ИНСТИТУТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
ИМЕНИ Е.Т. ГАЙДАРА

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2014 ГОДУ

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(*Выпуск 36*)

Издательство
Института Гайдара
Москва / 2015

УДК 33(470+571)(066)"2014"
ББК 65.9(2Рос)я54

Р76 **Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 36)** / [В. Мау и др.; под ред. Синельникова-Мурылева С.Г. (гл. ред.), Радыгина А.Д.]; Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. – Москва: Изд-во Ин-та Гайдара, 2015. – 576 с. : ил.

ISBN 978-5-93255-420-3

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2014 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 2014. Trends and outlooks.
(Issue 36)

The review provides a detailed analysis of main trends in Russia's economy in 2014. 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 33(470+571)(066)"2014"
ББК 65.9(2Рос)я54

ISBN 978-5-93255-420-3

© Институт Гайдара, 2015

Авторский коллектив:

раздел 1 – В. Мау;
раздел 2.1 – А. Божечкова, А. Кнобель, А. Киюцевская, П. Трунин, М. Хромов;
раздел 2.2 – С. Белев, М. Дешко, А. Мамедов, Е. Фомина;
раздел 2.3 – А. Алаев, А. Дерюгин, А. Мамедов;
раздел 3.1–3.7 – А. Абрамов;
раздел 3.8 – А. Шадрин;
раздел 3.9 – М. Хромов;
раздел 4.1 – О. Изряднова;
раздел 4.2 – С. Дробышевский, М. Казакова;
раздел 4.3 – С. Цухло;
раздел 4.4 – О. Изряднова;
раздел 4.5 – Ю. Бобылев;
раздел 4.6 – Н. Шагайда, В. Узун, Н. Карлова, Р. Янбых;
раздел 4.7 – Н. Воловик;
раздел 5.1 – С. Мисихина;
раздел 5.2 – Л. Карачурина (НИУ ВШЭ);
раздел 5.3 – Т. Клячко;
раздел 5.4 – И. Дежина;
раздел 6.1, 6.2 – Г. Мальгинов, А. Радыгин;
раздел 6.3 – Е. Апевалова, Н. Полежаева;
раздел 6.4 – Ю. Симачев, М. Кузык;
раздел 6.5.1, 6.5.2 – Г. Задонский;
раздел 6.5.3–6.5.6 – Г. Мальгинов, Г. Стерник (РЭУ им. Г. Плеханова, ООО Sternik’s Consulting);
раздел 6.6 – И. Стародубровская, К. Казенин;
раздел 6.7.1–6.7.4 – В. Зацепин;
раздел 6.7.2, 6.7.3 – В. Цымбал.

Содержание

Раздел 1. Социально-экономическая политика России: обретение новых рубежей.....9

1.1. Глобальный кризис и дискуссия о посткризисной экономической повестке 9
1.2. Россия – экономико-политические тренды 16
1.2.1. Наложение кризисов 16
1.2.2. Идеологический и политический контекст.....17
1.2.3. Экономические особенности 2014 г. 19
1.2.4. Экономическая политика в контексте накопленного опыта 25
1.3. Дискуссии об экономической политике и стимулировании роста.....28
1.3.1. Две модели экономического роста 28
1.3.2. Механизмы обеспечения роста 30

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы 35

2.1. Денежно-кредитная политика.....35
2.1.1. Денежный рынок.....35
2.1.2. Инфляционные процессы 42
2.1.3. Основные решения в области денежно-кредитной и валютной политики 45
2.1.4. Платежный баланс и обменный курс рубля.....52
2.2. Государственный бюджет 58
2.2.1. Основные параметры бюджетной системы 59
2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему.....61
2.2.3. Расходы бюджетной системы 66
2.2.4. Государственный долг Российской Федерации в 2014 г. 67
2.2.5. Перспективы бюджетной политики на среднесрочный период.....69
2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы 71
2.3.1. Анализ основных параметров консолидированных
бюджетов субъектов Российской Федерации.....71
2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета.....78
2.3.3. Анализ состояния государственного и муниципального долга 81

Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты.....86

3.1. Восстановление рынка акций после кризиса 86
3.1.1. Сравнение параметров двух российских кризисов 86
3.1.2. Долгосрочные и краткосрочные финансовые кризисы 88
3.1.3. Особенности восстановления рынков стран БРИКС 89
3.2. Конкурентоспособность российского фондового рынка 92
3.2.1. Ликвидность фондовых рынков.....92
3.2.2. Капитализация рынка акций 95
3.2.3. Конкуренция с зарубежными фондовыми биржами.....97
3.2.4. Результаты деятельности Московской биржи 100
3.3. Рынок акций российских компаний 107
3.3.1. Зависимость рынка акций от глобальной конъюнктуры цен 107
3.3.2. Зависимость рынка акций от иностранных портфельных инвесторов.....111
3.3.3. Сегменты финансового рынка на Московской бирже 114
3.3.4. Конкуренция между участниками внутреннего рынка акций.....118
3.4. Рынок рублевых облигаций 121
3.4.1. Рынок государственных ценных бумаг.....121
3.4.2. Рынок корпоративных облигаций.....128
3.4.3. Конкуренция на рынке корпоративных и региональных облигаций.....134

3.5. Вклад фондового рынка в экономический рост ... 141
3.5.1. Корпоративные облигации и экономический рост ... 141
3.5.2. Влияние IPO акций на экономику ... 142
3.6. Инвесторы на российском фондовом рынке ... 144
3.6.1. Внутренние институциональные инвесторы ... 144
3.6.2. Индивидуальные внутренние инвесторы ... 146
3.6.3. Иностранные консервативные инвесторы ... 149
3.7. Риски на финансовом рынке ... 154
3.7.1. Финансовые риски в 2014 г. ... 154
3.7.2. Риски высокого уровня зависимости внутреннего финансового рынка от поведения иностранных инвесторов ... 156
3.7.3. Цены акций и динамика нефтяных цен ... 159
3.7.4. Риски девальвации рубля в среднесрочной перспективе ... 160
3.7.5. Риски обслуживания внешнего долга банками и нефинансовыми компаниями ... 161
3.7.6. Операционные риски фондового и срочного рынков ... 163
3.8. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований ... 165
3.8.1. Динамика развития рынка ... 165
3.8.2. Структура накопленного долга ... 166
3.8.3. Структура заимствований ... 167
3.9. Российский банковский сектор ... 174
3.9.1. Основные тенденции банковского сектора ... 174
3.9.2. Замедление роста ресурсной базы ... 178
3.9.3. Ухудшение качества активов ... 181
3.9.4. Снижение рентабельности банков ... 184

Раздел 4. Реальный сектор экономики ... 185

4.1. Макроструктура производства ... 185
4.1.1. Динамика российской экономики в 2014 г. ... 185
4.1.2. Использование ВВП в 2010–2014 гг. ... 192
4.1.3. Структура формирования ВВП по источникам доходов ... 197
4.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности ... 200
4.1.5. Характеристики спроса и использования трудовых ресурсов ... 202
4.2. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2015 гг. ... 207
4.3. Российские промышленные предприятия в 2014 г. (по материалам опросов) ... 215
4.3.1. Динамика основных показателей промышленности ... 216
4.3.2. Украинский кризис российской промышленности ... 228
4.3.3. Резервы производственных мощностей в промышленности ... 232
4.3.4. Кадровые проблемы промышленных предприятий ... 236
4.4. Инвестиции в основной капитал ... 239
4.5. Нефтегазовый сектор ... 247
4.5.1. Динамика мировых цен на нефть и газ ... 248
4.5.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе ... 249
4.5.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа ... 253
4.5.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке ... 255
4.5.5. Налоговое регулирование нефтегазовой отрасли ... 257
4.6. Сельское хозяйство России в условиях санкций ... 260
4.6.1. Общая ситуация в отрасли ... 260
4.6.2. Влияние санкций и антисанкций на взаимоотношения в ЕАЭС ... 264
4.6.3. Положение на отдельных продовольственных рынках ... 266
4.6.4. Изменение приоритетов государственной поддержки ... 272
4.6.5. Направления совершенствования аграрной политики в сложившейся ситуации ... 276

4.7. Внешняя торговля 278
4.7.1. Состояние мировой экономики 278
4.7.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта 281
4.7.3. Основные показатели внешней торговли товарами 285
4.7.4. Географическая структура 292
4.7.5. Регулирование российской внешней торговли 294

Раздел 5. Социальная сфера 304

5.1. Уровень жизни населения России в 2014 г. 304
5.1.1. Доходы населения 304
5.1.2. Социально-экономическая дифференциация 307
5.1.3. Прожиточный минимум и бедность 308
5.1.4. Социально-экономические характеристики и ценностно-политические ориентиры среднего класса в Российской Федерации 313
5.2. Миграционные процессы 315
5.2.1. Влияние миграции на численность населения страны 315
5.2.2. Законодательные новации 317
5.2.3. Вынужденная миграция 321
5.2.4. Внешняя трудовая миграция 323
5.3. Высшее образование в 2014 г.: противоречивость реформаторских действий 331
5.4. Состояние науки и инноваций 344
5.4.1. Федеральный бюджет: смена приоритетов 345
5.4.2. Дебаты вокруг оценки результативности деятельности научных организаций 348
5.4.3. Подходы к реструктуризация бывших академических институтов 350
5.4.4. Наука в вузах: успехи лидеров 355
5.4.5. Первые итоги работы Российского научного фонда 357
5.4.6. Разработка проекта нового закона о науке 359
5.4.7. Мобильность и отток научных кадров 360
5.4.8. Влияние санкций 362
5.4.9. Состояние инновационной деятельности 363
5.4.10. Развитие инфраструктуры: технологические платформы и инновационные кластеры 366

Раздел 6. Институциональные изменения 370

6.1. Состояние государственного сектора и приватизация 370
6.1.1. Динамика государственного сектора в российской экономике 370
6.1.2. Приватизационная политика 378
6.1.3. Присутствие государства в экономике и структурная политика 393
6.1.4. Вопросы управления субъектами государственного сектора экономики 397
6.1.5. Управление государственным имуществом и программно-целевая часть нового трехлетнего бюджета 406
6.1.6. Бюджетный эффект имущественной политики государства 409
6.2. Проблемы управления имуществом государственной казны РФ 417
6.2.1. Место имущества казны в структуре федеральной собственности в 2000-е годы 420
6.2.2. Имущество государственной казны в программах приватизации 425
6.2.3. Имущество казны в рамках государственной программы «Управление федеральным имуществом» 428

6.2.4. Изменения в имущественном комплексе государственной казны РФ после начала реализации госпрограммы ... 433
6.2.5. Возможные подходы к реализации государственной политики в отношении имущества казны ... 436
6.2.6. Имущество государственной казны РФ и новая государственная программа «Управление федеральным имуществом» ... 440
6.3. Новации корпоративного законодательства и регулирования: изменения в Гражданском кодексе и новый Кодекс корпоративного управления ... 445
6.3.1. Реформа гражданского законодательства: юридические лица ... 445
6.3.2. Новый кодекс корпоративного управления ... 460
6.4. Государственная политика по стимулированию научно-производственной кооперации ... 465
6.4.1. Эволюция государственной политики в сфере развития научно-производственной кооперации в 2000-е годы: краткий обзор ... 465
6.4.2. Основные направления и инструменты государственной политики в сфере развития научно-производственной кооперации ... 469
6.4.3. Особенности государственной политики по стимулированию научно-производственной кооперации, характерные проблемы и уроки на будущее ... 501
6.5. Рынок недвижимости Российской Федерации ... 512
6.5.1. Рынок земельных участков ... 512
6.5.2. Жилищное кредитование ... 515
6.5.3. Строительство, ввод и предложение нового жилья ... 522
6.5.4. Ценовая ситуация на рынке жилой недвижимости ... 526
6.5.5. Ситуация на рынке жилой недвижимости конкретных городов и роль ипотечной поддержки ... 531
6.5.6. Перспективы развития рынка жилья ... 535
6.6. Северный Кавказ: новая управленческая модель и старые проблемы ... 537
6.6.1. Смена управленческих структур и приоритетов ... 537
6.6.2. Бюджетное финансирование программ переселений и выплат компенсаций ... 540
6.6.3. Динамика террористических угроз ... 544
6.7. Военная экономика и военная реформа в России ... 547
6.7.1. Обновление Военной доктрины ... 547
6.7.2. Военно-кадровая и социальная политика ... 548
6.7.3. Военно-техническая политика ... 551
6.7.4. Военно-финансовая политика ... 557

Раздел 1. Социально-экономическая политика России: обретение новых рубежей

1.1. Глобальный кризис и дискуссия о посткризисной экономической повестке[1]

Глобальный кризис, начавшийся в 2007–2008 гг., оставался определяющим фактором социально-экономического развития ведущих стран мира, включая Россию. Мы рассматриваем кризис в данном случае не как циклическое колебание от роста к спаду (или от ускорения к торможению) в развитии страны или группы стран. Речь идет о достаточно длительном периоде турбулентности, когда в результате глубинных сдвигов формируется новая модель экономического роста, оказывающая существенное влияние на социально-экономическую ситуацию, на глобальные экономические и политические балансы.

Развитие современного глобального кризиса и вызываемые им геополитические и структурные сдвиги позволяют сделать три принципиальных вывода. Во-первых, драйвером вывода из кризиса становятся США, как это было и в предыдущих аналогичных кризисах XX в. Во-вторых, в мировой экономике уже произошел структурный сдвиг в пользу доминирования высокотехнологичных компаний при снижении роли сырьевых и обрабатывающих производств. В-третьих, формируется новая повестка по обеспечению экономического роста, новый экономический мейнстрим.

2014 г. продемонстрировал расхождение в экономическом развитии ключевых стран и регионов мира (*табл. 1*). Предположение пятилетней давности о новой роли emerging economies как возможном локомотиве вывода из кризиса не подтвердились.

Ключевым фактором формирования новой, посткризисной экономической и технологической структуры, драйвером преодоления глобального кризиса становятся США. В этой стране повышается темп роста, формируются новые производственные секторы, сокращается разрыв между потреблением и сбережением. Бюджетный дефицит США сократился с 8,4% ВВП в 2011 г. до 2,9% ВВП в 2014-м, а безработица за тот же период – с 8,6 до 5,8%. Позитивная динамика позволила денежным властям США начать сворачивание сверхмягкой денежной политики,

[1] Автор выражает искреннюю признательность своим коллегам К. Рогову, С. Синельникову-Мурылеву, М. Хромову за помощь при подготовке этого раздела.

что привело к укреплению курса доллара. В очередной раз проявился феномен бегства в качество – улучшение ситуации в американской экономике повышает спрос на ее валюту. Это происходит каждый раз, несмотря на многочисленные предостережения о том, что доллар является «особо рискованной ценной бумагой, не обеспеченной никакими материальными активами».

Таблица 1

Темп прироста ВВП в крупнейших странах мира, % к предыдущему году

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Мир в целом	**3,0**	**0,0**	**5,4**	**4,1**	**3,4**	**3,3**	**3,3**
Развитые экономики	***0,1***	***-3,4***	***3,1***	***1,7***	***1,2***	***1,4***	***1,8***
G7	***-0,3***	***-3,8***	***2,9***	***1,5***	***1,4***	***1,5***	***1,7***
США	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,3	2,2	2,2
Япония	-1,0	-5,5	4,7	-0,5	1,5	1,5	0,9
Германия	0,8	-5,1	3,9	3,4	0,9	0,5	1,4
Великобритания	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7	3,2
Франция	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,3	0,3	0,4
Италия	-1,2	-5,5	1,7	0,5	-2,4	-1,9	-0,2
Канада	1,2	-2,7	3,4	2,5	1,7	2,0	2,3
Еврозона	***0,4***	***-4,5***	***2,0***	***1,6***	***-0,7***	***-0,4***	***0,8***
Страны – члены ОЭСР	***0,3***	***-3,5***	***3,0***	***1,9***	***1,4***	***1,4***	***1,9***
Развивающиеся экономики	***5,8***	***3,1***	***7,5***	***6,2***	***5,1***	***4,7***	***4,4***
БРИКС	***6,9***	***5,0***	***9,1***	***7,2***	***5,6***	***5,6***	***5,3***
Китай	9,6	9,2	10,4	9,3	7,7	7,7	7,4
Индия	3,9	8,5	10,3	6,6	4,7	5,0	5,6
Россия	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3	0,2
Бразилия	5,2	-0,3	7,5	2,7	1,0	2,5	0,3
ЮАР	3,6	-1,5	3,1	3,6	2,5	1,9	1,4

*Оценка.
Источник: IMF, WEO Database, октябрь 2014 г.

Показателем важного структурного сдвига является то, что высокотехнологичные компании (прежде всего в секторах IT и биотехнологии) по капитализации становятся лидерами, опережая традиционные корпорации, включая энергетические компании (*табл. 2*). И если раньше, лет 10–15 назад, в этом видели признаки пузыря (dotcom crisis), то теперь налицо уже устойчивый тренд. В десятке крупнейших по капитализации компаний девять американских, тогда как компании emerging markets (включая китайские) теряют свои позиции.

Китай, сохраняя высокие темпы роста, не стал существенным фактором преодоления глобального кризиса. Здесь происходит важная трансформация в направлении усиления внутренних факторов роста. Огромный китайский рынок становится значимым для национальной экономики, что свидетельствует об осознании политической элитой этой страны важности формирования новой модели экономического роста.

Еврозона продолжает демонстрировать признаки нездоровья, хотя темпы роста здесь начинают повышаться. Ключевой проблемой остаются сложности модели, основанной на единой валюте без единой финансовой системы. Можно предположить, что со временем решение будет найдено и кризиса евро удастся избежать. Ситуация отчасти напоминает выход из мирового кризиса рубежа 1970–1980-х годов, когда западноевропейские страны начали наращивать темпы роста вслед за Соединенными Штатами.

Таблица 2

Первые десять компаний мира по капитализации в 1997, 2000 и 2014 гг.

	1997		2000		III кв. 2014	
	Компания	**Сектор**	**Компания**	**Сектор**	**Компания**	**Сектор**
1	General Electric	Промышленный	General Electric	Промышленный	Apple	Технологический
2	Royal Dutch Shell	Нефтегазовый	Cisco Systems	Технологический	Exxon Mobil	Нефтегазовый
3	Microsoft	Программное обеспечение	Exxon Mobil	Нефтегазовый	Microsoft	Программное обеспечение
4	Exxon Mobil	Нефтегазовый	Pfizer	Фармацевтика	Google	Программное обеспечение
5	The Coca-Cola Company	Продукты питания	Microsoft	Программное обеспечение	Berkshire Hathaway	Инвестиционный
6	Intel Corporation	Технологический	Wal-Mart	Розничная торговля	Johnson & Johnson	Фармацевтика и биотехнологии
7	Nippon Telegraph and Telephone	Телекоммуникации	Citigroup	Банковский	Wells Fargo	Банковский
8	Merck	Фармацевтика	Vodafone	Телекоммуникации	General Electric	Промышленный
9	Toyota Motor Corporation	Машиностроение	Intel Corporation	Технологический	Novartis	Фармацевтика и биотехнологии
10	Novartis	Фармацевтика	Royal Dutch Shell	Нефтегазовый	Hoffmann-La Roche	Фармацевтика и биотехнологии

Источник: Financial Times Global 500.

Важный элемент глобального тренда связан с перспективами изменения цен на энергоносители. Практически двукратное падение цен, произошедшее за последние несколько месяцев 2014 г., хотя пока и не дошло до минимальных значений 2009 г., формирует ключевой вопрос (или даже загадку) года 2015-го: является ли этот сдвиг устойчивым (аналогично середине 1980-х) или временным (аналогично 2008–2009 гг.), за которым последует отскок. Сколько-нибудь строгий («научный») ответ на этот вопрос не представляется возможным: существуют аргументы в пользу обоих вариантов развития событий. Несомненно лишь то, что этот фактор станет значимым для формирования структуры посткризисной глобальной экономики. Для Европы устойчивое снижение цен на нефть представляется предпочтительным. Для США – нейтральным, поскольку они, скорее всего, могут получить преимущества (хотя и различные) при обоих вариантах ценовой динамики.

Для развивающихся стран-импортеров дешевая энергия является несомненным благом. Наконец, для производителей нефти это период непростых испытаний, который должен будет стимулировать проведение институциональных реформ. Хотя открытым остается вопрос, какого рода институциональный ответ будет дан. Вполне возможны два варианта институциональных преобразований – как в мобилизационной (административной), так и в либерализационной (экономической) логике. (Ниже мы рассмотрим это вопрос более подробно.)

По мере развертывания глобального кризиса сформировался ряд проблем национальной и глобальной повестки экономической политики, поиск ответов на которые будет находиться в центре внимания исследователей и практиков в среднесрочной перспективе.

Проблема темпов экономического роста. В десятилетие, предшествующее кризису, мир рос беспрецедентно высоким темпом, казавшимся результатом

вдруг обретенных экономико-политических инноваций, эффекты которых теперь будут действовать всегда. Это соображение лежало в основе нежелания денежных властей (особенно в США) сдерживать рост кредитования и тем самым тормозить перегрев экономики. Мы не будем обсуждать политику А. Гринспена более подробно, об этом уже немало написано и будет написано еще больше. Высокие темпы демонстрировали как развитые, так и развивающиеся страны, что было важным достижением экономической политики, несмотря даже на то, что она все-таки привела к «перегреву» и кризису.

Теперь рост замедлился, и в качестве ключевого встает вопрос: являются ли низкие темпы роста частью той самой «новой нормальности», о которой писали еще в начале кризиса? Тогда этот термин связывали преимущественно с особенностями денежной политики (количественными смягчениями и низкой процентной ставкой). Теперь речь идет о том, что результатом такой политики может стать устойчивый период низких темпов роста (secular stagnation hypothesis). Иными словами, предстоит ответить на вопрос, являются ли нынешние темпы роста отражением краткосрочных проблем (еще не преодоленного кризиса, общей политической неустойчивости) или это характерная черта будущей посткризисной модели экономического развития[1,2].

Соответственно встает вопрос и о перспективах развивающихся стран, особенно тех из них, от которых ожидали экономического чуда. Ведь и сама гипотеза о наличии стран БРИК несла в себе заявку на «экономическое чудо». С их динамичным развитием связывали немалые надежды.

Нетрадиционная макроэкономическая (прежде всего денежная) политика. Эта проблема непосредственно связана с экономическим ростом. С одной стороны, надо понимать, насколько долго может проводиться политика количественных смягчений и в какой мере ее прекращение приведет к замедлению темпов роста с возможной новой рецессией. С другой стороны, непонятны долгосрочные последствия проводимой денежной политики, которая беспрецедентна и в значительной мере противоречит опыту и логике монетарной сдержанности, характерной для развитых стран периода 1980–2000-х годов (после стагфляции 1970-х). В нынешней ситуации сохраняется риск своеобразной ловушки денежной политики: низкие темпы роста будут заставлять снижать ставки, а повышение их с началом оживления будет вновь сталкивать темпы роста к нулевой отметке.

Современная ситуация в развитых странах привела к существенному пересмотру понимания ключевых макроэкономических угроз. После стагфляционных проблем 1970-х годов основной макроэкономической задачей считалось сдерживание инфляции – она доминировала и в развитом мире, она же выдвигалась в качестве основной макроэкономической рекомендации для развивающихся стран. Теперь, по прошествии нескольких десятилетий и в результате дефляционных

[1] Teulings Coen and Baldwin Richard (eds.) (2014). Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures. A VoxEU.org eBook. London: CEPR Press.

[2] Л. Саммерс поставил под сомнение возможность обеспечения устойчивого роста в США в обозримой перспективе и в связи с этим предостерег от слишком решительного сворачивания мер ФРС по стимулированию роста (см. Summers Laurence (2014). Reflections on the «New Secular Stagnation Hypothesis» // Teulings Coen and Baldwin Richard (eds.). Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures. A VoxEU.org eBook. London: CEPR Press).

проблем последних лет, инфляция перестала восприниматься как главная макроэкономическая проблема, повторяя то, что было на заре кейнсианской революции. Поддержку находят предложения о целесообразности повышения целевых показателей инфляции в рамках инфляционного таргетирования.

Постепенно получают осторожное признание экономико-политические рекомендации, еще недавно казавшиеся старомодными и фактически табуированными в экономико-политических дискуссиях. В частности, все чаще речь заходит о возможности введения элементов валютного контроля. События последних лет показывают, что либерализация рынка капитала подчас создает существенные риски, которые нельзя игнорировать. Сыграл свою роль и положительный опыт использования валютного контроля рядом азиатских стран (особенно Малайзии) для преодоления кризиса 1997–1998 гг. Правда, оговаривается, что ограничительные меры на движение капитала могут оказаться оправданными при соблюдении двух условий. Во-первых, если они нацелены не на структурное сдерживание потоков капитала, а на поддержание макроэкономической стабильности и устойчивости финансового сектора, на смягчение конъюнктурных колебаний. Во-вторых, если ограничительные меры действуют непродолжительный период времени, который используется для институциональных реформ, повышающих эффективность финансового рынка и создающих благоприятные условия для инвесторов. Без соблюдения этих условий ограничения на движение капитала не дадут устойчивого результата и будут вести лишь к снижению эффективности экономики и коррупции[1]. Как показывает исторический опыт, обеспечить реализацию этих условий на практике бывает очень сложно, и большинство попыток последнего времени по задействованию этого инструмента оказывалось неэффективным.

Более определенной становится ситуация с возможностями стимулирования экономического роста при помощи бюджетной политики (дискуссия о целесообразности или нецелесообразности бюджетного ужесточения – austerity). Столкнувшись с тяжелым бюджетным кризисом, правительства ряда развитых стран стали пропагандировать и проводить политику наращивания бюджетных расходов в качестве традиционной антициклической меры. Но, скорее всего, такую политику может позволить себе только страна, эмитирующая резервную валюту, т.е. США. Европейский опыт показывает, что более успешными в политическом и экономическом отношении странами являются те, кто проводит жесткую бюджетную политику на фоне мягкой денежной (Великобритания и Германия прежде всего, но также и Португалия). Попытки проведения мягкой бюджетной политики во Франции вряд ли можно признать успешными и для экономического роста, и для популярности социалистического правительства[2].

---

[1] Схожие выводы содержатся в исследовании МВФ (Saborowski Christian, Sanya Sarah, Weisfeld Hans, Yepez Juan (2014). Effectiveness of Capital Outflow Restrictions. Washington D.C.: IMF). В нем показывается, что введение ограничений на движение капитала может оказаться эффективным при наличии хотя бы одного из трех условий: здоровая макроэкономика (strong macroeconomic fundamentals), развитая институциональная среда и, наконец, существование полноценной системы контроля на протяжении предшествующего длительного времени.

[2] Поддерживая позицию социалистического руководства Франции, не желающего снижать в обозримом будущем бюджетный дефицит до Маастрихтского критерия в 3% ВВП, левый премьер-министр Италии М. Ренци заявил, что лучше более высокий дефицит, чем победа на выборах пра-

Перспективы глобализации и глобальных дисбалансов. Уже накануне и в начале нынешнего кризиса ряд экономистов видел в глобальных дисбалансах важнейший источник нараставших проблем. Речь шла о фактическом разделении мира на потребляющие и сберегающие страны, когда рост потребления концентрировался в развитых странах (и особенно в США), а производства – в развивающихся (прежде всего в Китае). На этой основе появился даже термин Chimerica[1].

За минувшие с начала кризиса годы произошло некоторое смягчение дисбалансов, что связано и с развитием новых технологий на Западе, и с удорожанием труда в Азии (включая Китай). Однако сама эта проблема влечет за собой другой, более сложной вопрос – о перспективах глобализации как важнейшего феномена последней четверти века. В результате роста благосостояния в ряде развивающихся стран сложилась новая реальность – они все менее способны по стоимости труда конкурировать с развитым миром. Теперь они должны конкурировать преимущественно за счет институциональных улучшений, за счет обеспечения лучшего предпринимательского климата. В emerging markets теперь все большее внимание надо уделять не столько поддержке экспорта (он тоже важен и даже несколько может расти), сколько улучшению условий для предпринимательской деятельности безотносительно к тому, на какие рынки ориентирован экспорт. Более того, с ростом благосостояния развивающихся стран их внутренний рынок становится не менее, а то и более важным для их роста, чем рынки развитых стран.

Таким образом, рост издержек в развивающихся странах, с одной стороны, и рост их внутреннего спроса – с другой, могут стать фактором замедления темпов роста мировой торговли или даже некоторого сокращения мирового товарооборота. Иными словами, не исключена возможность деглобализации.

В этом нет ничего беспрецедентного. Деглобализации происходили и в 1870–1880-х годах, и в середине XX в. По-видимому, периоды глобализации и деглобализации периодически сменяют друг друга.

Фактором деглобализации может стать и еще одна тенденция последнего времени – *реиндустриализация развитых стран*. На протяжении последних пятидесяти лет в них происходило сокращение доли промышленности в ВВП и в занятости, причем посткоммунистическая Россия также активно включилась в этот процесс. Критики современного капитализма видели в этих процессах деиндустриализацию, большинство же исследователей характеризовало их как формирование постиндустриальной экономики и общества.

Современная реиндустриализация может быть результатом действия ряда факторов. И удорожание труда в emerging markets не является здесь определяющим. В конце концов, существует еще немало бедных и относительно стабильных стран, куда можно переносить производство для минимизации издержек. Реиндустриализация, если эта тенденция найдет свое подтверждение, представляет собой не возврат традиционных производств в развитые страны, а формирование новых

вых во главе с Марин Ле Пен. «I prefer to have a France with 4,4 per cent [deficit-to-GDP ratio] today than a France with Marine Le Pen tomorrow. This is very important for Europe» (Politi James (October 3, 2014). Berlin has no right to lecture, says Renzi // The Financial Times). Это один из примеров доминирования политики над экономикой, что становится характерной чертой современного глобального кризиса.

[1] Ferguson N. The Ascent of Money: A Financial History of the World. N.Y.: The Penguin Press, 2008.

отраслей промышленности, характерной чертой которых является снижение доли труда в издержках и усиление значимости таких факторов, как близость исследовательской базы (в связи с ростом доли R&D) и основного потребительского спроса. Удорожание труда в ведущих развивающихся странах вносит лишь некоторый дополнительный вклад в этот процесс.

Важным фактором реиндустриализации может стать и трансформация рынка энергоресурсов. Удешевление энергии связано с новейшими технологическими решениями по извлечению нетрадиционных видов газа и нефти, а также с существенным расширением возможностей их транспортировки. Следствием этого становится «революция энергетических цен».

Проблема неравенства – еще одна тема, ставшая исключительно актуальной в последнее время. Если в предшествующие десятилетия эта тема обсуждалась преимущественно в глобальном контексте – с точки зрения соотношения развитых и развивающихся стран, то теперь в центре внимания оказались вопросы неравенства в развитом мире. У этой проблемы есть два аспекта.

С одной стороны, динамика неравенства в ходе экономического роста. Фактически речь идет о возврате к обсуждению гипотезы С. Кузнеца[1] относительно перспектив соотношения уровня экономического роста и неравенства по мере ухода от традиционной индустриальной модели и глубоких структурных сдвигов современных развитых экономик.

С другой стороны, актуален вопрос о влиянии неравенства на экономический рост, т.е. о том, в какой мере рост неравенства может стать фактором торможения или ускорения экономического развития. Очевидно, что в данном пункте вопросы неравенства пересекаются с темой длительного торможения, а также с вопросом о современных формах социального государства (или государства всеобщего благосостояния, welfare state), соответствующего демографическим и политическим реалиям XXI в.

Особое внимание эта тема получила после выхода книги Томаса Пикетти[2]. Он обратил внимание на то, что в современном мире помимо межстранового неравенства наблюдается тенденция к усилению неравенства в распределении доходов и, особенно, сбережений. Причем последнее характерно как для развитых стран, так и для «верхней» группы развивающихся экономик.

Неравенство в распределении сбережений, по мнению Пикетти, играет важную роль в наблюдаемом замедлении экономик. Концентрация большого объема сбережений (формируемого в том числе за счет доходов от операций по всему миру) у небольшой доли населения создает на внутреннем рынке условия для превышения предложения ресурсов над спросом на инвестиции. Это толкает процентные ставки вниз, однако в условиях замедления экономической активности и низкой инфляции это лишает денежные власти возможностей для проведения стимулирующей политики за счет низких процентных ставок (номинальная ставка про-

[1] Kuznets S. Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread. New Haven and London: Yale University Press, 1966.
[2] Piketty T. Capital in the Twenty First Century. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, 2014.

цента не может быть ниже нуля – так называемое ограничение нижней нулевой границы, zero lower bound).

Перечисленные вопросы требуют переосмысления теоретических основ современной экономической политики и общепринятых практических рекомендаций. На протяжении 1980–2000-х годов ключевым вопросом экономической политики было обеспечение экономического роста и макроэкономической стабильности, а основные препятствия на этом пути видели в высокой инфляции и избыточном государственном вмешательстве. Концентрированное выражение понимания этих задач и рисков нашло в так называемом «Вашингтонском консенсусе» – своде базовых рекомендаций преимущественно для развивающихся стран[1]. При сохранении важности макроэкономической стабильности теперь перед экономистами и политиками встала задача нахождения дополнительных инструментов регулирования экономического развития, которые позволили бы избежать длительной стагнации на фоне низкой инфляции.

Перечисленные новые явления и тенденции нуждаются в эмпирическом подтверждении и теоретическом исследовании. Можно предположить, что эти вопросы станут важной частью исследовательских программ экономистов и войдут в качестве элементов новой экономической парадигмы.

1.2. Россия – экономико-политические тренды

1.2.1. Наложение кризисов

Ключевой характеристикой социально-экономического и политического развития 2014 г. стало совмещение, взаимное наложение нескольких кризисов. В данном случае мы имеем в виду кризис не в каком-то одном, строгом значении (например, экономическом), но как ряд тенденций и событий, каждое из которых выходит за рамки устойчивого, инерционного тренда и существенно усложняет принятие экономико-политических решений.

Можно выделить следующие кризисы и проблемы, которые сконцентрировались в настоящее время в России:

- продолжается глобальный структурный кризис, ведущий к глубоким сдвигам в экономике и политике ведущих стран мира, к возникновению новых геоэкономических и геополитических балансов, причем в России этот кризис носит запаздывающий характер;
- кризис модели экономического роста России 2000-х годов, в основе которой лежало повышение спроса (в том числе потребления) при наличии незадействованных производственных мощностей и длительном росте цен на продукты российского экспорта;
- обострилась геополитическая обстановка, что отчасти связано с заметно возросшей внешнеполитической активностью России, хотя и не сводится к ней, – сама эта активность является следствием сдвигов, происходящих в результате глобального кризиса;

[1] Williamson J. What Washington Means by Policy Reform // Williamson J. (ed.): Latin American Readjustment: How Much Hhas Happened. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1989.

- внешнеэкономический шок, идущий от предпринятых против России отраслевых санкций, прежде всего в финансовой сфере;
- внешнеэкономический шок в результате падения цен на нефть – важнейшего источника доходов российского бюджета;
- валютный кризис как результат двойного внешнего шока (прежде всего падения цен на нефть, но отчасти и финансовых санкций);
- циклический кризис, связанный со снижением инвестиционной активности (впрочем, циклический лишь отчасти, поскольку у снижения инвестиционной активности есть и очевидные политические предпосылки);
- демографический кризис как сокращение численности населения в трудоспособном возрасте.

Каждая из этих проблем достаточно понятна и вполне управляема в рамках ответственной экономической политики. Однако наложение их друг на друга создает серьезные трудности, поскольку для их преодоления требуется принятие не просто различных, но подчас диаметрально противоположных мер.

Обсуждая названные кризисы, надо видеть их различную роль по отношению к развитию ситуации в России. Ключевым, по нашему мнению, является глобальный кризис, ведущий к структурным сдвигам в мировой экономике и политике, с чем связана и необходимость трансформации сложившейся в России модели роста. Эта модель демонстрировала признаки исчерпания уже к 2008 г., о чем предупреждали экономисты практически всех направлений. Однако кризисный спад 2009 г. и отскок упавших тогда цен на нефть позволили продлить время ее существования еще на несколько лет. Начавшееся же в 2013 г. существенное падение темпов экономического роста вновь напомнило о необходимости структурных и институциональных реформ. Геополитические факторы (включая санкции) при всей их важности играют вторичную роль, обостряя ситуацию, но одновременно создавая и дополнительные возможности для антикризисного маневрирования и институционального обновления.

Складывающиеся внутренние и внешние обстоятельства привели к ряду существенных новаций в экономической и политической жизни страны, к усилению взаимного влияния политических и экономических факторов. Как уже было отмечено выше, политика начинает доминировать над экономикой, что вообще характерно для периодов кризисов и трансформаций.

1.2.2. Идеологический и политический контекст

Идеологический фон 2014 г. формировался под знаком усиления конфронтации с Западом, причем с ростом взаимного непонимания и неприятия с обеих сторон. Западная модель идеологического (а отчасти и политического) развития воспринимается значительной частью российской элиты и среднего класса все более негативно. Опросы общественного мнения свидетельствуют о высоком уровне недоверия к Западу (прежде всего к США и ЕС) при соответствующей высокой поддержке российского руководства, активно критикующего «западных партнеров»[1].

[1] Согласно исследованиям «Левада-центра», если в 1990 г. почти 90% опрошенных позитивно относились к США и лишь порядка 10% негативно, то в 2014 г. ситуация зеркально противополож-

Почти 20-тилетний период попыток взаимного сближения, иногда выглядевших искренне, но часто неуклюже, сменился более понятными и более привычными для обеих сторон отношениями в логике «мы и они». Россия и Запад вернулись к традиционному противостоянию. Переход от формата G-8 к G-7 расставил все по своим местам, привел задачу к понятному всем исходному состоянию. Строго говоря, это очередная волна цикла отношений союзничества и недоверия, хорошо известного из истории последних 300 лет. Крым в этом отношении стал скорее предлогом, позволившим обеим сторонам вернуться к привычной модели[1].

Здесь, правда, возникает несколько вопросов, важных с точки зрения посткризисного развития России и ее партнеров.

В какой мере Россия сможет политически и, главное, экономически переориентироваться на другие страны и регионы? Политически здесь наиболее очевидной группой являются страны БРИКС – объединение, которое из умозрительного филологического упражнения банковского аналитика стало за последние годы приобретать политические очертания. По-видимому, у руководителей стран, входящих в это объединение, есть амбиции превратить БРИКС в механизм, не менее влиятельный, чем «семерка». Россия после завершения формата «восьмерки» в 2014 г. еще более заинтересована в укреплении влияния этой группировки, чему может способствовать российское председательствование в ней. У этого формата есть еще один аспект, важный для России, – недопущение фактического (а то и формального) появления «большой двойки», состоящей из США и Китая, о чем несколько лет назад писал З. Бжезинский[2].

С экономической точки зрения ситуация более сложная. С одной стороны, на ЕС приходится доминирующая доля во внешнеэкономических связях России, и это не может быть быстро изменено – да и стремиться к этому не требуется. С другой стороны, Китай как вторая экономика мира и естественный сосед России при всей готовности к сотрудничеству вряд ли пойдет на активные экономические действия по нейтрализации западных санкций. Разворот в китайском направлении не может быть самостоятельной экономической и политической стратегией. Не

ная – 17% и 75% соответственно. Примерно такие же цифры демонстрируют отношение россиян к ЕС. Тогда как рейтинги поддержки В.В. Путина после присоединения Крыма устойчиво превышают 80%.

[1] Некоторые западные исследователи обращают внимание на то, что подобное развитие событий было практически запрограммировано изначально настороженным отношением ЕС и НАТО к постсоветской России. Дж. Сакс, который был консультантом польских реформ и в начале 1990-х годов пытался оказывать помощь российскому правительству, отмечает, насколько радикально отличалось восприятие западным политическим истеблишментом проблем в двух странах. По отношению к Польше был взят курс на сближение с экономически развитыми странами, на оказание всемерной экономической помощи, включая списание внешнего долга. Однако подобные меры отвергались применительно к России (хотя она взяла на себя весь внешний долг СССР), которая воспринималась как потерпевшая поражение и по отношению к которой фактически предлагалось проводить политику сдерживания, недопущения ее укрепления. Естественно, заключает Дж. Сакс, это не могло не привести при укреплении России к кризису в отношениях с Западом (см.: Sachs J. (2014) Why the shadow of WW1 and 1989 hangs over world events // http://www.bbc.com/news/magazine-30483873; Sachs J. (2014). Time to End the Cold War Once and for All // http://www.cnbc.com/id/102289227#).

[2] Brzezinski Z. (2009). The Group of Two that could change the world // The Financial Times. January 14. P. 9.

говоря уже о том, что ключевыми проблемами внешнеэкономического сотрудничества для России является получение капитала (инвестиций) и технологий, а для этого партнерства с БРИКС и иными развивающимися странами будет явно недостаточно.

Еще одним вариантом альтернативной экономической парадигмы является постсоветская интеграция, которая стала активно развиваться и институционализироваться в последние годы. Создание Таможенного союза (ТС), а с 2015 г. Евразийского экономического союза (ЕАЭС), расширение группировки до пяти стран является важным направлением экономической политики России. Хотя формирование этого интеграционного объединения идет непросто, сам факт продвижения к нему трудно переоценить.

Еще только предстоит оценить масштабы произошедшего идеологического разрыва с Западом. На протяжении последних 300 лет Россия воспринимала себя частью западной цивилизации, причем стремление «догнать и перегнать» часто совмещалось с утверждениями о том, что по определенным направлениям она предвосхищает формы политической или экономической организации будущего. Даже СССР в своих классических формах рассматривался не как альтернатива Западу, а как модель, указывающая ему путь в коммунистическое завтра.

Сейчас, похоже, базовые ориентиры претерпевают трансформацию: в логике «многополярного мира» и «конфликта цивилизаций»[1] отчетливо формируется модель «особого пути». Правда, здесь пока существует важная развилка. С одной стороны, это может быть особая модель развития, принципиально отличная от западной. С другой – здесь налицо и элементы чисто западной идеологии консерватизма и традиционализма. Этот тренд может означать и возврат к традиционным ценностям христианской цивилизации, и возрождение идей европейского национализма XIX в., и realpolitik (в стиле А.М. Горчакова, О. Бисмарка или Б. Дизраэли). Последнее подтверждается готовностью части европейских правых солидаризироваться с современной Россией.

Отсюда вытекает и терминологическое переосмысление стоящих перед страной ключевых вызовов. После завершения трансформационного кризиса, т.е. в 2000-е годы, речь шла о необходимости инновационного развития. Затем в центре внимания оказалась модернизация. А теперь главным лозунгом стало импортозамещение.

1.2.3. Экономические особенности 2014 г.

Наложение нескольких кризисов создает серьезные осложнения для экономического развития России в настоящее время и предъявляет особые требования к ее экономической политике. Здесь важны как взвешенный анализ негативных трендов и проблем, с ними связанных, так и понимание позитивных элементов, которые можно задействовать в антикризисной политике.

Каковы основные характеристики экономической ситуации 2014 г., которые влияют на среднесрочное развитие страны? См. *табл. 3, 4* и *5*.

[1] Huntington S. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. N.Y.: Simon&Schuster, 1996.

Таблица 3

Основные экономические показатели РФ в 2008–2014 гг.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ВВП, прирост в % к аналогичному периоду предыдущего года	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3	0,6
Промышленность, прирост в % к аналогичному периоду предыдущего года	0,6	-10,7	7,3	5,0	3,4	0,4	1,7
Сельское хозяйство, прирост в % к аналогичному периоду предыдущего года	10,8	1,4	-11,3	23,0	-4,8	5,8	3,7
Конечное потребление домашних хозяйств, прирост в % к аналогичному периоду предыдущего года	10,6	-5,1	5,5	6,8	7,8	5,0	1,9
Инвестиции в основной капитал, прирост в % к аналогичному периоду предыдущего года	9,5	-13,5	6,3	10,8	6,8	-0,2	-2,5
Профицит («+»)/дефицит («–») бюджета расширенного правительства, % ВВП	4,9	-6,3	-3,4	1,5	0,4	-1,3	-1,2
Резервный фонд (2007 г. – Стабилизационный фонд), на конец года, млрд долл.	137,09	60,52	25,44	25,21	62,08	87,38	87,91
Фонд национального благосостояния, на конец года, млрд долл.	87,97	91,56	88,44	86,79	88,59	88,63	78,00
Международные резервы Банка России, на конец года, млрд руб.	427,1	439,0	479,4	498,6	537,6	509,6	385,5
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4
Индекс цен производителей, декабрь к декабрю	-7,0	13,9	16,7	12,0	5,1	3,7	5,9
Ключевая ставка Банка России, в среднем за год, % годовых	6,9	8,3	5,3	5,3	5,3	5,5	7,9
Средняя процентная ставка по кредитам предприятиям в рублях, в среднем за год, % годовых	12,2	15,3	10,8	8,5	9,1	9,5	11,1
Средняя процентная ставка по депозитам физических лиц (кроме депозитов до востребования)	7,6	10,4	6,8	5,4	6,5	6,6	6,7
Общий уровень безработицы (методология МОТ), в среднем за год	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5	5,5	5,2

Источник: Росстат, Минфин, Банк России.

Таблица 4

Отдельные показатели платежного баланса и внешней задолженности РФ в 2008–2014 гг., млрд долл.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Сальдо счета текущих операций	**103,9**	**50,4**	**67,5**	**97,3**	**71,3**	**34,1**	**56,7**
Торговый баланс	177,6	113,2	147,0	196,9	191,7	181,9	185,6
Экспорт	466,3	297,2	392,7	515,4	527,4	523,3	493,6
Импорт	-288,7	-183,9	-245,7	-318,6	-335,8	-341,3	-308,0
Прямые инвестиции*	19,1	-6,7	-9,4	-11,8	1,8	-16,1	-28,5
В экономику РФ	74,8	36,6	43,2	55,1	50,6	70,7	18,6
За границу	-55,7	-43,3	-52,6	-66,9	-48,8	-86,7	-47,1
Резервные активы («-» – рост)	**38,9**	**-3,4**	**-36,8**	**-12,6**	**-30,0**	**22,1**	**107,5**
Внешний долг на конец года, всего	**480,5**	**467,2**	**488,9**	**538,9**	**636,4**	**728,9**	**599,5**
Органы государственного управления	29,5	31,3	34,5	34,7	54,4	61,7	41,5
Центральный банк	2,8	14,6	12,0	11,5	15,6	16,0	10,4
Банки	166,3	127,2	144,2	162,8	201,6	214,4	171,1
Прочие секторы	282,0	294,1	298,2	329,8	364,8	436,8	376,5

* 2014 г. – без учета банков.

Источник: Банк России.

Таблица 5

Структура капитальных операций частного сектора РФ в 2008–2014 гг., млрд долл.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Всего	**-133,7**	**-57,9**	**-35,3**	**-83,0**	**-56,5**	**-62,1**	**-151,5**
в том числе							
Банковский сектор	**-56,9**	**-30,4**	**15,9**	**-23,9**	**18,5**	**-7,5**	**-49,8**
Внешние пассивы	*8,2*	*-42,1*	*17,7*	*7,8*	*33,3*	*20,4*	-37,1
Внешние активы	*-65,1*	*11,8*	*-1,8*	*-31,8*	*-14,8*	*-27,9*	-12,7
Прочие секторы	**-76,8**	**-27,6**	**-51,2**	**-59,1**	**-75,0**	**-54,6**	**-101,7**
Внешние пассивы	*98,6*	*34,2*	*24,9*	*58,9*	*39,8*	*95,6*	0,9
из них							
ПИИ	64,9	30,1	37,8	50,0	42,8	61,5	18,6
прочие обязательства	33,7	4,1	-13,0	8,9	-3,0	34,1	-17,7
Внешние активы	*-175,4*	*-61,7*	*-76,1*	*-118,0*	*-114,8*	*-150,2*	-102,6
из них							
наличная валюта	-25,2	4,3	14,2	4,0	-1,4	0,3	-33,9
прочие активы	-150,2	-66,0	-90,2	-122,0	-113,4	-150,5	-68,7

Источник: Банк России.

Прежде всего это торможение экономического роста, которое началось еще в 2012 г., а в 2015 г. рост может стать отрицательным. Сам по себе спад экономики не является большой проблемой, если он будет непродолжительным. Опасна длительная рецессия, которая стала бы результатом неадекватной антикризисной экономической политики. Примером этого может быть известная политика ускорения образца 1986–1989 гг., как раз обернувшаяся длительным кризисом[1].

Проблемой стала дестабилизация национальной валюты. Было бы неправильно объяснять резкую девальвацию декабря 2014 г. ошибками денежных властей. Главной причиной девальвации являются структурные проблемы российской экономики, о которых на протяжении последних 10 лет писали практически все экономисты, придерживающиеся по другим вопросам противоположных взглядов. Слабая диверсификация экономики, низкая конкурентоспособность значительной части предприятий, низкий уровень доверия в обществе, а также сохраняющийся на протяжении двух десятилетий высокий инфляционный фон делают экономику крайне чувствительной к динамике цен на нефть и к доступности внешнего дешевого финансирования. Поэтому изоляция страны от внешних финансовых рынков при одновременном падении цен на нефть не могли не привести к падению курса национальной валюты. Можно сколько угодно искать и находить другие причины (объективные и субъективные), но они будут вторичными по отношению к двум названным экзогенным факторам.

Сочетанием названных обстоятельств объясняется тот факт, что рубль оказался гораздо уязвимее валют других сырьевых экономик. В этом – существенное отличие от 2009 г., когда ослабление рубля было сопоставимо с валютами других аналогичных стран (*рис. 1* и *2*).

[1] Мау В. В ожидании новой модели роста: социально-экономическое развитие России в 2013 году // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 22–24.

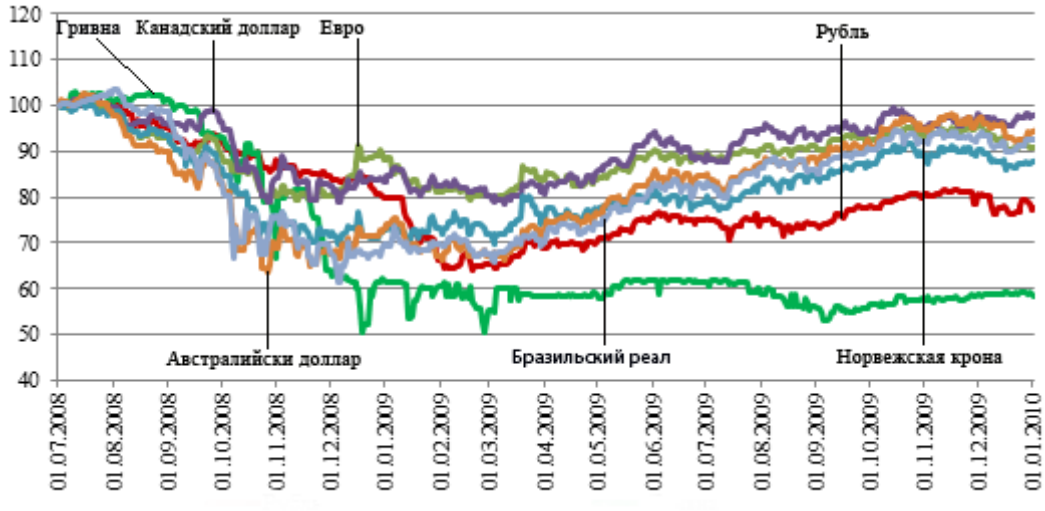


Рис. 1. Динамика курса рубля в 2008–2009 гг. по сравнению с валютами ряда стран (1.07.2008 = 100)

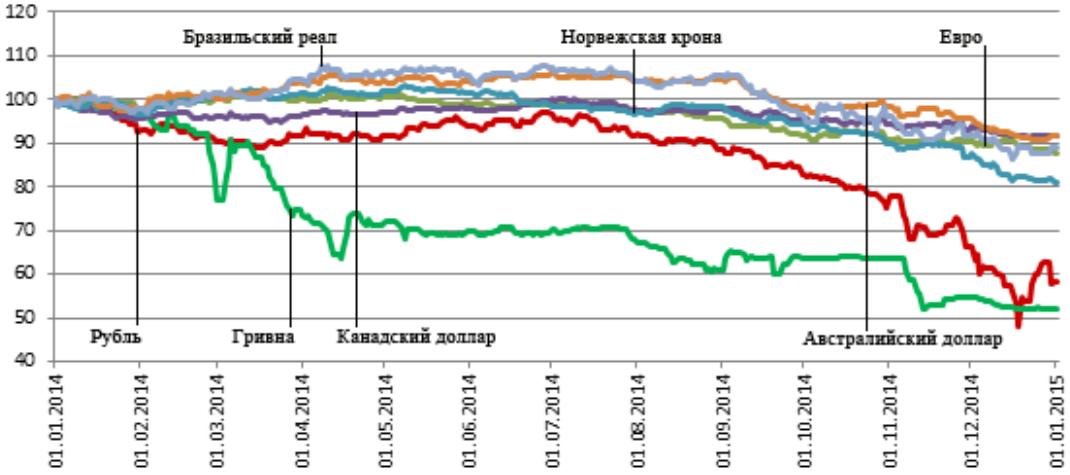


Рис. 2. Динамика курса рубля в 2014 г. по сравнению с валютами ряда стран (1.01.2014 = 100)

Рост политической неопределенности стал еще одним фактором снижения предпринимательской и инвестиционной активности. Это привело к оттоку капитала, сопоставимому по масштабам с 2009 г. Однако тогда ситуация обострялась почти 9%-м снижением ВВП.

Ускорился рост цен, что явилось естественным следствием девальвации рубля. Инфляция вновь вышла в двузначную область, что существенно обостряет экономические (через процентные ставки) и социальные проблемы. Подавление инфляции – одна из главных задач, снова стоящих перед экономической политикой России.

Серьезной проблемой становится закрытие доступа российских компаний к мировому финансовому рынку. Это сказалось на возможности как привлечения кредитов (в том числе и для рефинансирования накопленных долгов), так и размеще-

ния акций российских компаний за рубежом. По сравнению с 2013 г. втрое снизился объем сделок по слиянию и поглощению (M&A) и более чем вчетверо – объем привлеченных синдицированных кредитов (с 48,4 до 11,7 млрд долл.). Привлечение компаниями евробондов сократилось с 52,6 млрд долл. до примерно 10 млрд долл.

Дело здесь не только в прямом ограничении доступа на рынки капитала тех стран, которые официально объявили о санкциях (США, ЕС, Канада, Япония). Во-первых, замещение капитала за счет рынков других стран, в том числе быстрорастущих азиатских, представляется проблематичным, поскольку в условиях глобализации финансовые институты третьих стран с осторожностью относятся к попавшим под санкции корпорациям, не желая портить отношения с регуляторами стран, вводящих санкции. Во-вторых, усложняется доступ на рынки капитала и для компаний, формально не попавших под санкции, поскольку инвесторы высоко оценивают страновые риски. В-третьих, на российском бизнесе отражается и ситуация в мировой конъюнктуре, т.е. не вполне ясные перспективы глобального роста (перспективы secular stagnation), и снижение спроса на основные позиции российского экспорта (энергетика, металлургия и др.).

Девальвация рубля, ограничение доступа на финансовые рынки в сочетании со снижением инвестиционных рейтингов страны и отдельных компаний усложняют выплату внешнего долга банков и корпораций, который достигал к началу 2014 г. 651 млрд долл., а к 1 января снизился до 548 млрд долл. (*табл. 4*). Хотя это определенный положительный результат с точки зрения перспектив макроэкономического оздоровления, однако в краткосрочном периоде сокращение присутствия российских компаний на мировых финансовых рынках станет дополнительным негативным фактором экономического роста.

Существенно усилился отток капитала, что также отражает бегство в качество. Динамику этого оттока имеет смысл сравнивать не только с более стабильным 2013 г., но и с кризисным периодом 2008–2009 гг., когда пик оттока капитала пришелся на III квартал 2008 г. – II квартал 2009 г. и составил 183 млрд долл. – на 31 млрд долл. больше, чем в 2014 г. Правда, в тот период российские небанковские корпорации смогли наращивать внешние активы, в том числе прямые инвестиции. В кризис 2008–2009 гг. эти активы выросли на 41 млрд долл. больше, чем в 2014 г. (142 млрд против 101 млрд долл.). Отток капитала из банковского сектора в кризис 2008–2009 гг. был на 32 млрд долл. больше, чем за три квартала 2014 г., причем помимо значительного погашения внешней задолженности банки тогда интенсивно наращивали иностранные активы (*табл. 5*).

В 2014 г. главной причиной увеличения чистого оттока капитала стали замедление притока внешних займов и инвестиций, а также вложения в наличную иностранную валюту. Если очистить показатели 2013 г. от влияния сделки «Роснефти» по покупке ТНК-ВР и внешних займов на эти цели, то за 2014 г. чистый отток вырос на 98,0 млрд и составил 151,5 млрд долл.

Практически весь рост вложений в иностранные активы небанковского сектора был обеспечен увеличением вложений в наличную иностранную валюту. Если в 2013 г., по оценкам Банка России, ее объем у российских резидентов сократился на 0,3 млрд долл., то за 2014 г. он вырос на 34,1 млрд долл., почти как в кризис 2008–2009 гг.

Одним из показателей нарастания проблем в российской экономике стала динамика заработной платы и прибыли в ВВП. Мы уже обращали внимание на то, что на протяжении последних 20 лет превышение доли зарплаты уровня в 50% ВВП является индикатором приближающегося кризиса[1]. Как видно из *рис. 3*, ключевую роль здесь играет реальный курс рубля. Его укрепление ведет к снижению доли экспорта в ВВП (даже в условиях роста цен на нефть), что означает рост доли труда. При девальвации доля труда падает, что становится одним из факторов повышения конкурентоспособности и роста доли экспорта в ВВП. Так происходило в 1998–1999 гг. Отчасти это произошло и в 2009 г., но из-за несущественной девальвации эффект с точки зрения повышения конкурентоспособности оказался ограниченным.

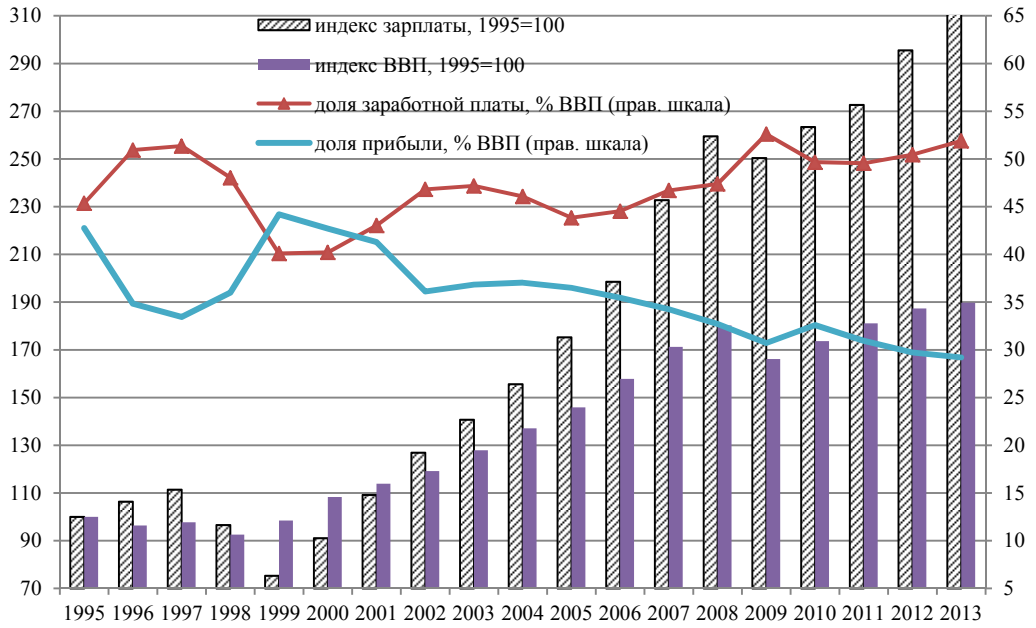


Рис. 3. Динамика зарплаты и прибыли в ВВП России, 1995–2013 гг.

При всех перечисленных проблемах 2014 г. важно видеть сохранение ряда положительных элементов макроэкономической ситуации в стране, которые могут стать опорными рычагами для преодоления наступающего кризиса. К ним относятся:

- сбалансированный бюджет, который удалось удержать под контролем благодаря наличию «бюджетного правила»;
- низкий государственный долг, и особенно долг, номинированный в иностранной валюте;
- сохранение значительных валютных резервов у Банка России и правительства РФ;
- низкая безработица как фактор обеспечения социальной стабильности.

[1] Мау В. В ожидании новой модели роста: социально-экономическое развитие России в 2013 году // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 14.

К этим показателям можно было бы добавить существенное улучшение позиций России в рейтинге Всемирного Банка Doing Business, по которому Россия неуклонно продвигается в соответствии с задачей, поставленной в майском 2012 г. Указе президента России. Однако на данный момент это продвижение выглядит парадоксальным, поскольку улучшение позиций в рейтинге коррелирует с замедлением темпов роста, тогда как в предшествующее десятилетие экономика росла высокими темпами на фоне последовательного снижения позиций в рейтинге. Впрочем, это не означает, что впредь нужно игнорировать этот показатель. Но очевидно, что экономический рост – это результат взаимодействия разнообразных и разнонаправленных факторов.

Еще одним важным позитивным результатом 2014 г. следует признать, что Центральный банк продемонстрировал способность действовать независимо, вопреки мнению большинства экономической и политической элиты. Это касалось и политики процентных ставок, и последовательной работы по расчистке банковского сектора. За год Центробанк отозвал 85 лицензий – 72 у банков и 13 у небанковских кредитных организаций в результате раскрытия ими различных схем искажения балансов.

При всех издержках принятого решения о переходе к инфляционному таргетированию в установленные ранее сроки (к 2015 г.) оно представляется уместным и своевременным. Это позволило сохранить значительную часть валютных резервов. Последнее особенно важно по сравнению с ситуацией 2008–2009 гг. За 5 месяцев (с сентября 2008 г. по январь 2009 г.) Банк России продал около 40% (209 млрд долл.) резервов для удержания курса рубля в условиях кризисной неопределенности и падения цен на нефть. В результате тогда удалось сохранить стабильность рубля и затем нарастить (хотя и не до докризисного максимума) валютные резервы по мере роста цен на нефть. Однако оборотной стороной этого стало сохранение завышенного в новых условиях курса рубля и, соответственно, торможение структурной модернизации – после отскока 2009–2010 гг. возобладала модель business as usual (обычный порядок ведения дел).

Таким образом, следует выделить ряд ключевых черт ситуации в России, которые будут определяющими для дальнейшего развития событий:

- политическая консолидация общества;
- стагфляция как ключевая проблема макроэкономики – это следует признать, несмотря на отсутствие пока роста безработицы (достаточно резкого торможения при скачке инфляции);
- потребность проведения последовательных институциональных реформ, способных обеспечить конкурентоспособность национальной экономики и отдельных фирм.

1.2.4. Экономическая политика в контексте накопленного опыта

Проблемы и вызовы настоящего времени не являются беспрецедентными. Поэтому при анализе сегодняшней ситуации имеет смысл опираться на существующий отечественный и международный опыт, на прецеденты относительно недавнего прошлого. Этот опыт не может восприниматься как непосредственное руко-

водство к действию, однако он важен для понимания контекста решаемых в настоящее время задач.

Особое внимание стоит обратить на следующие события и обстоятельства.

Прежде всего уместно проанализировать опыт двух предыдущих структурных кризисов XX в. – 1930-х и 1970-х годов. Структурный кризис не тождественен спаду, в его рамках могут чередоваться периоды рецессии и роста. Он представляет собой примерно десятилетний период турбулентности, в результате которого формировалась новая модель экономического роста, новые валютные конфигурации и новая доминирующая экономическая доктрина. Его политическое и интеллектуальное влияние сохраняется на десятилетия[1]. Опыт показывает, что каждый кризис качественно отличается от предыдущего, а потому подготовиться к нему нельзя. Сколько бы Б. Бернанке не уверял М. Фридмана[2], что новое поколение экономистов не повторит ошибок регуляторов периода Великой депрессии 1930-х годов, неповторение ошибок не спасло от серьезных макроэкономических проблем и не отменило необходимость проведения серьезных структурных реформ для преодоления «великой рецессии».

Для современной России особенно важны как опыт стагфляционной экономики 1970-х годов, так и выход из нее при помощи сочетания структурных реформ (последовательной либерализации), жесткой денежной политики и бюджетного стимулирования. Выход из стагфляции требует более жестких макроэкономических решений и не сводится к стандартным кейнсианским рецептам. В начале 1980-х годов выход из кризиса в США был найден благодаря сочетанию либерализационных мер (начатых еще в конце 1970-х при Дж. Картере), жесткой денежной политике руководителя ФРС П. Волкера[3], приведшей на первом этапе ее реализации к рецессии, и бюджетной экспансии администрации Р. Рейгана. Бюджетная экспансия 1980-х годов компенсировала денежную жесткость и связанные с ней высокие процентные ставки, создавая дополнительный спрос в экономике.

Для нас важны и уроки экономического развития СССР в последнее десятилетие его существования. На рубеже 1970–1980-х годов экономическое и политическое положение страны выглядело сверхустойчивым. «Единство партии и народа» в совокупности с высокими ценами на нефть (которые в реальном выражении находились примерно на уровне 2013 г.) позволяли реализовывать практически любой внутри- и внешнеполитический курс, поддерживая дружеские режимы в

[1] По словам Б. Бернанке, «Великая депрессия породила саму макроэкономическую теорию…, а опыт, пережитый в 1930-е годы, продолжает влиять на макроэкономические ожидания, политические рекомендации и тематику научных исследований» (Bernanke Ben S. The Macroeconomics of the Great Depression. A Comparative Approach // Journal of Money, Credit and Banking. 1995. Vol. 27. No 1. P. 1).

[2] Выступая на 90-летии Милтона Фридмана, Б. Бернанке (в то время профессор Принстонского университета и член совета директоров ФРС) говорил: «Позвольте мне немного злоупотребить моим статусом как официального представителя ФРС. Я хотел бы сказать Милтону и Анне [Шварц]: что касается Великой депрессии – вы правы, это была наша вина. И мы очень огорчены. Но благодаря вам это больше не повторится».

[3] Вступая в должность председателя ФРС в июне 1979 г., П. Волкер сказал: «Мы столкнулись с трудностями, которые до сих пор еще не встречались в нашей практике. У нас больше нет эйфории…, когда мы возомнили, что знаем ответы на все вопросы, касающиеся управления экономикой».

разных регионах мира. Запад проходил через системный кризис, и, казалось, влияние его ослабевало. Однако в начале 1980-х годов капиталистические страны вышли из кризиса структурно обновленными, их рост начал превышать советский. Ответом СССР стала политика ускорения (она предшествовала перестройке, т.е. институциональным реформам), которая по времени совпала с падением цен на нефть в 2,5–3 раза и привела к повышению темпов роста в течение двух лет, после чего произошла экономическая катастрофа. Иными словами, мы видим, что темпы экономического роста в условиях структурного кризиса не могут быть самоцелью, а между экономической стабильностью и крахом может пройти всего три года, два из которых экономика будет расти повышенными темпами.

Наконец, следует обратить внимание на опыт новой экономической политики (нэпа) 1921–1927 гг. Это была попытка сочетания государственной экономики с рыночными принципами хозяйствования. Ключевой ее проблемой было откровенное недоверие коммунистического руководства СССР к частному сектору, который тогда количественно доминировал в народном хозяйстве. Отсутствие взаимного доверия власти и бизнеса в совокупности к регулярно принимаемым решениям в интересах государственных трестов и вопреки интересам частных производителей приводило к тому, что бизнес весьма сдержанно относился к перспективам расширения своего производства, причем в первую очередь это касалось крестьянских хозяйств, которые тогда доминировали в экономике. Почти все известные экономисты утверждали, в том числе со ссылками на работы В.И. Ленина, что для обеспечения устойчивого роста и модернизации необходимо обеспечивать баланс интересов («смычку») государственного и частного секторов, промышленности и сельского хозяйства, обеспечивать необходимую пропорциональность развития секторов[1].

Однако этот путь предполагал умеренные темпы роста при рисках утраты политической власти руководством компартии – «государством диктатуры пролетариата». Высшее руководство выбрало путь отказа от экономической логики и решения экономических проблем административными и политическими мерами: частный сектор в ускоренном порядке был уничтожен, а отобранные у него ресурсы направлены на индустриализацию. Экономико-политические цели были достигнуты, однако ценой больших потерь – не только институциональных, но и человеческих. Иными словами, государство всегда имеет возможность выйти за пределы экономической логики, поскольку политические задачи в краткосрочном периоде доминируют над экономической проблематикой[2].

Обратим внимание, что руководство Китая после трех десятилетий экспериментирования с традиционной советской (мобилизационной) моделью приняло в

[1] Модель сбалансированной индустриализации разрабатывалась Н. Кондратьевым, В. Базаровым и рядом других экономистов, группировавшихся вокруг Наркомфина и Госплана. На политическом уровне за нее выступали Н. Бухарин, А. Рыков и Г. Сокольников. Лозунгом этой модели стал призыв к крестьянам богатеть, рассчитывая на «врастание кулака в социализм» (Дискуссии подробно описаны в книгах: Эрлих А. Дискуссии об индустриализации в СССР, 1924–1928. М.: Дело, 2010; Ясный Н. Советские экономисты 1920-х годов. Долг памяти. М.: Дело, 2012).

[2] «Политика есть концентрированное выражение экономики», – говорил В.И. Ленин. Но здесь же он добавлял: «Политика не может не иметь первенства над экономикой» (Ленин В.И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 42. С. 278).

1978 г. принципиальное решение о повороте к экономической логике индустриализации, что за следующие 30 лет вернуло ей утраченный в XIX в. статус крупнейшей экономики мира.

1.3. Дискуссии об экономической политике и стимулировании роста

Ключевой проблемой современного развития России является, несомненно, экономический рост. Начиная с 2000 г. страна росла в основном темпами, превышающими среднемировые, что сформировало определенные ожидания – не только экономические, но главным образом политические. На протяжении последних двух лет ситуация оказалась иной, причем практически все экономисты и политики признают, что торможение определяется не конъюнктурными, а фундаментальными, прежде всего институциональными факторами. Практически все писали и о том, что модель роста, основанная на вовлечении доступных ресурсов (производственных мощностей, рентных доходов) и тем самым на расширении спроса, не может быть устойчивой и долгосрочной. Для выхода на траекторию устойчивого роста необходимы институциональные реформы, т.е. формирование устойчивых правил игры, понятных хозяйственным субъектам и позволяющих им прогнозировать последствия тех или иных экономических решений. В данном случае речь идет даже не о конкретном наборе мер – важно, чтобы эти правила существовали, соблюдались и были бы понятны субъектам хозяйственной жизни.

Как было отмечено выше, краткосрочный экономический рост (рост любой ценой) не может быть самоцелью, поскольку важен именно рост, устойчивый в долгосрочной перспективе и сопровождаемый модернизацией.

Вокруг вопроса об источниках этого роста и ведутся основные дискуссии.

1.3.1. Две модели экономического роста

Для экономического роста нужны инвестиции. В условиях ограниченности доступа к внешним рынкам ключевое внимание следует уделить внутренним источникам инвестиций. И здесь существует традиционная развилка: должны ли инвестиции обеспечиваться прежде всего государством или же частным бизнесом?

Первый сценарий является по форме административным, а по сути – мобилизационным. Государство, разочаровавшееся в готовности бизнеса инвестировать, может сконцентрировать ресурсы у себя и направить их в приоритетные секторы экономики. Этот путь, хорошо известный из опыта XIX и XX вв., может привести к повышению темпов роста, но на этом пути очень трудно обеспечить эффективность и глобальную конкурентоспособность отечественной экономики. Для решения задач ускоренной индустриализации лучше всего использовать бюджет и государственные банки – именно так в изложении А. Гершенкрона[1] выглядели институты развития того времени. Источники – это налоги, накопленные резервы, государственные заимствования и печатный станок (кредитование правительства

[1] Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective // Gerschenkron, Alexander. Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

кредитором последней инстанции). Причем последние два источника тесно переплетены – госзаймы в конечном счете финансируются Центральным банком.

В настоящее время частыми стали предложения поручить Банку России выдавать кредиты под крупные инвестиционные проекты предприятий (по-видимому, одобренные государством) под «доступные» (существенно ниже инфляции) проценты. Очевидно, что мобилизационный путь предполагает эмиссионное финансирование – если не бюджета, то квазибюджетных операций. Он неизбежно сводится к трем шагам: собрать или напечатать деньги, раздать их правильным образом отобранным предприятиям, а также ввести валютный контроль (ограничить конвертируемость национальной валюты), чтобы не допустить попадания эмитированных денег на валютный рынок. Эта логика на следующем этапе с неизбежностью (как свидетельствует опыт многих стран XX в.) приводит к замораживанию цен (введению государственного контроля за ценами) и заработной платы. Эти тезисы изначально никогда не озвучиваются, но они являются обязательными условиями реализации административного (мобилизационного) сценария.

Другой сценарий экономической политики является экономическим (а по сути либерализационным) и направлен на создание стимулов для формирования частных сбережений, трансформацию их в инвестиции и на этой основе – ускорение экономического роста. Он более сложен интеллектуально и организационно, поскольку многие решения требуют обсуждения и тщательной проработки. Он не дает быстрых результатов, так как требуется определенное время для достижения доверия между экономическими агентами (предпринимателями, работниками, государством), без которого не будут проходить экономические сигналы. Преимуществом этого подхода является то, что он дает более устойчивые результаты и существенно снижает амплитуду политических и экономических колебаний.

Либерализационный вариант не был популярен в условиях классической догоняющей индустриализации первой половины XX в. Однако за последние десятилетия, по мере роста постиндустриальной модели, он получает распространение не только при преодолении кризисов в развитых странах, но и при решении задач догоняющего развития в развивающихся странах. Наиболее масштабным примером такого рода развития является Китай после 1978 г. и особенно после подавления студенческих волнений в 1989 г., когда против этой страны были применены экономические санкции. Несмотря на доминирование в Политбюро ЦК КПК сторонников мобилизационной точки зрения, Дэн Сяопин настоял на принятии шагов в направлении последовательной либерализации и расширения частной инициативы. Именно в результате этой либерализации в Китае с 1992 г. и начался бурный рост инвестиций и ВВП[1].

Есть и другие примеры ускоренного роста на основе либерализации (Чили, Финляндия, Ирландия, ЮАР, Польша), а вот примеров ускоренного роста в рамках мобилизационной модели за последние полвека привести нельзя.

Поскольку каждый структурный кризис приводит к переоценке и пересмотру модели регулирования экономики, вопрос о перспективах либеральной модели и

[1] Киссинджер Г. О Китае. М.: АСТ, 2014. С. 469–475; Кадочников П., Пташкина М. Либерализация внешней торговли в Китае: ответ на вызовы начала 1990-х годов // Экономическая политика. 2014. № 6. С. 103–113.

возможности возврата к масштабному государственному вмешательству возник уже в 2008 г., сразу после краха одного из ведущих американских инвестиционных банков Lehman Brothers. Поначалу казалось, что кризис обернется возвратом «большого государства». Но вскоре зазвучали предостережения от грубого вмешательств государства в экономическую жизнь, от вульгарного кейнсианства (Crass-Keynesianism). Одним из первых с такими предостережениями уже в начале 2009 г. выступил В.В. Путин: «Известно, что во времена кризиса силен соблазн простых и популистских решений… Возможная ошибка – это чрезмерное вмешательство в экономическую жизнь со стороны государств, слепая вера во всемогущество государства. Да, усиление его роли в условиях кризиса – это естественная реакция на провалы рыночного регулирования. Однако вместо того, чтобы заняться совершенствованием рыночных механизмов, появился соблазн максимально расширить непосредственное участие государства в экономике… В Советском Союзе в прошлом веке роль государства была доведена до абсолюта. Что в конце концов привело к тотальной неконкурентоспособности нашей экономики, мы за это дорого заплатили. Этот урок нам дорого обошелся. Уверен, никто не хотел бы его повторять»[1]. О необходимости либерализации условий деятельности бизнеса, обеспечения свободы предпринимательской деятельности говорилось и в Послании президента России в декабре 2014 г.

1.3.2. Механизмы обеспечения роста

В настоящее время опыт бюджетного и денежного стимулирования является одной из наиболее популярных тем экономических дискуссий. Развитые страны Запада (включая Японию, если «Запад» понимать в экономико-политическом, а не в географическом смысле) активно задействуют эти методы, хотя и с неоднозначными результатами. Часто раздаются призывы использовать эти инструменты в России. Однако макроэкономическая ситуация здесь радикальным образом отличается от Запада.

В отличие от Запада, где основными проблемами являются высокий долг и (или) бюджетный дефицит при исключительно низкой инфляции (или даже дефляции), в России экономическое торможение происходит на фоне достаточно устойчивого бюджета, низкого государственного долга при высокой инфляции, которая в 2014 г. вернулась к двузначным цифрам. Иными словами, в России речь идет о стагфляции, которая не лечится методами количественных смягчений. Напротив, преодоление стагфляции требует ужесточения денежной политики, подавления инфляции до приемлемых для возобновления экономического роста уровней и только на этом фоне – снижения процентных ставок. Повторим: опыт Запада рубежа 1970–1980-х годов для России наших дней представляется более актуальным.

В России сейчас невозможен путь денежного стимулирования (quantitative easing), поскольку его результатом были бы дальнейшая дестабилизация, ускорение инфляции и спад экономической активности. Тем более что у России не очень хорошая «кредитная история» инфляции – она является высокоинфляционной страной вот уже на протяжении четверти века.

[1] Путин В.В. Выступление в Давосе 29 января 2009 г. // http://www.vesti.ru/doc.html?id=246949

Не решают проблему и стимулирование роста и административное снижение процентной ставки. Дороговизна кредитных ресурсов в России определяется не столько ставкой рефинансирования (или ее аналогом в той или иной форме, например, ключевой ставкой), сколько уровнем доверия к проводимой политике и к надежности контрагентов. Это легко заметить по разрыву между ставкой Центрального банка и коммерческими ставками, по которым выдаются кредиты бизнесу. В России этот разрыв достаточно велик по сравнению с другими развитыми странами (*табл. 6*).

Таблица 6

Спред между кредитной и учетной ставками центральных банков в отдельных странах мира, 2013 г.

Страна	Учетная ставка	Кредитная ставка	Спред
	% годовых	% годовых	п.п.
США	0,75	3,25	2,50
Канада	1,25	3,00	1,75
Япония	0,30	1,30	1,00
Бразилия	16,49	27,39	10,90
Китай	3,25	6,00	2,75
Индия	8,75	10,29	1,54
ЮАР	5,00	8,50	3,50
Россия	5,50	9,47	3,97

Важным фактором доверия является и устойчивость национальной валюты. В этом отношении 2014 г. был крайне тяжелым для рубля. Рубль оказался под давлением двух мощных внешних факторов – обострения геополитической ситуации и динамики цены на нефть.

Не только процентная ставка (доступность денег) является важным фактором денежной политики, влияющим на экономический рост. Не менее значимо и доверие к национальной валюте. В условиях сочетания экономических санкций и падающей цены на нефть рубль оказался одной из наиболее неустойчивых валют, что резко отличает нынешнюю ситуацию от 2008–2009 гг. Теперь проблемой становится не обменный курс как таковой, а его стабильность на новом равновесном уровне.

Несмотря на то что российские власти в 2014 г. неоднократно отвергали возможность введения валютного контроля, было бы неправильно полностью списывать этот инструмент из арсенала денежной политики. Могут возникнуть обстоятельства, при которых введение элементов валютного контроля оказывается целесообразным, и в этой ситуации важно учесть те ограничения, о которых говорилось выше[1].

С точки зрения денежной политики ключевой задачей предстоящего периода становится подавление инфляции. Двузначная инфляция и порождаемые ею высокие номинальные процентные ставки являются сегодня главным макроэкономическим препятствием для экономического роста. Необходимо последовательно реализовывать подавление инфляции до целевых 4% за ближайшие три года. Это непростая, но решаемая задача. При всех бюджетных проблемах, создаваемых не-

[1] Jeanne O. Putin Has One Weapon to Protect the Rouble – He Must Use It Wisely // The Financial Times. 2014. December 23.

высокими ценами на нефть (если реализуется такой сценарий), возникает возможность выйти из ловушки «голландской болезни», что существенно упрощает проведение дезинфляции.

Если денежная ситуация в России существенно сложнее, чем на Западе, то бюджетная, напротив, выглядит гораздо стабильнее благодаря низкому государственному долгу и стремящемуся к нулю бюджетному дефициту. Казалось бы, это создает определенное пространство для бюджетного стимулирования. Однако на самом деле возможности количественного роста бюджетных расходов весьма ограничены, и тому есть несколько причин.

Во-первых, ограниченность ресурсов дополнительного финансирования. Рынки внешнего долга для России закрыты. Наращивание внутреннего долга в условиях практически нулевых темпов роста будет оттягивать ресурсы от частных инвестиций или сведется к выкупу государственного долга Центральным банком. В обоих случаях есть риск получить эффект, обратный ожидаемому: вместо стимулирования экономического роста дополнительный бюджетный спрос уйдет в инфляцию. Дополнительный спрос за счет финансирования из средств накопленных суверенных фондов может дать определенный эффект, но их будет явно недостаточно, учитывая существующие внешние и внутренние ограничения.

Во-вторых, остается открытым вопрос о наличии внутренних резервов для адекватной реакции на повышение спроса. Оценки производственного потенциала, обсуждаемые в настоящее время среди экономистов, противоречивы. С одной стороны, ряд исследований показывает, что экономика находится почти на границе производственных возможностей и дальнейший рост требует повышения совокупной факторной производительности[1]. С другой стороны, по данным Росстата, загруженность производственных мощностей составляет порядка 60–65%, причем аналогичные результаты дают и опросы предприятий, проводимые ИЭП имени Е.Т. Гайдара[2].

Однако если вопрос о свободных производственных мощностях может быть дискуссионным, то низкая безработица и сокращение численности населения в трудоспособном возрасте являются серьезным барьером для позитивной реакции бизнеса на повышение спроса. Внешняя миграция также перестает быть источником дополнительной рабочей силы, поскольку девальвация рубля снижает привлекательность работы в России, и поток мигрантов в конце 2014 г. начал сокращаться.

В-третьих, проблемой является структура бюджетных расходов с точки зрения их влияния на экономический рост[3]. За последние несколько лет она претерпела

[1] Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 гг. // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 7–37.

[2] «Средний уровень загрузки производственных мощностей, по оценке опрошенных руководителей, в декабре 2014 г. составил 62%. 91% респондентов считают, что их производственные мощности обеспечат удовлетворение ожидаемого в ближайшие 6 месяцев спроса на продукцию, из них 11% указывают на избыточность имеющихся мощностей» (Росстат. Деловая активность организаций в России. Декабрь 2014. // http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/264.htm).

[3] IMF. Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis. Prepared by Keyoung Chu, Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Daniel Hewitt, Sergio Lugaresi, Jerald Schiff, Ludger Schuknecht, and Gerd Schwartz // IMF Pamphlet Series. 1995. No 48.

существенные изменения. Расходы, способствующие росту запасов и качества факторов производства (труда и капитала), а также повышению совокупной факторной производительности (эффективности использования факторов производства, прежде всего – вложений в инфраструктуру) не увеличились, а по некоторым статьям сократились в долях ВВП. Одновременно увеличивалась доля непроизводительных расходов – на оборону, государственное управление, охрану правопорядка. Понимая политическую значимость некоторых из этих расходов, нельзя игнорировать, что этот структурный сдвиг ограничивает результативность бюджетного стимулирования[1].

Словом, бюджетное стимулирование само по себе требует проведения соответствующих институциональных реформ и повышения эффективности бюджетных расходов. Последнее делает необходимым продвижение по крайней мере в двух направлениях: как осуществления бюджетного маневра в пользу отраслей с более высокой бюджетной эффективностью (прежде всего это социальная и транспортная инфраструктура), так и совершенствования бюджетных процедур.

Отдельной проблемой является функционирование бюджетного правила – способа использования конъюнктурных доходов в текущей бюджетной политике. В 2014 г. велась острая дискуссия по вопросу целесообразности сохранения правила, требующего резервировать сверхдоходы от нефти и газа. Пока цена на нефть оставалась высокой, на Министерство финансов России оказывалось давление с целью направления всех доходов в бюджет для компенсации снижающейся деловой активности за счет государственных вливаний. Когда же цены на нефть стали резко падать и, в соответствии с бюджетным правилом, накопленные резервы должны были быть направлены на компенсацию выпадающих доходов, Минфин России предложил признать бюджетное правило фактически отмененным и провести секвестр расходов, чтобы сохранить резервы на будущее.

Однако в дискуссии о бюджетном правиле существует важный аспект, касающийся принципов проведения экономической политики в условиях значительного влияния рентных доходов. Несомненна необходимость формирования специальных механизмов, смягчающих зависимость бюджета (и всей экономической системы) от непредсказуемых конъюнктурных колебаний. На протяжении предшествующего десятилетия эта проблема решалась путем выведения части сверхдоходов в суверенные фонды (в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния). Это было гораздо лучше, чем расходовать всю ренту в текущем бюджете, как это делал Советский Союз в 1970–1980-е годы. Однако опыт 2009–2012 гг. продемонстрировал серьезный недостаток такого рода сбережения: наличие «подушки безопасности» дестимулирует модернизацию. Кризис же, напротив, – это время, которое подталкивает к модернизации, однако наличие ресурсов позволяет его смягчить в логике business as usual.

По нашему мнению, в настоящее время требуется переосмыслить саму идеологию использования конъюнктурных сверхдоходов и, соответственно, бюджетного

[1] Кнобель А.Ю., Соколов И.А. Оценка бюджетной политики РФ на среднесрочную перспективу // Экономическое развитие России. 2012. № 12 (19). С. 23–32; Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35–59; Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3. С. 4–20.

правила. С учетом российских политических реалий представляется целесообразным более жестко определить цену отсечения конъюнктурных доходов (зафиксировать ее на достаточно низком уровне) и балансировать текущий бюджет (т.е. бюджет возобновляемых обязательств) на уровне доходов, максимально защищенных от влияния внешних факторов. В случае же появления дополнительных рентных доходов их следует направлять на формирование бюджета развития, т.е. финансировать расходы с конечным временным горизонтом. Такая модель позволяла бы активнее инвестировать в развитие при благоприятной конъюнктуре и не создавала бы искушения заливать проблемы деньгами при наступлении кризиса.

Притом что проблемы макроэкономической стабильности выходят на передний план как необходимое условие экономического роста, перед страной по-прежнему стоит задача осуществления комплекса институциональных реформ, о которых в последние годы уже много было сказано[1]. Среди *приоритетов* ближайшего времени выделяются следующие:

- обеспечение правовой и политической защищенности предпринимательской деятельности как ключевой предпосылки самого существования рыночной экономики;
- обеспечение конкуренции во всех секторах экономики (это особенно актуально в нынешних условиях санкций и девальвации рубля, которые являются факторами существенного ограничения конкуренции со стороны иностранных производителей);
- снижение административных барьеров для ведения бизнеса;
- приоритетное развитие отраслей человеческого капитала – образования и здравоохранения;
- повышение эффективности финансовой системы при сохранении задачи формирования в России международного финансового центра в качестве одного из институциональных ориентиров;
- повышение эффективности деятельности инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием, превращение их из институционального источника инфляции в инструмент контрциклической инвестиционной политики;
- повышение эффективности рынка труда, обеспечение его гибкости и стимулирование мобильности рабочей силы, стимулирование перемещения ее в точки (отрасли, регионы) экономического роста;
- формирование современной модели внешнеэкономической политики, основанной на активном участии в формировании интеграционных групп и глобальных цепочек добавленной стоимости.

* * *

В 2008 г. часто писали о том, что «кризисом надо воспользоваться» для модернизации экономической и общественной жизни. Тогда этот принцип реализовать не удалось. Остается надеяться, что урок пятилетней давности будет усвоен.

[1] Мау В. Между модернизацией и застоем: экономическая политика 2012 года // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 4–23.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика

Основные события в сфере денежно-кредитной политики в 2014 г. определялись негативными процессами в российской экономике, связанными со сложной геополитической обстановкой, масштабным оттоком капитала и снижением цен на энергоносители.

В 2014 г. Банк России при реализации денежно-кредитной политики столкнулся с рядом глобальных вызовов. К особенностям экономической ситуации 2014 г. следует отнести двусторонние санкции и масштабное ослабления курса рубля за январь–декабрь 2014 г., в результате чего инфляция оказалась выше целевого уровня (5%), установленного на 2014 г. в соответствии с основными направлениями денежно-кредитной политики ЦБ РФ на 2014–2016 гг., и составила 11,4%. Для стабилизации курса рубля и инфляционных ожиданий Банк России неоднократно повышал ключевую ставку процента с 5,5% в январе до 17% в декабре 2014 г.

10 ноября 2014 г. Банк России упразднил действовавший механизм курсовой политики, отказавшись от интервала допустимых значений рублевой стоимости бивалютной корзины и проведения регулярных интервенций на границах указанного интервала и за его пределами. Фактически, Банк России впервые в новейшей истории России перешел к плавающему валютному курсу, оставив за собой право проводить операции на внутреннем валютном рынке лишь в случае возникновения угроз для финансовой стабильности.

2.1.1. Денежный рынок

За январь–декабрь 2014 г. денежная база в широком определении увеличилась на 7,9% и на 1 января 2015 г. составила 11,3 трлн руб. Ключевым фактором роста денежной базы в 2014 г. оставались операции Банка России по предоставлению средств коммерческим банкам. Фактором, способствующим сокращению денежной базы в 2014 г. стали операции Банка России по продаже иностранной валюты на внутреннем рынке. Напомним, что за 2013 г. денежная база увеличилась на 6,6% до 10,5 трлн руб.

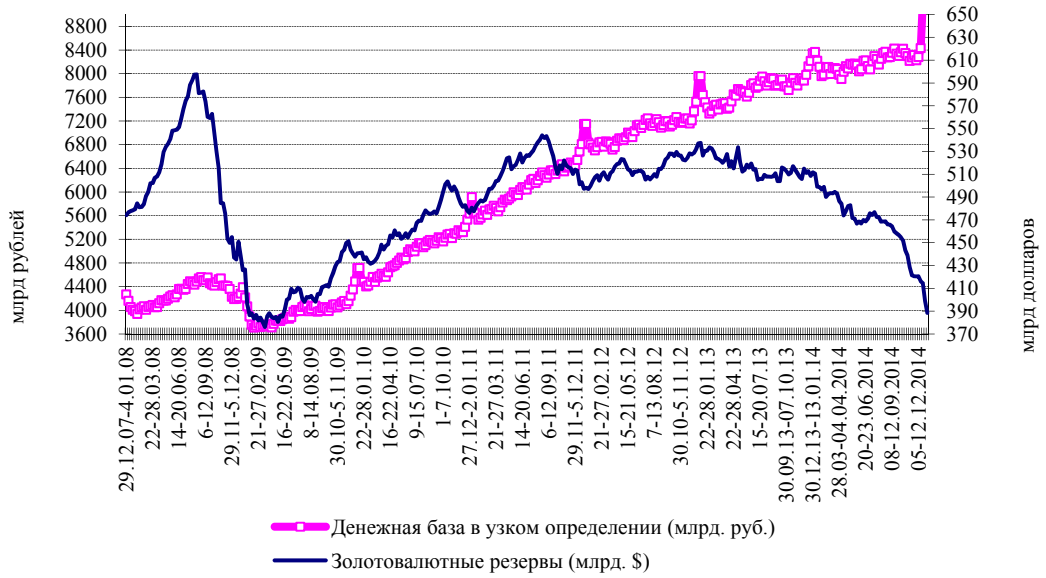
Отметим, что, несмотря на заявления ЦБ РФ о переходе к режиму таргетирования инфляции к 2015 г. и проведение мер, направленных на повышение гибкости механизма курсообразования, ЦБ РФ в 2014 г. существенно увеличил свое при-

сутствие на валютном рынке, осуществляя значительные операции по продаже иностранной валюты. Для сравнения, начиная с 2010 г. годовой объем нетто-покупки иностранной валюты снижался (в 2010 г. – 34,1 млрд долл., в 2011 г. – 12,4 млрд долл., в 2012 г. – 7,6 млрд долл.). Однако, за 2013 г. размер нетто-продажи иностранной валюты достиг 27 млрд долл., а в 2014 г. – превысил 83,4 млрд долл. Данные меры были вызваны стремлением Банка России замедлить темп обесценения курса национальной валюты, учитывая неблагоприятные внешнеэкономические и геополитические условия.

Такая интервенционная политика ЦБ РФ в целом не противоречит задаче перехода к инфляционному таргетированию, так как из-за действия эффекта переноса обменного курса в цены ослабление рубля оказалось одним из основных факторов ускорения инфляции в 2014 г. Однако, расходование международных резервов на поддержание курса национальной валюты в конечном счете оказалось малорезультативным, учитывая фактический масштаб ослабления курса. По всей видимости, ЦБ РФ следовало либо проводить более значительные интервенции, чтобы снизить возможности рыночных игроков зарабатывать на краткосрочных курсовых колебаниях и не допустить роста девальвационных ожиданий, либо резко и одномоментно ослабить курс рубля, не растягивая процесс его ослабления во времени. Помимо этого, своевременное введение лимитов на предоставление рублевой ликвидности, снижающих возможности коммерческих банков играть против рубля, позволило бы повысить эффективность проводимой регулятором политики. Напомним, что лимит на предоставление рублевой ликвидности с помощью операций «валютный своп» был введен лишь в ноябре 2014 г. и составил 2 млрд долл.

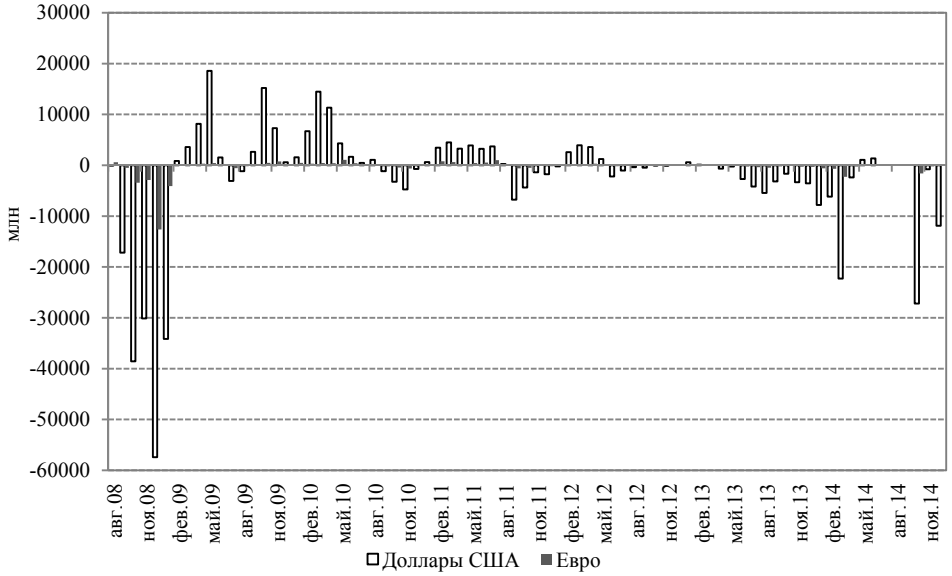
Однако ключевой краткосрочной мерой денежно-кредитной политики должно было стать своевременное повышение ключевой ставки процента до уровня, делающего экономически невыгодным использование краткосрочных рублевых займов для покупок иностранной валюты в расчете на ослабление рубля. Отметим, что ЦБ РФ принял решения о существенном повышении ключевой ставки процента (до 17% годовых) лишь в декабре 2014 г. (см. раздел 2.1.3. «Основные решения в области денежно-кредитной и валютной политики»).

По итогам 12 месяцев 2014 г. величина международных резервных активов России снизилась на 124,1 млрд долл. (24,4%) и на начало января 2015 г. составила 385,5 млрд долл. (*рис. 1* и *2*). За 2014 г. объем валютных резервов уменьшился на 130,2 млрд долл. (–27,7%). За 2013 г. валютные резервы снизились на 17 млрд долл. (–3,5%). Запасы монетарного золота увеличились на 6,1 млрд долл. (+15,3%) по сравнению с началом года, что преимущественно было обусловлено его положительной переоценкой. В результате на 1 января 2015 г. доля валютных резервов в общей сумме резервных активов составила 88,0% (92,2% в 2013 г.), а удельный вес золота – 12,0% (7,9% в 2013 г.). В настоящее время объем резервов является достаточным для обеспечения стабильности платежного баланса РФ, поскольку покрывает как 10 месяцев импорта товаров и услуг в РФ (13 месяцев в 2013 г.), так и выплаты по внешнему долгу, которые предстоит осуществить в 2014–2015 гг. Однако в случае дальнейшего снижения резервов их объем может оказаться ниже величины, поддерживающей уровень кредитного рейтинга РФ и ее макроэкономическую стабильность.



Источник: Банк России.

Рис. 1. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных (международных) резервов РФ в 2008–2014 гг.



Источник: Банк России.

Рис. 2. Валютные интервенции (чистая покупка валюты) Банка России в 2008–2014 гг.

Величина накопленных средств расширенного правительства на счетах ЦБ за 11 месяцев 2014 г. увеличилась на 2,7 трлн руб. (46%), что объясняется прежде всего переоценкой средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в иностранной валюте (*табл. 1*).

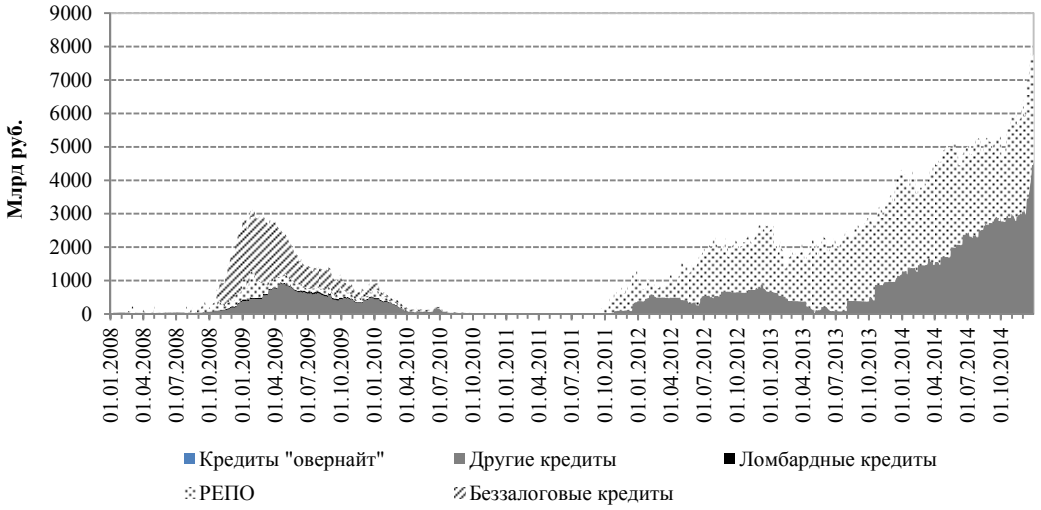
Таблица 1

Баланс Банка России в 2013–2014 гг.

	01.01.2013		01.01.2014		01.12.2014	
	млрд руб.	**% от активов/пассивов**	**млрд руб.**	**% от активов/пассивов**	**млрд руб.**	**% от активов/пассивов**
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	14525436	70,4	15091147	66,9	17366198	60,8
Кредиты и депозиты	3158355	15,3	4881376	21,6	7263702	25,4
Драгоценные металлы	1646187	8,0	1394150	6,2	2299460	8,1
Ценные бумаги	456314	2,2	450306	2,0	630958	2,2
Прочие активы	251549	1,2	99468	0,4	128815	0,5
Итого по активу	**20630744**	100	**22562411**	100	**28580786**	100
Наличные деньги в обращении	7667950	37,2	8307755	36,8	7922408	27,7
Средства на счетах в Банке России	9404984	45,6	10358984	45,9	12577139	44,0
в том числе Правительства РФ	4913764	23,8	5848761	25,9	8536119	29,9
кредитных организаций – резидентов	2185349	10,6	2196821	9,7	2174339	7,6
Средства в расчетах	158	0,0	5680	0,03	17415	0,06
Выпущенные ценные бумаги	–	–	–	–	–	–
Обязательства перед МВФ	447686	2,2	500028	2,2	695697	2,4
Прочие пассивы	138183	0,7	108785	0,5	4199069	14,7
Капитал	2724457	13,2	3151918	14	3169058	11,1
Прибыль отчетного года	247326	1,2	–	–	–	–
Итого по пассиву	**20630744**	100	**22562411**	100	**28580786**	100

Источник: Банк России.

На *рис. 3* представлена динамика задолженности коммерческих банков перед ЦБ РФ. Начиная с 2011 г. наблюдается тенденция существенного роста объемов предоставления ликвидности кредитным организациям Банком России. В 2014 г. размер задолженности превысил пиковые значения кризисного периода 2009 г. практически в два раза, увеличившись за 12 месяцев в 2,1 раза и составив по состоянию на 1 января 2015 г. 9,3 трлн руб. По состоянию на 1 января 2014 г. 70% суммарной задолженности кредитных организаций перед регулятором на сумму 6,7 трлн руб. приходилось на 5 банков. Основным источником привлечения ликвидности кредитными организациями со стороны регулятора являются аукционы РЕПО, средняя задолженность по которым за 12 месяцев 2014 г. равнялась 2,69 трлн руб. (2,63 трлн руб. в 2013 г., 1,9 трлн руб. в 2012 г., 1,1 трлн руб. в 2011 г.), а также кредиты под залог нерыночных активов и поручительств, средняя задолженность по которым за 12 месяцев 2014 г. составила 2,3 трлн руб. (0,46 трлн руб. в 2013 г., 0,55 трлн руб. в 2012 г.). Максимальный объем средств предоставляется на аукционах РЕПО сроком 1 неделя (в среднем за 2014 г. – 2,6 трлн руб., за 2013 г. – 1,6 трлн руб.).



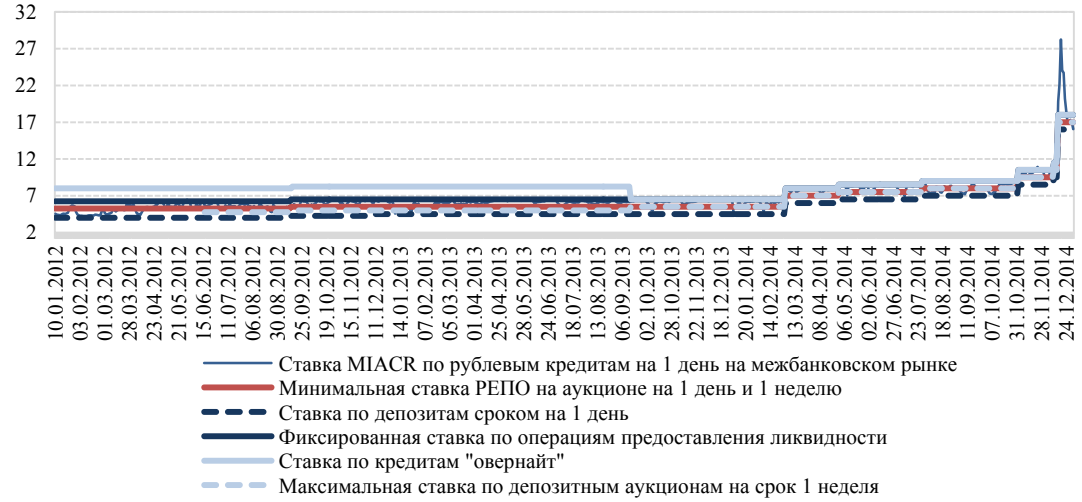
Источник: Банк России.

Рис. 3. Задолженность коммерческих банков перед Банком России в 2008–2014 гг.

Средневзвешенные ставки по краткосрочным операциям РЕПО составляли за период с января по декабрь 2014 г. 8,3%. В 2014 г. отмечался стремительный рост задолженности банковского сектора по кредитам ЦБ РФ, обеспеченным нерыночными активами и поручительствами, что связано с исчерпанием залоговой базы для проведения сделок РЕПО. Однако, рост задолженности под нерыночные активы и поручительства во II и III кв. 2014 г. оказал положительное влияние на объем необремененного рыночного обеспечения. В частности, в III кв. 2014 г. утилизация рыночных активов уменьшилась с 53 до 51%. По оценкам Банка России, риски дефицита рыночного обеспечения в краткосрочной перспективе можно считать низкими с учетом замедления темпов кредитования и денежной массы.

Трехмесячный кредитный аукцион РЕПО, обеспеченный нерыночными активами (векселями, кредитными требованиями) по плавающей процентной ставке, был введен Банком России в 2013 г. В среднем в 2014 г. ежемесячный объем предоставляемых регулятором средств по данному инструменту составил 490 млрд руб. по средневзвешенной ставке 7,8%. Напомним, что минимальная стоимость кредита привязана к ключевой ставке недельного РЕПО, плюс 0,25 п.п. 10 ноября 2014 г. был проведен аукцион РЕПО под залог нерыночных активов сроком 18 месяцев, банкам было предоставлено 150 млрд руб. по ставке 9,75%, что соответствовало максимальному объему предоставляемых средств. Преимущество трехмесячного аукциона перед аналогичными аукционами на бо́льшие сроки заключается в бо́льшей доступности залога нужной срочности для кредитных организаций и увеличении залоговой массы, которой располагают банки, за счет снижения срока предоставления средств. Несмотря на весьма выгодные условия кредитования по плавающая ставке, участие в подобном аукционе доступно лишь для крупных банков, у которых заметно выше залоговая база.

Ставка процента на рынке межбанковского кредитования[1] за 12 месяцев 2014 г. увеличилась в 2,5 раза (с 6,3% в среднем в январе 2014 г. до 15,5% в среднем в декабре 2014 г.). Ставка по межбанковским кредитам находилась в верхней части процентного коридора ЦБ РФ, периодически приближаясь к его верхней границе (*рис. 4*). Наиболее существенно ставка MIACR по 1-дневным межбанковским кредитам в рублях пересекала верхнюю границу процентного коридора в период с 10 по 24 декабря 2014 г. в связи паническими настроениями на межбанковском рынке, обусловленными повышением ключевой ставки процента и использованием лимитов на предоставление рублевой ликвидности. В целом среднегодовое значение ставки MIACR по однодневным межбанковским кредитам в рублях увеличилась в 2,6 раза с 6,1% в 2013 г. до 16,1% в 2014 г. Отметим, что в условиях, когда основным каналом роста денежной базы являются операции ЦБ РФ, именно решения Банка России определяют динамику процентных ставок. Дополнительным фактором роста ставки процента на межбанковском рынке, начиная со II квартала 2014 г., оказалось ограничение доступа к источникам внешнего финансирования для ряда российских госбанков со стороны США и ЕС, а также увеличение ключевой ставки процента ЦБ РФ.



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

Рис. 4. Коридор процентных ставок Банка России и динамика межбанковского рынка в 2012–2014 гг.

Отметим, что в перспективе расширение использования Банком России инструментов предоставления ликвидности на длительные сроки (трехмесячных – годовых аукционов РЕПО под залог нерыночных активов) позволит банкам высвободить рыночное обеспечение и создаст условия для дополнительного роста объемов и доступности межбанковского кредитования.

Рассмотрим структуру денежной базы в широком определении более подробно (*табл. 2*).

[1] Межбанковская ставка – среднемесячная ставка MIACR по 1-дневным межбанковским кредитам в рублях.

Таблица 2

Динамика денежной базы в широком определении в 2014 г. (млрд руб.)

	01.01.2014	01.04.2014	01.07.2014	01.10.2014	01.01.2015
Денежная база (в широком определении)	10504	9344,7	9672,4	9947,9	11332
- наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций	8308	7620,7	7779,9	7943,8	8840,5
- корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	1270	1162,6	1371,5	1358,6	1215,5
- обязательные резервы	442,7	450	432,1	429,4	471,3
- депозиты кредитных организаций в Банке России	118,7	220	89	216,1	804,6
- облигации Банка России у кредитных организаций	0	0	0	0	0
Справочно: избыточные резервы	1788	1281	1461	1575	2020

Источник: Банк России.

Среди компонент широкой денежной базы, объем которых увеличился, можно выделить обязательные резервы банков (рост на 15,3% до 471 млрд руб.), депозиты кредитных организаций в Банке России (рост на 55% до 804,6 млрд руб.), наличные деньги в обращении (рост за 2014 г. на 6,4% до 8840,5 млрд руб.). Снизились корреспондентские счета кредитных организаций (сокращение на 4,3% до 1215,5 млрд руб.).

В среднем в январе–ноябре 2014 г. денежная масса М2 росла с темпом в 8,7% в годовом выражении (к аналогичному периоду предыдущего года). На протяжении большей части 2014 г. наблюдалось замедление годовых темпов прироста денежной массы М2 с 14,6% в январе до 6% в ноябре. В 2010 г. в среднем за год темп прироста денежной массы составил 32,5%, в 2011 г. – 24,3%, в 2012 г. – 19,4%, в 2013 г. – 15,3%.

Таким образом, увеличение темпов прироста денежного агрегата М2 в целом за 11 месяцев 2014 г. является весьма умеренным по сравнению с предшествующими периодами и само по себе не создает предпосылок нарушения ценовой стабильности со стороны монетарных факторов.

Учитывая то, что за 11 месяцев 2014 г. денежная база сократилась на 8,2%, денежная масса – на 3,6%, денежный мультипликатор (отношение М2 к денежной базе) увеличился на 5%. В период с января по ноябрь 2014 г. денежный мультипликатор в среднем составлял 3,2. 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 1993–2013 г. денежный мультипликатор вырос с 3,1 до 6,1.

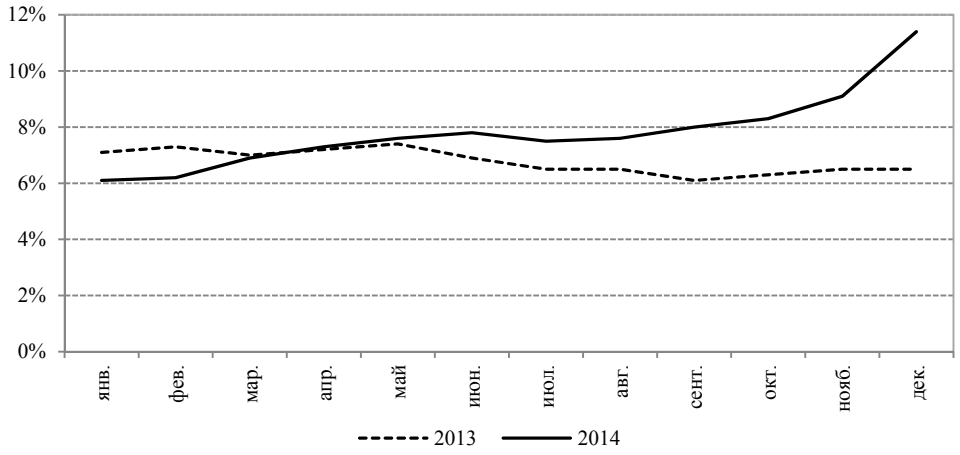
Уровень монетизации российской экономики (отношение М2 к ВВП) за период 1999–2013 гг. увеличился в 2,7 раза до 55,8% в 2013 г. Для сравнения в Белоруссии отношение М2 к ВВП за аналогичный период выросло в 1,8 раз до 30,4%, в Казахстане – в 2,5 раза до 34,0% в 2013 г., на Украине в 3,7 раза до 62,5%. Относительно меньшие темпы роста монетизации ВВП в период 1999–2013 гг. были характерны для большинства стран Центральной и Восточной Европы, например,

в Польше отношение М2 к ВВП увеличилось в 1,5 раз до 59,9% в 2013 г., в Германии данный показатель оставался относительно стабильным и достиг 163% в 2013 г. Отметим, что относительно низкий уровень монетизации российской экономики обусловлен более низким уровнем развития финансовой системы РФ.

Если анализировать компоненты денежной массы, то можно заметить, что депозиты населения в январе–ноябре 2014 г. в среднем росли на 8,6% в годовом выражении (18,3% в 2013 г.), депозиты нефинансовых организаций и финансовых организаций в среднем увеличивались на 8,3% (12% в 2013 г.). Денежный агрегат М0 в среднем в годовом выражении рос на 7,2% в 2014 г. (8,2% в 2013 г.), а его доля в М2 в среднем составляла 22,4% (22,6% в 2013 г.). Отметим, что в Польше отношение денежного агрегата М0 к М2 в 2013 г. равнялось 17,1% (18,5% в 2012 г.), на Украине – 26,2% (26,4% в 2012 г.). Тенденция снижения отношения наличных денег в обращении к М2 в развивающихся странах также связана с развитием финансовой системы.

2.1.2. Инфляционные процессы

В 2014 г. инфляция оказалась существенно выше целевого уровня (5%), установленного на 2014 г. в основных направлениях денежно-кредитной политики ЦБ РФ на 2014–2016 гг., составив по итогам года 11,4% (6,5% в 2013 г.) (*рис. 5*).



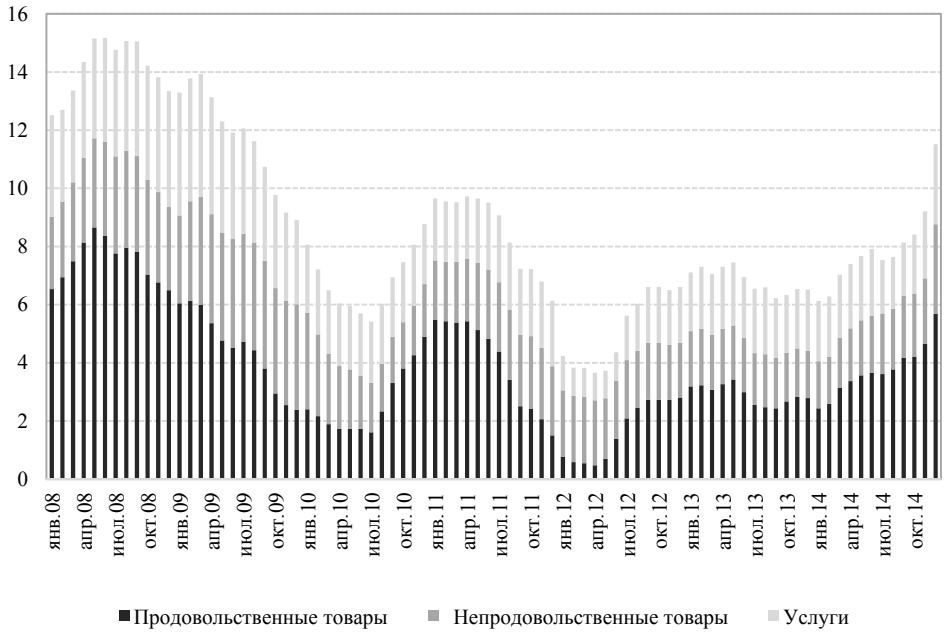
Источник: Росстат; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 5. Темп прироста ИПЦ в 2013–2014 гг. (% за год)

Превышение инфляцией верхней границы целевого диапазона 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 вследствие геополитической напряженности, масштабного оттока капитала и снижения цен на нефть, а также запрет на ввоз в РФ ряда продовольственных товаров из стран, которые ввели санкции против России. Отметим, что, по нашим оценкам, двукратное ослабление рубля к доллару США и евро по итогам 2014 г. вызовет ускорение инфляции в 2015 г. как минимум на 10–15 п.п.

В целом, несмотря на то что невыполнение целевого ориентира по инфляции плохо согласуется с планами по переходу к инфляционному таргетированию, в этом не стоит винить ЦБ РФ, который вряд ли мог предвидеть столь негативное развитие геополитических процессов.

Рассмотрим инфляционные процессы в 2014 г. более подробно. Как показано в *табл. 3*, за период с января по декабрь 2014 г. темп прироста цен на потребительские товары оказался значительно выше аналогичного показателя 2013 г. Существенный вклад в увеличение цен продовольственных товаров внесло увеличение цен на крупу и бобовые (+34,6%), плодоовощную продукцию (+22,0%), мясо и птицу (+20,1%), рыбу и морепродукты (+19,1%), сливочное масло (14,5%), молоко и молочную продукцию (+14,4%), алкогольные напитки (+13,7). Рост цен на данные категории продовольственных товаров был обусловлен прежде всего ограничениями на поставки продовольственной продукции из США, Канады, Австралии, Норвегии и ЕС.



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

Рис. 6. Структура инфляции в 2008–2014 гг. (%, месяц к соответствующему месяцу предыдущего года)

Темп прироста цен на непродовольственные товары в 2014 г. также ускорился (+8,1%). Быстрее всего в данной товарной группе в связи с повышением акцизов, а также снижением курса рубля росли цены на табачные изделия (+27,1). Необходимо отметить рост цен на электротовары и другие бытовые приборы (+17,9%), телерадиотовары (+15,8%), медикаменты (+13,1%) и бензин (+8,9%). В целом удорожание непродовольственных товаров связано с ослаблением рубля в условиях высокой зависимости российского рынка от зарубежных поставок.

Таблица 3

Годовой темп прироста цен на отдельные виды потребительских товаров и услуг в 2012–2014 гг. (% к декабрю предыдущего года)

	2012	2013	2014	2012–2014
ИПЦ	**6,6**	**6,5**	**11,4**	**26,5**
Продовольственные товары	**7,5**	**7,3**	**15,4**	**33,1**
Крупа и бобовые	–7,0	3,2	34,6	**29,2**
Масло сливочное	3,0	18,6	14,5	**39,9**
Масло подсолнечное	3,4	–3	5,0	**5,3**
Макаронные изделия	7,6	4,7	8,4	**22,1**
Молоко и молочная продукция	4,4	13,1	14,4	**35,1**
Яйца	5,1	28,8	4,6	**41,6**
Хлеб и хлебобулочные изделия	12,0	8,0	7,5	**30,0**
Мясо и птица	8,3	–3	20,1	**26,2**
Рыба и морепродукты	1,9	7,6	19,1	**30,6**
Плодоовощная продукция	11,0	9,3	22,0	**48,0**
Алкогольные напитки	12,1	14,6	13,7	**46,1**
Непродовольственные товары	**5,2**	**4,5**	**8,1**	**18,8**
Медикаменты	5,1	2,5	13,1	**21,8**
Бензин автомобильный	6,8	5,7	8,9	**22,9**
Табачные изделия	22,6	29,3	27,1	**101,5**
Услуги	**7,3**	**8,0**	**10,5**	**28,1**
Жилищно-коммунальные услуги	9,4	9,8	9,4	**31,4**
Услуги дошкольного воспитания	6,4	9,9	15,6	**35,2**
Санаторно-оздоровительные услуги	5,9	5,7	7,6	**20,4**
Услуги пассажирского транспорта	6,9	8,9	7,3	**24,9**
Услуги организаций культуры	8,8	10,5	9,9	**32,1**

Источник: Росстат.

В 2014 г. платные услуги населению подорожали на 10,5% по сравнению с 2013 г. Заметный вклад в удорожание платных услуг внес рост цен на услуги зарубежного туризма (41,1%), услуги страхования (21,7%), жилищные услуги (19%), дошкольного воспитания (15,6%), образования (13,8%). Значительное удорожание услуг зарубежного туризма и страхования связано с ослаблением курса национальной валюты.

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

Таблица 4

Динамика индексов потребительских цен в разных странах в 2012–2014 гг., % в год

	2012	2013	2014*	2012–2014*
1	2	3	4	5
Азербайджан	–0,3	3,5	–0,8	2,4
Армения	3,2	5,6	0,2	9,2
Белоруссия	21,8	16,5	14,8	62,9
Казахстан	6,0	4,8	6,3	18,1
Киргизия	7,5	4,0	6,8	19,4
Молдавия	4,1	5,2	3,1	12,9
Россия	*6,6*	*6,5*	*7,1*	*21,6*
Таджикистан	6,4	3,7	6,1	17,1
Украина	–0,2	0,5	19	19,4
Германия	2,0	1,5	0,4	3,9
Франция	2,0	0,9	0,8	3,7

Окончание таблицы 4

1	2	3	4	5
США	2,1	1,5	2,1	5,8
Нидерланды	2,5	2,5	1,5	6,6

*Данные за январь–октябрь.

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

За период с января по октябрь 2014 г. Россия оказалась на 3-м месте по темпам роста потребительских цен после Украины и Белоруссии среди стран СНГ. По итогам 10 месяцев на Украине темпы инфляции составили 19%, в Белоруссии – 14,8%. Инфляция в России с января по октябрь 2014 г. в среднем в 4,5 раза превышала аналогичный показатель развитых стран (*табл. 4*). Таким образом, инфляция в РФ продолжает оставаться высокой как на фоне развитых стран, так и на фоне экономик с развивающимися рынками.

В 2015 г. сдерживающими инфляцию факторами станут замедление экономической активности, умеренный рост денежного предложения. Однако эффект переноса обменного курса рубля в цены, безусловно, вызовет ускорение инфляции, которая по итогам 2015 г., скорее всего, превысит 10–12%.

В то же время достижение инфляцией целевого уровня (4%) к 2017 г. является вполне вероятным с учетом того, что влияние ослабления рубля на цены иссякнет в среднесрочном периоде, а монетарные предпосылки для ускорения инфляции практически отсутствуют.

2.1.3. Основные решения в области денежно-кредитной и валютной политики

В 2014 г. в условиях постепенного перехода к режиму таргетирования инфляции Банк России принял ряд важных решений в области совершенствования системы своих процентных инструментов, а также повышения гибкости процесса курсообразования.

Наиболее значимым решением Банка России в 2014 г. оказалось поэтапное повышение ключевой ставки процента с 5,5% в январе до 17% 16 декабря 2014 г. 3 марта ключевая ставка была увеличена с 5,5% годовых до 7% годовых, 28 апреля – еще на 0,5 п.п. до 7,5% годовых, с 25 июля до 8% годовых, с 5 ноября – до 9,5%, а с 12 декабря до 10,5% годовых. Данные решения были направлены на снижение инфляционных ожиданий и поддержание финансовой стабильности.

Отметим, что в условиях стремительного сокращения международных резервов, перехода регулятора к режиму плавающего валютного курса и таргетирования инфляции постепенное увеличении ключевой ставки процента в течение 2014 г. было ожидаемым. На наш взгляд, решение Банка России о повышении ставок в сложившейся ситуации является 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. При этом, по всей видимости, по мере замедления инфляции потребуется снижение ключевой ставки для поддержания экономической активности.

В 2014 г. ЦБ РФ постепенно совершенствовал механизм денежно-кредитной политики, основанный на управлении процентными ставками. В частности, 3 февраля были введены операции «тонкой настройки» по предоставлению ликвидности в связи с отменой ежедневных аукционов РЕПО сроком 1 день. В среднем в течение года в рамках каждого аукциона РЕПО «тонкой настройки» регулятором предоставлялось 212 млрд руб. В феврале, июне, августе 2014 г. данные операции не проводились. Отметим, что востребованность данных операций в отдельные периоды была обусловлена значительным превышением спроса банковского сектора на ликвидность над ее предложением. 17 февраля 2014 г. Банк России дополнил систему инструментов денежно-кредитной политики операциями «тонкой настройки», направленными на абсорбирование ликвидности. Операции проводились в форме депозитных аукционов сроком 1–6 дней при максимальной ставке на уровне ключевой. За период с января по декабрь 2014 г. данные операции проводились всего 5 раз в июле, августе и ноябре, при этом объем абсорбирования ликвидности составлял от 64,6 до 360 млрд руб. за аукцион. Участие в подобных аукционах принимали от 12 до 44 коммерческих организаций, что свидетельствует об их слабой востребованности.

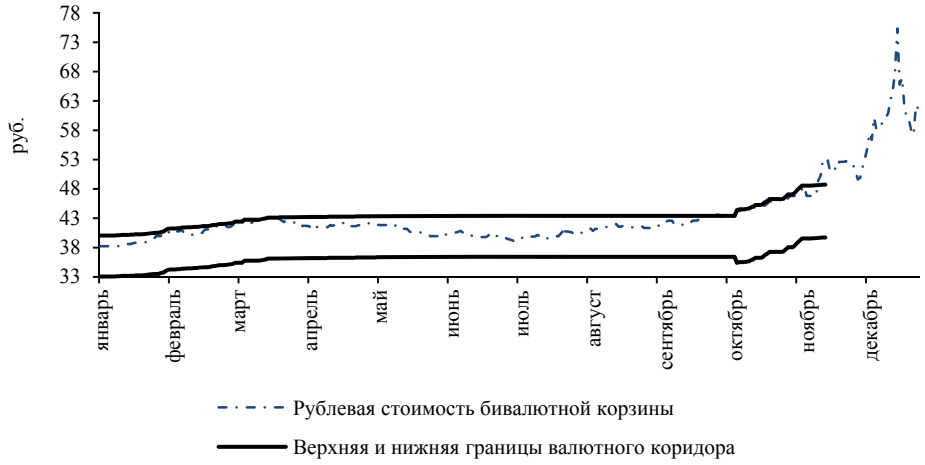
Возросший спрос кредитных организаций на операции рефинансирования Банка России в условиях ограниченного объема залоговой базы по операциям РЕПО привел к увеличению объема предложения и частоты проведения трехмесячных аукционов по предоставлению кредитов, обеспеченных нерыночными активами. Помимо этого, в июне 2014 г. с 365 до 549 дней были увеличены максимальные сроки предоставления денежных средств по операциям постоянного действия: кредитам, обеспеченным нерыночными активами, поручительствами или золотом. Воздействие данной меры на ликвидность банковского сектора оказалось несущественным. Наиболее востребованными среди обеспеченных кредитов являются кредиты сроком от 1 до 3 месяцев, их доля в суммарной задолженности банков по обеспеченным кредитам в среднем в 2014 г. составляла 63%. На долю обеспеченных кредитов сроком от 181 дня до 365 дней приходилось в среднем лишь 7%. Низкий спрос на данный инструмент предоставления ликвидности обусловлен высоким уровнем фиксированной процентной ставки, отсутствием у большинства банков залога нужной срочности (12 месяцев), а также высокими альтернативными издержками снижения доступной кредитным организациям залоговой массы (упущенные возможности получения кредитов на короткие сроки в результате дефицита доступной залоговой массы).

25 апреля Банк России принял решение о внедрении нового механизма рефинансирования кредитных организаций, в соответствии с которым регулятор предоставляет кредиты банкам на срок до 3 лет включительно по ставке 6,5% годовых. В качестве обеспечения по данному механизму рефинансирования банки используют права требования по кредитам на финансирование инвестиционных проектов, получивших государственные гарантии. На начальном этапе новый механизм доступен только крупным банкам, величина собственных средств которых превышает 50 млрд руб. Целью данного инструмента является стимулирование инвестиционной активности, однако, на наш взгляд, формирование «длинных» денег в экономике является задачей не центрального банка, а финансовой системы в целом. В связи с этим весьма актуальными для российской экономики про-

должают оставаться проблемы увеличения глубины финансового сектора и улучшения инвестиционной привлекательности российских активов, а не рост денежного предложения.

Ситуация на валютном рынке в 2014 г. стала, пожалуй, главным вызовом для Банка России, так как резкое ослабление рубля сделало невозможным достижение целевого ориентира по инфляции и создало угрозу для финансовой стабильности. Рассмотрим валютную политику ЦБ РФ в 2014 г. более подробно.

В начале 2014 года Банк России реализовал ряд мер, направленных на повышение гибкости механизмов курсообразования. В рамках запланированного перехода к плавающему валютному курсу 13 января Банком России было принято решение о прекращении проведения целевых интервенций. Отказавшись от сглаживания курсовых колебаний, вызванных действием фундаментальных факторов, связанных с изменением внешнеторгового баланса, с января 2014 г. участие Банка России в процессе курсообразования ограничилось сглаживанием резких краткосрочных курсовых колебаний. Прекращение целевых валютных интервенций привело к существенному повышению чувствительности границ операционного интервала курсовой политики валютного коридора к объему совершаемых регулятором интервенций. В результате уже со второй половины января границы валютного коридора последовательно сдвигаясь вверх 2–3 раза в неделю и к концу февраля достигли отметок в 35,40 руб. и 42,40 руб., тогда как в начале года они соответствовали 33,05 руб. и 40,05 руб. (*рис. 7*).



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

Рис. 7. Рублевая стоимость бивалютной корзины и границы операционного интервала в 2014 г.

С 19 февраля объем интервенций Банка России начал корректироваться с учетом планируемых Минфином России и Федеральным казначейством операций по приобретению валюты у Банка России для пополнения Резервного фонда.

В январе-феврале 2014 г. среднемесячный объем продаж Банком России европейской валюты возрос до 0,6 млрд евро, валюты США – до 7,0 млрд долл. Таким образом, объем нетто-продаж долларов США в январе-феврале 2014 г. превысил

уровень сентября 2011 г. (6,8 млрд долл.), уступив только значениям января 2009 г.[1]

Дальнейшее ускорение темпов обесценения российского рубля по отношению к основным мировым валютам было связано с эскалацией украинского конфликта и повышением геополитической напряженности. Рекордных значений объем валютных интервенций достиг в начале марта, что и послужило причиной резкого изменения направленности курсовой политики. 3 марта 2014 г. Банк России принял решение об увеличении величины накопленных интервенций, приводящих к сдвигу границ операционного интервала курсовой политики на 5 коп., до 1,5 млрд долл. с 350 млн долл. Приостановлены были и операции по приобретению иностранной валюты Федеральным казначейством.

Решительные действия Банка России позволили существенно сократить объем продаж иностранный валюты, а уже в мае–июне возобновить операции по ее приобретению. Более того, было принято решение о возобновлении с 14 апреля конверсионных операций Минфина России и Федерального казначейства, а уже к концу мая и о постепенном ослаблении участия Банка России в процессе курсообразования. Сначала 22 мая был снижен на 100 млн долл. объем валютных интервенций, осуществляемых во внутренних диапазонах плавающего операционного интервала и направленных на сглаживание волатильности обменного курса. При этом прочие параметры курсовой политики остались неизменными. 17 июня Банк России, во-первых, еще на 100 млн долл. снизил величину валютных интервенций, осуществляемых во внутренних диапазонах операционного интервала. Во-вторых, была увеличена ширина диапазона, в рамках которого Банк России не воздействует на процессы курсообразования, до 5,1 руб. по сравнению с 3,1 руб., действовавшими с 7 октября 2013 г. И, наконец, с 1500 млн долл. до 1000 млн долл. была снижена и величина накопленных интервенций, приводящих к автоматическому сдвигу границ операционного интервала на 5 коп. Как следствие, уже с июля Банк России полностью прекратил осуществление операций на внутреннем валютном рынке.

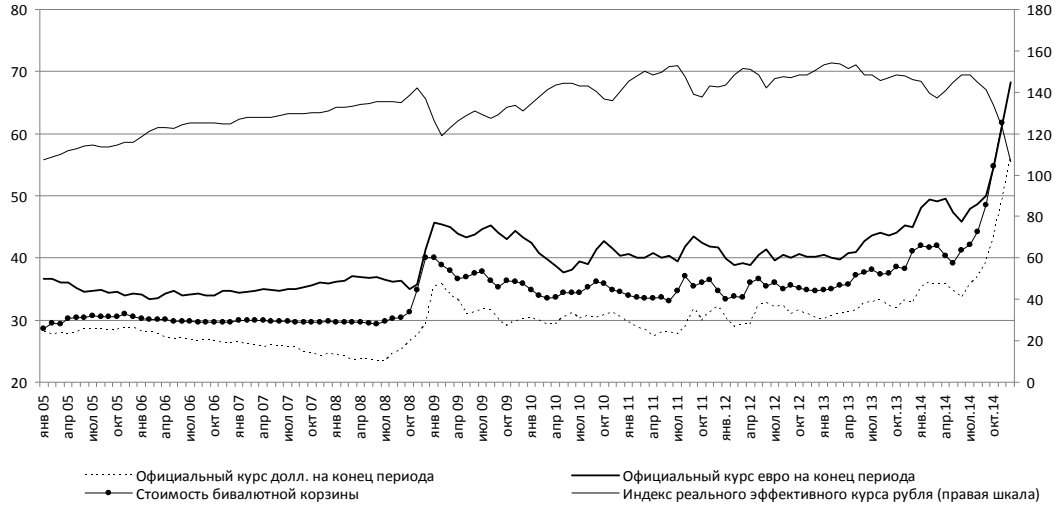
Более того, несмотря на продолжающееся обострение геополитической напряженности и расширение санкций, 18 августа Банк России принял решение не только о снижении объема валютных интервенций до 350 млн долл. и прекращении валютных интервенций во внутренних диапазонах плавающего операционного интервала, но и его симметричном расширении с 7 до 9 рублей. В результате в августе–сентябре Банк России также не проводил валютных интервенций. Таким образом, на протяжении трех месяцев 2014 г. (июль–сентябрь) обменный курс российского рубля формировался только под влиянием рыночных факторов.

Ситуация на рынке обострилась в середине сентября, когда ускорились темпы снижения мировых цен на энергоносители. В это же время прозвучали заявления Банка России о сохранении планов о завершении в 2014 г. перехода к плавающему валютному курсу. Рубль подешевел в сентябре по отношению к доллару на 13,1% к предыдущему периоду, по отношению к евро – на 7,9%. В результате в начале ок-

[1] Напомним, что на пике кризиса 2008–2009 гг. среднемесячный объем продаж Банком России долларов США в сентябре 2008 г. – январе 2009 г. превышал 35,4 млрд долл.

тября Банк России возобновил продажи и долларов США, и евро, а за месяц объем интервенций превысил 27 млрд долл. и 1,6 млрд евро соответственно.

Для ослабления ажиотажного спроса на иностранную валюту Банк России использовал дополнительные инструменты по предоставлению иностранной валюты. Во-первых, с 17 сентября Банк России приступил к проведению операций «валютный своп» длительностью 1 день по продаже долларов США за рубли с их последующей покупкой. Во-вторых, 27 октября был введен новый инструмент по предоставлению валютной ликвидности – сделки РЕПО в иностранной валюте. Первоначально срок сделок РЕПО с долларами и евро, проводимых в форме аукционов, ограничивался 1 неделей и 28 днями. Минимальные ставки соответствовали ставке LIBOR в соответствующих валютах и на сопоставимые сроки, увеличенной на 2 и 2,25 п.п. для операций на сроки 1 неделя и 28 дней соответственно. Вместе с тем из 33 аукционов «валютный своп», проведенных в период с 17 сентября – по 5 ноября, состоявшимися можно считать только четыре, суммарный объем заимствований на которых составил 1476,5 млн долл. Весьма низким оказался спрос на иностранную валюту, размещаемую Банком России посредством операций РЕПО. В ноябре в ходе первых аукционов объем заимствований долларов США сроком на 1 неделю составил 12,5 млн при максимальном лимите в 2 млрд, тогда как объем заимствований сроком на 28 дней составил 199,9 млн долл. при лимите в 1,5 млрд. При этом границы валютного коридора в октябре сдвигались вверх 17 раз, а в отдельные дни месяца, как, например, 23, 28 и 29 октября, на 40 копеек в течение дня. В результате к концу октября нижняя граница операционного интервала соответствовала 38,55 руб., а верхняя – 48,55 руб. (*рис. 8*). За октябрь 2014 г. курс российского рубля снизился по отношению к доллару на 7,1%, по отношению к евро – на 5,4%.



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

Рис. 8. Показатели обменного курса рубля в январе 2005 – декабре 2014 г.

Невостребованность новых инструментов со стороны кредитных организаций привела к дальнейшему смягчению условий предоставления валютной ликвидности. Так, 5 ноября ЦБ РФ принял решение о снижении минимальных процентных

ставок по сделкам РЕПО в иностранной валюте сроком на 1 неделю и 28 дней, установив их на уровне ставки LIBOR в соответствующих валютах и на сопоставимые сроки, увеличенной на 1,5 п.п. Помимо этого Банком России было принято решение о введении дополнительного инструмента по предоставлению долгосрочной валютной ликвидности – сделок РЕПО в иностранной валюте на срок 12 месяцев. Минимальная ставка по данному инструменту также соответствовала ставке LIBOR в соответствующих валютах, увеличенной на 1,5 п.п. Однако суммарный объем средств, предоставленных в ходе аукционов в ноябре, оказался небольшим и составил 403,8 млн долл. Наиболее востребованным оказался аукцион по предоставлению валютной ликвидности сроком на 28 дней, в ходе которого было предоставлено 312,4 млн долл. На первом годовом аукционе объем размещенных средств составил 87,7 млн долл. при лимите в 10 млрд долл. Об отсутствии потребности в краткосрочной ликвидности свидетельствуют результаты недельного РЕПО: при лимите в 2 млрд объем заключенных сделок составил лишь 3,7 млн долл., даже несмотря на растущий спрос на иностранную валюту на внутреннем валютном рынке. По оценкам Банка России, в III квартале 2014 г. чистый вывоз капитала частным сектором составил 13,0 млрд долл. В то же время чистый ввоз капитала банками составил 20,8 млрд долл., тогда как прочими секторами (нефинансовые и прочие финансовые корпорации, а также население) за июль–сентябрь было вывезено 33,8 млрд долл. Отметим, что в больших объемах финансовые ресурсы они вывозили только в IV квартале 2008 г. (78,1 млрд долл.).

В этих условиях 5 ноября 2014 г. Банк России ограничил объем совершаемых в течение дня операций величиной в 350 млн долл. Помимо этого, регулятор оставил за собой право проводить валютные интервенции только в случае нахождения стоимости бивалютной корзины в течение всей торговой сессии на границах операционного интервала или за его пределами. В результате уже на следующий день официальная рублевая стоимость бивалютной корзины превысила верхнюю границу операционного интервала, роль которого при заданных параметрах курсовой политики стала номинальной. И, наконец, 10 ноября 2014 г. Банк России упразднил действовавший механизм курсовой политики, отменив интервал допустимых значений рублевой стоимости бивалютной корзины и проведение регулярных интервенций на границах указанного интервала и за его пределами. Фактически, Банк России заявил о переходе к плавающему валютному курсу, оставив за собой право проводить операции на внутреннем валютном рынке в случае возникновения угроз для финансовой стабильности. При этом, достигнув 10 ноября пика в 53,02 руб., повышение рублевой стоимости бивалютной корзины на некоторое время прекратилось, что подтверждает существенную роль спекулятивных факторов, ускоривших обесценение российского рубля. Однако уже к концу месяца при существенном снижении цен на нефть обесценение российского рубля возобновилось. В результате за 2014 г. российский рубль по отношению и к доллару США, и к евро обесценился на 16,2% к соответствующему периоду предыдущего года. В итоге к концу декабря обменный курс доллара к рублю возрос до 56,26 руб. по сравнению с 32,73 руб. на конец декабря 2013 г., евро – до 68,34 руб. с 44,97 руб. соответственно. Обесценение реального эффективного курса российского рубля за январь–декабрь 2014 г. оценивается в 8,3% по сравнению с его укреплением на 1,2% за аналогичный период 2013 г.

В декабре 2014 г. Банк России возобновил проведение валютных интервенций, направленных на продажу иностранной валюты. В результате только сглаживая резкие краткосрочные колебания обменного курса рубля, Банк России в декабре продал более 10,3 млрд долл.

Отметим, что новые инструменты ЦБ РФ по предоставлению валюты оказались невостребованными потому, что в условиях сильных девальвационных ожиданий экономические агенты предпочитали приобретать валюту, а не брать ее в долг, с учетом того, что возвращать ее придется по значительно более низкому курсу рубля к доллару и евро. При этом рублевые средства предоставляются Банком России коммерческим банкам в большом объеме и под ставку, которая легко покрывается при покупке валюты за счет стремительного падения курса. Иными словами, для предотвращения резких колебаний обменного курса Банк России осуществлял интервенции на валютном рынке, что вызывало сокращение денежной базы. Однако для поддержания ставки денежного рынка в рамках процентного коридора ЦБ РФ постоянно предоставлял кредитным организация новую рублевую ликвидность, которая тут же вновь попадала на валютный рынок. В такой ситуации стабилизации ситуации на валютном рынке (при тех же макроэкономических и политических факторах) способствует сжатие избыточных резервов коммерческих банков. В связи с этим 11 ноября Банк России объявил о введении лимита на предоставление рублевой ликвидности с помощью операций «валютный своп». Величина лимита с 12 по 30 ноября, а также с 15 по 21 декабря 2014 г. составила 2 млрд долл. США в день в рублевом эквиваленте. Помимо этого, регулятор ограничил объемы предоставления средств в рамках недельных операций РЕПО более чем на 100 млрд руб. по сравнению с ранее закладываемыми параметрами. Следует отметить, что ограничение рублевой ликвидности может привести к возникновению проблем у ряда банков, в том числе крупных, и повысить риски обострения банковского кризиса. Для решения данной проблемы может потребоваться точечная поддержка проблемных банков.

25 ноября 2014 г. регулятором было объявлено о максимальном объеме средств по операциям «тонкой настройки» по предоставлению рублевой ликвидности на уровне 200 млрд руб. Отметим, что в результате принятых регулятором мер сжатия резервов коммерческих банков не произошло. В частности, по данным на начало декабря 2014 г. наблюдался положительный прирост данной величины, составивший 29,5% к началу ноября и 50% по отношению к аналогичному периоду предыдущего года. В начале января 2015 г. величина избыточных резервов коммерческих банков выросла еще на 28,6%. Несмотря на установление лимитов на предоставление рублевой ликвидности регулятор провел аукционы РЕПО, направленные на замещение изымаемых Минфином России депозитов со счетов коммерческих банков в размере 1 трлн руб., с целью предотвращения существенного увеличения ставок денежного рынка. В этой связи в начале декабря Банк России поднял лимиты по аукционам РЕПО на 400 млрд руб. При таких объемах предоставления ликвидности предотвратить падение курса рубля при развитии панических настроений на рынке практически невозможно.

В целом, задача одновременно удержания курса рубля и ставки на межбанковском рынке в рамках процентного коридора представляется практически нереализуемой в условиях ажиотажного спроса на иностранную валюту. Для стабилиза-

ции курса при ухудшающихся фундаментальных факторах (падение цен на нефть и отток капитала) необходим резкий рост процентных ставок либо проведение масштабных интервенций на валютном рынке. Однако необходимо подчеркнуть, что эти меры должны способствовать лишь недопущению паники и стабилизации курса в краткосрочном периоде, тогда как в долгосрочном периоде динамика курса рубля должна определяться динамикой цен на энергоносители, рыночными оценками внешнеполитических рисков, а также инвестиционной привлекательностью РФ.

2.1.4. Платежный баланс и обменный курс рубля

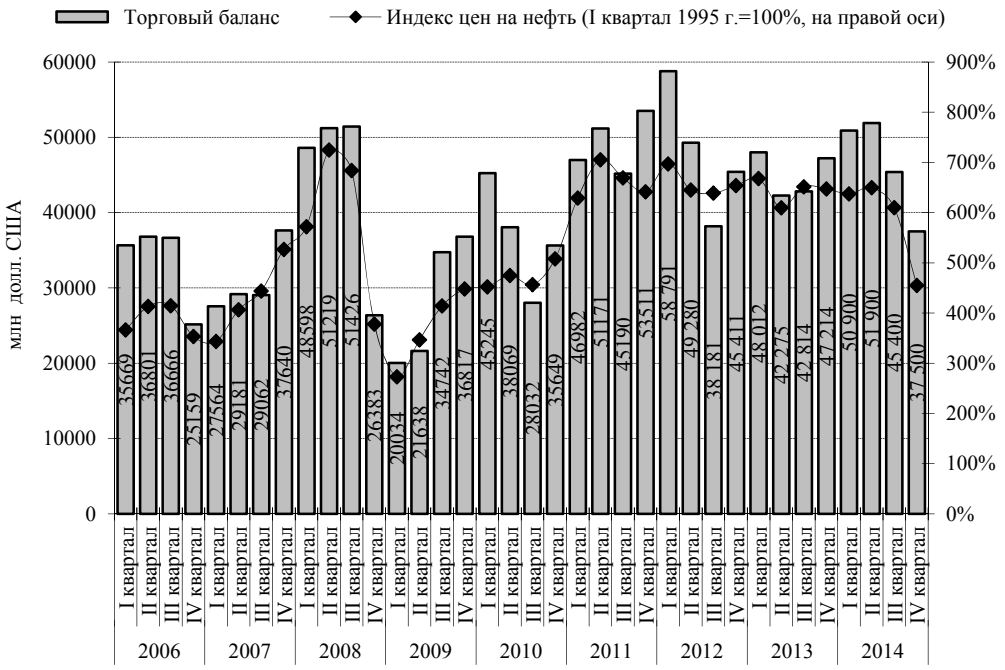
В январе–декабре 2014 г. существенное влияние на формирование платежного баланса РФ оказывали неблагоприятные внешнеполитические условия, а также конъюнктура мировых рынков сырья. Как отмечалось ранее, в 2014 г. ЦБ РФ, несмотря на переход к режиму инфляционного таргетирования, увеличил свое присутствие на валютном рынке. По итогам 12 месяцев 2014 г. чистый отток капитала из страны оказался выше, чем в 2013 г., что стало следствием закрытия рынков иностранного капитала для российских экономических агентов, которым необходимо возвращать внешний долг.

В соответствии с опубликованной Банком России предварительной оценкой платежного баланса РФ за январь–декабрь 2014 г. положительное сальдо счета текущих операций составило 56,7 млрд долл., увеличившись на 66% по сравнению с 2013 г. В том числе положительное сальдо торгового баланса увеличилось на 2,0% (с 181,9 млрд долл. до 185,6 млрд долл.). Экспорт товаров снизился на 5,7% (с 523 млрд долл. до 494 млрд долл.), причем в декабре 2014 г. экспорт составил 34,2 млрд долл. по сравнению с 45,9 млрд долл. в декабре 2013 г. Сокращение импорта товаров, обусловленное ослаблением рубля, а также введением продовольственного эмбарго, оказалось равным 9,8% (с 341,3 млрд долл. до 308 млрд долл.), причем в декабре 2014 г. импорт составил 44,6 млрд долл. по сравнению с 56,1 млрд долл. в декабре 2013 г. По всей видимости, падение импорта в 2015 г. при сохранении текущего курса будет значительно более существенным, чем в декабре 2014 г., поскольку декабрьские поставки в значительной мере осуществлялись по контрактам, заключенным ранее из расчета другого курса рубля.

Основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций в российской экономике на протяжении 2000-х гг., являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в значительной степени зависит от динамики цен на углеводороды. Данная тенденция сохранилась и в 2014 г. (*рис. 9*).

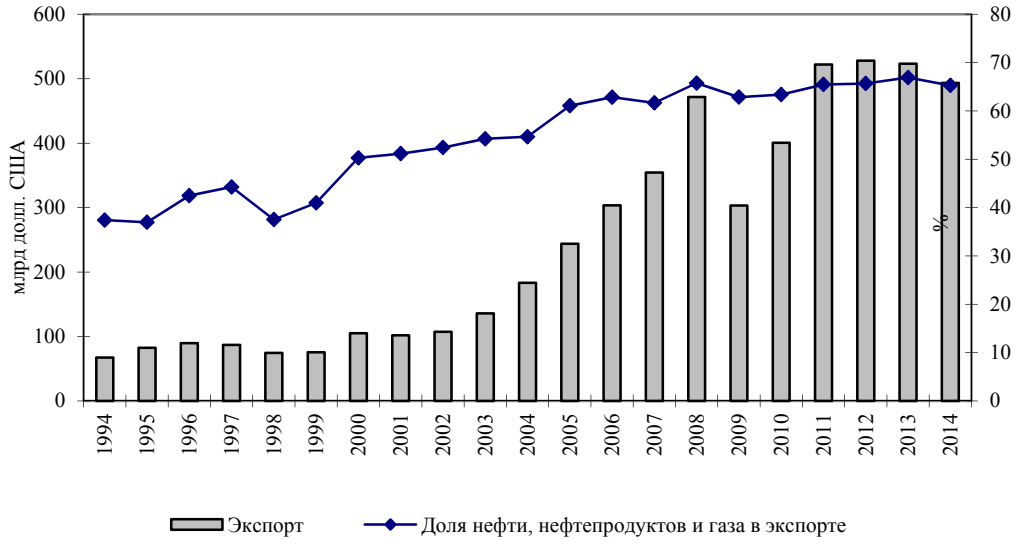
Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 65,3% в общей величине экспорта, снизившись на 1,6 п.п. по сравнению с аналогичным периодом 2013 г., учитывая падение цены на нефть в 2014 на 43% до 63 долл. за баррель в среднем в декабре 2014 г., а также сокращение физических объемов поставок (*рис. 10*).

Одновременно со снижением физических объемов поставок основных экспортных товаров наблюдается ухудшение условий торговли практически по всем позициям, за исключением никеля и некоторых видов минеральных удобрений.



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

Рис. 9. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2006–2014 гг.



Источник: Банк России.

Рис. 10. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1994–2014 гг.

В 2014 году наблюдалось сокращение импорта практически по всем товарным позициям, особенно по машиностроительной продукции из стран дальнего зарубежья, то есть по продукции явно инвестиционного назначения. При этом падение

поставок в декабре оказалось наибольшим (–24% декабрь 2014 г. к декабрю 2013 г. по машиностроительной продукции).

Дефицит баланса услуг за 2014 г. достиг 54,6 млрд долл. и снизился (по абсолютной величине) по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. на 6,3%. Экспорт услуг составил 66,6 млрд долл., снизившись по сравнению с предыдущим годом на 4 млрд долл. (–5%). Импорт услуг за 12 месяцев 2013 г. стал меньше аналогичного показателя 2013 г. на 5,6% и опустился до 121 млрд долл., что в первую очередь обусловлено падением расходов россиян на поездки за границу. Баланс оплаты труда за январь–декабрь 2014 г. сократился на 32% и составил –9,0 млрд долл. (в 2013 г. он равнялся (−13,2) млрд долл.). Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2014 г. по сравнению с 2013 г. снизился на 10% и достиг 56,9 млрд долл. Инвестиционные доходы к получению выросли на 6% с 37,9 млрд до 43,5 млрд долл. Снижение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям составило 2% до 81,1 млрд долл., а по банкам – 12,4% до 16,2 млрд долл., что определило снижение общих доходов к выплате на 4,6% до 100,3 млрд долл. Баланс ренты[1] за 2014 г. составил +0,1 млрд долл. (+0,1 млрд долл. в 2013 г.). Баланс вторичных доходов[2] по результатам 12 месяцев 2014 г. составил (−8,7) млрд долл. (в 2013 г. – (–9,3) млрд долл.), а баланс капитальных трансфертов – (–42,0) млрд долл., (в 2013 г. – (–0,4) млрд долл.) в связи со списанием долгов Кубы, Узбекистана и Северной Кореи.

В 2014 г. сальдо финансового счета составило –125,6 млрд долл. (–45 млрд долл. в 2013 г.) (*табл. 5*). Прирост обязательств российских экономических агентов перед иностранными экономическими агентами по итогам двенадцати месяцев достиг 48,7 млрд долл., что в 2,6 раза меньше показателя предыдущего года (125,8 млрд долл.). Внешние обязательства федеральных органов управления снизились за 2014 г. на 9,4 млрд долл. По субъектам РФ снижение внешних обязательств составило 0,1 млрд долл. Отрицательный прирост обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2014 г. не превысил 3 млрд долл. Банковский сектор в 2014 г. вследствие санкционных ограничений практически полностью перестал привлекать внешние займы, погашая накопленную ранее внешнюю задолженность. Так, если в 2013 г. российские банки увеличили свою внешнюю задолженность на 20 млрд долл., то в 2014 г. она, напротив, уменьшилась на 37 млрд долл. В части внешних обязательств небанковский сектор в 2014 г. кар-

[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, гуманитарная 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. Пример капитальных трансфертов представляют безвозмездная передача прав собственности на основные фонды, прощение долгов.

динально сократил объемы привлечения средств нерезидентов. Вместо 49 млрд долл., привлеченных в 2013 г., в 2014 г. внешние обязательства небанковского сектора увеличились лишь на 1 млрд. На 27 млрд сократился приток прямых иностранных инвестиций (19 против 46 млрд долл.). Прочие внешние обязательства (портфельные инвестиции, ссуды и займы и прочие пассивы) в 2013 г., соответственно, сократились на 18 млрд долл., после роста в 2013 г. на 3 млрд. долл.

Таблица 5

Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга в 2012–2014 гг. (млрд долл.)

Показатель	2012					2013					2014				
	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	34,7	16,1	5,6	10,3	*66,8*	25	1,8	-0,7	8	*34,1*	26,8	12,9	6,4	10,5	*26,8*
Финансовый счет (кроме резервных активов)**	-24,8	0,8	-4,0	1,6	*-26,5*	-13,3	-7,8	-4,5	-19,3	*-45*	-50,7	-30	-5,1	-39,8	*-125,6*
Изменение валютных резервов(знак «+» означает снижение, а знак «–» – рост резервов)	-4,6	-15,0	-1,5	-8,9	*-30,0*	-4,9	4,4	7,4	15,2	*22,1*	27,4	10,3	5,7	64,2	*107,5*
Чистые ошибки и пропуски	-5,3	-2,0	-0,1	-2,9	*-10,3*	-6,8	1,6	-1,9	-3,8	*-10,8*	-3,3	6,8	3	-3,1	*3,4*
Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «–» – снижение долга)	18,6	13,1	28,3	37,5	*97,6*	55,3	16,1	8,5	12,6	*92,4*	-13,2	16,8	-53,0	-79,9	*-92,5*
Изменение внешнего государственного долга РФ	1,7	5,1	5,0	7,9	*19,7*	3,1	-1,5	6,7	-0,9	*7,3*	-8,1	3,5	-7,7	-7,9	*-20,2*
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	16,5	8,0	21,7	27,6	*73,8*	48,3	18,2	3,2	15,1	*84,8*	-4,5	12,8	-45,0	-66,9	*-103,6*

* – предварительная оценка; ** – без учета валютных резервов.
Источник: Банк России.

Иностранные активы резидентов (обязательства иностранных экономических аген-тов перед российскими) выросли за 12 месяцев 2014 г. на 76,9 млрд долл. (в 2013 г. – на 170,8 млрд долл.). При этом иностранные активы органов денежно-кредитного регули-рования сократились на 0,5 млрд. долл. (сокращение на 0,6 млрд долл. в 2013 г.). Иностранные активы банковского сектора увеличились за 2014 г. на 12,7 млрд долл. (27,9 млрд долл. в 2013 г.). Вывоз капитала из прочих секторов по сравнению с 2013 г. сократился на 25% и составил 104,4 млрд долл.

Из них на прямые и портфельные инвестиции за рубеж приходилось 47,1 и 4,2 млрд долл. соответственно (–85,4 и –2,2 млрд долл. в 2013 г. соответственно). Рост вложений в иностранные активы небанковского сектора был, главным образом, обеспечен увеличением вложений в наличную иностранную валюту. Если за 2013 г., по оценкам Банка России, объем наличной иностранной валюты на руках у российских резидентов практически не изменился, то за 2014 г. ее объем вырос на 34 млрд долл. Прочие активы небанковского сектора в 2014 г. выросли почти на 30% меньше, чем годом ранее (67 против 95 млрд), практически компенсировав увеличение спроса на наличную иностранную валюту.

Внешний долг РФ за 2014 г. снизился на 17,7% и на 1 января 2015 г. составил 599 млрд долл. Заметим, что в 2014 г. внешняя задолженность российского частного сектора уменьшилась на 103,6 млрд долл. (+84,8 млрд долл. в 2013 г.), что обусловлено введением санкций, ограничивающим доступ на мировые рынки капитала (*табл. 5*). Государственный внешний долг снизился в 2014 г. на 20,2 млрд долл., тогда как в 2013 г. его положительный прирост составил 7,3 млрд долл.

В результате снижения цен на основные товары российского экспорта и высокой инфляции в РФ в целом по итогам 2014 г. реальный эффективный курс рубля снизился на 27,2% (в 2013 г. было зафиксировано сокращение на 2,8%) и достиг уровня апреля 2014 г. (*рис. 9*). Официальный курс доллара США к рублю за январь-декабрь 2014 г. вырос на 69,6% с 32,9 руб. в среднем в январе 2014 г. до 55,8 руб. в среднем в декабре 2014 г. При этом курс евро к рублю в декабре в среднем составил 68,8 руб., увеличившись за год на 49,2%. В итоге рубль обесценился по отношению к бивалютной корзине: стоимость бивалютной корзины возросла за аналогичный период на 56,8% – с 39,3 руб. до 61,6 руб.

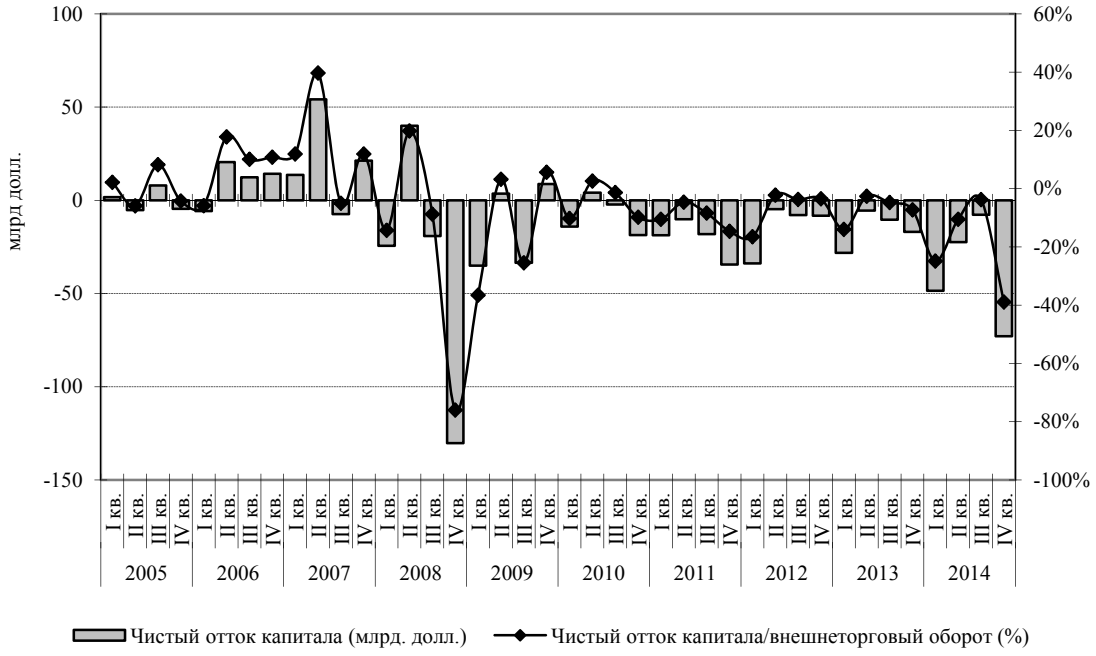
По предварительной оценке Банка России, одной из определяющих тенденций в динамике показателей платежного баланса в 2014 г. являлась динамика чистого оттока капитала из нефинансового сектора, который составил 151,5 млрд долл., что на 96 млрд долл. больше, чем за 12 месяцев 2013 г.[1] С учетом коррекции на сумму валютных свопов между Банком России и банками-резидентами, сумму средств, предоставленных Банком России банкам-резидентам в иностранной валюте на возвратной основе (валютные РЕПО), а также средств на корреспондентских счетах банков-резидентов в Банке России – 130,5 млрд долл. При этом отток капитала наблюдался практически на протяжении всего года: исключением стали лишь июнь и сентябрь, когда был зафиксирован чистый ввоз капитала частным сектором в размере 12,5 млрд долл. и 0,1 млрд долл. соответственно. За период с января по декабрь 2014 г. чистый вывоз капитала банками достиг 49,8 млрд долл., частным нефинансовым сектором – 101,7 млрд долл.

В 2014 г. главной причиной роста чистого оттока капитала стал переход от привлечения к погашению внешних займов и инвестиций. Кроме того, резко увеличились вложения в наличную иностранную валюту. Тем не менее отток капитала в 2014 г. все-таки оказался ниже, чем в кризис 2008–2009 гг. Пик оттока капитала за сопоставимый период пришелся на четыре квартала с 3-его квартала

[1] При сопоставлении объемов потоков капитала данные за 2013 г. очищены от влияния сделки Роснефти по покупке ТНК-ВР, внешних займов Роснефти на эти цели и связанных с увеличения инвестиций ВР в капитал Роснефти.

2008 по 2-й квартал 2009 г. Тогда чистый отток капитала из частного сектора составил 183 млрд долл., что почти на 31 млрд долл. больше, чем в 2014 г.

При этом даже в период предыдущего кризиса небанковскому сектору РФ удавалось увеличивать внешние обязательства, в том числе прямые инвестиции, в большем объеме, чем в 2014 г. (41 млрд долл. в кризис 2008–09 гг. против 18 млрд долл. в 2014 г.). Также в настоящее время более продолжительным оказался повышенный спрос на наличную иностранную валюту. В кризис 2008–2009 гг. прирост наличной иностранной валюты был положительным только в течение двух кварталов (4-й квартал 2008 и 1-й квартал 2009 г.) после чего российские резиденты стали постепенно от нее избавляться. Впрочем, такая тенденция неудивительна, учитывая намного более значительное ослабление рубля в 2014 г.

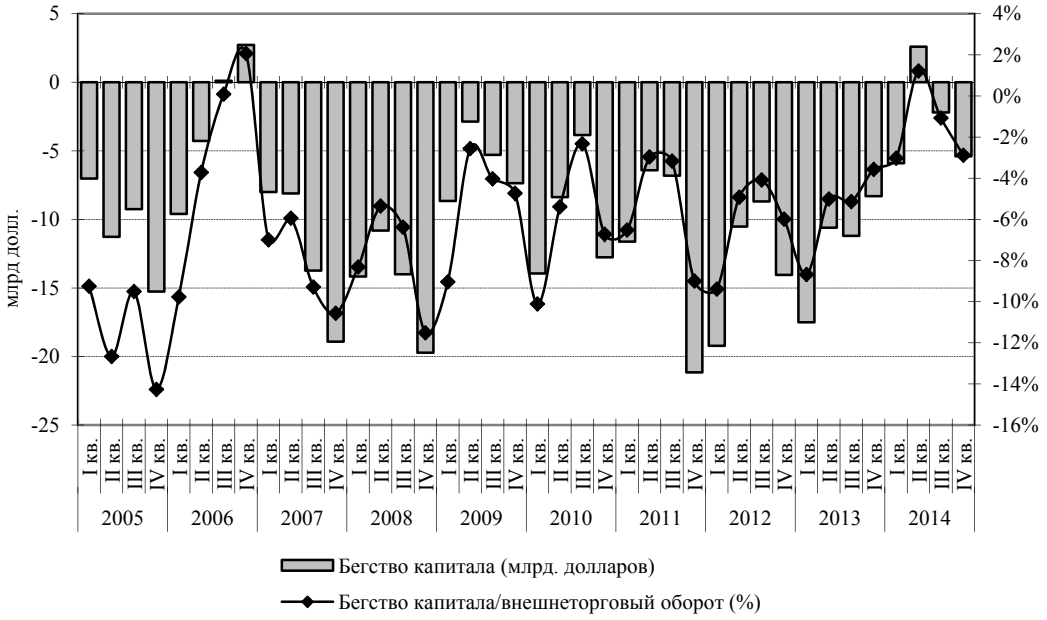


Источник: Банк России; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 11. Динамика чистого оттока капитала в 2005–2014 гг.

По остальным составляющим элементам чистого оттока капитала в 2014 г. ситуация оставалась заметно лучше кризиса 2008–2009 гг. Отток капитала из банковского сектора в кризис 2008–2009 гг. был на 32 млрд долл. больше, чем за 2014 г. Помимо значительного погашения внешней задолженности банки тогда более интенсивно наращивали свои иностранные активы. Иностранные активы небанковского сектора (за исключением наличной иностранной валюты) также в кризис 2008–2009 гг. выросли сильнее – на 48 млрд долл. больше, чем в 2014 г. (115 млрд долл. против 67 млрд долл.)

По итогам 2014 г. бегство капитала (*рис. 12*) составило, по нашим оценкам, 10,9 млрд долл. (в 2013 г. – 47,6 млрд долл.)[1].



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

Рис. 12. Динамика бегства капитала в 2005–2014 гг.

Отметим, что дальнейшие перспективы состояния платежного баланса РФ являются неоднозначными. С одной стороны, вероятно, что тенденция увеличения сальдо счета текущих операций, наметившаяся в 2014 г., продлится в среднесрочной перспективе в связи с обесценением рубля и соответствующим падением импорта. С другой стороны, масштабное снижение цен на нефть, геополитическая напряженность, снижение кредитного рейтинга России являются факторами ухудшения состояния платежного баланса.

2.2. Государственный бюджет

В 2014 г. на состояние бюджетной сферы Российской Федерации оказывали влияние сразу несколько негативных факторов. Прежде всего это снижение цен на нефть, которые остаются ключевым параметром для бюджетной системы страны. Кроме того среди негативных факторов также необходимо отметить действующие с весны 2014 г. санкции со стороны западных стран, которые способствовали снижению инвестиционной активности и доступности кредитных ресурсов. Воздействие перечисленных факторов отрицательно сказалось на росте поступлений доходов в бюджетную систему РФ. По оценкам Минфина России, выпадающие доходы федерального бюджета в 2014 г. составили 150 млрд долл. из-за па-

[1] Бегство капитала рассчитывается нами по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «своевременно не полученной экспортной выручки и не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам» и «чистых ошибок и пропусков».

дения цен на нефть и около 50 млрд долл. из-за санкций[1]. Только благодаря относительно высоким ценам на энергоносители на международных сырьевых рынках в январе–июне 2014 г., когда цены на нефть марки Urals не опускались ниже 106 долл./ барр., доходы бюджета в прошедшем году не снизились относительно 2013 г. как в абсолютном, так и в относительном выражении. Фактором увеличения поступлений стала девальвация курса отечественной валюты, которая отчасти компенсировала снижение цены на нефть во второй истекшего года. В целом по итогам года курс рубля по отношению к доллару увеличился с 33,5 в январе до 55,5 в декабре 2014 г.

На этапе планирования федерального бюджета на 2014 г. было принято решение о зачислении всей суммы страховых взносов в распределительную часть пенсионной системы (т.е. по сути временной «заморозке» накопительной компоненты), что позволило уменьшить трансферт из федерального бюджета Пенсионному фонду. С одной стороны, это привело к экономии средств федерального бюджета, но, с другой стороны, использование данного механизма еще больше снизило и без того невысокое доверие населения к пенсионной реформе, а также лишило финансовую систему поступлений из одного из основных источников «длинных денег». Принятое осенью 2014 г. решение о продлении данной меры и на 2015 г. в целом поставило под вопрос дальнейшее проведение пенсионной реформы, что в долгосрочном плане существенно увеличивает риски для бюджетной системы в условиях старения населения.

В конце 2014 г. федеральное правительство начало реализовывать меры антикризисной поддержки экономики, наиболее крупной из них с точки зрения финансового объема стал выпуск ОФЗ для докапитализации банковской системы в размере 1 трлн руб. и передачи их в Агентство по страхованию вкладов.

2.2.1. Основные параметры бюджетной системы

По данным Федерального казначейства, доходы бюджета расширенного правительства в 2014 г. превысили объемы 2013 г. как в абсолютном, так и в относительном выражении и достигли 37,2% ВВП (26371,1 млрд руб.) по сравнению с 36,1% ВВП годом ранее (24082,4 млрд руб.) *(табл. 6)*. Расходы бюджета расширенного правительства выросли до 38,3% ВВП (27215,9 млрд руб.), в то время как в 2013 г. их объем составил 37,3% ВВП (24931,1 млрд руб.). В результате, несмотря на рост доходов, бюджет расширенного правительства в 2014 г. был исполнен с дефицитом в размере 1,2% ВВП, что лишь на 0,1 п.п. меньше соответствующего значения в 2013 г.

Доходы и расходы федерального бюджета за 2014 г. увеличились практически на равную величину: рост в относительном выражении составил 0,9 п.п. ВВП к уровню 2013 г. Дефицит федерального бюджета остался в 2014 г. на уровне 2013 г. и составил около 0,5% ВВП. Ожидалось исполнение бюджета с профицитом на уровне 0,4% ВВП. Однако в конце года было принято решение о докапитализации банковской системы в размере 1 трлн руб. (подробнее об этой операции см. разделы 2.2.3 и 2.2.4). Реализация данной меры привела к образованию «тех-

[1] http://1prime.ru/energy/20150129/801293885.html

нического» дефицита федерального бюджета по итогам 2014 г. (при соответствующем увеличении расходов на 1 трлн руб.).

Таблица 6

Доходы и расходы бюджетной системы в 2010–2014 гг.

	2010		2011		2012		2013		2014		Отклонение в п.п. ВВП, 2014 г. от 2013 г.
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Федеральный бюджет											
Доходы	8305	17,9	11366	20,3	12854	20,7	13020	19,5	14497	20,4	0,9
Расходы	10117	21,8	10935	19,5	12891	20,7	13343	20,0	14831	20,9	0,9
Дефицит (–) / Профицит (+)	–1812	–3,9	431	0,77	–37,0	–0,06	–322,9	–0,5	–333,8	–0,5	0,0
Консолидированный бюджет субъектов РФ											
Доходы	6537	14,5	7644	13,7	8064	13,0	8165	12,2	8906	12,5	0,3
В том числе межбюджетные трансферты	1399	3,1	1644	2,9	1680	2,6	1577	2,3	1728	2,4	0,1
Расходы	6637	14,7	7679	13,7	8343	13,4	8807	13,2	9353	13,2	0,0
Дефицит (–) / Профицит (+)	–99,6	–0,2	–35,4	–0,06	–278,4	–0,5	–642	–1,0	–447,8	–0,6	0,4
Бюджет расширенного правительства											
Доходы	15716	33,9	20853	37,2	23089	37,1	24082	36,1	26371	37,2	1,1
Расходы	17301	37,4	20005	35,7	22826	36,7	24931	37,3	27216	38,3	1,0
Дефицит (–) / Профицит (+)	–15851	–3,4	849	1,5	262,9	0,4	–848,7	–1,3	–844,8	–1,2	0,1
Справочно: ВВП, млрд руб.	*66755*		*62218*		*55967*		*66755*		*70976*		–

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

Первоначальные параметры Закона «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015–2016 гг.» предполагали снижение доходов федерального бюджета на 1 п.п. ВВП, при равнозначном сокращении расходов на 1 п.п. ВВП на 2014 г. Утвержденное сокращение бюджетных трат было определено условиями бюджетного правила, ограничивающего дефицит бюджета в размере 1% ВВП сверх доходов при базовой цене на нефть. На протяжении 2014 г. продолжилось обсуждение целесообразности смягчения условий бюджетного правила, с возможностью использовать дополнительные нефтегазовые доходы. Также было принято принципиальное решение о выделении средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) на инфраструктурные проекты для обеспечения экономического роста. Однако остались существенные вопросы к отбору подобных проектов и оценке их реальной эффективности с точки зрения обеспечения долгосрочного роста.

В конце мая 2014 г. Правительством РФ был внесен в Государственную Думу законопроект, предусматривающий корректировку основных параметров федерального бюджета на 2014 г.[1] В частности, был снижен прогноз по объему ВВП с 73315 до 71493 млрд руб. При этом рост нефтегазовых доходов при относительно высоких ценах на нефть в начале года (в январе–мае 2014 г. стоимость нефти не опускалась ниже 106,7 долл./ за барр.) позволил пересмотреть прогноз по объемам доходной части федерального бюджета с 18,5% ВВП до 19,9% ВВП. Однако уже в июле цены на нефть снизились до 95,6 долл./барр., что привело к снижению до-

[1] Федеральный закон от 28.06.2014 № 201-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов"».

ходов бюджета. Объем расходов федерального бюджета не пересматривался, но с учетом изменения величины ВВП объем расходов достиг 19,5% ВВП. В результате внесенной корректировки параметров бюджета первоначально утвержденный дефицит сменился профицитом в размере 0,4% ВВП. Однако, как уже было отмечено, в результате проведения операции по выпуску ОФЗ, данный профицит превратился в «технический» дефицит.

Резервный фонд в 2014 г. увеличился на 72,9% до 4945,5 млрд руб., что эквивалентно 87,9 млрд долл., ФНБ – на 51,3% до 4388,1 млрд руб., что эквивалентно 78 млрд долл. Столь значительный рост объемов суверенных фондов в основном объясняется ослаблением российской национальной валюты, которое наблюдается с осени 2014 г. Курсовая разница от переоценки остатков средств Резервного фонда на счетах в иностранной валюте в Банке России за период с 1 января по 31 декабря 2014 г. составила 1,9 трлн руб., а от переоценки средств ФНБ – 1,5 трлн руб.

Доходы консолидированного бюджета субъектов РФ увеличились на 0,3% ВВП. При этом в начале 2014 г. их динамика продемонстрировала сокращение объемов, которое было связано с межбюджетными трансфертами. В частности, в январе 2014 г. не только сократились доходы региональных бюджетов по безвозмездным поступлениям от других бюджетов бюджетной системы РФ – на 0,7 п.п. ВВП относительно января 2013 г., но и был осуществлен возврат из консолидированных бюджетов регионов остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов целевого назначения прошлых лет на сумму 187 млрд руб. с последующим сокращением данной суммы к концу 2014 г. до 74 млрд руб. Это говорит о сохраняющейся существенной неэффективности межбюджетных отношений между федеральным центром и регионами в части выделения целевых межбюджетных трансфертов. Расходы субъектов РФ сохранились на уровне 2013 г. и составили 13,2% ВВП. Дефицит консолидированного бюджета субъектов РФ в 2014 г. снизился на 0,4 п.п. ВВП до 0,6% ВВП[1].

2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему

В 2014 г. по сравнению с 2013 г. налоговая нагрузка на российскую экономику выросла на 0,4 п.п. ВВП, однако в реальном выражении налоговые доходы сократились на 2,7%[2] (*табл. 7)*. Данное обстоятельство свидетельствует о возрастающих рисках, связанных с наполняемостью доходной части бюджетной системы России. Рост же доходов в долях ВВП отражает лишь разную эластичность отдельных компонентов доходов по темпам роста ВВП.

Из представленной в *табл. 7* статистики по поступлениям доходов в бюджет расширенного правительства России видно, что в 2014 г. налоговая нагрузка выросла относительно ВВП по налогу на прибыль (3,3% ВВП в 2014 г. против 3,1% ВВП в 2013 г.), по НДС (5,6% против 5,3% ВВП), НДПИ (4,1% против 3,9% ВВП) и таможенным пошлинам и сборам (7,7% против 7,6% ВВП). По остальным поступлениям нагрузка в долях ВВП не изменилась. Однако при пересчете динами-

[1] Подробнее о ситуации в сфере региональных бюджетов см. в разделе 2.3.
[2] В ценах 2013 г. с коррекцией на ИПЦ.

ки налоговых поступлений в реальном выражении (с коррекцией на ИПЦ) все значимые поступления упали в реальном выражении, за исключением НДПИ (рост на 1,2%) и налога на прибыль (рост на 2,9%).

Таблица 7

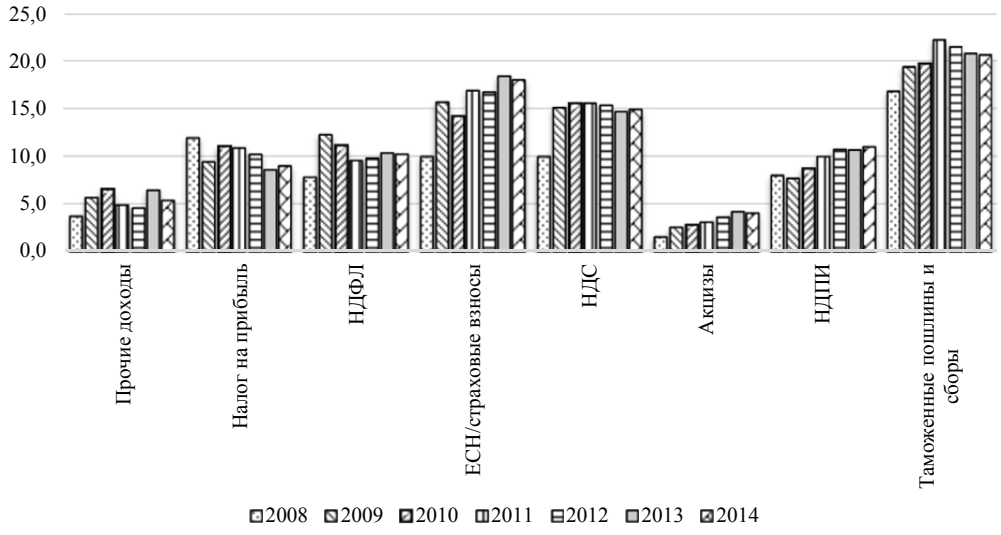
Поступления основных налогов в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в 2008–2014 гг., % ВВП

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

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

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

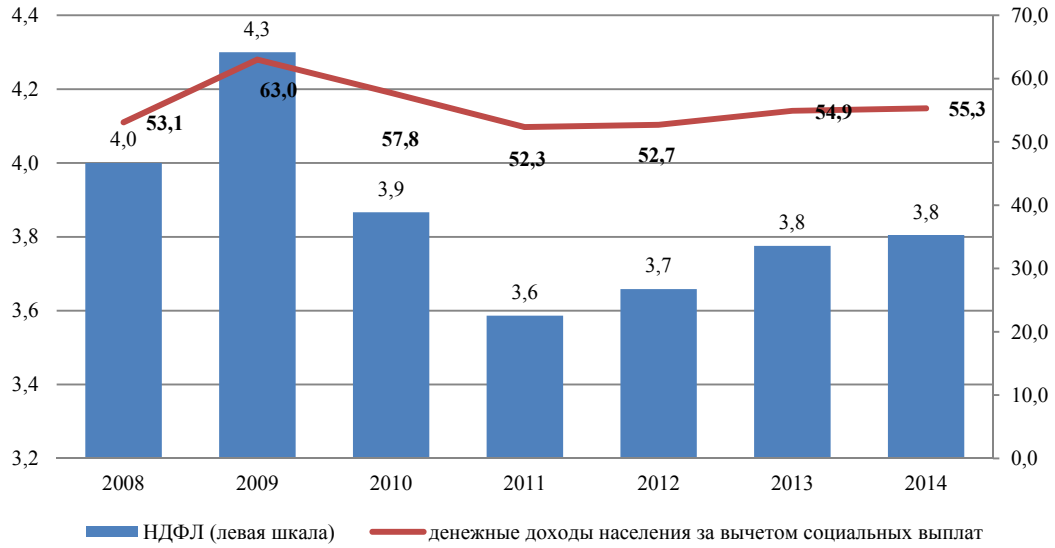
Структура налоговых доходов бюджета расширенного правительства представлена на *рис. 13*. Здесь стоит отметить два момента. Во-первых, НДФЛ остался более значимым видом доходов для бюджета расширенного правительства, чем налог на прибыль. Во-вторых, поступления акцизов, которые с 2009 г. в результате опережающей инфляцию индексации ставок демонстрировали уверенный рост, в 2014 г. снизились в долях ВВП, а в реальном выражении потеряли больше других поступлений (снижение на 5,3%).



Источник: Росказна.

Рис. 13. Доля налоговых поступлений в суммарных доходах бюджета расширенного правительства в 2008–2014 гг., %

Поступления НДФЛ как и показатель базы их расчета – денежные доходы населения за вычетом социальных выплат – остались в 2014 г. практически на уровне прошлого года (*рис. 14*).



Источник: ФНС РФ, Росстат.

Рис. 14. Сопоставление динамики поступлений НДФЛ с динамикой денежных доходов без социальных взносов в 2008–2014 гг., % ВВП

Нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2014 г. вернулись на уровень 2012 г. и составили 10,6% ВВП (*табл. 8)*. Первая составляющая – НДПИ на углеводороды увеличилась на 0,2 п.п. ВВП. Резкое снижение цены на нефть произошло уже в IV кв. 2014 г., в итоге среднегодовая цена поставки сырой нефти составила по данным таможенной статистики 93,9 долл. США. Негативный эффект от падения среднегодовой цены почти на 14 долл. США был компенсирован падением курса рубля – с 31,2 руб. за долл. в 2013 г. до 38,6 руб. за долл. в 2014 г.[1]

Еще более важное значение для величины нефтегазовых доходов имела динамика второй компоненты – вывозных таможенных пошлин на углеводороды (около 6,5% ВВП в 2014 г. против 6,1% в 2013 г.). При этом рост поступлений обеспечили экспорт сырой нефти и нефтепродуктов (*табл. 9*). Резкое ослабление курса рубля здесь не только перекрыло эффект от падения цен на нефть, но и сокращение экспорта сырой нефти на 5,6% в натуральном выражении (по данным Росстата).

Налог на добавленную стоимость – единственная из значимых компонент бюджетных поступлений, которая практически не изменилась в реальном выражении (–0,1%), а в долях ВВП даже несколько выросла (см. *табл. 10)*. Рост поступлений НДС пришелся на товары, реализуемые на территории РФ («внутренний НДС»), в то время как по товарам, ввозимым на территорию России, в долях

[1] Налоговая ставка по НДПИ для нефти включает в себя коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц), привязанный к среднему курсу доллара за налоговый период.

ВВП заметных изменений не наблюдалось. Стоит отметить, что для России уже традиционно отмечается бо́льшая собираемость НДС по импорту, чем по произведенной внутри страны продукции. Однако в последние годы наметилась тенденция к уменьшению эффективной ставки НДС по ввозимым товарам.

Таблица 8

Объем поступлений нефтегазовых доходов и НДПИ в 2008–2014 гг.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Нефтегазовые доходы, % к ВВП	10,9	7,9	8,4	10,3	10,6	10,0	10,6
НДПИ, в % к ВВП	4,1	2,7	3,0	3,7	4,0	3,9	4,1
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	488	494	506	512	519	522	525
Среднегодовой уровень цен нефти марки Urals за год, долл. /барр[1]	90,7	60,7	76,2	107,3	109,7	108,4	93,9
Среднегодовой официальный курс доллара ЦБ, руб./долл.	24,78	31,90	30,37	29,31	31,05	31,20	38,6

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

Таблица 9

Поступления таможенных пошлин в 2008–2014 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Вывозные пошлины на энергоносители	6,8	5,2	5,3	6,6	6,6	6,1	6,5
- на нефть сырую	4,3	3,1	3,6	4,2	4,0	3,5	3,7
- на газ природный	1,2	1,1	0,4	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
Таможенные пошлины и сборы, всего	**8,6**	**6,8**	**7,0**	**8,4**	**8,0**	**7,6**	**7,7**

Источник: Росстат; данные Федерального Казначейства России; Росстат; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Таблица 10

Динамика конечного потребления, импорта и поступлений НДС в бюджетную систему РФ в 2008–2014 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
НДС, всего	5,2	5,3	5,4	5,8	5,7	5,3	5,6
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,4	3,0	2,9	3,1	3,0	2,8	3,1
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,8	2,3	2,5	2,7	2,7	2,5	2,5
Эффективная ставка НДС[2], %	8,4	7,6	8,2	9,3	8,3	7,4	7,5
Эффективная ставка НДС товары, реализуемые на территории РФ[3]	5,4	5,5	5,8	6,9	6,4	5,7	6,1
Эффективная ставка НДС на товары, ввозимые на территорию РФ[4]	12,5	11,0	11,9	12,3	12,1	11,1	10,7
Импорт*	22,1	20,5	21,1	21,9	22,4	22,7	23,0

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

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

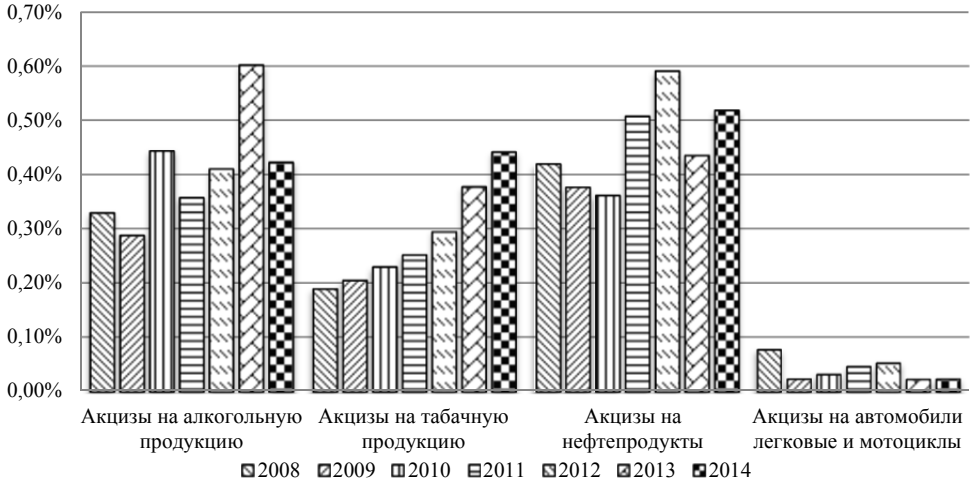
[1] Отношение стоимости экспорта сырой нефти в денежном выражении к величине экспорта сырой нефти в натуральном выражении (по данным Федеральной таможенной службы).

[2] Отношение поступлений по НДС к конечному потреблению

[3] Отношение поступлений по НДС на товары, реализуемые на территории РФ, к конечному потреблению за вычетом стоимости импорта

[4] Отношение поступлений по НДС на товары, , ввозимые на территорию РФ, к стоимости импорта

Как видно на *рис. 15* в 2014 г. выросли поступления акцизов на табачную продукцию и нефтепродукты: с 0,38% и 0,44% ВВП в 2013 г. до 0,44% и 0,52% ВВП в 2014 г. соответственно. В 2014 г. акцизы на нефтепродукты вернули себе первое место в структуре акцизных сборов. При этом выросли поступления по внутренним акцизам, поступления же по ввозимым нефтепродуктам напротив упали. Акцизы от продажи легковых автомобилей и мотоциклов по-прежнему составили незначительную часть данного вида бюджетных доходов.



Источник: Росказна.

Рис. 15. Поступления акцизов за 2008–2014 гг. по группам подакцизных товаров, % ВВП

В то же время падение поступлений от акцизов на алкогольную продукцию оказалось столь резким, что «алкогольные» акцизы уступили не только акцизам на нефтепродукты, но и на табачную продукцию. Из *табл. 11* можно видеть, что произошло падение потребления практически по всем типам алкогольной продукции. Самое резкое сокращение произошло в розничном обороте водки и ликероводочных изделий – снижение с 133,6 до 124,7 млн дкл. Несколько сократился розничный оборот винодельческой и коньячной продукции, в то же время по пиву и игристым винам даже наблюдался некоторый рост объемов реализации.

Таблица 11

Объем потребления алкогольной и табачной продукции в РФ в 2008–2014 гг., млн дкл

Вид продукции	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
водка и ликероводочные изделия	177,2	166,1	157,8	156,4	153,0	133,6	124,7
винодельческая продукция (без вин шампанских и игристых)*	102,9	102,5	103,4	97,1	93,6	83,6	83,3
коньяки, коньячные напитики (включая бренди, кальвадосы)	10,8	10,6	11,1	11,6	12,4	12,1	11,9
шампанские и игристые вина	26,0	25,5	27,3	28,5	28,3	27,7	28,6
пиво	1138,2	1024,7	1004,0	1011,5	1017,5	984,2	1001,2
Папиросы и сигареты, млрд шт.	393,6	398,7	382,4	395,0	391,8	384,0	362,1

* До 2012 г. «Вина виноградные и плодовые».
Источник: Росстат.

2.2.3. Расходы бюджетной системы

Расходная часть бюджетной системы страны в 2014 г. достигла 38,3% ВВП, что на 1 п.п. ВВП выше его значения за 2013 г. *(табл. 12)*.

Таблица 12

Расходы бюджета расширенного правительства в 2009–2014 гг., % ВВП

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Отклонение 2014 г. от 2013 г.
Расходы, всего	40,8	37,4	35,7	36,7	37,3	38,3	1,0
Общегосударственные вопросы	2,7	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	0,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,0
Национальная оборона	3,1	2,8	2,7	2,9	3,2	3,5	0,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	3,2	2,9	2,7	3,1	3,2	3,1	-0,1
Национальная экономика	7,2	5,0	5,0	5,3	4,9	6,4	1,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,6	2,3	2,1	1,7	1,6	1,4	-0,2
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Образование	4,6	4,1	4,0	4,1	4,3	4,3	0,0
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0
Здравоохранение и спорт	4,3	3,7	3,8	4,0	3,8	3,9	0,1
Социальная политика	11,7	12,7	11,6	11,9	12,6	11,8	-0,8

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

Отклонение значений по финансированию отдельных направлений расходов за 2014 г. относительно их величины за 2013 г. по большинству статей не превышает 0,1–0,3 п.п. ВВП. Наибольшее сокращение объема зафиксировано по статье «Социальная политика» (-0,8 п.п. ВВП). Данное отставание связано, прежде всего, с зачислением всей суммы страховых взносов в распределительную часть пенсионной системы (т.е. по сути временной «заморозкой» накопительной компоненты), что позволило уменьшить трансферт из федерального бюджета Пенсионному фонду в 2014 г. С одной стороны, это привело, как мы уже отмечали выше, к экономии средств федерального бюджета, но с другой стороны, использование данного механизма еще больше снизило и без того невысокое доверие населения к пенсионной реформе, а также лишило финансовую систему одного из основных источников «длинных денег».

При этом наблюдается рекордное наращивание государственных расходов по статье «Национальная экономика» до 6,4% ВВП (+1,5 п.п. ВВП). Бо́льшее значение – 7,2% ВВП было зафиксировано лишь в 2009 г. и было связано с реализацией мер антикризисной программы поддержки экономики. Столь значительный рост расходов по статье «Национальная экономика» в 2014 г. также обусловлен началом реализации мероприятий по поддержке финансового сектора экономики. Так, в декабре 2014 г. из средств федерального бюджета в качестве имущественного взноса в Агентство по страхованию вкладов (АСВ), посредством выпуска ОФЗ был передан 1 трлн руб. За счет этого взноса АСВ получило право пополнять капитал системно значимых банков – с капиталом не менее 100 млрд руб. Без учета выделенных средств, объем финансирования раздела «Национальной экономики» в 2014 г. составил бы 5% ВВП.

Продолжилось наращивание бюджетных расходов по статье «Национальная оборона»: рост на 0,3 п.п. ВВП относительно уровня 2013 г. Последовательное увеличение выделения средств на оборону началось в 2012 г. (с 2,7 до 2,9% ВВП) с последующим их наращиванием до 3,5% ВВП в 2014 г. Значительное увеличение расходов на вооруженные силы связано с реализацией госпрограммы вооружений на период 2011–2020 гг., а также с введением новой системы денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий.

Расходы по направлению «Здравоохранение и спорт» в бюджете расширенного правительства за 2014 г. увеличились на 0,1% ВВП относительно их величины за 2013 г. за счет расходов внебюджетных фондов (в рамках системы обязательного медицинского страхования – ОМС). В то время как в федеральном бюджете и бюджете субъектов РФ их величина стабилизировалась на уровне 2013 г. Уже на протяжении многих лет происходит постепенное реформирование системы финансирования здравоохранения, в основе которого лежит в том числе переход на «одноканальную» систему обеспечения медицинских учреждений из средств ОМС.

В целом за последние годы можно отметить уверенный тренд на увеличение расходных обязательств государства, причем это происходит в условиях ограничения роста ресурсной (доходной) части бюджетной системы. В 2012 г. началось наращивание расходов с 35,7% ВВП в 2011 г. до 38,3% ВВП в 2014 г. В то же время доходы бюджетной системы за соответствующий период колебались вокруг значения в 37% ВВП (с существенным их сокращением в 2013 г. до 36,1% ВВП). При этом изменения в структуре расходов не однозначны. С одной стороны, увеличились расходы на образование в 2013–2014 гг., прежде всего в силу необходимости выполнения положений «майских» указов президента, в то же время несколько снизились расходы в долях ВВП на здравоохранение и спорт. То есть в целом «производительные» расходы (стимулирующие долгосрочный экономический рост), направленные инвестиции в «человеческий капитал», увеличились к уровню 2012 г. лишь на 0,1 п.п. ВВП. С другой стороны, за тот же период расходы на оборону («непроизводительные» расходы сверх минимально необходимого объема) увеличились 0,6 п.п. ВВП (к уровню 2012 г.). Таким образом структура расходов бюджетной системы становится менее эффективной с точки зрения целей долгосрочного социально-экономического развития страны.

2.2.4. Государственный долг Российской Федерации в 2014 г.

На 1 января 2015 г. объем внутреннего государственного долга составил 7241 млрд руб. или примерно 10% ВВП, увеличившись за год на 1519 млрд руб. Основной рост внутренней задолженности пришелся на декабрь (+1482 млрд руб.) и был обусловлен решением правительства докапитализировать российские банки на сумму в 1 трлн руб. в форме облигаций федерального займа с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК). За тот же период объем государственных гарантий вырос на 433 млрд руб. На 1 января 2015 г. доля государственных гарантий в общем объеме внутреннего долга составила 24,4%.

По итогам 2014 г. впервые было зафиксировано сокращение номинального объема рыночного долга, представленного обращающимися на бирже облигациями федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД), облигация-

ми с амортизацией долга (ОФЗ-АД) и новым инструментом для рынка, запущенным в декабре, – бескупонными облигациями федерального займа (БОФЗ). На фоне ухудшения внешнеполитической конъюнктуры, санкционного давления и замедления темпов экономического роста из намеченных на 2014 г. 48 аукционов по размещению ОФЗ удалось провести только 20. Совокупный объем размещения по номиналу составил 158 млрд руб. или 21% относительно запланированного объема предложения ценных бумаг (*табл. 13*).

Таблица 13

Итоговые результаты аукционов по размещению ОФЗ

Млрд руб.	**I кв. 2014 г.**	**II кв. 2014 г.**	**III кв. 2014 г.**	**IV кв. 2014 г.**	**За год**
1. Совокупный запланированный объем предложения ОФЗ	275	150	140	200	765
2. Объем предложения ОФЗ на состоявшихся аукционах	90	90	45	40	265
3. Объем размещения ОФЗ по номиналу	38	65	40	16	158
4. Коэффициент размещения, в % от объема предложения на состоявшихся аукционах (3/2)	42	72	88	40	60
5. Коэффициент размещения, в % от совокупного запланированного объема предложения (3/1)	14	43	28	8	21

Источник: данные Министерства финансов России.

Объем вырученных Минфином России средств от размещения ОФЗ в 2014 г. составил 146 млрд руб. или около 93% от размещенного объема по номиналу. Следует отметить резкое ухудшение ценовых условий размещения в IV кв. – объем выручки составил 85,5% от размещенного объема по номиналу, тогда как в I кв. – 96,4%[1].

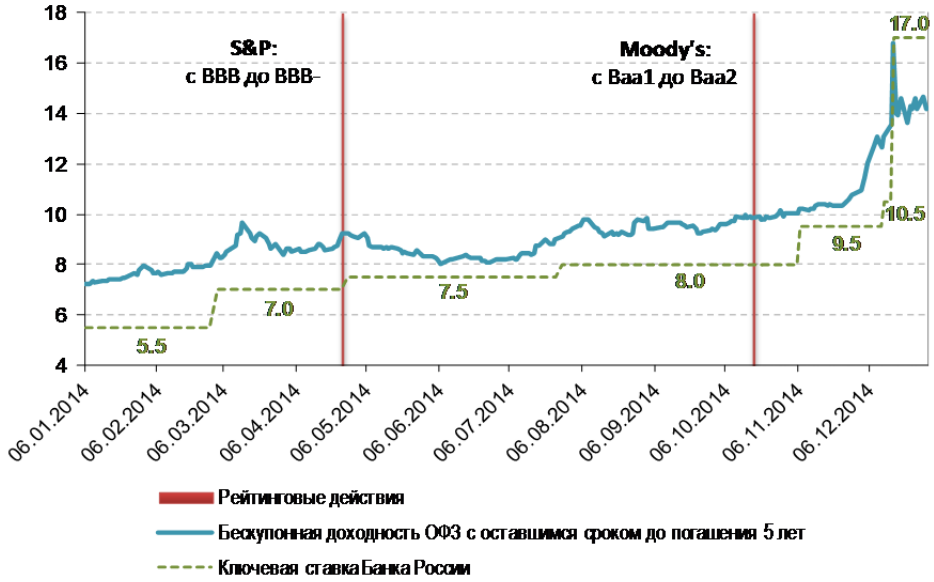
По результатам 2014 г. Минфину не удалось рефинансировать рыночный долг[2]: чистое привлечение по инструментам ОФЗ-ПД, ОФЗ-АД и БОФЗ составило – 60 млрд руб.[3], а с учетом расходов на их обслуживание –318 млрд руб.

В 2014 г. двумя зарубежными рейтинговыми агентствами Standard&Poor's и Moody's были снижены суверенные кредитные рейтинги России на одну ступень с BBB до BBB- (25.04.2014) и с Baa1 до Baa2 (17.10.2014) соответственно. Новый уровень по S&P вплотную приблизился к верхней границе рейтингов спекулятивной категории в понимании инвесторов (BB+), в то время как по шкале Moody's оставалась еще одна ступень рейтинга инвестиционной категории (Baa3). Снижение суверенного рейтинга не стало неожиданностью для участников рынка – в динамике бескупонной доходности ОФЗ отсутствовали значимые резкие движения в дни снижения рейтингов (*рис. 16*). В большей степени повышательная динамика доходности государственных облигаций была обусловлена ухудшающейся внешнеполитической конъюнктурой, связанной с санкциями, направленными против России, и ответными мерами со стороны России, а также усилением кризисных процессов в российской экономике.

[1] Справочно: во II кв. и III кв. 2014 г. – 92,3% и 92,5% соответственно.

[2] Без учета «привлеченного» объема в 1 трлн руб. в форме ОФЗ-ПК, выделенного на докапитализацию российских банков.

[3] Чистое привлечение рассчитывается как разница между привлеченным объемом на рынке и средствами, направленными на погашения рыночных обязательств.



Источник: данные Банка России, Standard&Poor's и Moody's

Рис. 16. Динамика доходности ОФЗ в 2014 г.

Таким образом, в случае сохранения в 2015 г. напряженной экономической и внешнеполитической ситуации, может возникнуть дополнительная нагрузка на федеральный бюджет в связи с невозможностью целиком рефинансировать государственный долг посредством новых займов на внутреннем рынке (объем погашения по государственным ценным бумагам в 2015 г. должен составить около 627 млрд руб.[1]).

На 1 января 2015 г. внешняя задолженность России составила 54,4 млрд долл. США, сократившись за год на 1,5 млрд долл. Однако в рублевом выражении в связи со значительным ослаблением курса рубля в 2014 г. внешний долг увеличился более чем на 1 трлн руб.: с 1,8 трлн руб. (по курсу Банка России на 01.01.2014) до 3,1 трлн руб. (по курсу Банка России на 01.01.2015). Сокращение внешней задолженности в долларах США наблюдалось по всем статьям за исключением государственных гарантий, прирост по которым составил почти 700 млрд долл. Отсутствие в 2014 г. внешних займов через выпуск еврооблигаций было обусловлено сложной внешнеполитической ситуацией и переоценкой иностранными инвесторами рисков вложений в российские государственные облигации. Объем платежей по обслуживанию и погашению еврооблигаций в 2014 г. составил 1,4 млрд долл. США. В целом можно отметить, что внешние займы не смогу стать одним из значимых источников покрытия дефицита федерального бюджета в 2015 г.

2.2.5. Перспективы бюджетной политики на среднесрочный период

Благодаря сохранению высоких цен на нефть в первой половине 2014 г. и девальвации отечественной валюты во второй половине, удалось избежать со-

[1] Данные Минфина России. Объем погашения рассчитан на 1 февраля 2015 г.

кращения нефтегазовых доходов, от которых во многом зависит формирование ресурсов бюджетной системы. Однако уже в среднесрочной перспективе снижение цен на нефть может стать критическим, если не будет компенсировано соответствующим снижением обменного курса рубля. При отсутствии возможности привлекать внешние займы и ограниченности привлечения внутренних заимствований, Резервный фонд может быть полностью исчерпан за 2 года на цели финансирования дефицита федерального бюджета. В этих условиях необходимо еще более ответственно подойти к вопросу инвестирования средств ФНБ в «мегапроекты» для предотвращения чрезмерно быстрого исчерпания суверенных фондов.

В условиях ограничения как внутренних, так и внешних источников роста экономики, необходимо существенно повышать эффективность бюджетных расходов. Часть расходов можно было бы перераспределить на статьи, которые являются инвестициями в человеческий капитал (образование, здравоохранение) или физический капитал (инфраструктура), уменьшив расходы на госуправление и силовой блок (так называемый «бюджетный маневр»). Также крайне важно обеспечить эффективность «антикризисных» бюджетных расходов. Например, создав необходимые стимулы у банков, получающих средства на докапитализацию, использовать ресурсы на кредитование предприятий и населения, а не на спекуляции на валютном или фондовом рынке.

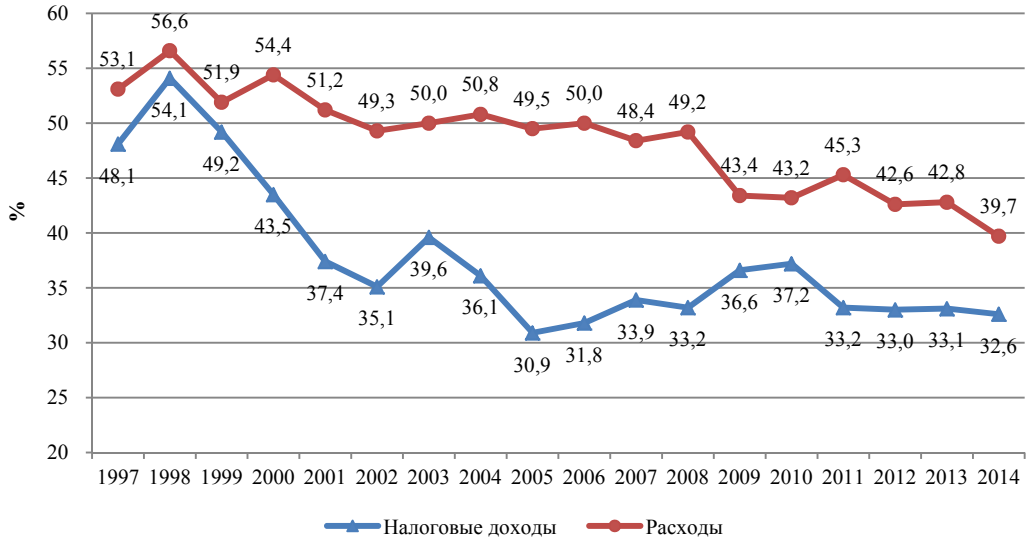
Необходимо учитывать, что федеральный бюджет – это бюджет «последней инстанции», и проблемы в других частях бюджетной системы неизбежно рано или поздно лягут дополнительной нагрузкой именно на него. Этот эффект усугубляется существенными недостатками российской модели федерализма, в которой, несмотря на формальное разделение полномочий между федерацией и регионами, федеральное правительство принимает решения, оказывающее непосредственное влияние на объем расходов субнациональных бюджетов (пример – «майские» указы президента 2012 г.). Попытка решения проблем субнациональных бюджетов через инструментарий бюджетных кредитов лишь оттягивает решение проблемы их сбалансированности. В среднесрочной перспективе это приведет либо к необходимости выделения новых кредитов на погашение старых, либо сделает необходимым решение о списании (реструктуризации) части задолженности перед федеральным бюджетом. И тот и другой сценарий является крайне негативным, т.к. приведет к еще большему искажению фискальных стимулов руководства регионов и еще большему обострению проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей.

Крайне важным вопросом для долгосрочной сбалансированности федерального бюджета является и решение вопроса по пенсионной реформе, включая повышение пенсионного возраста. Вместо принятия стратегических решений в данной сфере, правительство идет на «замораживание» страховых взносов на накопительную часть пенсии второй год подряд (2014 и 2015 гг.), увеличивая риски провала данной компоненты пенсионной реформы. В долгосрочном периоде это неизбежно обернется повышенной нагрузкой на бюджетную систему в части финансирования солидарной (распределительной) части пенсии в условиях старения населения.

2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

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. 17* 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.
Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 17. Доля налоговых доходов и расходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете России в 1997–2014 гг.

В 2014 г. произошло небольшое снижение доли налоговых доходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации с 33,1% в 2013 г. до 32,6% в 2014 г. При этом доля расходов за аналогичный период уменьшилась более значительно: с 42,8 до 39,7% (без учета расходов Крымского федерального округа). Снижение доли расходов субнациональных бюджетов в общем объеме расходов консолидированного бюджета Российской Федерации объясняется во многом опережающим ростом расходов федерального бюджета (на 11,4% в номинальном выражении). Прежде всего выросли расходы федерального бюджета на национальную оборону и национальную экономику. Расходы субнациональных бюджетов за тот же период выросли всего на 4,6% (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. 14*.

Таблица 14

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2014 гг.

	Объем доходов (в номинальном выражении), млрд руб.							Реальный прирост, %				
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009/ 2008	2010/ 2009	2014/ 2008	2014/ 2009	2014/ 2013
Доходы всего	**6196**	**5924**	**6537**	**7644**	**8064**	**8165**	**8743**	**-12,1**	**1,4**	**-11,2**	**1,1**	**-3,9**
Налоговые и неналоговые доходы	**4912**	**4243**	**4980**	**5827**	**6385**	**6588**	**7141**	**-20,6**	**7,9**	**-8,5**	**15,3**	**-2,7**
в т ч. налоговые доходы:	*4384*	*3792*	*4520*	*5273*	*5800*	*5967*	*6461*	*-20,5*	*9,6*	*-7,2*	*16,7*	*-2,8*
налог на прибыль	1752	1069	1520	1928	1980	1720	1962	-43,9	30,6	-29,5	25,7	2,4
НДФЛ	1666	1665	1790	1996	2261	2499	2679	-8,1	-1,2	1,3	10,2	-3,8
налоги на совокупный доход	161	152	179	215	272	293	314	-13,6	8,5	22,6	42,0	-3,7
налоги на имущество	493	570	628	678	785	901	955	6,1	1,4	21,9	14,9	-4,8
акцизы	189	246	327	372	442	491	479	19,2	22,5	59,2	33,6	-12,5
Трансферты	**1131**	**1486**	**1398**	**1644**	**1624**	**1515**	**1545**	**20,7**	**-13,5**	**-14,0**	**-28,8**	**-8,5**
Прочие доходы	**153**	**195**	**159**	**173**	**56**	**62**	**57**	**17,4**	**-25,1**	**-76,3**	**-79,8**	**-16,4**

Примечание. Расчеты по регионам Крымского федерального округа не производились.
Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как видно из данных *табл. 14*, в целом доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации снизились в 2014 г. по отношению к уровню 2013 г. на 3,9% в реальном выражении. На снижение в реальном выражении общего уровня доходов в 2014 г. оказало влияние замедление темпов экономического роста и отставание номинальных темпов роста основных доходных источников от уровня инфляции[1]. Из всех основных источников доходов в 2014 г. только поступления налога на прибыль в реальном выражении имели положительный темп прироста в 2,4% к уровню прошлого года. При этом другой основной источник налоговых доходов – НДФЛ – в 2014 г., напротив, снизился на 3,8% в реальном выражении. В результате несколько изменилась структура налоговых доходов: доля налога на прибыль в общем объеме налоговых доходов увеличилась с 28,8 до 30,2%, а доля НДФЛ немного снизилась с 41,9% до 41,3%. Рост поступлений налога на прибыль во многом связан с эффектом «низкой базы» 2013 г., при этом даже в номинальном выражении объем поступлений ниже уровня 2012 г. (1962 и 1980 млрд руб. соответственно). В части НДФЛ важно отметить, что в 2014 г. впервые за несколько лет снизились реальные располагаемые доходы населения (на 1% к уровню 2013 г.), что и послужило во многом причиной того, что поступления по НДФЛ в 2014 г. впервые с 2011 г. снизились (в реальном выражении).

Можно также отметить неравномерную внутригодовую динамику поступлений основных налоговых доходов. Так, помесячные поступления по налогу на прибыль в октябре–ноябре 2014 г. снизились соответственно на 22,8% и на 26,7% в

[1] Так, если в 2010 г. рост ВВП России составил 4,5%, в 2011 г. – 4,3%, то в 2012 г. темп роста сократился до 3,4%, в 2013 г. – до 1,3%, а в 2014 г. – 0,6%. При этом в 2014 г. уровень инфляции составил 11,4%, что явилось максимумом за рассматриваемый период 2010–2014 гг.

номинальном выражении по отношению к уровню соответствующих периодов 2013 г., также снижение поступлений по данному налогу отмечалось в январе 2014 г. (-12,7%). В ноябре 2014 г. также было отмечено резкое замедление поступлений по другому основному источнику дохода – НДФЛ. В декабре рост поступлений доходов в целом восстановился, прежде всего, за счет налога на прибыль. Таким образом, в случае дальнейшего ухудшения ситуации в экономике можно ожидать негативную динамику основных налогов – НДФЛ и налога на прибыль, которые во многом определяют уровень доходов недотационных и низкодотационных регионов (в высокодотационных субъектах РФ ситуация в большей степени определяется динамикой трансфертов из федерального бюджета).

Определенное влияние на снижение общего уровня доходов оказало уменьшение поступлений в консолидированные бюджеты субъектов акцизов на нефтепродукты, что было отчасти обусловлено введением нового технического регламента Таможенного союза (в целом поступления акцизов снизились на 12,5% в реальном выражении).

В 2014 г. поступления по неналоговым доходам практически не изменились по сравнению с прошлым годом (снижение в реальном выражении на 1,7%). Однако, несмотря на это, доля данного источника доходов в общей структуре доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации даже немного увеличилась – с 7,6 до 7,8%. Крайне важно отметить, что в условиях снижения собственных (налоговых и неналоговых) доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ межбюджетные трансферты в 2014 г. снизились более существенно: на 8,5% в реальном выражении. Динамика трансфертов из федерального бюджета подробно рассмотрена в разделе 2.3.2.

Рассмотрим теперь подробнее ситуацию с поступлениями налоговых и неналоговых доходов в разрезе субъектов Российской Федерации (*табл. 15*).

Таблица 15

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

	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	5	9	62	5	1	0
Налог на прибыль	19	15	20	16	11	1
НДФЛ	0	6	74	2	0	0
в реальном выражении						
Налоговые и неналоговые доходы, всего	1	5	5	63	8	0
Налог на прибыль	9	12	12	20	25	4
НДФЛ	0	0	2	78	2	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 напряженной (как и в 2013 г.[1]). Так, в 2014 г. снижение собственных доходов субнациональных бюджетов в реальном выражении, было зафиксировано в 71 регионе, в 63 из них сокращение находилось в пределах 10%. Несмотря на общее улучшение поступлений по налогу на прибыль в целом по стране, в 4 регионах снижение по данному источнику составило более 25% в реальном выражении: Белгородская область (-25,9%), Калужская область (-27,7%), Республика Карелия (-25%), Республика Бурятия (-39,1%). В целом снижение налога на прибыль в реальном выражении наблюдалось в 49 регионах. В остальных 33 регионах был зафиксирован рост в реальном выражении, при этом в 9 субъектах РФ рост более чем на 25%: Липецкая область (28,2%), Калининградская область (57%), Ленинградская область (53,9%), Республика Мордовия (201,9%), Тюменская область (39,4%), Ханты-Мансийский АО (61,2%), Республика Саха (Якутия) (42,3%), Сахалинская область (109,8%) и Чукотский АО (59,9%). В результате роста поступлений налога на прибыль в Сахалинской области региону удалось увеличить собственные доходы более чем на 25% (55,1%), что явилось исключением из общей ситуации по стране. По НДФЛ в большинстве регионов (78) фиксировалось снижение в пределах 10%. Рост наблюдался только в Самарской (0,2%) и Тамбовской областях (2%).

Проанализируем далее изменения, которые произошли уже в расходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014 г. (*табл. 16*). В целом совокупные расходы снизились по сравнению с уровнем 2013 г. как в реальном выражении (-4,7%), так и долях ВВП (на 0,12 п.п. с 13,30 до 13,18%).

Таблица 16

Расходы консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в 2013–2014 гг.

	% к итогу		% ВВП		Прирост, в %	
					в номинальном выражении	в реальном выражении
	2013	2014	2013	2014		
1	2	3	4	5	6	7
Общегосударственные вопросы	6,2	6,2	0,82	0,81	5,8	-5,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,2	1,1	0,16	0,15	0,4	-9,8
Национальная экономика, в т.ч.:	19,6	18,8	2,61	2,48	1,6	-8,8
Сельское хозяйство и рыболовство	3,4	3,0	0,45	0,39	-7,0	-16,5
Транспорт	3,4	4,1	0,45	0,54	29,4	16,2
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	8,3	7,6	1,10	1,00	-3,1	-13,0
Другие вопросы в области национальной экономики	2,5	2,3	0,33	0,31	1,4	-9,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	10,2	9,6	1,36	1,27	-0,1	-10,4
Охрана окружающей среды	0,3	0,3	0,04	0,04	2,5	-8,0

[1] В 2013 г. в 51 субъекте Российской Федерации было снижение в реальном выражении собственных доходов. За этот же период поступления по налогу на прибыль более чем на 25% в реальном выражении снизились в 23 регионах. При этом поступления по НДФЛ увеличились практически во всех регионах.

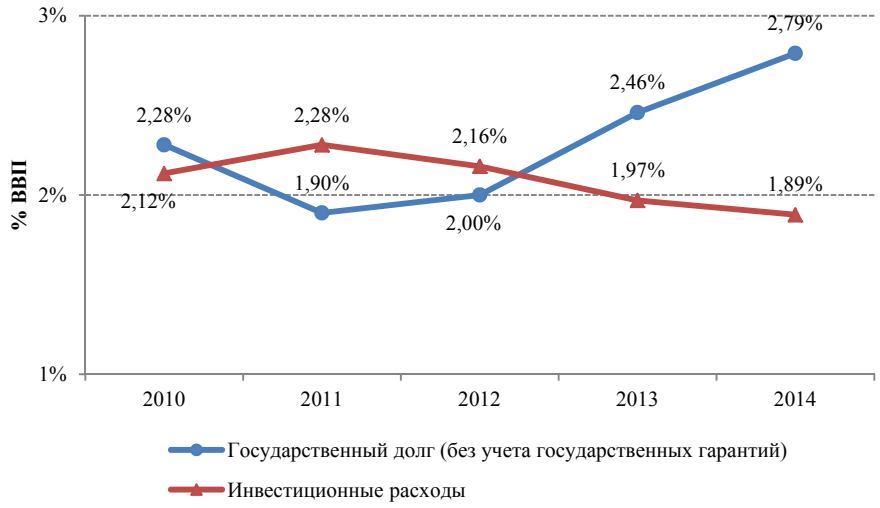
Окончание таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7
Образование, в т.ч.:	26,5	26,2	3,53	3,45	5,1	-5,7
Дошкольное образование	6,7	7,0	0,90	0,92	10,3	-1,0
Общее образование	15,0	15,0	1,99	1,97	6,1	-4,8
Среднее профессиональное образование	1,6	2,1	0,21	0,27	36,8	22,8
Другие вопросы в области образования	1,6	1,4	0,22	0,19	-8,0	-17,4
Культура, кинематография	3,3	3,4	0,44	0,45	10,6	-0,7
Здравоохранение	14,2	13,9	1,89	1,83	3,7	-6,9
Социальная политика	14,9	15,1	1,98	1,99	7,8	-3,2
Физическая культура и спорт	1,9	2,0	0,26	0,27	11,6	0,2
Средства массовой информации	0,5	0,5	0,06	0,06	4,7	-6,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	1,0	1,3	0,14	0,17	33,5	19,8
Расходы – всего	**100,0**	**100,0**	**13,30**	**13,18**	**6,2**	**-4,7**

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

Анализируя изменения расходов региональных бюджетов по отдельным направлениям, можно отметить следующее. Наибольшее снижение расходов в 2014 г. по сравнению с уровнем предшествующего года произошло по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» (-0,1% в номинальном и -10,4% в реальном выражении). В результате доля расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в общей сумме расходов по итогам года снизилась с 10,2 до 9,6%. Основная причина снижения расходов была обусловлена снижением инвестиционных расходов регионов. В целом снижение расходов в реальном выражении можно наблюдать по всем разделам, за исключением расходов на физическую культуру и спорт (рост на 0,2%), а также на обслуживание государственного и муниципального долга (19,8%). Положительная динамика расходов на физическую культуру и спорт обусловлена, в том числе необходимостью финансирования объектов инфраструктуры в рамках подготовки к чемпионату миру по футболу в 2018 г. Расходы по обслуживанию государственного и муниципального долга выросли в связи с ростом объема государственного и муниципального долга на 20,2 и 8,4% соответственно (подробнее см. в разделе 2.3.3). Прежде всего, в 2014 г. увеличился объем коммерческой задолженности у регионов (на 28,6% по сравнению с объемом долга на конец 2013 г.), а вместе с этим и расходы на обслуживание относительно дорогой задолженности как в общей структуре расходов (с 1,0 до 1,3%), так и в долях ВВП (на 0,03 п.п. – с 0,14 до 0,17% ВВП).

В целом в номинальном выражении выросли расходы по всем разделам, за исключением жилищно-коммунального хозяйства. Вместе с этим на уровне подразделов динамика расходов не была столь однозначной. Так расходы на «Сельское хозяйство и рыболовство», а также «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» снизились не только в реальном (на 16,5 и 13,0%), но и в номинальном выражении (на 7,0 и 3,1%). Снижение расходов по разделу «Национальная экономика» в реальном выражении на 8,8% было обусловлено, прежде всего, снижением инвестиционных расходов по всем основным направлениям. В последние годы наметилась устойчивая тенденция к снижению государственных инвестиций в регионах (*рис. 18*).



Примечание. Под инвестиционными расходами понимаются операции, соответствующие ст. 310–330, 530 классификатора операций сектора государственного управления (КОСГУ).
Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, Росстат, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 18. Государственный долг и инвестиционные расходы субъектов Российской Федерации в 2010–2014 гг.[1]

Начиная с 2012 г. происходит снижение инвестиционных расходов и увеличение государственного долга в долях ВВП. Так с 2011 г. по 2014 г. государственный долг вырос с 1,9 до 2,8% ВВП, а инвестиционные расходы, напротив, уменьшились с 2,4 до 1,9% ВВП. В результате получается, что связи между уровнем инвестиционных расходов и объемом долга не существует и как минимум часть новых заимствований направляется на текущие расходы. Использование заемных источников финансирования для решения текущих задач приводит к переносу бремени долга на будущие поколения. Снижение инвестиционных расходов в краткосрочном периоде, особенно в непростой экономической ситуации, является обычной мерой с позиции управления общественными финансами в целях обеспечения большей сбалансированности бюджета. На развитие общественной инфраструктуры краткосрочное снижение объема финансирования не оказывает существенного влияния. Однако в долгосрочной перспективе сокращение инвестиционных расходов может привести к серьезному отставанию в развитии инфраструктуры и в конечном счете в экономическом развитии территорий.

Представляется важным также рассмотреть динамику основных параметров (а не только расходов) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в долях ВВП (*табл. 17*).

[1] Необходимо отметить, что в использовании данных в разрезе КОСГУ есть определенные проблемы, поскольку часть расходов, которые должны относится к инвестиционным, могут проходить по статье «безвозмездные перечисления государственным и муниципальным организациям» (как часть субсидий автономным и бюджетным организациям). Однако основная часть инвестиционных расходов, по-прежнему идет отдельно.

Таблица 17

Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в 2007–2014 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Доходы	**15,02**	**15,27**	**14,12**	**13,66**	**12,98**	**12,33**	**12,32**
в том числе:							
Налог на прибыль	4,24	2,76	3,28	3,44	3,19	2,60	2,96
НДФЛ	4,04	4,29	3,87	3,57	3,64	3,78	4,05
Трансферты из ФБ	2,65	3,81	2,98	2,58	2,32	2,29	2,18
Расходы	**15,15**	**16,12**	**14,33**	**13,72**	**13,42**	**13,30**	**12,98**
Дефицит (-)/ Профицит (+)	**-0,13**	**-0,85**	**-0,22**	**-0,06**	**-0,45**	**-0,97**	**-0,66**
Справочно: ВВП, млрд руб.	41 277	38 807	46 309	55 967	62 147	66 194	70 976

Примечание. Данные за 2014 г. без учета Крымского федерального округа.
Источник: Федеральное казначейство, Росстат, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

За период 2008–2014 гг. наибольший объем как доходов, так и расходов консолидированных региональных бюджетов в долях ВВП был зафиксирован в 2009 г. Рост доходов в 2009 г. произошел за счет существенного увеличения трансфертов из федерального центра регионам (с 2,7 в 2008 г. до 3,8% ВВП), а рост расходов обусловлен реализацией мер антикризисной программы (как федерального – через субсидии и субвенции, так и регионального уровня). Однако доходы региональных бюджетов *упали в 2009 г.* на 12% в реальном выражении к уровню предыдущего года. 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.).

Из данных *табл. 17* видно, что если поступления НДФЛ в 2014 г. достигли в долях ВВП докризисных значений 2008 г., объемы двух других наиболее значимых доходных источников – налога на прибыль и межбюджетных трансфертов – существенно уступают уровням 2008 г. (особенно по налогу на прибыль). При этом объем расходов также значительно меньше: 13% ВВП в 2014 г. при 15,2% ВВП в 2008 г. Однако, как уже было указано выше, это достигнуто во многом за счет снижения инвестиционных расходов. Можно также сравнить финансовое положение консолидированных региональных бюджетов в 2014 г. с ситуацией 2011 г., когда в условиях посткризисного восстановления экономики в целом субнациональные бюджеты были сведены практически без дефицита. В этом случае видно, что за период 2012–2014 гг. доходы регионов упали на 1,3 п.п. ВВП, тогда как расходы удалось снизить лишь на 0,7 п.п. ВВП, что и привело к образованию общего дефицита региональных бюджетов. При этом общая сумма двух основных источников налоговых доходов в 2014 г. оказалась как раз на уровне 2011 г. – 7% ВВП (за счет увеличения поступлений НДФЛ и снижения налога на прибыль в долях ВВП за рассматриваемый период). В то же время объем межбюджетных трансфертов снизился на 0,4 п.п. ВВП, что и явилось в итоге основным фактором снижения общей суммы доходов субъектов РФ в долях ВВП.

Только благодаря снижению объема расходов с 13,3% ВВП в 2013 г. до 13,0% ВВП в 2014 г. удалось в целом свести консолидированный бюджет субъектов РФ в 2014 г. с меньшим дефицитом, чем в 2013 г. (-0,66 и -0,97% ВВП соответственно) при сохранении доходов практически на уровне прошлого года (12,3% ВВП). В 18 регионах произошло снижение расходов даже в номинальном выражении по

сравнению с уровнем 2013 г. Наибольшее снижение отмечено в Чукотском АО (-20%), Амурской области (-16,7%), Белгородской области (-9,2%), Еврейской автономной области (-7,2%), Смоленской (-6,4%) и Рязанской (-5,6%) областях. Следует отметить, что в 2014 г. 17 из 18 регионов, снизивших своих расходы, являлись дотационными. Только Тюменская область, имея высокую бюджетную обеспеченность, снизила объем своих расходов[1].

Рассмотрим подробнее ситуацию, сложившуюся с исполнением консолидированных бюджетов субъектов РФ (дефицит/профицит) в разрезе отдельных регионов (*табл. 18*).

Таблица 18

Исполнение (дефицит/профицит) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2014 гг.

Год	Количество субъектов РФ, исполнивших бюджет с	
	с дефицитом	с профицитом
2008	45	39
2009	62	21
2010	63	20
2011	57	26
2012	67	16
2013	78	5
2014*	74	9

* Без учета регионов Крымского федерального округа.
Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Данные *табл. 18* говорят о том, что ситуация со сбалансированностью консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации осталась в 2014 г. практически на уровне 2013 г. Если тогда было 78 регионов, исполнивших свой бюджет с дефицитом, то в 2014 г. таких насчитывалось 74. При этом в 2014 г. свели свой бюджет с дефицитом 5 субъектов РФ, которые в 2013 г. имели профицит (Московская область, г. Санкт-Петербург, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Камчатский край). При этом в 3 из 5 рассматриваемых регионов наблюдался рост расходов темпами, превышающими среднероссийский уровень (4,6% в номинальном выражении)[2].

В целом можно говорить о том, что в 2014 г. сохранилась напряженная ситуация с исполнением консолидированных бюджетов субъектов РФ. Несмотря на некоторое снижение объема расходов, объем доходов не позволил в целом сбалансировать региональные бюджеты. Одним из основных факторов стагнации объема региональных доходов за последние годы стала динамика трансфертов, выделяемых из федерального бюджета.

2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем межбюджетных трансфертов, перечисленных в консолидированные бюджеты субъектов РФ, в 2014 г. по сравнению с 2013 г. сократился в реальном выражении на 3,1% (*табл. 19*).

[1] Кроме этого, данному региону удалось уменьшить объем государственного долга на 55,6% по сравнению с уровнем долга на 1 января 2014 г.
[2] Без учета расходов регионов Крымского федерального округа.

Таблица 19

Трансферты субъектам Российской Федерации из федерального бюджета в 2008–2009 гг. и 2013–2014 гг.

	2008		2009		2013		2014		Прирост в2014 г. к уровню 2013 г., %	
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	номи-наль-ный	реаль-аль-ный
Трансферты регионам, всего	**1094,7**	**100,0**	**1480,3**	**100,0**	**1487,9**	**100,0**	**1607,0**	**100,0**	**8,0**	**-3,1**
Дотации	**390,4**	**35,7**	**578,3**	**39,1**	**609,1**	**40,9**	**774,7**	**48,2**	**27,2**	**14,2**
В том числе:										
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	328,6	30,0	374,0	25,3	418,8	28,1	439,8	27,4	5,0	-5,7
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	46,0	4,2	191,9	13,0	177,8	12,0	334,9	20,8	88,3	69,1
Субсидии	**435,9**	**39,8**	**530,0**	**35,8**	**515,6**	**34,7**	**409,9**	**25,5**	**-20,5**	**-28,6**
В том числе:										
субсидии на развитие национальной экономики	181,2	16,5	214,3	14,5	268,3	18,0	241,9	15,1	-9,8	-19,1
Субвенции	**153,2**	**14,0**	**284,4**	**19,2**	**273,7**	**18,4**	**308,2**	**19,2**	**12,6**	**1,1**
Иные межбюджетные трансферты	**115,2**	**10,5**	**87,6**	**5,9**	**89,5**	**6,0**	**114,2**	**7,1**	**27,7**	**14,6**

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

По отдельным видам трансфертов наблюдалась разнонаправленная динамика, что привело к изменению структуры финансовой помощи. Так, увеличение объемов в 2014 г. по сравнению с уровнем 2013 г. можно наблюдать по таким видам трансфертов как дотации (прирост на 14,2% в реальном выражении), иные межбюджетные трансферты (далее иные МБТ – на 14,6%) и субвенции (на 1,1%). При этом динамика отдельных компонентов внутри одного типа трансфертов не была одинаковой. Так, общий объем дотаций вырос, прежде всего, за счет дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (рост на 69,1%). Столь резкий рост дотаций был обусловлен расходами, связанными с реализацией государственной подпрограммы «Поддержание устойчивого исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» (49,5% от общей суммы дотаций на сбалансированность (165,9 млрд руб.)), а также на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы (35,8% (120 млрд руб.)), что связано с необходимостью выполнения положений Указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. При этом дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, напротив, снизились в 2014 г. на 5,7% в реальном выражении к уровню 2013 г. При этом в целом доля дотаций в общем объеме трансфертов увеличилась с 40,9% в 2013 г. до 48,2% в 2014 г. С одной стороны, увеличение доли нецелевых трансфертов в общем объеме трансфертов способствует повышению самостоятельности регионов в проведении социально-экономической политики. Однако с другой стороны, дотации, направленные на компенсацию расходов по оплате труда работников бюджетной сферы по своему экономическому содержанию являются скорее субститутом субсидий. Соответственно существенное повышение доли дотаций и снижение доли субсидий (с

34,7 до 25,5%) нельзя рассматривать как существенный шаг в сторону повышения финансовой автономии регионов. И в целом увеличение доли дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов является негативным фактором, так как их предоставление осуществляется на значительно менее прозрачных принципах, чем распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Субсидии оказались единственным видом межбюджетных трансфертов, которые снизились в 2014 г. как в номинальном, так и реальном выражении (на 20,5 и 28,6% соответственно). Субсидии, прежде всего, снизились в рамках снижения расходов, связанных с поддержкой национальной экономики (на 19,1%). Положительная динамика субвенций и иных МБТ (рост на 1,1 и 14,6% соответственно в реальном выражении к уровню 2013 г.) также повлияла на структуру трансфертов. Так, доля субвенций увеличилась с 18,4 до 19,2%, а иных МБТ с 6 до 7,1% в общем объеме межбюджетных трансфертов.

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. 20*).

Таблица 20

Коэффициент вариации доходов консолидированных региональных бюджетов (на душу населения с учетом индекса бюджетных расходов) в 2008–2014 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

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. 20*, в 2014 г. продолжилась тенденция по снижению дифференциации доходов субнациональных бюджетов. Коэффициент вариации налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ снизился с 63,7% в 2013 г. до 59% в 2014 г. После выделения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности коэффициент вариации доходов региональных бюджетов снизился до 51,2% в 2014 г. Если же рассматривать результат после выделения всех дотаций и субсидий, то здесь важно отметить, что их выделение стало менее эффективным с точки зрения снижения уровня дифференциации бюджетной обеспеченности регионов: соответствующий коэффициент вариации незначительно вырос в 2014 г. до 49,9% (48,1% в 2013 г.). В итоге в условиях снижения двух первых коэффициентов вариации, разница между ними существенно сократилась.

Важно отметить, что начиная с 2010 г. наблюдается постепенное снижение общего объема трансфертов, выделяемых субнациональным бюджетам (*рис. 20*). В реальном выражении объем трансфертов имеет тенденцию к снижению. Если в

2008 г. было выделено 1094,1 млрд руб., то в 2014 г. – 1077,4 млрд руб., а к 2017 г. сумма трансфертов может составить уже 897,6 млрд руб. (в ценах 2008 г.). В среднесрочном периоде (с 2014 по 2017 гг.) следует ожидать снижение субсидий (на 28,2%), дотаций (26,8%) и субвенций (13,3%). Только иные межбюджетные трансферы должны вырасти в реальном выражении на 84,2%. Наибольшее снижение должно произойти в объемах субсидий. Консолидация и снижение доли субсидий в общем объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета при одновременном повышении доли и объема выравнивающих дотаций позволило бы улучшить структуру межбюджетных трансфертов, дать регионам больше самостоятельности в проведении собственной бюджетной политики, и, таким образом, повысить эффективность межбюджетных отношений. Но сокращение объемов целевых межбюджетных трансфертов не сопровождается компенсирующим ростом объемов нецелевых трансфертов.

Рассматривая более подробно параметры скорректированного Закона о федеральном бюджете[1] именно в части 2015 г., можно отметить, что предполагается сокращение общего объема межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации на 145 млрд руб., что составит 9,2% общего объема первоначальных бюджетных назначений на 2015 г., а также чистое увеличение бюджетных кредитов региональным бюджетам на 212 млрд руб., складывающееся из уменьшения объема возвратов бюджетных кредитов регионами на 52 млрд руб. и увеличения объема предоставления им бюджетных кредитов на 160 млрд руб. Из общего объема сокращения межбюджетных трансфертов (145 млрд руб.) на дотации приходится 58,7 млрд руб., 49,75 млрд руб. – на субсидии, 22,7 млрд руб. – на субвенции и 13,86 млрд руб. – на иные МБТ. В итоге общий объем межбюджетных трансфертов регионам составит 1,95% ВВП, что является одним из самых низких показателей за последние 10–15 лет. Стоит отметить принципиальное изменение бюджетной политики федерального правительства в отношении поддержки регионов в кризисный период: если в 2009 г. общий объем межбюджетных трансфертов регионам вырос по сравнению с предыдущим годом на 1,1% ВВП и составил в итоге 3,8% ВВП, то в 2015 г., напротив, ожидается сокращение объема безвозмездной помощи регионам на 0,3% ВВП по сравнению с предыдущим годом. По сути это свидетельствует об изменении общей бюджетной политики Федерации в отношении регионов с контрциклической на проциклическую.

2.3.3. Анализ состояния государственного и муниципального долга

Данные о динамике объемов государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга в 2011–2014 гг. представлены в *табл. 21*. Как видно из приведенных данных, объем долга региональных и муниципальных бюджетов за 2014 г. существенно увеличился. Так, прирост уровня государственного долга субъектов Российской Федерации составил 20,2%, увеличившись с 2,6 до 2,9% ВВП. Как и в предыдущие несколько лет, основной объем заимствования пришелся только на один месяц – декабрь: рост на 226,9 млрд руб. до 2089 млрд

[1] В соответствии с Проектом федерального закона № 744090-6 «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов"».

руб. (прирост 12,8% к предыдущему месяцу). Муниципальный долг за этот же период увеличился на 10,9% (с 282,4 млрд руб. до 313,2 млрд руб.). В целом за год объем муниципального долга вырос на 8,4%.

Таблица 21

Государственный и муниципальный долг субнациональных бюджетов в 2011–2014 гг.

	2011	2012		2013		2014	
	объем	объем	изме-нение	объем	измене-ние	объем	изме-нение
Всего по региональным бюджетам, млрд руб.	1171,8	1355,0	183,2	1737,5	382,5	2089,0	351,5
Темп прироста к предшествующему году, %	-	*15,6*		*28,2*		*20,2*	
Всего по региональным бюджетам, % ВВП	2,1	2,2	0,1	2,6	0,4	2,9	0,3
Всего по муниципальным бюджетам, млрд руб.	215,5	245,3	29,8	288,9	43,6	313,2	24,3
Темп прироста к предшествующему году, %	-	*13,8*		*17,8*		*8,4*	
Всего по муниципальным бюджетам, % ВВП	0,39	0,39	0,00	0,44	0,05	0,44	0,00

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

Следует отметить, что если ранее основная доля регионального долга приходилась только на 2 региона – на г. Москва и Московскую область (на 1 января 2011 г. – 40,7%, на 1 января 2012 г. – 29% совокупного регионального долга), то по состоянию на 1 января 2015 г. на них приходилось только 12,7% совокупного объема долга (что на 2,5 п.п. меньше уровня на 1 января 2014 г.). При этом за 2014 г. в данной группе регионов Московская область увеличила объем долга на 22,5% (или на 19 млрд руб.). При этом, рост задолженности обеспечивался в основном накоплением долга по коммерческим кредитам (с 38 млрд руб. в 2013 г. до 64 млрд руб. в 2014 г.). Москва, напротив, снизила объем своего долга за 2014 г. на 57,6%.

На конец 2014 г. основным заемщиками (по объемам накопленного долга более 100 млрд руб.) являлись Московская область (161,7 млрд руб.), Краснодарский край (136,3 млрд руб.) и г. Москва (103,1 млрд руб.).

В целом об увеличении долговой нагрузки во многих субъектах Российской Федерации говорят и данные в региональном разрезе (*табл. 22*).

Таблица 22

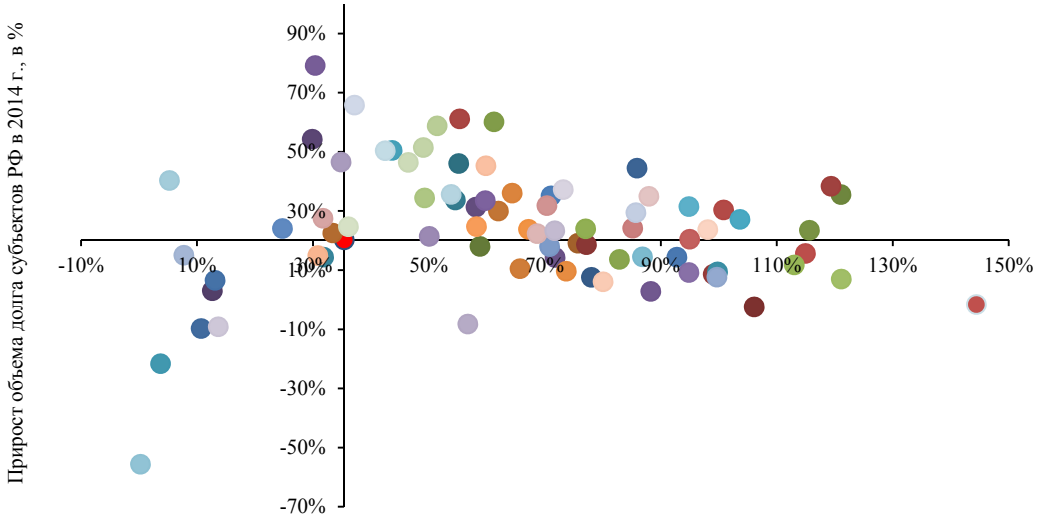
Динамика объемов государственного долга бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2014 гг.

Количество регионов за	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%	без измене-ний	снижение менее чем на 15%	снижение от 15 до 50%	снижение более чем на 50%
2008	21	20	10	3	5	13	10
2009	37	18	11	4	6	4	2
2010	30	24	9	1	11	7	0
2011	21	27	13	1	14	6	0
2012	18	31	14	0	8	10	1
2013	31	36	8	0	6	1	0
2014	12	44	18	0	5	1	2

Примечания. 1. Расчеты по регионам Крымского федерального округа не производились. 2. Архангельская область и Ненецкий автономный округ представлены как один субъект РФ.
Источник: Минфин России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

За 2014 г. в 74 из 82 субъектов Российской Федерации (без учета Крымского ФО) объем государственного долга увеличился, при этом существенный рост объема долга (более чем на 15%) наблюдался в 56 регионах. В 12 субъектах Российской Федерации увеличение долга составило более чем 50%, в том числе в Пермском крае (2184,6%), Иркутской области (273,8%), Магаданской области (153,6%), Ростовской области (79,2%) и Камчатском крае (65,8%).

Особую обеспокоенность вызывают те регионы, которые за 2014 г. не только существенным образом нарастили объем долга, но и значительно увеличили долговую нагрузку, представляющую собой отношение объема государственного долга к уровню налоговых и неналоговых доходов субъекта Российской Федерации (*рис. 19*).



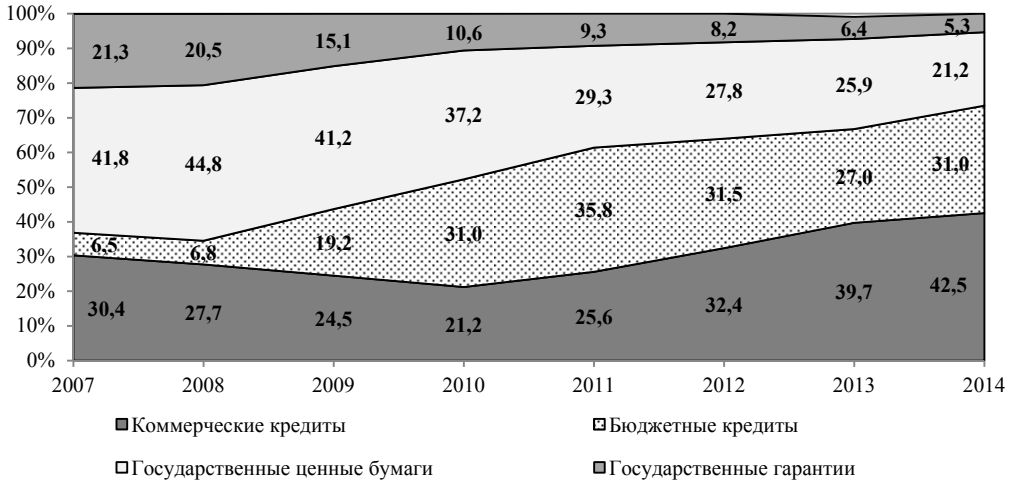
Примечания. 1. Пересечение осей происходит в точке, где долговая нагрузка и прирост объема долга субъектов Российской Федерации за 2014 г. принимает среднероссийские значения (38,4 и 20,2% соответственно). 2. На рисунке не отражены: Пермский край (16,7%, 2184,6%), Иркутская область (14,4%, 273,8%), Магаданская область (52,2%, 153,6%). 3. Расчеты по регионам Крымского федерального округа не производились.
Источник: Федеральное казначейство, Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период до 2016 и 2017 годов», расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 19. Долговая нагрузка и изменение государственного долга субъектов Российской Федерации в 2014 г.

Из *рис. 19* видно, что в 40 из 82 субъектов Российской Федерации в 2014 г. прирост государственного долга и долговая нагрузка были выше, чем в среднем по России. Следует отметить, что в 10 субъектах Российской Федерации уровень долговой нагрузки оказался больше, чем объем налоговых и неналоговых доходов: Белгородская область (106,1%), Костромская область (121,1%), Смоленская область (115,6%), Республика Карелия (119,3%), Астраханская область (100,8%), Республика Северная Осетия – Алания (114,9%), Республика Ингушетия (113%),

Карачаево-Черкесская Республика (103,6%), Республика Мордовия (121,1%), Чукотский АО (144,4%). В 2013 г. таких регионов было 7. Несмотря на общую тенденцию к наращиванию долга, в отдельных регионах с наиболее высоким уровнем долговой нагрузки удалось ее несколько снизить, т.е. начать бюджетную консолидацию. Например, Республика Мордовия в 2014 г. снизила уровень долговой нагрузки с 172,1 до 121,1%, Белгородская область – с 110,3 до 106,1%. В то же время из 7 регионов, у которых по итогам 2013 г. уровень долговой нагрузки оказался выше 100%, в 2014 г. ее увеличили 3 региона: Чукотский АО (с 123 до 144,4%), Республика Ингушетия (с 103,2 до 113%) и Республика Северная Осетия (с 103,2 до 114,9%). Саратовская область и Вологодская область по итогам 2014 г. вышли из группы регионов, имеющих наибольший объем долговых обязательств, однако уровень долговой нагрузки в этих субъектах по-прежнему достаточно высок: 99,7 и 99,8% соответственно.

В целом, несмотря на некоторое замедление темпов прироста государственного и муниципального долга, ситуация в данной сфере продолжает ухудшаться. Общий уровень долга субнациональных бюджетов практически достиг уровня 3% ВВП. В большинстве регионов продолжается активное наращивание объемов заимствований, в ряде субъектов РФ долговая нагрузка сохраняется на чрезмерно высоком уровне. Некоторые регионы, уже имевшие высокую долговую нагрузку, не смогли перестроить региональную бюджетную политику и добиться снижения уровня долга. Обеспокоенность вызывает также изменение структуры регионального долга (*рис. 20*).



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

Рис. 20. Структура регионального долга в 2007–2014 гг., %

Начиная с 2011 г. стало наблюдаться устойчивый рост доли коммерческих (банковских) кредитов в общей структуре долга. Существенным недостатком коммерческих кредитов является высокая стоимость их обслуживания по сравнению с бюджетными кредитами. Однако в условиях ограниченности предложения бюджетных кредитов со стороны федерального центра данным инструментом достаточно активно пользовались многие российские регионы. Так, по итогам

2014 г. доля коммерческих кредитов в общем объеме долга в размере более 75% зафиксирована в 11 субъектах РФ.

В целях снижения рисков, связанных с существенным ростом долговой нагрузки в регионах, увеличение объемов предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета в 2014 г. было направлено, в том числе, на рефинансирование коммерческой задолженности, что должно было сдержать рост расходов на обслуживание долга.

В 2015 г. данная практика будет продолжена. На 2015 г. определены следующие условия рефинансирования коммерческой задолженности за счет средств бюджетных кредитов[1]:

- если кредит, полученный субъектом Российской Федерации от кредитной организации в 2015 г., предоставлен субъекту Российской Федерации на срок свыше 1 года по переменной ставке, привязанной к ключевой ставке Банка России, увеличенной более чем на 1,5 п.п. с условием обязательного изменения ставки по кредиту не позднее, чем через 10 календарных дней после изменения ключевой ставки Банка России;
- при прогнозируемом в силу независящих от субъекта Российской Федерации причин дефиците консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, который приведет (может привести) к невозможности своевременного осуществления в текущем квартале (текущем финансовом году) выплат по кредиту, полученному субъектом Российской Федерации от кредитной организации, удовлетворяющему определенным условиям;
- если объем выплат в текущем финансовом году по кредиту, полученному субъектом Российской Федерации от кредитной организации, не превышает предельного лимита, определенного на текущий финансовый год.

Учитывая общее повышение долговой нагрузки регионов с 15,2% по состоянию на 1 января 2009 г. до 35,4% на 1 января 2015 г., планируемое сокращение общего объема межбюджетных трансфертов в 2015 г. негативно отразится на финансовом состоянии регионов даже в случае увеличения объема предоставленных бюджетных кредитов. Это приведет к необходимости не только дальнейшего сокращения региональных инвестиций в инфраструктуру, но и к сокращению сети государственных и муниципальных учреждений. Сокращение безвозмездной финансовой помощи регионам также существенно ограничит возможности регионов в реализации антикризисных мероприятий. По нашим оценкам, общий объем сокращения бюджетных расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015 г. по сравнению с 2014 г. может составить до 1% ВВП.

[1] Приказ Минфина России № 41 от 24.02.2015 г. «О предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита в целях погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации в виде обязательств по кредитам, полученным субъектами Российской Федерации от кредитных организаций».

Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты

3.1. Восстановление рынка акций после кризиса

3.1.1. Сравнение параметров двух российских кризисов

В 2014 г. Россия столкнулась с новой волной финансового кризиса, проявившейся в девальвации национальной валюты, бегстве капитала и падении фондового рынка. После 2008 г. траектория изменений фондового индекса РТС приобрела форму буквы «W», что обычно характерно для стран, где финансовые кризисы связаны с глубокими диспропорциями в экономике, например, в Южной Кореи с 1989 г. или в США на рынке акций инновационных компаний с 1999 г. По состоянию на 31 января 2015 г. индекс РТС, составил 30,0% от предкризисного пика мая 2008 г., нащупывая новое дно. В январе 2009 г. он уже падал до 21,8% от пика 2008 г.

Длительность периода восстановления индекса РТС с самого нижнего уровня уже существенно превысила аналогичный показатель кризиса 1997–1998 гг. (*табл. 1*). После кризиса конца 1990-х гг. индекс РТС восстановился за 58 месяцев, с мая 2008 г. уже прошло 72 месяца, а данный индекс пока лишь ищет новое дно.

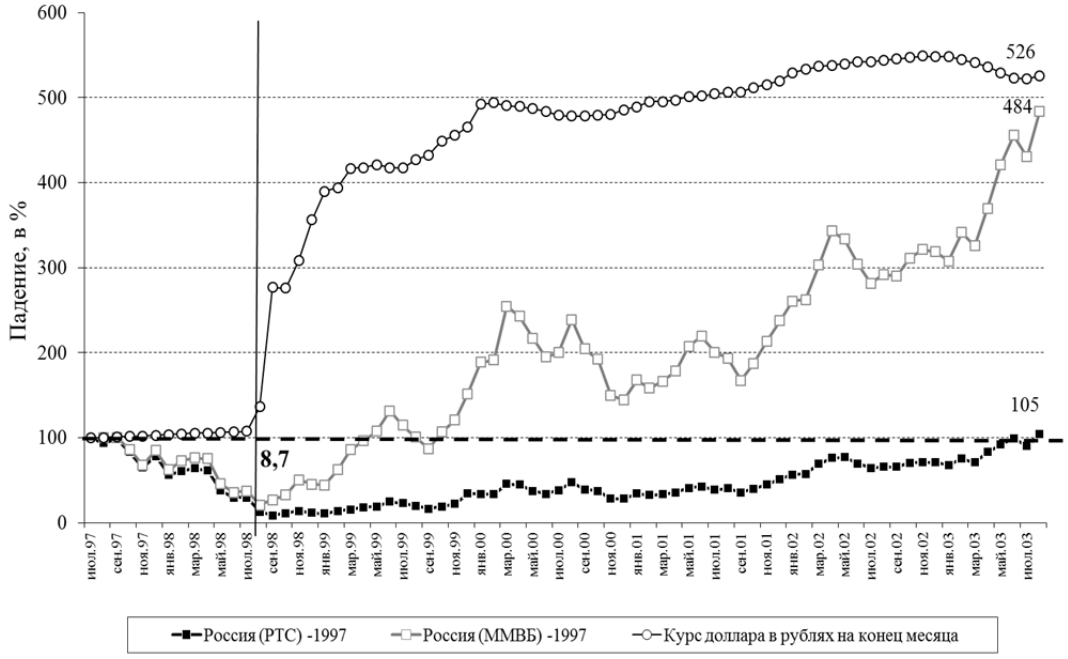
Таблица 1

Финансовые кризисы 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. в России и последующее восстановление рынка (по состоянию на 31 января 2015 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, месяцев		
Индекс РТС	14	8
Индекс ММВБ	13	6
2. Восстановление, месяцев		
Индекс РТС	58	72
Индекс ММВБ	8	74

Источник: по данным Московской биржи.

Отличия в глубине девальвации рубля во время кризисов 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. обуславливают разную динамику восстановления индексов РТС и ММВБ. Оценка акций в портфеле индекса ММВБ осуществляется в рублях, индекса РТС – в долларах США, поэтому при более чем 5-кратной девальвации рубля[1] в 1998 г. последующее восстановление индекса ММВБ шло быстрее, чем индекса РТС (*рис. 1*). До докризисного пика индекс ММВБ восстановился уже к маю 1999 г., т.е. спустя всего 8 месяцев после прохождения «дна» кризиса. Восстановление индекса РТС заняло 58 месяцев после достижения им минимального значения во время кризиса.

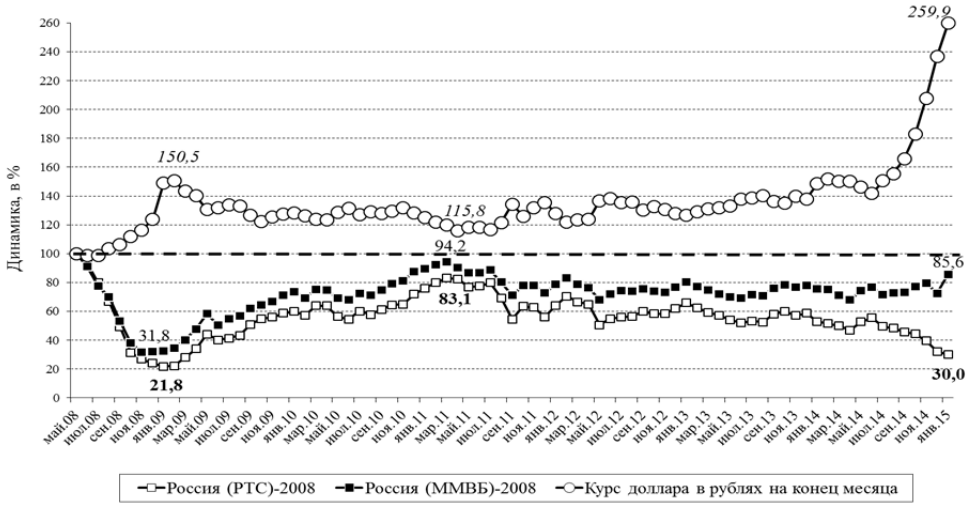


Источник: по данным Московской биржи и Банка России.

Рис. 1. Изменения курса доллара, индекса РТС и индекса ММВБ во время кризиса 1997–1998 гг. (июль 1997 г. = 100%)

В 2008–2009 гг. уровень девальвации рубля составил 50% (*рис. 2*). Однако к апрелю 2011 г. курс рубля вновь укрепился, так что уровень его ослабления составил лишь 15,8% к предкризисной ситуации. С мая 2011 г. обесценение рубля возобновилось. В январе 2015 г. курс доллара достиг 61,70 руб., что было на 159,9% выше его майского курса 2008 г. Усилившаяся с августа 2014 г. девальвация рубля вновь предопределила разные темпы восстановления индексов ММВБ и РТС. По состоянию на январь 2015 г. значение индекса ММВБ достигло 85,6% пика 2008 г., а индекса РТС – лишь 30,0%.

[1] В течение 1998–2003 гг.

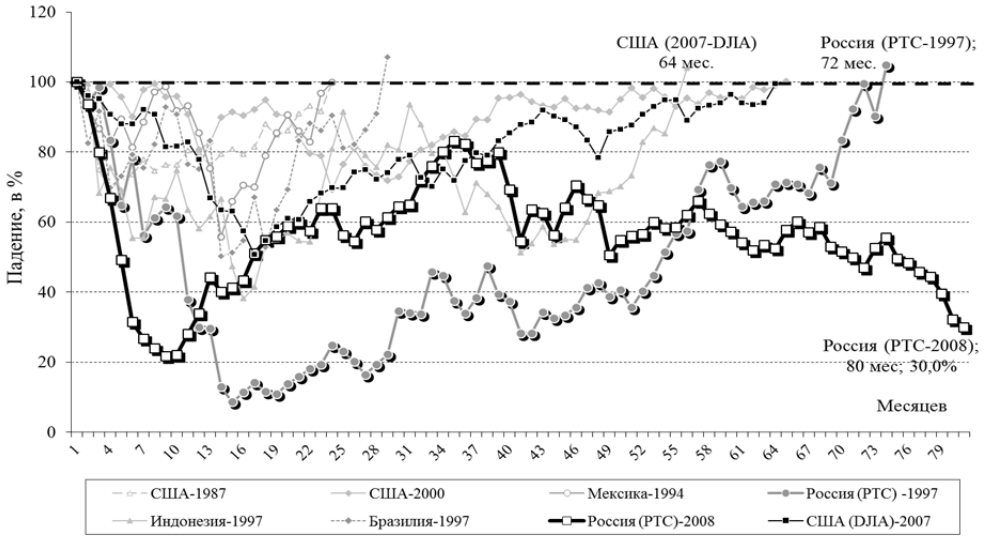


Источник: рассчитано по данным Банка России и Московской биржи.

Рис. 2. Изменения курса доллара, индексов РТС и ММВБ с мая 2008 г. по январь 2015 г. (май 2008 г. = 100%)

3.1.2. Долгосрочные и краткосрочные финансовые кризисы

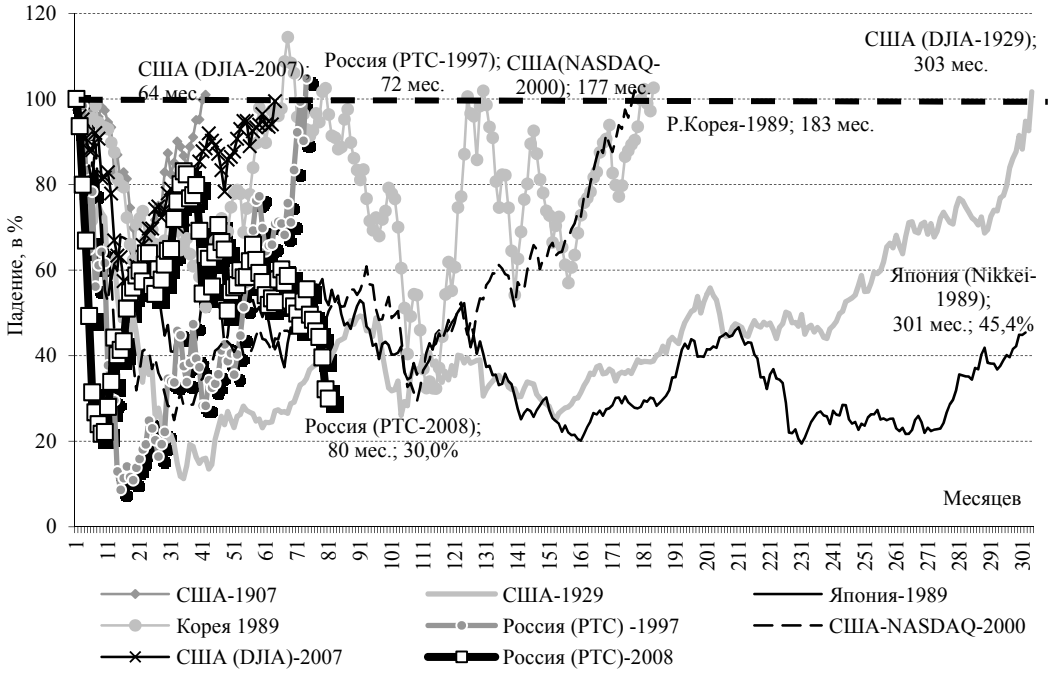
На фоне крупнейших краткосрочных финансовых кризисов в мире (США 1987, 2000 и 2007 гг., Мексика 1994 г., Индонезия и Бразилия 1997 г.) с восстановительным периодом 5–6 лет, затянувшийся спад индекса РТС уже стал рекордным, достигнув 6,7 года (*рис. 3*). Это позволяет классифицировать затянувшийся с 2008 г. процесс восстановления российского фондового рынка как спад с относительно длительным сроком восстановления.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи и www.finance.yahoo.com.

Рис. 3. Глубина и продолжительность краткосрочных финансовых кризисов в мире на 31 января 2015 г. (пик = 100%)

На фоне крупнейших долгосрочных финансовых кризисов продолжительность текущего российского кризиса пока незначительна (*рис. 4*). Два самых известных кризиса с W-образной траекторией – акций южно-корейских компаний и акций из индекса NASDAQ в США длились соответственно 183 и 177 месяцев. При этом индекс NASDAQ полностью восстановился только в 2014 г. Восстановление фондового индекса Доу Джонс Индастриал Эвередж (DJIA) после Великой депрессии 1929 г. продолжалось 303 месяца. С большой вероятностью данный рекорд в мае 2015 г. будет побит японским индексом NIKKEI-225, который по состоянию на январь 2015 г. не может достигнуть пика 1989 г. уже в течение 301 месяца. Необычно долгий период восстановления российского фондового рынка в значительной мере обусловлен характером текущего экономического кризиса в стране, который в большей мере носит структурный, чем циклический характер.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи и www.finance.yahoo.com.

Рис. 4. Глубина и продолжительность долгосрочных финансовых кризисов в мире по состоянию на 31 декабря 2014 г. (пик = 100%)

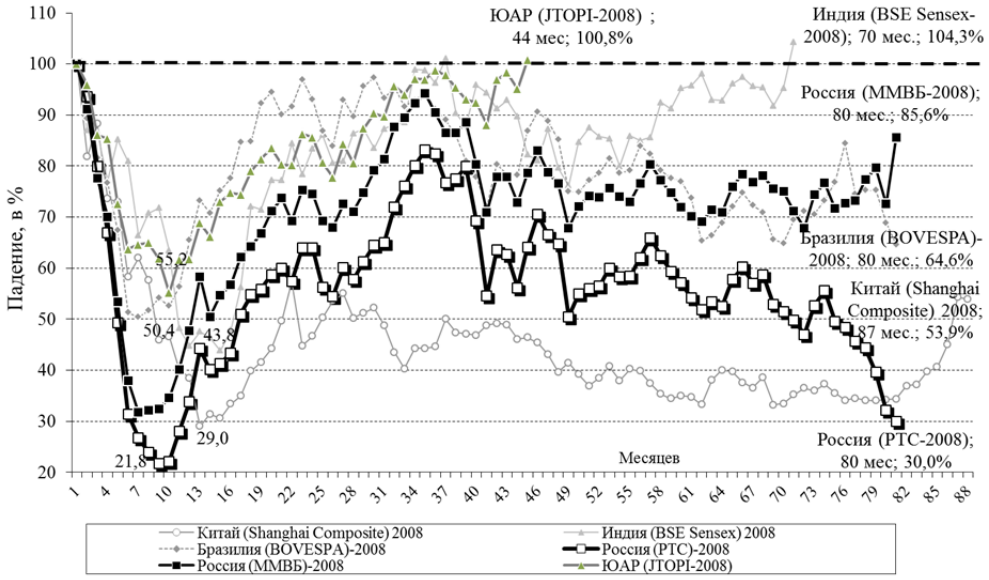
3.1.3. Особенности восстановления рынков стран БРИКС

Под влиянием кризиса 2008 г. в мире начали происходить глубокие перемены, приведшие к тому, что фактор глобального излишка сбережений (global saving glut)[1], который прежде вел к перераспределению иностранных инвестиций в пользу стран БРИКС, теперь породил обратную тенденцию. В ближайшие годы,

[1] 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: http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/20050414/default.htm

например, ЮНКТАД ожидает разворота потоков инвестиций от развивающихся и переходных экономик к развитым странам[1].

Тем не менее даже на фоне стран БРИКС российские фондовые индексы по состоянию на январь 2015 г. продемонстрировали одни из самых слабых результатов (*рис. 5*). После кризиса 2008 г. индексы Йоханнесбургской фондовой биржи (JTOPI) и индийского фондового рынка (BSE Sensex) сумели выйти на уровень предкризисных пиков соответственно за период 44 и 70 месяцев. За 80 месяцев бразильский Bovespa достиг 64,6% предкризисного максимума; индекс шанхайской фондовой биржи (Китай) за 87 месяцев – 53,9%. Российский валютный индекс РТС в течение 80 месяцев опустился до самых низких среди рынков БРИКС – 30,0% от предкризисного пика. Рублевый индекс ММВБ смог удержаться на уровне 85,6% благодаря обесценению рубля к доллару в 2014 г. на 71,9%.

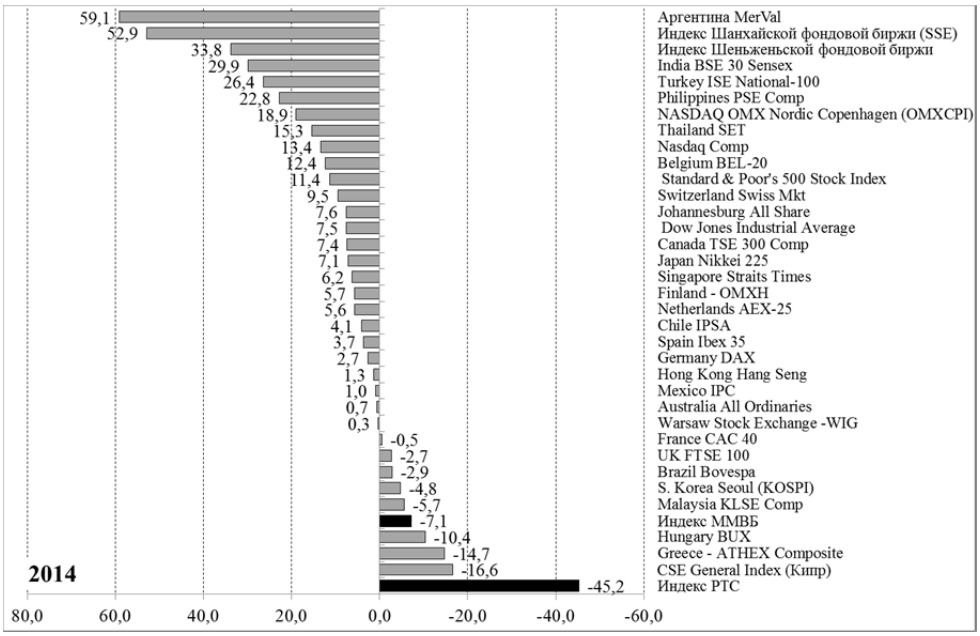


Источник: расчеты по данным The Wall Street Journal и Thomson Reuters Eikon.

Рис. 5. Глубина и продолжительность текущего финансового кризиса в странах БРИКС на 31 января 2015 г. (пик = 100%)

В 2014 г. российский рынок акций оказался абсолютным рекордсменом по глубине падения (*рис. 6*). Индекс РТС снизился на 45,2% по сравнению с 14,7% у индекса Афинской фондовой биржи и 16,6% у индекса Кипрской фондовой биржи. Индекс ММВБ за тот же период снизился на 7,1%.

[1] World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD), 2014.

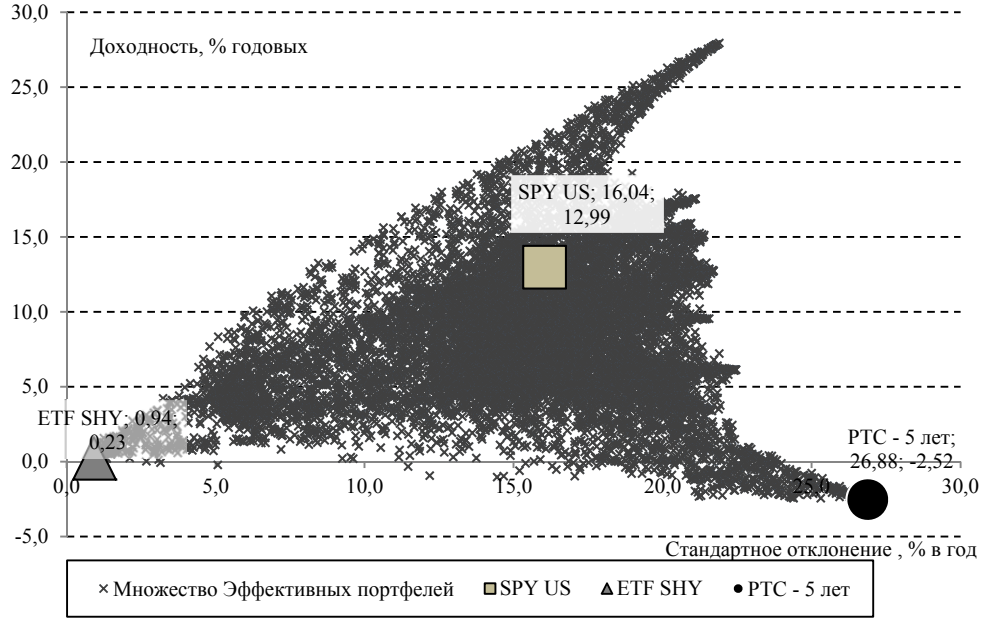


Источник: расчеты по данным The Wall Street Journal и Thomson Reuters Eikon.

Рис. 6. Доходность мировых фондовых индексов в 2014 г., % годовых

По критерию «доходность-риск» на протяжении последнего 5-летнего периода портфель индекса РТС показал самый слабый результат по сравнению с другими популярными в мире стратегиями инвестирования (*рис. 7*). Для этого использовались 19 различных инвестиционных стратегий за 5-летний период, заканчивающийся 20 октября 2014 г. В перечень инвестиционных стратегий были включены следующие инструменты: SPY US Equity (наименование фонда – SPDR S & P 500 ETF) – индекс S&P500; ILF US Equity (iShares Latin America 40 ETF) – акции компаний из Латинской Америки; SHY US Equity (iShares 1–3 Year Treasury Bond ETF) – государственные облигации США с дюрацией 1–3 года; VB US Equity (Vanguard Small-Cap ETF) – акции компаний малой капитализации; IGE US Equity (iShares North American Natural Resources ETF) – глобальные ресурсы; SLYV US Equity (SPDR S&P 600 Small Cap Value ETF) – акции компаний малой капитализации/стоимости; LQD US Equity (iShares iBoxx $ Investment Grade Corporate Bond ETF) – корпоративные облигации американских эмитентов с высоким инвестиционным рейтингом; IEF US Equity (iShares 7–10 Year Treasury Bond ETF) – государственные облигации США с дюрацией 7–10 лет; IWN US Equity (iShares Russell 2000 Value ETF) – акции стоимости; IVW US Equity (iShares S&P 500 Growth ETF) – акции роста; EFA US Equity (iShares MSCI EAFE ETF) – акции компаний с развивающимися рынками; GLD US Equity (SPDR Gold Trust) – золото; IYT US Equity (iShares Transportation Average ETF) – акции транспортных компаний; IBB US Equity (iShares Nasdaq Biotechnology ETF) – акции биотехнологических компаний; CAC Index – индекс акций из Франции; Индекс FT-100 – индекс акций компаний из Великобритании; NKY Index – индекс NIkkei225 (Япония); DAX Index – ин-

декс акций компаний из Германии; RTSI Index – индекс РТС (Россия), валютный[1]. Точка Индекса РТС, характеризующего доходности и риск акций крупнейших российских эмитентов в долларах США, на множестве 5-летних портфелей соответствует значениям минимальной доходности и максимального риска, то есть соответственно –2,5% годовых и 26,9%, из всех (!) возможных комбинаций 19 индексных фондов.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Bloomberg

Рис. 7. Доходности и риски множества портфелей, состоящих из 19 индексных фондов (ETFs), за период 5 лет по состоянию на 20 октября 2014 г.

3.2. Конкурентоспособность российского фондового рынка

3.2.1. Ликвидность фондовых рынков

Одним из результатов кризиса 2008 г. стало перераспределение центров ликвидности фондового рынка. Восстановление до предкризисных фондовых индексов на крупнейших рынках в мире впервые за многие десятилетия не сопровождалось восстановлением объемов биржевых торгов акциями (*табл. 2*). В 2014 г. в США объемы торгов акциями на биржах составляли лишь 65,5% от уровня 2007 г., аналогичный показатель для Лондонской биржи, биржи Euronext (Европа) и Немецкой биржи был равен соответственно 66,4%, 43,1% и 43,7%.

Данная тенденция в мире является результатом глубинных изменений, произошедших в деятельности бирж в середине 2000-х годов, вызвавших неоднозначные последствия. Массовая коммерциализация бирж превратила их из орга-

[1] Для рынков акций Франции, Германии, Японии, Великобритании и России из-за ограниченности исторических данных соответствующих ETFs в расчетах использованы значения соответствующих индексов.

низаций, где сами участники рынка устанавливали для себя правила торговли и расчетов, в коммерческие организации, стремящиеся зарабатывать прибыль за счет внедрения тех или иных технологий и инноваций, в том числе высокочастотной торговли (ВЧТ). Это привело к росту числа бирж и фрагментации фондового рынка. В 2008 г. вместо двух традиционных бирж в США действовало уже 13 бирж и альтернативных торговых систем[1].

В 2005 г. Комиссией по ценным бумагам и биржам США (SEC) на основании раздела 11А Закона о биржах и биржевой торговле 1934 г. (Securities Exchange Act of 1934) были приняты так называемые Правила регулирования системы национального рынка (Regulation National Market System, или Reg NMS). Согласно данному документу, вступившему в силу в 2007 г., было введено требование об обеспечении для заявок инвесторов «наилучшей цены» в рамках национальной системы обеспечения лучших котировок на покупку и продажу ценных бумаг (NBBO). По мнению ряда экспертов, данное правило позволило высокочастотным брокерам оперативно получать инсайдерскую информацию о заявках обычных участников рынка в целях выставления опережающих заявок, позволяющих извлекать дополнительную прибыль на основе знания информации о заявках обычных клиентов[2]. В этих условиях крупным участникам рынка стало выгодно создавать так называемые «темные пулы» («dark pools), то есть альтернативные торговые системы для аккумулирования заявок на покупку и продажу ценных бумаг, прежде всего, от обычных инвесторов.

По данным Всемирной федерации бирж, в США в 2014 г. доля сделок с акциями, совершаемыми в альтернативной торговой системе BATS Global Markets, достигла 46,8% объемов торгов на фондовых биржах NYSE и NASDAQ. В Европе объем торгов в альтернативной торговой системе BATS Chi-x Europe в том же году составил 90,8% оборотов Лондонской фондовой биржи. Одновременно с этим наблюдался быстрый рост доли ВЧТ в совокупном объеме сделок с ценными бумагами. Например, в США доля ВЧТ в объемах сделок с акциями выросла с 35% в 2007 г.[3] до 55% в 2012 г.[4] По оценкам ESMA в европейских торговых системах по 100 выпускам акций компаний 9 стран – членов ЕС в мае 2013 г. средняя доля сделок, квалифицируемых как ВЧТ, составляла 43%[5].

По мнению института инвестиционных компаний США, ВЧТ несет значительные риски для индустрии взаимных фондов[6], обусловленные использованием

[1] Льюис М. Flash Boys: Высокочастотная революция на Уолл-стрит / Майкл Льюис; Пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2015, с.51.
[2] См. там же, с.127–133.
[3] Strasburg J., Patterson S. High-Speed Traders Race to Fend off Regulators. WSJ, December 27, 2012.
[4] Gerig Austin. High-Frequency Trading Synchronizes Prices in Financial Markets. SEC. DERA Working Paper Series. Jan. 21, 2015; опубликовано на http://www.sec.gov/dera/staff-papers/working-papers/dera-wp-hft-synchronizes.pdf
[5] ESMA Economic Report. High-frequency trading activity in EU equity markets. Number 1, 2014, p.4. Опубликовано на http://www.esma.europa.eu/system/files/esma20141_-_hft_activity_in_eu_ equity_markets.pdf
[6] Письмо Investment Company Institute (ICI) в адрес SEC от 10 апреля 2010 г. о предложениях по структуре рынка ценных бумаг. Опубликовано на официальном сайте ICI в сети Интернет по адресу: http://www.ici.org/pdf/24266.pdf

конфиденциальной информации о крупных торговых заявках и применением практики манипулирования в виде фронт-раннинга (front running).

Начиная с 2013 г. ВЧТ стала объектом пристального внимания со стороны регуляторов во многих странах. Как заявила на слушаниях в Сенате новый руководитель Комиссии по ценным бумагам и биржам (SEC, США) Мэри Уайт (Mary White) высокочастотная торговля и сложные торговые алгоритмы вызывают много вопросов и опасений[1].

Таблица 2

Динамика стоимости рыночных сделок с акциями на крупнейших фондовых биржах в 2007–2014 гг. (2007 г. = 100%)[2]

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

* Рыночные, переговорные сделки, сделки РЕПО, классический рынок и Standart.
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Всемирной федерации бирж, Лондонской фондовой биржи и Московской биржи.

Несмотря на проведенную в 2011 г. консолидацию российских бирж, объем рыночных сделок с акциями на Московской бирже не достиг предкризисных уровней. В 2014 г. он составил лишь 46,0% от уровня 2007 г. Если принимать в расчет все режимы торговли, то объем сделок с акциями в 2014 г. достиг 119,2% от показателей предкризисного года. При этом общий объем сделок не отражает реальных потоков капитала, а лишь свидетельствует об опережающем росте привлечения заемных средств в целях совершения сделок с акциями на бирже. Однако причины медленного роста объемов рыночных сделок на Московской бирже иные, чем у ее зарубежных аналогов. Они связаны с продолжающейся после 2008 г. стагнацией цен акций российских эмитентов, низкой торговой активностью внутренних инвесторов и нерезидентов.

Объем сделок ВЧТ на Московской бирже примерно соответствовал показателям крупнейших европейских бирж. Согласно обзору финансового рынка Банка России в 2011 г. около половины оборота торгов на срочном рынке Forts приходилось на сделки ВЧТ. По данным журнала «Эксперт» в 2012 г. торговые роботы

[1] Strasburg J., Patterson S. Trading Clamps Spur Lobby Effort. WSJ, March 24, 2013.
[2] Включая сделки с ценными бумагами иностранных эмитентов на соответствующих биржах.

совершали около 40% объема сделок на фондовом рынке, при этом из общего числа заявок на роботы приходилось 97%[1]. Проблемы негативного влияния на биржевую торговлю ВЧТ в России пока проявляются незначительно. Это связано не только со слабым уровнем развития внутренних консервативных инвесторов, но и низкой ликвидностью самого рынка. Сказывается также ряд ограничений для участников ВЧТ, введенных биржей, таких как установление предельного количества сделок трейдеров на срочном рынке и повышенные тарифы для слишком активных участников. Показательно, что второй год подряд в регулярном конкурсе Московской биржи «Лучший частный инвестор» (ЛЧИ) в номинации фондовый рынок побеждают трейдеры, не применявшие торговых роботов[2].

Однако по мере возможного роста доли внутренних долгосрочных инвесторов в объемах биржевой торговли, с учетом негативного опыта глобальных фондовых бирж необходимо более внимательно относиться к тому, как стратегии ВЧТ влияют на издержки инвестирования данной категории инвесторов. Как было показано нами в обзоре финансового рынка 2013 г. на основании итогов конкурса ЛЧИ 2011 г.[3], высокочастотные трейдеры, совершавшие более 3 тысяч сделок в день, обладали явным преимуществом по доходности по сравнению с остальными участниками Распределение доходностей высокочастотных трейдеров было существенно смещено вправо, то есть в область результатов выше среднего уровня, скос составлял 3,6. Природа подобных преимуществ не должна игнорироваться надзорными органами и саморегулируемыми организациями, поскольку как показывают исследования аналогичного феномена на зарубежных рынках, он может возникать в результате практики, квалифицируемой как инсайдерская торговля и «забегания вперед» (front running)[4].

3.2.2. Капитализация рынка акций

В отличие от большинства глобальных финансовых центров, где в 2012–2014 гг. отмечался рост капитализации (*табл. 3*), стоимость российских компаний в 2014 г. уменьшалась по сравнению с 2007 г. до 34,4%. Больше капитализация падала только в 2008 г., когда она составила всего 26,4% от уровня 2007 г.

Причиной столь внушительного падения капитализации российских компаний в 2014 г. стали девальвация рубля, отток иностранного капитала из-за девальвации и санкций, дефицит внутренних инвестиционных ресурсов, в том числе за-за «замораживания» пенсионных накоплений в 2013–2014 гг.

---

[1] Обухова Е. Биржа победила роботов. Эксперт, №37, 17–23 сентября 2012 г.
[2] http://investor.moex.com/ru/winners.aspx
[3] Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 35) – М.: Институт Гайдара, 2014, с.106–109.
[4] Подробно о механизмах негативного влияния ВЧТ на инвесторов см. в следующих исследованиях: Arnuk Sal, Saluzzi Joseph. Broken Markets: How High Frequency Trading and Predatory Practices on Wall Street Are Distroying Investor Confidence and Your Portfolio. New Jersey, FT Press, 2012; Patterson Scott. Dark Pools: The Rise of the Machine Traders and the Rigging of the U.S. Stock Market. New York, Crown Publication Group, 2012; Льюис М. Flash Boys: Высокочастотная революция на Уолл-стрит / Майкл Льюис; Пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2015.

Таблица 3

Динамика капитализации внутреннего рынка в 2007–2014 гг. (2007 г. = 100%)

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

* Рассчитано по данным S&P за 2007–2013 гг.

Источник: расчеты по данным Всемирной федерации бирж и компании Финам.

Уровень капитализации российских АО в 2014 г. составил 517 млрд долл. по сравнению с 1041 млрд долл. в 2013 г. (*рис. 8*). Доля капитализации акций в ВВП в 2014 г. составила 27,7% по сравнению с 49,7% годом ранее. Это в 2,8 раза ниже прогноза Минфина России на 2014 г. 76% в Государственной программе «Нормативное правовое регулирование в сфере финансовых рынков, страховой и банковской деятельности» (Государственная программа), составленной в конце 2012 г. Суммарная капитализация российских эмитентов оказалась меньше капитализации одной единственной, хотя и крупнейшей в мире компании Apple Inc., которая на конец 2014 г. равнялась 647,4 млрд долл.

При этом в отличие от тенденции 2011–2012 гг. в 2013–2014 гг. не наблюдалось случаев ухода крупных российских эмитентов в зарубежную юрисдикцию. Наоборот, на фоне усилившейся в 2013 г. борьбы исполнительной власти с офшорными схемами налогообложения ряд российских компаний, зарегистрированных за рубежом (напр., RUSAL), заявили о возможном возвращении в российскую юрисдикцию[1]. Возможно, в ближайшие годы будет наблюдаться обратная тенденция возвращения работающих в России компаний в национальную юрисдикцию в связи с принятием в 2014 г. поправок в Налоговый кодекс РФ, касающихся налогообложения контролируемых иностранных компаний (КИК) и доходов иностранных организаций.

Сложное финансовое положение российских эмитентов в 2014 г. стимулировало их уход из листинга на иностранных биржах. В 2014 г. на Лондонской фондовой бирже провели делистинг российские девелоперские компании – Галс-девелопмент и Rose Group[2]. О возможности ухода с ЛФБ расписок TCS Group Holding заявили представители российского ТКС банка[3]. В связи с введением санкций, предусматривающих ограничения дополнительной эмиссии депозитар-

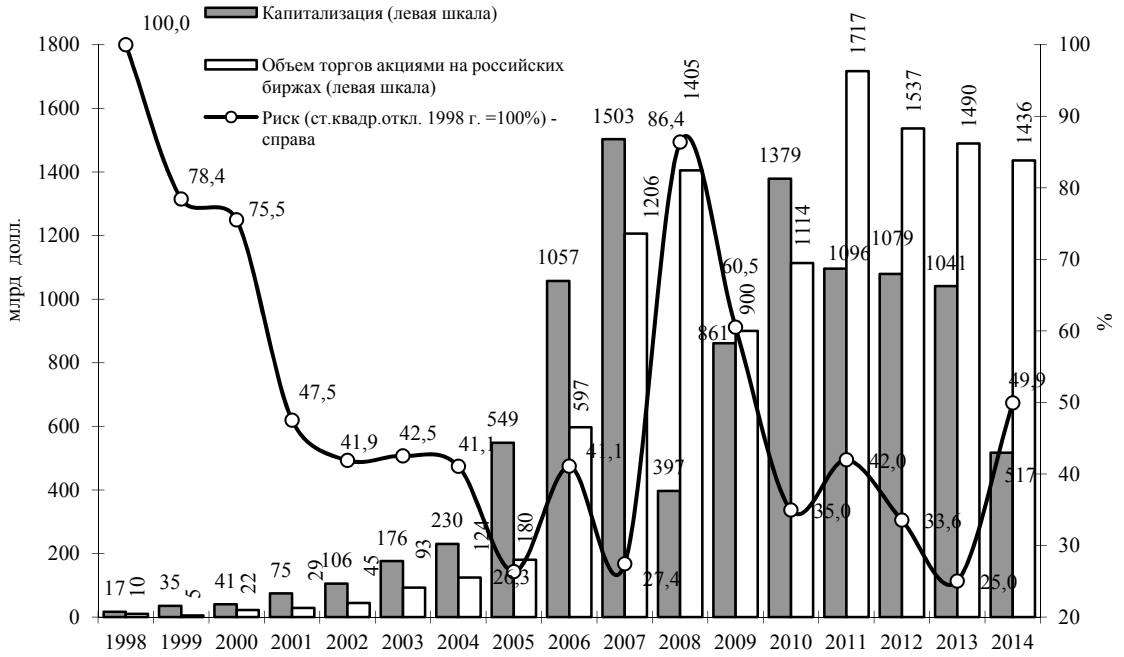
[1] Елькова О., Ермаков А., Логинов В. Бизнес взял курс на деофшоризацию. Известия, 19 декабря 2013 г.

[2] Геращенко Е. Госдевелоперы разлюбили Лондон. Коммерсант, 21 ноября 2014 г.

[3] Желобанов Д., Петрова О. Тиньков уйдет недооцененным. Ведомости, 1 декабря 2014 г.

ных расписок путем конвертации в них акций, с трудностями на ЛФБ столкнулись такие крупные эмитенты как ВТБ и Роснефть[1].

Суммарные объемы биржевых торгов по всем режимам на Московской бирже уменьшились с 1490 млрд долл. в 2013 г. до 1436 млрд долл. в 2014 г., или на 3,62%. Сокращение оборотов на биржевом рынке акций продолжилось уже третий год подряд. Волатильность цен акций, измеряемая стандартным отклонением дневных изменений индекса РТС, в 2014 г. заметно выросла по сравнению с предшествующим годом, составив 49,9% к уровню 1998 г. Это означает, что в 2014 г. волатильность цен акций российских компаний была даже несколько выше, чем в 2001 г., когда рейтинги всех российских эмитентов, включая суверенный, были существенно ниже инвестиционного уровня.



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

Рис. 8. Капитализация, ликвидность и волатильность российского рынка акций в 1998–2014 гг.

3.2.3. Конкуренция с зарубежными фондовыми биржами

По общему объему биржевых торгов акциями, включая все режимы, в 2014 г. Московской бирже удалось сохранить позиции основного организатора торгов долевыми инструментами (акциями и депозитарными расписками) российских эмитентов (*рис. 9* и *табл. 4*). Доля Московской биржи в объемах торгов указанными акциями и расписками выросла с 71,1% в 2013 г. до 82,6% в 2014 г. Доли Лондонской, Немецкой и двух крупнейших американских бирж незначительно увеличились. Однако данные относительно благополучные цифры по Московской бирже обусловлены включением в расчет сделок РЕПО с акциями, которые фор-

[1] Еремина А., Папченкова М., Серов М., Старинская Г. Трудности перевода. Ведомости, 11 ноября 2014 г.

мально относятся к категории денежного рынка. Без учета сделок РЕПО доля Московской биржи в общем объеме торговли долевыми инструментами российских эмитентов несколько увеличилась с 43,6% в 2013 г. до 45,4% в 2014 г. То есть по рыночным сделкам вывод иной – доля российской биржи не является преобладающей.

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным российских и зарубежных бирж.

Рис. 9. Удельный вес бирж в объемах торгов акциями российских АО

Таблица 4

Удельный вес бирж в объемах торгов акциями российских АО, %

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015 янв.
Основной рынок Московской биржи	36,0	38,1	69,9	72,1	70,3	70,5	82,6	70,1
Классический и стандартный рынки Московской биржи (ранее РТС)	11,9	2,0	7,9	5,2	1,9	0,6	0,0	0,0
Иное	0,0	8,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Российские биржи – всего	**47,9**	**48,2**	**77,8**	**77,3**	**72,2**	**71,1**	**82,6**	**70,1**
Лондонская фондовая биржа	30,1	43,1	19,0	21,1	26,2	27,0	14,3	27,0
Немецкие фондовые биржи	22,0	2,6	0,6	0,3	0,0	0,0	0,2	0,5
Нью-Йоркская фондовая биржа и NASDAQ (США)		6,2	2,6	1,4	1,5	1,9	2,8	2,3
Гонконгская фондовая биржа			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**

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным российских и зарубежных бирж.

Девальвация национальной валюты, введение против России санкций на европейском и американском финансовом 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 2014 г. были практически заморожены. За отчетный год прошли всего три заметных IPO-SPO сделок с участием компаний, работающих в России: IPO Торгового холдинга компании «Лента», зарегистрированного на Виргинских островах

на сумму 952,4 млн долл. на Лондонской фондовой бирже, SPO кипрской компании Qiwi Plc на фондовой бирже NASDAQ в сумме 319,0 млн долл. и SPO ОАО «Московская биржа», в ходе которого был продан пакет акций, принадлежащий Банку России в размере 11,7% уставного капитала за 469 млн долл. Таким образом, общий объем IPO-SPO российских компаний в 2014 г. составил 1,7 млрд долл., из которых лишь 0,5 млрд долл., или 29,4% приходится на сделки, совершенные на Московской бирже.

В 2013 г. компании, работающие в России, провели IPO-SPO акций на сумму 9,0 млрд долл. При этом основная часть публичных размещений акций национальных эмитентов прошла на Московской бирже. В Государственной программе прогнозировалось, что в 2014 г. объем сделок по публичному размещению акций составит 1,2 трлн руб., что по среднему курсу доллара за данный год эквивалентно 30 млрд долл.

В 2014 г. Московской бирже не удалось преодолеть тенденцию сокращения числа национальных эмитентов акций, прошедших листинг, а также количества выпусков акций, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг. Согласно отчетности ЗАО «ФБ ММВБ»[1], по акциям число эмитентов на бирже сократилось с 272 в 2013 г. до 255 в 2014 г., или на 6,3%; количество выпусков – соответственно с 336 до 315, или на 6,3%. По корпоративным облигациям число эмитентов сократилось с 269 в 2013 г. до 260 в 2014 г., или на 3,3%; количество выпусков выросло – соответственно с 555 до 581, или на 4,7%.; по биржевым облигациям число эмитентов увеличилось с 135 в 2013 г. до 139 в 2014 г., или на 3,0%; количество выпусков – соответственно с 356 до 395, или на 11,0%. По региональным облигациям число эмитентов выросло с 46 в 2013 г. до 47 в 2014 г., или на 2,2%; количество выпусков – соответственно с 105 до 112, или на 6,7%. За рассматриваемый период времени количество выпусков облигаций и еврооблигаций от имени Российской Федерации сократилось с 52 до 45, или на 13,5%. По данным Всемирной федерации бирж (ВФБ), количество компаний в листинге на Московской бирже в 2014 г. составило 254 по сравнению с 262 компаниями в 2013 г., то есть на 3,1% меньше.

С 1 сентября 2014 г. вступили в силу поправки в Гражданский кодекс РФ, предусматривающие существенные изменения правового статуса акционерных обществ. Теперь вместо их деления на открытые и закрытые, действуют требования в отношении публичных и непубличных акционерных обществ. Данные поправки предусматривают, что правом привлечения капитала на биржевом рынке будут обладать только те корпорации, которые примут статус публичных. Данная норма может стимулировать те акционерные общества, которые пока не приняли решения выходить на биржу, изменить свое мнение с перспективой на привлечение капитала в будущем.

На фоне сокращения числа эмитентов и выпусков акций российских компаний, на Московской бирже более успешно развивался процесс допуска к обращению ценных бумаг иностранных эмитентов. Количество выпусков ценных бумаг иностранных эмитентов на бирже выросло с 28 в 2013 г. до 65 в 2014 г., а самих эмитентов – соответственно с 9 до 36.

[1] http://moex.com/a137

Таким образом, Московская биржа пока не в полной мере реализует свой потенциал по вовлечению на публичный рынок капитала все большего числа российских компаний. Конечно, этого трудно достигнуть в условиях падающего рынка и международных санкций, однако неблагоприятные внешние факторы, действие которых может продолжиться на несколько лет, требуют концентрации большего внимания на внутренние инвестиционные ресурсы и формирования за счет них более результативного механизма вовлечения на внутренний рынок капитала, прежде всего, компаний из сегмента среднего бизнеса, инновационных фирм и организаций, сфере импортозамещения.

3.2.4. Результаты деятельности Московской биржи

В 2011 г. была совершена сделка по консолидации бирж ММВБ и РТС. В июне 2012 г. общее собрание акционеров биржи утвердило ее новое название ОАО «Московская биржа ММВБ-РТС», или ОАО Московская Биржа. Объединение российских бирж имело важное позитивное значение для развития российского фондового рынка. Оно существенно упростило совершение сделок на фондовом и срочном рынке. Это позволило сконцентрировать всю ликвидность на счетах участников торгов, предназначенную для совершения сделок на рынках государственных и корпоративных ценных бумаг, а также 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). С 1 января 2013 г. в полном объеме вступил в силу Федеральный закон от 07 декабря 2011 г. № 414-ФЗ "О центральном депозитарии", предполагающий открытие счетов центрального депозитария с особым статусом у реестродержателей акционерных обществ. Возложение на НРД функции центрального депозитария предполагает решение ответственной задачи – открытие им счетов номинального держателя практически во всех открытых акционерных обществах в России. К сожалению, НРД не публикует регулярной статистики о том, как он справляется с выполнением указанных обязанностей. Из отчетности депозитария за 2013 г. известно лишь, что по состоянию на 31.12.2013 г. счета номинального держателя были открыты им в реестрах более 1200 эмитентов. Всего же, в 2013 г. по данным НАУФОР в России насчитывалось 31,4 тысячи компаний, созданных в форме ОАО. Это свидетельствует о том, что работа по включению в орбиту деятельности центрального депозитария акций российских эмитентов еще далека от завершения. Кроме того, по нашему мнению, указанная сторона деятельности ЦД должна быть более прозрачной для общественности.

Появление центрального депозитария позволило качественно повысить уровень доверия глобальных инвесторов и международных расчетных систем к надежности хранения активов, инвестируемых в ценные бумаги российских эми-

тентов и расчетам по сделкам с ними. НРД получил 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 центральном депозитарии были открыты междепозитарные счета номинального держателя крупнейших 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. Открытие в феврале 2013 г. счетов Евроклир и Клирстрим в центральном депозитарии и начало операций по ним с государственными ценными бумагами позволило привлечь значительные средства нерезидентов на рынок ОФЗ (подробнее в разделе 3.4.1). С февраля 2014 г. счета Евроклир и Клирстрим стали открыты для операций нерезидентов с корпоративными и региональными облигациями, хранящимися в НРД. С 7 июля 2014 г. доступ к средствам нерезидентов через Клирстрим указанные счета получили акции российских АО[1]. Таким образом, стратегический альянс с Евроклир и Клирстрим позволил существенно упростить технологический доступ иностранных инвесторов к ценным бумагам российских эмитентов, обращающихся на Московской бирже, что в то же время повысило риски зависимости внутреннего финансового рынка от поведения данной группы инвесторов.

В 2014 г. благодаря поправкам в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг», внесенных Федеральным законом от 21.07.2014 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», разработанных при активном участии НРД, на российском фондовом рынке началась реформа системы корпоративной информации. Она предполагает обеспечение возможности участия общем собрании акционеров путем направления электронного документа в центральный депозитарий без оформления акционерами доверенности на депозитарий в виде бумажного документа. Внедрение современных стандартов электронного документооборота и вовлечение учетных институтов в совершение корпоративных действие позволит повысить защищенность прав всех категорий акционеров со стороны эмитентов. По мнению председателя правления НРД Э.Астанина, данная мера обеспечит инвесторов равными правами независимо от места их нахождения, что должно создать новый стимул для притока иностранных инвесторов на российский рынок акций[2].

В соответствии с новой редакцией ст.42 Федерального закона от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» с 1 января 2014 г. вступили в силу изменения, связанные с процедурой объявления и выплаты дивидендов. Они предусматривают, что закрытие реестра компаний, акции которых торгуются на бирже, производятся не ранее чем через 10 и не позднее чем через 20 дней после общего собрания акционеров, принимающего конечное решение о выплате дивидендов. Данное решение привело практику регулирования дивидендных выплат в соот-

[1] Евроклир перенес дату введения услуги по предоставлению прямого доступа иностранным клиентам к внутреннему рынку акций на неопределенное время (Царева Л. Рынок прямых спекуляций. 8 июля 2014 г.).
[2] Царева Л. Голосование по номиналу. Коммерсантъ, 16 июня 2014 г.

ветствии с принятыми на международном рынке стандартам, предполагающими наличие прозрачных условий влияния на цену акций решений о начислении дивидендов и изменения цены акций в экс-дивидендную дату.

В 2014 г. НРД предложил своим клиентам возможность совершения сделок РЕПО с Банком России под обеспечение в виде корзины ценных бумаг. Интересно, что заключение данных сделок осуществляется не через биржу, а иностранную внебиржевую систему Bloomberg[1]. В денной схеме НРД выполняет функции клиринга и управления обеспечением. То есть впервые участники рынка получили возможность через биржевую инфраструктуру доступа к альтернативной внебиржевой системе. Такой шаг представляется важным с точки зрения целесообразности создания конкурентной среды в сфере организации торговли на финансовых рынках при одновременной централизации расчетно-клиринговой инфраструктуры.

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 данных структур было предусмотрено решениями G-20 в Питсбурге в 2009 г. как одна из мер по борьбе с системными рисками. В сентябре 2014 г. НРД был признан Банком России системно значимым репозитарием. Это означает, что в нем хранится свыше половины рыночных данных о сделках, подлежащих регистрации в репозитарии[2].

В 2014 г. собственный капитал НРД достиг 9,5 млрд руб. по сравнению с 7,3 млрд руб. в 2013 г., то есть увеличился на 30,1%. Стоимость ценных бумаг, находящихся на хранении в НРД, увеличилась с 21,8 трлн руб. в 2013 г. до 28,0 трлн руб. в 2014 г., то есть на 14,7%.

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 рынках. 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 с 13,2 млрд руб. в 2012 г. до 39,6 млрд руб. в 2014 г.

Главной задачей НКЦ в 2013–2014 гг. было обеспечение гарантий расчетов участников торгов на всех сегментах финансового рынка Московской биржи в условиях перехода к новому режиму расчетов по биржевым сделкам без предварительного депонирования, то есть на Т+2. По данным Московской биржи, на сделки с акциями и паями паевых инвестиционных фондов, совершаемые в режи-

[1] Царева Л. ЦБ систематизировал торги. Коммерсантъ, 25 июня 2014 г.
[2] Моисеев С. Преображение репозитария. Депозитариум, № 5 (135) 2014, с.12.

ме Т+2 выросли с 3,3 трлн руб., или 38,0% от общего объема биржевых сделок с акциями в 2013 г. до 10,0 трлн руб., или 97,2% в 2014 г. С февраля 2013 г. на бирже появилась возможность заключать сделки РЕПО с участием центрального контрагента (ЦКА). По данным Московской биржи, на рынке облигаций объемы операций РЕПО с ЦКА выросли с 3,8 трлн руб., или 1,8% от общего объема операций РЕПО с облигациями в 2013 г. до 25,0 трлн руб., или 13,7% в 2014 г. Таким образом, в 2014 г. благодаря конструктивному взаимодействию всех инфраструктурных организаций группы Московская биржа произошел окончательный переход на современную форму расчетов на рынке акций с гарантированным исполнением сделок НКЦ, а также заметно выросла сделок с гарантией их исполнения со стороны НКЦ на денежном рынке в сегменте РЕПО по облигациям. Вместе с тем, создание системы гарантированных расчетов на таком рискованном сегменте рынка как РЕПО с облигациями пока еще далеко от завершения.

В 2014 г. в группе Московской биржи были реализованы следующие основные мероприятия:

- вступила в силу новая редакция Правил проведения торгов по ценным бумагам на фондовом рынке Московской биржи в январе;
- начались торги ETF-фондом на индекс акций китайских компаний MSCI China и публикации индикативных ставок по сделкам своп в феврале;
- подписан меморандум о сотрудничестве с Корейской биржей в области финансовых рынков в марте;
- расширен инструментарий междилерского РЕПО за счет депозитарных расписок и акций иностранных компаний; начат расчета публикация нового индикатора волатильности российского рынка Индекса RVI в апреле.
- была расширена продуктовая линейка рынка стандартизированных производных финансовых инструментов (ПФИ) за счет введения новых базовых активов в виде евро и юаня в мае;
- расширен инструментарий РЕПО с Центральным контрагентом; вступили в силу новые правила листинга биржи, в которых количество котировальных списков сократилось с шести до трех, в результате которых существенно расширился перечень акций, включенных в высший котировальный список, то есть доступных для инвестиций НПФ и маржинальной торговли[1]; предоставлена возможность участникам торгов по заключению сделок междилерского РЕПО с 97 выпусками еврооблигаций российских эмитентов; обновлена торгово-клиринговая платформа, в результате чего участники рынка получили возможность поддерживать единую торговую позицию по сделкам на срочном и валютных рынках и до завершения дневных расчетов выводить средства из биржи в процессе промежуточного клиринга[2] в июне и июле;
- вновь расширена линейка инструментов рынка ПФИ – начались торги расчетным фьючерсами на курс доллар США/российский рубль в августе;
- на срочном рынке начались торги фьючерсами на акции ОАО «Магнит» и ОАО Московская биржа, фьючерсом на волатильность RVI, а также фьючерсами на еврооблигации РФ; вступила в силу новая редакция правил ли-

[1] Орлова Ю. Московская биржа перетасовала акции. Ведомости, 3 июня 2014 г.
[2] Царева Л. Биржа обновляет платформу. Коммерсантъ, 27 мая 2014 г.

стинга, предусматривающая включение по инициативе биржи иностранных ценных бумаг в процессе их обращения в третий уровень листинга в сентябре;
- на фондовом рынке начались торги корпоративными еврооблигациями, число выпусков которых достигло 25; биржа подписала соглашение о сотрудничестве с Банком Китая, которое будет способствовать расширению взаиморасчетов в национальных валютах двух стран в октябре;
- на валютном рынке начались торги фунтом стерлингов и гонконгским долларом; биржа выбрала DataSpace в качестве основного поставщика услуг центра обработки данных (ЦОД) в ноябре;
- запущена система индикативных котировок - MOEX Board; участникам валютного рынка предоставлена возможность получить новый статус — «общий участник клиринга», разделив статусы участников торгов и участников клиринга в декабре.

По мнению заместителя председателя правления Московской биржи А. Шеметова[1], планы биржи на 2014 г. были не такими масштабными, как в 2013 г., когда были совершены такие прорывы в инфраструктуре как переход на режим расчетов Т+2, создание центрального депозитария, начало перехода на расчеты с централизованным клирингом в сегменте РЕПО, запуск торгов физическим золотом и ПФИ. Однако это вполне логично с точки зрения необходимости обеспечения условий для надежного функционирования новых технологий и продуктов. В текущем году на бирже заметно выросло количество технических сбоев с 3 в 2013 г. до 7 в 2015 г. Особенно серьезный сбой случился 30 июля 2014 г., когда торговля акциями на бирже была остановлена на два часа[2]. По мнению первого заместителя председателя Банка России С.А. Швецова, для предотвращения подобных проблем необходимо «найти оптимальное соотношение скорости инноваций на бирже и стоимости, которую мы платим за непрерывность ее работы»[3].

В 2014 г. продолжились серьезные изменения в структуре собственности Московской биржи (*табл. 5*). До июля 2014 г. организации, контролируемые Российской Федерацией, в совокупности удерживали более 50% голосующих акций Московской биржи. То есть биржа являлась контролируемой государством компанией[4]. Однако согласно части 14 ст.49 Федерального закона от 23.07.2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей 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.

Во исполнение указанного требования по инициативе Банка России решением общего собрания Московской биржи 26 июня 2014 г. председателем наблюдательного совета (совета директоров) биржи был избран бывший министр финан-

[1] Шеметов А., заместитель председателя правления ОАО «Московская Биржа»: «Мы не любим полный штиль». Cbonds Review, апрель 2014.
[2] Орлова Ю. Биржа устроила брокерам сиесту. Ведомости, 31 июля 2014 г.
[3] Царева Л. Срочный рынок накрыло ядерным срывом. Коммерсантъ, 15 октября 2014 г.
[4] Это также констатировалось в Консолидированной промежуточной сокращенной финансовой отчетности НКО ЗАО НРД по состоянию на 30 июня 2014 года и за 6 месяцев 2014 года, с.20. https://www.nsd.ru/common/img/uploaded/files/disclosure/hyear/NSD_IFRS_cons_1HY_2014.pdf

сов А.Л. Кудрин, сменивший на данном посту первого заместителя руководителя Банка России С.А. Швецова[1].

2 июля 2014 года было проведено SPO акций Московской биржи, в результате которого Банк России реализовал 11,7% акций Московской Биржи путем международного рыночного размещения. Было продано более 267 млн обыкновенных акций бирже по цене 60 руб. за штуку с общим объемом размещения на сумму 16,04 млрд руб.[2] В результате сделки доля акций Московской Биржи в свободном обращении превысила 50%, что является одним из лучших показателей на российском фондовом рынке[3].

Основными покупателями акций биржи в процессе SPO по данным СМИ выступили РФПИ и крупные иностранные инвестиционные фонды[4]. В результате к концу 2014 г. на Московской бирже сложилась новая структура собственности. Как видно из *табл. 5* на государственные структуры (включая дочернюю компанию самой биржи) приходилось около 41,8% голосующих акций (39,6% + 2,2%). По данным ресурса Factiva на 31.12.2014 г. нам удалось рассчитать, что на иностранных институциональных инвесторов, включая Китайскую инвестиционную компанию, ЕБРР и американские взаимные фонды приходилось не менее 29,5% голосующих акций биржи. По значимости это вторая, хотя и не консолидированная, группа акционеров. Таким образом, оставшиеся 28,7% приходилось на частные российские банки и инвестиционные компании.

Таблица 5

Структура акционеров российских бирж до и после объединения

	До реорганизации бирж		**После объединения: ОАО «ММВБ-РТС» на 01.02.2012 г.** [5]	**После IPO: Московская биржа на 15.02.2013 г. – оценка**[6]	**На 12.05. 2014 г.**[7]	**Оценка по состоянию на 31.12.2014 г.**
	ОАО «РТС»	**ЗАО «ММВБ»**				
1	2	3	4	5	6	7
Банк России		28,6	24,3	22,5	23,7	12,1
Сбербанк России		7,5	10,4	9,6	10,0	10,0
ВТБ		7,1	6,1	5,6	3,8	3,8
ВЭБ		10,5	8,7	8,0	8,4	8,4
Газпромбанк		6,2	5,4			
РФПИ		1,3	1,3	4,6	4,4[8]	5,3
Доля госструктур	**0**	**61,1**	**56,1**	**50,3**	**50,3**	**39,6**
ММВБ-Финанс		2,8	2,8	5,5	2,3	2,2

[1] РБК, 26.06.2014 г. Кудрин избран председателем набсовета Московской биржи.

[2] В связи с нормами ст.2 федерального закона от 10.07.2002 № 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] Официальное сообщение Московской биржи от 2.07.2014 г. Доля акций Московской Биржи в свободном обращении превысила 50%.

[4] РБК. 1 июля 2014 г. РФПИ может купить половину доли ЦБ в Московской бирже: http://top.rbc.ru/economics/01/07/2014/933930.shtml

[5] Мазунин А., Руденко П., Хвостик Е. Биржевой капитал утек на Запад. Коммерсантъ, 13 марта 2012 г.

[6] По данным Московской биржи на 16.01.2013 г., а также информации о крупнейших акционерах Московской биржи, опубликованной в разделе статистики Коммерсанта 18 февраля 2013 г.

[7] Квартальный отчет ОАО «Московская биржа ММВБ-РТС» за 4 квартал 2014 г.

[8] РФПИ почти удвоил долю в бирже. Ведомости, 9 июля 2014 г.

Окончание таблицы 5

1	2	3	4	5	6	7
Китайская инвестиционная корпорация (Chengdong Investment Corporation)				5,4	5,6	5,6
ЕБРР				5,8	6,1	6,1
Иные акционеры	89,0	27,9	32,9	33,0	35,7	46,5
Итого	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

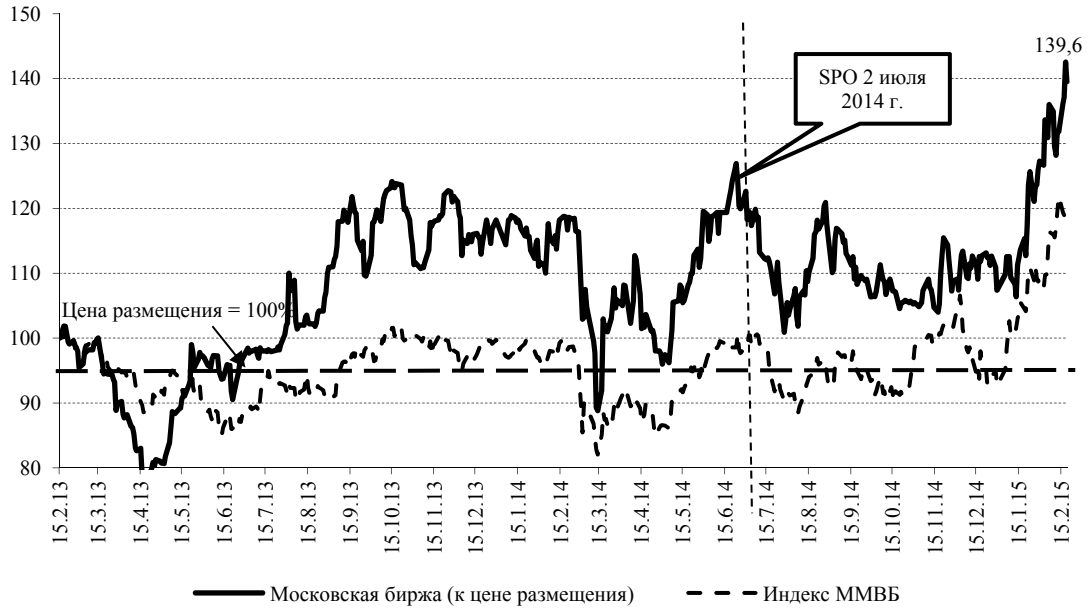
Источник: по данным Банка России, публикаций в Ведомостях и Коммерсанте.

Представляется, что подобные изменения структуры акционеров биржи несут определенные риски для устойчивости и конкурентоспособности российского фондового рынка, особенно в условиях возможно долгосрочного характера действия западных санкций. Дело даже не в утере контрольного пакета акций государством. Оно продолжает оставаться самым крупным собственником в условиях распыленности структуры капитала биржи. Более того, с высокой вероятностью в 2015 г. будут приняты поправки в законодательство о ценных бумагах, предусматривающие ограничение пакета акций биржи, которым могут владеть частные структуры, до 5%. Основной риск касается снижения роли внутренних частных финансовых организаций в качестве акционеров биржи. Чрезмерный перекос в сторону биржевых проектов, ориентированных, прежде всего на нерезидентов, может негативно отразиться на развитии внутренних финансовых организаций и институциональных инвесторов. В настоящее время, несмотря на то что частные российские финансовые организации контролируют лишь около 28,7% акций биржи, на их долю в январе 2015 г., по нашим расчетам, приходилось около 61,5% объемов биржевых торгов на рынке акций и 44,3% на рынке корпоративных облигаций.

В качестве примера можно привести сегмент биржевых паевых инвестиционных фондов (ETFs), который для многих бирж мира является одним из приоритетных проектов развития. В Российской Федерации создание таких фондов стало возможным в связи с принятием Федерального закона от 28.07.2012 № 145-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Однако до сих пор такие паевые фонды, создаваемые в рамках российской юрисдикции, так и не появились на Московской бирже. Вместо этого, биржа допустила к обращению и проводит активный публичный маркетинг ETFs, созданных иностранной компанией и в иностранной юрисдикции.

Одним из критериев успешности развития любой публичной компании является изменение ее капитализации. Общая капитализация Московской биржи на момент совершения сделки SPO 2 июля 2014 г. составила 4,0 млрд долл. по сравнению с 4,2 млрд долл. при проведении IPO ее акций с 4 по 15 февраля 2013 г. и 4,6 млрд долл. суммарной капитализацией фондовых бирж ОАО «РТС» и ЗАО «ММВБ» в начале 2011 г. до их объединения. 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]

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



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи и инвестиционной компании «Финам».

Рис. 10. Динамика цены акций Московской биржи и индекса ММВБ с 15 февраля 2013 г. по 19 февраля 2015 г. (15.02.2013 г.=100%)

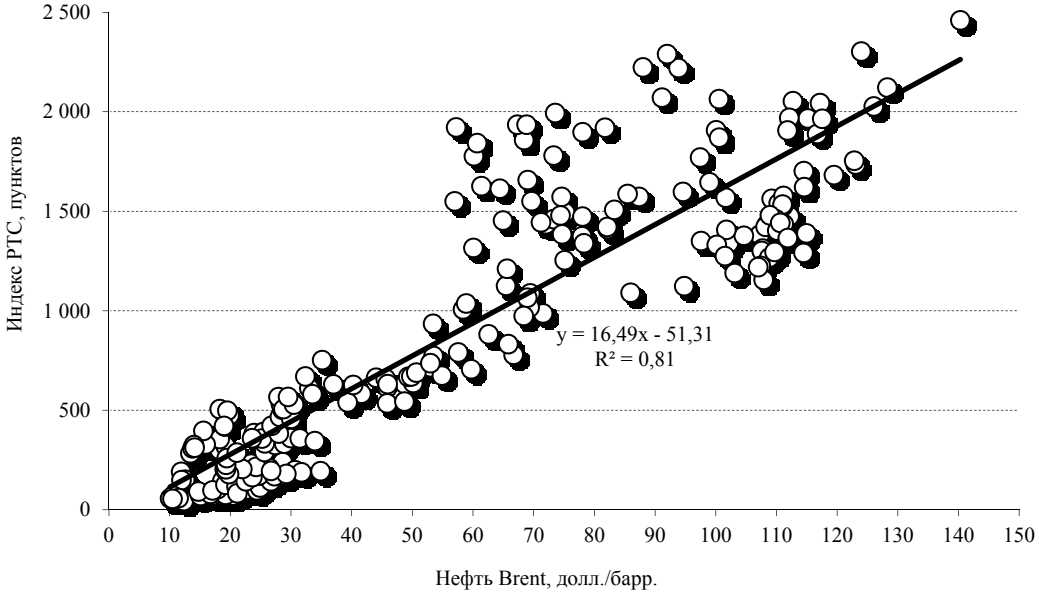
С 4 по 15 февраля 2013 г. Московская биржа провела IPO, в ходе которого было размещено ее акций на 15 млрд руб., или 500 млн долл. При объявленном диапазоне цен в размере 55–63 руб. за акцию, фактическая цена размещения была установлена по нижней границе ценового диапазона, то есть 55 руб. (*рис. 10*). 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 лет[1]. Однако два года спустя после проведения IPO долгосрочная доходность акций биржи стабильно превышала доходность индекса ММВБ.

3.3. Рынок акций российских компаний

3.3.1. Зависимость рынка акций от глобальной конъюнктуры цен

Зависимость рынка акций российских эмитентов от цен на нефть широко известный факт. Коэффициент детерминации (R^2) между абсолютными ежемесячными значениями индекса РТС и ценами на нефть сорта Brent с сентября 1995 г. по январь 2015 г., изображенный на *рис. 11*, равен 0,81, что говорит об очень тесной зависимости между данными показателями.

[1] Абрамов А.Е. Проблемы IPO-SPO российских компаний. Экономико-политическая ситуация в России. Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, № 10, 2012 г. сс. 48–54.



Источник: рассчитано по данным International Financial Statistics (IFS) МВФ и Московской биржи.

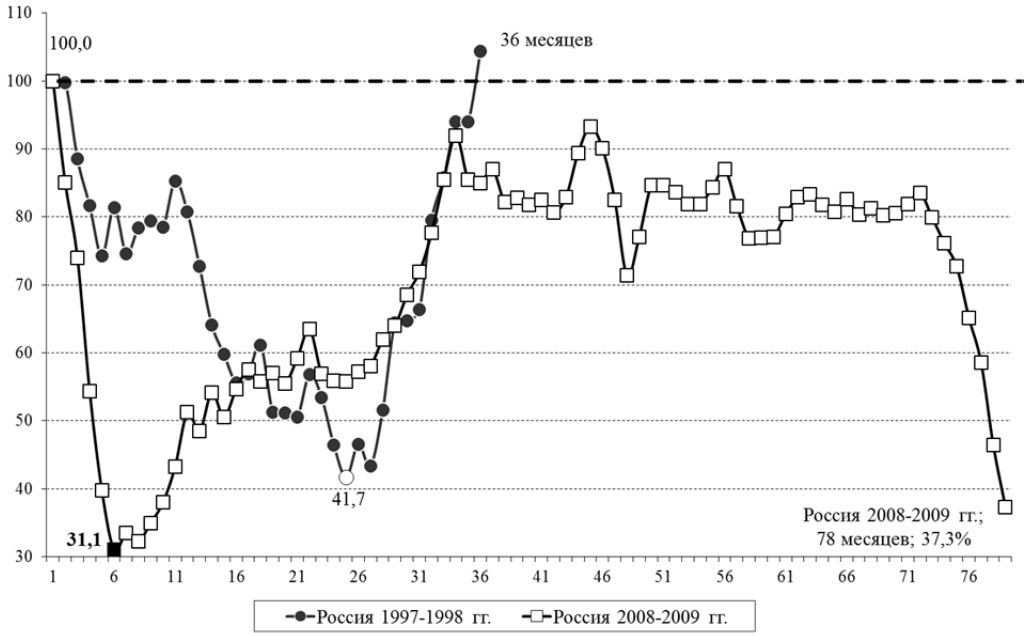
Рис. 11. Зависимость индекса РТС от цены на нефть марки Brent с сентября 1995 г. по январь 2015 г.

По прогнозам международных финансовых организаций и Минэкономразвития России в ближайшие годы мир вступит в период относительно низких цен на нефть. Это обусловлено более низкими темпами роста мировой экономики по сравнению с началом 2000-х гг., а также внедрением новых технологий в сфере энергосбережения и добычи сланцевых нефти и газа. Последнее способствовало восстановлению рыночных принципов инвестирования в нефте- газодобычу, которые были во многом подорваны в процессе опережающего распространения государственного капитализма в странах – экспортерах энергоносителей.

Достигнув пика среднемесячного значения в 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 дна в размере 31,1% от уровня предкризисного пика (*рис. 12*). Затем за 28 месяцев цена восстановилась до 92,0% от пика; следующие 38 месяцев она медленно снижалась до 83,5% от пика; с июля 2014 г. по январь 2015 г. всего за 7 месяцев вновь произошел обвал нефтяных цен до 37,3% от пика июля 2008 г.

В итоге по сравнению с кризисом 1997–1998 гг., когда кризис в России был вызван не столько низкими ценами на нефть, сколько несбалансированной бюджетно-денежной политикой, с июля 2008 г. по январь 2015 г. наблюдалось более длительное и более глубокое падение нефтяных цен по сравнению с предкризисным уровнем. В 1997–1998 гг. цены на нефть упали до 41,7% от предкризисного пика и восстановились за 36 месяцев. С июля 2008 г. по январь 2015 г. нефтяные цены дважды опускались до 31,1% и 37,3%, данные цены не могут восстановиться уже в течение 78 месяцев, и вполне вероятно, что данный период затянется еще на несколько лет. Это свидетельствует о том, что 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.



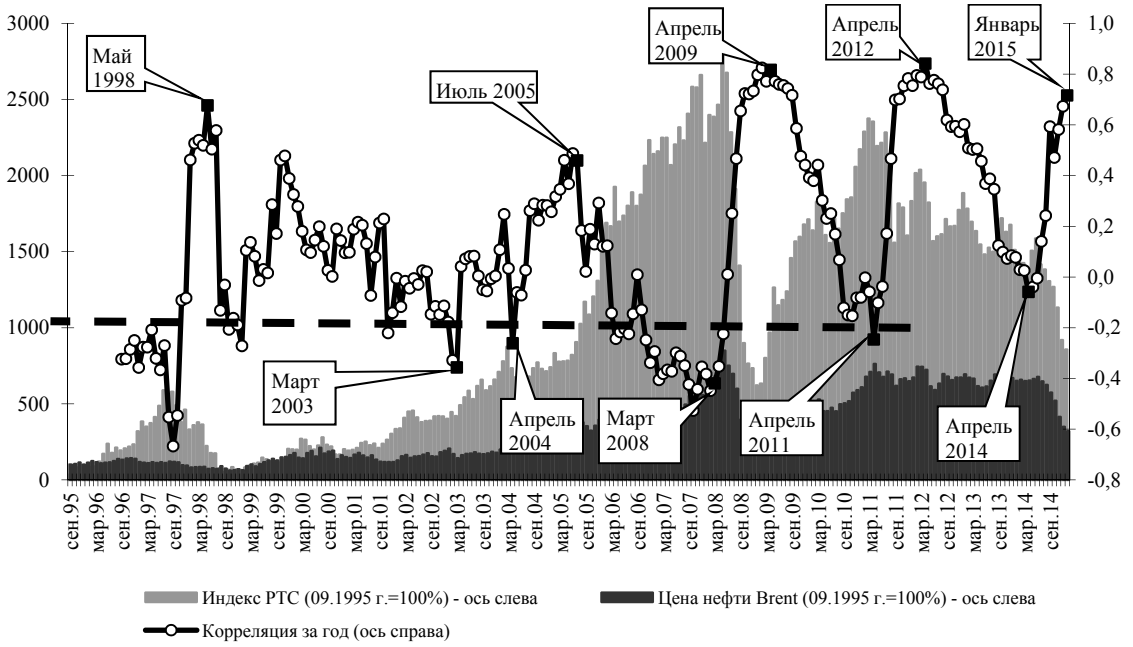
Источник: по данным IFS МВФ.

Рис. 12. Падение и восстановление цены на нефть марки Brent во время финансовых кризисов в России (пик цены =100%) на январь 2015 г.

Более точное представление о зависимости фондовых индексов и нефтяных цен дает анализ относительных изменений данных показателей. На *рис. 13* приводятся результаты изменений коэффициента корреляции между месячными относительными изменениями индекса РТС и нефтяных цен марки Brent в течение 12-месячного периода. Особенностью скользящей корреляционной кривой является то, что она отражает усиление или ослабление связи между двумя показателями с запаздыванием на год. Кривая корреляции изменений индекса РТС и цен нефти имеет циклический характер. По мере движения индекса к предкризисному пику коэффициент корреляции снижается и становится отрицательным. Это означает, что цена на нефть и значение индекса неожиданно начинают меняться разнонаправлено. Во время обвала рынка акций позитивная корреляция между изменениями индекса и нефтяными ценами восстанавливается. По завершении острой фазы кризиса корреляция опять устремляется к «минус» единице.

Интересно, что наиболее часто точки разворота тенденции, когда движения нефтяных цен и движение иностранных портфельных инвестиций начинается в противоположном направлении, приходятся на апрель и март разных лет. У нас нет однозначного объяснения данному парадоксу. Одно из возможных предположений – именно в эти месяцы выходят Обзоры глобальной экономики МВФ, являющиеся наиболее авторитетными источниками в части прогнозов роста ВВП разных стран на 2-летний период. Именно в эти месяцы формируется мнение профессионального сообщества по поводу изменений прогнозов роста экономики

и спроса на нефть, что в итоге трансформируется в виде годовых стратегий портфельных инвесторов, ориентированных на инвестиции в развивающиеся рынки, включая Россию.



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

Рис. 13. Корреляция между изменениями индекса РТС и цены на нефть марки Brent с сентября 1995 г. по январь 2015 г.

В динамике кривой корреляции в течение последнего 10-летия отчетливо выделяются шесть периодов:

- с начала 2000-х гг. по июль 2005 г. – рост коэффициента корреляции с уровня –0,2 до 0,5, нефтяные цены и индекс РТС росли однонаправленно;
- июль 2005 г. – апрель 2008 г. – снижение коэффициента корреляции с 0,5 до –0,5, цена нефти и индекс РТС в целом за период выросли, однако во второй половине 2006 г. и первой половине 2007 г. наблюдалось снижение нефтяных котировок;
- апрель 2008 г. – апрель 2009 г. – коэффициент корреляции с уровня –0,5 вырос до 0,8, это был период обвального падения нефтяных цен и цен акций АО;
- апрель 2009 г. – апрель 2011 г. – коэффициент корреляции снизился с уровня 0,8 до –0,2, цена на нефть умеренно повысилась, а индекс РТС испытал бурный восстановительный рост;
- май 2011 г. по апрель 2012 г., рост коэффициента корреляции до 0,8 в это время цены на нефть и акции российских АО в целом снижались;
- май 2012 г. по апрель 2014 г. – вновь снижение корреляции до –0,1: индекс РТС преимущественно снижался, а цена нефти оставалась относительно стабильной;
- май 2014 по январь 2015 – рост корреляции до 0,7; синхронное снижение индекса РТС и нефтяных цен.

3.3.2. Зависимость рынка акций от иностранных портфельных инвесторов

Цикличность корреляции изменений цен на нефть и акций российских компаний, объясняется существенным воздействием на динамику цен акций оттоков и притоков средств иностранных портфельных инвесторов, фиксируемый Emerging Portfolio Fund Research (EPFR). По силе влияния на цены акций российских эмитентов данный фактор не уступает динамике нефтяных цен, о чем свидетельствуют данные *рис. 14*.

Возвращаясь к выделенным семи периодам, в течение которых менялся характер зависимости изменений индекса РТС от динамики нефтяных цен, анализ накопленных инвестиций иностранных фондов, специализирующихся на России, позволяет объяснить данное явление.

Рост коэффициента корреляции индекса и цен нефти с начала 2000-х гг. по июль 2005 г. был связан с тем, что в течение этого периода оба фактора, воздействующих на динамику рынка акций – нефтяные цены и приток средств в иностранные фонды, инвестирующие в Россию – действовали в одном и том же направлении. Цены на нефть повышались, портфельные инвестиции приходили, индекс РТС стабильно рос. Как показано в *табл. 6*, с ноября 2000 г. по июнь 2005 г. в специализированные фонды поступило 1,5 млрд долл. средств инвесторов.

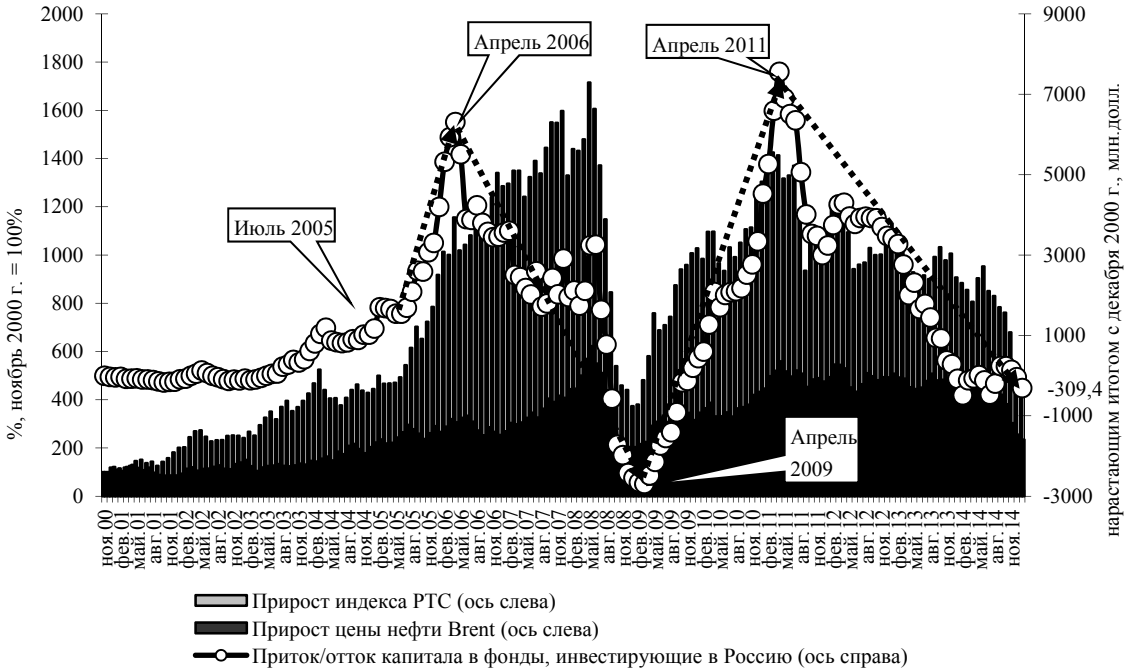
Снижение коэффициента корреляции в июле 2005 г. – апреле 2008 г. до –0,5 обусловлено разнонаправленной динамикой нефтяных цен и средств иностранных портфельных инвесторов. С июля 2005 г. по апрель 2006 г. несмотря на рост волатильности нефтяных цен, в фонды, инвестирующие в Россию, поступило 4,8 млрд долл. новых средств (*табл. 6* и *рис. 14*). Всплеск притока инвестиций объясняется присвоением России международными агентствами инвестиционных рейтингов – FITCH 17 ноября 2004 г., S&P 31 января 2005 г. Однако с апреля 2006 г. до апреля 2008 г. произошли изменения предпочтений инвесторов иностранных фондов. За данный период, несмотря на стабильный рост нефтяных цен, из фондов, инвестирующих в Россию, средства стали активно выводиться. В результате оттока портфельных инвестиций рост индекса РТС существенно замедлился, а цены на нефть продолжали расти.

Таблица 6

Приток/ отток средств из иностранных фондов, инвестирующих в акции российских эмитентов по данным EPFR

	Приток(+)/ Отток(–) средств из фондов, млн долл.
Ноябрь 00 – июнь 05	1538
Июль 05 – апрель 06	4769
Май 06 – март 09	–9005
Апрель 09 – апрель 11	10255
Май 11 – январь 15	–7871

Источник: рассчитано по данным ресурса EPFR.



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

Рис. 14. Прирост индекса РТС и цены на нефть марки Brent, приток (отток) средств в фонды, инвестирующие в Россию, рассчитанный нарастающим итогом с ноября 2000 г. по январь 2015 г.

С апреля 2008 г. по апрель 2009 г. рост коэффициента корреляции до 0,8 пришелся на период обвала рынка акций. Падение нефтяных цен сопровождалось выводом средств из иностранных фондов, инвестирующих в Россию. Соответственно за данный период снизился индекс РТС.

Падение коэффициента корреляции индекса РТС и нефтяных цен в апреле 2009 г. – апреле 2011 г. до –0,2 вновь было обусловлено тем, что ускоренный рост индекса РТС опирался в большей мере на активный приток средств в иностранные фонды при умеренном росте цены нефти. За этот период в иностранные фонды поступило 10,2 млрд долл. новых вложений от инвесторов.

Восстановление коэффициента корреляции индекса и нефтяных цен в мае 2011 г. по апрель 2012 г. произошло за счет того, что факторы нефтяных цен и иностранных инвестиций вновь стали работать однонаправленно. Цена на нефть снижалась, инвесторы забирали средства из фондов. С мая 2012 г. по апрель 2014 г. корреляция пропала, потому что цена на нефть оставалась относительно стабильной, а средства их фондов продолжали выводиться. Сам же индекс РТС с мая 2011 г. по апрель 2014 г. следовал тенденции снижения вслед за выводом средств из фондов, инвестирующих в Россию.

С апреля 2014 г. по январь 2015 г. корреляция нефтяных цен и индекса снова стала расти. В это время цена на нефть снижалась, при этом с июля обвальным образом, что сопровождалось преимущественно оттоком портфельных инвестиций. Лишь с сентября по ноябрь фиксировался приток средств в фонды, инвести-

рующие в Россию, который в декабре 2014 г. и январе 2015 г. вновь сменился на отток.

График изменения накопленных денежных потоков зарубежных фондов, специализирующихся на вложениях в Россию, отраженный на *рис. 14*, показывает, что ключевые изменения в поведении иностранных инвесторов происходили в мае 2006 г. и в мае 2011 г. Согласно данным *табл. 6* с мая 2006 г. по март 2009 г. из специализированных иностранных фондов было выведено 9,0 млрд долл., а с мая 2011 г. по январь 2015 г. – 7,9 млрд долл. Даже если удвоить данные оценки с учетом возможного аналогичного поведения управляющих региональных и глобальных фондов, сокращавших вложения в Россию, получается, что шоковые изменения цен акций на российском рынке способны вызвать постепенный вывод сумм, равных всего 1–2-дневному объему торгов акциями на Московской бирже.

Объяснение факторов, предопределяющих негативные изменения в поведении глобальных портфельных инвесторов на развивающихся рынках было дано экспертами МВФ в Докладе о финансовой стабильности за сентябрь 2011 г.[1] Ими были использованы данные EPFR за период с января 2005 г. по май 2011 г. о потоках средств специализированных инвестиционных фондов акций в мире, в Азии, Латинской Америке, Европе, Ближнем Востоке и в странах с развитой экономикой. Согласно исследованию наиболее влиятельными факторами со значимостью на уровне 1% на приток-отток средств фондов оказались:

- официальные прогнозы темпов роста реального ВВП[2] (со знаком «+»);
- волатильность прогнозов темпов роста ВВП (со знаком «–»);
- волатильность обменных курсов валют (со знаком «–»);
- показатель волатильности рынка акций – индекс VIX (со знаком «–»).

Показатели уровня процентных ставок и строгости валютного регулирования оказались среди слабо значащих факторов.

Данные факторы можно рассматривать как опережающие индикаторы финансовых кризисов, которые применяются управляющими портфелями инвестиционных фондов, специализирующихся на тех или иных рынках. Согласно рассматриваемому исследованию МВФ, самый сильный шок в виде максимального объема средств, выведенных из фондов инвестирующих в страны Европы, Ближнего Востока и Африки, в размере 4,4 млрд долл. пришелся как раз на июнь 2006 г. Именно в этом месяце, как показано на *рис. 14*, случился разворот в поведении инвесторов фондов, инвестировавших в акции российских АО. В этих условиях зафиксированный МВФ в апрельском 2006 г. Обзоре глобальной экономики тренд на снижение прогноза темпов роста ВВП во второй половине года в наиболее значимых развитых и развивающихся экономиках[3], а также начавшиеся со второго квартала 2005 г. возмущения индекса VIX[4] могли послужить сигналами к оттоку

[1] IMF. Financial Stability Report. September 2011, с. 11–18. Публикуется на сайте www.imf.org.
[2] Прогнозы роста ВВП и их волатильности рассчитывались по данным базы Consensus Economics.
[3] World Economic Outlook (WEO), April 2006, рис. 1.8. Опубликован на сайте www.imf.org.
[4] В книге Р.Раджана «Линии излома» (М., Изд-во Дело, 2011 г., с. 272) отмечено, что со второго квартала 2005 г. до второго квартала 2007 г. двухгодичная прогнозируемая волатильность цен на опционы компаний, входящих в индекс S&P 500 (two-year implied volatility of S&P500 option price) – рыночные ожидания волатильности цен на акции на два года вперед – была на 30–40% выше, чем краткосрочная одномесячная волатильность (short-term one-month volatility).

средств портфельных инвесторов. Всплески волатильности прогнозов роста ВВП и цен акций отражали озабоченность экспертов и рынка диспропорциями в торговых балансах стран, нарастанием кризиса на рынке ипотечных ценных бумаг США и иными факторами, которые в итоге и привели к рецессии 2008 г.

Данные исследования позволяют понять относительно простую модель поведения инвесторов иностранных фондов, ориентированных на российский фондовый рынок. При инвестициях в Россию их цель – войти в рынок при низкой стоимости акций местных эмитентов и успеть покинуть данный рынок при первых признаках снижения цен на нефть и девальвации рубля. Сигналы к действиям они получают, например, из информационной системы Consensus Economics, в которой на основании прогнозов аналитиков крупнейших инвестиционных банков составляется консенсус-прогнозы нескольких ключевых макроэкономических и финансовых показателей разных стран глубиной 24 месяца (два года). Наиболее влиятельным является показатель прогнозов роста ВВП. Момент существенного изменения прогноза на текущей или следующий за ним год является сигналом смены инвестиционного поведения. Например, если прогнозы существенно снижаются, инвесторы начинают вывод средств из фондов инвестирующих в Россию. И это поведение инвесторов изменится лишь при появлении противоположного сигнала о перспективном ускорении экономического роста России и крупнейших развитых стран. Этим и задается цикличность в поведении пайщиков иностранных фондов, инвестирующих в России, которая отчетливо видна на *рис. 14*.

3.3.3. Сегменты финансового рынка на Московской бирже

Низкая доходность российских акций после 2008 г. в сочетании с ростом волатильности валютного курса и поддержки Банком России национальной банковской системы через механизм сделок РЕПО и валютных «свопов» существенным образом отразились на изменениях структуры рынка Московской биржи. В течение последних четырех лет доля фондового рынка в общем объеме биржевых сделок уменьшилась с 13,2% до 4,1%, в том числе доля сделок с акциями, депозитарными расписками и паями – с 8,0% до 2,0%. (*табл. 7*). Также уменьшилась доля срочного рынка с 14,8% до 11,9%. Напротив, доля валютно-денежного рынка выросла с 72,0% в 2010 г. до 84,0% в 2014 г., в том числе операций РЕПО с 31,5% до 35,6% и валютных свопов с 20,1% до 29,3%. Данные изменения отражают тенденцию снижения роли рынка капитала по сравнению с денежно-кредитным рынком и переориентации внутренней финансовой системы на более краткосрочные источники финансирования банков и реального сектора экономики.

Таблица 7

Структура рынка Московской биржи, %

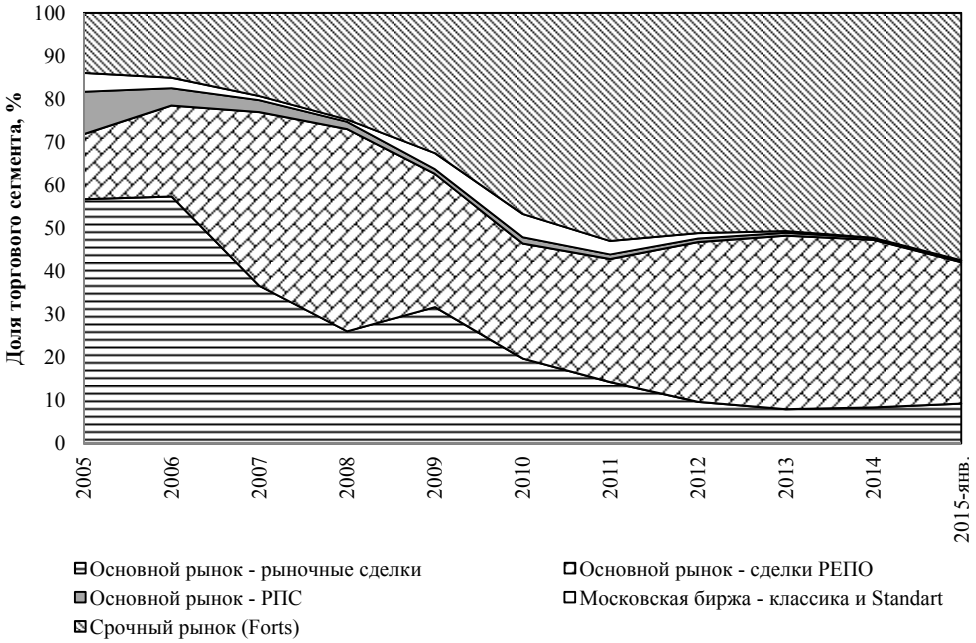
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
1	2	3	4	5	6
Фондовый рынок	**13,2**	**10,3**	**6,5**	**5,3**	**4,1**
в том числе:					
Акции, депозитарные расписки и паи	8,0	6,6	3,1	1,9	2,0
Облигации	5,2	3,7	3,4	3,4	2,1
Вторичные торги	3,4	2,9	2,8	2,8	1,7
Рынок размещений	1,8	0,8	0,6	0,6	0,4

Окончание таблицы 7

1	2	3	4	5	6
Валютно-денежный рынок	**72,0**	**70,6**	**80,0**	**83,8**	**84,0**
в том числе:					
Денежный рынок	33,9	41,3	48,3	49,1	39,7
Операции РЕПО	31,5	38,3	45,8	46,2	35,6
Кредитный рынок	2,4	3,1	2,5	2,9	4,1
Валютный рынок	38,1	29,3	31,6	34,7	44,4
Сделки спот	18,0	15,8	16,6	12,8	15,1
Сделки своп	20,1	13,4	15,0	22,0	29,3
Срочный рынок	14,8	19,1	13,5	10,8	11,9
Товарный рынок	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ВСЕГО	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Источник: квартальный отчет Московской биржи за IV квартал 2014 г.

На *рис. 15* и в *табл. 8* показаны изменения в структуре разных режимов торгов на российской бирже, включая сделки на срочном рынке Forts. В 2014 г. доля таких рыночных сегментов биржевых торгов, как основной рынок акций и срочный рынок несколько выросла соответственно с 8,0% и 50,7% в 2013 г. до 8,4% и 52,2% в 2014 г. Наиболее заметный рост срочного рынка был отмечен в последние три месяца 2014 г., в связи с попытками участников рынка хеджироваться от стремительно падающих цен акций. Однако ни основной, ни срочный сегменты рынка в 2014 г. так и не достигли тех значений доли в общем объеме биржевых торгов, которые они занимали в 2011 г. накануне объединения фондовых бирж РТС и ММВБ.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным российских бирж.

Рис. 15. Структура рынка акций и срочного рынка на Московской бирже с января 2005 г. по январь 2015 г.

Таблица 8

Структура рынка акций и срочного рынка на Московской бирже с января 2005 г. по январь 2015 г.

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015 янв.
Основной рынок – рыночные сделки	56,7	19,8	14,3	9,7	8,0	8,4	9,3
Основной рынок – сделки РЕПО	15,1	26,7	28,6	37,1	40,3	39,0	32,8
Основной рынок – РПС	9,8	1,5	1,1	0,8	0,7	0,4	0,5
Московская биржа – классика и Standart	4,4	5,4	3,1	1,3	0,4	0,0	0,0
Срочный рынок (Forts)	13,9	46,7	53,0	51,1	50,7	52,2	57,5
Всего	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным российских бирж.

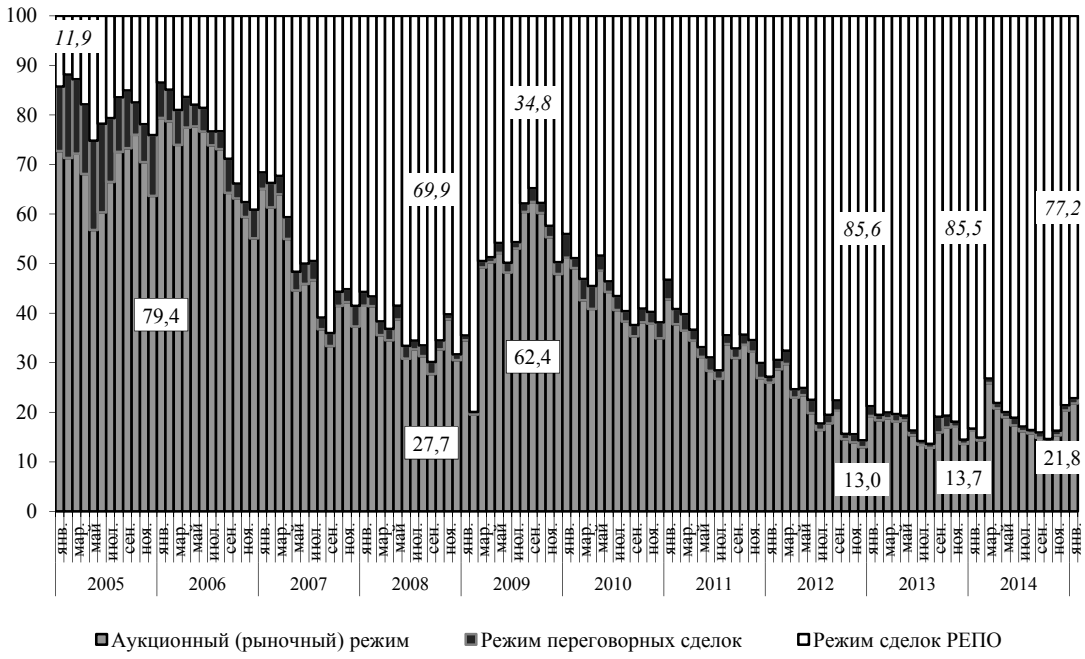
За более долгосрочный период времени – с 2005 г. по 2014 г. отчетливо наблюдаются четыре основных тенденции: снижения доли рыночных сделок с акциями с 56,7% до 8,4%; роста доли срочного рынка с 13,9% до 52,2%; и повышения доли сделок РЕПО с акциями с 15,1% до 39,0%; постепенное исчезновение на бирже сегментов рынка акций «классика» и Standart, доля которых сократилась с 4,4% до 0,0%. Все это позволяет сделать вывод о том, что, с одной стороны, в результате объединения бирж рынок акций стал менее фрагментированным, а, значит, более эффективным. С другой стороны, сокращение доли рыночного сегмента базисного актива до 8,4% несет за собой риски искажения стоимости обеспечения в сделках РЕПО и на срочном рынке.

Особую обеспокоенность вызывает долгосрочный рост в сегменте сделок РЕПО с акциями, с помощью которого брокеры реализуют рискованные стратегии по привлечению денежных ресурсов поддержания ликвидности и для маржинального кредитования своих клиентов. По оценкам СМИ, арбитраж на рынке РЕПО акций был одной из причин проблем, возникших в 2012 г. у крупного российского инвестиционного банка Ренессанс, что привело к смене его контрольного владельца[1]. Низкая доля рыночных сделок порождает риски манипулирования с ценами акций, используемых для расчета фондовых индексов и иных базисных активов для срочного рынка. В целях предотвращения манипуляций ценами базовых активов при расчете цены экспирации фьючерсов 15 декабря 2014 г. Банк России был вынужден направить Московской бирже предписание о приостановлении торговой активности клиентов ряда участников торгов, замеченных в направленном воздействии на цены базисных при определении расчетной цены экспирации фьючерсных контрактов в 2013–2014 гг.[2]

Доля рыночных сделок с акциями на Московской бирже в январе 2015 г. достигла 21,8% по сравнению с 13,7% в 2013 г. Некоторый спад в объемах сделок РЕПО в 2014 – начале 2015 гг. объясняется снижением потребности участников рынка в заемных средствах, привлекаемых посредством рынка РЕПО, в период серьезного падения цен акций. Поддержку рыночным сделкам обеспечивала также программа поддержки ликвидности на рынке акций, предусматривающая материальные стимулы со стороны биржи маркет-мейкеров, в качестве которых мо-

[1] Тофанюк Е. В Африку гулять. Forbes, № 1 (106), 2013, с.100–101.
[2] Кузнецов И., Царева Л., Гайдаев В. С поражением в торгах. Коммерсантъ, 16 декабря 2014 г.

гут выступать как брокеры, так и их клиенты. По экспертным оценкам в 2013 г. оборот маркет-мейкеров составляет 15–20% сделок с акциями в режиме Т+2[1], на программу поддержки шла примерно четверть комиссии, изначально уплачиваемой брокерами бирже[2]. В 2014 г. биржа предприняла ряд шагов по сокращению круга лиц, которые были вправе получать данное вознаграждение, и повысила требования к деятельности по поддержанию рынка. В результате, по оценкам биржи, маркет-мейкерский бюджет в 2014 г. был меньше, чем в предшествующем году[3].

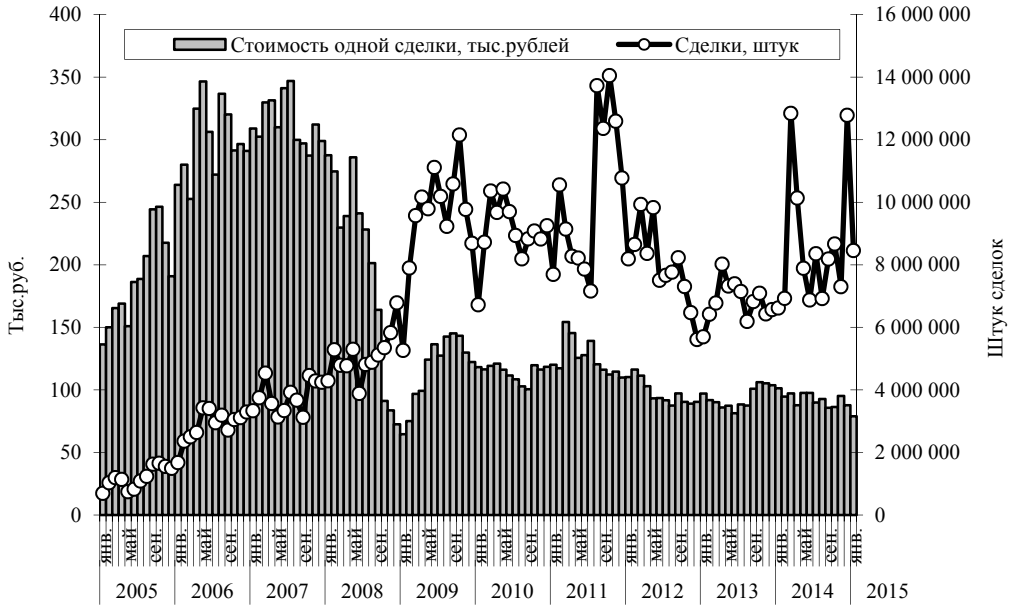


Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 16. Структура сделок с акциями на основном рынке Московской биржи, %

Как показано на *рис. 17*, в 2014 г. при стабильности средних размеров одной сделки по сравнению с предшествующим годом количество сделок имело явную тенденцию к увеличению. Особенно выросло количество рыночных сделок с акциями в марте и декабре 2014 г., то есть в месяцы максимального обострения геополитических рисков и острой фазы девальвации рубля. В марте и декабре 2014 г. падение индекса РТС составило соответственно 18,3% и 40,1%, что было максимальными значениями за месяц в течение 2014 г. В то же время стабильность показателя среднего размера сделки с акциями косвенным образом свидетельствует о том, что в 2014 г. на спот-рынке не наблюдалось роста активности высокочастотных трейдеров и их клиентов.

[1] Орлова Ю., Казьмин Д. Москва вытягивает торги из Лондона. Ведомости, 10 декабря 2013 г.
[2] Кузнецов И., Гайдаев В. Без четверти комиссия. Коммерсантъ, 25 августа 2013 г.
[3] Орлова Ю. Биржа экономит. Ведомости, 23 июля 2014 г.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 17. Рыночные сделки с акциями на основном рынке Московской биржи

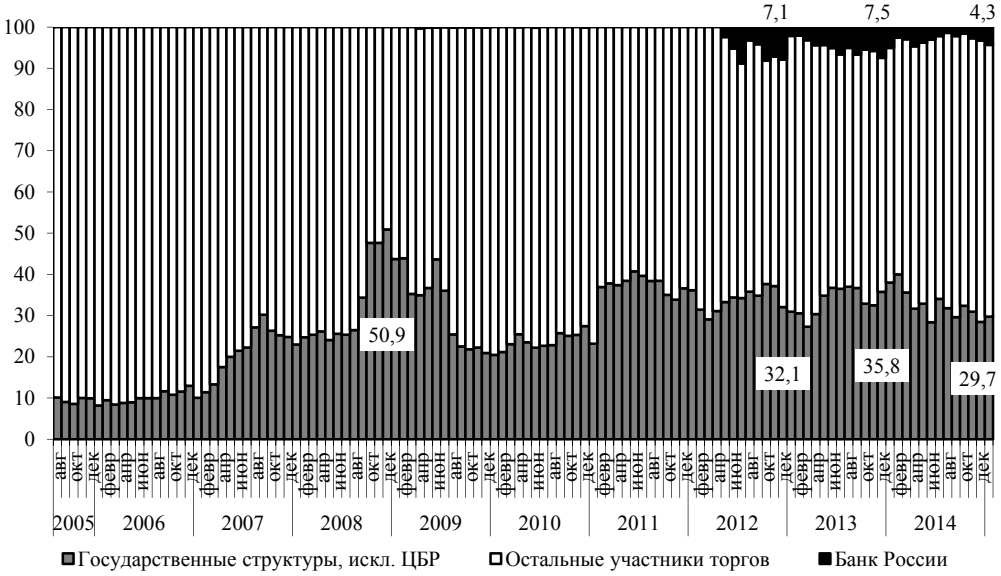
3.3.4. Конкуренция между участниками внутреннего рынка акций

В 2013 г. продолжало укрепляться влияние государственных структур на рынке акций. Это проявлялось в росте доли государственных финансовых организаций в объемах биржевых торгов акциями, повышении их роли в управлении Московской биржей, расширении полномочий Банка России и Минфина в сферах и регулирования, надзора.

На *рис. 18* представлены результаты сделок с акциями на основном рынке Московской биржи Банка России, государственных банков и связанных с ними структур[1]. В острую фазу кризиса, с сентября 2008 г. по июль 2009 г. на данном сегменте рынка наблюдался заметный рост активности государственных игроков. В декабре 2008 г. доля государственных структур в объемах биржевых сделок с акциями выросла до 50,9%. Во многом это было обусловлено тем, что ряд крупных участников (КИТ-Финанс, Связь-банк) из-за финансовых проблем перешли под контроль государственных банков, а также реализацией ВЭБом программы поддержки фондового рынка за счет 175 млрд руб., полученных им на возвратной основе из фонда национального благосостояния. В период восстановления рынка доля государственных банков и их дочерних структур в объеме биржевых торгов акциями снизилась, однако с февраля 2011 г. вновь стала расти, достигнув 36,1% в декабре 2011 г. Это объясняется приобретением Сбербанком России инвестиционной компании «Тройка Диалог» (Сбербанк КИБ). В 2012 г. доля государственных финансовых организаций не выросла, однако с мая 2012 г. на биржевой рынок акций вышел Банк России, на который в декабре 2012 г. пришлось 7,1% стои-

[1] ВЭБ, ВТБ, ВТБ Капитал, ВТБ24, Газпромбанк, Сбербанк, КИТ Финанс, Связь-банк, Банк Москвы, Транскредитбанк, а с 2011 г. Сбербанк КИБ.

мости сделок. В декабре 2013 г. доля государственных финансовых организаций выросла до 35,8%, доля Банка России составила 7,5%. В январе 2015 г. на фоне распродажи ценных бумаг частными инвесторами доля государственных структур снизилась до 29,7%, доля Банка России – до 4,3%.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

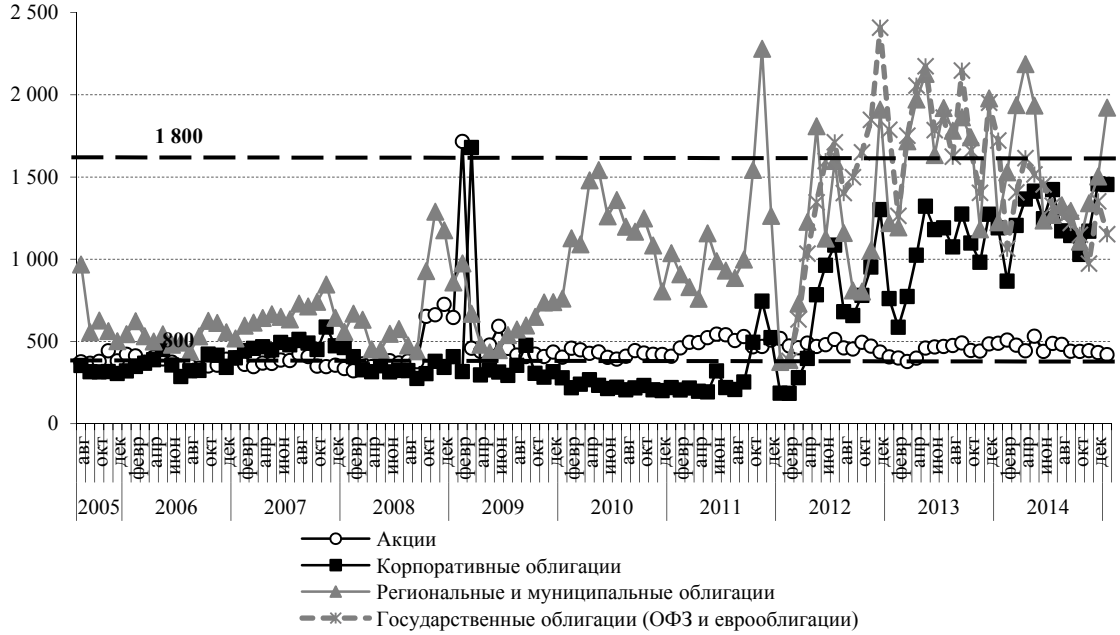
Рис. 18. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов акциями на Московской бирже с августа 2005 г. по январь 2015 г., %

На *рис. 19* приводятся сведения о динамике индекса Херфиндаля – Хиршмана (HHI)[1] по сегментам рынка Московской биржи с января 2005 г. по январь 2015 г. По оценкам ФАС, рынок является низко концентрированным при значении HHI менее 800, умеренно концентрированным при 800 < HHI < 1800, и высококонцентрированным, если HHI превышает 1800[2]. В 2014 г. HHI по сделкам на основном рынке акций Московской биржи стабильно находился на уровне около 500, то есть данный сегмент рынка был низко концентрированным. В то же время показатели HHI по сделкам с разными категориями облигаций оставались в зоне умеренно концентрированного рынка. Лишь иногда HHI по региональным облигациям перемещался в зону высококонцентрированного рынка. На относительно долгосрочном 10-летнем горизонте просматривается тенденция заметного ухудшения характеристик HHI по ряду финансовых инструментов. В 2010 г. область низко концентрированного рынка покинули региональные облигации, в 2012 г. то же самое произошло с корпоративными облигациями. Это означает, что число участ-

[1] Индекс концентрации рынка Херфиндаля – Хиршмана (HHI) рассчитывается путем возведения в квадрат процентной доли в объемах биржевых торгов каждого участника и суммированием полученных результатов: $HHI = (D1)^2 + (D2)^2 + ... + (Dm)^2$, где Di – доля на рынке i-го участника, выраженная в процентах; $i = 1, 2, ..., m$.

[2] См. п. 2.6.4. Методических рекомендаций по порядку проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на рынке финансовых услуг, утвержденных утверждены Приказом МАП России от 31.03.2003 № 86.

ников рынка сокращается, и все б*о*льшая часть объемов торгов концентрируется на крупных участниках.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 19. Индекс Херфиндаля-Хиршмана: по объему вторичных биржевых торгов на основном рынке Московской биржи (все режимы)

Сокращение объемов биржевой активности частных инвесторов и повышение роли государственных структур на финансовом рынке, пользующихся преимуществами при привлечении финансовых ресурсов от монетарных властей, ставит вопрос о сохранении бизнеса многих частных компаний – брокеров и управляющих компаний. В этой связи 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 21.07.2014 № 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 до 3 млн руб., для депозитариев – с 60 млн руб. до 15 млн руб. Требования к минимальному капиталу брокеров, использующих активы клиентов, снижены с 35 млн руб. до 15 млн руб., а управляющих ценными бумагами с 35 млн руб. до 5 млн руб. при условии, что они являются членами СРО, которая утвердила и согласовала с Банком России стандарты деятельности. Для прайм-брокеров и управляющих 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 шести лет подряд, начиная с 2009 г., число профессиональных участников рынка ценных бумаг продолжает сокращаться (*табл. 9*). По состоянию на 27 февраля 2015 г. количество брокеров сократилось по сравнению с 2013 г. с 885 до 787, или на 11,1%, дилеров – с 888 до 798, или на 10,1%.

Таблица 9

Число профессиональных участников фондового рынка

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Число организаций, имеющих лицензию на право осуществления:								
1. Брокерской деятельности	1445	1475	1335	1213	1090	983	885	787*
изменение в % к предыдущему периоду	0,8	2,1	–9,5	–9,1	–10,1	–9,8	–10,0	–11,1
2. Дилерской деятельности	1422	1470	1337	1198	1088	994	888	798*
Изменение в % к предыдущему периоду	2,0	3,4	–9,0	–10,4	–9,2	–8,6	–10,7	–10,1

* по состоянию на 27.02.2015 г.

Источник: по данным ФСФР России и Банка России.

3.4. Рынок рублевых облигаций

3.4.1. Рынок государственных ценных бумаг

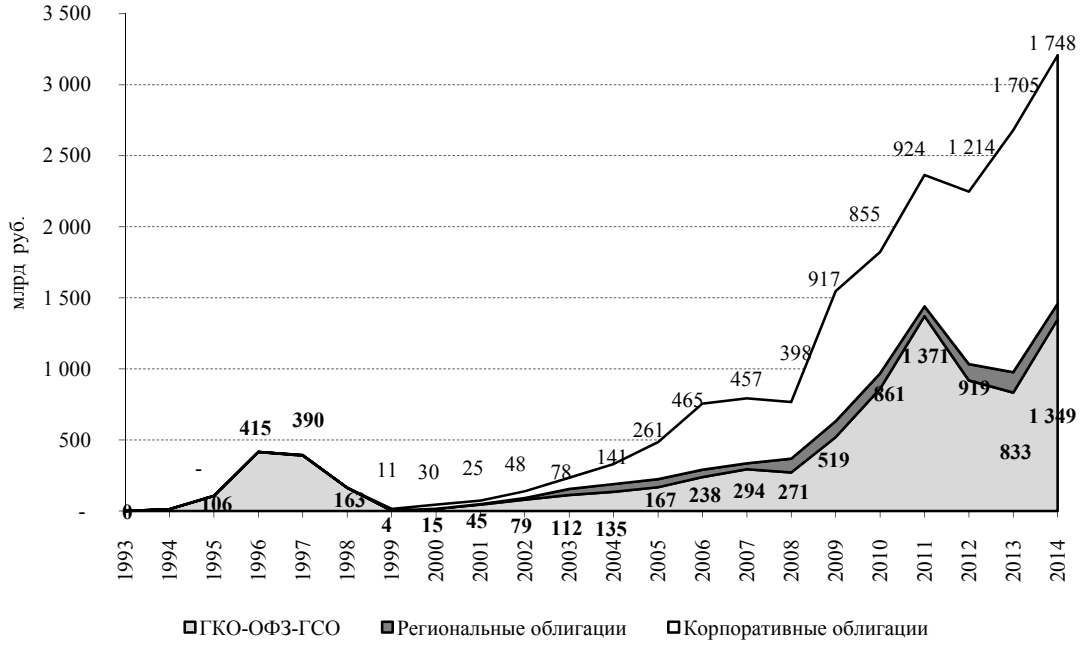
В 2014 г. рынок федеральных ценных бумаг переживал сложные времена. Введение международных санкций ограничило возможности для новых внешних заимствований, а повышение волатильности на внутреннем финансовом рынке сократило спрос на рублевые ОФЗ и привело к росту ставок заимствования. В условиях замораживания 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 не только не помогла привлечь средства нерезидентов, но, скорее, существенно повысила риски внезапного оттока средств нерезидентов из ОФЗ.

В 2014 г. объем размещений ОФЗ-ГСО вырос с 833 млрд руб. в 2013 г. до 1349 млрд руб. (*рис. 20*), или на 61,9%. Однако рыночные размещения ОФЗ составили всего 157,9 млрд руб. по сравнению с 398,5 млрд руб., предусмотренными в Основных направлениям государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг.[1] Основную часть эмиссии ОФЗ составили внерыночные выпуски, использованные в качестве средства докапитализации крупных банков

[1] Опубликовано на: http://www.minfin.ru/ru/perfomance/public_debt/policy/

через Агентство по страхованию вкладов (АСВ)[1]. Пытаясь повысить привлекательность государственных ценных бумаг в глазах инвесторов, в 2014 г. Минфин пошел на выпуск ОФЗ с переменным доходом, позволяющих проводить размещения госбумаг на волатильном рынке с повышенной доходностью при последующем ее понижении в среднесрочной перспективе.

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 различных инвестиционных стратегий[2]. 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 с указанный показатель повысится лишь до 10% в среднесрочной перспективе, а до 25% – в долгосрочной перспективе.



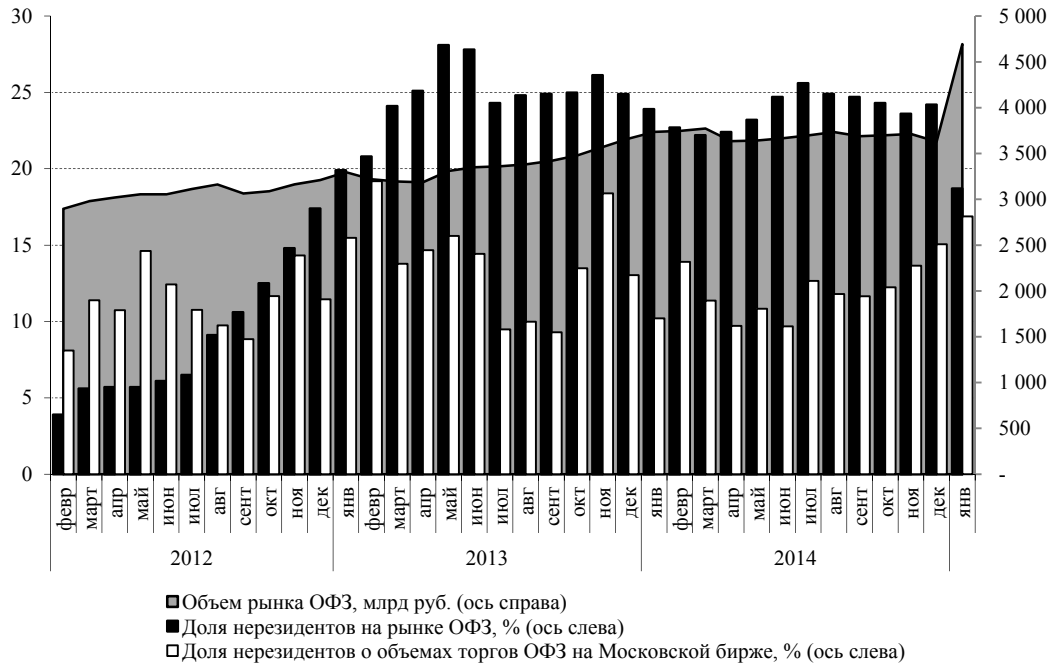
Источник: по данным Московской биржи и cBonds.

Рис. 20. Объемы размещений рублевых облигаций в 1993–2014 гг.

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. 26 января 2015 г. рейтинговое агентство S&P сни-

[1] Биянова Н., Воронова Т. Кто получит триллион. Ведомости, 15 января 2015 г.
[2] Центральный банк Российской Федерации. Обзор денежного рынка, IV квартал 2014 г., с.22.

зило суверенный рейтинг Российской Федерации до уровня ниже инвестиционного – «BB+/negative», два других международных агентства Moody's и Fitch в январе сохраняли рейтинги на инвестиционном уровне, однако, с негативным прогнозом их понижения. Данные события не повлекли за собой массовых распродаж ОФЗ. Несмотря на то что 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.

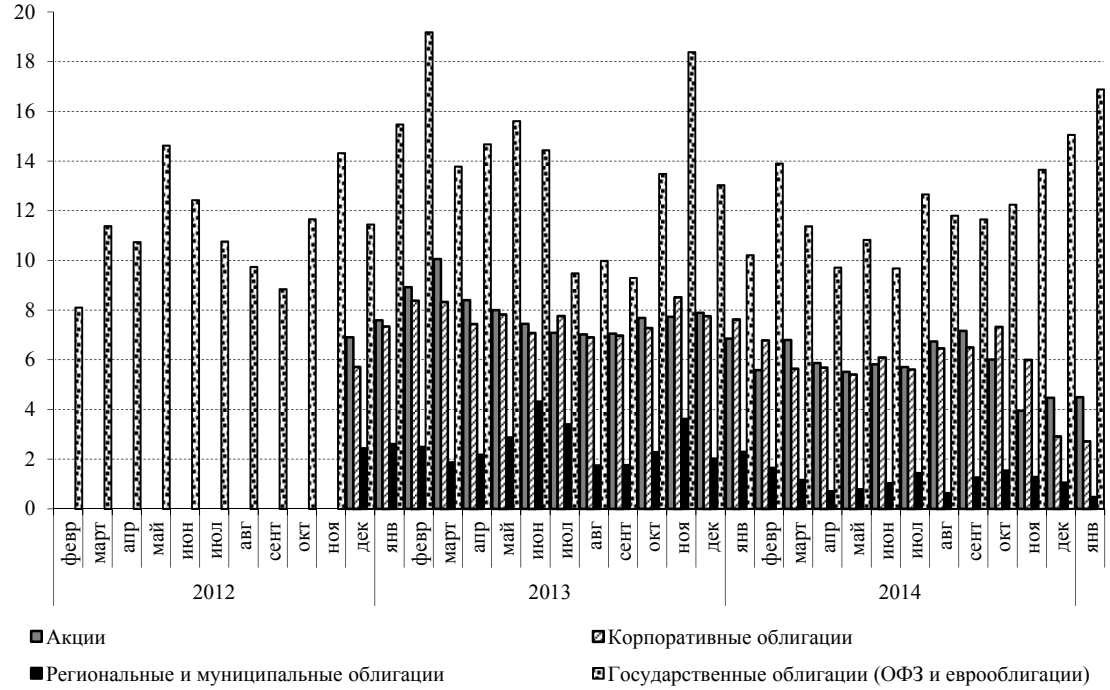


Источник: Банк России и расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 21. Доля нерезидентов на рынке ОФЗ с февраля 2012 г. до января 2015 г.

В 2014 г. показатель доли тех же 12 банков-нерезидентов в объеме вторичного рынка государственных облигаций, заметно превышал аналогичный показатель по тем же финансовым организациям, рассчитанный для вторичного рынка акций, корпоративных и региональных облигаций на Московской бирже (*рис. 22*). Это свидетельствует о том, что для многих нерезидентов пока остается более интересным биржевой сегмент торговли государственными облигациями. В то же время по корпоративным, региональным облигациям и акциям наблюдалась противоположная тенденция. Доля нерезидентов в сделках на вторичном рынке корпоративных облигаций уменьшилась с 7,8% в 2013 г. до 2,7% в январе 2015 г., по региональным облигациям – соответственно с 2,0% до 0,5%, акциям – с 7,9% до 4,5%. Это свидетельствует о снижении в 2014 г. интереса нерезидентов к сделкам с негосударственными ценными бумагами российских эмитентов, несмотря на существенные упрощения в технологии совершения указанных сделок для иностранных инвесторов, произведенной инфраструктурными организациями в рамках междепозитарного взаимодействия с Евроклиром и Клирстримом, а также изме-

нений законодательства Российской Федерации в части возможности участия нерезидентов в корпоративных событиях российских эмитентов. По нашему мнению, более стабильный внутренний рынок должен предполагать более существенную опору на средства внутренних инвесторов на фондовом рынке.



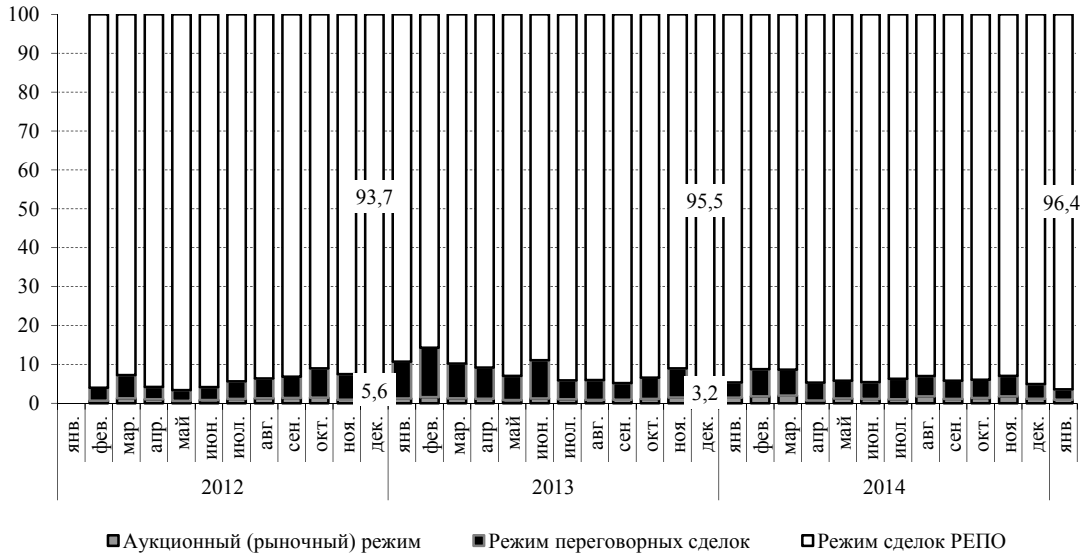
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 22. Доля нерезидентов в объемах торгов ценными бумагами на Московской бирже с февраля 2012 г. по январь 2015 г., %

В 2012–2014 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 операциях в режиме переговорных сделок по ОФЗ. Из данных *рис. 23* видно, что доля сделок РЕПО на рынке государственных облигаций в январе 2015 г. составляла 96,4%. На рыночные сделки приходилось всего 0,9% 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.

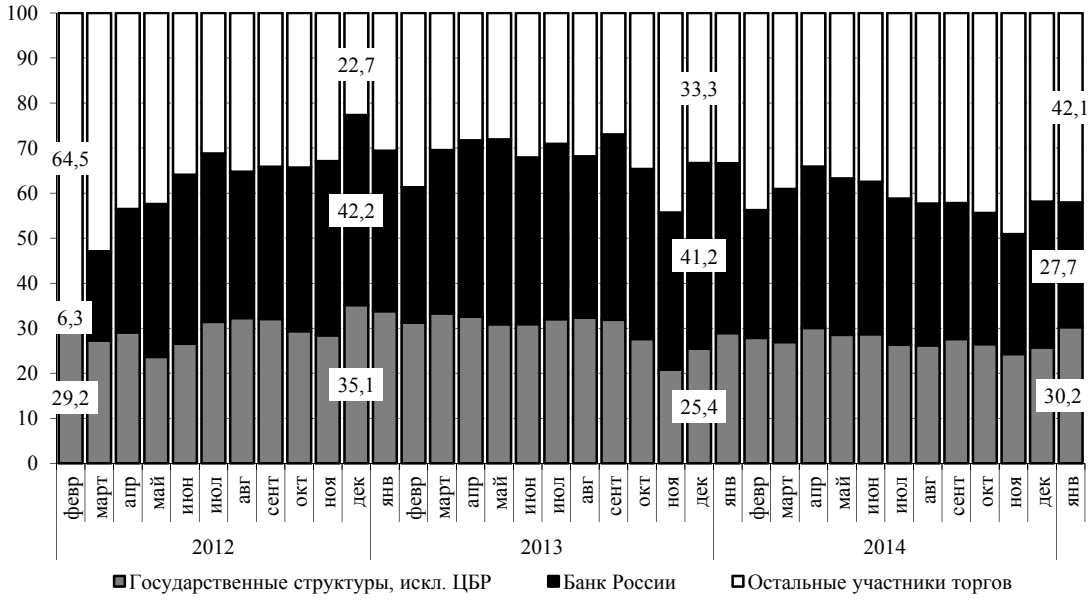
На *рис. 24* приводятся данные о доле государственных структур и Банка России на биржевом рынке федеральных облигаций, которые Московская бирже стала раскрывать с февраля 2012 г. Здесь в январе 2015 г. на долю государственных структур и Банка России приходилось соответственно 27,7% и 30,2% сделок на бирже с госбумагами с учетом всех режимов торгов. Доля частных финансовых структур выросла с 33,3% в декабре 2013 г. до 42,1% в январе 2015 г. Это объясняется тем, что в условиях высокой волатильности рынка в 2014 г. Банк России более равномерно распределял рефинансирование в виде сделок РЕПО среди раз-

ных категорий банков. В то же время крупнейшие государственные банки несколько снизили активность на данном сегменте рынка из-за возможности использования альтернативных каналов рефинансирования в Банке России в виде кредитования под залог нерыночных активов и рекапитализации за счет взносов ОФЗ в собственный капитал.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

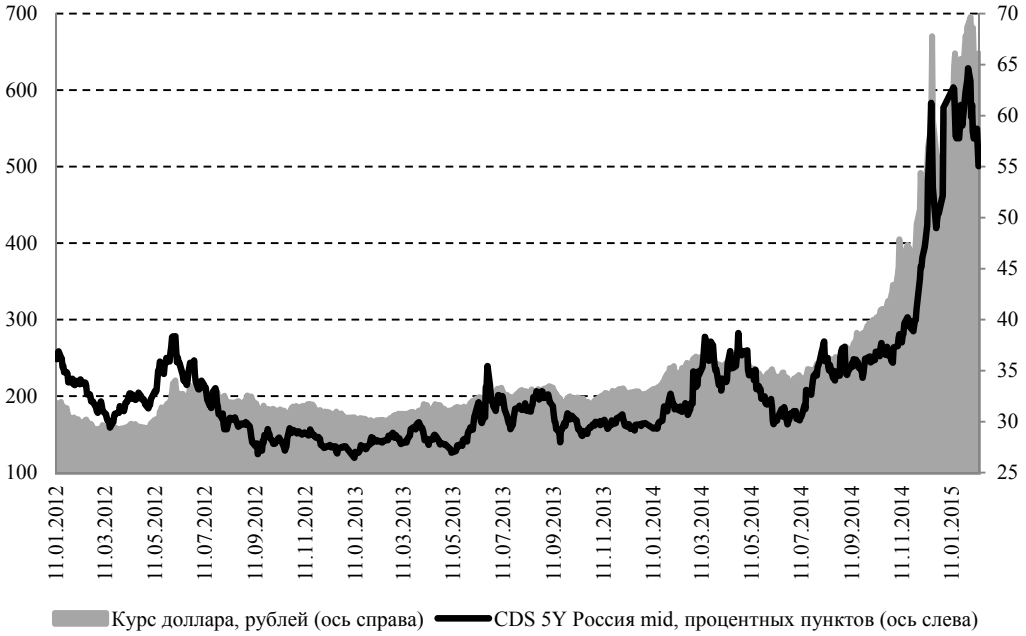
Рис. 23. Структура сделок с федеральными облигациями на Московской бирже с февраля 2012 г. по январь 2015 г., %



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 24. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов облигациями федерального займа и еврооблигациями РФ на Московской бирже, %

О резком ухудшении в 2014 г. условий заимствования средств государством свидетельствует график на *рис. 25*, на котором динамика курса рубля сопоставлена с ростом стоимости дефолтного свопа (CDS)[1] на суверенные облигации РФ со сроком обращения 5 лет. Сами по себе геополитические риски в связи событиями на Украине в первой половине 2014 г. не существенно повлияли на условия рынка суверенных долгов. С 31.12.2013 г. по 11.07.2014 г. курс доллара вырос с 32,73 руб. до 33,84 руб., или на 3,4%; стоимость CDS повысилась со 164,6 базисных пункта до 173,3 б.п., или на 5,3%. Однако после введения санкций, ограничивших возможности рефинансирования валютных долгов российских эмитентов и соответственно усиливших отток капитала из России, а начала снижения нефтяных цен в июле 2014 г., переросшего в их обвал в четвертом квартале, курс рубля резко пошел вниз, а вслед за ним начала расти стоимость CDS по долгам Российской Федерации. С 11.07.2014 г. по 31.01.2015 г. курс доллара вырос с 33,84 руб. до 68,73 руб., или в 2,0 раза, а стоимость CDS Russia 5Y подскочила со 173,3 б.п. до 613,4 б.п., или в 3,5 раза. В феврале 2015 г. монетарным властям несколько удалось стабилизировать рубль, что отразилось на некотором снижении стоимости CDS.



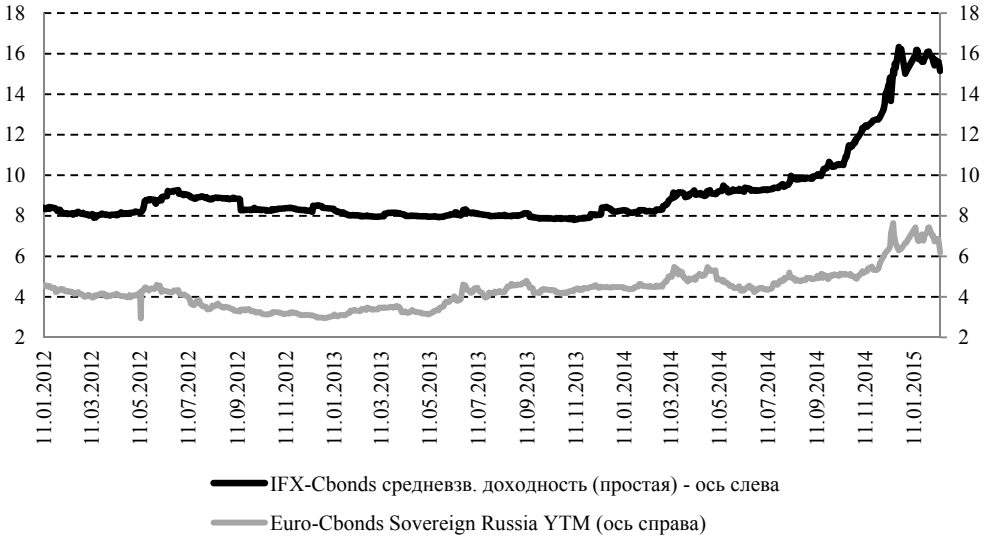
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным CBonds.

Рис. 25. Стоимость CDS Russia 5Y и курс доллара в 2012 – февр. 2015 гг.

Ослабление национальной валюты и рост кредитных рисков российских эмитентов в глазах иностранных инвесторов привели к росту стоимости заимствования на долговом рынке (*рис. 26*). Доходность 5-летних суверенных еврооблигаций РФ выросла с 4,48% годовых по состоянию на 31.12.2013 г. до 7,34% на

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

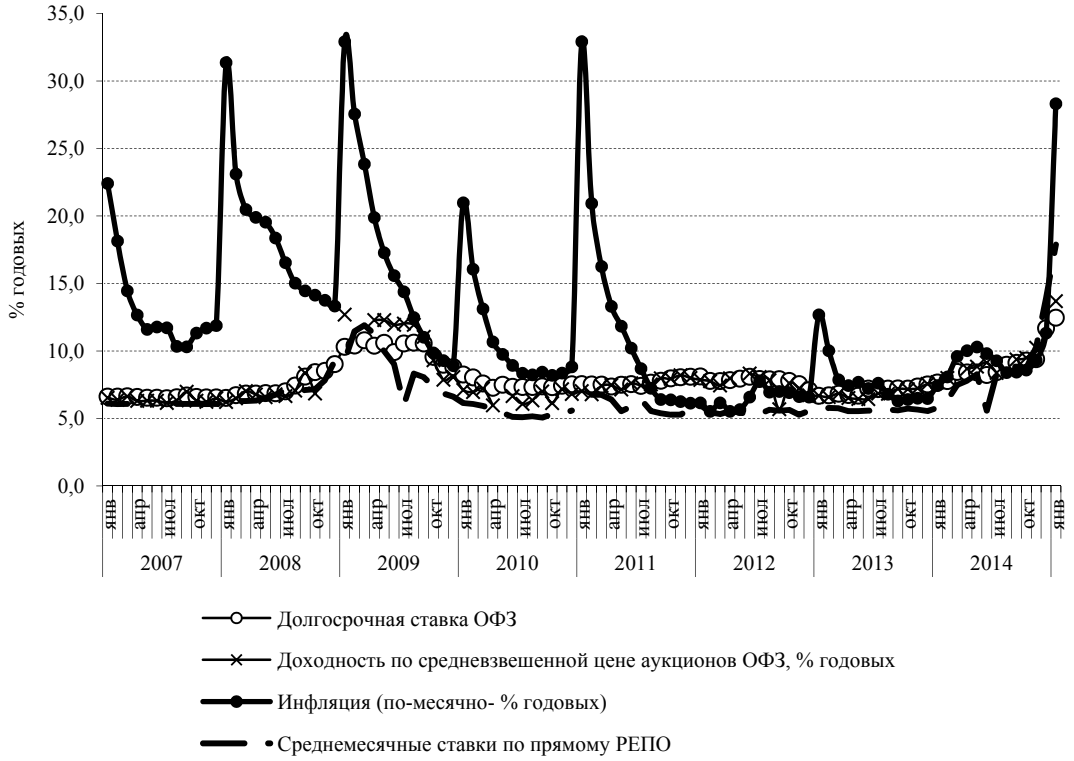
31.01.2015 г., или в 1,6 раза; доходность наиболее ликвидных рублевых корпоративных облигаций, отражаемой в виде индекса IFX-bonds, рассчитываемого агентствами Интерфакс и CBonds, за данный период выросла с 8,24% до 15,92% годовых, или в 1,9 раза. При этом размер рублевой доходности на внутреннем рынке долга во многом предопределялся ключевой ставкой Банка России, которая с 15 декабря 2014 г. по 2 февраля 2015 г. составляла 17,0% годовых, а со 2 февраля по настоящее время равна 15,0% годовых.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным CBonds.

Рис. 26. Средняя (простая) доходность еврооблигаций РФ и рублевых корпоративных облигаций российских компаний с 2012 г. по январь 2015 г., % годовых

Согласно Основным направлениям государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг. (с. 25) ожидалось, что повышение доли иностранных инвесторов в ОФЗ, неизбежно приведет снижению их доходности на один 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. 28*). В 2013 г. наблюдалась иная тенденция. Несмотря на продолжавшийся, но замедлившийся, рост доли нерезидентов на рынке ОФЗ, уменьшение инфляции до уровня 6,5%, долгосрочная ставка по ОФЗ выросла с 7,10% годовых в декабре 2012 г. до 7,53% годовых в декабре 2013 г. В 2014 г. при годовой инфляции 11,4% долгосрочная ставка по ОФЗ выросла с 7,53% годовых в декабре 2013 г. до 12,48% годовых в январе 2015 г. Успешность реализации государственной долговой политики в 2015 г. по привлечению средств в бюджет посредством выпуска ОФЗ во многом будет зависеть от того, удастся ли монетарным властям погасить небывалый за последние годы всплеск инфляции в январе–феврале 2015 г. и выйти на запланированные по итогам года Минэкономразвития России 12,4% инфляции.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Банка России, Минфина России и Росстата.

Рис. 27. Среднемесячные ставки рынка ОФЗ и инфляция, % годовых

3.4.2. Рынок корпоративных облигаций

С начала 2000-х гг. рублевые корпоративные облигации были одним из наиболее динамично развивающихся сегментов российского фондового рынка. С 2000 г. по 2014 г. стоимость данных облигаций, находящихся в обращении, выросла с 46 млрд руб. до 6 623 млрд руб., то есть относительно ВВП с 0,6% до 9,3%.

Объемы рынка корпоративных облигаций в значительной мере зависят от уровня ликвидности банковской системы, которая в свою очередь в разные периоды времени формировалась за счет различных факторов. В связи с этим в развитии рынка корпоративных облигаций можно выделить примерно несколько этапов: умеренной ликвидности (январь 2001 г. – июль 2004 г.); carry trading (август 2004 г. – март 2009 г.); восстановление после кризиса (апрель 2009 г. – декабрь 2012 г.); государственная экспансия (с 2013 г. по настоящее время)[1]. В период умеренной инфляции российский финансовый рынок только начинал оправляться от шоков кризиса 1997–1998 гг.; суверенные рейтинги России были ниже инвестиционного уровня; ликвидность на рынке облигаций поступала с формально

[1] С точки зрения хронологии большее значение уделяется не тому моменту времени, когда начала применяться та или иная новая модель финансирования, а когда начало сказываться ее влияние на рынок облигаций).

замороженных средств нерезидентов на счетах типа С[1] и за счет внутренних корпоративных инвесторов. Период «carry trading» наступил одновременно с присвоением России инвестиционного суверенного рейтинга агентствами Moody's, Fitch и S&P в течение 2004–2005 гг. Это позволило российским банкам и зарубежным фондам активно занимать на глобальных рынках относительно краткосрочные средства в валюте под низкий процент, вкладывая данные средства в рублевые активы, прежде всего, облигации, с высокой рублевой доходностью. В последующем стратегия carry trading стала одной из причин банковского кризиса, острая фаза которого случилась в конце 2008 – начале 2009 гг.[2] В период восстановления из кризиса 2008–2009 гг. до конца 2012 г. банковская система жила в условиях ограниченного доступа к «дешевым деньгам» на глобальных рынках и умеренном уровне ее рефинансирования со стороны Банка России. Во время «государственной экспансии» резко выросли масштабы рефинансирования Банком России банковской системы, что придало новый импульс росту внутреннего рынка корпоративных облигаций. Однако в условиях спровоцированной преимущественно внешними факторами девальвации рубля в конце 2014 г. – январе 2015 г., регулярного роста в 2014 г. ключевой ставки, составляющей в итоге 15% годовых, рынок корпоративных облигаций испытал серьезное торможение, выразившееся в резком сокращении объемов рыночных эмиссий.

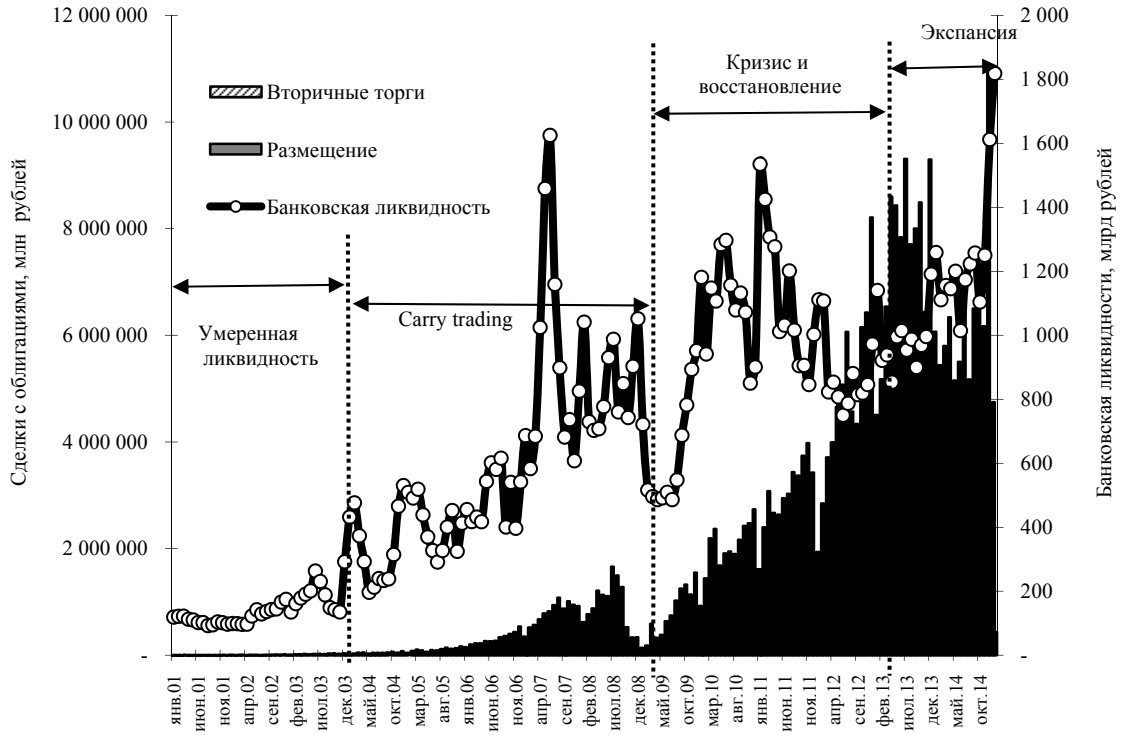
В 2014 г. общий объем размещений рублевых корпоративных облигаций составил 1747,6 млрд руб. по сравнению с 1705,2 млрд руб. в 2013 г., то есть рост стоимости указанных сделок был равен всего 2,5%. Однако 625 млрд руб. из указанного объема приходится на внерыночные размещения выпусков облигаций ОАО «Роснефть», размещенных 11 декабря 2014 г., приобретенных группой крупных банков предположительно за счет их рефинансирования Банком России. Без учета данных выпусков объем рыночных размещений корпоративных облигаций в 2014 г. составил бы лишь 1122,6 млрд руб., то есть был бы на 34,2% ниже по сравнению с аналогичными сделками 2013 г. Объем операций на вторичном биржевом рынке корпоративных облигаций в 2014 г. вырос до 6623,0 млрд руб. по сравнению с 5189,3 млрд руб. в 2013 г., или на 27,6%. Данный рост был обеспечен, прежде всего, за счет сделок типа РЕПО, используемых банками для получения рефинансирования от Банка России.

Таким образом, в среднесрочной перспективе восстановление первичного рынка рыночных заимствований может произойти только в результате стабилизации ситуации на валютном рынке и, конечно, заметного прогресса в снижении инфляции. Это позволит Банку России постепенно снижать ключевую ставку, делая доступными корпоративные облигации для их выпуска компаниями реального сек-

[1] На данных счетах хранились денежные средства нерезидентов, полученные ими в процессе новации ГКО-ОФЗ, которые ограничивались к выводу за пределы РФ в течение определенного периода времени. В виде исключения из правил их можно было использовать для приобретения корпоративных облигаций отдельных эмитентов.

[2] Данная стратегия вела к диспропорциям стоимости рублевых активов и валютных обязательств банков. При снижении нефтяных цен и девальвации рубля активы банков обесценивались, а обязательства, выраженные в валюте, сохранялись. Это неизбежно ведет к так называемому кризису ликвидности банковской системы, избежать которого в 2008– 2009 г. удалось лишь благодаря активному вмешательству в эту ситуацию Банка России как кредитора последней инстанции.

тора экономики. Однако в более долгосрочной перспективе перед участниками рынка долговых корпоративных обязательств стоит задача уменьшения его зависимости от масштабов рефинансирования банковской системы со стороны Банка России в пользу переориентации на средства иностранных инвесторов и внутренних участников рынка. Последнее предполагает повышение привлекательности корпоративных облигаций для внутренних институциональных и розничных инвесторов, в том числе, владельцев индивидуальных инвестиционных счетов.



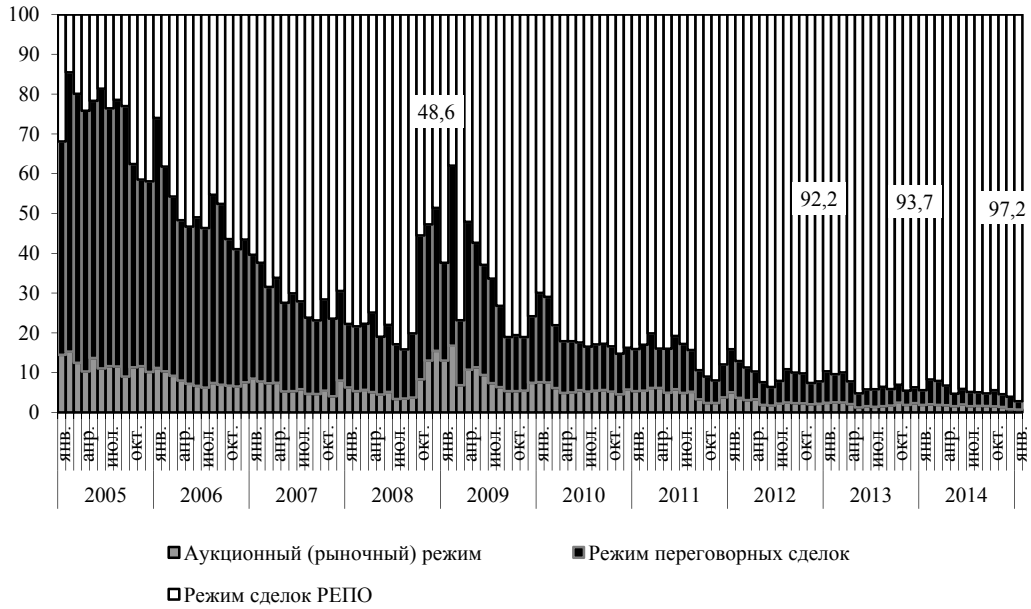
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Банка России и Московской биржи.

Рис. 28. Операции с корпоративными облигациями и банковская ликвидность в январе 2001 г. по январь 2015 гг.

В условиях нестабильного для российских эмитентов внешнего рынка для рынка рублевых облигаций все более актуальной становится проблема привлечения средств внутренних инвесторов. Пока в источниках денег на данном рынке преобладают банки, но их доля продолжает сокращаться. Доля банков в структуре владельцев корпоративных облигаций снизилась с 30,9% в 2012 г. до 21,2% в 2013 г. Доля пенсионных накоплений в управляющих компаниях, включая ВЭБ, в стоимости корпоративных облигаций выросла с 7,6% в 2012 г. до 11,7% в 2013 г. В структуре владельцев корпоративных облигаций в 2013 г. доля паевых инвестиционных фондов составляла 1,2%, пенсионных накоплений и резервов в НПФ – соответственно 7,7% и 3,8%, страховых резервов – лишь 0,8%. Таким образом, на банки и внутренних институциональных инвесторов приходилось лишь 46,4% источников рублевых корпоративных облигаций.

С февраля 2014 г. нерезиденты получили доступ к рублевым корпоративным облигациям с помощью счетов Евроклира и Клирстрима в НРД. В настоящее время доля операций банков, обслуживающих нерезидентов, на вторичных торгах корпоративными облигациями на Московской бирже не превышает 3%. В условиях ожиданий девальвации рубля открытие технологического шлюза для операций нерезидентов с внутренними корпоративными облигациями в 2014 г. не привело к повышению их доли на данном сегменте фондового рынка, наоборот, их доля существенно уменьшилась. К сожалению, принятые в 2014 г. поправки в федеральный закон о рынке ценных бумаг, призванные упростить допуск корпоративных еврооблигаций на внутренний рынок, в частности, отменившие обязательность перевода на русский язык проспектов эмиссии еврооблигаций и замену его на простое описание условий выпуска, способствовали серьезному росту неопределенностей в сегменты рынка корпоративных облигаций Московской биржи. Этому же способствовало отсутствие на бирже надлежащего механизма раскрытия проспектов эмиссии традиционных корпоративных облигаций. В результате при введении санкций и снижении рейтингов многих корпоративных эмитентов до уровней ниже рыночного, внутренние частные инвесторы не имели достаточных возможностей для оценки рисков ковенант, встроенных в условия выпуска корпоративных облигаций при наступлении неблагоприятных условий с точки зрения рейтингов и иных обстоятельств деятельности российских эмитентов.

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. 28*). В январе 2015 г. доля сделок РЕПО в стоимости биржевых сделок с корпоративными облигациями достигла абсолютного рекорда – 97,2%, превысив показатели 2013 и 2014 гг. В это же время только 0,7% 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 2013 г. для Национальной фондовой ассоциации 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. Фактическое отсутствие рыночных сделок с корпоративными облигации ставит под сомнение обоснованность понижающих коэффициентов, используемых Банком России при определении залоговой стоимости данных ценных бумаг при рефинансировании банков в форме сделок РЕПО. При таком соотношении рыночных сделок и сделок РЕПО по корпоративным облигациям рефинансирование банков со стороны Банка России по сути превращается в инструмент стимулирования наращивания неликвидных активов банков при относительно краткосрочной базе их фондирования за счет депозитов и привлеченных средств. Это создает риски ликвидности банковской системы в случаях, когда, например, из-за проблем с валютным курсом или инфляцией Центральный банк будет вынужден существенно сократить объемы рефинансирования.

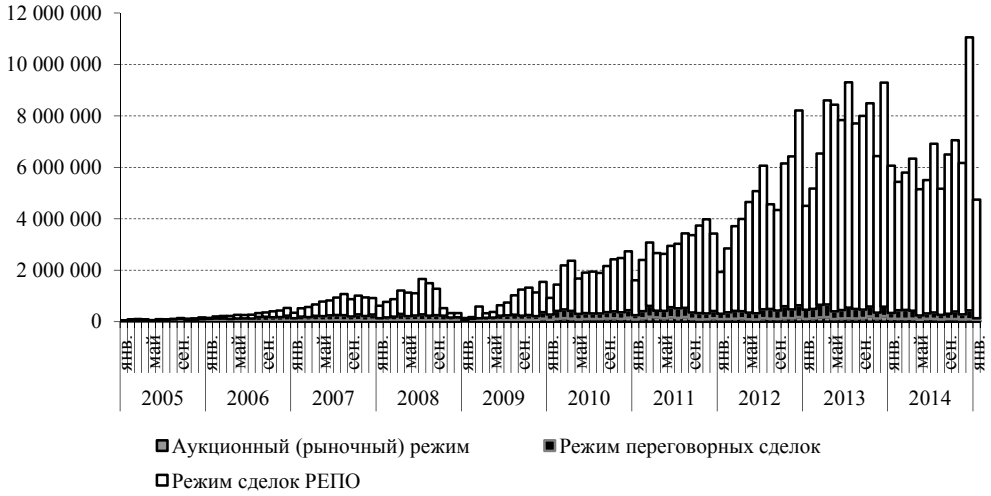


Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 29. Структура сделок с корпоративными облигациями на Московской бирже,%

Рост доли сделок РЕПО с корпоративными облигациями в 2014 г. происходил на фоне общего сокращения объема вторичного рынка корпоративных облигаций на бирже. Объем данных сделок в 2014 г. уменьшился до 77,1 трлн руб. в 2014 г. по сравнению с 90,3 трлн руб. в 2013 г., или на 14,6%. Основной объем данного уменьшения пришелся на сделки РЕПО. Их общая стоимость в 2014 г. уменьшилась до 72,9 трлн руб. по сравнению с 84,1 трлн руб. в 2013 г., или на 13,3% (*рис. 30*). Аномально большой объем сделок РЕПО на бирже в декабре 2014 г. был связан с цепочкой непрозрачных сделок по размещению на бирже облигаций ОАО «Роснефти». Крупные банки, которые приобрели нерыночные выпуски облигаций государственной нефтяной компании на сумму 625 млрд руб., начиная с того же дня, когда облигации были размещены через торговую систему биржи, получили соответствующую сумму рефинансирования от Банка России. Однако в целом можно констатировать, что сокращение объемов рыночных размещений корпоративных облигаций в 2014 г. вызвало уменьшение объемов рефинансирования банковской системы под залог корпоративных облигаций. В этих условиях Банк России был вынужден расширять круг ценных бумаг, под которые выдавались кредиты по сделкам РЕПО, а также более активно использовать механизм кредитования банков под залог нерыночных активов[1].

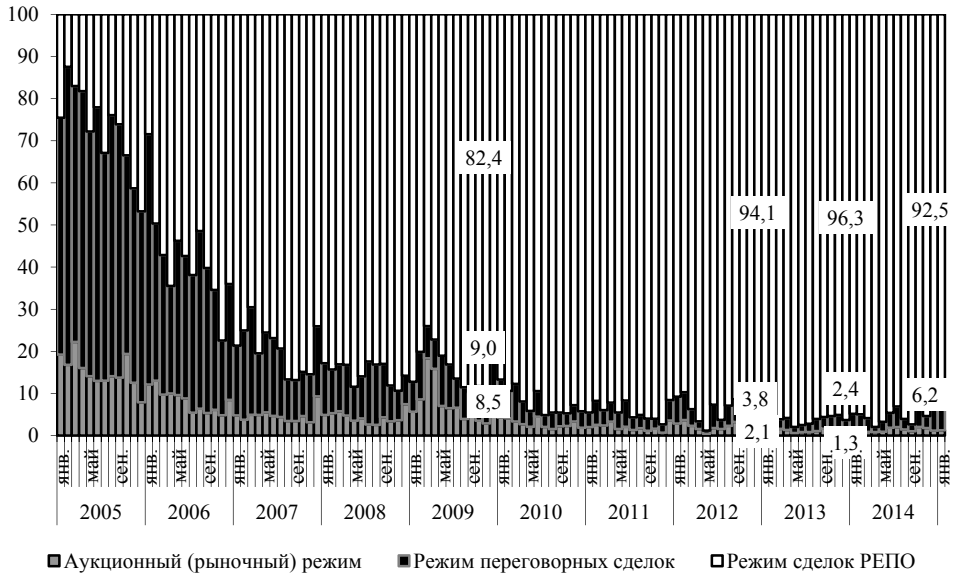
[1] Заметим, что применительно к сделкам РЕПО и кредитованию под залог нерыночных активов сам термин «залог» носит условный характер, поскольку при данных сделках Банк России не получает преимуществ в исполнении кредитных обязательств в случае банкротства банка–заемщика.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 30. Стоимость сделок с корпоративными облигациями на Московской бирже, млн руб.

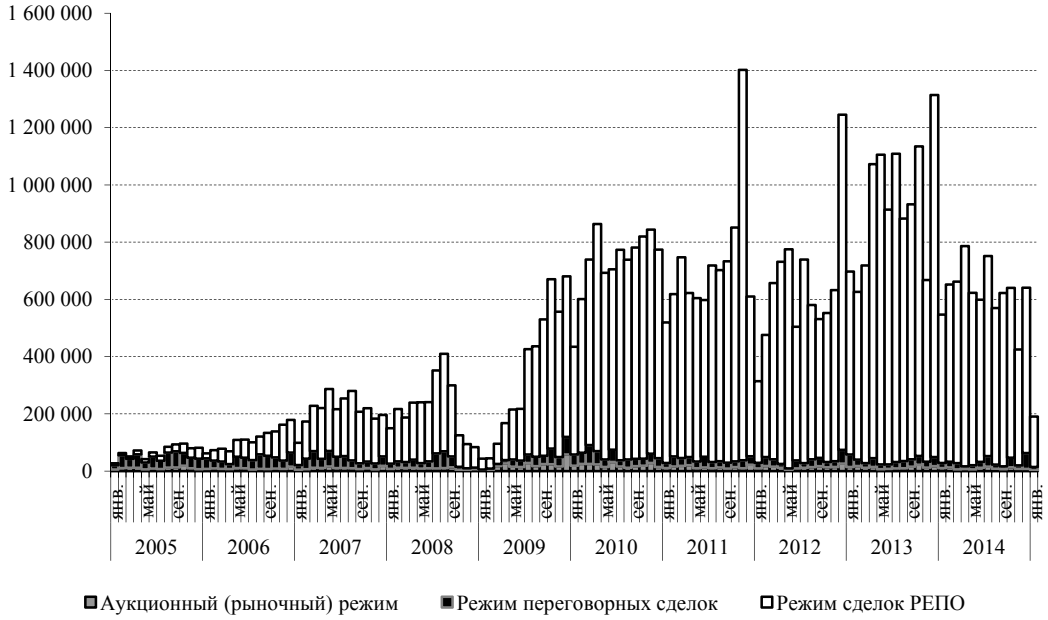
Аналогичные проблемы, связанные с сокращением доли рыночных сделок, испытал биржевой рынок региональных облигаций (*рис. 31*). В январе 2015 г. доля рыночных сделок здесь составила всего 1,3%, в то время как доля сделок РЕПО достигла 92,5% и нерыночных сделок, совершаемых в режиме переговорной торговли 6,2%. 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.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 31. Структура сделок с региональными облигациями на Московской бирже, %

Рост доли сделок РЕПО с региональными облигациями в 2014 г. происходил на фоне общего сокращения объема их вторичного рынка на бирже. Объем данных сделок в 2014 г. уменьшился до 7,5 трлн руб. в 2014 г. по сравнению с 11,2 трлн руб. в 2013 г., или на 33,0%. Основной объем данного уменьшения пришелся на сделки РЕПО. Их общая стоимость в 2014 г. уменьшилась до 7,1 трлн руб. по сравнению с 10,7 трлн руб. в 2013 г., или на 33,6% (*рис. 32*).



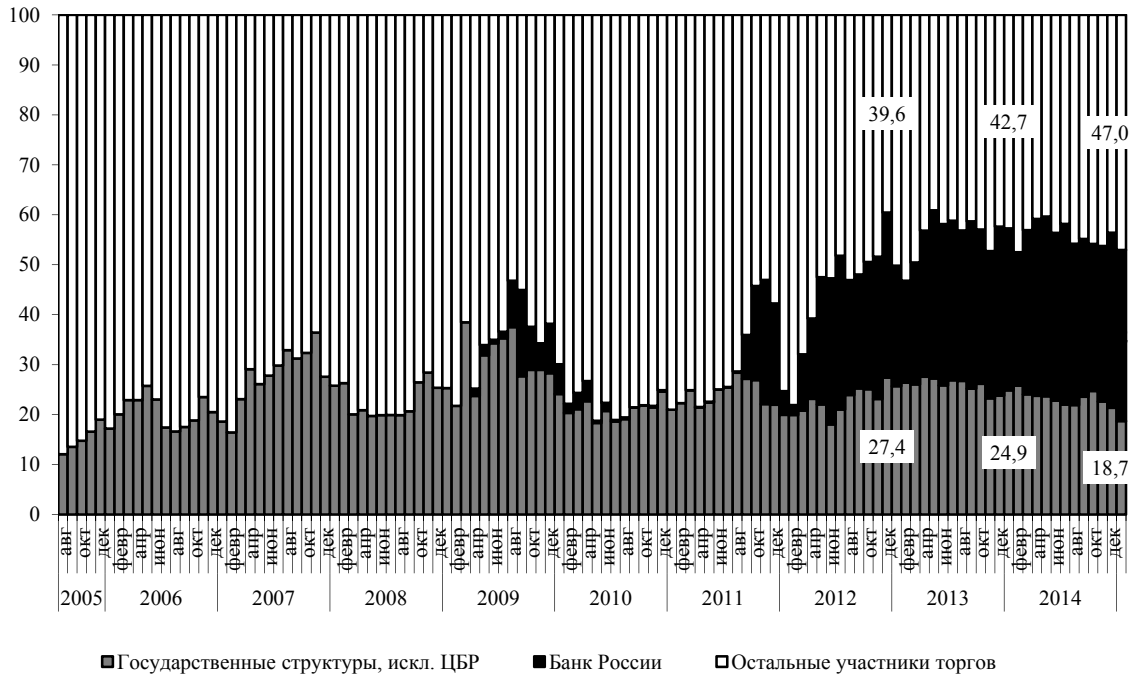
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 32. Стоимость сделок с региональными облигациями на Московской бирже, млн руб.

3.4.3. Конкуренция на рынке корпоративных и региональных облигаций

На *рис. 33* анализируются доли разных групп участников торгов (частных и государственных финансовых организаций[1], Банка России) в объемах биржевых торгов корпоративными облигациями на Московской бирже во всех режимах, включая рыночные, переговорные сделки и сделки РЕПО. В январе 2015 г. доля государственных структур и Банка России в объемах сделок с корпоративным облигациями на бирже составила соответственно 18,7% и 34,2% по сравнению с 24,9% и 32,4% в декабре 2013 г. Масштаб участия Банка в сделках на рынке корпоративных облигаций существенно превышал объемы его активности во время кризиса 2008–2009 гг. Некоторое снижение доли государственных структур по сравнению с 2013 г. объясняется тем, что кредитование Банком России банковской системы в форме сделок РЕПО более равномерно распределялось между различными участниками торгов. Кроме того, в условиях сокращения рынка РЕПО из-за ограничений их обеспечения, крупные государственные банки получили возможность получать от Банка России кредиты под залог нерыночных активов.

[1] Перечень государственных структур приводится в разделе 3.3.4.



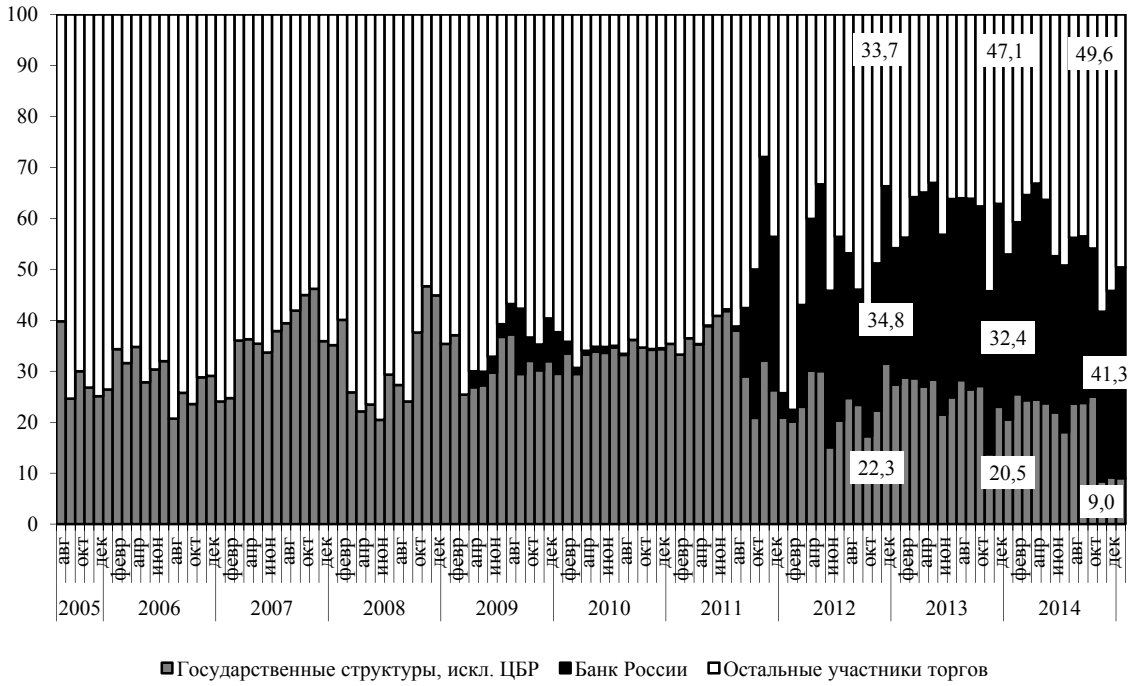
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 33. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов корпоративными облигациями на Московской бирже, %

На *рис. 34* отражена доля государственных финансовых организаций и Банка России в объемах биржевых торгов региональными облигациями. В 2012 г. она была даже выше, чем на биржевом рынке корпоративных облигаций. В декабре 2013 г. доля государственных структур и Банка России в сделках с региональными облигациями достигла соответственно 20,5% и 32,4%. В 2014 г. при существенном снижении доли государственных структур, прежде всего, Сбербанка России, до 9,0%, или в 2,3 раза, доля Банка России выросла до 41,3%. В результате доля рынка, занимаемая частными финансовыми организациями в 2014 г. несколько увеличилась – до 49,6% по сравнению с 47,1% за предшествующий период. Однако в данном случае речь также не идет о принципиальном росте доли частного бизнеса по сравнению с государственными структурами. При сокращении масштабов рынка региональных облигаций данные ценные бумаги стали меньше использоваться государственными банками для рефинансирования через сделки РЕПО, поскольку у них появились возможности получения кредитов от Банка России под залог нерыночных активов.

В 2012–2013 гг. произошло существенное ухудшение характеристик концентрации вторичного рынка корпоративных облигаций на Московской бирже (*рис. 19* в разделе 3.3.4). С мая 2012 г. индекс Херфиндаля – Хиршмана (HHI) по сделкам на вторичном рынке корпоративных облигаций превысил 800 пунктов. С этого момента времени значение HHI по корпоративным облигациям, как правило, держалось с диапазоне от 800 до 1800 пунктов, что означает, что данный сегмент рынка перешел от рынка низко концентрированного с умеренно концентрированному. По сравнению с корпоративными облигациями рынок региональных

облигаций на Московской бирже является более концентрированным. В 2012 г. по критериям HHI он находился в зоне умеренной концентрации рынка. В 2013 г. большую часть времени рынок региональных облигаций был высоко концентрированным, HHI по нему превышал 1800 пунктов. В 2014 г. он вновь вернулся в зону умеренной концентрации.



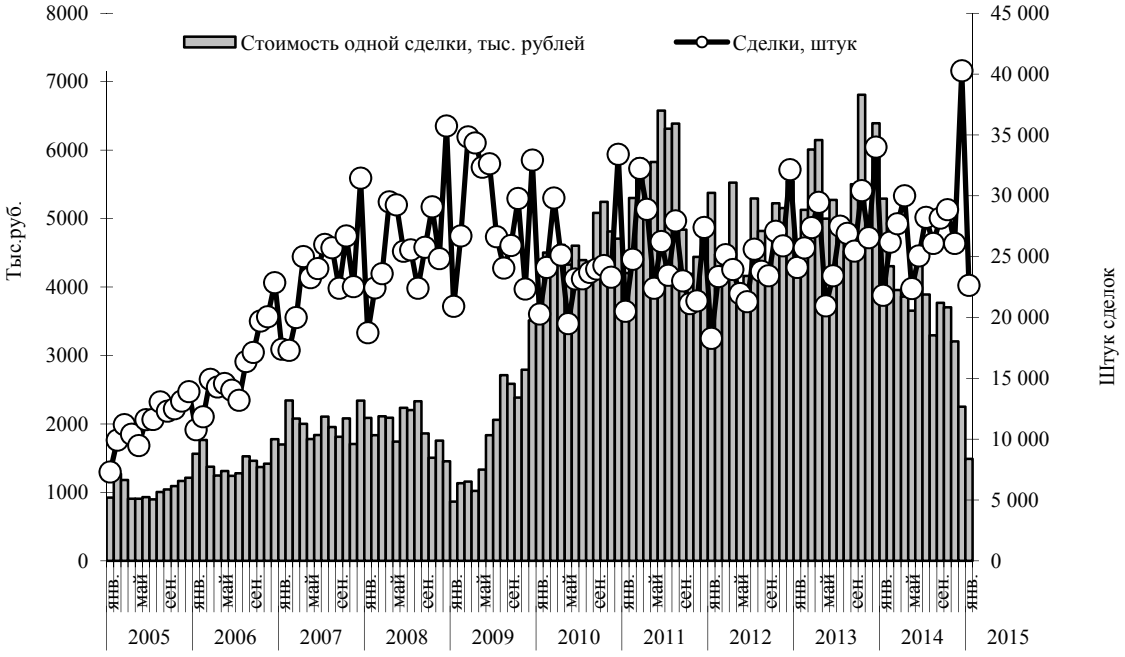
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 34. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов региональными облигациями на Московской бирже, %

На *рис. 35* приводятся данные о количестве сделок и стоимости одной сделки с корпоративными облигациями в режиме анонимных торгов на Московской бирже. Аналогично рыночному сегменту торгов с акциями (*рис. 17* в разделе 3.3.3) в 2013–2014 гг. наблюдалась тенденция стабилизации количества рыночных сделок с корпоративными облигациями и среднего объема сделки. Однако размеры рыночных сделок с корпоративными облигациями в 2014 г. существенно сократились с 6,3 млн руб. в декабре 2013 г. до 1,4 млн руб. в январе 2015 г., то есть практически до размеров сделок во время острой фазы финансового кризиса 2008 г. Одним из объяснений столь странной тенденции в рыночном сегменте сделок с корпоративными облигациями является сокращение торговой активности нерезидентов, заключавших преимущественно крупные сделки, с 5,6% в декабре 2013 г. до 4,6% в том же месяце 2014 г.[1] Более значимую роль в данном сегменте рынка стали играть физические лица. Данные биржи не позволяют точно оценить их роль в данном сегменте рынка, однако известно, что при общем сокращении объема рыночных сделок с корпоративными облигациями с 1,9 трлн руб. в 2013 г. до

[1] Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

1,4 трлн руб. в 2014 г., или на 26,3%, объем сделок купли продажи данных облигаций, совершаемых физическими лицами в 2013–2014 гг. практически не изменялся, составляя 0,5 трлн руб. в год. Данные факты означают, что роль нерезидентов в объемах рыночных сделок с корпоративными облигациями в 2014 г. существенно выросла.

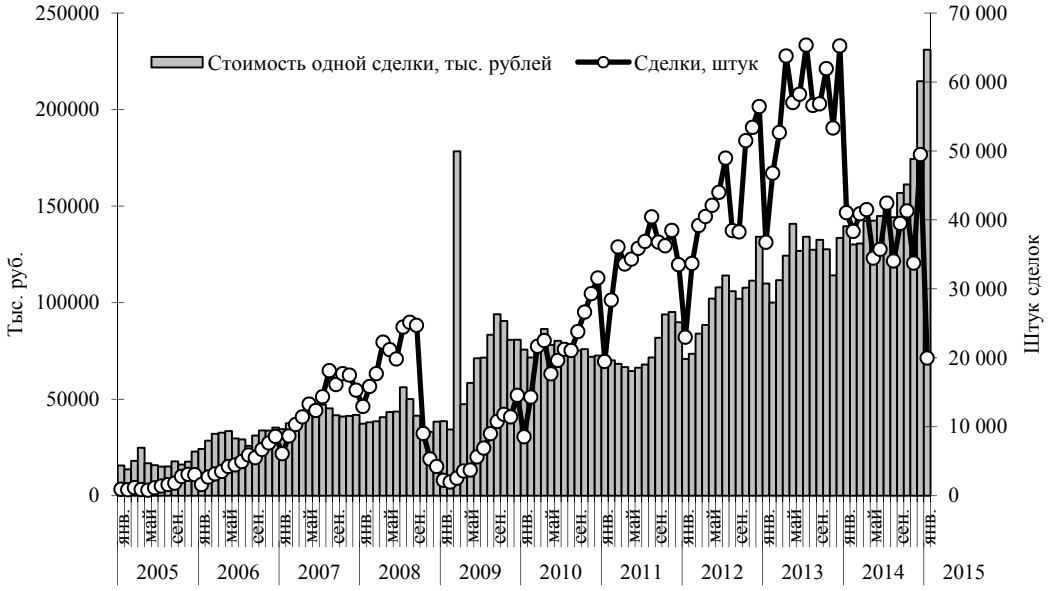


Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 35. Рыночные сделки с корпоративными облигациями на Московской бирже

В сегменте сделок РЕПО с корпоративными облигациями на Московской бирже в 2014 г. наблюдалась ровно обратная тенденция по сравнению с рыночными сделками. Количество сделок здесь существенно сократилось с 65,2 тыс. в декабре 2013 г. до 49,5 тыс. в том же месяце 2014 г., а средняя стоимость сделки соответственно выросла с 94,4 млн руб. до 134,5 млн руб., или на 42,5% (*рис. 36*). Это говорит о том, что в условиях сокращения рыночных выпусков корпоративных облигаций число сделок РЕПО сокращалось, однако преимущества в данном сегменте рынка получали крупные государственные и частные банки.

В посткризисный период основную роль на первичном рынке корпоративных облигаций стали играть крупные государственные компании. В 2013 г. на 24 эмитента с самыми крупными объемам выпусков корпоративных облигаций приходилось 59,4% суммарной эмиссии данных облигаций, из этого круга эмитентов на государственные компании пришлось 47,7% от суммарной эмиссии корпоративных облигаций (*табл. 10*). В 2014 г. доминирование государственных структур на первичном рынке корпоративных облигаций стало еще более явным: на 24 эмитента с самыми крупными объемам выпусков приходилось 76,7% стоимости эмиссии облигаций, из этого круга эмитентов на государственные компании пришлось 59,7%.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 36. Сделки РЕПО с корпоративными облигациями на Московской бирже

По разным показателям концентрации выпусков корпоративных облигаций, приводимым в *табл. 10*, в 2013–2014 гг. наблюдались две тенденции: повышения уровня концентрации выпусков самых крупных эмитентов и в том числе выпусков облигаций государственных компаний. Например, доля 10 эмитентов с самыми большими эмиссиями корпоративных облигаций в 2013 г. составила 60,4% по сравнению с 40,5% % в 2013 г. Из них доля государственных компаний в суммарных объемах эмиссии корпоративных облигаций увеличилась с 36,8% в 2013 г. до 53,7% в 2014 г. Это означает, что рынок корпоративных облигаций все более укрепляет финансовые позиции государственного капитализма в его конкуренции с частным сектором. Контролируемым государством компаниям-эмитентам легче договариваться с потенциальными инвесторами, среди которых преобладают государственные банки и иные структуры. Данные сделки совершаются при посредничестве контролируемых государством организаторов размещений и андеррайтеров. Чем более закредитованными становятся государственные компании, тем агрессивнее они действуют на рынке внутренних корпоративных заимствований. Характерные пример – эмиссии рублевых облигаций ОАО «Роснефти» в декабре 2014 г. и январе 2015 г., проводимые при прямом участии в указанных сделках Банка России.

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. 11*). В 2007 г. государственные банки являлись андеррайтерами у 36,3% выпусков корпоративных облигаций (по стои-

мости). В 2013 г. их доля выросла до 60,1%, в 2014 г. она несколько снизилась до 53,1%. Похожая ситуация с инвестиционно-банковскими услугами на рынке региональных облигаций. В 2007 г. доля государственных организаторов займов по стоимости выпусков региональных облигаций составляла 14,2%. В 2013 г. она выросла до 51,9%, а в 2014 г. – еще до 73,2%.

Таблица 10

Концентрация эмитентов рублевых корпоративных облигаций в 2009–2014 гг.

	Первые 5 эмитентов		Первые 10 эмитентов		Первые 24 эмитента		Всего по рынку
	всего	в т.ч. государственные	всего	в т.ч. государственные	всего	в т.ч. государственные	
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
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

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным www,cBonds,ru , www,rusbonds,ru и Московской биржи.

Таблица 11

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

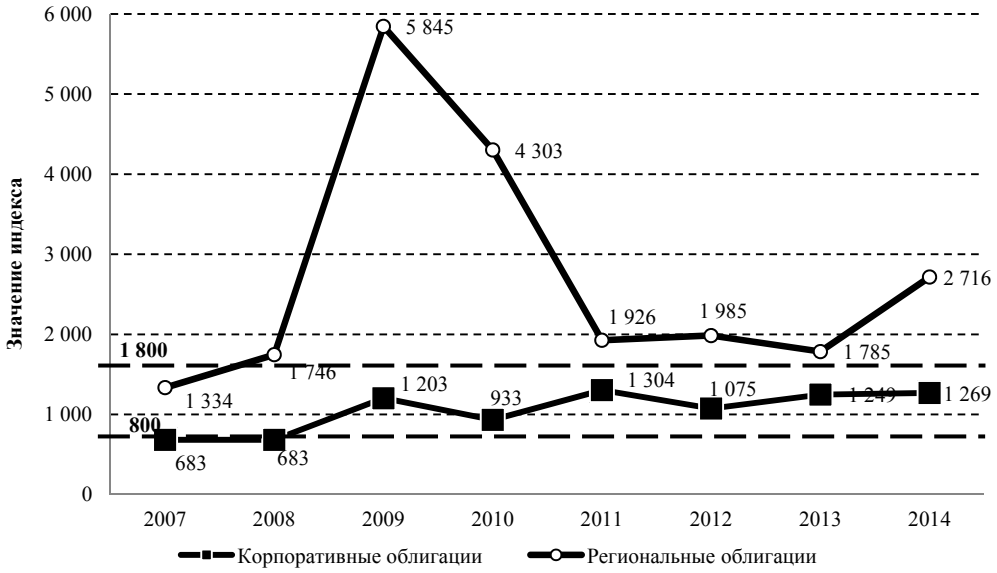
	Организаторы выпусков:					
	корпоративных облигаций			региональных облигаций		
	государственные финансовые организации	частные финансовые организации	всего	государственные финансовые организации	частные финансовые организации	всего
1	2	3	4	5	6	7
2007						
Млн руб.	169668	298302	467970	7551	45481	53032
Доля, %	36,3	63,7	100	14,2	85,8	100
2008						
Млн руб.	219892	249900	469792	42227	29716	71943
Доля, %	46,8	53,2	100	58,7	41,3	100
2009						
Млн руб.	620044	373978	994022	133325	22511	155836
Доля, %	62,4	37,6	100	85,6	14,4	100
2010						
Млн руб.	393743	461292	855035	86613	28288	114901
Доля, %	46	54	100	75,4	24,6	100
2011						
Млн руб.	620698	374146	994844	7767	46177	53944
Доля, %	62,4	37,6	100	14,4	85,6	100

Окончание таблицы 11

1	2	3	4	5	6	7
2012						
Млн руб.	734697	502831	1237528	61925	57637	119562
Доля, %	59,4	40,6	100	51,8	48,2	100
2013						
Млн руб.	1033849	686894	1720743	79980	74259	154239
Доля, %	60,1	39,9	100	51,9	48,1	100
2014						
Млн руб.	621007	548729	1169736	81283	29705	110988
Доля, %	53,1	46,9	100	73,2	26,8	100

Источник: по данным рейтингов организаторов размещений облигаций www,cBonds,ru за 2007–2014 гг.

О слабом уровне конкуренции на рынках андеррайтинговых и консалтинговых услуг при размещении корпоративных и региональных облигаций свидетельствуют данные индекса Херфиндаля – Хиршмана (*рис. 37*). Начиная с 2009 г. рынок инвестиционно-банковских услуг на рынке корпоративных облигаций превратился из высоко конкурентного в умеренно концентрированный, когда ежемесячные значения HHI попадают в диапазон от 800 до 1800. В 2014 г. в сегменте услуг по корпоративным облигациям HHI был равен 1269. С 2011 г., за исключением 2013 г., рынок услуг по выпускам региональных облигаций являлся устойчиво высококонцентрированным с показателем HHI выше 1800. В 2013 г. со значением HHI 1785 он переместился в категорию рынков с умеренным уровнем концентрации, в 2014 г. значение HHI резко повысилось до 2713. Рынок андеррайтинговых услуг по выпускам региональных облигаций вновь вернулся область высокой концентрации. Все это ставит вопрос о необходимости повышения роли антимонопольного регулирования на рынке ценных бумаг.



Источник: по данным рейтингов организаторов размещений облигаций www,cBonds,ru за 2007–2014 гг.

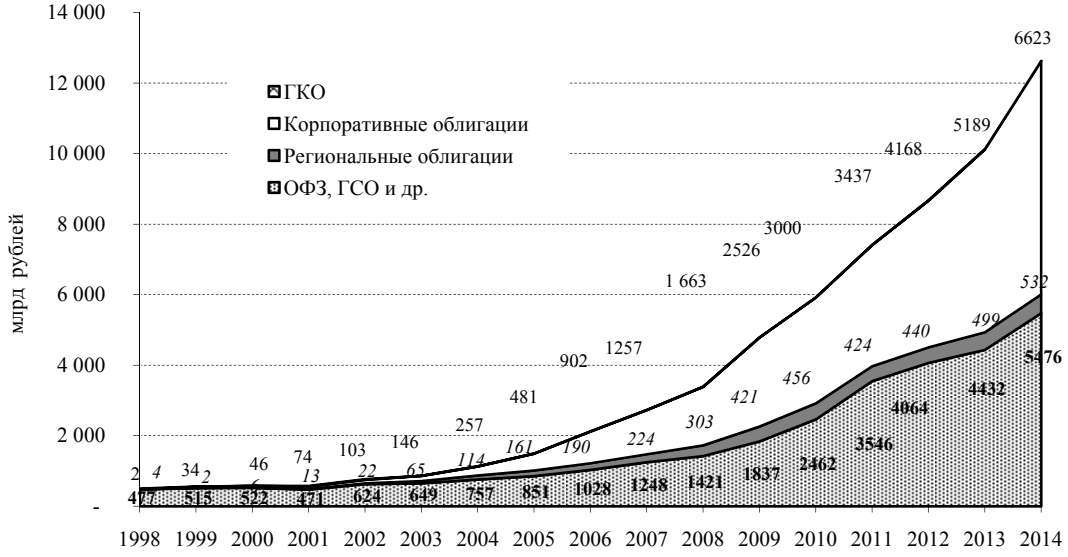
Рис. 37. Индекс Херфиндаля-Хиршмана: услуги по организации выпусков рублевых корпоративных и региональных облигаций в 2007–2014 гг.

3.5. Вклад фондового рынка в экономический рост

3.5.1. Корпоративные облигации и экономический рост

В настоящее время Банк России развивает два разных механизма рефинансирования банков. Сделки прямого РЕПО помогают развивать преимущественно облигационный рынок, под залог приобретенных облигаций банк может получить заемные средства примерно на недельный срок по ставке ниже процентов по выдаваемым им кредитам. Кредитование под залог нерыночных активов позволяет банкам получить более долгосрочные ресурсы в среднем на срок одного месяца под условный залог ранее выданных кредитов. Одновременно с этим в 2014 г. шла отработка механизмов рефинансирования банков под залог инвестиционных кредитов, а также инфраструктурных и концессионных облигаций и ипотечных кредитов. Данные процессы представляют собой попытки найти наиболее эффективные пути рефинансирования банковской системы в целях активизации инвестиционного предложения и соответственно экономического роста.

Наличие длительного опыта рынка корпоративных облигаций позволяет более точно оценить их влияние на инвестиции и экономический рост. Капитализация рынка рублевых облигаций выросла с 0,6 трлн руб. в 2000 г. до 12,5 трлн руб. в 2014 г., или в 20,8 раз. Из всех рублевых облигаций наиболее быстро рос рынок корпоративных облигаций. Их совокупная капитализация выросла с 46 млрд руб. в 2000 г. до 6,6 трлн руб. в 2014 г., или в 143,5 раз.



Источник: по данным Минфина России и Cbonds.ru.

Рис. 38. Объемы рублевых облигаций в обращении, млрд руб.

Однако факт позитивного влияния рынка корпоративных облигаций на экономический рост, а значит, механизма прямого РЕПО, является неочевидным. Об этом, в частности, свидетельствуют официальные данные Росстата о роли средств, привлекаемых компаниями с помощью эмиссий корпоративных облигаций, как ис-

точника инвестиций. В *табл. 12* отражены параметры рынка рублевых корпоративных облигаций в 2000-2014 гг., пересчитанные в долларовом выражении.

Таблица 12

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 % 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	0,1*	0,1	0,2

*за январь–сентябрь 2014 г.
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи, cBonds, Банка России и Росстата.

В 2012 г. из общего объема эмиссии корпоративных облигаций в размере 1214,2 млрд руб. на инвестиции в основной капитал согласно официальным данным Росстата было направлено всего 4,2 млрд руб., или 0,35% от эмиссионной выручки компаний. В 2013 г. из общего объема эмиссии корпоративных облигаций за год в размере 1705,2 млрд руб. на инвестиции в основной капитал поступило всего 1,9 млрд руб., или 0,11% от эмиссионной выручки компаний за год. В 2014 г. из общего объема эмиссии за год в размере 1747,6 млрд руб. на инвестиции в основной капитал за 9 месяцев года поступило 5,3 млрд руб., или 0,30% размещенных облигаций. На основании данной статистики можно сделать вывод о том, что поддерживаемый Банком России с помощью сделок РЕПО 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 влияющие на экономический рост.

3.5.2. Влияние IPO акций на экономику

Более эффективным инструментом привлечения средств для финансирования основных фондов, чем выпуск корпоративных облигаций, являются размещения

акций в форме IPO и SPO. Это обусловлено тем, что средства от проведения IPO являются более долгосрочными. В *табл. 13* приводятся параметры рынка акций российских компаний. Из них видно, что наиболее активно IPO акций проходили в 2006 г, и 2007 г., когда компании привлекли соответственно 17,0 млрд долл. и 33,0 млрд долл. Из суммы поступлений от IPO-SPO в 2006 г. 18,8% было направлено компаниями на приобретение основных фондов, в 2007 г. данный показатель снизился до 10,9%, В отдельные годы, например, в 2008 г. на основные фонды направлялось 110,5%, а в 2009 г. 117,6% от объемов IPO. Это связано с тем, что часть инвестиций в основные средства компании получали путем проведения закрытой подписки акций, а не IPO-SPO.

В 2013 г. из общей стоимости публичных размещений в размере 9,0 млрд долл. в основной капитал было направлено 3,1 млрд долл. или 34,4%. В 2014 г. из общей стоимости публичных размещений, по нашим оценкам, 1,7 млрд долл. в основной капитал за 9 месяцев года было направлено 1,4 млрд долл.[1], или 82,7%. Часть ресурсов, привлекаемых на фондовом рынке, направлялась на выкуп бизнеса у прежних собственников, рефинансирование долгов и обслуживание сделок слияний-поглощений, включая приобретения крупных пакетов акций. Пока же сами объемы IPO и инвестиции в реальный капитал за счет выпусков акций, существенно уступают сделкам слияний поглощений, С 2000 г. по 2014 г. общий объем IPO-SPO российских компаний составил 102,2 млрд долл., в то время как объем сделок слияния-поглощения – 1005,0 млрд долл., или в 9,8 раз больше.

Таблица 13

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 % 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	1,4**	0,3	82,7	64

* значение больше 100%, поскольку часть инвестиций в основной капитал могли производиться за счет частных размещений акций;

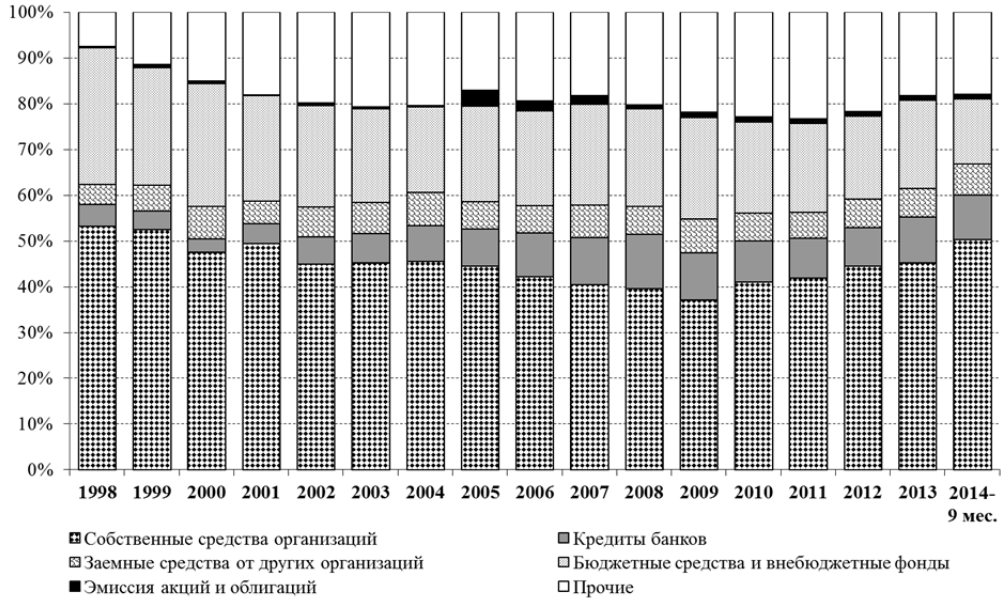
** за январь–сентябрь 2014 г.

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи, cBonds, Банка России и Росстата.

[1] Данная цифра Росстата вызывает некоторые сомнения, поскольку во всех трех крупнейших IPO-SPO российских компаний в 2014 г. на сумму 1,7 млрд долл. преобладали сделки по продаже пакетов акций их бывшими владельцами. Лишь при IPO компании Qiwi Plc из всей суммы SPO 80 млрд долл. представляли собой капитал, привлекаемый компанией, который теоретически мог быть направлен на инвестиции в основные фонды.

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. 39* об источниках финансирования инвестиций в основные фонды.

С 2000 по 2014 гг. доля средств, привлекаемых с помощью эмиссии облигаций и акций, в источниках финансирования основного капитала колебалась в диапазоне от 0,1% в 2001 г, до 3,4% в 2005 г. В 2013 г. и за 9 месяцев 2014 г. данный показатель составлял 1,0%.



Источник: расчеты по данным Росстата.

Рис. 39. Структура источников инвестиций в основные фонды

3.6. Инвесторы на российском фондовом рынке

3.6.1. Внутренние институциональные инвесторы

Для повышения нормы сбережений населения и привлечения долгосрочных ресурсов, также как в случае с резервами государства, нужны стабильно работающие институциональные инвесторы. Их относительно низкий уровень развития в России (*табл. 14*) 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%-ми отчислениями в накопительную часть пенсии, а также временного отказа от формирования пенсионных накоплений в 2014–2015 гг.

В 2014 г. был запущен процесс акционирования НПФ, обслуживающих обязательные пенсионные накопления и вступления данных фондов в систему гарантирования сохранности пенсионных накоплений и проведением массовой ревизии

их финансовой стабильности. По данным НАПФ, по состоянию на 25 февраля 2015 г. из 90 НПФ, занимающихся обязательным пенсионным страхованием, прошли процесс акционирования 61 фонд, на которые приходится 93,7% застрахованных лиц и 94,0% средств пенсионных накоплений. Из них в систему гарантирования сохранности вкладов было принято 24 НПФ, на которые приходилось 72,2% застрахованных лиц и 71,1% пенсионных накоплений). Даже несмотря на принятое решение о временном отказе от начисления пенсионных накоплений в течение двух лет, в 2013 г. подали заявления о переходе на обслуживание пенсионных накоплений из Пенсионного фонда РФ в НПВ 5,8 млн чел., в 2014 г. – 2,3 млн чел. Аккумулированные данными лицами пенсионные накопления пока не переводятся из НПФ в ожидании завершения процесса вступления НПФ в систему гарантирования сохранности пенсионных накоплений. В случае осуществления указанных переводов по оценкам НАПФ в 2015 г. сумма пенсионных накоплений в НПФ превысит аналогичный показатель в ПФР. 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 2015 г. России также предстоит определиться с судьбой накопительной пенсионной системы и ролью в ней негосударственных пенсионных фондов.

На фоне других стран, включая крупные страны с развивающейся экономикой, все три типа институциональных инвесторов (пенсионные и взаимные фонды, страховые организации) в России находятся на низком уровне развития. Российская банковская система по стоимости активов коммерческих банков по отношению к ВВП занимает среднее место (*табл. 14*). Из стран, по которым ведется статистика активов взаимных фондов, Россия занимает 64-е место из 67 стран; по критерию размеров автономных пенсионных фондов – 53-е место из 67 стран; активам страховщиков – 47-е место из 50 стран. В 2013 г. стоимость активов открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов в России составляла 0,2% ВВП; пенсионных накоплений и резервов – 5,8%; резервов страховых организаций – около 1,2%, активов коммерческих банков – 85,8%. При этом из 168 стран, по которым Всемирный банк раскрывает данные о доле активов коммерческих банков в ВВП, Россия занимает 100-е место, т. е. является крепким середнячком среди развивающихся рынков.

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 пенсионных 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, то есть то, что принято относить не к надзорной, а регулирующей функции государства.

Таблица 14

Институциональные инвесторы и банки в России (по средним показателям за 2001–2013 гг.)

	Число стран в выборках Investment Company Institute, OECD и Всемирного банка в среднем за 2001–2012 гг.	Место России в выборках в в среднем за 2001–2012 гг.	в % ВВП	
			Среднее за последние 10 лет (2004–2013 гг.)	2013
Активы открытых инвестиционных фондов*	**67**	64	0,3	0,20
Накопления и резервы автономных пенсионных фондов**	**67**	53	2,9	5,8
Резервы страховых организаций***	**50**	47	0,9	1,2
Активы коммерческих банков****	**168**	100	67,2	85,8

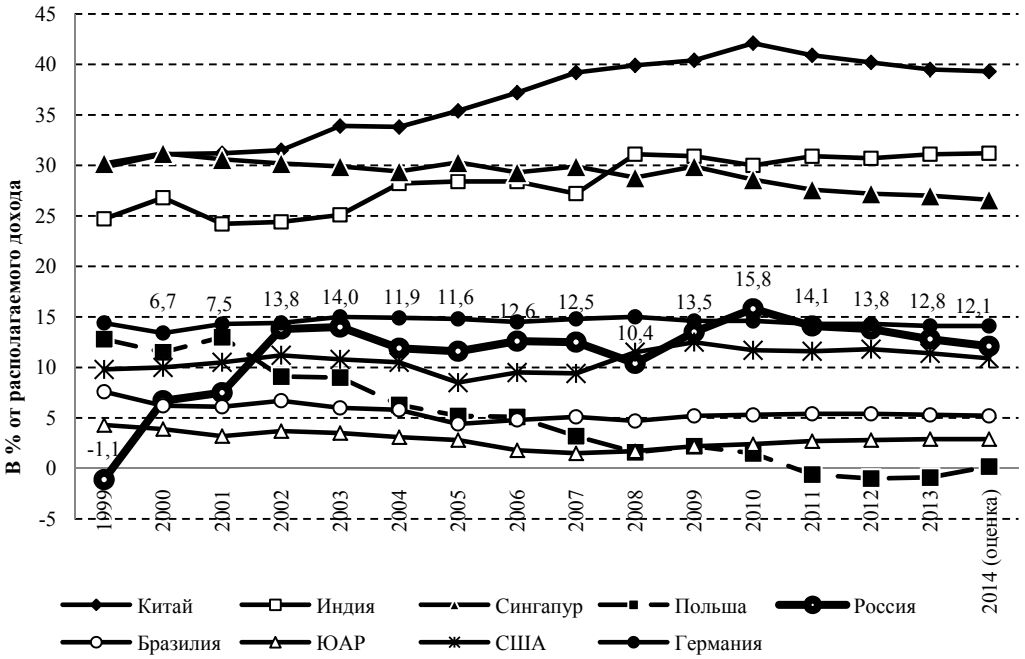
* Россия – открытые и интервальные паевые инвестиционные фонды (ПИФы);
** Россия – пенсионные накопления и резервы;
*** Россия – страховые резервы;
**** Без учета банков развития.
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Investment Company Institute, ресурсов www.stat.org OECD, www.econ.worldbank.org Всемирного банка и IFS МВФ.

3.6.2. 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. По официальной статистике российские домашние хозяйства сберегают около 10–12% своих доходов (*рис. 40*). В странах – лидерах по экономическому росту и модернизации (Китае, Индии, Сингапуре, Гонконге) 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.

На *рис. 41* приводятся данные о числе счетов индивидуальных инвесторов у брокеров и числе лицевых счетов в реестрах владельцев инвестиционных паев ПИФов. Всего на бирже в 2014 г. было зарегистрировано около одного миллиона частных клиентов брокеров, из которых только 83 тыс. чел. были активными клиентами, то есть совершали хотя бы одну сделку в месяц через Московскую биржу. В 2014 г. удалось преодолеть негативный тренд, сложившийся за последние несколько лет, по сокращению абсолютного числа активных клиентов брокеров и замедления роста общего количества зарегистрированных на бирже клиентов брокеров. В 2009 г. прирост зарегистрированных клиентов за год составил 112,2 тыс. чел., в 2010 г. – лишь 42,8 тыс. чел., в 2011 г. – 66,5 тыс. чел., в 2012 г. – 24,8 тыс. чел., в 2013 г. – 38,8 тыс. чел. и в 2014 г. – 100,8 тыс. чел. Число активных клиентов брокеров и вовсе сократилось с 114,1 тыс. чел. в 2009 г. до 54,6 тыс. чел. в январе 2014 г. Однако по состоянию на январь 2015 г. данный показатель вырос до 71,3 тыс. чел. Действовавшая несколько последних лет тенденция сокращения числа активных клиентов брокеров свидетельствовала о том, что теку-

щая 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 основным клиентом крупных брокерских компаний являются преимущественно долгосрочные частные инвесторы. В значительной мере на отток клиентов брокеров повлияло медленное восстановление российского фондового рынка после кризиса.



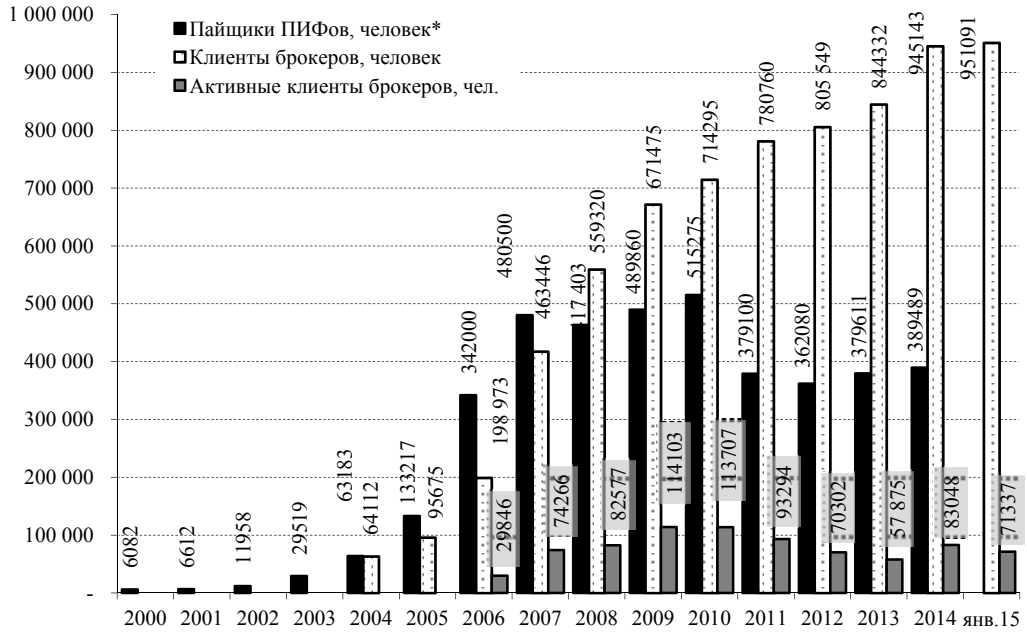
* данные Росстата, не включающие сбережения в валютных депозитах и в иностранной валюте.
Источник: расчеты по данным Euromonitor International.

Рис. 40. Норма сбережений домашних хозяйств, % к располагаемому доходу

Приток новых 100 тыс. клиентов брокеров в 2014 г., в том числе более 25 тыс. активных мог быть связан с приходом новой волны спекулятивно ориентированных инвесторов, заинтересованных в валютных спекуляциях и в игре на восстановлении роста акций российских эмитентов.

Самым примечательным событием в сфере частных сбережений в 2013–2014 гг. стало принятие революционных поправок в законодательство, предусматривающих введение с 1 января 2013 г. существенных льгот по НДФЛ при налогообложении доходов по ценным бумагам при сроке владения ими не менее трех лет, а также с 1 января 2015 г. льгот по взносам граждан на так называемые индивидуальные инвестиционные счета (ИИС)[1].

[1] По своему статусу данные счета являются аналогом двух инвестиционных механизмов, популярных в многих странах: индивидуальных пенсионных счетов (IRAs), распространенных в США, Польше, Республике Корея, Канаде и в др. странах, а также индивидуальных сберегательных счетов (ISAs), применяемых в Великобритании.



* данные Эксперта РА за 2013 г. пока не опубликованы.
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи, НЛУ и Эксперта РА.

Рис. 41. Число рыночных розничных клиентов УК и брокеров

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 в во вновь приобретаемые ценные бумаги будут освобождены от налогов, если физическое лицо владело 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 ФЗ «О рынке ценных бумаг» и в Налоговый кодекс РФ введено понятие индивидуальных инвестиционных счетов, которые частные инвесторы 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 год. 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 необхо-

димо 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 получение 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 2015 г. менее чем за два месяца у брокеров было открыто 10200 ИИС, еще около 1500 счетов по нашим оценкам было открыто у управляющих компаний. Первый успех нового продукта, несмотря на высокую волатильность финансового рынка, помимо действенности налоговых стимулов был обусловлен удачным стечением обстоятельств его внедрения. В начале 2015 г. рынок акций российских эмитентов достиг дна. После этого индекс РТС стал демонстрировать уверенный рост. Другое обстоятельство высокой привлекательности нового продукта для инвесторов – отсутствие регулирования состава и структуры портфелей частных инвесторов, формируемых на ИИС. В частности, с данного счета можно было приобретать иностранные ценные бумаги, с ИИС в виде счетов доверительного управления инвесторы получили право инвестирования в банковские депозиты на более льготных условиях по сравнению с обычными клиентами банков. Наконец, важную роль в продвижении нового продукта в начале 2015 г. сыграл активный маркетинг финансовых организаций и Московской биржи, испытывающих дефицит новых продуктов и услуг для своих клиентов.

3.6.3. Иностранные консервативные инвесторы

Отношение к российскому фондовому рынку со стороны крупных институциональных инвесторов за рубежом пока остается консервативным. Об этом свидетельствуют данные о вложениях в акции российских АО крупнейшего государственного пенсионного фонда в США – California Public Employeers' Retirement System (Calpers), стоимость активов которого неожиданно выросла в 2014 финансовом году до 956 млн долл. по сравнению с 528 млн долл. в 2013 г. (*табл. 15*)[1].

Таблица 15

Инвестиции Calpers в депозитарные расписки и акции (долевые ценные бумаги) российских компаний, млн долл.

	2009*	**2010***	**2011***	**2012***	**2013***	**2014***
1	2	3	4	5	6	7
Газпром	144,7	46	55,1	154,4	56,4	264,6
Лукойл	189,1	93,5	80,6	78,7	68,2	86,1
Мечел	9,1	1	1,8	9,8	0,6	2,9
ГМК «Норильский Никель»	4,6	1,4	14,3	12,1	0,0	31,5
Новатэк		20,6	10,4	45,4	36,2	67,3
Новороссийский торговый порт	10,3	8,4	7,7	6,3	4,4	0,1
Роснефть	11,4	31,4	15,7	59,7	26,4	39,1
Полюс Золото		5,5	2,3	5,8	0,0	5,6

[1] В своих объемных отчетах об инвестициях Calpers не выделяет специально вложения в акции в региональном разрезе. Поэтому при анализе инвестиций фонда в акции российских эмитентов приходится вручную просматривать перечень всех глобальных вложений в акции, публикуемый в pdf формате.

Окончание таблицы 15

1	2	3	4	5	6	7
Ростелеком		3,4	1	16,4	14,0	6,4
Сбербанк России	5,5	30,8	9,3	53,7	114,3	157,7
Северсталь	7	4,7	7	9,4	6,5	4,4
АФК Система (вкл.МТС)	9,7	3,8	62	71,9	50,3	59,3
Сургутнефтегаз	4,5	20,5	18,9	23,5	21,7	16,1
Вимм-Билль-Данн		20,2	2,2	0	0,0	0,0
Магнит		7,3	15,5	37,5	38,7	80,5
ММК		6,1	2	2,8	1,8	1,1
ВТБ	31,6	6,9	14,3	22,8	12,5	12,8
ЛСР		2,9	4,4	4,5	4,1	6,5
Иные ОАО			12,9	60,1	72,0	114,7
Акции российских компаний – всего	**427,4**	**314,4**	**337,4**	**674,8**	**528,0**	**956,6**
Долевые ценные бумаги, приобретенные на внутреннем и внешнем рынках – всего	**122281,2**	**80728,6**	**91776,3**	**117640,8**	**112299,4**	**153947,7**
Доля акций российских компаний в портфеле Calpers	0,35	0,39	0,37	0,57	0,47	0,62
Доля акций российских компаний в мировой капитализации	1,23	1,80	2,51	2,31	1,97	1,62

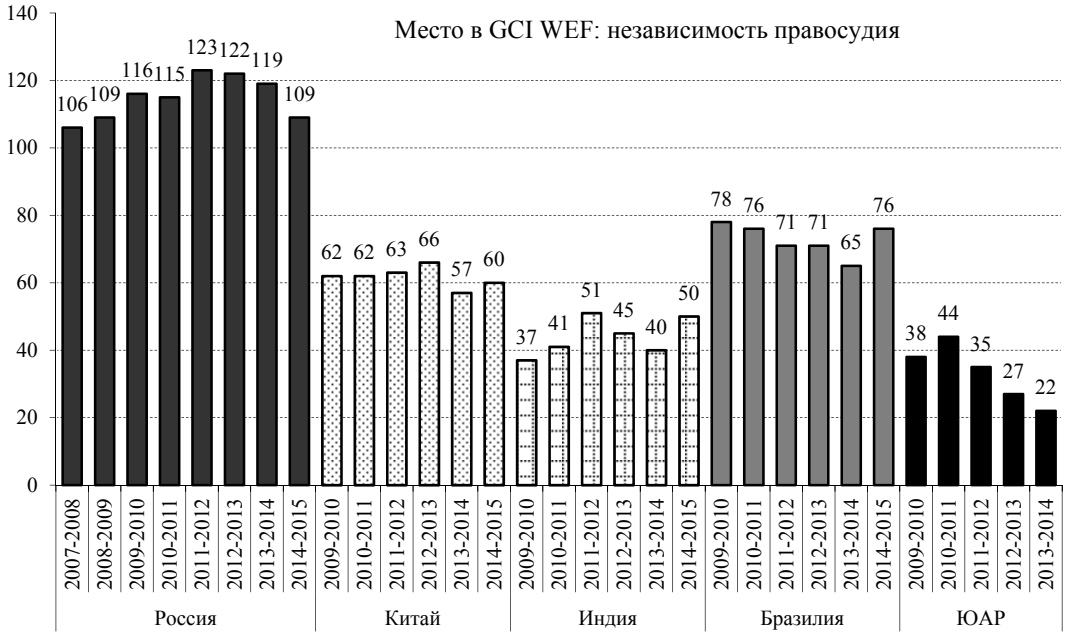
* финансовый год, заканчивающийся в июне; подробные данные о составе и структуре портфеля Calpers на его сайте в сети «Интернет» публикуются примерно с годовым опозданием, видимо, для того, чтобы ограничить стратегии следования портфеля данного пенсионного фонда.
Источник: по данным отчета об инвестициях Calpers за ряд лет.

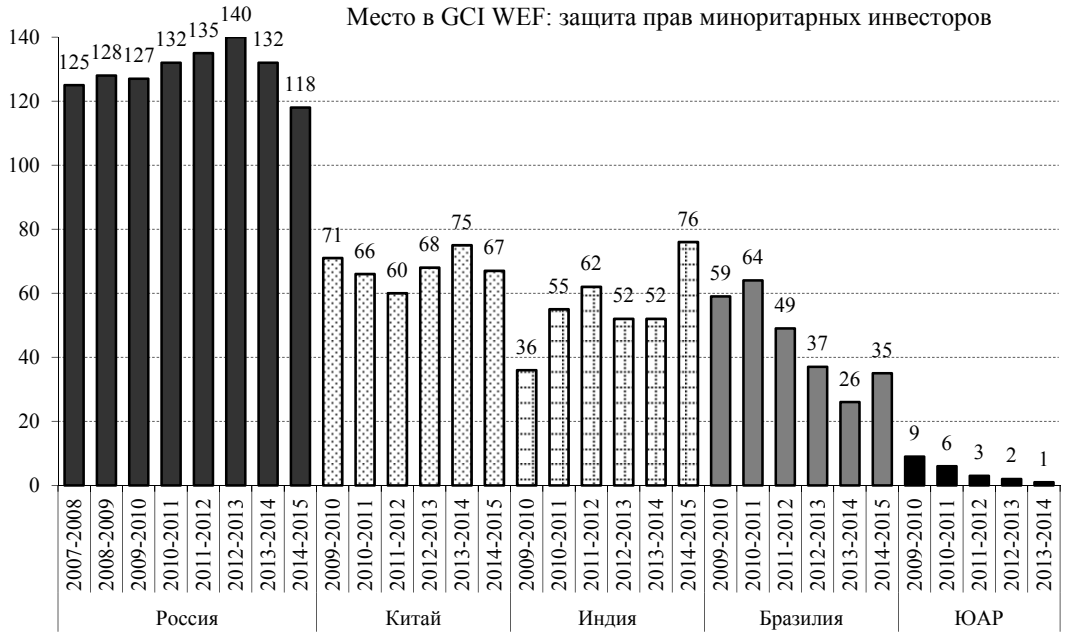
Стоимость вложений в акции российских компаний Calpers являются ограниченными. Они выросли с 427 млн долл., или 0,35% от стоимости портфеля акций пенсионного фонда в 2008 г. до 956 млн долл., 0,62% стоимости портфеля фонда в 2014 г. Для сравнения доля акций российских компаний в мировой капитализации составляла в 2008 г. 1,23% и 1,62% в 2014 г. Несмотря на то что вес портфеля российских долевых ценных бумаг в портфеле Calpers является заниженным, в отчет об инвестициях за 2013 г., составленный на 1.07.2014 г. показывает заметный рост инвестиций в российские акции. Вероятно на это повлиял рост рейтингов конкурентоспособности России, зафиксированный Всемирным экономическим форумом, а также то обстоятельство, что введение международных санкций по отношению к России и ее крупнейшим компаниям, а также риски девальвации рубля проявились только во второй половине года.

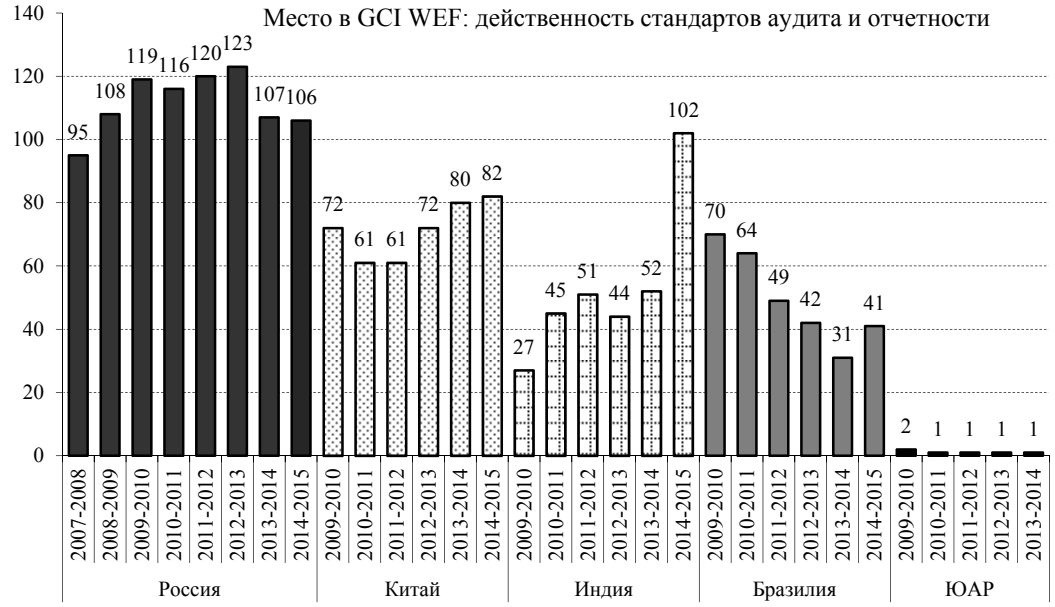
В депозитарные расписки на акции российских АО Calpers начал инвестировать только с 2008 г. До этого в течение многих лет Calpers использовал методику составления рейтинга развивающихся рынков с точки зрения возможности инвестирования в них активов данного фонда, в которой Россия долгое время относилась к развивающимся рынкам, куда не разрешалось инвестировать активы калифорнийского пенсионного фонда. В 2007 г. отказался от обязательного следования данной методике, позволив портфельным управляющим на развивающихся рынках самостоятельно принимать решения об инвестировании в акции тех или иных эмитентов. Однако анализ прежней методики позволил нам выделить ключевые факторы, которые многие годы удерживали Calpers от инвестиций в России. Данные факторы и их оценка по методике рейтинга глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума показаны на *рис. 42*.

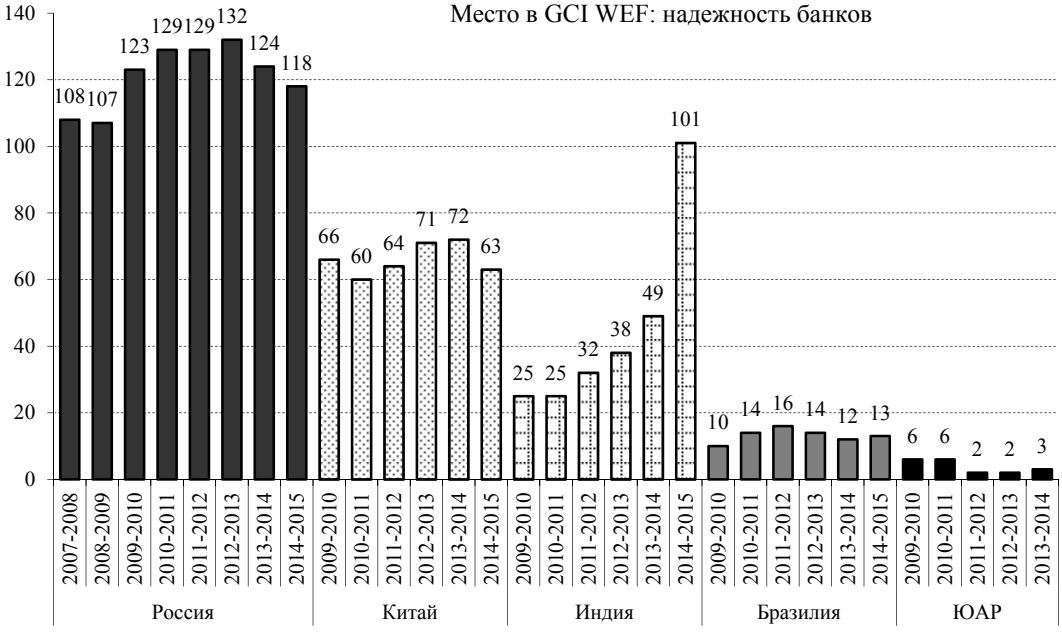
По наиболее проблемным вопросам – независимости правосудия, уровню защиты прав миноритарных инвесторов, действенности стандартов аудита и отчет-

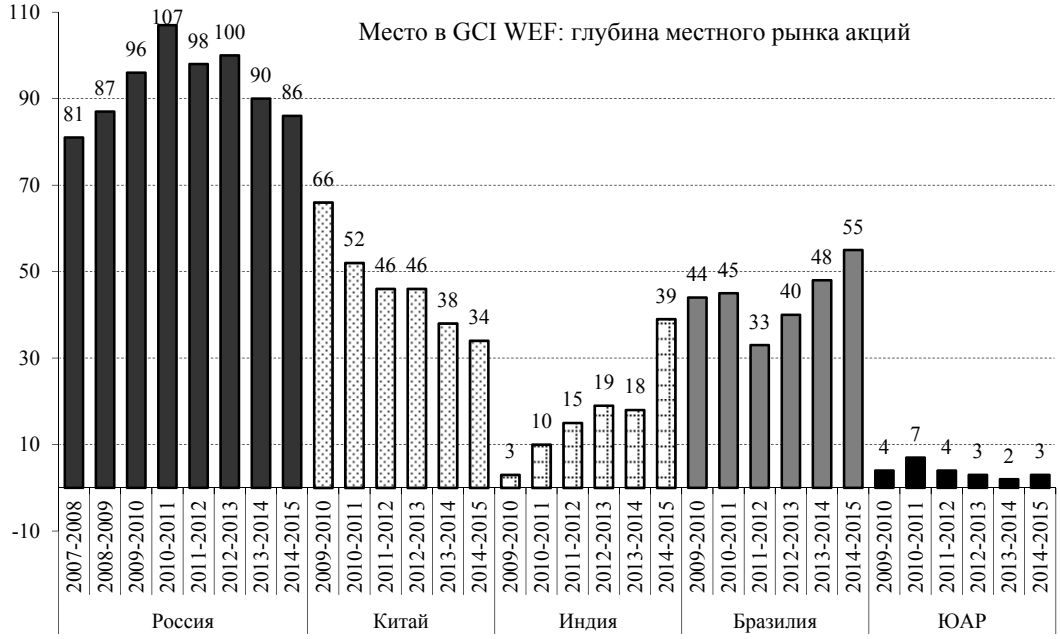
ности, глубине рынка акций, эффективности регулирования бирж и надежности банков Россия существенно отстает от рынков других стран БРИКС. Однако согласно рейтингу 2014–2015 гг., опубликованному в сентябре 2014 г., отставание России от других стран БРИКС заметно уменьшилось. Это произошло за счет улучшения показателей России по всем шести рассматриваемым критериям. Например, по критерию независимости правосудия в рейтинге 2014–2015 гг.

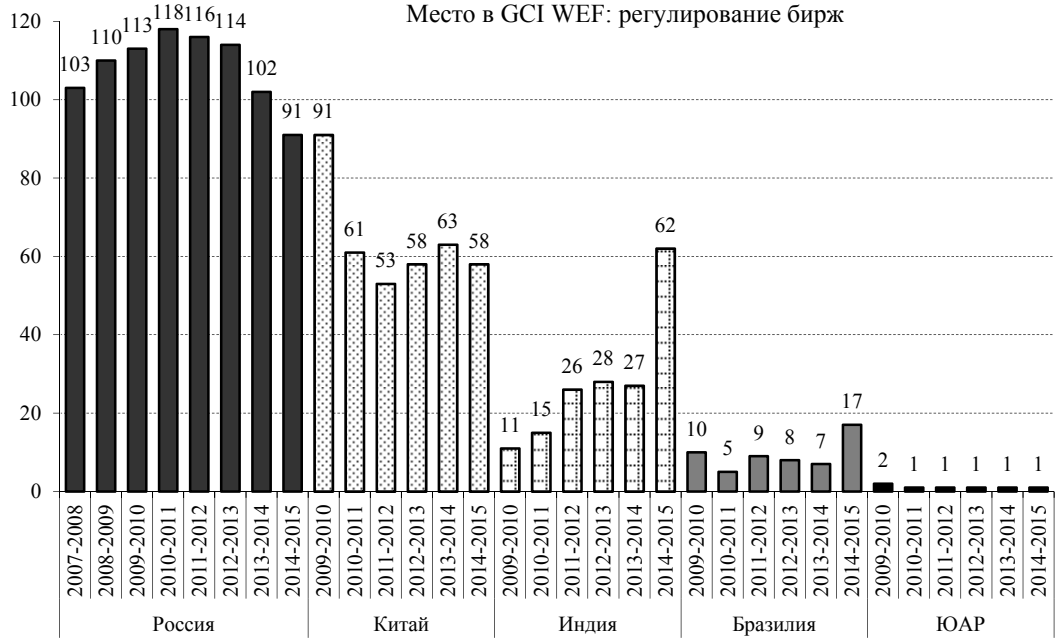





Место в GCI WEF: действенность стандартов аудита и отчетности
140
120
100
80
60
40
20
0
95
108
119
116
120
123
107
106
72
61
61
72
80
82
27
45
51
44
52
102
70
64
49
42
31
41
2
1
1
1
1
2007-2008
2008-2009
2009-2010
2010-2011
2011-2012
2012-2013
2013-2014
2014-2015
2009-2010
2010-2011
2011-2012
2012-2013
2013-2014
2014-2015
2009-2010
2010-2011
2011-2012
2012-2013
2013-2014
2014-2015
2009-2010
2010-2011
2011-2012
2012-2013
2013-2014
Россия
Китай
Индия
Бразилия
ЮАР


Место в GCI WEF: надежность банков
140
120
100
80
60
40
20
0
108
107
123
129
129
132
124
118
66
60
64
71
72
63
25
25
32
38
49
101
10
14
16
14
12
13
6
6
2
2
3
2007-2008
2008-2009
2009-2010
2010-2011
2011-2012
2012-2013
2013-2014
2014-2015
2009-2010
2010-2011
2011-2012
2012-2013
2013-2014
2014-2015
2009-2010
2010-2011
2011-2012
2012-2013
2013-2014
2014-2015
2009-2010
2010-2011
2011-2012
2012-2013
2013-2014
Россия
Китай
Индия
Бразилия
ЮАР





Источник: Рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за ряд лет.

Рис. 42. Положение стран БРИКС в Рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума по ряду критериев, существенных для принятия решений консервативными портфельными инвесторами

Россия переместилась на 109 место по сравнению со 119-м по результатам рейтинга предшествующего года. За год Россия передвинулась вперед по критериям: применения международных стандартов аудита – со 107 месте на 106-е; соблюдения прав миноритарных инвесторов – со 132 на 118; доступа к финансированию на локальном рынке акций – с 90 на 86; надежности банков – со 124 на 118; эффективности регулирования бирж – со 102 на 91. Несколько неожиданно по итогам рейтинга 2014–2015 гг. существенно ухудшились оценки по рассматриваемым критериях по Бразилии и особенно сильно – по Индии.

Нами также были проанализированы вложения в ценные бумаги российских эмитентов одного из крупнейших иностранных инвесторов – Норвежского государственного пенсионного фонда – Глобальный (The Norwegian Government Pension Fund Global, или NGPF-G). В отличие от американского Calpers NGPF-G относится к категории суверенных пенсионных фондов, которые не несут обязательств перед конкретными участниками пенсионной системы. NGPF-G известен как один из крупнейших портфельных инвесторов в ценные бумаги российских эмитентов.

Из *табл. 16* видно, что вложения NGPF-G в акции российских компаний в сумме 2,3 млрд долл. по состоянию на 1.10.2014 г. существенно превышают аналогичные инвестиции Calpers. Однако доля акций российских компаний в общей стоимости портфеля NGPF-G, составляющая 0,5% также заметно ниже их доли капитализации всех компаний в мире. Кроме того, начиная с 2010 г. стоимость инвестиций NGPF-G в акции российских компаний заметно снижалась с 5,5 млрд долл. до 2,3 млрд долл. в октябре 2014 г. Вложения NGPF-G в облигации российских эмитентов, среди которых преобладают ОФЗ, наоборот, несколько выросли, – с 1,8 млрд долл. в 2010 г. до 4,0 млрд долл. в 2013 г. и 3,1 млрд долл. в октябре 2014 г. Вероятно, среди других причин, это было связано с налаживанием междепозитарного взаимодействия российского НДР с крупнейшими европейскими расчетно-клиринговыми системами.

Таблица 16

Вложения в ценные бумаги российских эмитентов одного из крупнейших иностранных инвесторов – Норвежского государственного пенсионного фонда – Глобальный

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (9 мес.)
Акции российских компаний						
млрд долл.	2,5	5,2	2,9	4,6	3,6	2,3
% от стоимости портфеля акций фонда	0,9	1,6	1,3	1,1	0,7	0,5
Облигации российских эмитентов						
млрд долл.	0,2	1,8	0,2	2,6	4,0	3,1
% от стоимости портфеля облигаций фонда	0,1	0,9	0,1	1,0	1,3	1,1

Источник: составлено автором по данным отчетов об инвестициях NGPF-G за ряд лет, опубликованных на http://www.nbim.no/en/transparency/

3.7. Риски на финансовом рынке

3.7.1. Финансовые риски в 2014 г.

По итогам 2014 г. в России материализовались различные риски, которые анализировались в нашем обзоре за предыдущий год. Обвал цен на нефть вызвал де-

вальвацию рубля и новый виток снижения фондовых индексов. Ситуацию усугубил рекордный 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 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.

Множество дискуссий в обществе вызвало 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.

При проведении данной политики Банк России был вынужден проявлять некоторую непоследовательность, объясняемую тем, что монетарные власти до последнего момента пытались оттянуть момент неизбежной девальвации рубля. Несмотря на объявленную либерализацию валютного курса, Банк России был вынужден в 2014 г. периодически выходить на рынок с валютными интервенциями, компенсируя изымаемую при этом из банковской системы рублевую ликвидность, ростом рефинансирования через сделки РЕПО и кредитование под залог нерыночных активов. Данные меры позволяли сдержать падение рубля, однако рост рефинансирования мог использоваться банками для валютных спекуляций, ведущих к ослаблению национальной валюты. Все это не являлось главным фактором обесценения рубля.

За счет рефинансирования в 2014 г. в банковскую систему дополнительно поступило 2,4 трлн руб., что наряду с другими источниками позволило компенсировать абсорбирование рублевой ликвидности, вызванной валютными интервенциями Банка России в размере 3,4 трлн руб. и ростом наличных денег в обращении на сумму 0,3 трлн руб. В то же время в условиях девальвации рубля, вызванной, прежде всего, такими факторами как снижение цен на нефть и ограничениями доступа российских компаний и банков к иностранным рынкам капитала, это обнаружило определенные противоречия в политике Центрального банка, вынужденного совмещать меры по инфляционному таргетированию с поддержкой валютного курса рубля. Следуя сразу двум целевым ориентирам, Банк России был вынужден проводить валютные интервенции, ведущие к абсорбированию рублевой ликвидности у банков. Компенсируя ликвидность за счет рефинансирования по ставке, уступающей доходности операций на валютном рынке, в определенной мере Банк России нейтрализовал свои же усилия по замедлению падения рубля за счет валютных интервенций.

В 2015 г. Банк России, наконец, полностью отказался от валютных интервенций, что позволило сократить на 1,5–2,0 трлн руб. объемы рублевого рефинансирования банковской системы. Вместе с мерами по поддержанию ключевой ставки на уровне 15% и прошедшей девальвации рубля это позволило стабилизировать курс рубля на новом уровне 60–62 рубля за доллар. По мере ослабления инфляции за счет «затухания» эффекта воздействия на ее рост девальвации национальной валюты, Банк России получит возможность для снижения ключевой ставки, что необходимо для восстановления роста кредитования экономики и домашних хозяйств.

В 2015 г. основные риски финансового рынка будут связаны со следующими факторами: оттоком капитала из-за перспектив понижения ведущими рейтинговыми агентствами суверенного и корпоративных рейтингов российских компаний до уровня ниже рыночного; стагнацией рынка акций из-за медленного восстановления нефтяных цен и оттока иностранных инвестиций; умеренного ослабления рубля из-за медленного восстановления цены нефти и погашения внешних долгов компаний в условиях сохранения запрета на рефинансирование долгов на зарубежных рынках.

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 инвесторов[1]. В список данных 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. Существенно 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, с другой, может усиливать волатильность внутреннего рынка за счет ускорения оттока иностранного капитала в шоковых ситуациях.

Это особенно актуально в условиях рисков понижения суверенного рейтинга России до уровня ниже инвестиционного со стороны всех трех ведущих международных рейтинговых агентств. 26 января 2015 г. рейтинговое агентство S&P снизило суверенный рейтинг Российской Федерации до уровня ниже инвестиционного – «BB+/negative». 20 февраля 2015 г. Moody's Investors Service снизило суверенный российский рейтинг с Baa3/Prime-3 до уровня Ba1/Not Prime, то есть ниже инвестиционного, также с негативным прогнозом. Лишь одно агентство – Fitch пока сохраняет российский рейтинг на инвестиционном уровне, однако и оно дает негативный прогноз в отношении его сохранения. Это означает, что с большой

[1] Гайдаев В. Заграничный контроль над свободным обращением. Коммерсантъ, 17 января 2014 г.

вероятностью в ближайшие время рейтинг России опустится ниже инвестиционного у всех трех агентств.

Это ставит вопрос о теоретической вероятности массового вывода из России оставшихся здесь, еще весьма значительных средств портфельных инвесторов. По данным Банка России на 1 февраля 2015 г., стоимость ОФЗ, принадлежащих нерезидентам составляла 891 млрд руб., или 12,9 млрд долл. Стоимость еврооблигаций РФ в обращении на 31.01.2015 г. в обращении по оценке Cbonds 47,8 млрд долл. Стоимость акций российских компаний, принадлежащих нерезидентам, по нашим оценкам, составляет 75–80 млрд долл.[1] из общей капитализации российских ОАО по итогам 2014 г. в сумме 520 млрд долл.[2], в том числе free float 130 млрд долл.[3] Стоимость корпоративных еврооблигаций российских компаний на 31.01.2015 г. в обращении по оценке Cbonds 163,8 млрд долл. Стоимость рублевых корпоративных облигаций российских компаний на 31.01.2015 г. в обращении по оценке Cbonds 7077,6 млрд руб. При этом даже в лучшие годы доля эмитентов с рыночным рейтингом составляла на данном сегменте не более 33%. Доля нерезидентов на данном сегменте рынка, по данным Обзора денежного рынка Банка России, в середине 2014 г. не превышала 4–5%, или 200–250 млрд руб., или 3,6 млрд долл., и имела тенденцию к снижению.

Таким образом, суммарные инвестиции иностранных портфельных инвесторов в ценные бумаги российских эмитентов, могут оцениваться в сумме около 300 млрд долл. Вывод за короткое время даже части такой суммы может повлиять на обвал цен финансовых инструментов и платежеспособность многих участников финансового рынка. По нашему мнению, подобный сценарий на российском финансовом рынке даже в среднесрочной перспективе вряд ли возможен.

Даже у самых консервативных инвесторов решение о приобретении и продаже тех или иных ценных бумаг суверенных эмитентов принимается на основе правила разумного инвестора уполномоченными органами фонда.

Объясняя свою инвестиционную стратегию, Норвежский государственный пенсионный фонд – Глобальный (NGPF-G) отмечает, что они приобретают, как правило, облигации с инвестиционным рейтингом[4]. Однако при анализе текущей структуры портфеля они руководствуются не только инвестиционным рейтингом эмитента, но и собственной моделью оценки рискованности данных вложений. В *табл. 17* видно, что доля не имеющих инвестиционного рейтинга облигаций составляла в разные годы от 0,6% до 2,5% стоимости облигационного портфеля данного пенсионного фонда. Доля вложений в облигации российских эмитентов (преимущественно ОФЗ) в 2012 г. достигла 1,0%, 2013 г. 1,3% и по итогам 9 месяцев 2014 г. 1,1% стоимости облигационного портфеля фонда. Это составляло соответственно 2,6 млрд долл., 4,0 млрд долл. и 3,1 млрд долл. Учитывая, что вложения в российские бумаги превышают текущие уровни для ценных бумаг, не имеющих кредитных рейтингов, можно предположить, что NGPF-G, вероятнее

[1] Около 60% от free-float по оценке Сбербанка КИБ («Комменсантъ», 17.01.2014).
[2] По данным S&P.
[3] 25% от капитализации по оценкам Сбербанк КИБ.
[4] Облигация считается имеющей инвестиционный рейтинг пока хотя бы одно из признанных международных рейтинговых агентств удерживает такой рейтинг.

всего, будет умеренно распродавать российские облигации, но не будет делать этого сразу.

Таблица 17

Доля не имеющих инвестиционного рейтинга облигаций в структуре облигационного портфеля Норвежского государственного пенсионного фонда – Глобальный в 2009–2014 гг., %

	2009	2012	2013	9 мес. 2014
Государственные облигации, включая госагентства	0,2	0,2	0,3	0,3
Корпоративные облигации	0,7	0,2	0,3	0,3
Секъюритизированные облигации	1,5	0,3	0,1	0,0
Всего – облигации	2,5	0,7	0,6	0,6

Источник: http://www.nbim.no/en/transparency/

Проспекты эмиссии взаимных фондов (PIMCO, BlackRock, Market Vector, Vanguard Group и др.) не содержат описания рисков продажи российских активов в случае потери страной инвестиционных рейтингов. Анализ данных движения денежных потоков в иностранных инвестиционных фондах, специализирующихся на России, раскрываемых ресурсом EMPF показывает, что скорость вывода средств из таких фондов в настоящее время замедлилась, более того в сентябре и октябре 2014 г. был зафиксирован приток инвестиций их пайщиков в сумме 275 млн долл. и 437 млн долл. Ориентируясь на многолетнюю практику, можно предполагать что окончательно инвестиционная стратегия иностранных портфельных инвесторов по поводу российского фондового рынка сложится в апреле–мае 2015, и при благоприятном сценарии медленного восстановления нефтяных цен и сохранения макроэкономической стабильности в России, вполне вероятно восстановление устойчивого притока средств портфельных инвесторов, анализируемых EPFR, на российский рынок акций.

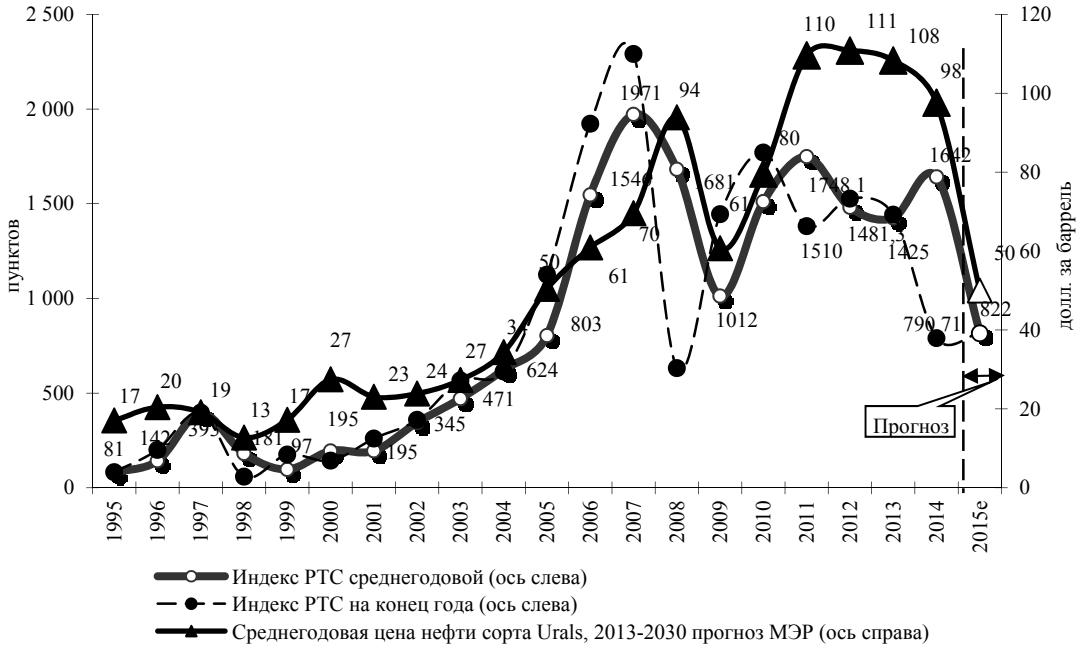
Таким образом, в краткосрочной перспективе с горизонтом до года, можно предполагать, что снижение суверенного рейтинга России и вслед за ним крупнейшим российским компаниям со стороны всех трех международных рейтинговых агентств, несколько усилят отток иностранных портфельных инвестиций с указанных сегментов, но не вызовет обвала рынка и массовых распродаж российских активов крупными иностранными институциональными инвесторами. Многих иностранных инвесторов от распродаж будет удерживать надежда на то, что текущие проблемы российской экономики как-то будут урегулированы в недалеком будущем (сырьевые цены возобновят рост, режим санкций постепенно ослабнет).

Однако на более длительной перспективе (2–3 года) при сохранении рейтингов ниже инвестиционного уровня потери для финансовой системы и бизнеса будут нарастать. Даже при относительно «мягком сценарии», предполагающем, что, перейдя, через инвестиционный уровень, рейтинги перестанут быстро снижаться, а основная часть иностранных институциональных инвесторов проявит терпение к российским активам, для государства и компаний закроется возможность привлечения нового иностранного капитала. Сложно будет поддерживать инвестиционную активность, национальный бизнес все больше будет уступать в конкурентоспособности глобальным конкурентам. Длительная стагнация цен финансовых активов будет представлять угрозу для стабильности банковской системы.

3.7.3. Цены акций и динамика нефтяных цен

Как было показано в разделе 3.3.1, российский фондовый рынок зависит от цен на нефть. Данная цена является индикатором состояния глобальной экономики, стабильности финансовой системы и уровня денежной ликвидности в ней. Текущие прогнозы Минэкономразвития России и международных финансовых организаций, схожи в том, что в среднесрочной перспективе нефтяные цены повышаться не будут из-за развития новых технологий добычи нефти и газа, позволяющих многим странам постепенно перейти на самообеспечение нефтью и газом. Более того, если говорить о публичном пространстве, Минэкономики России пока сократил горизонт планирования до одного года и в прогнозе на 2015 г. исходит из цены на нефть в 50 долл. за баррель.

Если применить уравнение зависимости между ценой на нефть и индексом, указанным на *рис. 11*, к прогнозу нефтяных цен Минэкономразвития России на 2015 г., получается, что среднегодовой индекс РТС упадет с 1642 пункта в 2014 г. до 822 пунктов в 2015 г.; значение индекса РТС наоборот несколько вырастет с 790,7 пунктов в 2014 г до 816,0 пунктов, или на 3,2% на конец 2015 г. (*рис. 43*).



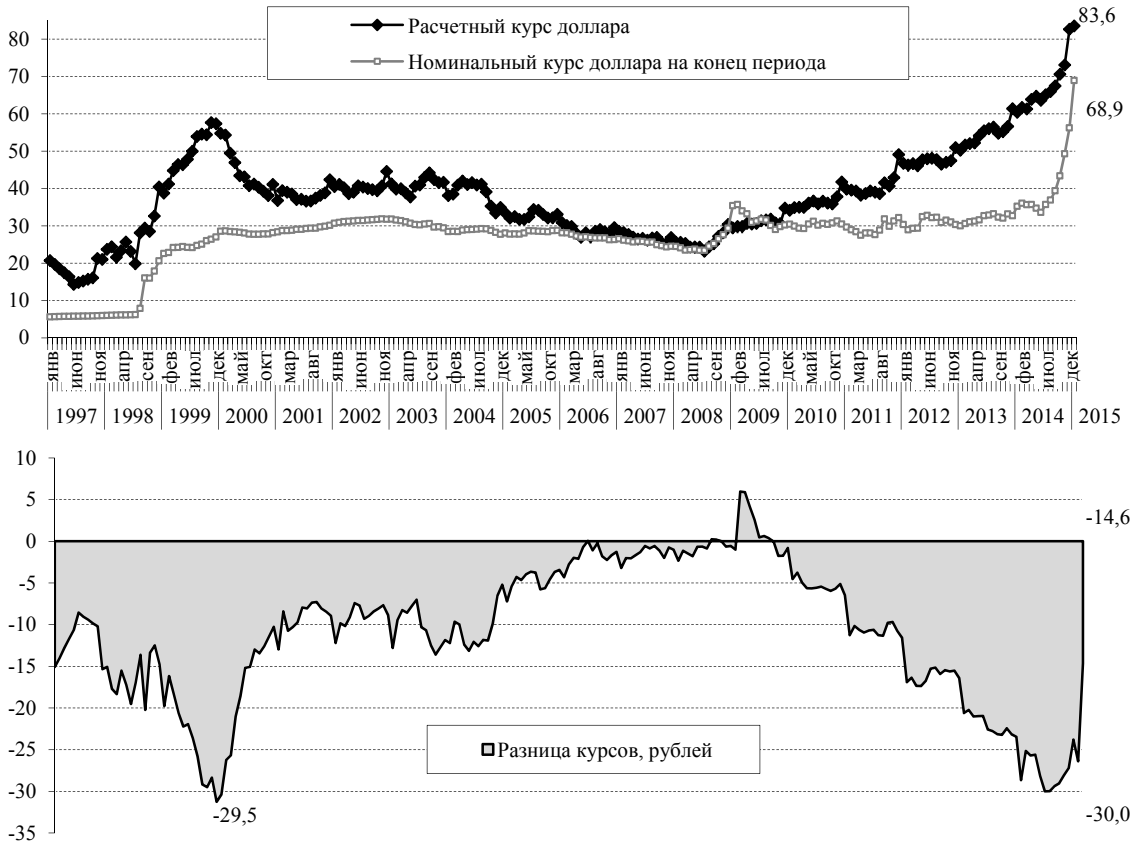
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным МЭР и Московской биржи.

Рис. 43. Прогноз индекса РТС на 2015 г. исходя их прогноза цен нефти МЭР

Приведенный метод прогнозирования роста среднегодового значения фондового индекса не является идеальным, впрочем, как и иные метода прогнозирования индикаторов фондового рынка. Причина неточности прогноза, основанного на историческом соотношении нефтяных цен и значений индекса РТС, состоит в том, что в настоящее время более сильное, чем в среднем за историю существования индекса РТС, на него оказывает понижающее воздействие отток иностранных инвестиций из России.

3.7.4. Риски девальвации рубля в среднесрочной перспективе

Опыт прошедших кризисов в России показывает необходимость поддержания определенного соотношения между объемом рублевой денежной массы (М2) и золотовалютными резервами (*рис. 44*).



Источник: рассчитано по данным Банка России и Минфина России.

Рис. 44. Зависимость номинального курса доллара в рублях от курса расчетного январь 1997 – январь 2015 г.

На графиках показано соотношение между официальным курсом доллара в рублях на конец месяца и расчетным курсом доллара, определяемым путем деления величины денежной массы (М2) на стоимость золотовалютного резерва[1]. 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 увеличивающихся рисках девальвации рубля. Во время кризиса в 1998–1999 гг. разрыв между расчетным и официальным курсами происходил за счет девальвации последнего. С 1999 г. до середины 2008 г. разница между курсами сокращалась за

[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.

счет пополнения золотовалютных резервов. После кризиса 2008 г. рост золотовалютных резервов прекратился, монетарные власти перешли к стимулированию экономического роста за счет наращивания денежного предложения. Разрыв расчетного и официального курса вновь стал расти. Интересно, что каждый раз при достижении разрыва между указанными курсами в размере 30 рублей (в обоих случаях примерно двукратного превышения расчетного курса над официальным), монетарные власти приступали к реализации неординарных мер, направленных на сокращения разрыва между данными курсами. С 1999 г. государство стало активно пополнять золотовалютный резерв, а в середине 2014 г. проведя либерализацию валютного курса, государство провело девальвацию рубля на 67,3%.

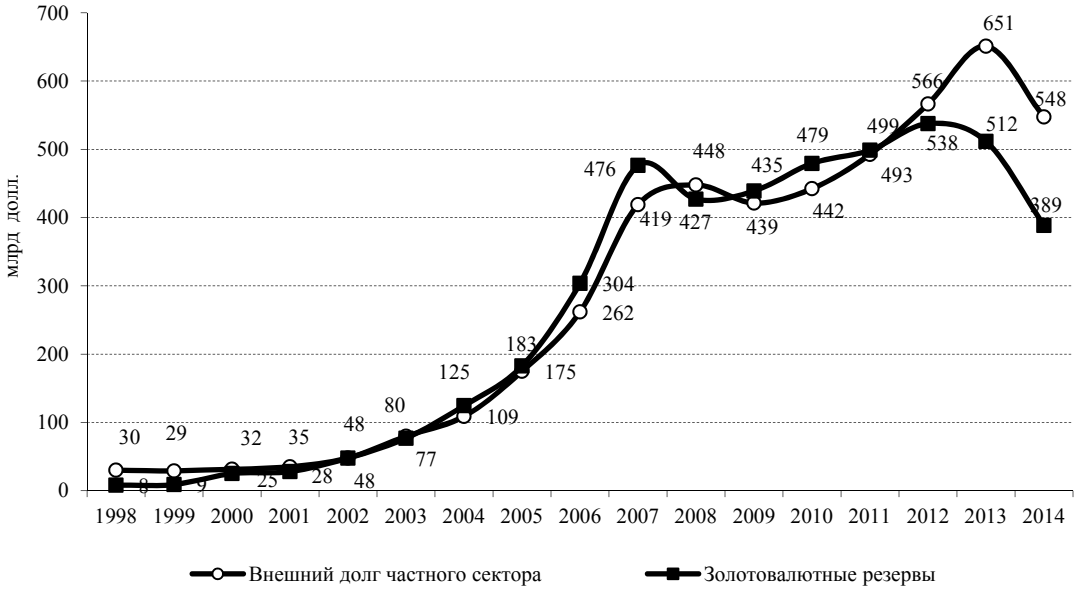
По нашему мнению, в среднесрочной перспективе в конце января 2015 г. рубль достиг дна падения. За январь разрыв между расчетным и фактическим курсом снизился с 30,0 руб. до 14,6 руб., то есть в 2 раза. Это дает основание полагать, что при отсутствии внешних шоков, например, в виде обвального оттока иностранных портфельных инвестиций, падения нефтяных цен до 30–40 долл. за баррель или перехода к сверхмягкой денежно-кредитной политике, рубль может сохранять свои позиции на уровне 60 руб. за долл.

3.7.5. 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. Среднегодовая сумма прироста внешней задолженности частного сектора в 2011–2013 гг. составляла 69,6 млрд долл. В результате санкций сумма указанной задолженности сократилась с 651 млрд долл. в 2013 г. до 614 млрд долл. на 1.10.2014 г., или на 36,7 млрд долл. (*рис. 45*). То есть можно предположить, что из-за санкций в 2014 г. российские компании и банки не сумели занять на глобальных рынках около 110 млрд долл. Одновременно с этим размер золотовалютного резерва в 2014 г. уменьшился с 512 млрд долл. до 389 млрд долл., или на 123 млрд долл. Данная сумма пошла на поддержку курса рубля на валютном рынке, 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.

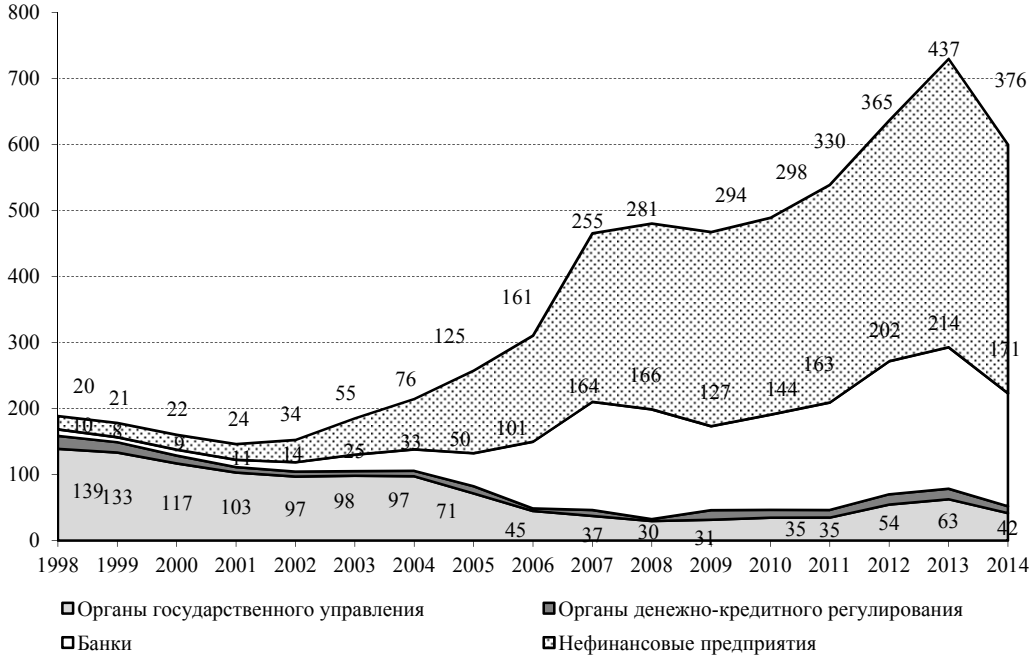
В 2014 г. основное снижение внешнего долга пришлось на банки и нефинансовые компании. Долг банков нерезидентам сократился с 214 млрд долл. в 2013 г. до 171 млрд долл. в 2014 г., или на 20,1%. Внешний долг нефинансовых компаний за тот же период времени уменьшился с 437 млрд долл. до 376 млрд долл., или на 14,0%. Те сложности, с которыми столкнулась Россия в 2014 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 г. с обслуживанием своих валютных долгов.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 45. Рост долгов частного сектор и финансового излишка государства



Источник: по данным платежного баланса за ряд лет.

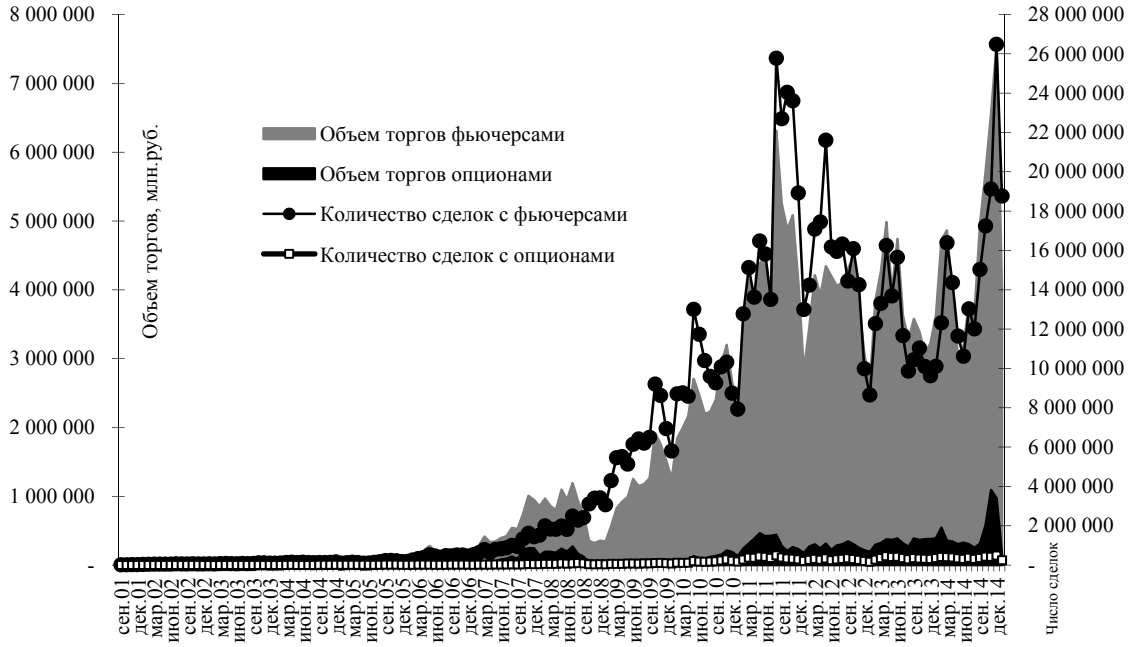
Рис. 46. Внешний долг Российской Федерации в 1998–2014 гг., млрд долл.

3.7.6. Операционные риски фондового и срочного рынков

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 портфель[1].

Повышенная торговая активность часто не только вредит инвестиционным результатам основной массы частных инвесторов, но и создает повышенные операционные риски для торговых систем. Каждый год биржа все активнее вовлекается в борьбу за возможность обработки все более растущего потока заявок, где ей противостоят около 600 участников, обладающих всеми необходимыми ресурсами для роста операционной активности. При этом влияние данной конкуренции на рост капитализации эмитентов, привлечение новых денег, улучшение результативности инвестирования вовсе не очевиден. Поэтому в предстоящие годы следует ожидать продолжения операционных проблем в инфраструктурных организациях, которые, возможно, поставят вопрос о необходимости установления дальнейших мер, регулирующих высокочастотную торговлю.

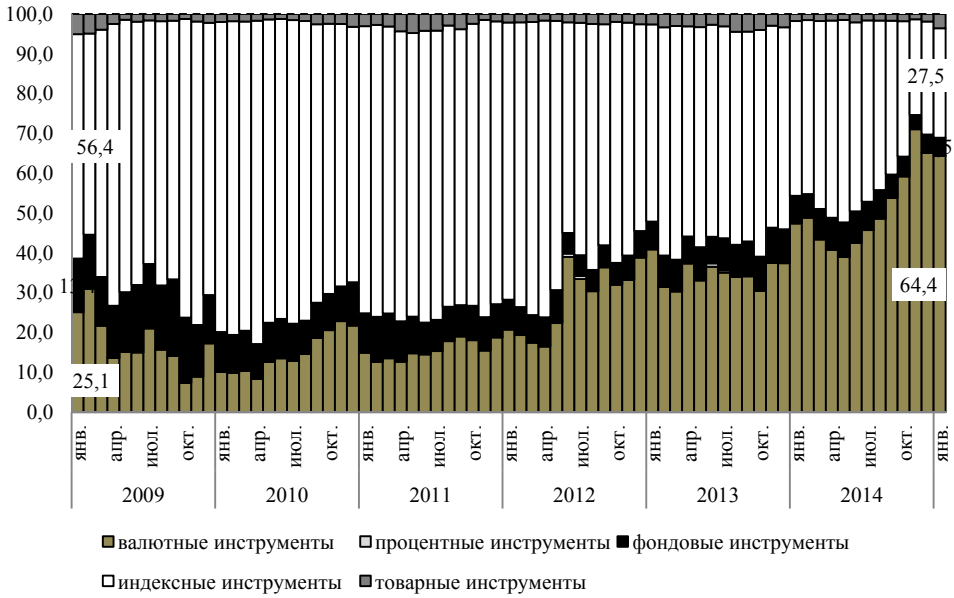
Срочный рынок FORTS вызывает опасения аналогичного порядка. Количество сделок и объемы торгов на нем растут быстрыми темпами (*рис. 47*), активы клиентов увеличиваются медленнее, информация о количестве участников данного рынка и их операционной активности является непрозрачной.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

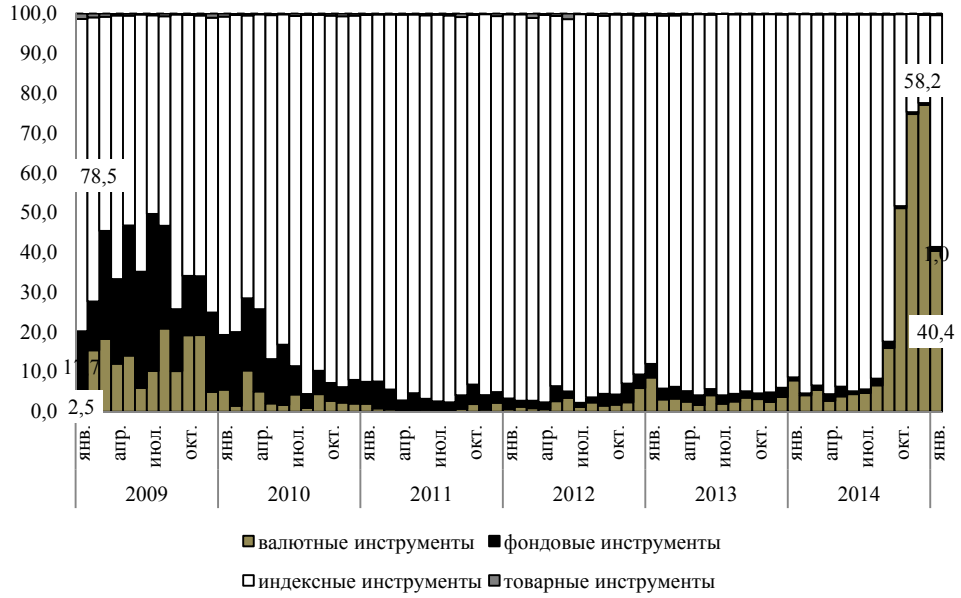
Рис. 47. Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке Московской биржи с 1.09.2001 г. по 31.01.2015 г.

[1] БКС строит планы. Ведомости, 22 июня 2010 г.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 48. Структура фьючерсного рынка Московской биржи в 2009 – январе 2015 гг., % по стоимости сделок



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Московской биржи.

Рис. 49. Структура рынка опционов Московской биржи в 2009 – январе 2015 гг., % от стоимости сделок

Срочный рынок все более активно развивается в сторону валютных сделок, доля индексных инструментов на рынке фьючерсов существенно сокращается (*рис. 48*). На фьючерсном рынке доля сделок с валютными инструментами выросла с 25,1% в январе 2009 г. до 64,4% в январе 2015 г., доля сделок с индексными

инструментами за соответствующий период времени снизилась с 56,4% до 27,5%. 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. Невысокой пока остается роль процентных инструментов срочного рынка.

На рынке опционов доля сделок с валютными инструментами выросла с 2,5% в январе 2009 г. до 40,4% в январе 2015 г., доля сделок с индексными инструментами за соответствующий период времени снизилась с 78,5% до 58,2%.

3.8. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

3.8.1. Динамика развития рынка

По итогам 2014 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с дефицитом в размере 485,6 млрд руб. (0,68% ВВП). По сравнению с 2013 г. размер дефицита консолидированного регионального бюджета в долях ВВП сократился в 1,4 раза. Так, в 2013 г. дефицит территориальных бюджетов составил 625,5 млрд руб. (0,94% ВВП).

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.

В 2013 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом в 599,8 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 43,4 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с дефицитом в 0,7 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом в 5,7 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 7,7 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с профицитом в 16,5 млрд руб.

Таблица 18

Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам (в %)

Год	Консолидированный региональный бюджет*	Региональные бюджеты
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 19

Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам в 2007–2014 гг. (в %)

Год	Бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и г. Санкт-Петербурга	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
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 2015 г. с дефицитом был сведен консолидированный бюджет (включая территориальные государственные внебюджетные фонды) в 75 субъектах РФ (в 2013 г. – в 77 регионах). Суммарный объем дефицита был на уровне 559,5 млрд руб., или 6,3% от доходной части их бюджетов (в 2013 г. – 655,0 млрд руб., или 8,1%).

Средний уровень бюджетного дефицита составил 7,9% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее значение отношения бюджетного дефицита к доходной части бюджета сложилось в Амурской области – 19,2%, Удмуртской республике – 16,6%, Еврейской АО – 15,9%, Мурманской области – 15,3%. Более 9,9% общего дефицита консолидированного бюджета или 55,6 млрд руб. пришлось на г. Москва (*табл. 22*).

С профицитом в 2014 г. был сведен консолидированный бюджет в 10 субъектах Российской Федерации (по сравнению с 6 в 2013 г.). Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 73,9 млрд руб., или 6,1% доходной части их бюджетов (в 2013 г. – 29,5 млрд руб., или 2,6% доходной части бюджетов). Среднее значение бюджетного профицита составило 3,2% доходной части бюджета.

Наибольшее значение отношения профицита к уровню доходов консолидированного бюджета сложилось в г. Севастополь – 14,4% и в Сахалинской области – 14,0%.

Основной объем (74,4%) суммарного профицита консолидированного регионального бюджета обеспечили три субъекта Российской Федерации: Сахалинская область 22,8 млрд руб., или 30,9% суммарного профицита, Республика Крым – 17,3 млрд руб., или 23,4%, и Ленинградская область – 13,5 млрд руб., или 18,2%.

3.8.2. Структура накопленного долга

По данным Минфина России, объем накопленного долга субъектов Российской Федерации в 2014 г. увеличился на 351,5 млрд руб., составив 2089,0 млрд руб., объем накопленного долга муниципальных образований увеличился на 24,3 млрд руб., составив 313,2 млрд руб. При этом рублевый эквивалент объема накопленных внешних заимствований региональных консолидированных бюджетов увеличился на 9,5 млрд руб., составив 27,8 млрд руб.

Таблица 20

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов (% ВВП)

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Чистые заимствования субфедеральных и местных органов власти В том числе:	0,17	0,29	0,74	0,51	0,21	0,33	0,61	0,53
возвратные ссуды из бюджетов других уровней	-0,01	0,03	0,33	0,37	0,15	0,01	0,06	0,24
субфедеральные (муниципальные) облигации	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06	0,12	-0,01
прочие заимствования	0,10	0,09	0,17	0,07	0,17	0,26	0,43	0,30

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

3.8.3. Структура заимствований

Суммарный объем заимствований регионов и муниципалитетов составил 2106,2 млрд руб. Крупнейшими заемщиками стали Нижегородская обл. – 169,6 млрд руб., и Омская обл. – 132,5 млрд руб. По сравнению с 2013 г. объем заимствований в номинальном выражении увеличился на 910,8 млрд руб., или на 76,2%.

В общем объеме заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 5,3%, на ссуды из вышестоящих бюджетов (бюджетные кредиты) – 36,5%, на прочие заимствования (заимствования в коммерческих банках и международных кредитных организациях) – 58,2%.

Общий объем чистых заимствований консолидированного регионального бюджета составил 376,2 млрд руб. Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали: Костромская обл. – 15,0%, Республика Коми – 14,0%, Магаданская обл. – 13,8%, Республика Карелия – 13,3%, Удмуртская Республика – 13,1% (*табл. 21*).

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Красноярский край – 22,5 млрд руб., Краснодарский край – 19,6 млрд руб., Московская обл. – 19,2 млрд руб., Свердловская обл. – 17,4 млрд руб., Самарская лбл. – 14,9 млрд руб.

За счет превышения объемов погашения ранее сделанных займов над вновь проводимыми накопленный долг сократили восемь регионов: г. Москва – на 17,4 млрд руб., Сахалинская обл. – на 4,4 млрд руб., Санкт-Петербург – на 4,0 млрд руб., Белгородская обл. – на 1,0 млрд руб., Приморский край – на 0,8 млрд руб., Тюменская обл. – на 0,4 млрд руб., Чукотский АО – на 0,2 млрд руб., Республика Тыва – на 0,2 млрд руб.

Таблица 21

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014 г.

	Доходы бюджета (млн руб.)	Дефицит (профицит) бюджета (млн 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 обл.	88313,6	2135,9	2,4	10,5	3,1	7,4	129,6
Брянская обл.	55635,0	919,67	1,7	20,9	3,6	17,3	215,9
Владимирская обл.	63595,4	2027,3	3,2	2,5	1,0	1,4	31,5
Воронежская обл.	110006,9	13835,5	12,6	27,0	10,7	16,3	84,9

Продолжение таблицы 21

1	2	3	4	5	6	7	8
Ивановская обл.	44828,7	3838,7	8,6	83,6	4,7	78,9	54,5
Тверская обл.	68283,0	2691,5	3,9	71,1	3,2	67,9	81,4
Калужская обл.	59466,3	6286,8	10,6	20,2	7,8	12,4	73,8
Костромская обл.	29812,4	4287,7	14,4	60,1	15,0	45,1	104,1
Курская обл.	54737,6	523,1 5	9,6	44,3	7,1	37,2	74,0
Липецкая обл.	62500,6	-169,3	-0,3	15,0	7,4	7,5	-2748,3
Московская обл.	557996,9	5921,9	1,1	11,9	3,4	8,4	324,7
Орловская обл.	37336,6	2604,9	7,0	17,5	6,8	10,7	97,8
Рязанская обл.	56401,3	1930,4	3,4	29,6	4,1	25,5	119,1
Смоленская обл.	44372,4	3880,1	8,7	41,2	12,2	29,0	139,4
Тамбовская обл.	54702,5	2701,4	4,9	46,3	5,0	41,3	101,0
Тульская обл.	86192,6	3646,8	4,2	21,5	2,6	18,9	62,0
Ярославская обл.	75684,6	8325,9	11,0	36,5	9,1	27,4	82,9
г. Москва	1684423,5	55607,0	3,3	1,2	-1,5	2,7	-46,7
г. Байконур	3850,7	-12,8	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	**3238140,7**	**125691,0**	**3,9**	**12,4**	**1,7**	**10,7**	**43,3**
Северо-Западный федеральный округ							
Республика Карелия	41762,7	4119,0	9,9	63,5	13,3	50,2	134,8
Республика Коми	77517,9	11528,5	14,9	27,0	14,0	13,0	94,4
Архангельская обл.	90026,7	8380,9	9,3	103,8	5,4	98,4	58,0
Вологодская обл.	65870,1	4667,7	7,1	50,5	7,6	42,9	107,2
Калининградская обл.	69345,7	-815,9	-1,2	12,5	3,3	9,3	-277,9
Ленинградская обл.	133853,0	-13459,1	-10,1	5,0	0,0	4,9	-0,3
Мурманская обл.	68573,2	10502,4	15,3	37,6	11,6	26,0	75,5
Новгородская обл.	32610,5	4631,5	14,2	30,4	6,9	23,5	48,6
Псковская обл.	34846,2	2806,8	8,1	9,8	0,9	8,9	11,3
г. Санкт-Петербург	477510,3	14647,4	3,1	0,0	-0,8	0,9	-27,6
Ненецкий автономный округ	19815,2	655,5	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	**1111731,6**	**47664,8**	**4,3**	**20,6**	**3,2**	**17,4**	**73,5**
Южный федеральный округ							
Республика Калмыкия	12833,9	629,3	4,9	7,0	4,3	2,8	86,7
Краснодарский край	269526,0	27172,5	10,1	14,4	7,3	7,1	72,0
Астраханская обл.	46598,3	5879,7	12,6	53,9	12,1	41,8	95,8
Волгоградская обл.	113594,3	9159,7	8,1	26,5	7,9	18,6	98,1
Ростовская обл.	192887,5	13276,3	6,9	7,8	6,4	1,4	92,9
Республика Адыгея (Адыгея)	19102,8	1038,5	5,4	12,6	5,4	7,2	100,0
Итого	**654543,0**	**57 156,0**	**8,7**	**17,2**	**7,3**	**9,8**	**84,2**
Северо-Кавказский федеральный округ							
Республика Дагестан	109011,5	3312,0	3,0	7,3	0,8	6,4	27,5
Кабардино-Балкарская Республика	33521,8	1937,0	5,8	61,8	5,1	56,7	87,9
Республика Северная Осетия-Алания	29846,4	2076,8	7,0	34,8	4,6	30,2	65,8
Республика Ингушетия	27451,5	23,1	0,1	2,8	1,5	1,3	1728,0
Ставропольский край	113529,5	5869,8	5,2	24,4	6,3	18,1	121,7
Карачаево-Черкесская Республика	21500,1	2342,6	10,9	14,2	5,0	9,2	46,1
Чеченская Республика	78248,6	2395,3	3,1	4,7	1,5	3,2	49,8
Итого	**413109,4**	**17956,7**	**4,3**	**18,0**	**3,3**	**14,6**	**76,8**

Продолжение таблицы 21

1	2	3	4	5	6	7	8
Приволжский федеральный округ							
Республика Башкортостан	196960,0	14222,4	7,2	5,6	3,0	2,6	41,1
Республика Марий Эл	31114,3	2450,9	7,9	25,1	6,6	18,5	84,1
Республика Мордовия	45607,4	5740,1	12,6	122,7	6,3	116,3	50,4
Республика Татарстан (Татарстан)	242863,6	19443,9	8,0	29,7	2,1	27,6	25,6
Удмуртская Республика	75897,5	12588,5	16,6	37,1	13,1	24,0	79,0
Чувашская Республика-Чувашия	53357,2	3363,3	6,3	41,2	5,5	35,7	87,0
Нижегородская обл.	172443,6	11109,2	6,4	98,3	7,0	91,4	108,3
Кировская обл.	63448,4	5117,7	8,1	57,4	7,6	49,8	94,0
Самарская обл.	182608,0	15329,5	8,4	22,4	8,2	14,2	97,3
Оренбургская обл.	105635,1	4231,0	4,0	16,1	2,9	13,1	73,3
Пензенская обл.	60713,9	2548,4	4,2	18,3	5,4	12,9	129,3
Пермский край	143111,4	12873,2	9,0	32,5	8,3	24,2	92,4
Саратовская обл.	100379,3	7236,6	7,2	39,2	4,3	35,0	59,2
Ульяновская обл.	52210,7	4269,2	8,2	21,4	9,0	12,5	109,5
Итого	**1526350,6**	**120524,0**	**7,9**	**37,3**	**5,7**	**31,5**	**72,7**
Уральский федеральный округ							
Курганская обл.	40817,2	3992,8	9,8	20,9	7,0	13,9	71,7
Свердловская обл.	245693,4	22473,7	9,1	27,9	7,1	20,8	77,5
Тюменская обл.	172935,6	-6324,5	-3,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Челябинская обл.	169527,3	5494,7	3,2	7,0	3,9	3,1	120,5
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	267077,5	-7457,8	-2,8	20,8	0,7	20,1	-25,4
Ямало-Ненецкий автономный округ	170035,1	-1473,4	-0,9	18,9	5,7	13,2	-658,8
Итого	**1066086,2**	**16705,5**	**1,6**	**16,6**	**3,6**	**13,0**	**230,5**
Сибирский федеральный округ							
Республика Бурятия	60400,5	4607,4	7,6	15,2	5,1	10,0	67,3
Республика Тыва	26688,7	1269,9	4,8	2,5	-0,5	3,0	-9,8
Алтайский край	113666,7	1723,5	1,5	1,7	0,7	1,1	44,2
Красноярский край	222939,2	23077,7	10,4	21,4	10,1	11,4	97,4
Иркутская обл.	150543,2	14020,5	9,3	10,5	6,1	4,5	65,0
Кемеровская обл.	149466,0	14024,1	9,4	14,9	7,0	7,9	74,9
Новосибирская обл.	153863,9	15841,3	10,3	65,4	8,5	56,9	82,2
Омская обл.	98194,1	6834,5	7,0	135,0	7,5	127,4	108,3
Томская обл.	69549,0	5980,2	8,6	75,7	7,8	68,0	90,5
Республика Алтай	22544,8	-157,0	-0,7	10,0	1,0	8,9	-146,8
Республика Хакасия	31842,3	3291,6	10,3	31,5	9,1	22,4	88,4
Забайкальский край	60761,3	7547,2	12,4	38,1	8,6	29,5	69,5
Итого	**1160458,8**	**98060,9**	**8,5**	**36,1**	**6,9**	**29,2**	**81,6**
Дальневосточный федеральный округ							
Республика Саха (Якутия)	189770,8	5032,4	2,7	5,2	2,3	2,9	86,2
Приморский край	121168,3	4377,0	3,6	16,2	0,8	15,5	21,5
Хабаровский край	114606,5	15714,6	13,7	22,5	7,5	15,0	54,4
Амурская обл.	62438,7	11958,6	19,2	56,0	9,3	46,7	48,3
Камчатский край	68409,9	1256,1	1,8	2,6	-0,4	3,0	-23,2
Магаданская обл.	30024,0	4460,5	14,9	21,8	13,8	8,0	93,0
Сахалинская обл.	163267,3	-22815,7	-14,0	12,2	-3,5	15,7	25,3

Окончание таблицы 21

1	2	3	4	5	6	7	8
Еврейская автономная обл.	13238,1	2102,0	15,9	35,1	6,9	28,2	43,4
Чукотский автономный округ	22466,3	1008,0	4,5	9,3	0,4	8,9	9,9
Итого	**785390,0**	**23093,3**	**2,9**	**16,0**	**2,4**	**13,6**	**81,0**
Крымский федеральный округ							
г.Севастополь	27717,0	-3976,6	-14,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Республика Крым	131223,1	-17291,2	-13,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	**158940,0**	**-21267,8**	**-13,4**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Российская Федерация - итого:	**10114750,1**	**485584,2**	**4,8**	**20,8**	**3,7**	**17,1**	**77,5**

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Внутренние облигационные займы

В 2014 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 31 субъекта Федерации и 5 муниципальных образованиий (по сравнению с 28 регионами и 1 муниципалитетом, выпустившими облигации в 2013 г.). Проспекты эмиссии в Минфине России в 2014 г. зарегистрировали: Волгоградская обл., Красноярский край, Республика Карелия, Нижегородская область, Тверская обл., Санкт-Петербург, Томская обл., Республика Саха (Якутия), Ярославская обл., Удмуртская Республика, Самарская обл., Ставропольский край, Республика Башкортостан, Белгородская обл., Липецкая область, Воронежская область, Тульская обл., Оренбургская область, Новосибирская обл., Республика Мордовия, Смоленская область, Омская область, Свердловская обл., Республика Коми, Республика Чувашия, Республика Хакассия, Республика Марий Эл, Ханты-Мансийский АО, Ленинградская обл., Магаданская обл., Новосибирск, Омск, Томск, Волгоград, г. Волжский Волгоградской области.

В 2014 г. объем размещаемых облигаций, составил 120,3 млрд руб., сократившись по сравнению с уровнем 2013 г. на 22%. Таким образом, за год объем эмиссии субфедеральных и муниципальных облигаций сократился с 0,23% ВВП до 0,16% ВВП (*табл. 22*).

Таблица 22

Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг (в % ВВП)

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Выпуск	0,26	0,43	0,41	0,25	0,10	0,19	0,23	0,16
Погашение	0,18	0,26	0,16	0,18	0,21	0,13	0,12	0,17
Чистое финансирование	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06	0,12	-0,01

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Минфина РФ.

Крупнейшие размещения ценных бумаг осуществили: Красноярский край – 18,3 млрд руб., или 16,4% от общего объема внутренних заимствований, Ханты-Мансийский АО – 14,0 млрд руб., или 12,6%, Самарская обл. – 12,0 млрд руб., или 10,8%, Республика Коми – 10,1 млрд руб., или 9,1%.

Таким образом, на четырех крупнейших эмитентов пришлось 48,9% от общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций (*табл. 23*).

Таблица 23

Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2014 г.

Субъект Федерации	Объем эмиссии (млн руб.)	Доля эмитента в общем объеме эмиссии (в %)	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям (в %)
Центральный федеральный округ			
Белгородская область	5000,0	4,5	53,9
Воронежская область	5813,0	5,2	19,6
Липецкая область	5000,0	4,5	53,4
Ярославская область	5000,0	4,5	18,1
Северо-Западный федеральный округ			
Республика Карелия	2000,0	1,8	7,5
Республика Коми	10100,0	9,1	48,2
Ленинградская область	275,0	0,2	4,1
г. Санкт-Петербург	189,2	0,2	100,0
Южный федеральный округ			
Волгоградская область	6 000,0	5,4	19,9
Приволжский федеральный округ			
Республика Башкортостан	6000,0	5,4	54,6
Республика Марий Эл	2000,0	1,8	25,6
Самарская область	12000,0	10,8	29,4
Оренбургская область	6000,0	5,4	35,4
Уральский федеральный округ			
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	14000,0	12,6	25,2
Сибирский федеральный округ			
Красноярский край	18250,0	16,4	38,2
Новосибирская область	7000,0	6,3	7,0
Омская область	1900,0	1,7	1,4
Томская область	317,2	0,3	0,6
Республика Хакасия	1650,0	1,5	16,5
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	2 500,0	2,2	25,2
Магаданская область	500,0	0,4	7,6
Российская Федерация – итого:	**111494,4**	**100,0**	**5,3**

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Наиболее высокий уровень секьюритизации (100%) наблюдался у Санкт-Петербурга.

Объем погашаемых ценных бумаг превысил объем размещаемых на 9,2 млрд руб., тогда как в 2013 г. объем чистого размещения превышал 77,6 млрд руб. (*табл. 24*).

Таблица 24

Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных и муниципальных ценных бумаг (млн руб.)

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
1	2	3	4
2014			
Чистые заимствования	-9235,9	-7410,5	-1825,5
Привлечение средств	111494,4	110094,4	1400,0
Погашение основной суммы задолженности	120730,3	117504,8	3225,5
2013			
Чистые заимствования	77610,5	75454,0	2156,5
Привлечение средств	154642,0	149641,8	5000,2
Погашение основной суммы задолженности	77031,5	74187,8	2843,7

Окончание таблицы 24

1	2	3	4
2012			
Чистые заимствования	38175,9	36797,5	1378,5
Привлечение средств	119855,0	115953,2	3901,9
Погашение основной суммы задолженности	81679,1	79155,7	2523,4
2011			
Чистые заимствования	-58202,6	-57113,1	-1089,5
Привлечение средств	55050,7	53366 ,2	1684,5
Погашение основной суммы задолженности	113253,3	110479,3	2774,1
2010			
Чистые заимствования	29774,6	28612,0	1162,6
Привлечение средств	111106,3	105854,3	5252,0
Погашение основной суммы задолженности	81331,7	77242,4	-4089,3
2009			
Чистые заимствования	95457,6	97916,5	–2458,9
Привлечение средств	158114,0	153992,6	4121,5
Погашение основной суммы задолженности	62656,4	56076,1	6580,4
2008			
Чистые заимствования	68851,3	72984,9	–4133,7
Привлечение средств	178565,7	177324,4	1241,4
Погашение основной суммы задолженности	109714,5	104339,4	5375,0
2007			
Чистые заимствования	25867,0	23692,0	2175,0
Привлечение средств	84159,2	79889,8	4269,4
Погашение основной суммы задолженности	58292,2	56197,8	2094,3

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 2014 г. С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводит Волгоградская обл., с 2003 г. – Красноярский край, с 2004 г. – республика Карелия и Нижегородская область. Впервые осуществили выпуск эмиссионных долговых ценных бумаг Магаданская область, г. Омск и г. Волжский Волгоградской области. (*табл. 25*).

Таблица 25

Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2002-2014 гг.

Эмитент	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Субъекты Федерации													
Волгоградская обл.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Красноярский край		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Карелия			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Нижегородская область			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Тверская обл.	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*
Томская обл.	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*
Республика Саха (Якутия)	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*
Ярославская обл.		*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*
Удмуртская Республика				*		*	*		*	*	*	*	*

Продолжение таблицы 25

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Самарская обл.		*		*	*	*	*	*		*	*	*	*
Ставропольский край							*			*	*	*	*
Республика Башкортостан	*		*	*	*	*				*	*	*	*
Белгородская обл.	*	*		*	*		*				*	*	*
Липецкая область			*	*	*	*	*				*	*	*
Воронежская область			*	*	*	*					*	*	*
Тульская обл.					*						*	*	*
Оренбургская область											*	*	*
Новосибирская обл.		*	*	*		*						*	*
Республика Мордовия	*											*	*
Смоленская область												*	*
Омская область												*	*
Свердловская область									*	*	*		*
Республика Чувашия	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*
Республика Хакассия										*		*	*
Республика Марий Эл												*	*
Республика Коми	*	*	*	*	*	*		*		*	*		*
Ханты-Мансийский АО		*	*						*				*
Ленинградская обл.	*	*	*	*									*
Магаданская обл.													*
Костромская обл.	*	*		*		*				*		*	
Москва	*	*	*	*	*		*	*	*			*	
Кемеровская область												*	
Калужская обл.				*		*	*	*			*	*	
Вологодская обл.											*	*	
Краснодарский край				*			*			*		*	
Рязанская область										*		*	
Иркутская обл.	*	*	*	*	*	*	*	*	*			*	
Ивановская обл.							*				*		
Республика Бурятия											*		
Мурманская обл.		*	*							*			
Пензенская обл.						*	*	*					
Ульяновская обл.							*	*					
Курганская обл.						*		*					
Московская обл.		*	*	*	*	*	*	*					
Республика Калмыкия							*						
Хабаровский край		*	*	*	*								
Кабардино-Балкарская Республика					*								
Ямало-Ненецкий АО			*	*									
Брянская обл.				*									
Сахалинская обл.		*											
Курская обл.		*											
Приморский край													
Муниципалитеты													
Новосибирск			*	*	*	*				*	*	*	*
Волгоград	*	*	*		*	*		*	*	*	*	*	*
Томск			*	*		*	*	*		*		*	*
Омск													*
г.Волжский Волгоградской обл.													*
Красноярск			*	*	*		*	*	*	*	*	*	
Казань					*	*	*		*	*	*		
Краснодар										*	*		
Уфа		*	*	*						*			
г. Электросталь Московской области							*		*				
Смоленск									*				
Липецк						*	*	*					
Магадан						*	*	*					
Братск								*					
Новороссийск								*					

Окончание таблицы 25

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Екатеринбург	*	*	*	*	*	*	*						
Клинский район Московской области					*	*	*						
Ногинский район Московской области				*		*	*						
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 Республики					*								
г. Шумерля Чувашской Республики					*								
Барнаул				*									
Пермь				*									
Нижний Новгород		*											
Кострома													
Архангельск													
Дзержинский													

Источник: Минфин России.

3.9. Российский банковский сектор

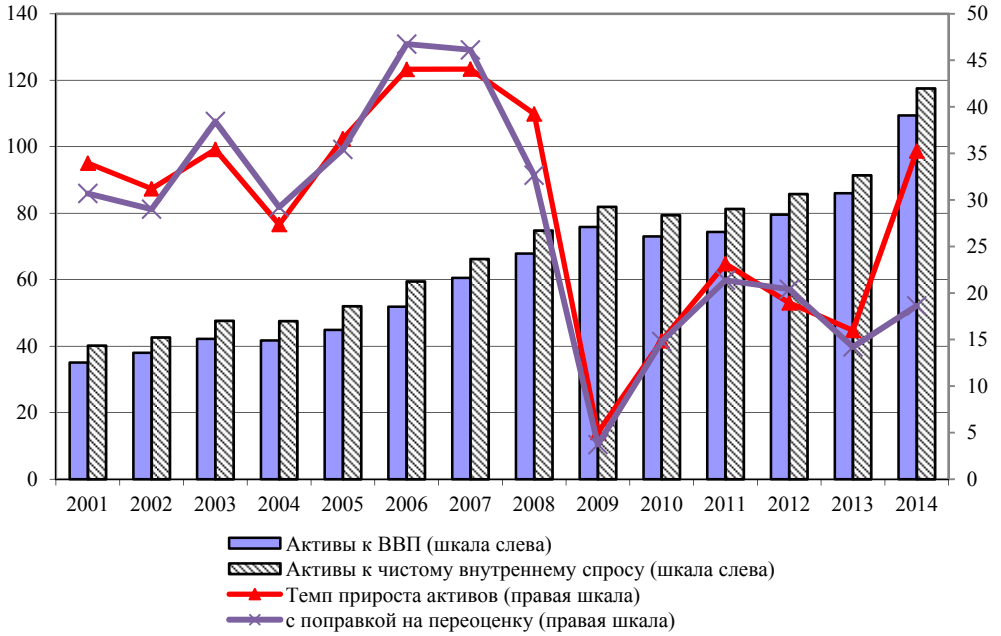
3.9.1. Основные тенденции банковского сектора

К началу 2015 г. российский банковский сектор подошел в состоянии на грани полномасштабного системного кризиса. Основные негативные тенденции сформировались уже давно и их усиление наблюдалось в течение всего прошедшего года. Общее ухудшение экономической динамики и падение доходов широкого круга экономических агентов негативно отразилось как на ресурсной базе банковского сектора, так и на качестве банковских активов. В последние месяцы 2014 г. ситуация в денежной сфере резко обострилась, что выразилось прежде всего в резком падении курса национальной валюты, увеличении спроса на валютные активы и вызванные этим проблемы с банковской ликвидностью. Ужесточение процентной политики Банка России в декабре 2014 г. очевидным образом привело к остановке кредитования и, возможно, значительно ухудшило качество активов, однако, на итоговой отчетности банков за 2014 г., рост рисков по активным операциям банков проявился еще не в полной мере.

Номинальный рост активов банковского сектора в 2014 г. заметно увеличился по сравнению с несколькими предыдущими годами, в первую очередь за счет переоценки валютных активов. Номинальная величина совокупных активов банков за год увеличилась почти на 30%. С устранением эффекта переоценки иностран-

ных валют к рублю темп прироста банковских активов в 2014 г. остался на уровне предыдущего года – около 15%.

Высокий номинальный темп роста активов привел к значительному росту отношения активов банков к размерам российской экономики. Впервые в истории России размер банковского сектора превысил годовую величину ВВП в номинальном выражении и достиг 109% ВВП. Однако во многом это не заслуга самих банков, а результат стечения обстоятельств. Фактор девальвации рубля мы уже отметили. Дополнительный поддерживающий эффект для темпов роста банковского сектора оказала господдержка в виде рефинансирования ЦБ РФ и депозитов Минфина России. Без них рост банковских активов в 2014 г. не превысил бы 9–10%.



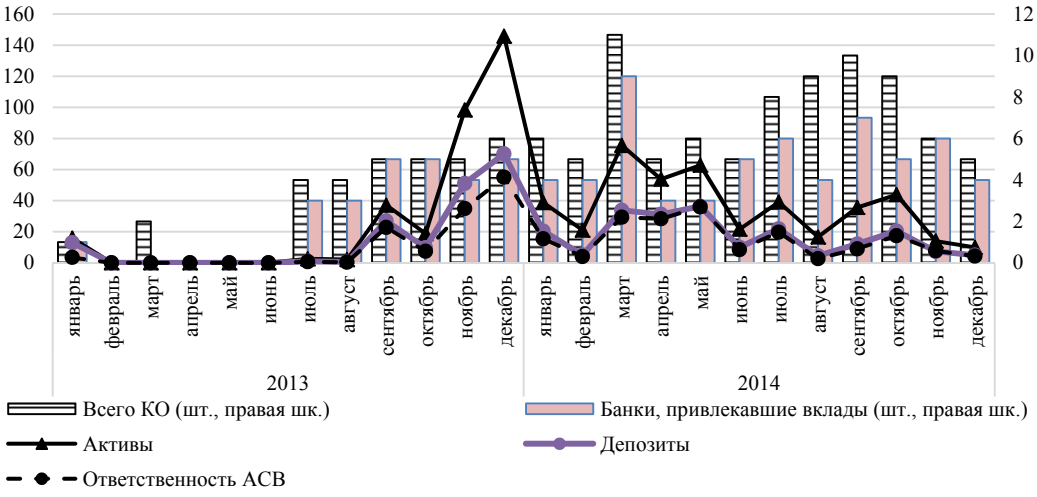
Примечание. Чистый внутренний спрос рассчитывается как ВВП без чистого экспорта и представляет собой оценку внутреннего потребления и накопления в экономике.
Источник: Банк России, Росстат, оценки ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 50. Темп прироста банковских активов и их отношение к ВВП и чистому внутреннему спросу, %

В 2014 г. увеличилась интенсивность отзывов банковских лицензий. За 2014 год лицензии были отозваны у 85 кредитных организаций, в том числе у 61 банка, имевших право на привлечение вкладов населения. Процесс так называемой «зачистки» банковского сектора начался с назначением на должность председателя Центрального Банка Э. Набиуллиной летом 2013 г. С июля по декабрь 2014 г. было отозвано 29 лицензий, включая 25 у банков, привлекавших средства физических лиц. В среднемесячном выражении в 2014 г. лицензии отзывались заметно интенсивнее, чем во втором полугодии 2013 г. – более 7 штук в месяц против менее 5. Прекращение деятельности этих организаций безусловно оказало некоторое негативное влияние на динамику банковских активов, но этот эффект

оказался очень незначительным. Сумма активов банков, у которых в 2014 г. была отозвана лицензия, на последнюю отчетную дату перед лишением права продолжения деятельности составила 432 млрд руб., т.е. менее 1% от величины активов банковского сектора на начало 2014 г. В основном закрывались небольшие по размеру банки, средний размер активов кредитных организаций, лишившихся лицензии в 2014 г. – около 5 млрд руб., а максимальный размер – 40 млрд руб.

Более крупные банки подвергались режиму финансового оздоровления. Наиболее заметные случаи принятий решений о санации банков в 2014 г. касались банков Траст, Мособлбанк и др. Но даже несмотря на то что наиболее крупные проблемные банки в 2014 г. избегали процедуры отзыва лицензии, интенсивная динамика вывода с рынка проблемных банков привела к истощению Фонда обязательного страхования вкладов. Размер Фонда по состоянию на 1 января 2015 г. составил 84 млрд руб., а за вычетом сформированного резерва для выплат по наступившим страховым случаям – 65 млрд руб. В начале 2014 г. объем фонда составлял 140 млрд руб., а в начале 2013 г. – 203 млрд руб. Всего за прошедший год вкладчикам закрытых банков было выплачено более 200 млрд руб., тогда как в 2013 г. – 104 млрд руб., а за все предшествующие годы работы Агентства – всего 73 млрд руб. Оставшиеся средства в Фонде обязательного страхования вкладов не способны покрыть ответственность Агентства перед вкладчиками любого банка из 20 крупнейших.



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

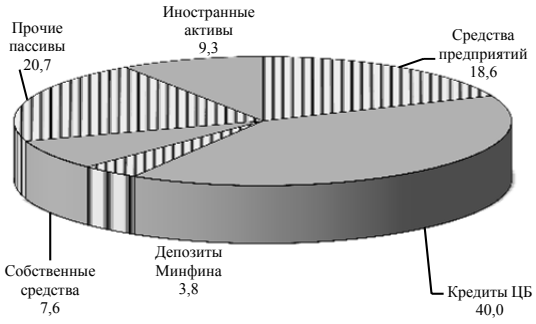
Рис. 51. Основные характеристики отзывов банковских лицензий в 2013–2014 гг.

Основные риски для банковского сектора, реализация которых последовательно нарастала в течение всего 2014 г., сводятся к трем группам:

1. Риски сокращения ресурсной базы и связанные с ними риски ликвидности банковского сектора;
2. Риски ухудшения качества активов;
3. Риски, связанные с нехваткой собственных средств.

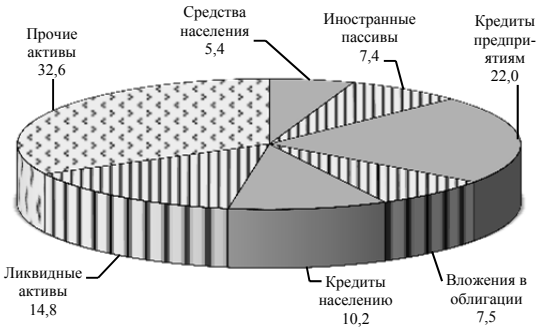
В динамике ресурсной базы банков в 2014 г. превалирующую роль стали играть средства регуляторов денежного рынка – Центрального банка и Минфина, которые обеспечили более 40% прироста ресурсов банковского сектора. Два из трех основных традиционных источников роста банковских ресурсов в 2014 г. перестали выполнять эту функцию. Вклады населения и задолженность перед иностранными кредиторами большую часть года сокращались, требуя отвлечения дополнительных ресурсов вместо пополнения ресурсной базы банков.

Дополнительным ресурсом для банков в 2014 г. выступило сокращение инвестиций в иностранные активы. Можно сказать, что все погашение внешней задолженности банков было обеспечено за счет уменьшения этой категории банковских активов.



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

Рис. 52. Структура формирования ресурсов банковского сектора (рост пассивов и сокращение активов) в 2014 г., в % к итогу



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

Рис. 53. Структура использования ресурсов банковского сектора (рост активов и сокращение пассивов) в 2014 г., в % к итогу

Изменения в распределении активов банковского сектора свидетельствуют о замедлении темпов роста кредитного портфеля. На увеличение совокупной задолженности частных и корпоративных заемщиков было направлено всего лишь около 30% перераспределенных банками финансовых ресурсов, вместо 60%, как это было характерно для периода 2011–2013 гг., в том числе 10% на кредиты физлицам (в 2013 г. – 31%), на кредиты предприятиям 22% (в 2013 г. – 29%). Около 13% ресурсов ушло на погашение задолженности перед иностранным кредиторами и возврат вкладов населению. При этом погашение внешней задолженности, как уже было отмечено выше, скорее всего было профинансировано иностранными же активами.

Значительная доля прочих активов объясняется ростом долговых обязательств, используемых в операциях РЕПО, и увеличением вовлеченности банков в операции с производным финансовыми инструментами. Обе эти статьи баланса невозможно отнести к тому или иному сектору-контрагенту, поскольку банковская отчетность не подразумевает их более подробную классификацию. Кроме того, банки значительно увеличили запас ликвидных активов, что может быть объяснено

созданием резервов ликвидности в условиях высокой неопределенности на финансовых рынках в конце 2014 г.

Далее мы подробно рассмотрим перечисленные выше группы рисков банковской деятельности актуальные на конец 2014 г.

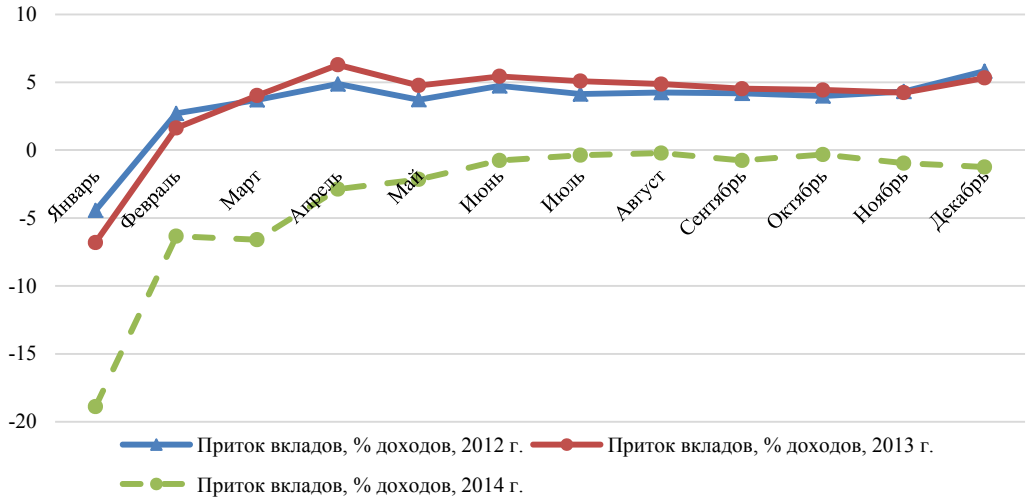
3.9.2. Замедление роста ресурсной базы

Замедление притока частных вкладов

Замедление притока частных вкладов наметилось еще в конце 2013 г. как реакция клиентов банков на активизацию процесса отзывов лицензий кредитных организаций. С начала 2014 г. к этому добавился фактор девальвации, усиливший негативное отношение частных вкладчиков к сбережениям на банковских счетах и депозитах. Приток новых депозитов населения в банки в 2014 г. прекратился. В течение всего года накопленный приток вкладов так и не вышел в положительную область. Если в предшествующие годы население сберегало на банковских счетах около 5% своих доходов, то за 2014 г. наоборот объем вкладов сократился более, чем на 1% от величины денежных доходов населения (*рис. 54*).

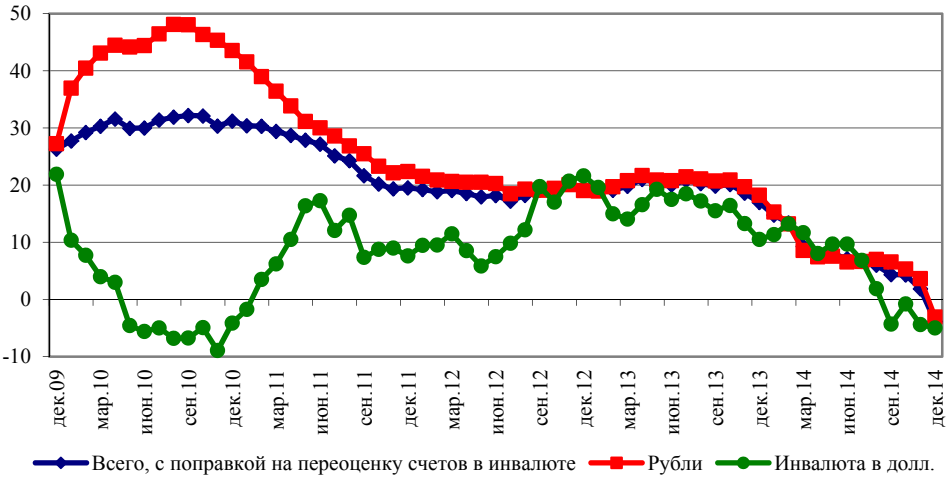
Годовой темп прироста вкладов по итогам года стал отрицательным: с поправкой на переоценку валютных депозитов объем вкладов снизился в 2014 г. на 4,0% (на 684 млрд руб.). С учетом величины процентных выплат, составивших около 5% годовых (863 млрд руб.), население за последний год изъяло из банковского сектора более 1,5 трлн руб.

Альтернативой сбережениям на банковских вкладах для населения традиционно выступает рост спроса на наличную иностранную валюту. За 2014 г. по предварительным оценкам Банка России запас наличной иностранной валюты на территории Российской Федерации увеличился на 34 млрд долл. В рублевом эквиваленте это соответствует 1,4 трлн руб., что очень близко к нашей оценке изъятия вкладов и процентов.



Источник: Банк России, Росстат, оценки ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 54. Приток вкладов населения в банки за период с начала года в % от денежных доходов населения, 2012–2014 гг.



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

Рис. 55. Темп прироста депозитов населения 2010–2014 гг.
(% к соответствующей дате предшествующего года)

Внешняя задолженность

Еще до введения ограничений на внешние займы для российских госбанков динамика совокупной задолженности банков перед нерезидентами стала негативной. В методологии платежного баланса сокращение иностранных обязательств банков началось со II кв. 2014 г. и составило 7,5, 12,1 и 18,4 млрд долл. соответственно во II, III и IV кв. По балансовой отчетности кредитных организаций объем иностранных пассивов также сокращается с апреля 2014 г. С максимума на 1 апреля 2014 г. (176 млрд долл.) к 1 января 2015 г. внешняя задолженность банков сократилась на 36 млрд долл., или на 20%. Из этих 36 млрд долл., 27 млрд долл., или 75%, пришлось на Сбербанк и другие крупные госбанки. Это заметно больше, чем доля госбанков в совокупной задолженности банковского сектора перед нерезидентами – около 60%. Более быстрое сокращение внешней задолженности банков, очевидно, является последствием зарубежных санкций, которые были направлены именно против крупнейших российских банков.

Проблема внешнего фондирования смягчается тем, что для финансирования погашения внешней задолженности были использованы внешние же активы банковского сектора, которые за тот же период (с 1 апреля 2014 г. по 1 января 2015 г.) сократились на 50 млрд долл., из которых 34 млрд долл. – снижение активов госбанков. То есть совокупные вложения в зарубежные активы снизились даже сильнее сокращения объемов внешней задолженности. Последнее объясняется, вероятно, определенным желанием банков подстраховаться в ожидании возможного усиления санкционного давления, способного принудительно ограничить зарубежные операции российских банков.

Задолженность перед регуляторами

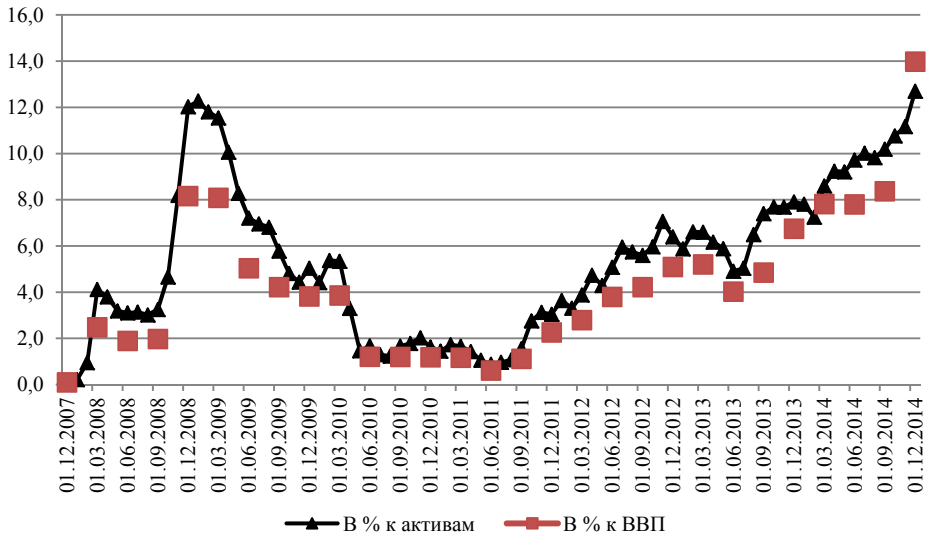
Негативная динамика основных сегментов привлеченных средств банков закономерно привела к росту зависимости банковского сектора от рефинансирования со

стороны Банка России и Минфина. Средства регуляторов компенсировали дефицит прочих привлеченных средств банковского сектора, поддерживая рост кредитования и исключая нарастание проблем с банковской ликвидностью. За 2014 г. задолженность банков перед денежными властями выросла на 5,3 трлн руб. или более чем в два раза, достигнув 9,9 трлн руб. Это составляет 12% от совокупных активов банков, почти достигнув максимума, наблюдавшегося в период кризиса 2009 г. (12,3%). По отношению к размерам экономики зависимость банков от государственной поддержки уже превысила 12% ВВП, тогда как в 2009 г. она достигала лишь 8%. Это связано с отмеченным выше ростом размеров банковского сектора относительно размеров российской экономики.

В конце 2014 г. обострившаяся проблема дефицита валюты на внутреннем рынке, обусловившая возросшую волатильность обменного курса рубля, заставила регуляторов денежного рынка активизировать предоставление валютных средств банкам на возвратной основе. Это, с одной стороны, удовлетворяло спрос на валюту со стороны банков и их клиентов, а с другой стороны, не оказывало давление на обменный курс.

Первые аукционы по операциям РЕПО в иностранной валюте были проведены в ноябре 2014 г., но основной объем валютных средств был предоставлен банкам в декабре 2014 (21,6 млрд долл., против 0,6 млрд долл. в ноябре) По состоянию на 1 января 2015 г. задолженность банков перед Банком России по операциям валютного РЕПО составила 20,2 млрд долл. (часть средств, предоставленных на сроки 1 и 4 недели была уже возвращена). Кроме того, Минфин также начала размещать в банках депозиты в иностранной валюте. На 1 января 2015 г. валютная задолженность банков перед Минфином составила 3 млрд долл.

В общем объеме задолженности банков перед регуляторами по состоянию на начало 2015 г. более 13% составляли средства в иностранной валюте (23 млрд долл., или 1,3 трлн руб.)



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

Рис. 56. Господдержка банковского сектора по отношению к активам банков и размерам российской экономики

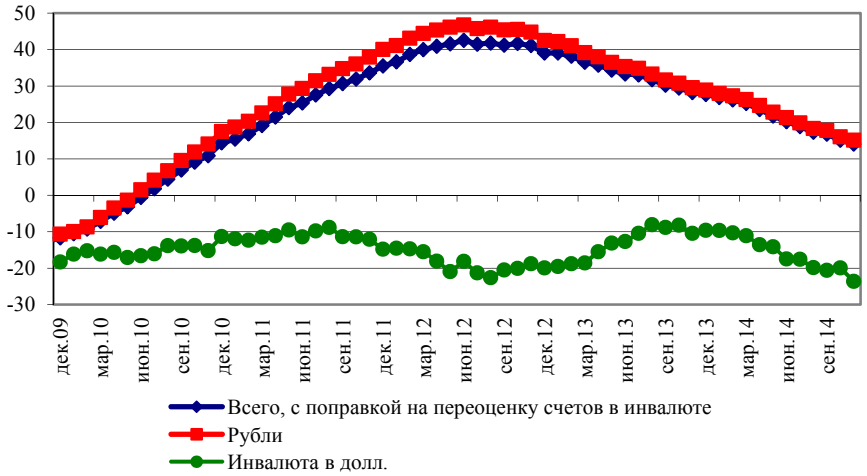
3.9.3. Ухудшение качества активов

2014 г. ознаменовался замедлением темпов роста совокупного кредитного портфеля банков, что очевидным образом вытекало из проблем с ресурсной базой. Годовые темпы прироста суммарной кредитной задолженности физических и юридических лиц снизились с 16,6% по итогам 2013 г. до 12,3% по итогам ноября 2014 г.

Наиболее резким в 2014 г. было замедление роста в розничном сегменте кредитного портфеля. Годовой темп прироста упал с 27,7% по итогам 2013 г. до 11,6% по итогам 2014 г. Валютные кредиты населению в долларовом выражении сократились за год почти на четверть, тем не менее, именно этот сегмент является для банков наиболее проблемным, что связано, главным образом с почти двукратной девальвацией рубля к доллару.

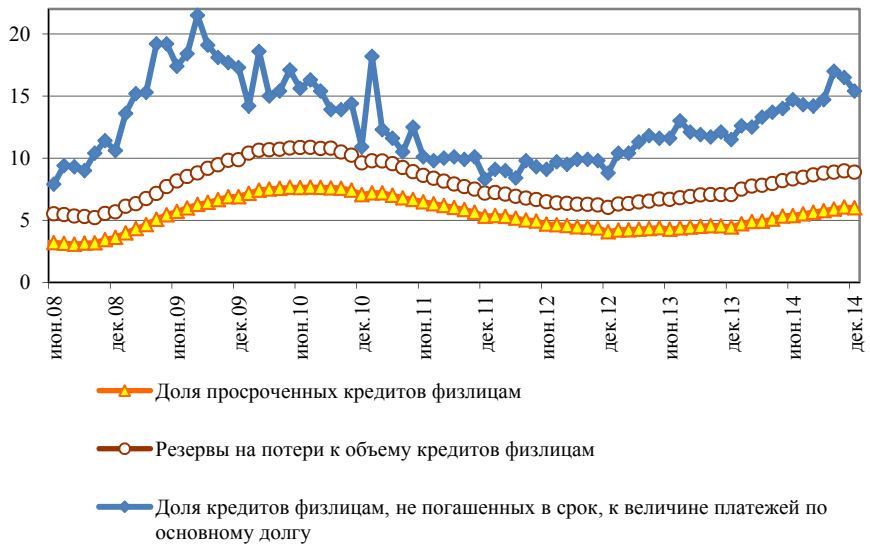
Замедление роста кредитного портфеля сопровождалось ухудшением его качества. За 2014 г. резервы на возможные потери по ссудам выросли на 977 млрд руб. (на 42%), при этом почти 40% от этого роста пришлось на увеличение резервов по просроченным кредитам (389 млрд руб.). Просроченная задолженность выросла на 547 млрд руб. (39%). В результате, доля просроченной задолженности по всем кредитам в общей задолженности выросла за 2014 год с 4,0 до 4,5%, а отношение резервов на возможные потери по ссудам к объему кредитного портфеля – с 6,8 до 7,7%.

Наиболее ярко ухудшение качества кредитного портфеля сказалась на его розничном сегменте. Доля просроченной задолженности по кредитам населению в общей задолженности по кредитам населения выросла к 1 января 2015 г. до 6,0%, а объем резервов на потери по кредитам физлицам – до 8,9% от общего объема задолженности физических лиц перед банками. Кроме того, в конце 2014 г. резко вырос объем платежей, непогашенных в установленный договором срок, – до 15–17% в целом по всем кредитам населения, в том числе до 17–19% по потребительским кредитам (*рис. 58*).



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

Рис. 57. Динамика задолженности населения по банковским кредитам 2010–2014 гг. (% к соответствующей дате предшествующего года)



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

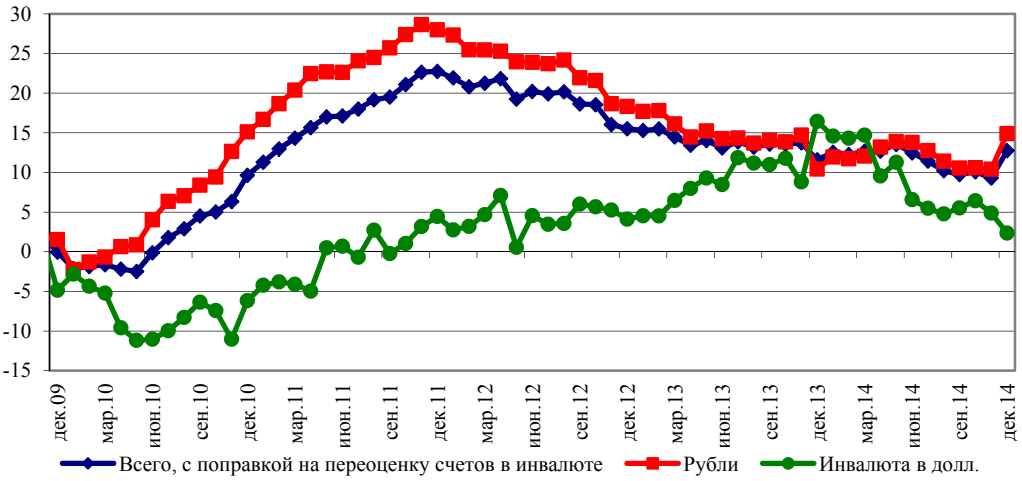
Рис. 58. Показатели качества розничного кредитного портфеля, 2008–2014 гг., %

Показатели качества розничных кредитов в конце 2014 г. приблизительно соответствовали уровню лета 2009 г. При этом отличительной особенностью текущей ситуации является то, что вплоть до конца 2014 г. темп роста кредитной задолженности физлиц всё еще оставался положительным, тогда как летом 2009 г. он упал ниже нуля. Это означает, что в настоящий момент потенциал роста «плохих долгов» оказывается более высоким даже в относительном выражении, не говоря уже об их абсолютных объемах.

Кредитование корпоративных заемщиков в 2014 г. росло довольно низкими темпами. Показатель номинальной динамики задолженности корпоративных клиентов перед банками, выросший до 26% по итогам 2014 г., не должен вводить в заблуждение, т.к. это в значительной степени лишь следствие эффекта переоценки кредитов в иностранной валюте в результате девальвации рубля. С поправкой на переоценку кредитов в иностранной валюте корпоративные кредитный портфель вырос в 2014 г. на 12,7%, что, впрочем, чуть выше, чем в 2013 г. (11,6%).

Это небольшое ускорение роста корпоративной кредитной задолженности перед банками в 2014 г. было обеспечено увеличением темпов роста рублевой задолженности с 10,4% в 2013 г. до 14,9% в 2014 г. Темп роста задолженности в иностранной валюте в долларовом выражении наоборот резко замедлился с 16,4% в 2013 г. до 2,4% в 2014 г. Такая динамики, очевидно, обусловлена значительной девальвацией рубля в 2014 г., в результате которой, обслуживание валютных кредитов стало слишком дорогим для заемщиков, и рост спроса на такие кредиты сильно замедлился.

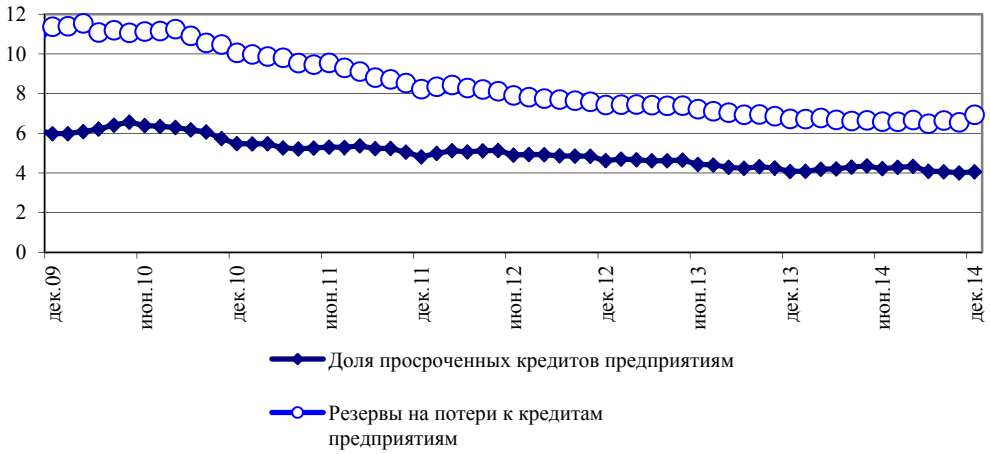
Отдельно стоит отметить, что практически в течение всего года темпы роста как рублевой, так и валютной кредитной задолженности предприятий замедлялись. Темпы роста рублевых кредитов увеличились лишь по итогам декабря, что отчасти связано с эффектом базы – в декабре 2013 г. наблюдалось сжатие объема банковского кредитования реального сектора.



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

Рис. 59. Динамика задолженности корпоративных клиентов по банковским кредитам в 2010-2014 гг. (% к соответствующей дате предшествующего года)

Как ни странно, замедление роста объемов кредитного портфеля пока не сказалось на его качестве. Обычно снижение темпов роста кредитной задолженности проявляет накопившиеся проблемы, что выражается в опережающем росте просроченных кредитов и резервов по ссудам. Тем не менее вплоть до ноября 2014 г. доля просроченной задолженности корпоративных клиентов в общем объеме задолженности корпоративных заемщиков не росла, а значение этого показателя по состоянию на 1 декабря 2014 г. (4,0%) стало самым низким после кризиса 2008–2009 гг. Отношение резервов на возможные потери к объему кредитной задолженности корпоративных заемщиков в 2014 г. также достигало своего посткризисного минимума (6,5%), это случилось чуть раньше – 1 октября 2014 г.



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

Рис. 60. Показатели качества корпоративного кредитного портфеля банков, %, 2010–2014 гг.

Однако в последние месяцы года, в основном в декабре, качество корпоративного кредитного портфеля также начало демонстрировать тенденцию к ухудшению. Если за первые три квартала 2014 г. объем резервов вырос на 119 млрд руб., то в IV кв. –уже на 306 млрд руб. Рост просроченной задолженности в конце года также ускорился. Ее прирост в IV кв. (112 млрд руб.) сопоставим с увеличением за первые три квартала (109 млрд руб.).

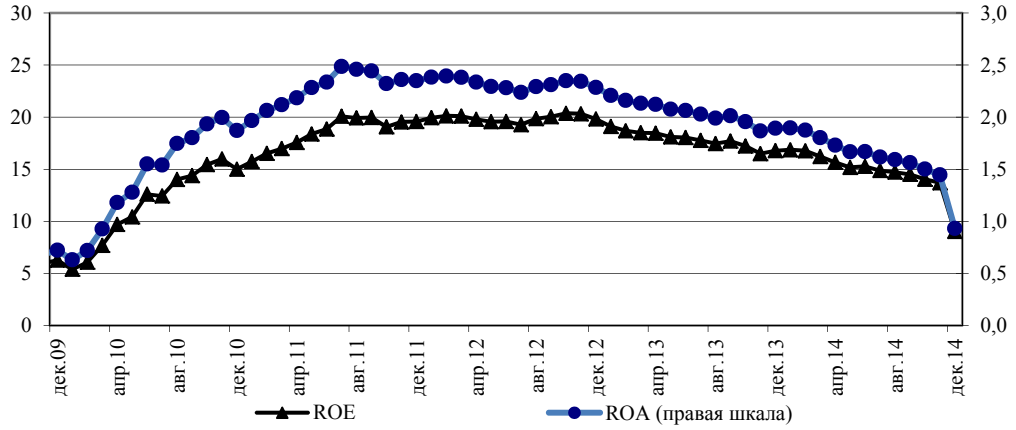
3.9.4. Снижение рентабельности банков

Рентабельность банковского сектора последовательно снижается уже несколько лет. В последние месяцы 2014 г. этот процесс ускорился под воздействием ухудшения качества кредитного портфеля, требующего увеличения отчислений в резервы, и роста ключевой ставки Банка России, ведущей к увеличению стоимости обслуживания средств, полученных от денежных властей, и соответствующего роста стоимости прочих заемных ресурсов. При этом вплоть до декабря 2014 г. кредитные ставки не в полной мере откликались на рост ключевой ставки.

С января по ноябрь 2014 г. ключевая ставка выросла на 4 п.п., а средняя ставка по рублевым кредитам нефинансовым организациям – менее чем на 3 п.п. В декабре 2014 г. ключевая ставка была повышена до 17% годовых, однако в среднем за месяц ее значение составило 13,5%, что на 4 п.п. выше ноябрьского. При этом средневзвешенные ставки по рублевым кредитам предприятиям в декабре 2014 г. выросли более, чем на 6 п.п. Тем не менее рост чистого процентного дохода банковского сектора в 2014 г. резко замедлился. Если в I кв. 2014 г. его величина была на 25% больше, чем в соответствующем периоде 2013 г. то в IV-м – лишь на 2%.

Кроме того, в конце 2014 г., как уже было отмечено выше, банки увеличили отчисления в резервы на возможные потери, а декабрь 2014 г. впервые за длительный период времени оказался убыточным для банковского сектора.

В результате по итогам 2014 г. рентабельность активов банковского сектора упала до 0,9%, а рентабельность собственных средств – до 9%, что близко к финансовым результатам банковского сектора в 2009 г. (0,7% и 6% соответственно).



Источник: Банк России.

Рис. 61. Рентабельность активов (ROA) и собственных средств (ROE) банковского сектора за 12 месяцев, предшествующих отчетной дате, %, 2009–2014 гг.

Раздел 4. Реальный сектор экономики

4.1. Макроструктура производства

4.1.1. Динамика российской экономики в 2014 г.

Анализ динамики макроэкономических показателей российской экономики за период 2009–2014 гг. показал, что постепенное снижение темпов экономического роста сопровождалось усилением диспропорций в сфере производства, снижением инновационной активности производителей, усилением проблем разбалансированности технико-технологических характеристик основных фондов и инвестиций в основной капитал по базовым видам экономической деятельности. Развитие, основанное на экстенсивном использовании основных факторов, увеличение издержек производства снижали конкурентоспособность российской экономики. Расширение внутреннего потребительского спроса поддерживалось опережающим ростом заработной платы относительно производительности труда. Рост инвестиций в основной капитал не приводил к соответствующему повышению отдачи на единицу используемых ресурсов.

В целом макроэкономическая ситуация в 2014 г. определялась тенденциями, сформировавшимися во второй половине 2012 г., и характеризовалась постепенным ослаблением динамики развития за счет факторов как внешнего, так и внутреннего спроса.

Особенности функционирования экономики в 2010–2014 гг. были обусловлены различиями посткризисного восстановления отдельных компонентов совокупного спроса. Если в 2010–2012 гг. темпы роста внутреннего спроса опережали темпы роста ВВП и внешнего спроса, то со II квартала 2013 г. доминирующим фактором в российской экономике стало резкое замедление темпов роста потребительского и инвестиционного спроса. В 2013 г. прирост ВВП замедлился до 1,3% против 3,4% годом ранее, при этом темпы внешнего спроса увеличились до 104,6% против 101,4%, а внутреннего спроса замедлились до 101,3% против 105,5%.

В I–II кварталах 2014 г. темпы роста ВВП сохранялись в области положительных значений и оставались на уровне средних показателей 1-го полугодия 2013 г. Замедление темпов роста внешнего спроса на протяжении 1-го полугодия 2014 г. сменилось спадом во второй половине года на 4,1% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. В IV квартале 2014 г. экспорт российских товаров и услуг составил 92,2% от аналогичного периода предыдущего года и стал одним из

факторов падения квартальных показателей объемов ВВП, что произошло впервые с 2009 г. Ситуация в IV квартале 2014 г. несколько улучшилась за счет опережающего роста потребления домашних хозяйств, поддержанного увеличением отечественного производства товаров и услуг. В результате в целом по итогам 2014 г. темп роста ВВП составил 100,6% при сокращении внешнего спроса на 2,0% и стабилизации внутреннего спроса (*рис. 1*).

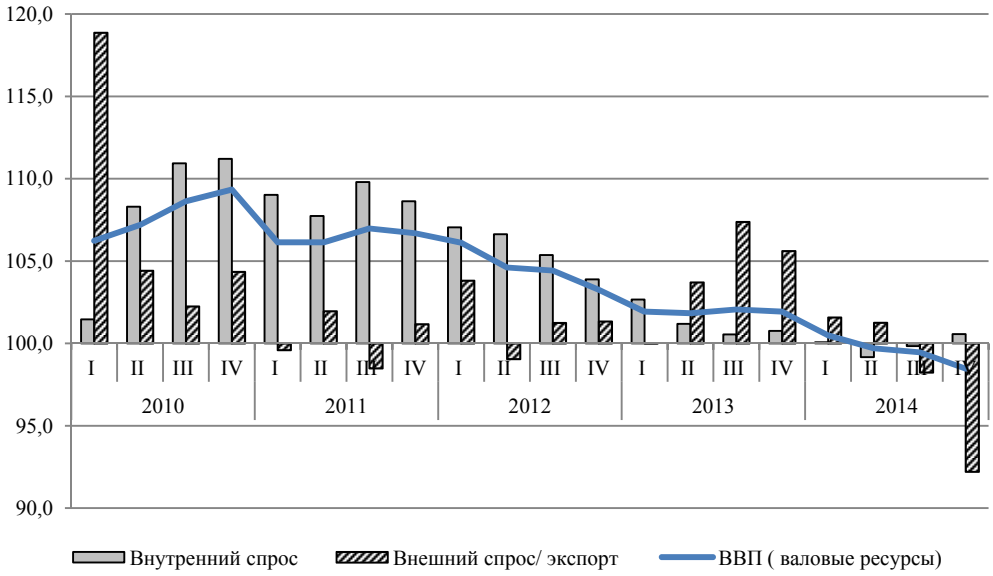
Таблица 1

Основные макроэкономические индикаторы социально-экономического развития в 2008–2014 гг., % к предыдущему периоду

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ВВП	105,2	92,2	104,5	104,3	103,4	101,3	100,6
Индекс промышленного производства	100,6	90,7	107,3	105	103,4	100,4	101,7
Добыча полезных ископаемых	100,4	99,4	103,8	101,8	101	101,1	101,4
Обрабатывающие производства	100,5	84,8	110,6	108	105,1	100,5	102,1
Продукция сельского хозяйства	110,8	101,4	88,5	123,0	95,2	106,2	103,7
Инвестиции в основной капитал	109,9	84,3	106,0	110,8	106,6	99,7	97,5
Оборот розничной торговли	113,7	94,9	106,5	107,1	106,3	103,9	1025
Объем платных услуг населению	104,3	97,5	101,5	103,0	103,7	102,1	101,3
Экспорт	134,6	63,7	132,1	131,3	102,7	98,8	94,9
Импорт	129,4	63,7	133,6	129,7	105,4	102,6	90,2
Индекс потребительских цен, на конец года	113,3	108,8	108,8	106,1	106,6	106,8	111,4
Индекс цен производителей промышленных товаров, на конец года	93,0	113,9	116,7	112,0	105,1	103,7	105,9
Реальные располагаемые денежные доходы населения	102,4	103,0	105,9	100,5	104,6	104,0	99,0
Реальная начисленная заработная плата	111,5	96,5	105,2	102,8	108,4	104,8	101,3
Уровень общей безработицы, %	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5	5,5	5,2

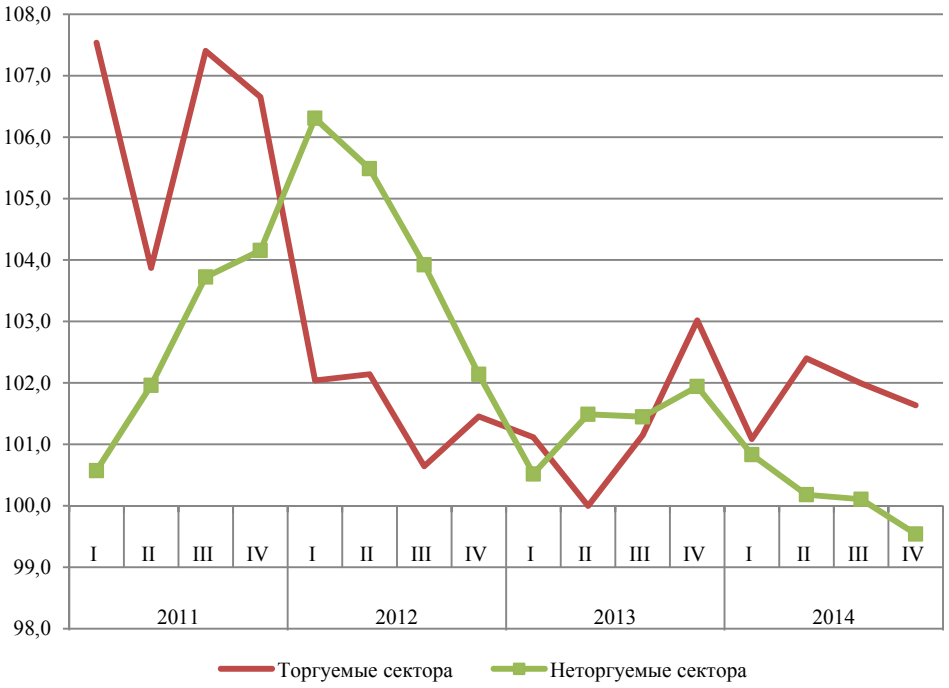
Источник: Росстат.

Индекс выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности в 2014 г. характеризовался постепенным укреплением динамики по сравнению с 2013 г. и составил 100,4%. При этом торгуемые сектора (добывающая, обрабатывающая промышленность и сельское хозяйство) росли быстрее по сравнению с неторгуемыми секторами (торговля, строительство, транспорт, рыночные услуги и др.). Усиление вклада торгуемых секторов экономики фиксировалось со второй половины 2013 г. В 2014 г. прирост в торгуемом секторе экономике составил 1,6% и в неторгуемом секторе – 0,3% при показателе соответственно 1,6 и 4,3% в 2012 г. (*рис. 2*).



Источник: Росстат.

Рис. 1. Динамика ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 2010–2014 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

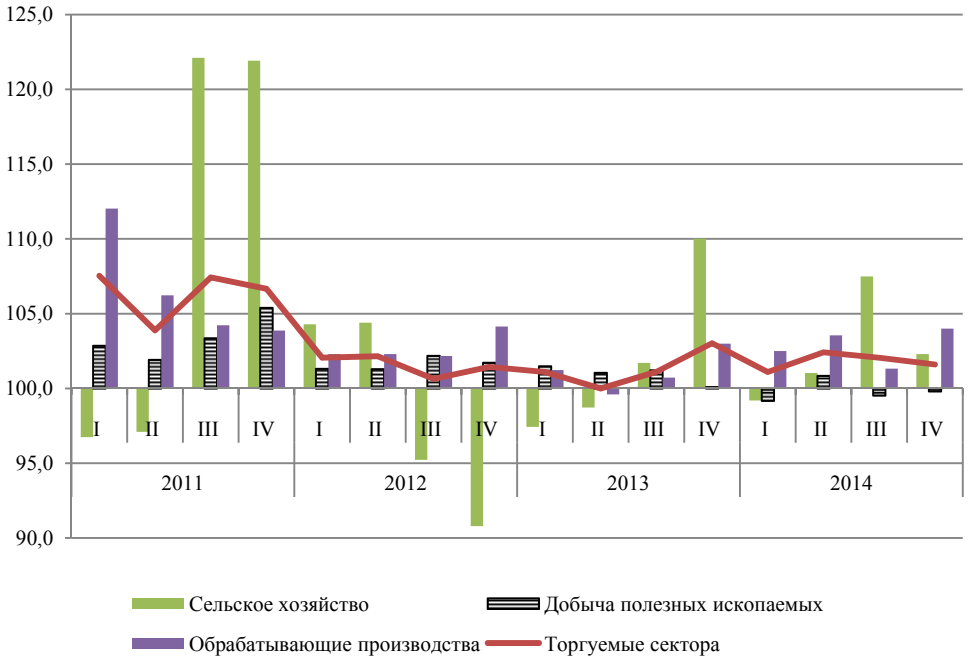


Источник: Росстат.

Рис. 2. Динамика ВВП по торгуемым и неторгуемым секторам экономики в 2011–2014 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

В торгуемом секторе экономики в 2014 г. годовой индекс промышленного производства составил 101,7%. При этом в обрабатывающем производстве, ориентированном преимущественно на внутренний рынок, выпуск в 2014 г. увеличился на 2,1% против 0,9% годом ранее. На характер промышленной динамики в 2014 г. позитивное влияние оказало и постепенное ускорение темпов в добыче полезных ископаемых. Индекс физического объема производства в добыче полезных ископаемых в 2014 г. составил 101,4% к предыдущему году. В 2014 г. увеличился и позитивный вклад сельскохозяйственного производства в общеэкономические показатели. В торгуемом секторе обесценение рубля способствовало оживлению экономической активности и развитию импортозамещения (*рис. 3*).

Загрузка производственных мощностей в промышленности в 2014 г. вернулась к уровням 2012 г. При этом в 2014 г. рост производительности в торгуемом секторе превысил показатели по неторгуемому сектору. Кроме того, вовлечение резервных мощностей не потребовало дополнительных инвестиционных расходов.



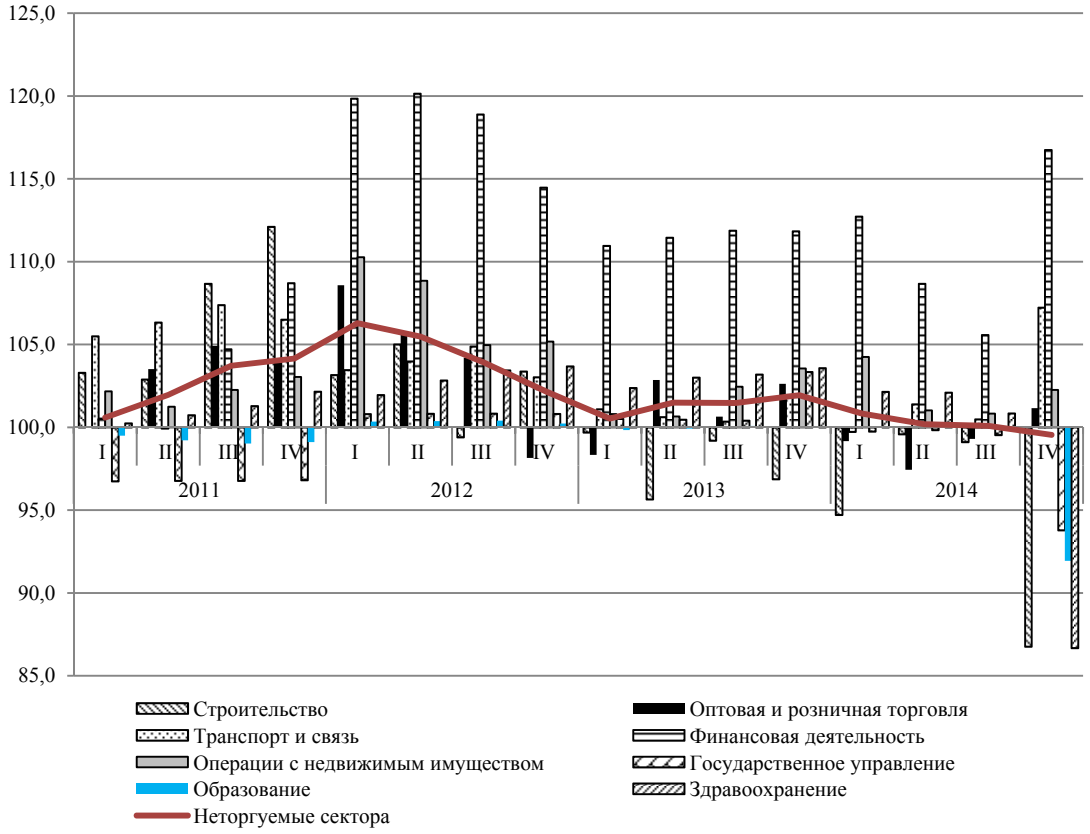
Источник: Росстат.

Рис. 3. Динамика ВВП в торгуемым секторе экономики в 2011–2014 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

В 2013–2014 гг. замедление внутреннего спроса наиболее сильно затронуло неторгуемый сектор экономики, который служил основным источником экономического роста в течение предыдущих трех лет. Темпы прироста оборота розничной торговли достигли пиковых значений в IV квартале 2011 г., а затем на протяжении 2012–2014 гг. систематически замедлялись, но оставались при этом основным драйвером, поддерживающим позитивную динамику развития. В 2014 г. индекс оборота розничной торговли составил 102,5% при 103,9% годом ранее, а оптовой

торговли – соответственно 97,6% против 100,6%. Динамика потребительского спроса в сфере неторгуемых рыночных услуг определялась замедлением роста доходов населения, растущей инфляцией и усилением долгового бремени населения, что привело к ослаблению динамики розничной и оптовой торговли.

Крайне негативное влияние на макроэкономическую ситуацию в российской экономике оказало замедление с IV квартала 2011 г. деловой активности в строительно-инвестиционном комплексе, которое с 2013 г. перешло в стадию сокращения объемов работ в строительстве. В 2014 г. падение инвестиций в основной капитал достигло 2,5% при сокращении объемов работ в строительстве в годовом выражении на 4,5%. Неблагоприятное влияние на общеэкономическую динамику оказали стагнация спроса на услуги транспорта и замедление темпов роста предоставления услуг связи до 100,5% в 2014 г. против 104,5% годом ранее. В сегменте неторгуемых товаров устойчивой позитивной динамикой характеризовался только сектор финансовых услуг и операций с недвижимостью (*рис. 4*). Замедление динамики предоставления социальных услуг на протяжении предыдущих трех кварталов в IV квартале 2014 г. сменилось резким падением темпов в таких сегментах социальных услуг, как здравоохранение, образование.



Источник: Росстат.

Рис. 4. Динамика ВВП в неторгуемом секторе экономики в 2011–2014 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

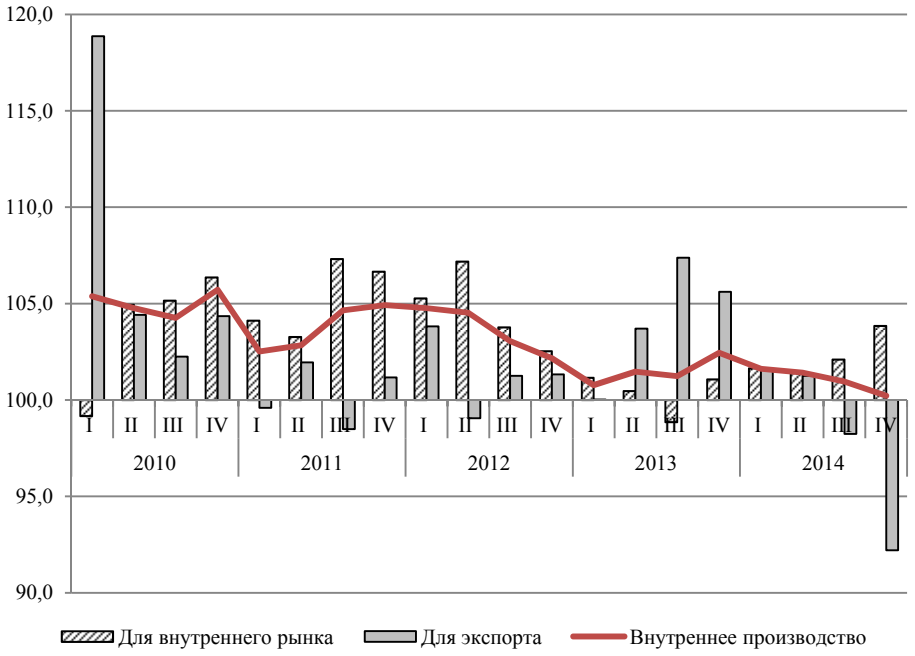
Основные показатели внутреннего рынка определялись соотношением темпов роста отечественного производства для внутреннего потребления и внешнего рынка, с одной стороны, и динамики и структуры импорта – с другой. Замедление внутреннего производства было обусловлено как низкой конкурентоспособностью отечественных 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.

Усиление концентрации доходов в экспортоориентированном секторе промышленности при неразвитой структуре межотраслевого перераспределения ресурсов оказывало давление на внутренний рынок. В 2010–2011 г. развитие экспортного сектора экономики предопределило интенсивность выхода из кризиса отечественного производства для внутреннего рынка на докризисный уровень 2008 г. В 2012–2013 гг. ситуация осложнилась нестабильностью динамики отечественного производства товаров как для внутреннего, так и для внешнего рынка. Снижение спроса со стороны экспортоориентированных производств во II квартале 2012 г. – I квартале 2013 г. привело к существенному ослаблению темпов роста отечественного производства. С III квартала 2012 г. сокращение инвестиционного спроса и ослабление динамики потребительского спроса вызвали замедление темпов роста выпуска товаров и услуг для внутреннего рынка, которое сохранялось до 1-го полугодия 2014 г.

При изменении внешнеторговой конъюнктуры во 2-м полугодии 2014 г. произошло ускорение динамики производства отечественных товаров и услуг для внутреннего рынка благодаря повышению темпов роста обрабатывающих производств, в том числе развитию импортозамещения в отраслях, производящих товары, на которые было наложено эмбарго. При этом производство для внутреннего рынка ослабило влияние тенденций к сокращению экспорта за счет переориентации товарных потоков на внутренний рынок, а импорта – благодаря увеличению производства российских товаров-субститутов. В результате по итогам 2014 г. динамика отечественного производства сохранилась в области положительных значений (100,9% к 2013 г.) при увеличении производства товаров для внутреннего рынка на 2,3% и сокращении импорта на 6,8% (*рис. 5*).

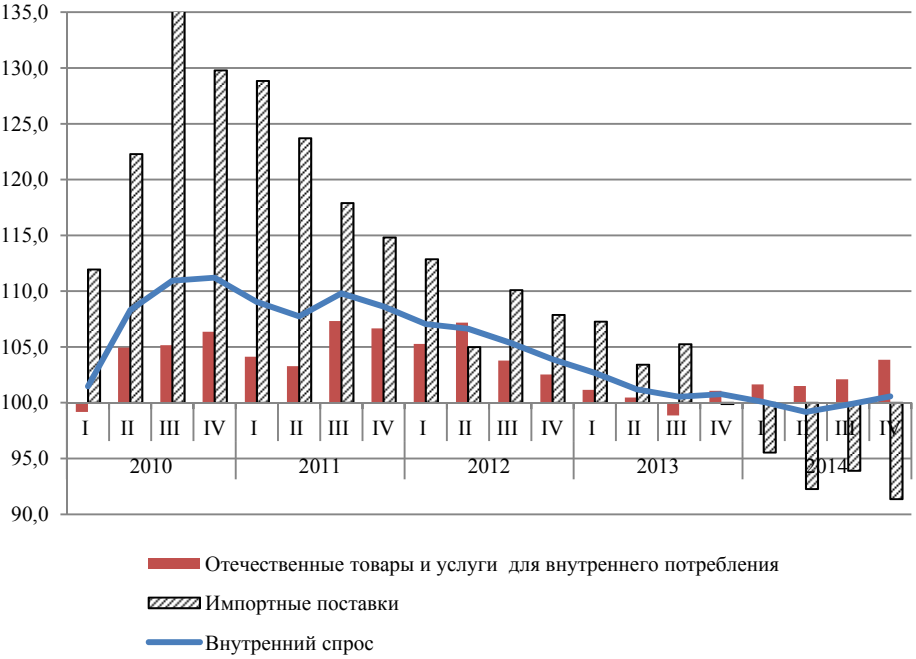
Отмечая значимость динамики внутреннего рынка как доминирующего фактора развития российской экономики в последние годы, следует отметить особенности формирования ресурсов внутреннего рынка. Масштабное падение импорта в 2014 г., как и в 2009 г., определило структурные изменения внутреннего рынка. При ослаблении потребительского спроса, доходов населения и курса рубля произошло некоторое повышение доли предложения товаров отечественного производства.

Вместе с тем слабый рост производства товаров и услуг для внутреннего рынка оставался явно недостаточным, чтобы приостановить тенденцию сокращения внутреннего спроса и на потребительском, и на инвестиционном рынке. В 2014 г. доля импорта в ресурсах внутреннего рынка составляла 24,5%, а в товарных ресурсах розничной торговли – 41,0% (*рис. 6*). Несмотря на определенные позитивные сдвиги по укреплению позиций отечественных производителей, очевидно, что устойчивое изменение структуры ресурсов внутреннего рынка в пользу отечественного производства требует значительных усилий и времени.



Источник: Росстат.

Рис. 5. Динамика отечественного производства товаров и услуг по компонентам в 2010–2014 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года



Источник: Росстат.

Рис. 6. Динамика внутреннего спроса по компонентам в 2010–2014 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

При сложившейся структуре конкурентоспособных мощностей импортозамещение в 2010–2014 гг. концентрировалось в сегменте производств с высокой долей промышленной сборки. Это определяло изменение пропорций между импортом инвестиционных и промежуточных товаров (*табл. 2*). В частности, повышение доли товаров промежуточного потребления в импорте отражало недостаточный уровень локализации основного производства и компонентов.

Таблица 2

Структура импорта по функциональному характеру использования (по методологии платежного баланса), % к итогу, 2010–2014 гг.

	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	38,0	23,2	38,8
II квартал	34,7	26,1	39,2
III квартал	35,6	23,4	41,0
IV квартал	36,5	25,2	38,3

Источник: Росстат.

Повышение в 2013–2014 гг. доли инвестиционных и промежуточных товаров в структуре импорта при сокращении доли потребительских товаров явилось качественно новым для российской экономики процессом. При прочих равных условиях динамичный рост импорта должен был способствовать изменению конкурентной среды, и развитие реального сектора в данной ситуации должно было зависеть от интенсивности внутренних инвестиций, ориентированных на модернизацию и диверсификацию производства. Вместе с тем высокая доля импорта в обороте розничной торговли и в объеме инвестиций в основной капитал усиливала зависимость баланса валовых ресурсов экономики от изменений внешнеэкономической конъюнктуры. В 2014 г. 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 в 2014 г. возникли из-за введенных ограничений на поставки отдельных видов технологического оборудования, необходимых для реализации инвестиционных планов добывающих и обрабатывающих производств и инфраструктурных проектов.

4.1.2. Использование ВВП в 2010–2014 гг.

Основным фактором позитивного тренда российской экономики в 2010–2014 гг. оставалось потребление населения, однако вклад домашних хозяйств и сектора государственного управления в динамику ВВП на протяжении этого периода существенно ослабевал. На динамику потребительского спроса существенное влияние оказывали торможение темпов роста реальных доходов, повышение уровня нагрузки на домохозяйства по погашению задолженности по кредитам, рост инфляции при сохранении высокой доли конвертации доходов в иностранную валюту.

Экономическая модель 2010–2014 гг. была ориентирована на первоочередное выполнение государственных социальных гарантий и обязательств. В целях поддержания уровня жизни населения и сохранения социальной стабильности расходы на государственное управление повысились с 18,78% ВВП в 2010 г. до 19,9% ВВП в 2014 г. и в целом за период оставались выше докризисного уровня (*табл. 3*).

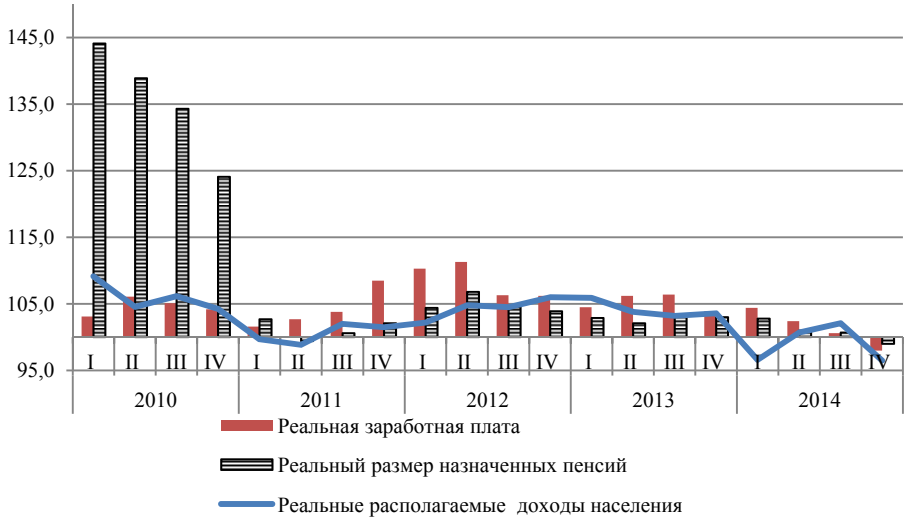
Таблица 3

Структура использованного ВВП в 2010–2014 гг., % к итогу, в действующих ценах

	2010	2011	2012	2013	2014
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100
В том числе:					
Расходы на конечное потребление	70,2	67,1	69,1	72,5	73,9
домашних хозяйств	51,0	48,6	49,9	52,4	53,7
государственного управления, включая индивидуальные товары и услуги и коллективные услуги	18,7	18,1	18,8	19,7	19,9
некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Валовое накопление	22,6	25,0	24,9	22,9	20,9
Чистый экспорт	8,1	8,5	7,3	5,9	6,9
Статистическое расхождение	–0,9	–1,2	–1,5	–0,4	–1,7

Источник: Росстат.

В 2013 г. реальные доходы населения превысили докризисный уровень, и потенциал повышения расходов на оплату труда и социальные выплаты к 2014 г. был в заметной степени исчерпан. Реальные располагаемые доходы населения в 2014 г. составили 99,0%, реальная заработная плата, на которую приходится доминирующая часть доходов населения, – 101,3% и реальный размер назначенных пенсий – 100,9% относительно соответствующих показателей 2013 г.



Источник: Росстат.

Рис. 7. Динамика реальных доходов населения в 2010–2014 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Оплата труда в 2014 г. в денежных доходах населения составила 66,7% (+1,4 п.п. к 2013 г.), социальные выплаты – 18,2% (–0,4 п.п.) при дальнейшем сокращении вклада доходов от собственности и предпринимательской деятельности. С учетом того что оплата труда оказывает доминирующее влияние на уровень доходов населения, обозначившаяся к концу года тенденция к снижению реальной заработной платы является основным фактором, определяющим социальные параметры уровня жизни населения в 2015 г. (*табл. 4*).

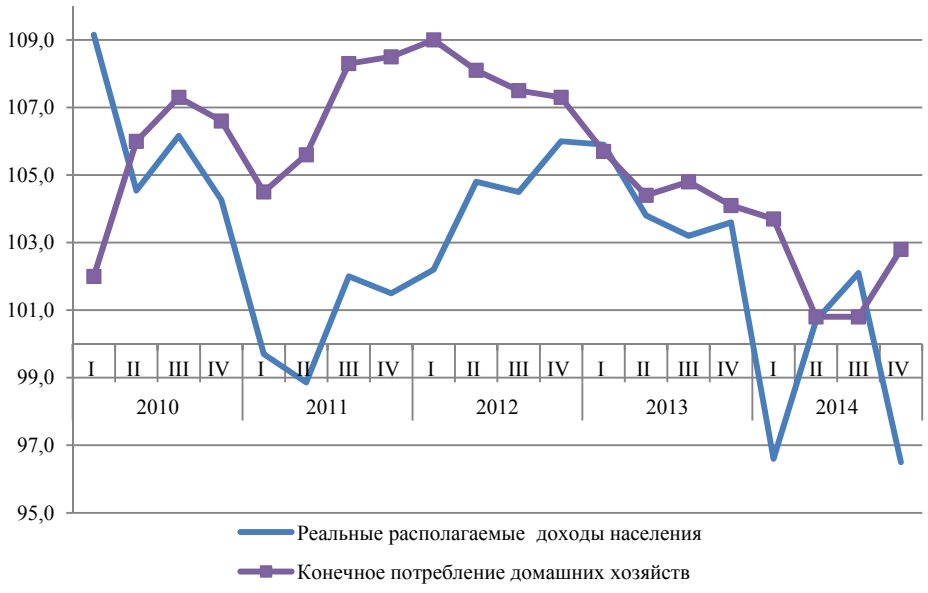
Таблица 4

Структура денежных доходов населения в 2010–2014 гг., % к итогу

	2010	2011	2012	2013	2014
Всего денежных доходов	100	100	100	100	100
Оплата труда, включая скрытую зарплату	65,2	65,6	66,0	65,3	66,7
Доходы от предпринимательской деятельности	8,9	8,9	8,6	8,6	7,8
Социальные выплаты	17,7	18,3	18,3	18,6	18,2
Доходы от собственности	6,2	5,2	5,1	5,5	5,3
Другие доходы	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Источник: Росстат.

В 2014 г. темпы роста расходов на конечное потребление домашних хозяйств начали заметно замедляться. Во II–III кварталах 2014 г. темп прироста расходов на конечное потребление домашних хозяйств составил 0,8% при показателе 4,6% годом ранее, что обусловлено стабилизацией реальных доходов населения на уровне января – сентября 2013 г. Темпы роста реальной заработной платы в январе – сентябре оставили 102,4% против 105,8% годом ранее, реального размера назначенных пенсий –соответственно 101,5% против 102,7%.

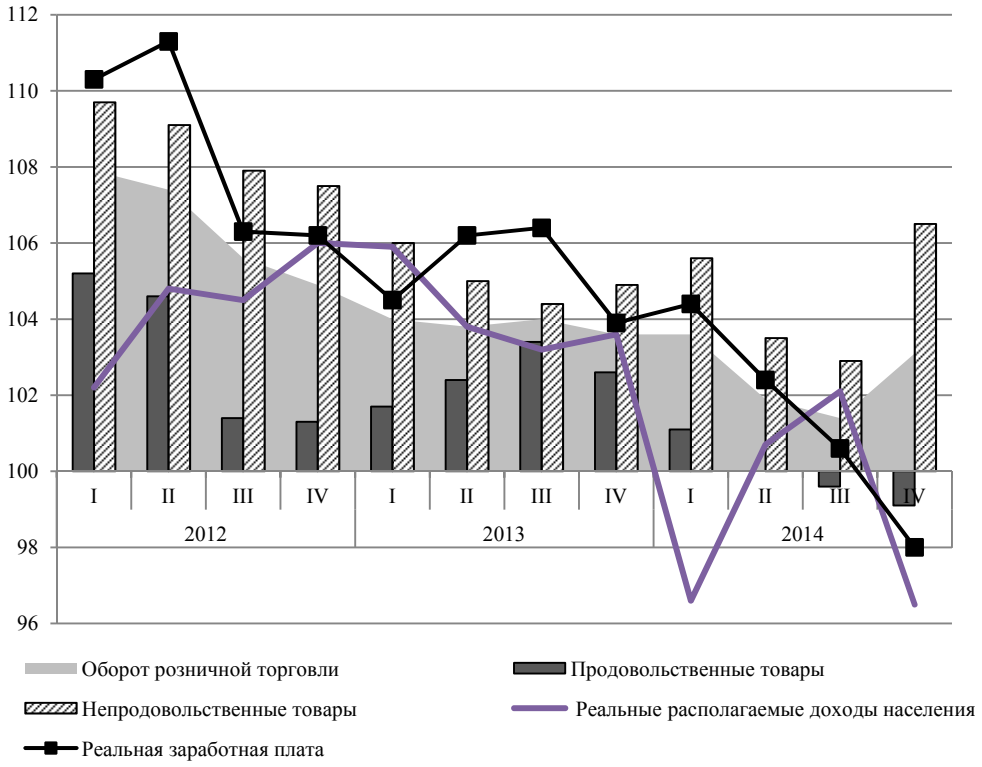


Источник: Росстат.

Рис. 8. Динамика реальных располагаемых доходов населения и конечного потребления домашних хозяйств, % к соответствующему кварталу предыдущего года

В IV квартале 2014 г. при снижении реальных доходов населения на 3,5% и реальной заработной платы на 2,0% относительно аналогичного периода предыдущего года резко возросшие инфляционные ожидания при снижении курса рубля и удорожания импортных товаров существенно повлияли на потребительское поведение, что привело к росту расходов домашних хозяйств на 2,8% относительно IV квартала 2013 г. и на 7,0% по сравнению с предыдущим кварталом. В результате по итогам 2014 г. прирост расходов на конечное потребление домашних хозяйств составил 1,9% при 5,0% годом ранее.

При общей тенденции к замедлению темпов роста расходов на конечное потребление населения прирост оборота розничной торговли в 2014 г. составил всего лишь 2,5% и платных услуг населению 1,3% к соответствующему периоду предыдущего года. Устойчивое замедление динамики оборота розничной торговли происходило в 2014 г. одновременно в сегментах продовольственных товаров (99,9% к 2013 г.) и непродовольственных товаров (104,7%). На динамику оборота розничной торговли в 2014 г. существенное влияние оказала динамика цен. Индекс потребительской инфляции в 2014 г. составил 111,4%. Доминирующее влияние на инфляцию оказывало повышение цен на продовольственные товары в 2014 г. на 15,4% при показателе 7,3% годом ранее. Индексы цен на непродовольственные товары и платные услуги населению за 2014 г. повысились соответственно на 8,1 и 10,5%.



Источник: Росстат.

Рис. 9. Индексы реальных доходов населения и оборота розничной торговли в 2012–2014 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Неопределенность экономической ситуации и возрастающие инфляционные риски довольно существенно изменили структуру расходов населения. В 2014 г. основной характеристикой изменения потребительского поведения населения стало усиление процессов конвертации сбережений в валюту (*табл. 5*).

Среди составляющих внутреннего спроса на протяжении 2013–2014 гг. наибольшее сужение наблюдалось у инвестиционного спроса. В 2014 г. инвестиции в основной капитал составили 97,5% от показателя предыдущего года, и их негативное влияние на динамику ВВП усилилось, если учитывать падение инвестиционной и строительной активности уже в 2013 г. Если в I квартале 2014 г. снижение инвестиций в основной капитал объяснялось задержкой финансирования государственных капитальных вложений, то на ситуацию во II–IV кварталах доминирующее влияние стали оказывать рост стоимости кредитных ресурсов, ограничения на доступ российских компаний к заимствованию на мировых финансовых рынках и высокие геополитические риски.

Таблица 5

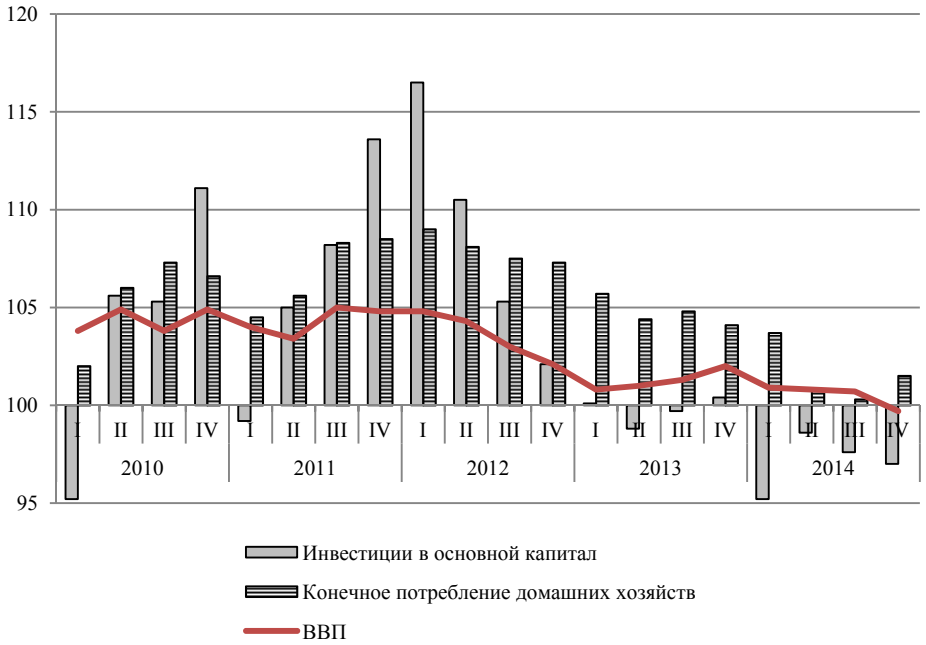
Структура денежных расходов населения в 2013–2014 гг., % к итогу

	Денежные доходы	Покупка товаров и оплата услуг	В том числе		Оплата обязательных платежей	Сбережения	Из них	Покупка валюты	Прирост (+), уменьшение (-) денег на руках населения
			покупка товаров	оплата услуг			во вкладах и ценных бумагах		
2013	100	73,6	55,9	15,5	11,7	9,8	6,3	4,2	0,7
I квартал	100	78,3	58,7	17,3	11,2	9,8	5,2	3,7	-3
II квартал	100	72,8	55,1	15,6	11,8	9,7	7,9	3,9	1,8
III квартал	100	76,7	58,1	16,1	11,8	6,9	2,9	5,2	-0,6
IV квартал	100	68,3	52,7	13,7	11,8	12,3	8,5	4	3,6
2014	100	75,1	57,5	15,3	11,9	6,9	0,7	5,9	0,2
I квартал	100	82,3	61,8	17,6	12,1	0,3	-6,9	7	-1,7
II квартал	100	73	55,5	15,2	11,5	10	5,1	4,6	0,9
III квартал	100	75,4	57,6	15,3	11,9	7,2	2,6	4,6	0,9
IV квартал	100	71,6	56	13,6	12	8,7	0,7	7,3	0,4
Октябрь	100	75,5	58,1	15,1	11	6,5	0,6	8,6	-1,6
Ноябрь	100	76,7	59,3	15,3	11	6,7	0,6	5,8	-0,2
Декабрь	100	65,4	52,2	11,5	13,4	11,7	0,9	7,3	2,2

Источник: Росстат.

Ситуация усугубилась увеличением масштабов оттока капитала. Если за январь – сентябрь 2014 г. вывоз капитала составил 78,6 млрд долл., то только за один IV квартал – 72,8 млрд долл. В результате по итогам 2014 г. отток капитала превзошел объем кризисного 2008 г. и достиг 151,5 млрд долл., что в 2,47 раза превысило соответствующий показатель предыдущего года. Возросшие экономические и геополитические риски привели к более чем трехкратному сокращению объема прямых иностранных инвестиций.

Сравнение динамики ВВП по компонентам конечного использования показывает сокращение доли валового накопления и чистого экспорта. Под влиянием резкого падения доходов экономики доля валового сбережения в ВВП в 2014 г. снизилась до 26,1% при 27,5% в 2013 г., а доля инвестиций в основной капитал – до 19,0% при среднем за период 2010–2013 гг. уровне 19,8% ВВП.



Источник: Росстат.

Рис. 10. Динамика конечного потребления домашних хозяйств и инвестиций в основной капитал в 2010–2014 гг., % к предыдущему году

Счет операций с капиталом платежного баланса иллюстрирует асимметрию формирования внутренних ресурсов сбережения и их использования на инвестиционные цели. Характерной чертой российской инвестиционной модели являются значительные объемы сбережений, немалую часть которых экономика не способна трансформировать в инвестиции. Заметим, что анализ счета с капиталом показывает, что российская экономика на протяжении всего последнего десятилетия является чистым кредитором.

Таблица 6

Основные показатели инвестиционного потенциала экономики в период 2008–2014 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Валовое сбережение	33,3	24,6	29,8	32,9	30,9	27,5	26,1
Валовое накопление	25,5	18,9	22,6	25,0	24,9	22,9	20,9
Из него:							
валовое накопление основного капитала	22,3	22,0	21,6	21,4	21,9	21,9	20,7
изменение запасов материальных оборотных средств	3,2	-3,1	1,0	3,6	2,9	1,0	0,2
Инвестиции в основной капитал	21,3	20,6	19,8	19,3	20,2	20,0	19,0
Средства Резервного фонда, на конец года	9,8	4,7	1,7	1,5	3	4,3	6,4
Средства Фонда национального благосостояния, на конец года	6,3	7,1	5,8	5	4,3	4,3	4,4
Вклады (депозиты) физических лиц, на конец года	14,3	19,3	21,2	21,3	22,8	24,7	26,3

Источник: Росстат.

4.1.3. Структура формирования ВВП по источникам доходов

Посткризисное развитие экономики в целом привело к воспроизводству экономических пропорций, характерных для 2007 г., что и стало одним из факторов замедления темпов экономического роста в 2011–2014 гг. Низкие темпы роста рос-

сийской экономики являются отражением снижающегося потенциала развития. Подтверждением этого является средняя загрузка производственных мощностей на уровне докризисного максимума при отсутствии масштабных инвестиций, а также рекордно низкий уровень безработицы.

Ситуация осложнялась долгосрочной тенденцией роста издержек производства, связанной с тарифной политикой инфраструктурных монополий, опережающим ростом цен на сырье и материалы по сравнению с ценами на конечные товары и ростом затрат на рабочую силу.

Динамика экономических отношений в 2010–2014 гг. характеризовалась перераспределением доходов от предприятий к населению. Доля оплаты труда в ВВП повысилась с 49,7% в 2010 г. до 52,3% в 2014 г. Это привело к тому, что сектор производства товаров столкнулся с серьезными ограничениями для дальнейшего повышения расходов на заработную плату с учетом действующей с 2012 г. тенденции ослабления темпов роста как объемов производства, так и производительности труда.

Таблица 7

Структура формирования ВВП по источникам доходов в 2010–2014 гг., % к итогу, в текущих ценах

	2010	2011	2012	2013	2014
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100
В том числе:					
оплата труда наемных работников, включая скрытые оплату труда и смешанные доходы	49,7	49,6	50,2	51,8	52,3
чистые налоги на производство и импорт	17,7	19,4	15,9	15,2	15,2
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	32,6	31,0	33,9	32,9	32,5

Источник: Росстат.

При снижении финансовых результатов деятельности предприятий и организаций обрабатывающей промышленности в 2014 г. у них произошло изменение ценовой политики. Индекс цен в обрабатывающем производстве в 2014 г. повысился на 8,5% против 1,6% годом ранее. Сальдированный финансовый результат деятельности организаций в целом по экономике по итогам 2014 г. сократился на 9,9% по сравнению с предыдущим годом. Снижение финансовых результатов обусловлено сохранением низкой деловой активности, ухудшением условий внешней торговли, сужением потребительского и инвестиционного спроса.

Динамика промышленного производства в 2014 г. в значительной степени зависела от условий кредитования и финансирования оборотного капитала. Доля оборотного капитала, которая финансируется за счет банковского кредита, составляет в обрабатывающей промышленности около 40%, а в производстве машин и оборудования – почти 80%, что связано с длительными технологическими производственными циклами. Соответственно, ограничения доступа компаний к заимствованию на мировых финансовых рынках, удорожание кредитов и девальвация рубля привели к росту цен производителей, что оказало дополнительное давление на уровень рентабельности и прибыли предприятий.

Сальдированный финансовый результат деятельности организаций в целом по экономике снижается с 2013 г. Динамика сальдированного финансового результата деятельности предприятий и организаций была в течение года неоднородна:

рост в 1-ом полугодии 2014 г., с августа сменился падением под влиянием секторальных и финансовых санкций. По итогам 2014 г. он сократился на 9,1% против 2013 г. и на 23% относительно 2012 г.

Отрицательная динамика сальдированного финансового результата деятельности организаций была обусловлена продолжающимся сужением спроса, особенно инвестиционного, замедлением роста спроса на потребительском рынке, а в конце года – ухудшением внешнеэкономической конъюнктуры на углеводороды, ростом издержек.

Динамика сальдированного финансового результата по отдельным видам деятельности в зависимости от их ориентации на экспорт или на внутренний рынок разнонаправленная.

Девальвация рубля положительно сказалась на финансовых результатах в добывающем секторе (рост на 54,4%, годом ранее – падение на 2,6%), в том числе в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых (рост на 62,6%, годом ранее – на 1,9%).

Практически во всех видах деятельности, ориентированных на конечный спрос, сальдированный финансовый результат предприятий снижается с августа 2014 г. В обрабатывающих производствах в 2014 г. сальдированный финансовый результат сократился на 44,0% (годом ранее – снижение на 28,2%).

В 2014 г. наблюдалось изменение структуры сальдированного финансового результата в обрабатывающих производствах за счет увеличения доли металлургического сектора, получившего дополнительный рост прибыли от ослабления курса рубля, улучшения конъюнктуры на мировых рынках и роста внутренних цен, а также увеличения доли пищевых производств за счет более высокого роста цен вследствие ослабления конкуренции импорта и объемов производства.

В производстве товаров инвестиционного спроса в 2014 г. были зафиксированы усиление спада сальдированного финансового результата и снижение рентабельности производства.

Отрицательная динамика сальдированного финансового результата наблюдается в основных секторах экономики – в строительстве (81,9% к 2013 г.), в транспорте и связи (42,1%).

Таблица 8

Рентабельность проданных товаров, продукции и услуг, а также активов организаций по видам экономической деятельности в 2012–2014 гг., в %

	Рентабельность					
	проданных товаров, продукции и услуг			**активов**		
	2012	**2013**	**2014**	**2012**	**2013**	**2014**
1	2	3	4	5	6	7
Всего	**9,7**	**7,7**	**8,6**	**6,8**	**5,0**	**3,9**
В том числе:						
сельское хозяйство	11,7	6,3	18,4	4,8	2,5	5,7
рыболовство, рыбоводство	21,4	21,5	33,2	18,7	15,1	6,1
добыча полезных ископаемых	31,0	25,1	22,1	15,3	12,7	14,6
В том числе:						
добыча топливно-энергетических ископаемых	28,8	24,1	20,7	15,2	13,1	15,6
обрабатывающие производства	11,0	9,5	10,7	8,1	4,9	2,3

Окончание таблицы 8

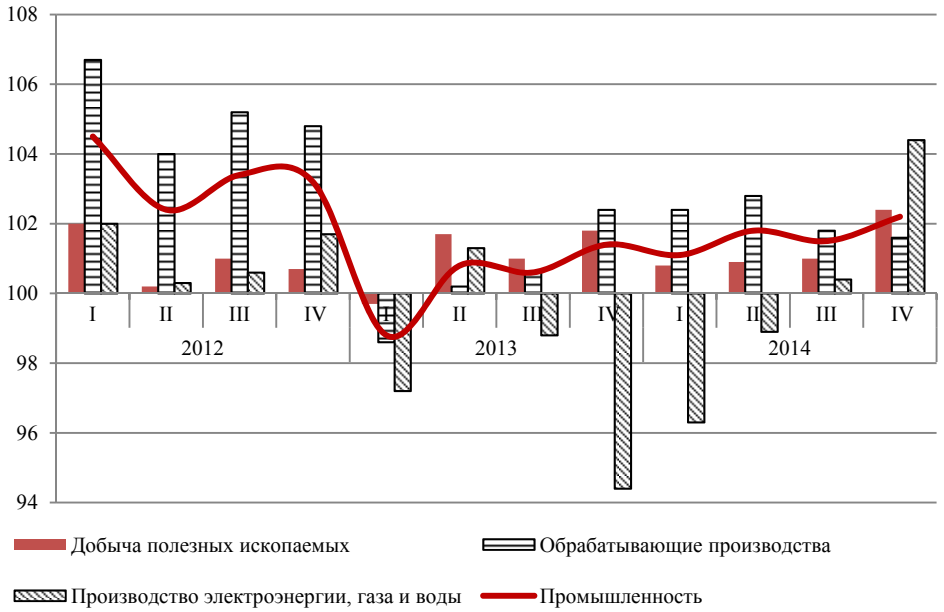
1	2	3	4	5	6	7
Из них:						
производство пищевых продуктов	11,1	10,1	10,2	6,8	6,1	5,1
текстильное и швейное производство	12,3	7,1	10,3	5,0	3,5	2,1
производство кожи, изделий и обуви	8,1	6,2	5,7	3,9	1,8	-1,6
обработка древесины и производство изделий	5,3	8,1	13,0	2,1	1,8	-3,4
целлюлозно-бумажное производство	10,5	9,0	11,9	6,7	3,7	1,8
производство кокса и нефтепродуктов	11,3	9,6	8,7	12,7	6,0	2,3
химическое производство	22,9	16,7	22,4	15,8	7,5	0,6
производство резиновых и пластмассовых изделий	9,1	8,7	6,4	8,3	6,0	0,7
производство неметаллических минеральных продуктов	12,4	9,8	9,2	6,5	3,6	-9,6
металлургическое производство и готовые изделия	11,8	9,9	16,7	7,8	4,9	4,4
производство машин и оборудования	7,7	7,5	6,8	4,5	3,5	1,3
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	8,1	8,9	10,2	6,0	5,6	5,1
производство транспортных средств и оборудования	6,0	5,8	5,5	2,7	2,3	-0,3
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	4,7	4,7	5,0	2,1	1,3	1,4
строительство	3,8	3,5	5,1	1,7	1,8	1,6
оптовая и розничная торговля	8,2	7,1	7,4	7,9	7,2	4,7
гостиницы и рестораны	8,4	6,7	5,8	5,6	4,2	-1,6
транспорт и связь	12,2	9,9	9,6	5,7	4,1	1,5
Из них:						
деятельность железнодорожного транспорта	3,5	1,4	2,1	2,7	0,7	-0,4
деятельность прочего сухопутного транспорта	–0,8	–4,7	-6,3	1,7	0,2	-0,2
транспортирование по трубопроводам	14,9	13,3	14,4	6,6	5,7	2,2
связь	26,7	26,0	23,5	8,3	8,4	5,0

Источник: Росстат.

4.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности

Со второй половины 2012 г. российская экономика начала демонстрировать признаки замедления роста. Решающее влияние оказывали внутренние ограничения, связанные с тем, что структура экономики не претерпела существенных изменений, а потенциал воздействия факторов, способствующих росту, оказался фактически исчерпанным: внешний спрос на основные российские сырьевые товары, составляющие основу экспортного потенциала, сокращался, ослаблялся внутренний спрос вследствие падения доходов экономики и роста издержек; резко сокращались объемы отечественных и иностранных инвестиций в основной капитал. В 2014 г. ситуация осложнилась под влиянием ослабления национальной валюты, роста цен производителей и введения взаимных санкций.

По итогам 2014 г. по сравнению с предыдущим годом прирост промышленного производства составил 1,7%, добычи полезных ископаемых – 1,4% и обрабатывающего производства – 2,1%. Опережающие темпы обрабатывающего производства фиксировались с IV квартала 2013 г. по III квартал 2014 г. и только в IV квартале 2014 г. уступили лидерство добыче полезных ископаемых.



Источник: Росстат.

Рис. 11. Динамика промышленного производства по видам экономической деятельности в 2010–2014 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Динамика обрабатывающих производств довольно существенно дифференцирована по видам экономической деятельности, при этом наибольшее влияние на нее оказывает соотношение темпов производства капитальных и потребительских товаров. Медленное восстановление инвестиционного спроса определило особенности функционирования машиностроительного комплекса.

Таблица 9

Индексы производства по основным видам обрабатывающих производств в 2010–2014 гг., % к предыдущему году

	2010	2011	2012	2013	2014
Обрабатывающие производства	110,6	108,0	105,1	100,5	102,1
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	103,2	103,9	104,1	100,6	102,5
текстильное и швейное производство	108,8	100,8	100,7	104,3	97,5
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	119,9	105,7	98,1	95,6	97,2
обработка древесины и производство изделий из дерева	113,4	110,2	96,2	108,0	94,7
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	103,1	106,5	105,8	94,8	100,4
производство кокса и нефтепродуктов	106,0	103,8	103,1	102,3	105,7
химическое производство	110,6	109,5	104,1	105,4	100,1
производство резиновых и пластмассовых изделий	124,4	111,4	112,8	105,9	107,5
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	114,5	107,4	110,7	98,0	101,8
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	112,4	107,0	104,8	100,0	100,6
производство машин и оборудования	115,2	111,1	102,7	96,6	92,2
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	118,9	111,9	106,4	99,0	99,5
производство транспортных средств и оборудования	127,2	117,2	110,3	102,2	108,5
прочие производства	120,6	105,3	102,6	95,4	102,7

Источник: Росстат.

Опережающий рост относительно среднего по обрабатывающему производству в 2014 г. зафиксирован в производстве пищевых продуктов (102,5%), нефтепродуктов (105,7%), в производстве резиновых и пластмассовых изделий (107,5%). Неустойчивость динамики машиностроительного и металлургического комплексов определяется ослаблением динамики инвестиционного спроса, начиная с ноября 2012 г. В 2014 г. производство машин и оборудования сократилось на 7,8%, а производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования – на 0,5% относительно предыдущего года. В производстве транспортных средств и оборудования усиливается дифференциация результатов деятельности по видам продукции: в 2014 г. в автомобилестроении падение производства достигло 12,5%, а производство судов, летательных и космических аппаратов и прочих транспортных средств, наоборот, увеличилось на 24,0% сравнению с предыдущим годом. В результате годовой прирост в целом по виду деятельности «производство транспортных средств и оборудования» составил 8,5% и практически полностью был обусловлен увеличением масштабов государственных заказов.

Потребительский сектор промышленности также характеризовался неустойчивой динамикой развития. В текстильном и швейном производстве в 2014 г. сокращение выпуска составило 2,5%, в производстве кожи, изделий и обуви – 2,8%. Сложность ситуации на соответствующих товарных рынках обусловлена тем, что нисходящая тенденция производства по этим видам деятельности накладывается на тенденцию к сокращению импорта по соответствующим товарным позициям.

Динамика добычи полезных ископаемых по кварталам 2014 г. характеризовалась некоторым ускорением. Индекс добычи топливно-энергетических ресурсов в 2014 г. по сравнению с предыдущим годом составил 101,0%, а в IV квартале повысился до 102,4%. По сравнению с предыдущим годом прирост добычи нефти в 2014 г. составил 1,3% при увеличении объемов переработки на 4,9%. Опережающий рост производства нефтепродуктов обусловил ускорение темпов прироста их экспорта на 8,7% при сокращении объемов вывоза сырой нефти на 5,6% по сравнению с 2013 г. Добыча газа по сравнению с 2013 г. снизилась на 5,8% при сокращении его экспорта на 12,1%.

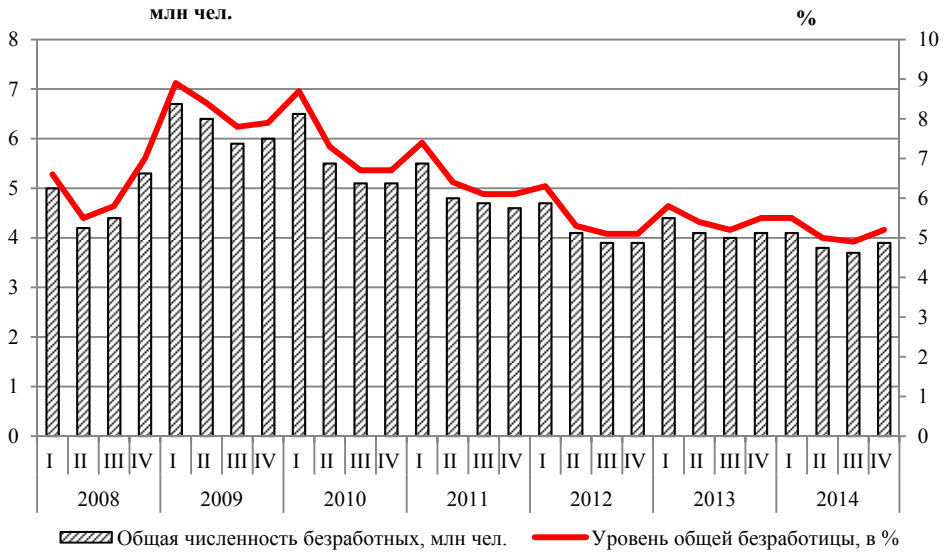
4.1.5. Характеристики спроса и использования трудовых ресурсов

В последние пятнадцать лет экономическое развитие России характеризовалось слабым ростом численности занятых при достаточно устойчивой тенденции к повышению уровня экономической активности населения, к снижению общей и зарегистрированной безработицы. Заметим, что кризис 2008–2009 гг. не оказал резкого негативного воздействия на рынок труда, в том числе за счет реализации комплекса антикризисных мер правительства. Среднегодовая численность занятых в экономике в 2013 г. практически восстановилась на докризисном уровне 2008 г., а уровень общей безработицы снизился до исторического минимума за весь период наблюдений с 1990 г. Однако следует отметить, что изменение основных характеристик рынка труда в 2009–2014 гг. протекало при существенном замедлении темпов экономического роста, и при этом рост спроса на рабочую силу во многом отражал внутренние ограничения развития экономики, обусловленные снижением эффективности использования трудовых ресурсов.

Численность экономически активного и занятого населения в среднем за 2014 г. составила 75,4 млн человек, что в целом соответствует показателям 2012 г. Показатель безработицы в 2014 г. сохранялся на уровне 5,2% (по методологии МОТ), хотя во второй половине 2014 г. снижение безработицы приостановилось.

В органах службы занятости населения в среднем за 2014 г. было зарегистрировано на 9,1% меньше безработных граждан, чем в 2013 г. В течение всего 2014 г. число вакантных рабочих мест в органах службы занятости населения превышало численность зарегистрированных безработных. Однако потребность работодателей в работниках с августа 2014 г. начала сокращаться с 2,1 млн до 1,4 млн вакансий в декабре. Коэффициент напряженности в расчете на 100 заявленных вакансий в декабре повысился до 73,4 человека при 46,8 человека в июле 2014 г.

Прогнозируемое в 2015 г. ухудшение экономической ситуации спровоцирует на рынке труда рост безработицы и сокращение занятости. Однако ожидаемые масштабы высвобождения работников будут менее значительными по сравнению с кризисом 2008–2009 гг., поскольку реструктуризация занятости в предыдущие годы привела к сокращению масштабов избыточной занятости. Кроме того, сокращение численности населения в трудоспособном возрасте как демографический фактор сгладит напряженность на рынке труда.



Источник: Росстат.

Рис. 12. Общая численность безработных в 2008–2014 гг., млн человек

С 2000 г. в российской экономике сокращалась среднегодовая численность занятых в промышленности и в сельском хозяйстве при расширении спроса на трудовые ресурсы в торговле, строительстве, финансовом секторе и государственном управлении, что в целом соответствует общемировым трендам рынка труда. Однако в этот же период в России стала снижаться численность занятых в секторе науки и образования.

В промышленности численность занятых сокращалась наиболее высокими темпами во многом за счет снижения спроса на кадры в обрабатывающем производстве, при осторожной кадровой политике в добыче полезных ископаемых и энергетике.

Структура занятости в обрабатывающем производстве определялась динамичным сокращением численности занятых в машиностроительном и потребительском комплексах.

Существенное влияние на изменения в структуре занятости оказывала высокая дифференциация уровня оплаты труда по видам экономической деятельности (*табл. 10*).

Таблица 10

Среднегодовые темпы изменения численности занятых в экономике и номинальной заработной платы по видам экономической деятельности в 2008–2014 гг.

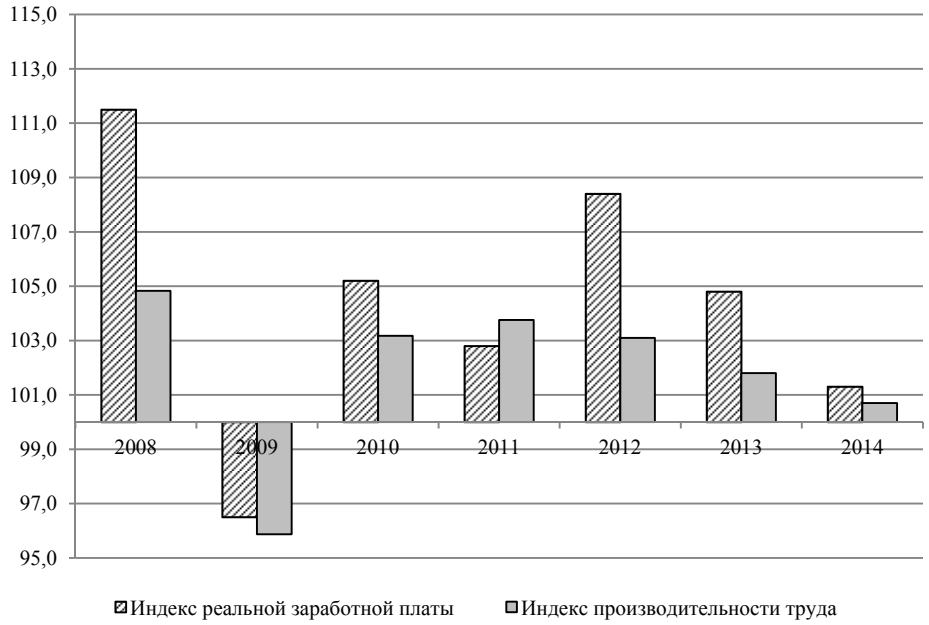
	Среднегодовые темпы			Отношение номинальной заработной платы к среднероссийскому уровню, %		
	численности занятых	номинальной заработной платы				
	2008–2013	2008–2013	2014	2008	2013	2014
Средние по экономике	99,8	111,5	109,2	100	100	
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	99,1	113,2	111,4	49,0	52,8	54
Рыболовство, рыбоводство	99,6	110,7	111,9	112,8	108,9	111
Добыча полезных ископаемых	100,6	110,3	109,2	192,1	181,8	181
Обрабатывающие производства	97,9	111,0	10-9,2	92,8	90,8	90,0
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	100,5	111,1	108,0	110,2	108,2	107
Строительство	100,9	108,3	107,7	107,4	93,0	90,0
Оптовая и розничная торговля	100,6	109,2	109,2	86,3	77,8	79,0
Транспорт и связь	99,9	110,7	107,6	120,1	116,1	114
Финансовая деятельность	102,9	108,6	109,7	242,2	212,6	210,0
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	102,5	109,7	111,0	123,0	113,6	116,0
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	99,9	113,6	105,4	123,4	135,8	131,0
Образование	98,6	115,7	110,3	65,5	78,7	79,0
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	99,4	113,4	110,9	75,5	82,0	83

Источник: Росстат.

Лидерами по уровню заработной платы в экономике на протяжении последних пятнадцати лет остаются добывающие производства, производства нефтепродуктов, финансовый сектор. Машиностроительный комплекс по уровню заработной платы только в 2013 г. приблизился к среднему показателю по экономике и превысил уровень заработной платы в целом по обрабатывающему производству. Начинает сокращаться отставание в оплате труда в секторе научных исследований и разработок. В образовании и здравоохранении уровень оплаты труда остается ниже среднего.

Анализ динамики российской экономики за последние 20 лет показывает, что при сложившейся модели рынка труда реакция занятости на острые кризисные проявления в экономике была менее значимой по сравнению с резким падением реальной заработной платы. Посткризисное восстановление сопровождалось, как правило, слабым ростом спроса на рабочую силу, что иллюстрирует общую низ-

кую эффективность использования труда. Реакция уровня заработной платы в такие периоды была значительно более сильной.



Источник: Росстат.

Рис. 13. Индексы реальной заработной платы и производительности труда в 2008–2014 гг. по экономике в целом, % к предыдущему году

Смещение занятости из сектора производства товаров в сектор услуг в период 2009–2014 гг. сопровождалось общим повышением производительности труда при опережающем росте реальной заработной платы. Рост спроса на рабочую силу в добыче полезных ископаемых при снижении эффективности использования труда привел к повышению общих затрат на оплату труда и ограничивал возможности повышения среднемесячной заработной платы. В производстве электроэнергии, газа и воды, а также в строительстве при ослаблении темпов роста добавленной стоимости в этих видах деятельности в 2009–2014 гг. фиксировалось снижение производительности труда, при этом поддерживался положительный тренд роста реальной заработной платы.

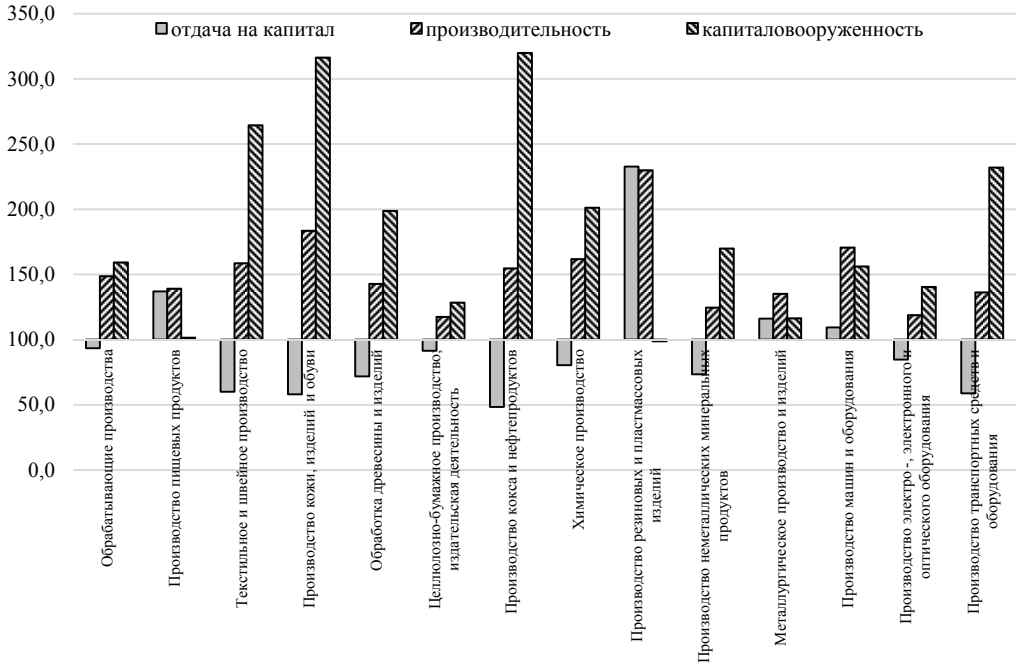
Обрабатывающее производство демонстрировало сохранение тенденции к реструктуризации занятости за счет сокращения малопроизводительных рабочих мест. Среднегодовой темп сокращения занятых в обрабатывающем производстве в 2009–2014 гг. составил 2,1% при показателе 1,2% в период 1999–2008 гг. В результате производительность труда в обрабатывающем производстве растет темпами, вдвое превышающими среднероссийский уровень.

В 1999–2014 гг. в обрабатывающем производстве рост выработки фиксировался практически по всем видам экономической деятельности при достаточно существенной вариации в динамике сокращения среднегодовой численности работников. Можно предположить, что при среднем уровне заработной платы по видам

деятельности обрабатывающего производства (без производства нефтепродуктов), в диапазоне 44–117% от среднероссийского уровня, это оказало существенное влияние на межотраслевую и межсекторальную мобильность рабочей силы.

Наиболее высокие темпы сокращения численности характерны для таких видов деятельности в обрабатывающем производстве, как текстильное и швейное производство (заработная плата 44% от общероссийского уровня), обработка древесины и производство изделий (57%), производство резиновых и пластмассовых изделий (71%), производство машин и оборудования (93%) и ряд других, в которых уровень реальной заработной платы остается заметно ниже общероссийского.

При высоких показателях оборота рабочей силы (наймы и увольнения) оборот рабочих мест (ликвидация старых и создание новых) – как характеристика их обновления – остается довольно низким. Причем уровень оборота поддерживается преимущественно выбытием рабочих мест с действующих предприятий, а не их созданием.



Источник: Росстат.

Рис. 14. Производительность труда, капиталовооруженность и отдача на капитал в обрабатывающем производстве в 2012 г., % к 2005 г.

Сравнение динамики выпуска продукции, инвестиций в основной капитал и численности занятых по видам экономической деятельности показывает, что для обеспечения роста производительности труда первостепенное значение приобретают вопросы эффективного использования основных факторов производства. При характерном для отечественной промышленности в целом за период 2005–2012 гг. опережающем росте инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой выпуска продукции при тенденции к снижению численности занятых происходил рост капитальных затрат на единицу труда, но это не привело к адекватному изменению производительности труда и, в конечном счете, усилило тен-

денцию к снижению отдачи на единицу капитала. Таким образом, можно предположить, что нерациональная инвестиционная политика вела к снижению эффективности использования факторов производства, что негативно отразилось на финансовых результатах экономической деятельности.

Следует добавить, что, несмотря на довольно сдержанные темпы обновления основного капитала и темпы ввода в действие новых рабочих мест, в экономике обозначилась устойчивая тенденция к реструктуризации занятости по уровню образования. Структура рынка труда интенсивно смещается в сторону растущего спроса на высококвалифицированную рабочую силу. Практически по всем наблюдаемым видам экономической деятельности в структуре занятых отмечается повышение доли лиц с высшим и средним профессиональным образованием.

Прогнозы образовательной структуры российской рабочей силы на ближайшие десятилетия предупреждают о возможности нарастания дисбаланса между качеством рабочей силы и качеством имеющихся рабочих мест, а также несоответствия в структуре спроса на занятых по видам деятельности и имеющимся компетенциям.

4.2. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2015 гг.

Примерно с середины прошлого года экспертное сообщество активно корректировало прогноз по темпам экономического роста России на 2015 г. в сторону понижения. Так, если в июле 2014 г. эти прогнозы варьировались в пределах темпов роста в 1–2% к предыдущему году, то в настоящее время речь идет о спаде экономики, причем его прогнозы на начало марта выглядят следующим образом: 1,5% – Fitch Ratings, 2,9% – Всемирный банк, 3% – МЭР РФ, МВФ и Citi Group, 4,8% – ЦБ РФ и ЕБРР и 5,5% – Moody's. И лишь прогнозы ОЭСР и ООН пока остаются относительно оптимистичными – ОЭСР прогнозирует в России нулевой рост, а ООН – стагнацию и слабоположительный рост на уровне 0,2%.

На настоящий момент в соответствии с январской версией официального прогноза МЭР[1] ВВП РФ в нынешнем году упадет на 3% относительно прошлого года при среднегодовой цене на нефть 50 долл./барр. Что касается факторов производства, то здесь также наблюдается отрицательная динамика: рабочая сила сократится на 0,9% (с 67,9 в 2014 г. до 67,4 млн чел в 2015 г.), а инвестиции – на 13,7%; чистый отток капитала при этом составит 115 млрд долл.

На наш взгляд, прогноз экономического спада в нынешнем году не является излишне пессимистичным ввиду отрицательной динамики основных факторов, влияющих на динамику ВВП. Выделить влияние этих факторов позволяет предлагаемая нами методика, которая основана на методологии разложения макроэкономических показателей на структурную, внешнеторговую и конъюнктурную (деловые циклы и случайные шоки) составляющие, применяющейся в развитых странах (ОЭСР) и доработанной с учетом специфики российской экономики. Эта специфика заключается в высокой степени зависимости от условий внешней торговли, аппроксимирующихся при помощи динамики мировых цен на нефть.

[1] http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz

В соответствии с логикой наших расчетов *первым этапом* разложения темпа роста ВВП на компоненты является выделение его структурной составляющей согласно методике, применяющейся в этих целях странами ОЭСР.

Структурная составляющая экономического показателя является его фундаментальной частью. Ее динамика обусловлена динамикой основных факторов производства, в том числе труда, капитала и совокупной факторной производительности (СФП). Наиболее значимый признак структурной составляющей – ее медленное изменение во времени. В противоположность структурной составляющей ставится конъюнктурная составляющая, которая определяется текущей ситуацией на рынке и соответственно быстро изменяется.

Одним из наиболее распространенных примеров выделения структурной составляющей макроэкономического показателя служит оценка потенциального (структурного) ВВП (а также разрыва в выпуске («output gap»)), который, согласно одному из существующих определений потенциального ВВП, представляет собой максимальный уровень выпуска при полном использовании всех факторов производства и нормальном уровне загрузки мощностей (60–65%). Отметим, что в рамках нашей методики разложения термины «структурный» и «потенциальный» будут использоваться как синонимы ввиду различных вариантов трактовки понятия потенциального ВВП.

Для оценки совокупной факторной производительности, потенциального (структурного) ВВП и разрыва в выпуске экономическим департаментом ОЭСР применяется метод производственной функции[1], который позволяет оценить величину потенциального ВВП путем выделения вклада факторов производства в темпы экономического роста. В основе этого метода лежит лог-линейное уравнение ВВП, затрат труда, капитала и совокупной факторной производительности (1)[2]:

$$\Delta \ln(Y_t) = \Delta \ln(E_t) + \alpha \Delta \ln(K_t) + (1-\alpha)\Delta \ln(L_t), \qquad (1)$$

где Y – фактический объем ВВП,
K – фактический объем капитала,
L – фактический объем труда,
E – СФП,
α – эластичность затрат капитала по выпуску, предполагается постоянная отдача от масштаба, т.е. $\alpha = 0{,}3$, а $1 - \alpha = 0{,}7$[3].

При наличии оценки средней доли труда и капитала в ВВП (коэффициенты при логарифмах переменных затрат труда и капитала) рассчитывается совокупная факторная производительность, которая в дальнейшем сглаживается при

[1] *Giorno C., Richardson P., Roseveare D. and van der Noord P.* Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances // Economics Department Working Papers. 1995. No. 152. OECD.
[2] В наших расчетах данная функция выражена в приростах логарифмов, т.е. в темпах роста.
[3] В расчетах нами используются полученные ранее эмпирическим путем для развитых стран оценки эластичностей затрат труда и капитала, не противоречащие данным российской статистики (подробнее см. *Бессонов В.А.* О динамике совокупной факторной производительности в российской переходной экономике // Экономический журнал ВШЭ. 2004. № 4. С. 542–587).

помощи фильтра Ходрика–Прескотта в целях получения трендовой, или «потенциальной», факторной производительности. Затем последняя снова подставляется в производственную функцию наряду с фактическим запасом капитала и оцененным «потенциальным» объемом труда (на основе полученного ранее уровня безработицы NAIRU), откуда находится темп роста ВВП, который и считается потенциальным.

Полученная описанным выше способом структурная составляющая темпов роста российского ВВП была сглажена при помощи фильтра Ходрика–Прескотта в целях устранения колебаний, экономическая интерпретация которых вызывает затруднения.

Вторым этапом разложения темпов роста ВВП России является выделение внешнеторговой составляющей, объясняемой условиями торговли, в частности, динамикой мировых цен на нефть.

Теоретическое обоснование гипотезы о влиянии прироста и уровня цены на нефть на темпы роста ВВП включает механизм воздействия условий торговли на темпы экономического роста в долгосрочном (коинтеграционное соотношение) и краткосрочном периоде (модель коррекции ошибок)[1]; а также анализ поведения домохозяйств с точки зрения изменения склонности к сбережению и потреблению при временном и постоянном увеличении их дохода (микроэкономический уровень).

Зависимость уровня ВВП от уровня цен на нефть может быть описана при помощи инвестиционного механизма в рамках модели Солоу, который заключается в следующем: улучшение условий торговли вызывает трансферт дохода, который инвестируется, что соответственно приводит к наращиванию объема капитала и росту ВВП. Таким образом, в долгосрочном периоде наблюдается зависимость между уровнем ВВП и уровнем цен на нефть (или, что эквивалентно, приростами ВВП и цен на нефть). Тем не менее на протяжении всего рассматриваемого периода мы наблюдаем рост уровня мировых цен на нефть и соответственно переходную динамику между различными состояниями экономики, характеризующимися разными темпами роста ВВП. То есть, мы будет наблюдать зависимость между уровнем мировых цен на нефть и темпами (а не уровнем) ВВП, которая может быть оценена при помощи коинтеграционного соотношения и модели коррекции ошибок[2].

Эта зависимость может усиливаться механизмом реагирования экономических агентов на изменения получаемого ими дохода. Логика анализа последствий временного и постоянного увеличения дохода соответствует гипотезе перманентного дохода, предложенной М. Фридманом в 1957 г.[3] При неожиданном росте дохода индивидуум считает это временным явлением и значительную часть такого увеличения сберегает, а не тратит на текущее потребление. Если в последующем доход остается на высоком уровне, индивид адаптируется (привыкает) к этому

[1] Подробнее см. *Казакова М., Синельников-Мурылев С.* Конъюнктура мирового рынка энергоносителей и темпы экономического роста в России // Экономическая политика. 2009. № 5. С. 118–135.
[2] *Казакова М.В.* Вклад нефтегазового сектора в динамику экономических показателей в России и в мировой практике// Российский внешнеэкономический вестник. 2009. № 8. С. 66-72.
[3] Friedman, M. A *Theory of the Consumption Function.* Princeton. NJ: Princeton University Press, 1957. Ch. 2, 3.

уровню и начинает больше потреблять, а норма сбережения при этом уменьшается. Следовательно, склонность к потреблению при временном увеличении дохода является невысокой. Применительно к усилению вышеописанного механизма изменения дохода это означает, что экономические агенты приспосабливаются к новым уровням цен на нефть, поскольку не верят, что более высокий уровень цен будет носить долгосрочный (перманентный) характер[1].

В данной модели логика оценки последствий изменения цен на нефть анализируется в относительных терминах, иными словами имеет значение то, каким был стартовый уровень цен на нефть до его роста/снижения, т.е. эффект масштаба изменения цены на нефть. Таким образом, для выделения внешнеторговой составляющей прироста ВВП, обусловленной отклонением фактической цены на нефть от среднемноголетнего уровня (т.е. условиями торговли), целесообразно оценить зависимость между «остатками» после вычитания из фактического структурного прироста ВВП (темпы роста ВВП, не объясняемые динамикой фундаментальных факторов), ΔY_t^{resid}, и соотношением между фактической и среднемноголетней ценами:

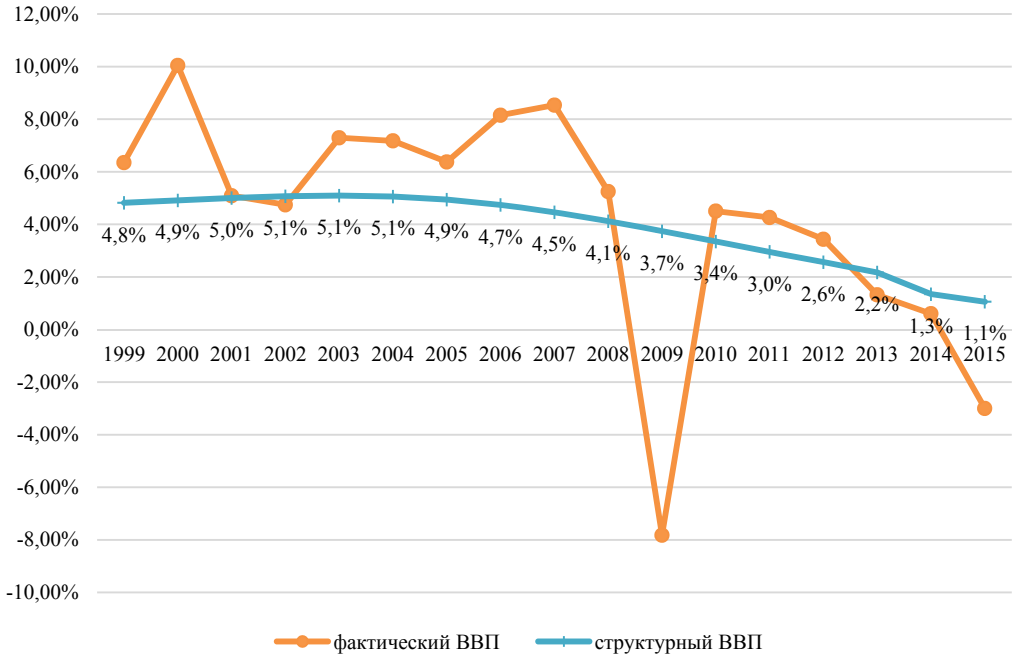
$$\Delta Y_t^{resid} = \gamma_0 + \gamma_1 \frac{P_oil_t}{\overline{P_oil_t}} + \tau_t. \qquad (2)$$

Оценка уравнения (2) позволяет выделить прирост ВВП, который вызван условиями торговли, с учетом масштаба отклонения фактической цены на нефть от среднемноголетней. Внешнеторговая компонента темпов роста ВВП, объясняемая благоприятными условиями торговли, оценивается как теоретическое значение объясняемой переменной из описанной выше регрессии (2) (т.е. теоретическое значение разницы между фактическим и структурным темпом роста ВВП при фактическом соотношении текущей и среднемноголетней цены на нефть).

Последним этапом разложения темпа роста ВВП на составляющие является выделение его конъюнктурной составляющей, включающей компоненту бизнес-цикла в сумме со случайными шоками. Данная составляющая может интерпретироваться как остатки уравнения (2), полученные после вычитания из фактического темпа роста ВВП его структурной и внешнеторговой составляющих.

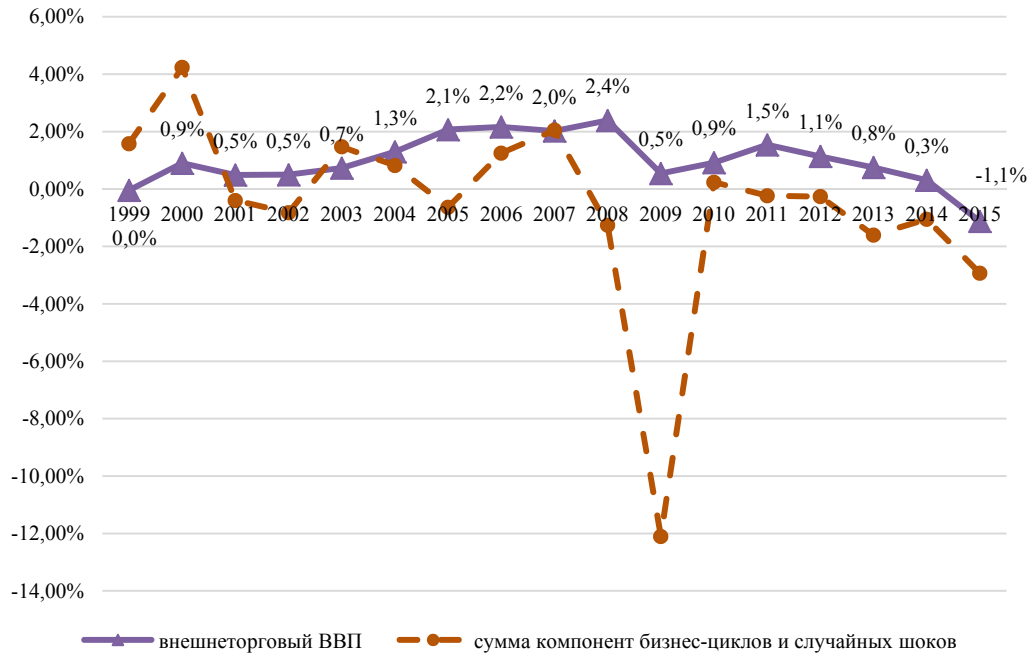
Фактический, структурный и внешнеторговый темп роста российского ВВП, а также его конъюнктурная компонента (т.е. сумма компонент бизнес-циклов и случайных шоков), рассчитанная как остатки регрессии (2), представлены на *рис. 15* и *16*. Указанные компоненты темпов роста ВВП были оценены нами исходя из первой оценки Росстатом темпов экономического роста в России и оценки МВФ уровня мировой цены на нефть в 2014 г. Кроме того, в расчетах нами использовался официальный прогноз МЭР, согласно которому в России в текущем году ожидается спад в 3% по сравнению с предыдущим годом при среднегодовой цене на нефть 50 долл./барр.

[1] Подробнее см. *Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М.* Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 годах // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 7–37.



Источник: Росстат, МЭР, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 15. Фактический и структурный темпы роста ВВП, % к предыдущему году, 1999–2014 гг., 2015 г. – прогноз



Источник: Росстат, МЭР, МВФ расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 16. Внешнеторговый и конъюнктурный темпы роста ВВП, % к предыдущему году, 1999–2014 гг. и 2015 г. – прогноз

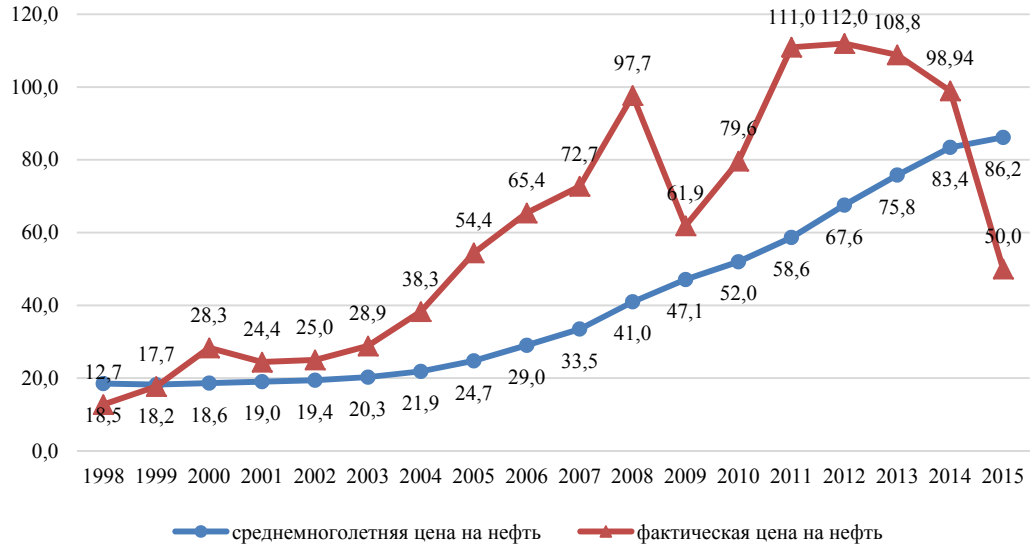
По нашим оценкам, за последние 10 лет структурная компонента темпов экономического роста в России снизилась (примерно с 5 до 1,3%, см. *рис. 15*) и в 2015 г. также сократится (до 1%). Это не должно вызывать удивления: как отмечалось выше, труд и инвестиции сокращаются, деньги не приходят в экономику, а, наоборот, уходят из нее.

Что касается внешнеторговой компоненты, то с момента начала устойчивого роста нефтяных цен данная компонента также росла, причем если в 2000 г. на нее приходился примерно 1%, то в 2008 г. она достигла максимума за весь период 2000–2008 гг. – примерно 2,4% при цене на нефть в 98 долл./барр. (также максимальной за рассматриваемый период). Отметим, что за счет благоприятных условий торговли российская экономика вышла из кризиса 2008–2009 гг. с меньшими потерями, чем это могло быть при плохих условиях (напомним, что в 2009 г. произошло снижение цен на нефть до 62 долл./барр., однако оно носило краткосрочный характер, и уже в 2010 г. цены поднялись до уровня практически 80 долл./барр.).

Таким образом, как видно из *рис. 15* и *16*, период 2008–2014 гг. характеризуется перегревом экономики (начало 2008 г.), мировым экономическим кризисом (вторая половина 2008–2009 гг.) и следующей за ним новой фазой бизнес-цикла российской экономики. В эти годы наблюдается постепенное снижение структурной и внешнеторговой составляющей роста ввиду замедления роста фундаментальных факторов и снижения спроса на российский экспорт, основной статьей которого являются сырьевые товары.

В 2010–2012 гг. благоприятные внешнеторговые условия позволяли российской экономике сохранять положительные темпы роста порядка 3–4% при ценах на нефть, превышающих 110 долл./барр. Однако уже в 2013 г. темп роста ВВП снизился до 1,3%, а в 2014 г., по последним оценкам Росстата, составил всего лишь 0,6%. Отметим, что среднегодовая цена на нефть при этом была еще высокой и составила почти 99 долл./барр., поскольку резкое падение цен пришлось на конец года. Низкие темпы роста ВВП при хороших условиях торговли объясняются тем, что экономика приспосабливается к высоким ценам (и соответственно высоким экспортным доходам) и с течением времени инвестирует меньше и больше тратит на текущее потребление, по аналогии с обычным индивидом в рамках гипотезы перманентного дохода, описанной выше. Кроме того, значение имеет масштаб изменения цен на нефть: если речь идет о росте с 38 долл./барр. в 2004 г. до 54 долл./барр. в 2005 г., трансферт «нефтяных» доходов в экономику окажется больше, чем в случае роста цен со 111 до 112 долл./барр. в 2011–2012 гг. Таким образом, с течением времени роль цен на нефть в темпах экономического роста снижается, а в долгосрочном периоде практически сводится к нулю.

Отрицательная внешнеторговая компонента темпов роста ВВП России в 2015 г. (–1,1%) объясняется логикой нашей методики разложения, а именно: в результате ухудшения условий торговли (падения цен на нефть до 50 долл./барр.) фактическая цена оказывается ниже среднемноголетней (86 долл./барр.) (см. *рис. 17*).



Источник: МВФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 17. Фактическая и среднемноголетняя цены на нефть марки «Brent», долл./барр., 1999–2014 гг. и прогноз на 2015 г.

Поскольку в 2012–2014 гг. российская экономика перешла в нижнюю фазу цикла после перегрева, конъюнктурная компонента ушла в отрицательную область (см. *рис. 16*). Совокупные темпы экономического роста близки к нулю, поскольку отрицательная конъюнктурная компонента компенсируется положительной внешнеторговой.

Отрицательной конъюнктурная компонента остается и в 2015 г., причем она сокращается по сравнению с 2014 г., что позволяет сделать вывод об усилении циклического спада в российской экономике в текущем году.

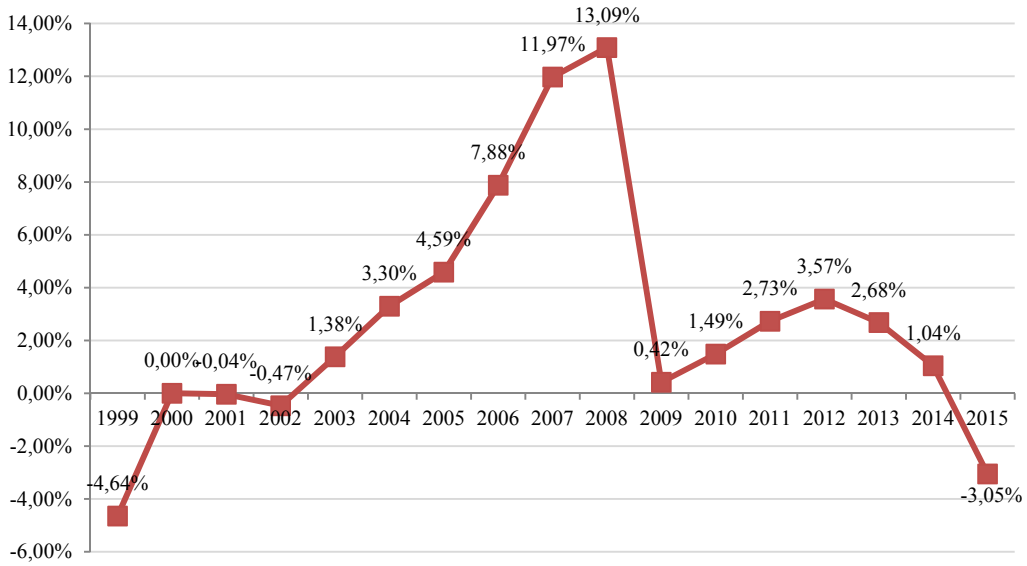
Полученное нами разложение темпов роста ВВП на составляющие позволило провести оценку разрыва выпуска ВВП России, т.е. отклонения текущего объема ВВП от полученного на основании описанной методики структурного ВВП, который, как показано выше, при некоторых условиях может считаться потенциальным (*рис. 18*).

Как видно из *рис. 16* и *18*, в 2012–2015 гг. российская экономика перешла в нижнюю фазу цикла после перегрева, и соответственно конъюнктурная компонента ушла в отрицательную область. Совокупные темпы экономического роста близки к нулю, поскольку отрицательная конъюнктурная компонента компенсируется положительной внешнеторговой.

В период с 2010 по 2014 г. разрыв в выпуске положительный и составляет порядка 2–3% за счет того, что уровень фактического ВВП превышает структурный. Тем не менее при этом перегрева в экономике, как можно было ожидать, не наблюдается, поскольку темпы роста фактического ВВП меньше структурных: при высоких ценах на нефть факторы производства используются на 100%, и роста их объема не наблюдается.

В 2015 г. разрыв в выпуске оказывается отрицательным. Последнее свидетельствует о том, что в настоящее время факторы экономического роста отсутствуют:

производственные факторы используются на 100%, а роста совокупной факторной производительности не наблюдается.



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

Рис. 18. Разрыв в выпуске российской экономики (%), 1999–2014 гг. прогноз на 2015 г.

По нашим расчетам, в 2014 г. экономика приблизилась к границе своих производственных возможностей (т.е. фактический темп роста ВВП близок к своему потенциальному значению). В этих условиях стимулирующие меры бюджетной и денежно-кредитной политики неэффективны. Однако в 2015 г. при отрицательном разрыве фактический выпуск оказывается ниже потенциального. В этом случае стимулирующие меры денежно-кредитной и бюджетной политики будут оказывать положительный эффект на экономику с точки зрения повышения темпов ее роста[1]. В то же время, необходимо понимать, что данный эффект не будет носить долгосрочный характер. Поддержка импортозамещения, манипулирование процентными ставками или обменным курсом рубля, без сомнения, может оказать некоторый эффект на темпы роста ВВП, однако этот эффект будет краткосрочным, поскольку перечисленные факторы не являются фундаментальными для экономического роста.

По оценкам Института Гайдара, для достижения потенциально возможных темпов роста, которые примерно равны среднемировым (порядка 3%), в России необходимо ежегодно в течение 3 лет наращивать рабочую силу на 1 млн чел., а инвестиции в основной капитал должны расти с темпом 3,4% (т.е. порядка 200–300 млрд долл. за 3 года). Вместо этого, в течение последних нескольких лет инвестиции не растут (так, в 2013 г. был спад в 0,2% по сравнению с 2012 г., в

[1] Более подробно методика декомпозиции темпов роста российского ВВП, а также интерпретация полученных нами результатов приведены[1]. 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://iep.ru/ru/publikatcii/7125/publication.html

2014 г.– в 2,5% по сравнению с 2013 г., а на 2015 г. официальный прогноз спада, как отмечалось ранее, составляет 13,7%). Численность занятых в экономике также в течение последних лет не растет (и составляет порядка 68 млн чел.), а в 2015 г. прогнозируется ее сокращение и соответственно рост безработицы.

В настоящее время на неблагоприятные условия торговли наложилась также острая геополитическая ситуация, в том числе, санкции и антисанкции. Но тем не менее, на наш взгляд, нынешнее замедление роста российской экономики обусловлено в первую очередь структурными факторами, а именно – сокращением рабочей силы и инвестиций. В этих условиях, согласно классической модели экономического роста, единственным источником роста становится рост совокупной факторной производительности (другими словами, эффективности имеющихся факторов), которого, однако, в обозримой перспективе не ожидается. В связи с этим, меры, направленные на рост эффективности использования производственных факторов, прежде всего должны включать повышение качества институтов и предпринимательского климата, в том числе снижение уровня коррупции, реформу судебной и правоохранительной систем, снижение административных барьеров и монополизации рынков, качественную реформу социальной сферы (в том числе, систем образования, здравоохранения и пенсионного обеспечения, что, в свою очередь, способствует повышению качества человеческого капитала как нового фактора роста экономики) и т.д. Перечисленные меры закладывают фундамент для проведения структурных реформ, направленных на диверсификацию экономики, и, как следствие, для выхода на новую траекторию долгосрочного экономического роста и повышения уровня благосостояния населения.

4.3. Российские промышленные предприятия в 2014 г. (по материалам опросов)

Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов (КО) руководителей промышленных предприятий, которые 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 работает 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 «+», то это означает, что средние цены в ближайшее время будут расти (другими словами, преобладают предприятия, сообщившие о прогнозируемом росте 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. Динамика основных показателей промышленности

Завершившийся 2014 г. не стал для российской промышленности годом кризисного перелома. Промышленность относительно устойчиво прошла этот сложный для российского общества и российской экономики период. Более того, индекс промышленного оптимизма[1] ИЭП показал, что во второй половине года предприятия чувствовали себя более уверенно, чем в начале года (*рис. 19*). И даже в последние два месяца года руководители предприятий сохранили оптимизм, несмотря на шоковое поведение валютных и кредитных рынков, а также набиравшую активность публичную антикризисную риторику правительства.

Начало 2014 г. оказалось для российской промышленности достаточно комфортным. Положительная динамика спроса позволила поддержать выпуск без роста избыточности запасов готовой продукции. Традиционное для начала года падение спроса на промышленную продукцию было меньше обычного. Динамика выпуска продукции, вслед за спросом, продемонстрировала в январе не такое сильное падение, измеренное по исходным данным, как это было в предыдущие годы. А после очистки данных от сезонности баланс изменения выпуска в январе даже стал положительным.

[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 фактора. 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.

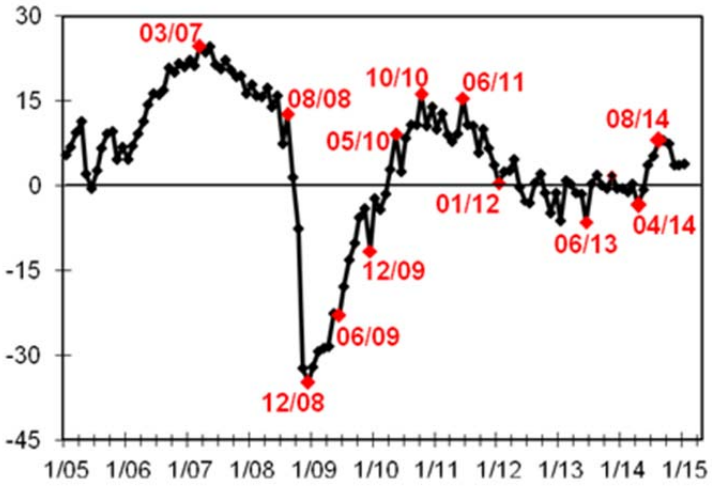


Рис. 19. Индекс промышленного оптимизма ИЭП, 2005–2015 гг.

Однако пессимизм прогнозов спроса, выпуска, цен и инвестиций свидетельствовал о неуверенности предприятий в скором и устойчивом промышленном росте. Прогнозы спроса и выпуска не смогли улучшиться до обычного для начала года положительного уровня. А инвестиционные планы промышленности остались на уровне посткризисного минимума, установившегося еще в августе 2013 г.

И действительно, следующие месяцы показали, что восстановление рабочего режима российской промышленности в начале 2014 г. происходило тяжело и не предвещало формирования новых позитивных тенденций. Более интенсивное снижение спроса вызвало торможение выпуска, но при сохранении обычных уровней избыточности запасов готовой продукции. В результате в промышленности сохранялось преобладание неудовлетворительных оценок текущего спроса. Но такое преобладание было относительно небольшим, устойчивым и в целом лучшим, чем в предыдущем году. Предприятия, таким образом, были не склонны давать резко отрицательные оценки ситуации, сложившейся в начале 2014 г.

Однако в тот момент предприятия были вынуждены предельно осторожно повышать свои цены и прогнозировать их скромный рост в дальнейшем (*рис. 20*). Рост фактических цен в январе–феврале 2014 г. оказался самым умеренным для периода 2009–2014 гг. за естественным исключением начала 2011 г., когда увеличение ставки страховых взносов подтолкнуло предприятия к самому высокому темпу повышения цен в начале года за период с 1995 г. (!). Как показал детальный анализ, почти весь импульс роста цен в начале 2014 г. пришелся на госпредприятия.

Аналогичная ситуация сложилась и с ценовыми прогнозами. Взлет этого показателя был зарегистрирован опросами только в декабре 2013 г., после чего прогнозируемый темп роста цен вернулся в рамки коридора марта–ноября 2013 г. В предыдущие годы предприятия сохраняли высокие ценовые прогнозы в течение первых двух-трех месяцев каждого года. В ценовых ожиданиях января–февраля 2014 г. лидерство также сохранялось за госсектором российской промышленности.

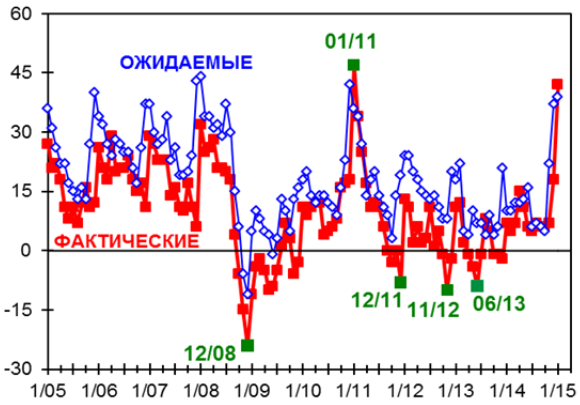


Рис. 20. Изменения отпускных цен (баланс = % роста – % снижения)

Завершение I квартала не выявило никаких принципиальных изменений по сравнению с первыми месяцами в динамике спроса, выпуска, занятости и инвестиций российской промышленности. Начавшееся наконец восстановление спроса получило адекватную оценку предприятий – доля оценок «нормальный» впервые в 2014 г. превысила (хотя и в минимальной степени) долю оценок «ниже нормы» *(рис. 21)*. Промышленность вновь продемонстрировала высокую способность к адаптации в условиях сложной текущей ситуации и возросшей в связи с украинским кризисом неопределенностью. Скромные масштабы излишков запасов готовой продукции подтверждают этот тезис (*рис. 22*). Но при этом предприятия совершенно логично решили продолжить инвестиционную паузу. Баланс инвестиционных намерений остался в отрицательной зоне, т.е. ответы о планируемом снижении преобладали над ответами о возможном росте инвестиций. Однако фактическое торможение инвестиций и пессимизм их планов воспринимались вполне нормально большинством российских промышленных предприятий в условиях затяжной стагнации и полного отсутствия обозримых перспектив выхода из нее. Только 37% из них посчитали объемы своих фактических инвестиций в I квартале 2014 г. «ниже нормы».

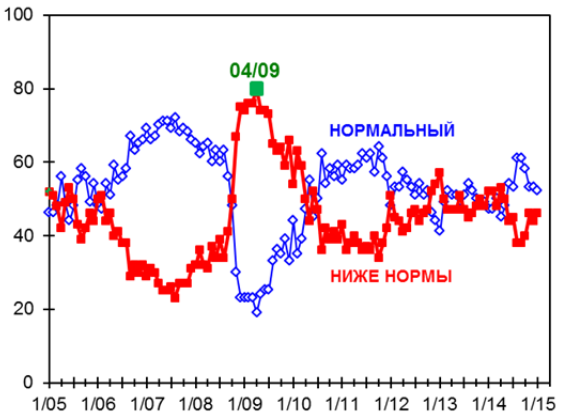


Рис. 21. Динамика основных оценок платежеспособного спроса

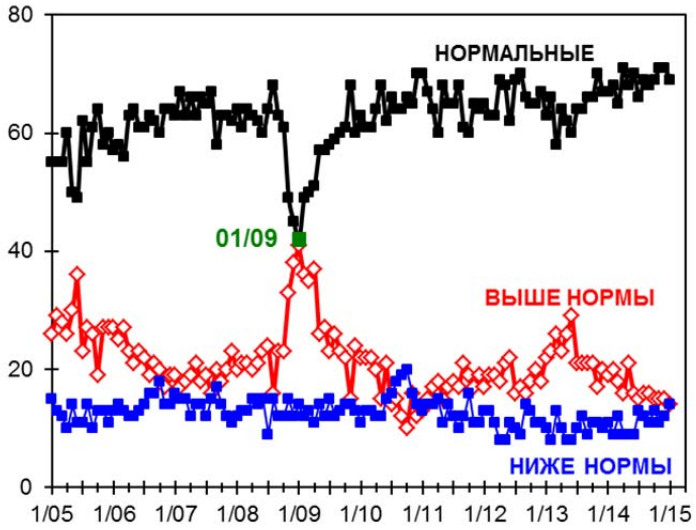


Рис. 22. Динамика оценок запасов готовой продукции, %

В марте цены предприятий начали поддаваться инфляционному давлению. Промышленность была вынуждена удерживать относительно высокий темп их роста, хотя в предыдущие два года к концу первого квартала баланс уже терял январский запал и стремился к нулю. В 2014 г. в условиях давления на курс рубля и усиления инфляционных процессов предприятия вынуждены были изменить свою ценовую политику даже в ущерб сбыту. На изменении ценовой политики промышленности сказался и рост издержек предприятий. По данным опросов, интенсивность роста себестоимости продукции в конце 2013 г. – начале 2014 г. достигла максимума с начала 2011 г.

Условия кредитования промышленности, несмотря на усилия Центрального банка РФ, не претерпели видимых изменений в I квартале 2014 г. По оценкам предприятий, суммарная доступность кредитов осталась на уровне 70% и сохранилась в границах коридора, в котором она пребывала уже 4 (четыре!) года. Не изменилась и предлагаемая банками промышленности средняя минимальная ставка по рублевым кредитам. Она составляла 12,5% годовых и не менялась уже четвертый месяц подряд.

Начало II квартала оказалось сложным для промышленности. Фактические изменения спроса и выпуска имели негативную динамику, а их прогнозы не сулили улучшения ситуации. Исходные данные показали абсолютный рост спроса в начале года в марте, но он был крайне слабым. По оценкам предприятий, украинский кризис к апрелю 2014 г. оказал самое масштабное влияние именно на продажи российской продукции на украинских рынках. Все другие последствия этих событий значительно уступают по своему масштабу снижению спроса со стороны украинских потребителей. В этих условиях ожидания будущих изменений спроса (по исходным данным) предприятий упали почти до нуля, хотя в предыдущие посткризисные годы они сохранялись в апреле на уровне +10..+17 пунктов. Очистка от сезонности опустила показатель до посткризисно-

го минимума (–4 пункта), который ранее регистрировался только в середине 2012 г. Дальнейшая динамика производства тоже не внушала оптимизма предприятиям. За март–апрель исходный баланс планов выпуска потерял 30 пунктов, очищенный от сезонности – 6 пунктов и опустился до полуторагодичного минимума. При этом промышленность была вынуждена перейти к более интенсивному росту цен, что вряд ли способствовало стимулированию спроса.

Однако в мае ситуация в российской промышленности улучшилась. Исходные данные о спросе не показали традиционного каникулярного снижения продаж по сравнению с апрелем (как это было в 2013 г.). В результате очистка от сезонности продемонстрировала улучшение динамики спроса. Такая ситуация стала устраивать чуть б*о*льшую долю предприятий, чем раньше: доля ответов «нормальный» при оценке спроса выросла до 50% и сравнялась с долей ответов «ниже нормы». Выпуск продукции в мае 2014 г. тоже не претерпел традиционного для этого месяца спада. Исходные данные показали его сохранение на уровне апреля, а очищенные от сезонности – рост с редкой для предыдущих двух лет интенсивностью. Промышленность, похоже, в мае совсем не ощущала ни предрекаемой ей рецессии, ни обещанных санкций со стороны наших западных «партнеров». События на Украине скорее поддержали выпуск российской промышленности как объективным уходом украинских конкурентов с рынков сбыта и рынков сырья и материалов, так и субъективным ростом военно-политического патриотизма в новых геополитических условиях. В прогнозах предприятий в мае тоже был зарегистрирован рост оптимизма. В результате все предыдущие потери этого показателя марта–апреля оказались отыграны, и баланс планов выпуска вернулся на обычный уровень ожиданий – умеренный по меркам предкризисных и первых послекризисных лет, но очень приличный с учетом широко распространенных ожиданий рецессии.

Инвестиционные намерения предприятий в мае еще немного улучшились и достигли –5 пунктов. То есть планы снижения инвестиций по-прежнему преобладали над намерениями их расширения, хотя такое преобладание с каждым месяцем становилось все меньшим. За первые 5 месяцев 2014 г. года баланс инвестиционных намерений (*рис. 25*) вырос на 9 пунктов после провала летом предыдущего года на 16 пунктов. Промышленность, таким образом, буквально по капле выдавливала из себя инвестиционный пессимизм. При этом украинский кризис не оказал никакого отрицательного влияния на инвестиционные планы российской промышленности: только 1% респондентов во II квартале сообщил о сокращении своих инвестиций (планов) под влиянием указанных событий.

Однако завершение первого полугодия 2014 г. для российской промышленности оказалось неудачным. В июне фактическая динамика большинства индикаторов промышленности продемонстрировала возврат на прежние, менее радужные траектории. Июньская динамика спроса показала сохранение на майском уровне отрицательного баланса изменения спроса. Но если для «праздничного» месяца мая это выглядело как обнадеживающий результат, то для почти нормального рабочего июня такая динамика оценивается формальными методами очистки как ухудшение ситуации – интенсивность падения спроса вернулась к прежним, февральско-апрельским уровням. Однако оценки объемов июньских продаж показали рост удовлетворенности предприятиями текущим спросом. Доля ответов «нор-

мальный» выросла на 5 пунктов и достигла 53%, что стало десятимесячным максимумом этого показателя. Промышленность, таким образом, дала свою позитивную оценку динамике продаж в конце II квартала. Темп роста выпуска, как и спроса, в июне остался на прежнем, майском уровне. Однако разница в количестве рабочих дней привела тоже к снижению очищенного от сезонности показателя на 5 пунктов, но оставила его в положительной зоне. Таким образом, рост выпуска в июне сохранился, хотя и с меньшей интенсивностью.

Условия банковского кредитования во II квартале 2014 г. претерпели, по оценкам предприятий, изменения как со стороны предложения, так и со стороны способности предприятий их обслуживать. Но настолько незначительные, что не вышли за рамки коридора, в котором они пребывали предыдущие четыре года. Средняя минимальная предлагаемая банками ставка в июне снизилась до 12,6% после достижения в мае двенадцатимесячного максимума в 12,7%. Заметим, что в феврале 2014 г. был зарегистрирован двадцатидвухмесячный минимум этого показателя, который составлял 12,3%. А абсолютный минимум посткризисного мониторинга банковской ставки был зафиксирован предприятиями в октябре 2011 г. и составлял 11,8% годовых в рублях. В целом доступность кредитов (с учетом всех условий кредитования) во II квартале 2014 г. устраивала 67% промышленных предприятий. Это оказалось на 3 пункта хуже результата I квартала, но попрежнему не выходило за границы коридора, в котором этот показатель находился 4 года подряд.

Достаточная способность промышленности обслуживать имеющиеся кредиты с конца 2013 г. сохранялась на одном уровне и составляла 82% от общего количества предприятий, имеющих кредиты. Максимальная способность промышленности платить по своим долгам была зарегистрирована опросами в III квартале 2013 г. и равнялась 87%. Заметим, что этот показатель не опускался ниже 80% со II квартала 2010 г.

В начале второго полугодия опросы показали явные позитивные изменения большинства индикаторов промышленности. Улучшение динамики спроса и оценок запасов готовой продукции вызвало активный рост промпроизводства. Исходный темп роста выпуска увеличился на 14 пунктов, очищенный от сезонности – на 10 и достиг трехлетнего максимума. Производственные планы предприятий тоже выглядели оптимистично. Три месяца подряд исходные балансы (рост-снижение) показателя пребывали на одном, и очень высоком, уровне оптимизма, который выводился очисткой от сезонности на трехлетний максимум. Промышленность, таким образом, не только рискнула нарастить выпуск в июле, но и сохранила «аппетит к риску» на ближайшие месяцы.

Позитивная динамика фактического выпуска и его планов поддерживалась в начале второго полугодия принципиальными изменениями в структуре ограничений промышленного роста (*рис. 23*). Июльский опрос зафиксировал резкое сокращение ограничений со стороны спроса – внутренний спрос сдерживал рост выпуска только у 48% предприятий, тогда как во II квартале 2014 г. на этот фактор указывали 58%. Минимальное упоминание внутреннего спроса после кризиса 2008–2009 гг. было зафиксировано в конце 2010 г. и составляло 45%. Негативное влияние конкурирующего импорта признавалось в середине года 26% предприятий и уже второй квартал подряд удерживалось на этом снизившемся уровне бла-

годаря курсовой политике Центрального банка РФ. При этом в конце 2013 г. промышленность сообщила об историческом (с 1995 г.!) максимуме (34%) негативного влияния импорта на динамику выпуска. Преддефолтный (1998 г.) локальный максимум составлял 16%, предкризисный (2008–2009 гг.) – 31%.

Рис. 23. Ограничения промышленного роста, 2007–2015 гг., %

Ограничений спроса со стороны предложения тоже стало меньше. Самый интересный результат июля 2014 г. – снижение упоминаний «неясности текущей экономической ситуации и ее перспектив» до 29% после 34% в апреле. Похоже, негатив украинского кризиса и громкие анонсы западных санкций более чем успешно купировались ответными шагами (словами) российских властей. Реже стала упоминаться и нехватка оборудования (мощностей), что явно противоречило выводам некоторых экспертов о «перегреве» российской промышленности (экономики), уже якобы работающей на пределе своих производственных возможностей. Летом 2014 г. российская промышленность сильнее (масштабнее) страдала от нехватки кадров, чем от недостатка мощностей. Не менее чем трети предприятий не хватало работников для наращивания роста выпуска. И такая ситуация фиксировалась опросами уже полтора года в условиях успокаивающих данных официальной статистики о низком уровне безработицы. Последнее обстоятельство оборачивается для предприятий немалыми проблемами.

В августе 2014 г. произошло укрепление положительных тенденций в российской промышленности. Фактические изменения спроса сохранили позитивную динамику, в результате достигнутые объемы продаж получили высокую оценку производителей и позволили им сохранить рост выпуска. Динамика спроса и его прогнозы определенно и положительно сказались на оценках запасов готовой продукции. Баланс показателя спроса улучшился в августе еще на три пункта, а за летние месяцы позитивные изменения составили 12 пунктов. В результате оценки спроса достигли лучших сорокамесячных значений. Еще одним плюсом стало укрепление позитива инвестиционных планов промышленности. Баланс этого по-

казателя начиная с июня пребывал в плюсе (после двенадцатимесячного периода в минусе) и достиг +7 пунктов. На фоне положительной динамики спроса, выпуска и оценок запасов готовой продукции подобное наращивание инвестиционного оптимизма выглядело естественно, но не находило реализации в официальной статистической отчетности и не отражалось в официальных прогнозах.

Единственной негативной тенденцией августа стало увеличение предлагаемых банками ставок по кредитам на 0,5 п.п., которое, впрочем, тогда не сказалось на оценке предприятиями доступности кредитов.

В конце III квартала большинство индикаторов российской промышленности сохранились на прежних уровнях. Стабильная динамика спроса позволила удержать прежние темпы роста выпуска при неизменных оценках запасов готовой продукции и устойчивой ценовой политике производителей. Умеренность роста цен объяснялась в том числе и успехами предприятий в снижении издержек. В III квартале 2014 г. темп роста себестоимости продукции, по оценкам производителей, опустился до +12 пунктов после достижения в конце 2013 г. рекордных для предыдущих двух с половиной лет +33 пунктов. Прогнозы изменения издержек, получаемые в 2014 г., предполагали дальнейшее снижение этого показателя. В III квартале прогнозы опустились до постдефолтного минимума. То есть никогда с июля 1998 г. российская промышленность еще не планировала такого умеренного роста себестоимости продукции, как во второй половине 2014 г.

Прогнозы спроса в III квартале продолжали набирать оптимизм, достигший в сентябре шестнадцатимесячного максимума. Аналогичная картина складывалась и с планами выпуска предприятий. С мая они пребывали примерно на одном и очень оптимистичном уровне, хотя обычно после январско-февральского взлета оптимизм этих оценок постепенно исчезает и переходит в октябре–декабре в отрицательную зону (т.е. ожидания снижения выпуска начинают преобладать над планами его роста). В результате очистка от сезонности показала, что в сентябре 2014 г. оптимизм планов выпуска достиг трехлетнего максимума.

И только условия кредитования промышленности нарушали позитив оценок III квартала. В сентябре промышленные предприятия начали ощущать давно прогнозируемое экспертами ухудшение условий кредитования. Во-первых, суммарная доступность кредитов снизилась до пятидесятичетырехмесячного минимума. Удовлетворенность предлагаемыми условиями кредитования снизилась до 61%. В течение предыдущих четырех с половиной лет этот показатель не опускался ниже 65%. Во-вторых, средняя минимальная предлагаемая банками ставка по кредитам превысила 13%, чего не было уже полтора года. Ужесточение условий кредитования логичным образом сказалось на планах заимствований предприятий. В III квартале баланс этого показателя снизился до +8 пунктов, что стало минимумом для всего четырехлетнего периода его мониторинга. Однако промышленность сохраняла высокую способность обслуживать имеющиеся кредиты. Более того, в III квартале 2014 г. она выросла до 89%. Доля способных обслуживать кредиты предприятий среди имеющих их оказалась максимумом всего периода его мониторинга (с начала 2009 г.).

Начало IV квартала оценивалось предприятиями не менее позитивно, чем завершение III квартала. Хорошая динамика спроса, успешный контроль за запасами готовой продукции позволили промышленности поддержать рост производ-

ства в октябре. В целом динамика спроса в 2014 г. демонстрировала необычную и позитивную для последних лет траекторию. Исходные данные показывали сохранение темпов изменения продаж после января в очень узком коридоре без ухудшения показателя в начале IV квартала, что было обычным явлением в предыдущие посткризисные годы. Это обстоятельство получило адекватную оценку производителей: удовлетворенность спросом в августе–октябре находилась на лучших уровнях с конца 2011 г.

Динамика промышленного производства *(рис. 24)* во втором полугодии 2014 г. тоже отличалась в лучшую сторону от динамики выпуска в предыдущие годы. Исходный баланс показателя (темп роста) был более устойчив и пребывал на гораздо более высоких уровнях, чем в аналогичные периоды 2012–2013 гг. А очистка от сезонности показывала стабилизацию темпов роста выпуска на уровне двухлетнего максимума.

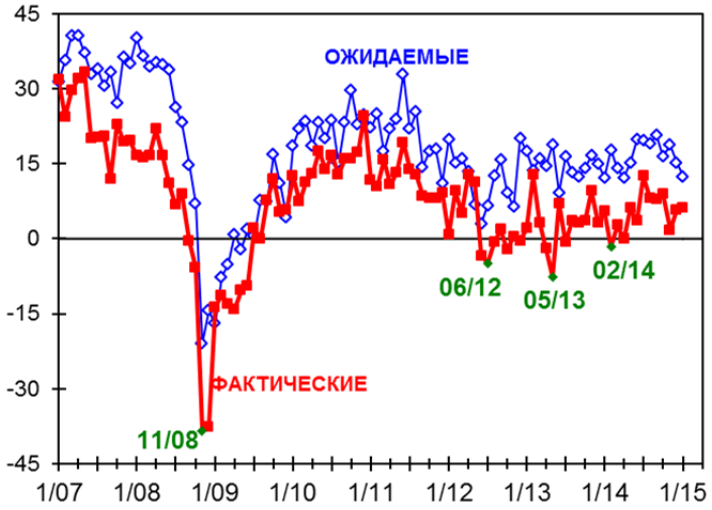


Рис. 24. Изменения объемов производства, очищенные от сезонности (баланс = % роста – % снижения)

Структура помех росту выпуска в российской промышленности подтверждает позитивные изменения в динамке спроса и выпуска в течение второго полугодия 2014 г., а также позволяет оценить реальные масштабы ресурсных ограничений для дальнейшего роста производства.

Сдерживающее влияние внутреннего спроса опустилось в начале второго полугодия на 12 пунктов и почти достигло посткризисного минимума. А рост показателя в IV квартале составил лишь 4 пункта, в результате только половина российской промышленности сталкивалась в конце года с ограничениями со стороны спроса (*рис. 21*). Однако именно недостаточный спрос остается самой распространенной помехой росту выпуска в российской промышленности. Ресурсные ограничения упоминаются предприятиями гораздо реже. Треть российской промышленности опасается наращивать производство из-за «неясности текущей ситуации и ее перспектив» (на *рис. 23* указанный фактор обозначен как «информа-

ция»). Этот фактор с развитием украинского кризиса вышел на 2–3-е места в рейтинге предприятий, хотя перед его началом он опустился на 5-е место.

Вторым по значимости ресурсным ограничением (и третьим в общем рейтинге) для российской промышленности стала «нехватка квалифицированных кадров». Ее упоминали в IV квартале 2014 г. 30% предприятий. При этом за предыдущие 6 кварталов недостаток кадров четыре раза занимал вторые места в рейтинге, т.е. считался предприятиями вторым по значимости ограничением после недостаточного спроса. Третьим ресурсным ограничением для промышленности являлся недостаток оборотных средств. В 2014 г. дефицит этого ресурса упоминается 23% предприятий, что лишь на 2 пункта больше (т.е. хуже) среднего результата 2013 г., когда был зарегистрирован абсолютный (для всего периода 1993–2014 гг.) минимум показателя в 19%. Таким образом, ужесточение условий кредитования (а именно для пополнения оборотных средств чаще всего используются кредиты предприятиями) пока незначительно ухудшило обеспеченность промышленности этим ресурсом.

И только на четвертом месте среди необходимых промышленности для роста производства ресурсов стоят производственные мощности. В конце 2014 г. лишь 20% промышленных предприятий столкнулись с недостатком мощностей в краткосрочной перспективе. И это значение показателя является посткризисным максимумом. То есть даже в условиях максимальной нехватки мощностей с начала 2009 г. масштабы этого явления значительно уступают дефициту других ресурсов. Еще меньше проблем испытывала российская промышленность с сырьем и полуфабрикатами. Только 11% предприятий указывали на дефицит этого производственного ресурса, хотя приведенное значение и стало максимумом предыдущих 15 кварталов.

Ноябрь стал единственным месяцем второго полугодия, кода предприятиям не удалось сохранить положительную динамику основных индикаторов промышленности. Негативные изменения спроса не оправдали надежд предприятий на декларируемый властями эффект импортозамещения, хотя в планах, прогнозах и оценках запасов готовой продукции позитив сохранился. Темп роста выпуска, демонстрировавший в предыдущие месяцы неожиданно позитивные значения, в ноябре перешел на более ожидаемые уровни. Однако планы предприятий не стали резко негативными. В ноябре они потеряли лишь 4 пункта по исходным данным, что позволило формальным методам очистки показать даже улучшение результирующего значения планов выпуска на 3 пункта и сохранило близость баланса планов к посткризисному максимуму.

К концу 2014 г. мощная инфляционная волна наконец докатилась до издержек и ценовых планов предприятий. В IV квартале 2014 г. темп роста себестоимости промышленной продукции подскочил на 21 пункт. Такого резкого изменения этого показателя опросы не регистрировали уже 7 лет. В результате баланс изменения издержек достиг максимума последних 15 кварталов. Еще б*о*льшей корректировке подверглись прогнозы изменения себестоимости. После регистрации в III квартале минимального темпа их ожидаемого роста для последних шестнадцати лет (т.е. для всего послдефолтного периода!) в ноябре они подскочили на 36 пунктов. Это изменение показателя превзошло даже рекорд конца 2010 г., ко-

гда промышленность готовилась к повышению ставки страховых взносов, и уступает только скачку прогнозов издержек в последефолтном октябре 1998 г.

Инвестиционные планы предприятий в IV квартале начали терять оптимизм (*рис. 25*). В ноябре их баланс снизился на 6 пунктов и достиг уровня в –11 пунктов. Таким образом, недлинный период надежд на оживление инвестиционной активности (июнь–сентябрь) сменился резким возвратом к прежним, крайне пессимистичным инвестиционным настроениям в промышленности. Поэтому снижение оценок инвестиционных планов на 18 пунктов за три месяца вполне может служить свидетельством дальнейшего углубления инвестиционного кризиса в российской промышленности. Даже с учетом ожидаемого (планируемого) властями импортозамещения. Впрочем, влияние последнего на инвестиции не столь однозначно. Если импортозамещение, сгенерированное как административными мерами, так и курсовой политикой, действительно приведет к росту спроса на отечественную продукцию, то это обстоятельство поставит российских производителей в привилегированное положение и позволит им задействовать простаивающие мощности, которые в прежних условиях были неконкурентоспособны. В результате у предприятий могут ослабнуть стимулы к модернизации своих мощностей и к их расширению. Непредсказуемость политических решений по поводу экономических санкций также дестимулирует инвестиции. Поскольку в случае их отмены российские предприятия, решившиеся на вложения, могут оказаться вновь на одном конкурентном рынке с импортом. И тогда они вряд ли смогут добиться планируемого результата, поскольку, например, были вынуждены в своих инвестиционных проектах использовать доступное им по цене и в силу санкций отечественное оборудование.

Рис. 25. Ожидаемые изменения капвложений в основные фонды, к прошлому году, %

Еще одним фактором снижения инвестиционной активности стало дальнейшее ужесточение условий кредитования. Во-первых, средняя минимальная предлагаемая банками ставка достигла 13,9% годовых (*рис. 26*). Такого высокого уровня

ставки по рублевым кредитам не было с середины 2010 г. Во-вторых, ухудшилась и общая оценка доступности кредитов для промышленности. Уровень недоступности кредитов подскочил сразу на 11 пунктов и достиг 27% – такова была доля предприятий в отрасли, которые считали, что текущая доступность кредитов для них «ниже нормы». Столь пессимистичной оценки ситуации с кредитованием в промышленности не регистрировалось с начала 2010 г.

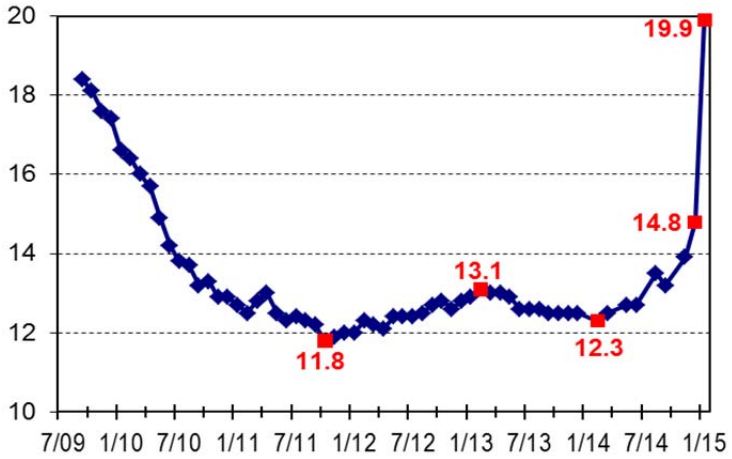


Рис. 26. Средняя минимальная предлагаемая банками ставка по рублевым кредитам, % годовых

В декабре российской промышленности удалось избежать кризисного спада. Исходные данные о динамике спроса в конце 2014 г. продемонстрировали традиционное нарастание негативных тенденций. Баланс изменений (темп роста) опустился до –20 пунктов, достигнув обычных декабрьских значений предыдущих лет. Таким образом, ничего кризисного или даже предкризисного в динамике продаж российские промышленные предприятия не заметили. Очистка от сезонности тоже не дала никаких необычных негативных сигналов. Текущие темпы изменения спроса оказались хуже уровней начала и середины 2014 г., но аналогичны показателям годовой давности. Не вызывали никаких опасений у предприятий и запасы готовой продукции. Все второе полугодие 2014 г. российская промышленность демонстрировала предельно аккуратное управление своими запасами, удерживая баланс оценок («выше нормы» – «ниже нормы») на уровнях минимальной избыточности. Доля же ответов «нормальные», наоборот, вышла в ноябре–декабре на исторический максимум. В такой ситуации возможный кризисный сброс производства не получит дополнительной подпитки за счет использования накопленных запасов, а неожиданный положительный сценарий 2015 г. будет поддержан необходимостью пополнения запасов. Динамика выпуска российской промышленности в конце 2014 г. выглядела просто оптимистично. В декабре темп изменения производства, согласно оценкам предприятий (по исходным данным), улучшился и превзошел аналогичные результаты предыдущих лет. Очистка от сезонности показала рост показателя на 3 пункта после ноябрьского провала на 7.

Но ценовая политика, условия кредитования и инвестиционные планы промышленности в конце 2014 г. были адекватны действиям Центрального банка РФ.

В декабре российская промышленность предсказуемо успешно реализовала ценовые прогнозы ноября. Последние предполагали одно из самых интенсивных увеличений отпускных цен со времен роста ЕСН (ставки страховых взносов) в начале 2011 г. Темп роста цен за месяц увеличился на 11 пунктов после пребывания в течение предыдущих шести месяцев практически на одном уровне. Но предприятия вынуждены планировать дальнейший рост цен: декабрьский прогноз вырос еще на 13 пунктов и достиг уже четырехлетнего максимума. А инвестиционные планы промышленности, наоборот, продолжали ухудшаться. К декабрю баланс показателя опустился до пятилетнего минимума. Худшие значения регистрировались только в кризисном 2009 г. Таким образом, короткий период ренессанса инвестиционных планов, зарегистрированный опросами в июне–сентябре 2014 г., сменился еще более глубоким спадом показателя, преодоление которого в 2015 г. не ожидается, похоже, никем.

Условия кредитования промышленности в конце 2014 г. продолжали ожидаемо ужесточаться (*рис. 26*). По оценкам предприятий (в которых еще не в полной мере «отыграно» повышение 16 декабря Центральным банком РФ ключевой ставки до 17%), доступность кредитов в декабре опустилась до 50%, хотя еще в августе 2014 г. этот показатель был равен 67% и находился в границах интервала, за пределы которого он не выходил более 4 лет. Увеличивалась в декабре и минимальная ставка, по которой банки готовы были ссужать деньги российской промышленности. Она достигла 14,8% годовых в рублях и, конечно, не отражает более поздних изменений на кредитном рынке.

Первые данные о состоянии российской промышленности в начале 2015 г., объявленном кризисным, содержат мало признаков кризиса. Фактическая динамика спроса и выпуска, оценки запасов готовой продукции, планы найма рабочих обычны для января месяца и выглядят даже оптимистично на фоне (пред)кризисной паники. Последняя, впрочем, сказалась на прогнозах спроса, планах выпуска и инвестиционных намерениях, которые не смогли набрать обычного оптимизма. А ценовая политика промышленности и условия банковского кредитования, наоборот, отреагировали очень решительно и адекватно на политику властей.

4.3.2. Украинский кризис российской промышленности

Украинский кризис, в котором Россия стала принимать активное участие с начала марта 2014 г., сразу же вызвал первую и, как всегда, бурную реакцию фондового и валютного рынков страны. Статистика этих сегментов экономики позволяет буквально в ежеминутном режиме следить за поведением игроков. Но каковы были настроения и ожидания в российской промышленности? Как украинский кризис мог повлиять на реальный сектор экономики?

Для оценки первой реакции предприятий промышленности на украинский кризис Институтом Гайдара 3–5 марта 2014 г. был проведен первый экспресс-опрос руководителей предприятий с использованием новой методики, отрабатываемой в последние годы. Его результаты позволили понять, как может сказаться негативный вариант развития военно-политических событий вокруг Украины на объемах российского промпроизводства. Середина марта ознаменовалась еще двумя важнейшими событиями: референдумом в Крыму и последовавшим за ним принятием Крыма и г. Севастополя в состав Российской Федерации. Это подтолкнуло нас к

проведению повторного опроса с таким же в точности вопросом, но уже в принципиально новых условиях. Прошедшие после первого опроса две недели позволили предприятиям точнее оценить последствия внешнеполитического кризиса для собственного производства с учетом массированной пропагандистской кампании, запущенной всеми участниками конфликта, их реальных действий и активного зондажа позиций деловых партнеров.

Уже сама реакция предприятий на эти опросы позволяет сделать первые выводы. Во-первых, в кратчайшие сроки было получено необычно много ответов, что говорит о предельной напряженности в нашем обществе, возникшей в результате украинского кризиса. Во-вторых, формулировка «негативный вариант развития военно-политических событий вокруг Украины» не вызвала ни одного возражения или уточнения, хотя такая возможность у респондентов есть и они ею в других случаях постоянно пользуются. Видимо, по этому вопросу в нашем обществе имеется значительная общность представлений. В-третьих, ответы на простой по формулировке вопрос с привычным для респондентов набором ответов непривычно часто сопровождались дополнительными комментариями. В-четвертых, ответы предприятий были в абсолютном большинстве случаев определенны, без оговорок. Что говорит о том, что респонденты четко сформировали свои представления о последствиях этих событий, а это, в свою очередь, позволяет сделать следующие, уже содержательные выводы.

Первые (начала марта) оценки предприятий поделились почти поровну между двумя вариантами: «особого влияния не будет» (50%) и «выпуск снизится» (46%). Промышленность, таким образом, первоначально ожидала массового снижения выпуска из-за украинского кризиса. Причины этого могли быть двояки. Во-первых, потребители российской продукции на Украине могут просто сократить свои закупки из-за чисто внутриэкономических проблем, которые будут усугублены еще и явным или неявным участием России в этом кризисе. Во-вторых, обострение российско-украинских отношений может привести к банальному закрытию границ, возрастанию политических рисков для российских поставщиков и их отказу от отгрузки продукции. Хотя Россия, наоборот, призывала к сохранению экономических связей и пыталась оживить экономическое сотрудничество с отдельными регионами Украины, комментарии предприятий показывали, что на первом этапе кризиса российская промышленность в основном оценивала прямые последствия сокращения спроса со стороны Украины в случае негативного варианта развития событий. Более отдаленные и косвенные потери производства из-за торможения деловой активности внутри российской экономики тогда не поддавались возможно адекватной оценке.

Фактическое развитие кризиса изменило ожидания российской промышленности. Среди опрошенных в середине марта предприятий стало меньше прогнозов сдерживающего влияния негативного развития кризиса на объемы производства. Если в первом опросе такие прогнозы были у 46% предприятий, то затем их стало 37%, доля ответов «особого влияния не будет» выросла до 57%, а прогнозы положительного влияния достигли 7% (4% в первом опросе). Промышленность, таким образом, стала менее пессимистично оценивать воздействие украинского кризиса на собственный выпуск.

Детальное сопоставление результатов двух опросов на микроуровне (это возможно, поскольку в обоих опросах принимали участие практически одни и те же предприятия) показало, что около 80% участников сохранили свои прогнозы влияния негативного развития кризиса на объемы промпроизводства, 17% пересмотрело их в лучшую сторону, а 3% – ухудшило.

Результаты двух опросов продемонстрировали наиболее высокие ожидания негативных изменений в черной металлургии, в то время как химпром и машиностроение пересмотрели за две недели свои прогнозы в лучшую сторону, но попрежнему остаются в лидерах по распространенности ожидаемого снижения выпуска. Ожидался спад производства и на 30% предприятий легкой промышленности. Публичные заявления «наших партнеров на Западе» об адресности санкций, похоже, оказали влияние на оценки последствий российскими предприятиями. Если в первом опросе госсектор промышленности ожидал самого скромного влияния украинского кризиса на свой выпуск, то во втором опросе среди «казенных заводов» такие опасения получили наибольшее распространение.

Подводя итог двум экспресс-опросам руководителей промышленных предприятий о влиянии негативного развития украинского кризиса на выпуск российской промышленности, можно сделать следующие выводы. Во-первых, эскалация кризиса будет иметь, по прогнозам предприятий, существенное влияние на российскую промышленность, чаще – отрицательное. Во-вторых, отрасли промышленности пострадают от него в разной степени. В-третьих, особенности государственного строительства в современной Украине, буржуазная мягкотелость «наших партнеров на Западе» и решительность российских властей позволили предприятиям снизить пессимизм своих начальных прогнозов.

Для оценки полного спектра (не только в части объемов выпуска) фактических (а не ожидаемых) последствий украинского кризиса нами было проведено три дополнительных опроса предприятий: во II, III и IV кварталах 2014 г.

В апреле предприятиям впервые был задан вопрос о фактических последствиях украинского кризиса для промышленности по гораздо более широкому набору направлений. В июле и октябре этот же вопрос был задан вновь, в результате была получена оценка реальных экономических последствий кризиса для российских промышленных предприятий уже в трех кварталах 2014 г.

Как показали опросы, большинство предприятий по-прежнему не ощущает последствий этого кризиса в своей деятельности (*рис. 27*). Доля ответов «значимых последствий нет» уверенно занимает первое место. Однако в конце 2014 г. уровень «незначимости» украинского кризиса принципиально снизился с двух третей до половины. Видимо, затяжной характер этого конфликта и усилия его участников (иногда, впрочем, очень нерешительные и точечные) сделали свое дело – почти половина российской промышленности стала, наконец, ощущать его последствия.

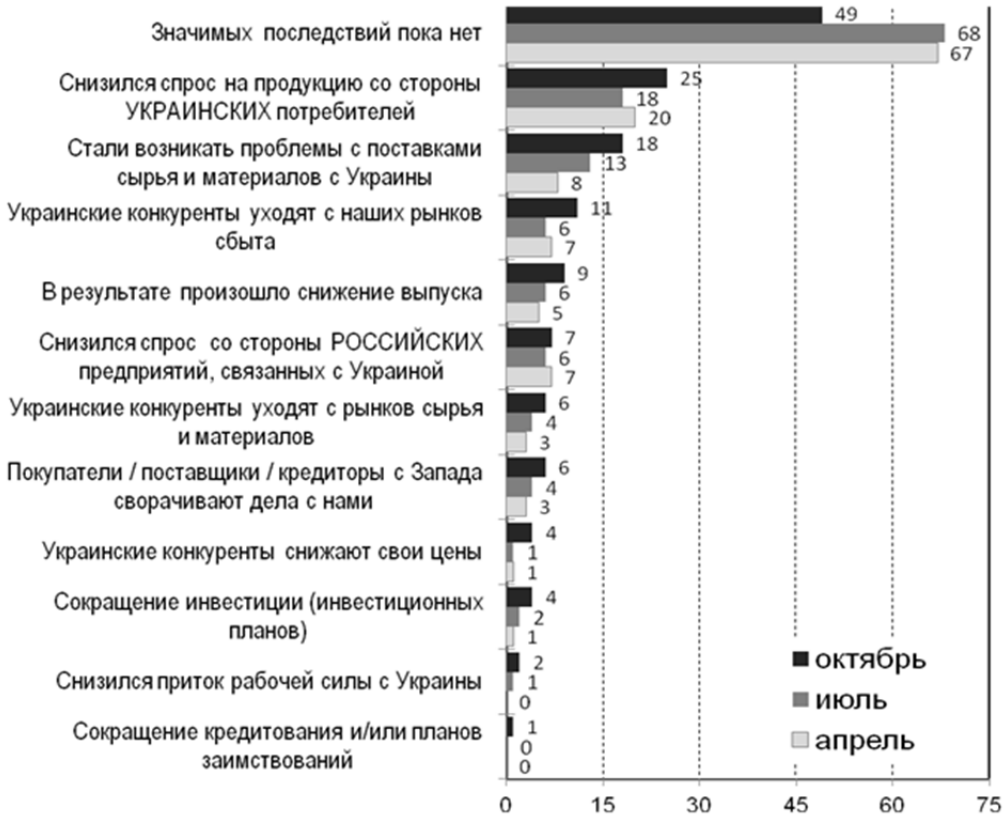


Рис. 27. Реальные последствия украинского кризиса для российской промышленности, 2014 г., %

Максимальное фактическое влияние украинского кризиса на российскую промышленность в 2014 г. состояло в снижении спроса со стороны украинских потребителей. Абсолютное лидерство этого фактора является совершенно логичным, поскольку экономика сопредельного государства переживает крайне тяжелые времена с неопределенными перспективами. Удивительно другое: за истекший со времен первого замера период оценка сокращения спроса увеличилась лишь на 5 п.п., несмотря на явное обострение военно-политической и экономической ситуации.

Единственной проблемой, масштабы влияния которой ощутимо выросли за три волны мониторинга, оказались поставки сырья, материалов и комплектующих из Украины. Здесь, видимо, сказывается политическая воля Киева, останавливающего поставки критически важных для российской промышленности товаров в условиях разрастающегося конфликта. Заподозрить самих украинских производителей в добровольном отказе от продаж продукции в Россию можно с гораздо меньшей вероятностью. Впрочем, с августа 2014 г. российская сторона тоже стала использовать административные ограничения на ввоз продукции украинских производителей.

В итоге снижение выпуска из-за украинского кризиса к концу года отмечено только на 9% российских промышленных предприятий. Этот результат выше оценок II и III кварталов, но по-прежнему остается крайне незначительным с уче-

том растущей напряженности и публичной активности участников конфликта. К этому негативу можно добавить столь же незначительное сокращение спроса со стороны других российских предприятий, страдающих от снижения украинского сбыта.

Впрочем, российская промышленность получила и некоторые плюсы от этого кризиса, масштабы которых хотя и увеличились к концу года, но тоже остаются незначительными. Только 11% российских производителей ощутили уход украинских конкурентов с совместных рынков сбыта, 6% – с рынков сырья и материалов.

Упорно анонсируемые политиками санкции были доведены западными партнерами до 6% российских промышленных предприятий. Эффект остается очень незначительным и разительно противоречит обилию слов, произнесенных по данному поводу.

4.3.3. Резервы производственных мощностей в промышленности

Проблема использования мощностей российской промышленности в 2014 г. стала одной из актуальных тем. И почти единым выводом из соответствующей дискуссии стал тезис о том, что российская промышленность работает на пределе своих возможностей (мощностей) и меры по стимулированию спроса на промышленную продукцию опасны ростом инфляции. Рассмотрим оценки достаточности/недостаточности мощностей, сделанные самими предприятиями на основе представительного набора прямых показателей, последние данные по которым получены в октябре 2014 г.

Результаты опросов показывают, что в 2014 г. загрузка мощностей в российской промышленности составила в среднем 66%, опускаясь до 65% в начале года и поднявшись в IV квартале до 68%. Эти данные можно оценивать по-разному, учитывая затухающий рост экономики. Оценим их с учетом максимально возможного использования мощностей.

Прямые оценки последнего показателя свидетельствуют, что сейчас российская промышленность готова сразу (т.е. без инвестиций) довести использование мощностей в нормальном режиме эксплуатации (т.е. со всеми полагающимися процедурами обслуживания и ремонта) при выпуске конкурентоспособной продукции (т.е. производя то, что будет продаваться) до 81–82%. Запас неиспользуемых мощностей составляет, таким образом, в целом 13–14 п.п., т.е. объем выпуска промышленной продукции может быть увеличен от текущего уровня почти на 20%.

Но по отраслям резервы мощностей различаются принципиально. Если в пищевой промышленности они составляют 20 пунктов, то в легпроме и леспроме увеличение загрузки возможно только на 8 и 9 пунктов соответственно. Велики резервы роста в черной металлургии (18 п.п.), машиностроении (16 п.п.) и стройиндустрии (14 п.п.).

Как показывают прямые оценки руководителей предприятий (которые, надо полагать, лучше, чем кто бы то ни было, знают возможности своего производства), после кризиса 2008 г. недостаток мощностей в связи с ожидаемыми изменениями спроса регистрировался только на 6–9% предприятий (*рис. 28*). В 2014 г.

этот показатель составлял 7%. А избыток мощностей (повторим – «в связи с ожидаемыми изменениями спроса») имеется на 24% предприятий. Таким образом, баланс оценок получается положительным. И он всегда после кризиса оставался таковым. Даже в 2011 г., когда надежды на возврат к докризисным темпам роста выпуска были максимальными.

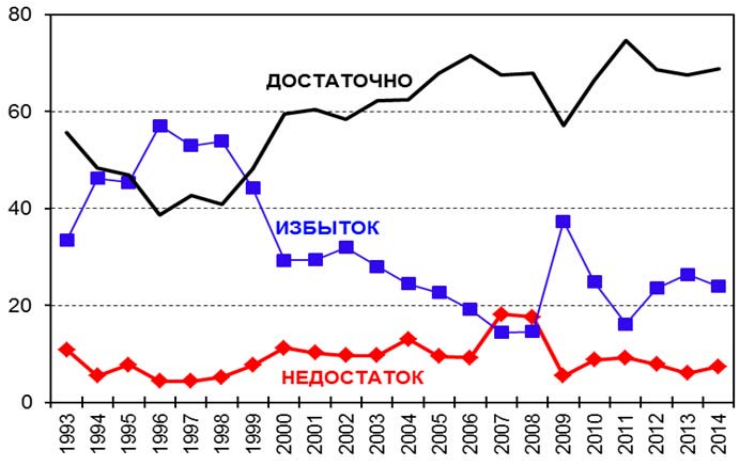


Рис. 28. Среднегодовые оценки обеспеченности промышленного роста мощностями, %

Основная же часть промышленности имеет достаточную обеспеченность ожидаемого промышленного роста мощностями. В 2012–2014 гг. таких предприятий в промышленности было 69%. В результате получаем, что не менее 90% российской промышленности обладают как минимум достаточными мощностями для удовлетворения ожидаемого спроса.

Однако ожидания предприятий в отношении будущего спроса могут быть крайне пессимистичными. Иными словами, промышленность может быть в состоянии удовлетворить только падающие объемы спроса, которые она имеет в виду при оценке своих мощностей. Такое предположение вполне логично в конце 2014 г., когда большинство даже официальных прогнозов не отличается оптимизмом. Но прямой мониторинг прогнозов предприятий свидетельствует об обратном.

Во-первых, годовой баланс прогнозов спроса промышленности в 2014 г. положителен, равен +6 пунктам и оказался лучше результата 2013 г. При этом только 13% промышленных предприятий в 2014 г. прогнозировали снижение спроса на свою продукцию. И это значение близко к посткризисному минимуму показателя, которое было зарегистрировано в 2010 г. и составляло 12%. Промышленность имеет такую же низкую долю пессимизма в прогнозах спроса, как и в начале выхода из предыдущего кризиса. Основная же часть промышленности была настроена в 2014 г. достаточно оптимистично: 20% ожидали роста спроса, 65% надеялись сохранить его объемы без изменений.

Во-вторых, в прогнозах спроса среди предприятий, имеющих достаточные мощности для его удовлетворения, ожидания роста продаж тоже преобладают над прогнозами их снижения. То есть промышленность считает, что у нее достаточно мощностей для удовлетворения растущих объемов спроса. Уровень загрузки

мощностей в группе предприятий с их достаточными объемами в 2010–2014 гг. находится в интервале 69–71%. Эти цифры можно интерпретировать так, что основная часть предприятий (а именно 69%) готова без дополнительных инвестиций удовлетворить ожидаемый спрос выпуском продукции, в том числе и за счет увеличения загрузки выше достигнутого фактического уровня.

В-третьих, только предприятия с избыточными мощностями отличаются пессимизмом в отношении спроса. Баланс прогнозов продаж у этой группы в 2014 г. отрицателен, т.е. планы снижения спроса преобладают над надеждами на его рост, и составляет –9 пунктов. При избыточных мощностях коэффициент их использования низок и составляет в 2014 г. 56%. При этом предприятия с избыточными мощностями всегда демонстрировали самые скромные уровни загрузки. В кризисном 2009 г. показатель снижался до 46%, но за три последующих года вырос до 59%. Такого значительного изменения загрузки другие группы предприятий продемонстрировать не смогли. Причиной увеличения загрузки могла стать, как ни странно это звучит, активизация инвестиций на этапе активной фазы выхода из кризиса, поскольку именно неконкурентоспособность значительной части мощностей и является причиной их простоя.

В-четвертых, предприятий с недостаточными мощностями меньше всего в российской промышленности. Прогнозы спроса в этой группе отличаются, что логично, наибольшим оптимизмом. Баланс их ожиданий никогда не был отрицательным. Даже в кризисном 2009 г. он составлял +4 пункта, к 2011 г. вырос до +24 п.п., т.е. почти достиг предкризисного максимума (+26 п.п.). В 2014 г. он равен +16 п.п. и формируется в том числе на основе прогнозов снижения продаж.

Таким образом, после кризиса 2008–2009 г. российская промышленность ни разу не работала на пределе своих производственных возможностей. Она либо имела достаточный объем мощностей для будущего промышленного роста, либо обладала их избытком. И только крайне небольшая доля предприятий (7%) была не способна изменить загрузку мощностей в случае изменения спроса на свою продукцию.

Еще один показатель – готовность простаивающих мощностей к выпуску конкурентоспособной продукции – тоже свидетельствует об успехах промышленности в области подготовки своего оборудования к возможному росту спроса. По оценкам 2014 г., 23% предприятий имеют простаивающие мощности самой высокой степени готовности («надо только включить рубильник»). Годом ранее такие оценки были получены только у 11% предприятий. И самые большие успехи по таким мощностям зарегистрированы в легкой промышленности, которая за истекший год смогла поднять долю простаивающих мощностей самой высокой степени готовности с 10 до 30%. А долю мощностей, требующих значительных вложений, наоборот, снизить с 33 до 8%.

Доля мощностей следующего уровня готовности (использование «при минимальных вложениях») снизилась в промышленности с 37 до 29%. Аналогичное снижение (с 28 до 19%) произошло и с мощностями, еще способными выпускать конкурентоспособную продукцию, но требующими «значительных инвестиций». Здесь тоже наибольших успехов добилась легкая промышленность (снижение с 33 до 8%).

Доля же безнадежных мощностей (конкурентоспособную продукцию нельзя производить уже ни при каких вложениях) за год сократилась с 10 до 5%. Однако результат 2013 г. оказался экстремально высоким для всего семилетнего мониторинга. В 2009–2012 гг. доля безнадежных мощностей оценивалась предприятиями в 2–3%.

В целом же будущий (возможный) промышленный рост в России лучше обеспечен производственными мощностями, чем кадрами. Действительно, последние годы в промышленности наблюдается устойчивый навес избыточных мощностей и недостаток кадров (*рис. 29*).

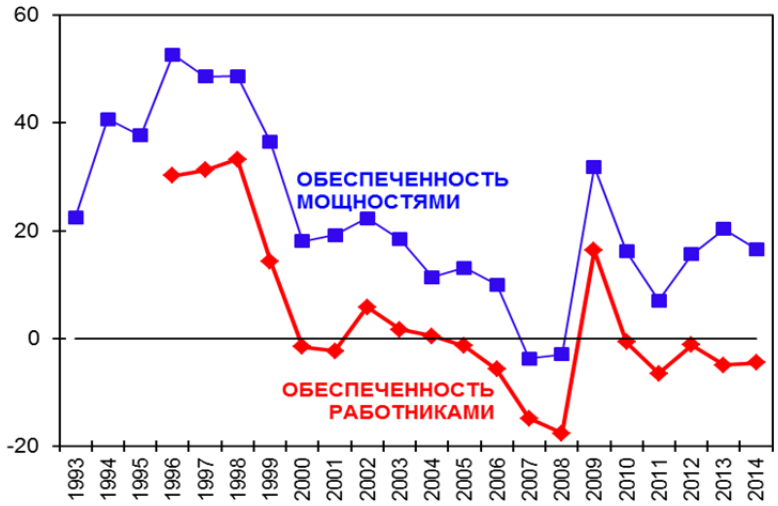


Рис. 29. Балансы обеспеченности ожидаемого промышленного роста мощностями и работниками, %

Сопоставление оценок мощностей и кадров на микроуровне детализирует предыдущие данные и показывает, что одинаковую обеспеченность этими ресурсами имели в 2009–2014 гг. 66–73% промышленных предприятий, т.е. подавляющее большинство. А внутри этого сегмента промышленности преобладают оценки «достаточно» в отношении и мощностей, и кадров. Доля таких предприятий в 2013 г. составляла 55%. Таким образом, только чуть более половины российской промышленности имела и достаточно мощностей, и достаточно работников для возможного промышленного роста. К ним можно добавить еще 9% предприятий, которые обладали избытком и того и другого и поэтому тоже не будут испытывать проблем при оживлении спроса.

А 4% предприятий, наоборот, страдали в 2014 г. от недостатка и кадров, и мощностей и поэтому находились в самом незавидном положении. Впрочем, масштабы этого самого проблемного сегмента промышленности невелики. И ранее его доля поднималась до 7% (2008 г.). А в отдельные кварталы того предкризисного года показатель достигал только 9%. Тоже не такая уж большая величина, учитывая разогрев российской промышленности. Но уже в 2009 г. доля такой обеспеченности (точнее – необеспеченности) промышленности кадрами и мощностями падает до 1%.

Таким образом, отечественная промышленность сейчас гораздо лучше обеспечена производственными мощностями, чем кадрами, которые будут использовать эти мощности в случае оживления российской промышленности и роста спроса на продукцию. В таких очевидных (по крайней мере – для предприятий) условиях политика властей должна быть направлена на обеспечение подготовки и направления кадров в этот сектор экономики за счет, например, сокращения других видов «послешкольного» образования.

4.3.4. Кадровые проблемы промышленных предприятий

Оценки кадровых проблем российскими предприятиями подтверждают этот тезис. Во-первых, нехватка кадров в промышленности уже два года занимает второе-третье места в рейтинге помех росту выпуска. На первом месте с начала 2009 г. – только недостаточный внутренний спрос.

В результате (во-вторых) промышленность вынуждена более интенсивно использовать имеющихся работников, чем имеющиеся у нее машины и оборудование. Если «нормальная» + «выше нормы» интенсивность загрузки мощностей зарегистрирована в середине 2014 г. на 54% предприятий, то аналогичный уровень использования работников – на 68% предприятий.

В-третьих, планы найма показывают, что промышленность по-прежнему не в состоянии решить свои кадровые проблемы. Баланс этих планов после сезонного взлета в январе 2014 г. до +7 пунктов и стабилизации в феврале–марте на нулевом уровне ушел затем «в минус» (т.е. в промышленности стало больше прогнозов снижения численности работников, чем их увеличения), хотя и не такой значительный, как в предыдущие годы.

В-четвертых, уповать на рост производительности труда как на способ решения кадровых проблем российской промышленности не стоит. Не менее 60% предприятий после кризиса оценивают фактически складывающуюся у них производительность как нормальную, в 2014 г. этот показатель составляет 66%. Таким образом, оценки ситуации в этой сфере большинства предприятий явно отличаются от оценок экспертов и чиновников. Декларируемые промышленностью планы роста производительности в III квартале 2014 г. показали положительный баланс только в +6 пунктов, тогда как во II квартале он составлял +15 пунктов.

При этом среди экспертов и политиков до сих пор существует мнение, что предприятия по своей инициативе увольняют лишних в условиях стагнации работников. И добиваются таким образом оптимальной для текущего момента численности занятых на предприятии. Поскольку официальная статистика не давала прямого ответа на вопрос о реальных причинах увольнений работников с российских промышленных предприятий, то Институт Гайдара в 2012 г. начал ежегодный мониторинг этой проблемы, задавая прямые (иногда нелицеприятные) вопросы руководителям предприятий. В результате сейчас мы имеем уже три точки наблюдений, которые позволяют вполне уверенно говорить о реальных, а не об официальных причинах увольнений работников в российской промышленности, и которые логично дополняют многолетний мониторинг кадровых проблем предприятий.

Общая оценка результатов 2014 г. показала сохранение негативной ситуации на рынке труда для работодателей: работники гораздо чаще покидают предприя-

тия по собственной инициативе, чем увольняются администрацией. В 2014 г. это соотношение составило 71% к 24%. В 2012 г. оно было 65% к 27%, в 2013 г. – 76% к 30%. Таким образом, сейчас работники почти в три раза чаще покидают предприятия сами, чем по «настоянию» администрации. В предыдущие годы превышение составляло 2,4 и 2,5 раза.

Среди причин ухода работников с предприятий по собственной инициативе на первом месте вновь оказалось достижение пенсионного возраста (*рис. 30*). В 2014 г. об этом сообщили 50% опрошенных предприятий. Результат 2013 г. был аналогичен (54%) и тоже занимал первое место в рейтинге. И только в 2012 г. добровольный уход пенсионеров был поставлен работодателями на второе место.

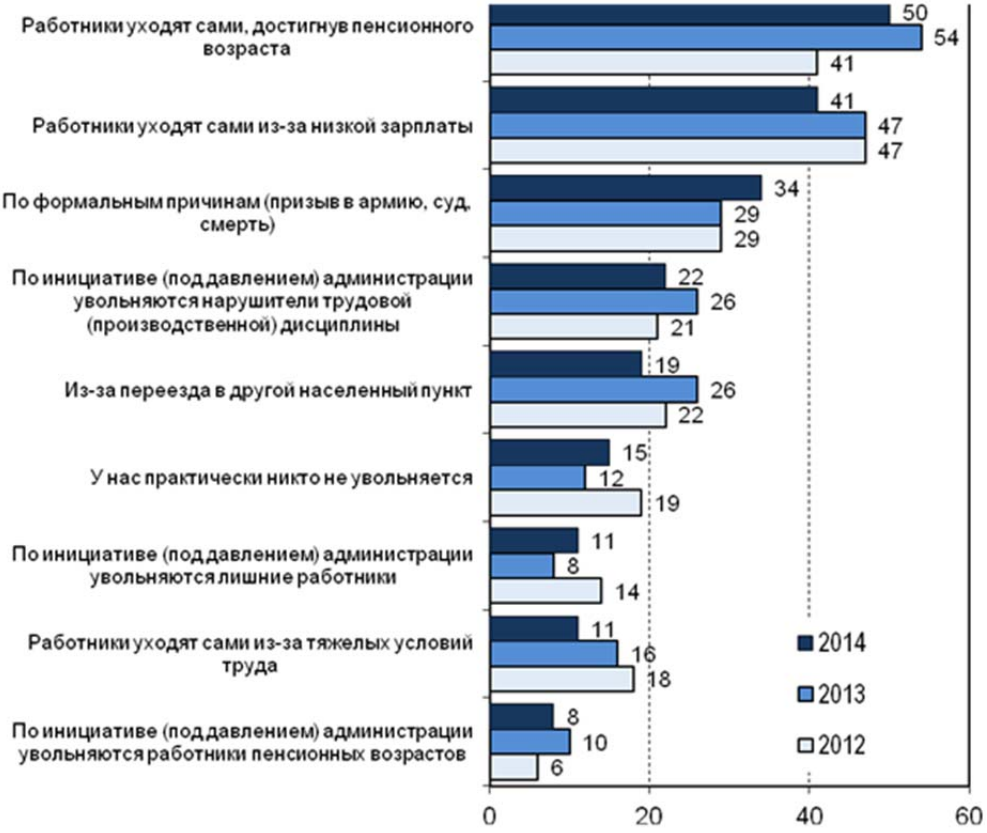


Рис. 30. Реальные причины увольнений работников с промышленных предприятий, 2012–2014 гг., %

Российская промышленность, таким образом, вступила в полосу кадрового дефицита, основной (самой массовой) причиной которого является необратимый (в самом прямом смысле) процесс старения работников. Решить эту проблему можно только за счет подготовки новых работников в средних специальных учебных заведениях. Однако советская система профтехобразования была заменена на систему почти тотального высшего образования, выпускники которой имеют мало желания занимать вакансии рабочих на промышленных предприятиях. Именно с наймом квалифицированных рабочих, как показывает наш мониторинг, промышленные предприятия испытывают трудности, тогда как потребность в других ка-

тегориях работников (неквалифицированные рабочие, ИТР, руководители) либо отсутствует, либо легко удовлетворяется за счет найма. В результате в промышленности происходит уже необратимое вымывание квалифицированных рабочих, которое нельзя остановить даже ростом зарплат. Восстановление же системы среднего специального образования, перенаправление туда выпускников школ – длительный процесс, на который у наших властей и промышленности остается все меньше времени и цивилизованных способов решения. Однако стагнация экономики, в условиях которой мы жили последние годы, оттягивала наступление действительно жестких последствий политики в области образования последних двух десятков лет. Но она же дает еще немного времени на поиск решения проблемы.

В 2014 г. самый массовый добровольный исход пенсионеров отмечен в леспроме (64% предприятий, 2013 г. – 52%), химпроме (58% и 53% предприятий соответственно), машиностроении (56% и 45%), легпроме (53% и 51%). А металлургия, вероятно, «решила» проблему пенсионеров в предыдущие годы, и сейчас их уход из отрасли снизился более чем в два раза. Традиционно меньше всего за годы мониторинга добровольные увольнения пенсионеров регистрируются в пищепроме.

Низкий уровень зарплат второй год занимает второе место в рейтинге ухода работников с предприятий. В 2014 г. на него указали 41% после 47% в предыдущие годы. Таким образом, эта причина увольнений снизила свою распространенность в промышленности, но сохранила отставание от увольнений по достижении пенсионного возраста в 2013 г. практически на прежнем уровне.

Снижение распространенности в промышленности увольнений из-за низкой зарплаты может быть связано с ростом размеров зарплат. Ежеквартальный мониторинг показал рост доли нормальных оценок размеров зарплат рабочих и ИТР руководителями предприятий на 9 пунктов. В результате сейчас 71% промышленных предприятий платят своим работникам «нормальную» зарплату. Этот результат является абсолютным максимумом всего семилетнего мониторинга показателя. А его минимальное значение было зарегистрировано в апреле 2009 г. и составляло 37%.

Отрасли – лидеры 2013 г. по массовости ухода работников из-за низких зарплат в основном сохранили свои позиции и в 2014 г. Чаще всего предприятия лишаются работников по указанной причине в стройиндустрии (56%, 2013 г. – 63%), леспроме (52%, 2013 г. – 64%), пищепроме (47%, 2013 г. – 65%) и машиностроении (46%, 2013 г. – 55%). Металлургам за истекший год удалось снизить отток кадров из-за низких зарплат. А традиционно меньше всего проблем в этой области испытывают предприятия химпрома.

Тяжелые условия труда – третья причина инициативного ухода работников из промышленности, которая отслеживается в ходе мониторинга. Она устойчиво занимает последние места в рейтинге причин, в 2014 г. ее указали 11% руководителей предприятий.

Основным (самым массовым) поводом увольнений работников для администрации промышленных предприятий остаются нарушения трудовой (производственной) дисциплины. В 2014 г. такие увольнения практиковали 22% предприятий, после 26% в 2013 г. и 21% – в 2012 г. Вероятность такого повода для увольн-

нений увеличивалась в 2014 г. с ростом размера предприятия и была наиболее распространенной в черной металлургии, пищепроме и леспроме.

Почти в два раза реже предприятия увольняют избыточных (лишних) работников. В 2014 г. подобное практиковали 12% предприятий, что близко к среднему за три года мониторинга. Как и в предыдущем случае, вероятность увольнения здесь тоже увеличивается с ростом размера производства и особенно высока в черной металлургии.

Последнее место в увольнениях по инициативе администрации отводится сокращениям работников пенсионного возраста. В среднем мониторинг показал использование подобной практики на 8% предприятий. Их вероятность тоже растет с увеличением размера предприятия. Но применяются такие увольнения сейчас далеко не во всех отраслях. В цветной металлурги, леспроме и стройиндустрии работников пенсионного возраста предпочитают не увольнять.

Таким образом, для российских промышленных предприятий проблема квалифицированных кадров оставалась в 2014 г. самой острой ресурсной проблемой. Возможное кризисное сокращение промышленного производства в 2015 г. способно лишь отодвинуть ее критическое обострение до момента восстановления устойчивого экономического роста, но не решить ее. Получение необходимого промышленности количества квалифицированных работников за счет мигрантов или внутренней рождаемости – либо нереально, либо требует такого продолжительного периода времени и таких ресурсов государства, что не может рассматриваться как реализуемое в обозримом горизонте планирования Единственно разумной стратегией ее решения остается повышение производительности труда.

4.4. Инвестиции в основной капитал

Тенденция к сокращению инвестиций в основной капитал в прошедшем году была вполне предсказуема и определялась падением инвестиций в основной капитал, которое фиксируется со II квартала 2013 г. По итогам 2014 г. инвестиции в основной капитал составили 97,5%, объем выполненных работ в строительстве – 95,5% от показателей предыдущего года. Доля инвестиций в ВВП в 2014 г. составила 19,1% и была на 0,9 п.п. ниже показателя 2013 г.

Динамика инвестиций в основной капитал дифференцирована по крупным и малым предприятиям. При снижении общего объема инвестиций в основной капитал в 2014 г. на 2,5% в сегменте крупных и средних предприятий инвестиции в основной капитал сократились на 4,3% (*табл. 11*). Таким образом, в условиях нарастающей непредсказуемости развития ситуации на внутреннем рынке крупный бизнес с большей осторожностью относился к принятию инвестиционных решений. Инвестиции субъектов малого предпринимательства и объемы инвестиций, не наблюдаемые прямыми статистическими методами, на совокупную долю которых в 2014 г. приходилось 27,1% общего объема инвестиций в основной капитал, показали положительную динамику.

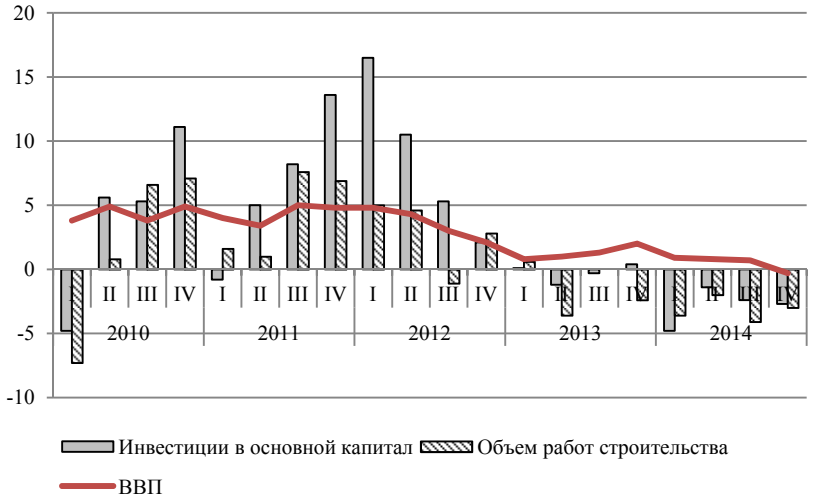
Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов в 2012–2014 гг. изменилась за счет повышения объемов и доли вложений в строительство жилищ при сокращении удельного веса инвестиций в нежилые здания и сооружения.

Таблица 11

Динамика физического объема инвестиций в основной капитал в 2009–2014 гг., % к предыдущему году

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Инвестиции в основной капитал (по полному кругу организаций, включая досчеты на инвестиции, не наблюдаемые прямыми статистическими методами)	84,3	106,0	108,3	106,6	99,8	97,5
Крупные и средние организации (инвестиции в основной капитал без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами)	82,5	105,1	110,4	100,7	91,4	95,7

Источник: Росстат.



Источник: Росстат.

Рис. 31. Динамика инвестиций в основной капитал в 2010–2014 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Изменение структуры инвестиций между жилищным и производственным строительством определило особенность развития строительно-инвестиционного комплекса в 2014 г., которая проявилась в абсолютном сокращении объемов инвестиций в машины и оборудование и транспортные средства (*табл. 12*).

Таблица 12

Инвестиции в основной капитал по видам основных фондов в 2010–2014 гг. (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности)

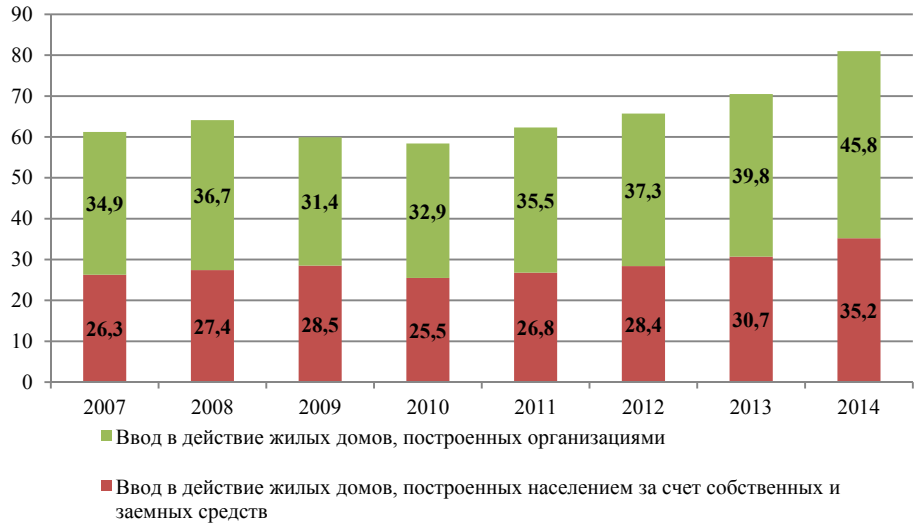
	Млрд руб.					В % к итогу				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Инвестиции в основной капитал	6625	8445,2	8446,2	9493,4	9852,9	100	100	100	100	100
В том числе: жилища	384,3	396,9	439,2	550,6	642,3	5,8	4,7	5,2	6,1	6,5
здания (кроме жилых) и сооружения	3610,6	4577,3	4417,4	4840,8	4909,6	54,5	54,2	52,3	50,2	49,8
машины, оборудование, транспортные средства	2179,6	2896,7	3006,8	3366,5	3358,5	32,9	34,3	35,6	35,1	34,1

Окончание таблицы 12

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
из них: приобретение отечественных машин, оборудования, транспортных средств	1787,3	2357,9	2519,7	2825,2		27,0	27,9	29,8	29,8	
приобретение импортных машин, оборудования, транспортных средств	392,3	538,8	487,1	541,3		5,9	6,4	5,8	5,7	
Прочие	450,5	574,3	582,8	735,5	942,5	6,8	6,8	6,9	7,7	8,6

Источник: Росстат.

Положительная динамика вводов в действие общей площади жилых домов фиксировалась со второй половины 2011 г., что связано с некоторым улучшением ситуации с финансированием строительства жилья. В 2014 г. организациями всех форм собственности введено в действие 81,0 млн кв. м, что на 14,9% больше показателя предшествующего года. Индивидуальными застройщиками было построено 35,2 млн кв. м общей жилой площади, что составляет 43,5% от общего объема введенного жилья в 2014 г. (*рис. 32*).

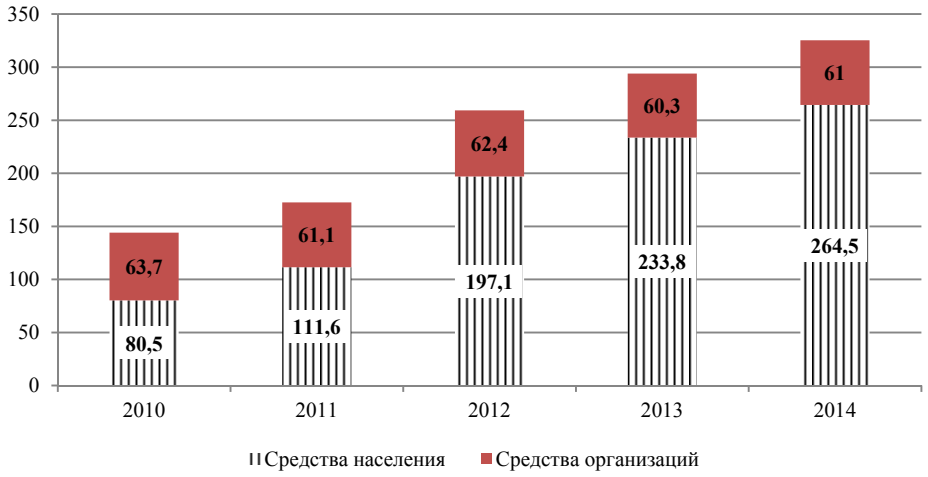


Источник: Росстат.

Рис. 32. Динамика ввода в действие жилых домов в 2007–2014 гг., млн кв. м

В структуре финансирования долевого жилищного строительства повышаются объем и доля средств населения при сокращении доли средств организаций (*рис. 33*). В 2014 г. средства населения составляли 81,2% от общего объема средств организаций и населения, направленных на долевое участие в строительстве, что на 5,3 п.п. превысило показатель 2012 г., когда объемы вводов восстановились на докризисном уровне. Повышение инвестиционной активности населения поддерживалось расширением масштабов кредитования. В 2014 г. было

предоставлено ипотечных кредитов на сумму 1806,9 млрд руб., что в 1,3 раза больше относительно предыдущего года.



Источник: Росстат.

Рис. 33. Объемы финансирования долевого строительства по источникам финансирования в 2010–2014 гг., млрд руб.

Процесс финансирования инвестиционной деятельности в 2014 г. был четко сегментирован. В номинальном выражении инвестиции за счет собственных средств предприятий увеличились, а за счет бюджетных средств и кредитов банков сократились по сравнению с 2013 г.

По итогам 2014 г. доля собственных средств предприятий в структуре инвестиций в основной капитал повысилась до 48,1% и на 2,9 п.п. превысила показатель предыдущего года (*табл. 13*).

Таблица 13

Инвестиции в основной капитал по источникам финансирования, 2010–2014 гг. (без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых статистическими методами)

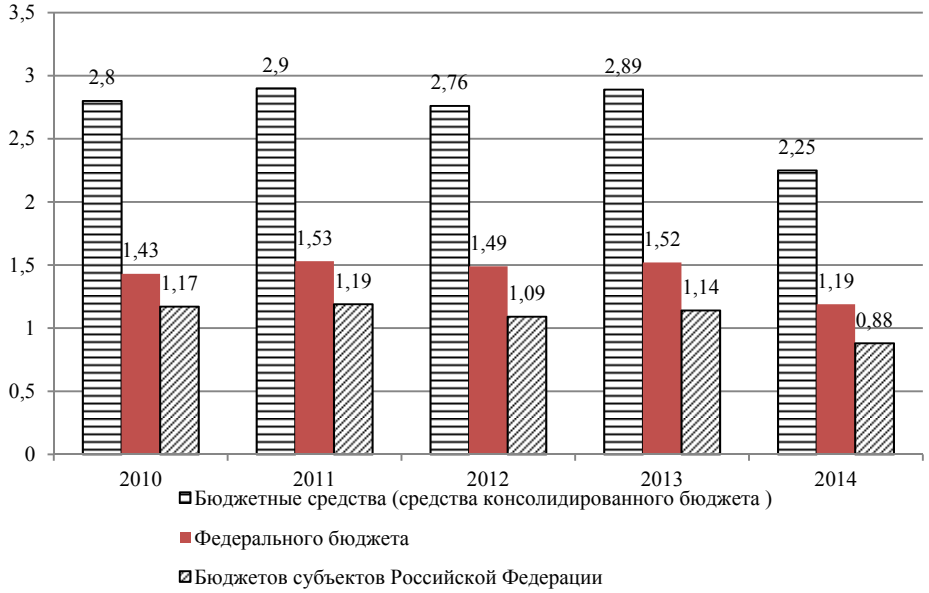
	Млрд руб.					В % к итогу				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Инвестиции в основной капитал	6625	8445,2	9595,7	10047,5	9852,9	100	100	100	100	100
В том числе по источникам финансирования:										
собственные средства	2715	3539,5	4274,6	4548,5	4736,7	41,0	41,9	44,5	45,2	48,1
привлеченные средства	3910	4905,7	5321,1	5499	5116,2	59,0	58,1	55,5	54,8	54,8
В том числе:										
кредиты банков	595,8	725,7	806,3	1000,9	918	9,0	8,6	8,4	10,0	93
из них кредиты иностранных банков	150,0	149,4	113,7	107,4	108,5	2,3	1,8	1,2	1,1	1,1
заемные средства других организаций	404,7	485,8	588,2	625,1	632,6	6,1	5,8	6,1	6,2	6,4
инвестиции из-за рубежа				78,8	83,6				0,8	0,9
бюджетные средства	1294,9	1622	1712,9	1909,7	1598,3	19,5	19,2	17,9	19,0	16,2
из федерального бюджета	661,9	855,1	926,6	1004,8	846,5	10,0	10,1	9,7	10,0	8,6

Окончание таблицы 13

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
из бюджетов субъектов Российской Федерации	542,8	665,7	677	752,1	622,9	8,2	7,9	7,1	7,5	6,3
из местных бюджетов			109,3	152,8	128,9			1,1	1,5	1,3
средства внебюджетных фондов	21	18,2	33,3	27,9	20,9	0,3	0,2	0,4	0,3	0,2
средства организаций и населения, привлеченные на долевое строительство	144,2	172,7	259,5	294,1	325,5	2,2	2,0	2,7	2,9	3,3
в том числе средства населения	80,5	111,6	197,1	233,8	264,5	1,2	1,3	2,1	2,3	2,7
прочие	1449,4	1881,3	1920,9	1562,5	1537,3	21,9	22,3	20,0	15.6	15,6
средства вышестоящих организаций	1161,8	1604.0	1611,3	1192,1	1248,4	18,0	19,0	16,8	13,0	12,7
средства от выпуска корпоративных облигаций	0,9	0,4	4,2	8,6	7,1	0,01	0,01	0,04	0,02	0,1
средства от эмиссии акций	72,4	82,0	95,6	98,3	84,7	1,4	1,0	1,0	1,0	0,9

Источник: Росстат.

В структуре привлеченных средств финансирования инвестиций в основной капитал изменилась доля бюджетных средств. В 2014 г. за счет бюджетных средств было профинансировано 1598,3 млрд руб. инвестиций в основной капитал, что составило 16,2% от общего объема инвестиций в экономику. По сравнению с 2013 г. объем финансирования инвестиций в основной капитал за счет бюджетных средств сократился на 311,4 млрд руб. при примерно равном участии средств федерального бюджета и бюджетов других уровней (*рис. 34*). Доля государственных инвестиций в 2014 г. составила 2,25% ВВП и снизилась на 0,74 п.п. по сравнению с 2013 г.



Источник: Росстат.

Рис. 34. Доля бюджетных средств в инвестициях в основной капитал в 2010–2014 гг., % ВВП

В соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой на 2014 г. (с уточнениями на 1 января 2015 г.) выделены ассигнования в размере 596,70 млрд руб., в том числе из федерального бюджета – 575,01 млрд руб. За счет годового лимита в 2014 г. профинансировано из федерального бюджета 413,3 млрд руб. (71,9%), из бюджетов субъектов Федерации – 12,9 млрд руб. Фактическое использование средств за счет всех источников финансирования составило 369,7 млрд руб., или 62,0% предусмотренного на год объема средств за счет всех источников.

Всего в 2014 г. профинансировано 2476 строек, объектов и мероприятий. По данным Росстата, в 2014 г. осуществлен ввод 207 объектов из предусмотренных к вводу 826 объектов. Одной из основных причин задержки с вводами по-прежнему остается позднее снятие главными распорядителями бюджетных средств ограничений по финансированию.

Структура инвестиций в основной капитал по формам собственности в 2014 г. изменялась под влиянием сокращения инвестиционных вложений структурами государственной собственности и государственных корпораций. Совокупная доля организаций этих форм собственности составила в 2014 г. 20,7% общего объема инвестиций в основной капитал при показателе 24,3% годом ранее.

Основным фактором, сдерживающим развитие негативных тенденций в строительно-инвестиционном комплексе, оставалось повышение абсолютных объемов и доли частных вложений, а также вложений организаций и предприятий смешанной, иностранной и совместной российской и иностранной собственности в структуре инвестиций в основной капитал.

При сокращении объемов государственного финансирования инвестиций в основной капитал в 2014 г. заметно ослабло участие банковского сектора. В 2014 г. доля банковских кредитов в структуре источников финансирования составила 9,3% при 10% годом ранее. Изменения структуры банковского кредитования в 2011–2013 гг. определялись повышением объемов и доли кредитов российских банков, которые замещали кредиты иностранных банков. В 2014 г. абсолютное сокращение кредитов банков по сравнению с 2013 г. связано с уменьшением кредитования российскими банками на 83,5 млрд руб.

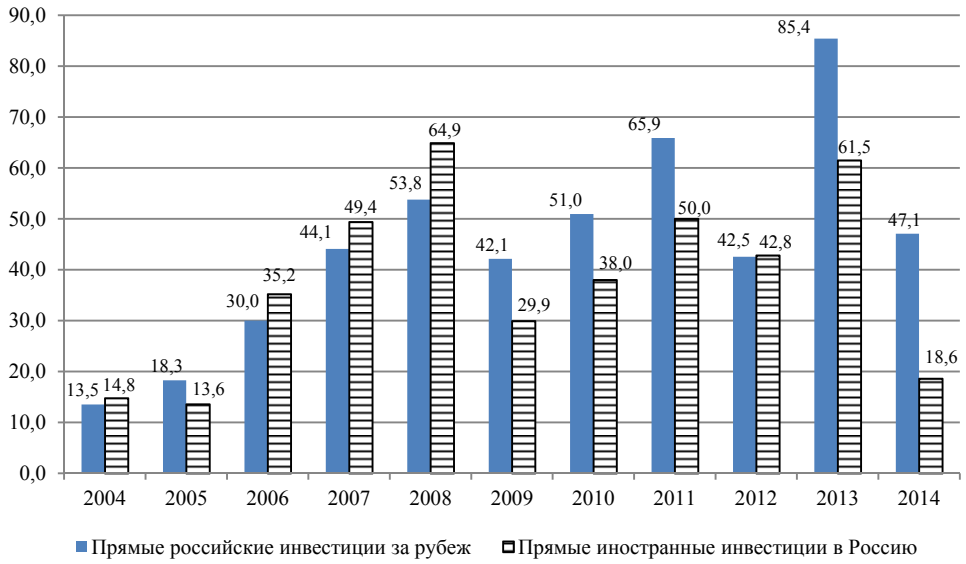
Следует отметить, что в 2014 г. увеличился объем средств, направляемых на инвестиции за счет кредитов иностранных банков, на 1,1 млрд руб. по сравнению с предыдущим годом, однако это не компенсировало сжатие иностранных кредитов в 2013 г. В 2014 г. кредиты иностранных банков оставались ниже уровня 2010 г. почти на 28%.

Реакцией иностранных инвесторов на изменение геополитической ситуации стало резкое сокращение масштабов вложений в российскую экономику. Инвестиции, поступившие из-за рубежа в 2014 г., составили 83,6 млрд руб., и на их долю приходилось всего 0,9% общего объема инвестиций в основной капитал.

На финансирование инвестиционных программ негативное влияние оказало усиление тенденции к оттоку капитала до 151,5 млрд долл. при 61,6 млрд долл. в 2013 г.

Прямые иностранные инвестиции в нефинансовый сектор российских предприятий в 2014 г. сократились в 3,3 раза по сравнению с 2013 г. и составили 62% от кризисного показателя 2009 г. Российские инвестиции за рубеж в 2014 г. сни-

зились по сравнению с 2013 г. после достижения максимального уровня за период 2009–2014 гг. Таким образом, в 2009–2014 гг. сектор нефинансовых организаций являлся чистым экспортером капитала (*рис. 35*).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 35. Прямые иностранные инвестиции в российскую экономику и российские инвестиции за рубеж по сектору нефинансовых предприятий в 2004–2014 гг., млрд долл.

Доля инвестиций за счет средств вышестоящих организаций в структуре источников финансирования сократилась до 12,7% г. против 19,0% в 2012 г. В российской практике средства вышестоящих организаций чаще всего представлены крупными холдингами, акционерными компаниями и финансово-промышленными группами с государственным участием. Ослабление активности этих институциональных инвесторов на протяжении 2013–2014 гг. крайне негативно отразилось на формировании общей динамики инвестиций в основной капитал.

Основным источником финансирования инвестиций в основной капитал в 2014 г. оставались собственные средства предприятий и организаций. Следует отметить, что при общей тенденции к сокращению доходов, при возрастающих рисках предприятия довольно сдержанно относились к инвестированию в производство.

Изменения структуры инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности в 2014 г. определялись стабилизацией строительно-инвестиционной деятельности в промышленности и повышением активности в трубопроводном транспорте, на совокупную долю которых приходится почти более половины инвестиций в экономику. Объем инвестиций в трубопроводный транспорт составил 104,7% к показателю 2013 г., что определялось продолжением работ по действующим инвестиционным проектам. Следует отметить, что сложившаяся структура инвестиций в транспорт усиливает риски нарастающих диспропорций развития по видам транспорта. На протяжении последних четырех лет сокращаются инвести-

ции в железнодорожный транспорт, что в среднесрочной перспективе может как привести к ограничению общего транзитного потенциала, так и сказаться на развитии системы логистических услуг (*табл. 14*).

Таблица 14

Инвестиции в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами), % к предыдущему году

	2010	2011	2012	2013	2014
Всего	106,0	108,3	106,6	99,8	95,7
сельское хозяйство	89,1	114,6	92,8	96,0	93,0
рыболовство, рыбоводство	108,8	137,4	127,4	77,4	83,3
промышленность	106,1	110,9	107,4	96,8	99,9
добыча полезных ископаемых	106,6	113,8	111,8	93,6	105,9
обрабатывающие производства	101,5	105,3	106,7	101,4	98,6
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	112,5	114,7	101,7	95,8	92,9
строительство	110,9	90,6	79,9	84,0	81,2
оптовая и розничная торговля	120,2	90,0	107,1	103,1	110,7
гостиницы и рестораны					108,4
транспорт и связь	102,4	118,3	98,4	88,5	92,1
финансовая деятельность	112,9	136,8	111,4	80,8	74,9
операции с недвижимым имуществом	125,4	91,9	100,8	104,4	103,1
государственное управление	115,2	112,4	98,7	93,7	84,4
образование	84,9	122,0	85,2	77,9	97,4
здравоохранение и предоставление социальных услуг	109,7	113,0	93,6	98,8	71,9
предоставление прочих услуг	103,6	103,5	111,8	75,0	72,7

Источник: Росстат.

В промышленности инвестиции в основной капитал по физическому объему в 2014 г. остались примерно на уровне предыдущего года. Структура инвестиций в основной капитал в промышленности в 2014 г. изменялась под влиянием всплеска инвестиционной активности в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых, который компенсировал провал предыдущего года и позволил стабилизировать положение в этом виде экономической деятельности.

Инвестиции в основной капитал в производство и распределение электроэнергии, газа и воды сократились на 7,1% по сравнению с 2013 г. Особенность 2014 г. проявилась в приостановке позитивной динамики инвестиций в основной капитал в обрабатывающее производство, которая наблюдалась в предыдущие четыре года.

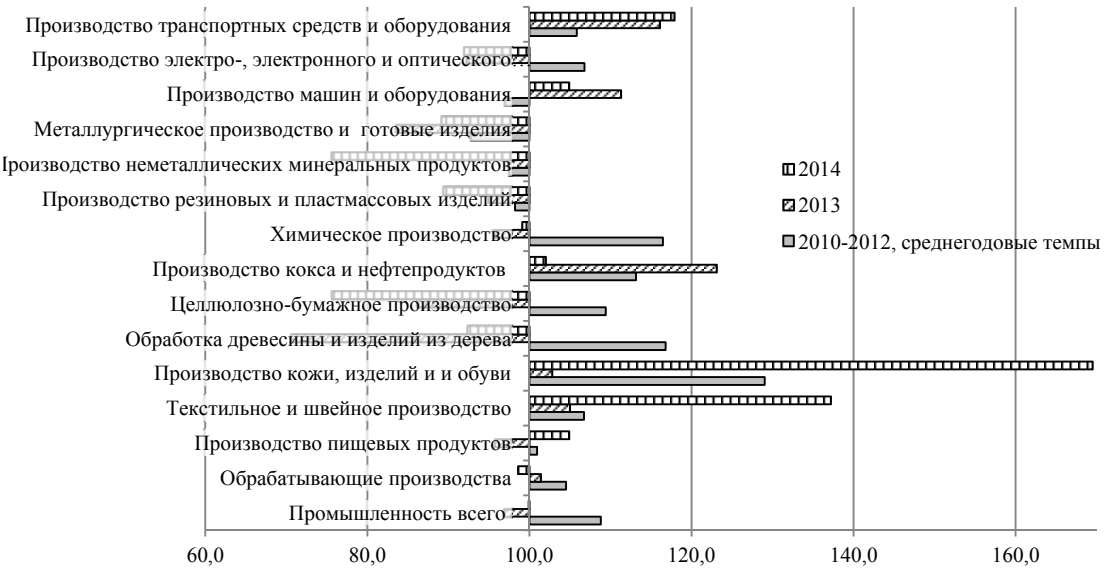
В 2014 г. опережающими темпами относительно среднего уровня по обрабатывающему производству увеличились инвестиции в основной капитал производства транспортных средств (117,9%), производства кокса и нефтепродуктов (102,0%), на совокупную долю которых приходится боле 40% инвестиций в основной капитал обрабатывающего производства. При этом следует отметить, что инвестиционная активность в этих видах деятельности сопровождалась одновременным повышением инвестиционной деятельности со стороны сопряженных производств машиностроительного комплекса, производящих капитальные товары. В 2014 г. инвестиции в производство машин и оборудования составили 104,9%. Инвестиции в производство электрооборудования, электронного оптического оборудования на протяжении последних шести лет подвержены довольно

существенным колебаниям, и, хотя в этом виде экономической деятельности инвестиции в основной капитал превысили докризисный уровень 2008 г., падение активности в 2013–2014 гг. не дает достаточных оснований для позитивных прогнозов в краткосрочной перспективе.

При сложившейся в последние три года тенденции к суммарному сокращению объемов инвестиций в основной капитал фиксировалось падение инвестиций в развитие сопряженных производств металлургического (89,1% к 2013 г.) комплекса и производств по выпуску конструкционных материалов (75,6%).

В 2014 г. сохранилась тенденции к повышению инвестиционной активности в производствах потребительского комплекса, что связано с активным вовлечением в производство конкурентоспособных мощностей и активизацией процессов импортозамещения. В производстве пищевых продуктов прирост инвестиций к предыдущему году составил 4,9%, в текстильном и швейном производстве – 37,2% и в производстве кожи и обуви – 69,5% (*рис. 36*).

В 2013–2014 гг. основными факторами, сдерживающими инвестиционную активность организаций, явились недостаточный спрос на продукцию, высокие процентные ставки, а также неопределенность экономической ситуации. В 2015 г. ожидается, что наибольший вклад в снижение темпов роста экономики окажет прогнозируемый спад инвестиций в основной капитал.



Источник: Росстат.

Рис. 36. Динамика инвестиций по видам деятельности в обрабатывающем производстве в 2010–2014 гг., % к предыдущему году

4.5. Нефтегазовый сектор

Нефтегазовый комплекс остается базовым сектором экономики России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и торгового баланса страны. В 2014 г. добыча нефти в России достигла максимального уровня за период с 1990 г. Во второй половине года негативное влияние на развитие сектора начали оказывать снижение мировых цен на нефть и введенные по

отношению к России финансовые и технологические санкции. Вступили в действие законодательные акты по налоговому стимулированию разработки трудноизвлекаемых запасов нефти и дифференциации налогообложения добычи газа, были приняты принципиальные решения по структурной перестройке системы налогообложения нефтяного сектора.

4.5.1. Динамика мировых цен на нефть и газ

В первой половине 2014 г. положение на мировом нефтяном рынке характеризовалось сохранением наблюдавшихся в последние годы высоких мировых цен на нефть (*табл. 15, рис. 37*). Основными факторами формирования таких цен явились заметное повышение спроса на нефть, обусловленное ростом мировой экономики, прежде всего экономик Китая и других азиатских стран, и консервативная политика ОПЕК в отношении увеличения добычи нефти странами – членами организации. Однако во второй половине года ситуация существенно изменилась, продолжающийся рост мирового производства нефти в условиях относительно слабого спроса привел к значительному падению мировых цен на нефть. Мировая добыча нефти в 2014 г. увеличилась на 2,1%, что было обусловлено главным образом ростом добычи в США за счет разработки месторождений сланцевой нефти. При этом прирост мирового спроса на нефть составил лишь 0,7% (*табл. 16*). В результате значительного превышения предложения над спросом цена на нефть (сорт Brent) снизилась с 111,9 долл./барр. в июне 2014 г. до 62,2 долл./барр. в декабре. При этом ОПЕК не пошла на сокращение производства нефти для балансировки мирового нефтяного рынка, оставив в действии установленную ранее квоту добычи и отдав приоритет сохранению своей рыночной доли. В результате цена российской нефти сорта Urals на мировом (европейском) рынке в 2014 г. составила в среднем 97,7 долл./барр., или снизилась на 9,3% по сравнению с предыдущим годом. При этом годовой минимум наблюдался в декабре, когда цена российской нефти упала до 61,1 долл./барр.

Таблица 15

Мировые цены на нефть в 2000–2014 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 15

	2014 I кв.	2014 II кв.	2014 III кв.	2014 IV кв.	2014
Цена нефти Brent, Великобритания	107,9	109,8	102,1	76,0	98,9
Цена нефти Urals, Россия	106,5	107,7	101,2	75,3	97,7

Источник: IMF, OECD/IEA.

Таблица 16

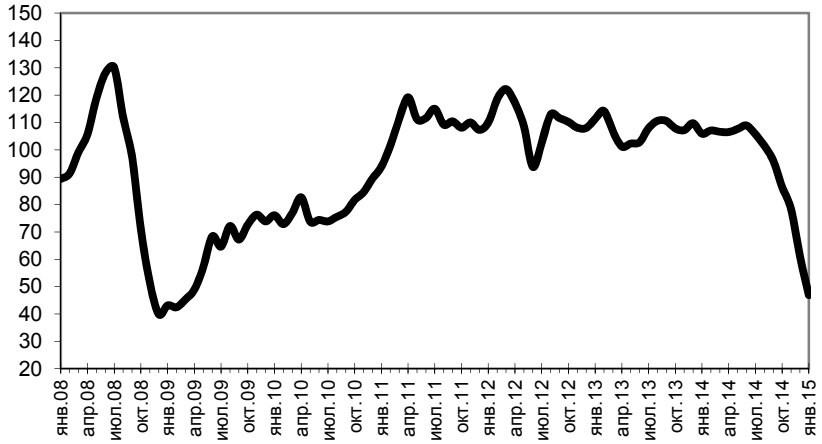
Мировой спрос на нефть в 2010–2014 гг., в % к предыдущему году

	2010	2011	2012	2013	2014
1	2	3	4	5	6
Мир, всего	3,1	0,9	1,2	1,4	0,7
Страны ОЭСР	1,3	–0,8	–1,1	0,4	–1,1

Окончание таблицы 16

1	2	3	4	5	6
в том числе: Северная Америка	2,0	–0,3	–1,7	2,1	0,0
Европа	–0,3	–2,3	–3,2	–0,9	–1,9
Страны – не члены ОЭСР	5,2	3,0	3,6	2,4	2,4
в том числе: Азия (не включая страны Ближнего Востока и бывшего СССР)	7,9	3,2	4,0	2,5	2,5

Источник: OECD/IEA.



Источник: Минэкономразвития России.

Рис. 37. Цена на нефть сорта Urals в 2008–2014 гг., долл./барр.

Цены на российский природный газ на европейском рынке также имела 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. 17*). В то же время понижающее влияние на цены на российский газ в последние годы оказывало 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, что вынуждало «Газпром» снижать цены реализации газа на европейском рынке.

Таблица 17

Мировые цены на нефть и природный газ в 2005–2014 гг.

	2005	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Средняя мировая цена на нефть, долл./барр.	53,4	79,0	104,0	105,0	104,1	96,2
Цена на российский газ на европейском рынке, долл./тыс.куб.м	212,9	296,0	381,5	431,3	402,0	376,0

Источник: IMF, Росстат.

4.5.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе

В 2014 г. добыча нефти в России достигла 526,7 млн т, что является максимальным уровнем за период с 1990 г. (*табл. 18*). Позитивное влияние на динами-

ку нефтедобычи оказал осуществленный в последние годы ввод в эксплуатацию нескольких крупных новых месторождений в Восточной Сибири и на севере Европейской части страны, а также произведенные 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. 19*), 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. В настоящее время российская нефтедобывающая промышленность приблизилась к пределу своих производственных возможностей. 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 18

Производство и переработка нефти в Российской Федерации в 2000–2014 гг.

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	323,2	470,0	505,1	511,4	518,0	523,3	526,7
Первичная переработка нефти, млн т	173,0	208,0	249,3	258,0	270,0	278,0	294,4
Доля переработки нефти в ее добыче, %	53,5	44,3	49,4	50,4	52,1	53,1	55,9
Глубина переработки нефтяного сырья, %	71,0	71,6	71,1	70,8	71,5	71,7	72,4

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Министерство энергетики РФ.

Таблица 19

Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2000–2014 гг., в % к предыдущему году

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	102,2	102,1	100,8	101,3	100,9	100,7
Первичная переработка нефти	102,7	106,2	105,5	103,3	104,9	102,7	104,9
Автомобильный бензин	103,6	104,8	100,5	102,0	104,3	101,3	98,8
Дизельное топливо	104,9	108,5	104,2	100,3	98,7	103,1	107,4
Топочный мазут	98,3	105,8	108,5	104,6	101,6	103,3	102,0
Газ природный	98,5	100,5	111,4	102,9	97,7	102,1	95,7

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Министерство энергетики РФ.

В то же время в 2014 г. сохранились более высокие темпы роста переработки нефти по сравнению с ее добычей, что было обусловлено главным образом более быстрым ростом экспорта нефтепродуктов, который стимулировался более низкими экспортными пошлинами на них по сравнению с экспортными пошлинами на сырую нефть. В результате более высоких темпов роста первичной переработки нефти доля переработки нефти в ее добыче повысилась с 42,5% в 2004 г. до 55,9% в 2014 г. При этом глубина переработки нефти за этот период фактически не увеличилась и в 2014 г. составила лишь 72,4%, что значительно ниже уровня развитых стран, где глубина переработки нефти достигает 90–95%. Повышение технологического уровня нефтеперерабатывающей промышленности по-прежнему остается одной из наиболее актуальных задач развития нефтяного сектора экономики России.

Наибольшие объемы нефти в 2014 г. были произведены компаниями «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», «Сургутнефтегаз» и «Газпром». Доля этих четырех компаний составила 73,8% общей добычи нефти в стране. На долю компаний среднего размера («Татнефть», «Башнефть», «Славнефть» и «РуссНефть») пришлось 13,1% общей добычи нефти. Доля прочих производителей, к которым относятся более 100 мелких нефтедобывающих организаций, составила 9,5% (*табл. 20*).

Таблица 20

Доля отдельных компаний в производстве нефти в России в 2010–2014 гг.

	Добыча нефти, в 2010 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти, в 2012 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти, в 2013 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти, в 2014 г., млн т	Доля в общей добыче, %
Россия, всего	505,1	100,0	518,0	100,0	523,3	100,0	526,7	100,0
Роснефть	112,4	22,3	117,5	22,7	192,6	36,8	190,9	36,2
ЛУКОЙЛ	90,1	17,8	84,6	16,3	86,7	16,6	86,6	16,4
ТНК-ВР	71,7	14,2	72,5	14,0	–	–	–	–
Сургутнефтегаз	59,5	11,8	61,4	11,9	61,5	11,8	61,4	11,7
Газпром, включая Газпром нефть	43,3	8,6	46,1	8,9	48,5	9,3	49,8	9,5
в том числе: Газпром	13,5	2,7	14,5	2,8	16,3	3,1	16,2	3,1
Газпром нефть	29,8	5,9	31,6	6,1	32,2	6,2	33,6	6,4
Татнефть	26,1	5,2	26,3	5,1	26,4	5,0	26,5	5,0
Башнефть	14,1	2,8	15,4	3,0	16,1	3,1	17,9	3,4
Славнефть	18,4	3,6	17,9	3,5	16,8	3,2	16,2	3,1
РуссНефть	13,0	2,6	13,9	2,7	8,8	1,7	8,6	1,6
НОВАТЭК	3,8	0,8	4,2	0,8	4,3	0,8	4,3	0,8
Операторы СРП	14,4	2,9	14,1	2,7	14,0	2,7	14,4	2,7
Прочие производители	38,2	7,6	44,1	8,5	47,6	9,1	50,1	9,5

Источник: Министерство энергетики РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В последние годы в российской нефтяной отрасли произошло существенное расширение государственного сектора. В 2013 г. государственной компанией «Роснефть» была поглощена компания «ТНК-ВР», на которую с учетом ее доли в «Славнефти» приходилось 15,7% общероссийской добычи. В 2014 г. была возвращена в государственную собственность компания «Башнефть», на которую приходится 3,4% общероссийской добычи. В результате в 2014 г. доля государственных компаний в общероссийской добыче нефти, по нашим расчетам, достигла 58,6% (*табл. 21*). При этом доля «Роснефти» с учетом ее долей в добыче других организаций составила 38,1%.

Таблица 21

Доля государственных компаний в добыче нефти в России в 2014 г.

	Добыча нефти, млн т	Доля в общей добыче нефти, %
Роснефть, включая ее долю в добыче других организаций	200,5	38,1
Газпром, включая Газпром нефть и их долю в добыче других организаций	60,6	11,5
Татнефть	26,5	5,0
Башнефть	17,9	3,4
Зарубежнефть (добыча на территории России)	3,2	0,6
Государственные компании, всего	308,7	58,6

Источник: Министерство энергетики РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В производстве газа в России продолжает доминировать «Газпром». В то же время его доля в общероссийской добыче в последние годы заметно снизилась: с 83,2% в 2008 г. до 68,1% в 2014 г. (*табл. 22*). При этом в добыче газа увеличился удельный вес других производителей: нефтяных компаний, компании «НОВАТЭК», операторов СРП и прочих производителей. В целом доля независимых производителей в добыче газа в 2014 г. достигла 31,9%, в том числе компании «НОВАТЭК», крупнейшего независимого производителя газа, – 8,2%.

Таблица 22

Доля отдельных компаний в производстве газа в 2010–2014 гг.

	Добыча газа в 2010 г., млрд куб. м	Доля в общей добыче, %	Добыча газа в 2012 г., млрд куб. м	Доля в общей добыче, %	Добыча газа в 2013 г., млрд куб. м	Доля в общей добыче, %	Добыча газа в 2014 г., млрд куб. м	Доля в общей добыче, %
Россия, всего	665,5	100,0	671,5	100,0	684,0	100,0	654,2	100,0
Газпром, включая Газпром нефть	513,9	77,2	489,4	72,9	489,1	71,5	445,5	68,1
в том числе: Газпром	509,0	76,5	478,5	71,3	476,3	69,6	432,1	66,1
Нефтяные компании	66,6	10,0	71,1	10,6	76,8	11,2	78,1	11,9
НОВАТЭК	37,8	5,7	51,3	7,6	53,0	7,7	53,7	8,2
Операторы СРП	23,3	3,5	26,8	4,0	27,8	4,1	28,0	4,3
Прочие производители	23,9	3,6	32,9	4,9	37,3	5,5	48,9	7,5

Источник: Министерство энергетики РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Новым фактором, способным негативно повлиять на дальнейшее развитие российского нефтегазового сектора, явились экономические санкции, введенные в 2014 г. США, ЕС и некоторыми другими странами по отношению к России из-за событий на Украине. Помимо финансовых санкций, ограничивающих доступ российских компаний к внешним источникам финансирования, во второй половине 2014 г. рядом развитых стран был введен 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 инвестиционный цикл достаточно длительный, поэтому с точки зрения нефтедобычи негативный эффект от блокировки таких проектов может проявиться лишь в долгосрочной перспективе. К тому же в случае сохранения низких нефтяных цен реализация многих проектов этой категории будет отложена из-за их экономической неэффективности.

С технологиями для разработки месторождений сланцевой нефти ситуация сложнее. По оценкам US EIA, Россия занимает первое место в мире по технически извлекаемым запасам сланцевой нефти. Разработка этих месторождений при применении современных технологий экономически более эффективна по сравнению с месторождениями на шельфе. При этом срок освоения этих запасов значительно меньше. В условиях санкций российские запасы сланцевой нефти не смогут быть вовлечены в разработку и компенсировать падение добычи на истощающихся действующих месторождениях.

Следует также учитывать, что 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 может также привести к преждевременному закрытию действующих месторождений из-за невозможности их более углубленной разработки.

В условиях действия технологических санкций приоритетное значение для поддержания добычи и экспорта нефти приобретает углубленная разработка традиционных месторождений. В связи с этим необходимы как активизация использования не подпавших под санкции зарубежных технологий, применяемых в данной области, так и развитие собственных технологий повышения уровня нефтеизвлечения.

4.5.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа

На фоне замедления роста добычи нефти наблюдается стабилизация объемов нефтяного экспорта (*табл. 23, 24*). Суммарный экспорт нефти и нефтепродуктов в 2014 г. составил 388,2 млн т, или был лишь на 0,05% выше уровня предыдущего года. При этом продолжался рост экспорта нефтепродуктов (он увеличился на 8,7% по сравнению с 2013 г.) при сокращении экспорта сырой нефти (на 5,6%). Доля экспорта нефти в ее производстве в 2014 г. снизилась до 42,4%. В то же время доля экспорта в производстве мазута составила более 90%, дизельного топлива – 61,6%. Доля экспорта автомобильного бензина в его производстве составила 10,9% (для сравнения: в 2005 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла 18,5%, в 2010 г. – 8,2%, в 2013 г. – 11,2%).

Таблица 23

Соотношение производства, потребления и экспорта нефти и природного газа в 2000–2014 гг.

	2000	**2005**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
1	2	3	4	5	6	7	8
Нефть, млн т							
Производство	323,2	470,0	505,1	511,4	518,0	523,3	526,7
Экспорт, всего	144,5	252,5	250,4	244,6	239,9	236,6	223,4
Экспорт в страны – не члены СНГ	127,6	214,4	223,9	214,4	211,6	208,0	199,3
Экспорт в страны СНГ	16,9	38,0	26,5	30,2	28,4	28,7	24,1
Чистый экспорт	138,7	250,1	249,3	243,5	239,1	235,8	222,6
Внутреннее потребление	123,0	123,1	125,9	140,7	142,1	137,5	141,3
Чистый экспорт в % к производству	42,9	53,2	49,4	47,6	46,2	45,1	42,3
Нефтепродукты, млн т							
Экспорт, всего	61,9	97,0	132,2	130,6	138,1	151,4	164,8
Экспорт в страны – не члены СНГ	58,4	93,1	126,6	120,0	121,2	141,1	155,2
Экспорт в страны СНГ	3,5	3,9	5,6	10,6	16,9	10,3	9,6
Чистый экспорт	61,5	96,8	129,9	127,2	136,8	150,0	162,8
Нефть и нефтепродукты, млн т							
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	200,2	346,9	379,2	370,7	375,9	385,8	385,4
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в % к производству нефти	61,9	73,8	75,1	72,5	72,6	73,7	73,2

Окончание таблицы 23

1	2	3	4	5	6	7	8
Природный газ, млрд куб. м							
Производство	584,2	636,0	665,5	687,5	671,5	684,0	654,2
Экспорт, всего	193,8	207,3	177,8	184,9	178,7	196,4	172,6
Экспорт в страны – не члены СНГ	133,8	159,8	107,4	117,0	112,6	138,0	124,6
Экспорт в страны СНГ	60,0	47,5	70,4	67,9	66,0	58,4	48,0
Чистый экспорт	189,7	199,6	173,5	179,2	171,6	189,3	165,5
Внутреннее потребление	394,5	436,4	492,0	508,3	499,9	494,7	488,7
Чистый экспорт в % к производству	32,5	31,4	26,1	26,1	25,6	27,7	25,3

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Министерство энергетики РФ, Федеральная таможенная служба, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Экспорт природного газа в 2014 г. значительно сократился (на 12,1% по сравнению с предыдущим годом). 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 2014 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 23%. При этом удельный вес чистого экспорта в производстве газа снизился с 31,4% в 2005 г. до 25,3% в 2014 г.

Таблица 24

Динамика экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа из России в 2005–2014 гг., в % к предыдущему году

	2005	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Нефть, всего	98,4	101,2	97,6	98,2	98,6	94,4
в том числе: в страны – не члены СНГ	99,1	106,1	95,7	98,7	98,3	95,8
Нефтепродукты, всего	117,9	106,2	98,5	104,4	109,6	108,7
в том числе: в страны – не члены СНГ	119,1	109,6	94,6	100,8	116,4	109,8
Газ, всего	103,7	105,6	104,0	96,6	109,9	87,9

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период 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 73,2% в 2014 г. Следует, однако, иметь в виду, что 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 нефтяном экспорте доли нефтепродуктов, удельный вес которых повысился с 18,2% в 1990 г. до 42,2% в 2014 г. (*табл. 25*). Следует, однако, 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 2014 г. доля мазута в общем экспорте нефтепродуктов составила 53%.

Таблица 25

Чистый экспорт нефтепродуктов в 2005–2014 гг.

	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Чистый экспорт нефтепродуктов, млн т	96,8	129,9	127,2	136,8	150,0	162,8
Доля нефтепродуктов в чистом экспорте нефти и нефтепродуктов, %	27,9	34,3	34,3	36,4	38,9	42,2

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Федеральная таможенная служба, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В результате снижения мировых цен на нефть и газ и сокращения физических объемов экспорта газа доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте в 2014 г. понизилась до 69,5%, при этом доля сырой нефти составила 31,0%, природного газа – 11,0% (*табл. 26*).

Таблица 26

Стоимость и удельный вес экспорта топливно-энергетических товаров в 2005–2014 гг.

	2005		2010		2013		2014	
	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*
Топливно-энергетические товары, всего	**154,7**	64,1	267,7	67,5	371,8	70,6	345,4	69,5
в том числе: нефть	83,8	34,7	134,6	34,0	173,7	33,0	153,9	31,0
газ природный	31,4	13,0	47,6	12,0	67,2	12,8	54,7	11,0

* В % к общему объему российского экспорта.
Источник: Федеральная служба государственной статистики.

4.5.4. 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 рынок, то есть как цены нет-бэк, равные мировой цене за вычетом вывозной таможенной пошлины и затрат на транспортировку на экспорт. В последние годы под влиянием повышения мировых цен цены на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке также возросли. Однако во второй половине 2014 г. в результате снижения мировых цен и валютного курса рубля внутренние цены в долларовом выражении значительно снизились (*табл. 27, рис. 38, 39*). При этом, вследствие высоких экспортных пошлин, между мировыми и внутренними ценами по-прежнему сохраняется значительный разрыв. В 2014 г. внутренняя цена на нефть (цена производителей) составила в среднем лишь 41,1 долл./барр., или 42,1% от мировой цены (цены нефти сорта Urals на европейском рынке).

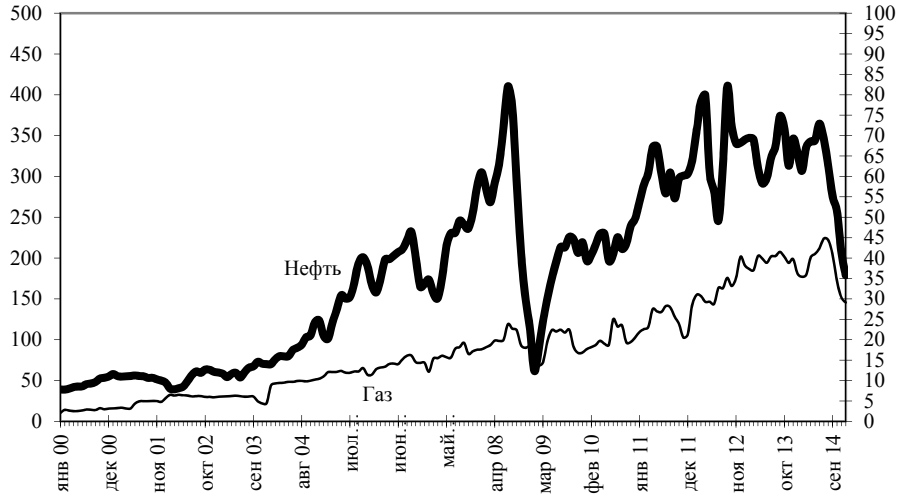
Внутренние цены на газ остаются в сфере государственного регулирования. С целью обеспечения конкурентоспособности национальной экономики правительством поддерживается существенно более низкий уровень внутренних цен на газ по отношению к мировым. В 2014 г. внутренняя цена на газ (цена приобретения газа промышленными потребителями без косвенных налогов) составила в среднем лишь 26,4% от цены российского газа на европейском рынке.

Таблица 27

Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ в долларовом выражении в 2000–2014 гг. (средние цены производителей, долл./т)

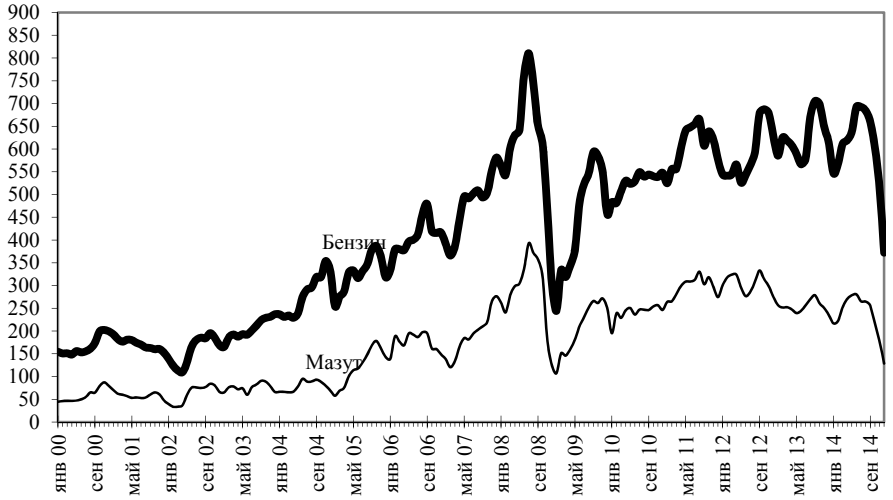
	2000 декабрь	2005 декабрь	2010 декабрь	2011 декабрь	2012 декабрь	2013 декабрь	2014 июнь	2014 декабрь
Нефть	54,9	167,2	248,2	303,3	341,1	346,1	364,6	178,9
Автомобильный бензин	199,3	318,2	547,9	576,9	628,7	614,4	692,7	372,3
Дизельное топливо	185,0	417,0	536,1	644,9	774,2	698,0	677,2	419,3
Топочный мазут	79,7	142,7	246,3	274,6	275,3	235,8	280,6	128,7
Газ, долл./тыс. куб. м	3,1	11,5	20,5	21,3	40,3	39,8	42,4	29,1

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 38. Средние цены производителей на нефть и газ в долларовом выражении в 2000–2014 гг.; нефть – долл./т, газ – долл./тыс. куб. м, правая шкала



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 39. Средние цены производителей на автомобильный бензин и топочный мазут в долларовом выражении в 2000–2014 гг., долл./т

4.5.5. Налоговое регулирование нефтегазовой отрасли

С начала 2014 г. вступили в действие новые нормы налогового регулирования, направленные на стимулирование разработки трудноизвлекаемых запасов нефти. Данные нормы были приняты Федеральным законом от 23.07.2013 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в главы 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе». Данным законом установлена дифференциация ставки НДПИ в зависимости от показателей проницаемости коллектора, размера нефтенасыщенного пласта и степени выработанности месторождения. Законом введено применение к ставке налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) специального понижающего коэффициента Кд, характеризующего степень сложности добычи нефти. В зависимости от характеристик конкретного месторождения (залежи углеводородного сырья) коэффициент Кд принимает значения 0,8, 0,4, 0,2 и 0. Введено также применение специального коэффициента Кдв, характеризующего степень выработанности конкретной залежи углеводородного сырья. При высокой степени выработанности запасов конкретной залежи (более 80%) данный коэффициент является понижающим, его значение рассчитывается по специальной формуле.

Таким образом, в настоящее время к базовой ставке НДПИ при добыче нефти применяется пять коэффициентов, характеризующих основные рентообразующие факторы: коэффициент Кц, характеризующий динамику мировых цен на нефть; коэффициент Кв, характеризующий степень выработанности конкретного участка недр; коэффициент Кз, характеризующий величину запасов конкретного участка недр; коэффициент Кд, характеризующий степень сложности добычи нефти, и коэффициент Кдв, характеризующий степень выработанности конкретной залежи углеводородного сырья.

Применение коэффициента Кц позволяет учесть при налогообложении уровень мировой цены на нефть, который формирует валовый доход производителя. Данный коэффициент применяется на всех месторождениях. Применение же остальных коэффициентов направлено на то, чтобы снизить налоговую нагрузку для месторождений, характеризующихся повышенными затратами на разработку (выработанные месторождения, мелкие месторождения, трудноизвлекаемые запасы). Более высокие затраты, связанные с разработкой таких месторождений, учитываются путем применения более низких ставок налога.

В 2014 г. также вступили в силу принятые Федеральным законом № 213-ФЗ поправки к Закону № 5003-1 «О таможенном тарифе». В соответствии с ними нефть, добытая на месторождениях, на которых доля начальных извлекаемых запасов нефти, отнесенных к продуктивным отложениям тюменской свиты, в общих начальных извлекаемых запасах нефти месторождения составляет не менее 0,8, отнесена к перечню видов нефти, для которых установлены особые формулы расчета ставок вывозных таможенных пошлин. В соответствии с такими формулами для нефти из таких месторождений устанавливаются пониженные ставки вывозной таможенной пошлины.

Особые формулы расчета ставок вывозных таможенных пошлин на нефть применяются также к высоковязкой нефти и к нефти, добытой на месторождениях, расположенных в Восточной Сибири (в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края), Ненецкого автономного округа, Ямало-

Ненецкого автономного округа севернее 65 градуса северной широты, а также в Каспийском море и на континентальном шельфе.

Существенно изменилась в 2014 г. система налогообложения газового сектора. С 1 июля 2014 г. вступил в силу новый порядок определения ставок НДПИ при добыче природного газа и газового конденсата, основанный на применении специальных формул и коэффициентов, учитывающих различные факторы, влияющие на доходность производства и реализации газа и газового конденсата. Данный порядок был принят Федеральным законом от 30.09.2013 г. № 263-ФЗ «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе».

В новом порядке при расчете ставок НДПИ для природного газа и газового конденсата учитывается ряд значимых рентообразующих факторов, в том числе цены на природный газ на внешнем и внутреннем рынках, цена на газовый конденсат, цена нефти сорта Urals, величина экспортной пошлины на нефть, курс доллара США по отношению к рублю, доля добытого газа в общем количестве добытого из залежи углеводородного сырья, степень сложности добычи газа и газового конденсата, степень выработанности запасов участка недр, географическое расположение участка недр, глубина залегания залежи углеводородного сырья, особенности разработки отдельных залежей участка недр.

Введенный порядок установления ставки НДПИ на природный газ позволяет учесть основные факторы, определяющие доходность производства и реализации газа, и обеспечить необходимую дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от конкретных условий разработки месторождений.

В 2014 г. также вступил в силу специальный льготный налоговый режим при разработке новых морских месторождений, установленный Федеральным законом от 30.09.2013 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер налогового и таможенно-тарифного стимулирования деятельности по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации». Данный режим основывается на пониженной адвалорной ставке НДПИ, дифференцированной по зонам шельфа, и стандартном налоге на прибыль; вывозная таможенная пошлина на экспортируемую продукцию и налог на имущество в рамках шельфовых проектов не взимаются.

В 2014 г. были приняты принципиальные решения по структурной перестройке системы налогообложения нефтяного сектора. Федеральным законом от 24.11.2014 № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено значительное снижение вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты и компенсирующее его повышение базовой ставки НДПИ. В соответствии с принятыми решениями базовая ставка НДПИ при добыче нефти поэтапно повышается с 493 руб. за тонну в 2014 г. до 919 руб. в 2017 г. При этом предельная ставка вывозной таможенной пошлины на нефть (коэффициент в формуле расчета предельной ставки) снижается с 59% в 2014 г. до 30% в 2017 г. (*табл. 28*). Одновременно по отношению к ставке вывозной таможенной пошлины на нефть повышается ставка экспортной пошлины на «темные» нефте-

продукты (до 100% от ставки экспортной пошлины на нефть в 2017 г.) и снижаются ставки экспортных пошлин на «светлые» нефтепродукты.

Таблица 28

Ставки НДПИ и экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2014–2017 гг.

	2014	2015	2016	2017
НДПИ при добыче нефти: базовая ставка, руб./т	493	766	857	919
Экспортная пошлина на нефть: коэффициент в формуле расчета ставки экспортной пошлины	0,59	0,42	0,36	0,30
Экспортные пошлины на нефтепродукты: коэффициенты по отношению к ставке экспортной пошлины на нефть				
Бензины	0,90	0,78	0,61	0,30
Дизельное топливо	0,65	0,48	0,40	0,30
Мазут	0,66	0,76	0,82	1,00

Источник: Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон от 24.11.2014 г. № 366-ФЗ.

В результате реализации данных мер, получивших название «налогового маневра», произойдет существенное перераспределение налоговой нагрузки: доля НДПИ в рентных налогах на нефтяной сектор значительно повысится, а вывозных таможенных пошлин – резко снизится. НДПИ, таким образом, станет основным рентным налогом и будет выполнять основные функции налогового регулирования в секторе.

На наш взгляд, такие изменения экономически необходимы, соответствуют принципам рентного налогообложения и международной практике. Основную роль в налоговой системе нефтяного сектора должен выполнять НДПИ, а роль вывозных таможенных пошлин должна быть значительно снижена (вплоть до их полной отмены в перспективе). В настоящее время именно экспортная пошлина фактически является основным налогом на нефтяной сектор. В 2014 г. в структуре цены экспортируемой нефти, при стандартных ставках налогов, размер экспортной пошлины составлял почти 50% и более чем вдвое превышал размер НДПИ.

Высокий уровень экспортной пошлины на нефть приводит к необходимости регулировать эффективную ставку данного налога (устанавливать для отдельных месторождений пониженные ставки пошлины и продолжительность их применения) с целью приведения налоговой нагрузки в соответствие с реальными условиями добычи нефти, то есть придавать экспортной пошлине функции, которые должен выполнять НДПИ. НДПИ же не может в полной мере выполнять свою регулирующую функцию из-за наличия высокой экспортной пошлины.

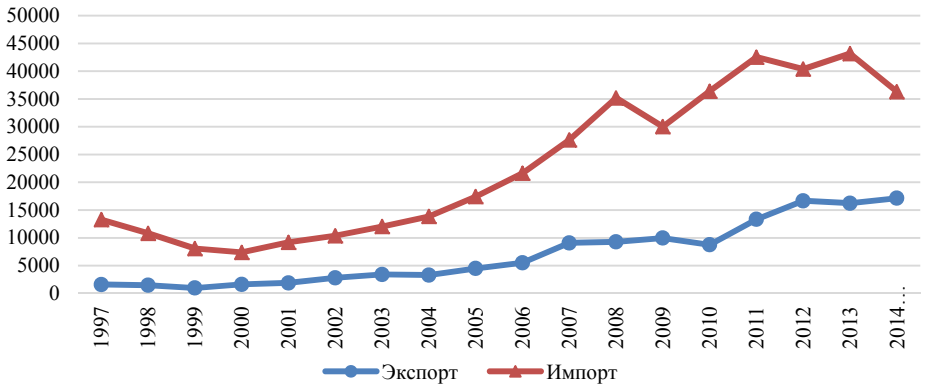
Снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты будет иметь ряд положительных эффектов. Прежде всего, это сократит происходящее субсидирование нефтеперерабатывающего сектора, что создаст реальные стимулы к его модернизации и повышению глубины переработки нефти. Кроме того, это значительно уменьшит субсидирование Россией других стран, входящих в Таможенный союз, связанное с беспошлинными поставками российской нефти и нефтепродуктов. Вместе с тем повышение внутренних цен на нефть и нефтепродукты и их приближение к мировому уровню в результате снижения экспортных пошлин создаст для субъектов рынка правильные ценовые ориентиры, повысит стимулы к росту энергоэффективности, что будет способствовать снижению энергоемкости российской экономики.

4.6. Сельское хозяйство России в условиях санкций

4.6.1. Общая ситуация в отрасли

Россия 7 августа 2014 г. ввела ограничения на ввоз продовольствия из стран ЕС, США, Канады, Норвегии и Австралии[1] (далее – антисанкции) в ответ на санкции в отношении России, связанные с политическими событиями на Украине. Этот шаг был воспринят многими внутри страны, тем более – за рубежом, с удивлением, поскольку Россия на момент введения антисанкций продолжала оставаться крупным импортером продовольствия. Импорт продовольствия и сельскохозяйственных продуктов имел многолетнюю тенденцию к увеличению и в 2013 г. составил 43,2 млрд долл. (*рис. 40).*

Обычно это большое значение объема импорта и является объектом пристального и тревожного внимания. Однако с 1998 г., особенно после 2006 г., динамика производства продукции сельского хозяйства в России стала существенно меняться: сельское хозяйство адаптировалось к новым условиям, вводились новые высокоэффективные производственные мощности, активно изменялось размещение производства по территории страны, происходило сокращение производства в одних отраслях и увеличение в других. В 2006 г. был принят Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», который ввел среднесрочный горизонт планирования для государственной поддержки сельского хозяйства – на срок 5, а затем – 8 лет в рамках государственных программ развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. С 2006 г. началась реализация приоритетного национального проекта развития АПК, а с 2008 г. государственная поддержка стала осуществляться уже в рамках Госпрограммы. Это привело к увеличению бюджетного финансирования и повышению предсказуемости государственной поддержки в сельском хозяйстве.



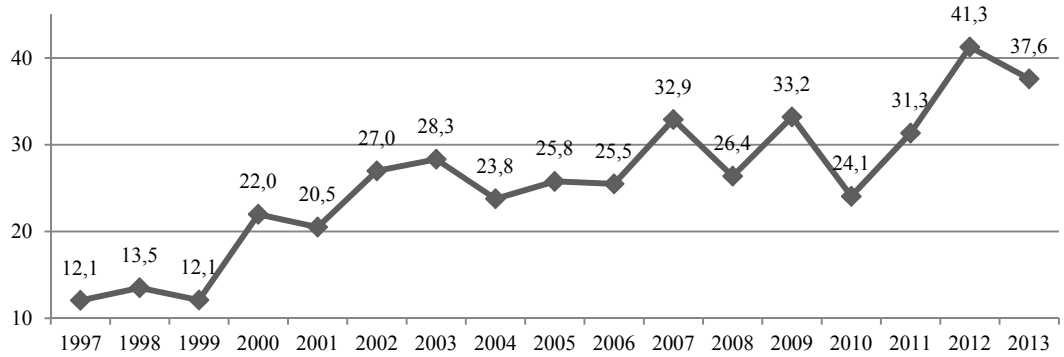
Источник: Росстат, ФТС.

Рис. 40. Динамика экспорта и импорта продовольствия и сельскохозяйственных продуктов, млн долл.

[1] Постановление правительства РФ от 7 августа 2014 г. № 778 «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».

Происходящие привело к изменению роли отдельных регионов в суммарном производстве. Рост импорта продуктов, производство которых внутри страны по разным основаниям было в этот период невыгодным, сопровождался ростом экспорта других, которые были конкурентны на внешнем рынке. В первую очередь это касается зерна, включая кукурузу, и растительного масла. Структура экспортно-импортных операций стала улучшаться. Так, если в 1997–1998 гг. экспорт составлял всего 12–14% от уровня импорта, то в 2012–2013 гг. – уже соответственно 41–38% (*рис. 41*). То есть Россия стала не только крупным импортером, но и крупным экспортером сельскохозяйственной продукции. Суммарный экспорт в 2013 г. достиг 16,2 млрд долл. и вырос по сравнению с 2006 г. почти в 3 раза.

В результате общий показатель продовольственной зависимости, если его измерять через соотношение сальдо импорта-экспорта к расходам населения на продовольствие, снизился и с 2000 г. находится на достаточно устойчивом уровне – в интервале 11–14% (*рис. 42*). При этом в целом по стране повышалась для населения экономическая доступность продовольствия (при сохранении негативных явлений в отдельных регионах и группах населения), связанная с общим ростом реальных доходов: сократилась доля расходов на продовольствие в общих потребительских расходах семей, улучшилась структура личного потребления, уровень потребления мясных продуктов на одного человека сравнялся с дореформенным периодом[1].



Источник: Росстат, ФТС.

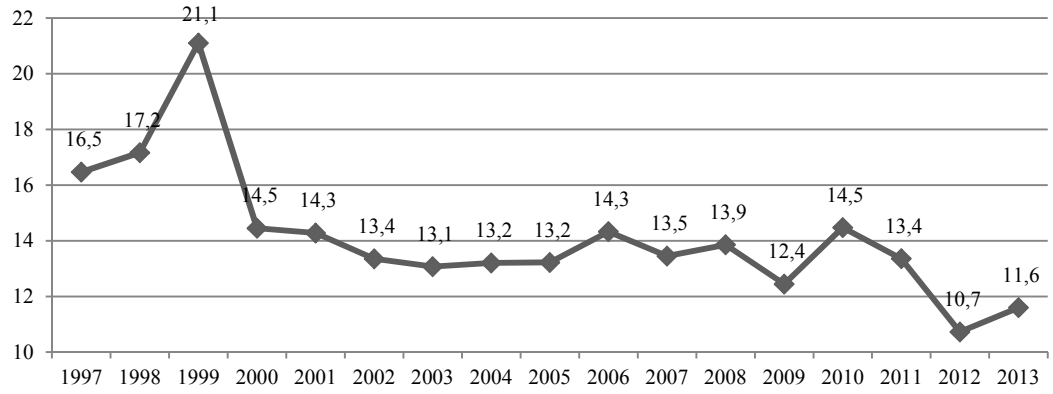
Рис. 41. Отношение экспорта к импорту продовольствия и сельскохозяйственных товаров в России, 1997–2013 гг., %

В Доктрине продовольственной безопасности[2] России установлены пороговые значения продовольственной независимости по 8 продуктам или продуктовым группам. К моменту введения антисанкций обеспечивались потребности в соответствии с этими нормативами по зерну, картофелю, растительному маслу, сахару, мясу птицы. Проблемными оставались молочные продукты, говядина, свинина, овощи и фрукты. На *рис. 42* и *43* видно, что до введения санкций-антисанкций улучшался не только общий показатель импортозависимости, но и аналогичные

[1] Узун В.Я., Шагайда Н.И. Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы // РАНХиГС, 2014. http://www.ranepa.ru/news/item/3674-prod-bez.html

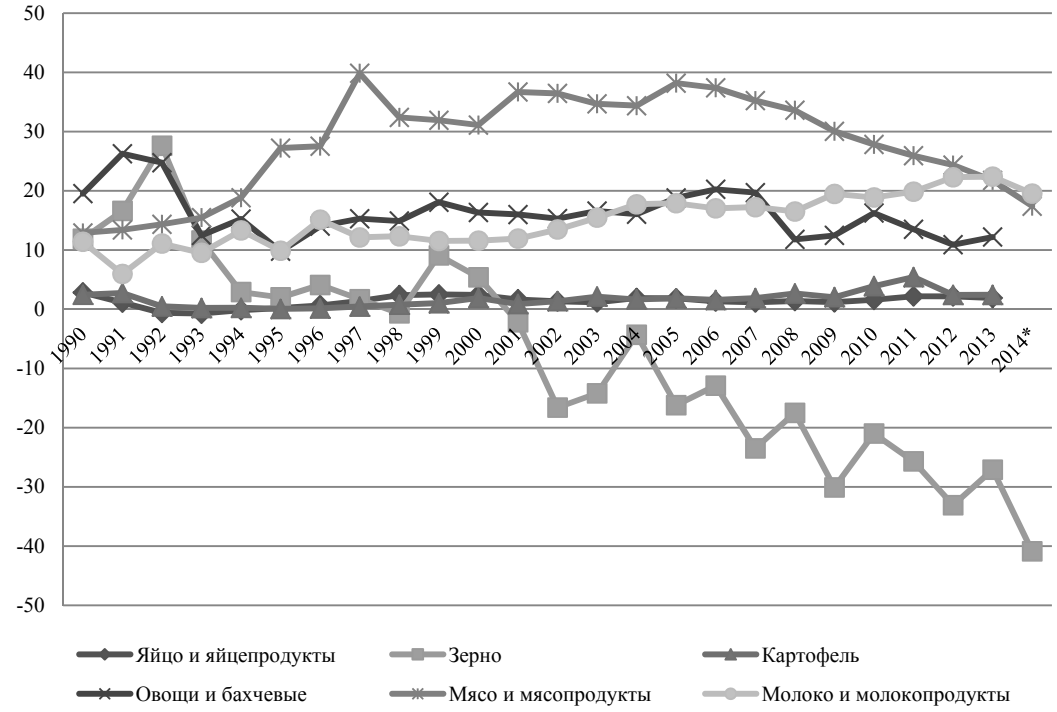
[2] Указ президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

показатели по отдельным группам продовольствия, исключая молоко и молокопродукты. Однако объемы собственного производства не удовлетворяли потребностей. Поэтому замещение импорта российскими продуктами могло произойти не сразу, а со временем и при определенных условиях. В этой связи одномоментный запрет на ввоз должен был привести к замещению одних импортеров другими, но и это не могло произойти мгновенно.



Источник: Росстат, ФТС.

Рис. 42. Общий показатель продовольственной зависимости, 1997–2013 гг., %

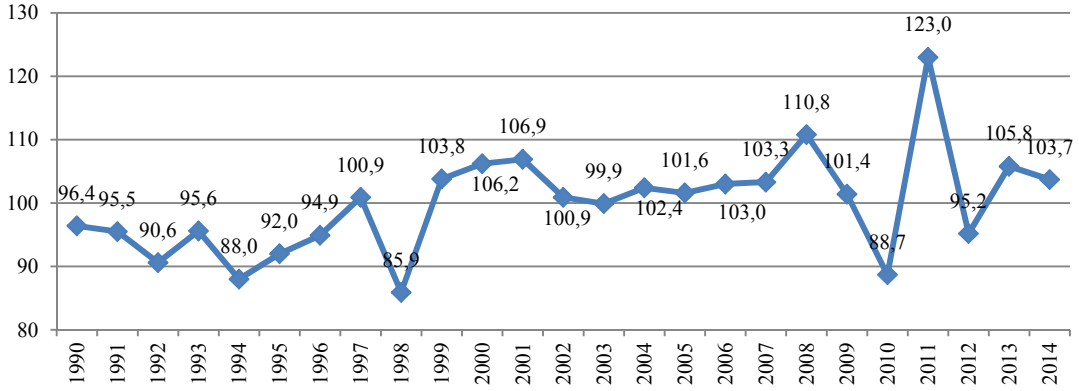


*за 9 месяцев.
Источник: Росстат.

Рис. 43. Импортозависимость (отношение сальдо импорта-экспорта к внутреннему потреблению), %

По данным Федеральной таможенной службы РФ, падение импорта в августе 2014 г. относительно аналогичного периода 2013 г. составило 3%, в сентябре – около 11%, а в октябре – уже 18%, по итогам года – 25%. Это также частично объясняется сокращением спроса на продукты. Так, в ноябре 2014 г. было продано мяса и мясопродуктов почти на 7%, молока – на 1,8%, хлеба – почти на 5% меньше по сравнению с октябрем 2014 г. При этом возросли продажи рыбы и рыбопродуктов (на 4,8%), масла растительного (на 1,5%), яиц (на 1,3%), муки (на 8,2%).

Запрет на ввоз в Россию сельхозпродукции из ряда стран был оценен многими экспертами как новая возможность для развития российского сельского хозяйства. Действительно, 2014 г. оказался благоприятным годом для сельского хозяйства – индекс производства продукции превысил показатели вполне благополучного 2013 г. (*рис. 44*).



* предварительные данные.
Источник: Росстат.

Рис. 44. Темпы роста производства сельскохозяйственной продукции к предыдущему году, 1990–2014 гг., %

Темпы роста производства сельскохозяйственной продукции относительно 2013 г. составили 103,7% (в 2013 г. – 105,8%).

Производство в 2014 г. достигло по зерну 103,8 млн т, подсолнечнику – 8,8 млн т, сахарной свекле – 32,7 млн т, скоту и птице (в убойном весе) – 8,5 млн т (в т.ч. 2,8 млн т свиней, 3,8 млн т птицы), молоку – 30,5 млн т, яйцу – 41,3 млрд шт.[1]

Резкое обесценивание рубля создало дополнительные преимущества для российских сельхозпроизводителей в условиях занятого импортерами рынка. Продукция импортеров становится слишком дорогой для российских потребителей, они вынуждены будут переориентироваться на российских сельхозпроизводителей. По данным Таможенной службы, импорт продовольственных товаров в стоимостной оценке снизился в 2014 г. по сравнению с 2013 г. на 7,7%. Наибольшее сокращение в физическом объеме пришлось на сыры и творог (31,8%), свежемороженое мясо (24,3%), рыбу мороженую (16,2%), мясо птицы (13,6%), сливочное масло (13,2%). Вырос импорт кукурузы (на 22,3%), продуктов, содержащих какао (на 14,4%), кофе (на 12,6%).

[1] По данным Росстата.

Вместе с тем продолжение санкционной войны для России может негативно сказаться на успехах национального сельского хозяйства, так как успехи последних лет во многом определены внедрением новых зарубежных технологий, закупкой семян и других импортных ресурсов. Встречные санкции в отношении этих ресурсов (запрет на ввоз племенного молодняка, яиц, семян и гибридов) приведет к серьезным последствиям для наиболее современных производств. В этом смысле менее производительные, не в достаточной мере модернизированные сельскохозяйственные организации, фермерские хозяйства, даже хозяйства населения оказываются более устойчивыми к внешним шокам, чем высокотехнологичные, но зависящие от импортных ресурсов или технологий агрохолдинги.

Война санкций показала, как страна зависима от внешнего мира. В этой связи в настоящее время необходимо срочно разработать и реализовать схемы поддержки отраслевой науки, создания лабораторий, семенных станций, племенных хозяйств на базе государственно-частного партнерства для привлечения инвестиций, для выведения, поддержания, распространения современных сортов и пород животных, обучения студентов и сельского консультирования. Необходимо разработать стимулы иностранным компаниям для организации в России производства и распространения элитных семян, современных технологий улучшения породного состава животных, организации производства наукоемких продуктов. В связи с этим было бы целесообразно расширить понятие продовольственной безопасности за счет введения пороговых уровней обеспечения элитными семенами, породистым скотом, ресурсами за счет собственного производства и т.п.

4.6.2. Влияние санкций и антисанкций на взаимоотношения в ЕАЭС

Серьезные риски для России связаны с тем, что руководство страны принимает многие стратегические решения, не учитывая в полной мере интересы своих союзников и имеющиеся обязательства перед ними. У Евразийского экономического союза есть общая таможенная территория. Порядок изменения границ общей таможенной территории в договорах о создании ТС и ЕАЭС не прописан. В 2014 г. Россия присоединила Крым и тем самым в одностороннем порядке изменила таможенную территорию ЕАЭС. При принятии такого решения официального согласия других стран – участниц Союза получено не было. В ответ на действия России против нее были приняты санкции со стороны США, ЕС и ряда других стран. Эти санкции негативно повлияли не только на экономику России, но и на экономику других членов ЕАЭС.

Страны ЕС при введении санкций против России проводили длительную процедуру согласований, добиваясь консенсуса. Только после получения официального согласия всех членов ЕС вводил соответствующие санкции. В ЕАЭС запрет на импорт продукции сельского хозяйства был введен Россией без согласования с союзниками. Протоколом о мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран (Приложение № 7 к Договору о ЕАЭС) предусмотрена возможность введения санкций в одностороннем порядке (ст. 50 Протокола). Процедуры согласования такого решения со странами-участниками и Евразийской экономической комиссией прописаны в ст. 51–56 Протокола. Аналогичный порядок действовал и ранее в соответствии с соглашением о нетарифных мерах регулирования от

25.01.2008 г. При введении антисанкций Россия не получила официального согласия партнеров по ЕАЭС, они не ввели аналогичные санкции. В связи с этим возник целый ряд проблем. Белоруссия и Казахстан продолжили импортировать продукцию из стран, против которых Россия ввела санкции. Естественно, у бизнесменов этих стран возник соблазн реэкспорта ввезенной продукции в Россию. Правовые документы ТС, ЕЭП и ЕАЭП не запрещали реэкспорт, но власти России были против. Бизнес, конечно же, нашел способы обхода российского запрета: заменяли документы о стране происхождении товара, оформляли документы на транзит, меняли упаковку, проводили незначительную переработку и т.д.

Действующие соглашения дают России право запрещать ввоз на свою территорию продукции из стран, попавших под антисанкции, без согласия других стран Союза. Однако установлен максимальный срок действия таких ограничений – 6 месяцев. Поэтому в феврале 2015 г. у Белоруссии и Казахстана возникает основание потребовать от России отмены антисанкций или, наоборот, основание для присоединения к ним.

Согласие союзников России нужно получать и в более простых случаях. Например, если Россия вводит временный запрет на ввоз вин из Молдавии, основания для запрета могут быть самые разные. Однако если одновременно с Россией также запреты не введут Белоруссия и Казахстан, то предприниматели из этих стран смогут ввозить запрещенный Россией продукт и продавать его, в том числе и на территории РФ.

Аналогична ситуация и с Украиной. Россия грозит исключить Украину из зоны свободной торговли стран СНГ и поднять пошлины на ее продукцию до уровня, принятого для ЕС. Белоруссия и Казахстан не поддерживают эту идею и намерены сохранить действующие условия торговли с Украиной. Введение Россией односторонних санкций против Украины породит новые риски реэкспорта украинской продукции.

Несогласованность действий союзников уже породила в 2014 г. обращение Белоруссии в Евразийскую экономическую комиссию с просьбой не распространять вводимые Россией в одностороннем порядке ограничения на импорт на товары, ввезенные на таможенную территорию Белоруссией и отправленные транзитом через российскую территорию в Казахстан. Были обращения в ЕАЭК также по вводимым фитосанитарным ограничениям. Из-за возникших разногласий на границе России и Белоруссии вновь начали работать таможенные пункты контроля, что нарушило единую таможенную территорию.

Дополнительно нужно отметить, что определенные риски для отечественного сельского хозяйства несет в себе само объединение Казахстана, Белоруссии и России в Евразийский экономический союз. Страны-участники должны не только унифицировать свои таможенные пошлины, квоты, тарифы, провести работу по пересмотру нормативов и стандартов безопасности продуктов питания и реформированию процедур сертификации и оценки соответствия нормам. Особое внимание также следует обратить на выработку согласованной позиции среди стран ЕАЭС относительно текущих переговоров в ВТО, в частности, правил для образования государственных запасов для целей продовольственной безопасности.

Пока что все страны постсоветского пространства используют различные меры поддержки сельского хозяйства: меры бюджетной поддержки по странам сильно

различаются не только по сути, но и по объемам, механизмам реализации. Так, например, по методике ОЭСР оценка поддержки производителей составляет по России 17% от производимой продукции, в Казахстане – 12%, на Украине – 1%. В Белоруссии этот показатель не рассчитывался, однако исследования Центра аграрной политики РАНХиГС показали, что в Белоруссии удельный объем бюджетной поддержки в разы превышает аналогичную в России и Казахстане. В этой ситуации российские сельхозпроизводители заведомо проигрывают своим белорусским коллегам, и о единой аграрной политике говорить пока трудно. Предстоят многие годы формирования взаимовыгодной политики, общей по отношению к третьим странам.

4.6.3. Положение на отдельных продовольственных рынках

Запрет импорта в рамках установленных Россией в 2014 г. антисанкций имел краткосрочные и будет иметь долгосрочные последствия для рынков, где доля импорта из стран, попавших под ограничения, существенна. Повторимся, что это мясной и молочный рынки, а также рынок плодоовощной продукции.

На рынке свинины доля импорта в потреблении (включая субпродукты и шпик) составляет 26,2%, в том числе импорта из стран, в отношении которых объявлены антисанкции, – 24,1%. По мясу птицы эти показатели, соответственно, равны 12,5% и 7,6%, по говядине – 33,6% и 7,3%[1].

В 2014 г. правительство РФ вводило ограничения на ввоз свинины дважды. Первый раз – в январе, когда было установлено эмбарго на импорт живых свиней, свинины и продуктов из свинины из стран ЕС в связи с обнаружением вируса африканской чумы свиней (АЧС) в Литве и Польше. Второй раз – в августе, в рамках антисанкций. Результатом ограничений явилось существенное сокращение импорта свинины – на 35,3% за 8 месяцев 2014 г. по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. Снижение объемов импортных поставок мяса птицы и говядины вследствие ограничений было менее критичным – на 16,3% и 9,2% соответственно.

Запреты в отношении импорта свинины резко изменили структуру импорта и создали временные трудности в логистике импортных поставок. В связи с прекращением ввоза из ЕС в начале 2014 г. в 1-м полугодии 40% импортной свинины было завезено из Канады[2]. А после августовских антисанкций основным поставщиком свинины в Российскую Федерацию стала Бразилия. В октябре впервые за десять лет начались поставки свинины из Китая, которые были ранее запрещены по санитарным соображениям.

Поставки из Бразилии и Китая частично компенсируют дефицит мясных ресурсов на рынке, однако они не могут полностью занять долю товаров из стран, на которые распространяются антисанкции. Кроме того, в условиях изменения географии ввоза импортерам необходимо время для заключения новых контрактов, в результате чего в первые месяцы после введения запретов возник разрыв в по-

[1] По данным ИКАРа.
[2] По данным Национального союза свиноводов (НСС).

ставках мясного сырья. Это повлияло на ценовую ситуацию на рынке. С начала 2014 г. рост закупочных цен на свинину составил более 65%[1].

Рост цен на рынке свинины обусловлен не только образовавшимся дефицитом мясного сырья, но и диверсификацией поставок от более конкурентных к возможно менее эффективным экспортерам мяса.

После введения антисанкций на импорт продовольственных товаров основной задачей правительства РФ стало обеспечение ускоренного импортозамещения. Процесс импортозамещения начался в российском свиноводстве в 2013 г., до этого – в 2006–2012 гг. – прирост внутреннего производства покрывал лишь положительную динамику потребления свинины.

Российское свиноводство имеет потенциал для наращивания объемов собственного производства за счет крупных свиноводческих предприятий, многие из которых уже заявили о строительстве новых свинокомплексов. Только заявленные инвестиции семи крупнейших компаний после выхода предприятий на полную мощность в 2017–2020 гг. смогут обеспечить за этот период прирост производства свинины в стране, соответствующий 1,1 млн т в живом весе или около 0,8 млн т в убойном весе. В последние годы импорт свинины и живых свиней в убойном весе не превышал 0,8 млн т, а с учетом свиных субпродуктов и свиного шпика – 1,2 млн т[2]. В связи с этим имеется риск переинвестирования в отрасль и связанное с этим перенасыщение рынка, падение цен и снижение рентабельности в отрасли.

Рынок молока также характеризуется высокой долей импорта, и многие страны ЕС до введения санкций являлись поставщиками молочной продукции на территорию России. По оценке ИКАРа, доля импорта в потреблении[3] сыра достигает 50,5% (в 2013 г.), а в потреблении масла сливочного – 41,1%. При этом импорт из стран, попавших под антисанкции, занимает в потреблении российского населения по сырам – 30,3%, по маслу – 10,3%.

Если сравнивать объемы импорта в 2014 г. и 2013 г., то можно сказать, что введение антисанкций несильно повлияло на российский рынок молочной продукции. По всем категориям молочных товаров (за исключением сыров) на конец 2014 г. было завезено импортной продукции не существенно меньше уровня предшествующего года (*табл. 29*). Но это только поверхностная картина, отражающая краткосрочную динамику.

Таблица 29

Импорт молочных продуктов в 2013–2014 гг., т

Наименование продукции	2013	2014	2014/2013, %
Молоко и сливки, несгущенные	266103	273329	102,7
Молоко и сливки, сгущенные	220184	164596	74,8
Пахта, свернувшиеся молоко и сливки, йогурт, кефир	80928	72158	89,2
Молочная сыворотка, сгущенная или несгущенная	143071	115541	80,7
Сливочное масло	144359	137795	95,4
Сыры и творог	438498	288141	65,7

Источник: Федеральная таможенная служба.

[1] По данным ИКАРа.

[2] По данным Национального союза свиноводов, с учетом торговли со странами Таможенного союза.

[3] С учетом поставок из стран Таможенного союза.

Во-первых, в 1-м полугодии был отмечен рост объемов импорта молочной продукции по сравнению с аналогичным периодом 2013 г., в результате чего его снижение на фоне санкций во втором полугодии не сильно отразилось на общих итогах 2014 г. Так, ввоз цельномолочной продукции на территорию России в 1-м полугодии 2014 г. увеличился на 49,7%, сливочного масла и молочных жиров – на 50,4%, сухого молока – на 10,5%, сухой молочной сыворотки – на 29,3%[1]. Причины роста объемов импорта в начале года были связаны со сложившимися низкими ценами на молоко на мировом рынке из-за увеличения молочного производства в 2014 г. у ключевых мировых экспортеров молока – ЕС, США и Новой Зеландии. Рост импорта цельномолочной продукции в Россию покрывал дефицит сырого молока на отечественном рынке из-за снижения его производства. К тому же себестоимость производства сливочного масла у российских производителей выше и не позволяет конкурировать с зарубежными поставщиками.

Во-вторых, существенную роль на российском рынке молока играет белорусская продукция, которая не попала под санкции и поставляется (или, по крайне мере, должна поставляться) на территорию России в рамках заранее согласованных межгосударственных балансов. В 1-м полугодии 2014 г. доля Белоруссии в суммарном импорте цельномолочной продукции составляла 71%, молока и сливок сгущенных – 82%, пахты, йогурта и кефира – 60%, сухой молочной сыворотки – 76%. Как результат введенных антисанкций, географическая структура молочного импорта стала менее дифференцированной, а доля Белоруссии выросла до 90% и выше по разным группам товаров.

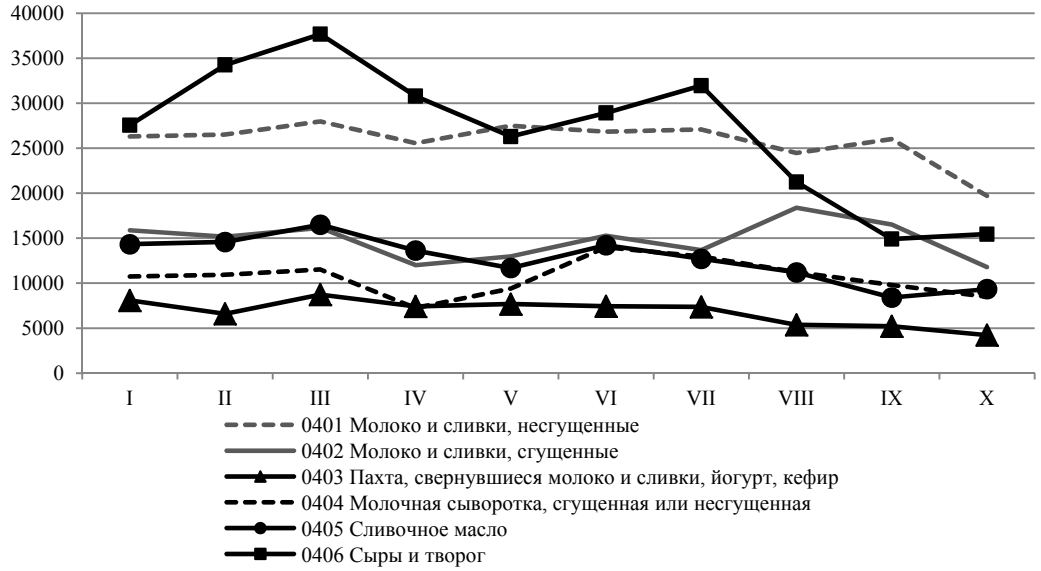
В российском импорте сливочного масла и сыров доля белорусской продукции была невелика (около 27%), и наблюдалась существенная зависимость от европейских поставщиков. В структуре импортных поставок сыров на страны ЕС приходилось около 60%. Поэтому введение санкций отразилось прежде всего на этих группах молокопродуктов – наиболее молокоемких для молокоперерабатывающей промышленности (*рис. 45*). Уход с рынка импортного масла и сыров стран, попавших под санкции, частично был компенсирован увеличением ввоза продуктов из Белоруссии, ее доля в структуре импорта сливочного масла выросла с 27 до 52%, а сыров – с 27 до 64%[2].

Такая сильная зависимость от белорусских поставок молочной продукции связана с определенными рисками. Во-первых, в условиях дефицита собственного молочного сырья на российском рынке, Белоруссия повышает цены на сырье, поставляемое в Россию, в то время как в течение всего 2014 г. на мировом рынке наблюдается их падение. Во-вторых, внутренние возможности Белоруссии по производству молочной продукции небезграничны. В условиях возросшего спроса со стороны России ей самой стало не хватать сырья. В результате применяются разные «серые» схемы, когда белорусские молокоперерабатывающие заводы закупают сырье в ЕС, например, в Литве.

Итак, с введением антисанкций российские молочные компании получили стимулы для развития. Одной из главных проблем в развитии молочного производства и импортозамещения является сырьевой дефицит. На фоне ежегодного

[1] По данным Федеральной таможенной службы.
[2] По данным Федеральной таможенной службы.

сокращения поголовья молочного стада, падения объемов производства сырого молока и неэффективного распределения средств в рамках существующей господдержки сектора за последние два года закупочные цены на сырое молоко в России выросли более чем на 40%. Тем не менее существует ряд факторов, которые сдерживают частные инвестиции в молочную отрасль и ее развитие. Низкая привлекательность отрасли объясняется долгим сроком окупаемости, высокой волатильностью цен на сырое молоко на российском рынке и на ресурсы, неконкурентностью (по цене и качеству) молокоемких продуктов (сыра, масла, сухой сыворотки, СОМ, СЦМ), отсутствием масштабной и системной государственной поддержки. Если «окно возможностей» по импортозамещению не будет заполнено отечественными молочниками, то снижение импорта из одних стран будет заполнено более дорогим импортом из других.



Источник: Федеральная таможенная служба.

Рис. 45. Динамика импорта молочных продуктов в 2014 г., т

На рынке овощей доля импорта в потреблении (по данным 2013 г.) насчитывает 18,8%, в том числе импорта из стран, попавших под санкции, – 5,8%. Потребление фруктов еще более зависимо от импорта – на 58,5%, в том числе на 14,7% от ввоза из стран, на которых наложено эмбарго[1]. Если учесть, что производство плодоовощной продукции в России носит сезонный характер, а современных мощностей по хранению этой продукции недостаточно, то в зимний и весенний периоды (с ноября по апрель), когда наблюдается дефицит отечественной плодоовощной продукции, зависимость от импортных поставок овощей и фруктов выглядит еще более значимой.

В 2013 г. в структуре импорта картофеля на страны ЕС приходилось 20% (Египет – 29%, Китай – 13%). 24% томатов также завозили из ЕС (39% – из Турции,

[1] По данным ИКАРа.

10% – из Китая). А в поставках импортных замороженных овощей на территорию России на эти страны приходилось 79% рынка (Китай – 7%).

Рыночные ресурсы яблок и груш на российском рынке формируются главным образом за счет импортной продукции, доля которой составляет около 80%. Из этого объема в 2013 г. 59% яблок и груш было завезено из стран ЕС.

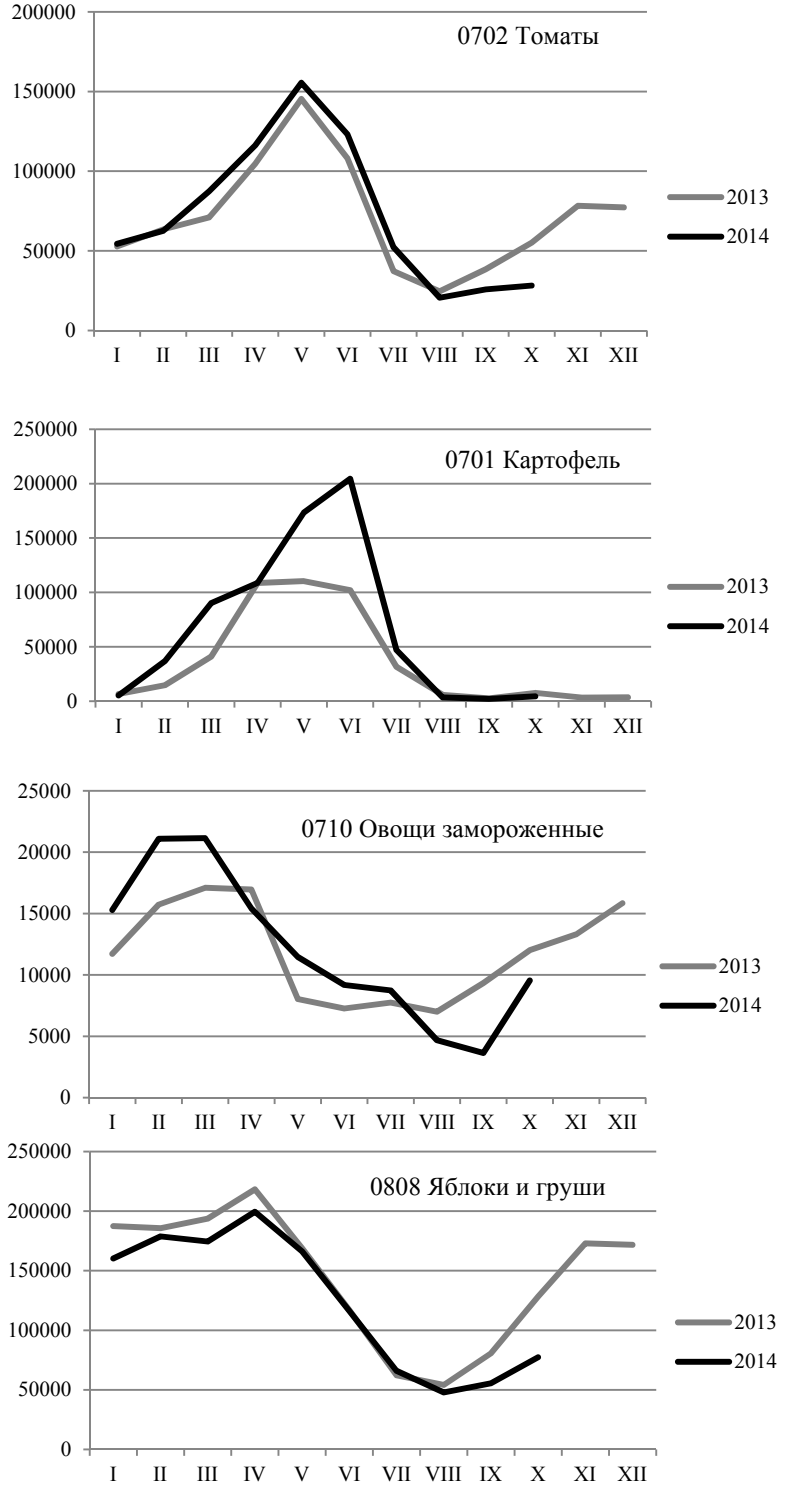
В 2014 г. было импортировано 3155 тыс. т овощей против 2980 тыс. т по итогам 2013 г. Импорт фруктов составил 5014 тыс. т по сравнению с 6352 тыс. т в предшествующем году[1]. Таким образом, в целом в 2014 г. импорт овощей вырос по сравнению с 2013 г. на 5,8% в основном за счет активного импорта (например, картофеля) в первой половине года. Импорт фруктов сократился на 21% из-за введенных антисанкций.

Если же рассматривать динамику импортных поставок по отдельным группам товаров, то становится видно, что сразу же после вступления в силу санкций объемы ввоза импортных овощей и фруктов упали (*рис. 46*). Произошло частичное замещение импорта из стран, попавших под антисанкции, возросшим импортом из других стран, которые уже входили в число постоянных торговых партнеров России. Это касается прежде всего Белоруссии, которая увеличила экспорт плодоовощной продукции на российский рынок, при этом никогда не являясь ее крупным производителем. Поэтому белорусское происхождение этой продукции вызывает сомнения. Более активная торговая деятельность началась с другими странами СНГ – Казахстаном и Молдавией. Новых стран среди поставщиков появилось мало – на заключение новых контрактов требуется время.

С началом действия санкций изменилась география импортных поставок. В числе основных экспортеров картофеля в Россию отмечены Белоруссия, Казахстан, Китай, Молдавия, Израиль. Замороженные овощи стали закупать в Китае, Белоруссии, Украине, Сербии, Молдавии. Основные объемы поставок яблок и груш приходились на Китай, Сербию, Азербайджан, Белоруссию, Украину, Армению, Южную Африку. Томаты импортировали в основном из Украины, Белоруссии, Турции, Китая, Марокко, Азербайджана.

Имеют ли в сложившейся ситуации отечественные производители возможности для импортозамещения по отдельным группам плодов и овощей или следует рассчитывать только на замещение импорта импортом? Традиционно существенные объемы овощей и фруктов выращиваются в России хозяйствами населения. Крупных производителей, которые могут обеспечить объем и постоянство поставок продукции в торговые сети, испытывающие дефицит качественной отечественной продукции в несезон, немного. К тому же у большинства из них отсутствуют мощности по хранению. А более мелкие производители – фермерские хозяйства не могут обеспечить торговым сетям крупные партии, круглогодичные поставки и ассортимент продукции. Поэтому для развития конкурентной среды для сельхозпроизводителей «среднего» формата необходимо создание системы оптовых продовольственных рынков.

[1] По данным Федеральной таможенной службы.



Источник: Федеральная таможенная служба.

Рис. 46. Динамика импорта овощей и фруктов в 2013 г. и январе – октябре 2014 г., т

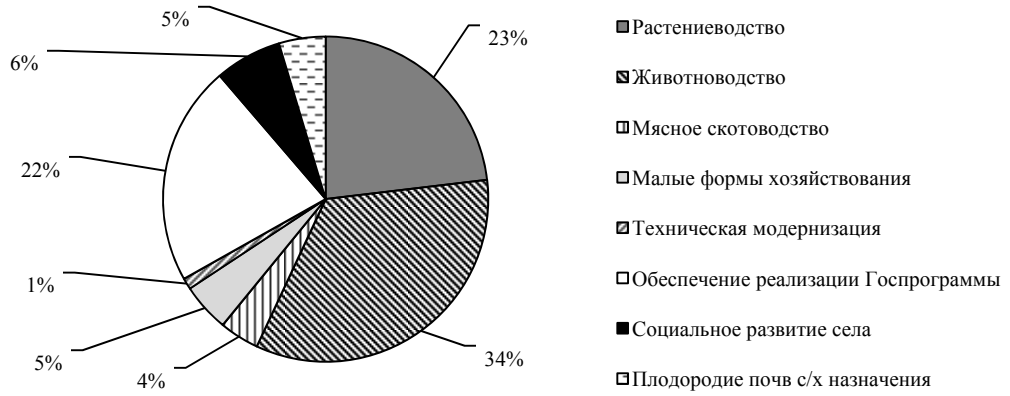
Таким образом, введение антисанкций в отношении импорта продовольствия из целого ряда стран создает возможности по импортозамещению на отдельных продовольственных рынках. Дополнительным положительным условием для этого является девальвация национальной валюты, которая способствует ограничению дешевого импорта в страну. При этом возникают определенные риски и угрозы для реализации стратегии импортозамещения, поскольку российские производители используют импортные ресурсы, а их стоимость резко возросла. В сложившейся экономической ситуации стоимость инвестиционных ресурсов растет. Неконтролируемый рост новых инвестиционных кредитов с государственной поддержкой может привести к перепроизводству (прежде всего в свиноводстве). В среднесрочной перспективе ожидается дальнейшее снижение реальных располагаемых доходов населения и падение спроса на продовольствие. В этом случае может возникнуть ситуация, когда обеспечение продовольственной безопасности будет невозможно из-за обострения проблемы экономической доступности. И самое главное – падение темпов экономического развития создает риск снижения уровня государственной поддержки.

4.6.4. Изменение приоритетов государственной поддержки

Государственная программа развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. (далее – Госпрограмма), вторая с 2008 г., – один из самых «длинных» инструментов долгосрочного планирования отдельной отрасли экономики страны. Она состоит из 8 основных блоков-подпрограмм (*рис. 47*), два из которых покрываются самостоятельными федеральными целевыми программами (ФЦП): ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.» и ФЦП «Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель России на период до 2020 г.».

Финансирование Госпрограммы в 2014 г. существенно снизилось по сравнению с предыдущим годом – с 213 млрд руб. до 170,1 млрд руб. Однако если финансирование подпрограммы по развитию растениеводства было сокращено в 1,7 раза, животноводства – в 1,2 раза, технической и технологической модернизации – в 4,3 раза, то на административное обеспечение реализации Госпрограммы[1] ассигнования были, напротив, увеличены почти в 2 раза. Теперь мероприятия по бюрократической поддержке реализации Госпрограммы стоят столько же, сколько и развитие растениеводства (23%). Слегка увеличились объемы ассигнований на развитие мясного скотоводства, повышение плодородия почв сельскохозяйственного назначения и устойчивое развитие сельских территорий, однако суммарная доля данных мероприятий не превышает 15% всех выделенных средств.

[1] В подпрограмму «Обеспечение реализации Госпрограммы» входят мероприятия по совершенствованию управления Госпрограммой, системы налогообложения в сельском хозяйстве, выполнение государственных услуг и работ, формирование государственных информационных ресурсов в сфере обеспечения продовольственной безопасности, обеспечение функций фитосанитарного и ветеринарного контроля и др. Кроме последнего, остальные мероприятия лишь косвенно касаются поддержки сельхозпроизводителей и направлены преимущественно на укрепление бюрократического аппарата управления АПК.



Источник: Госпрограмма с учетом изменений, внесенных в соответствии с ФЗ от 02.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.».

Рис. 47. Направления финансирования Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в 2014 г.

Существенные коррективы в Госпрограмму были внесены в связи с введением антисанкций по поставке продовольствия из ЕС. К пяти традиционным главным целям агропродовольственной политики, а именно: (1) обеспечению продовольственной независимости России в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом президента РФ от 30 января 2010 г. № 120; (2) повышению конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках в рамках вступления России в ВТО; (3) повышению финансовой устойчивости предприятий агропромышленного комплекса; (4) устойчивому развитию сельских территорий; (5) воспроизводству и повышению эффективности использования в сельском хозяйстве земельных и других ресурсов, а также экологизации производства, под номером два по значимости, добавился новый пункт. Это ускоренное импортозамещение по мясу, молоку, овощам открытого и закрытого грунта, семенному картофелю и плодово-ягодной продукции.

Для реализации поставленной цели к 8 уже существующим подпрограммам с 2015 г. будет добавлено 5 новых подпрограмм: «Развитие овощеводства открытого и защищенного грунта и семенного картофелеводства», «Развитие молочного скотоводства», «Поддержка племенного дела, селекции и семеноводства», «Развитие оптово-распределительных центров и инфраструктуры системы социального питания», «Развитие финансово-кредитной системы АПК» (*табл. 30*).

Таким образом, Минсельхоз предлагает подкрепить раскрывшееся в связи с введением антисанкций «окно возможностей» для российских поставщиков продовольствия увеличением финансирования Госпрограммы на 8 лет с нынешних 1,5 трлн руб. до 2,1 трлн руб.[1] И хотя ранее правительство намеревалось оптими-

[1] Из презентации поправок к Госпрограмме: выступление министра сельского хозяйства России Н. Фёдорова, октябрь 2014 г.

зировать бюджет Госпрограммы в сторону уменьшения минимум на 20%[1], этого не случилось, и в принятый бюджет на 2015 г. удалось заложить дополнительные 20 млрд руб. Правда, это скорее компенсация средств, урезанных в 2014 г., нежели сверхплановые ассигнования. Еще 50 млрд руб. планируется выделить в рамках антикризисного плана для поддержки импортозамещения.

Таблица 30

Финансирование Госпрограммы из федерального бюджета, млн руб.

Название подпрограммы	Финансирование из федерального бюджета, млн руб.				
	2013	2014	2015	2016	Всего до 2020 г.
Подпрограмма 1. Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства	67468	39288	51838	61678	555391
Подпрограмма 2. Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства	73313	57449	30709	40034	346447
Подпрограмма 3. Развитие мясного скотоводства	4903	6738	6949	9348	76548
Подпрограмма 4. Поддержка малых форм хозяйствования	8620	8189	9760	15 796	114280
Подпрограмма 5. Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие	5300	1900	3145	4106	31610
Подпрограмма 6. Обеспечение реализации Государственной программы	21429	37394	24045	25493	229031
Подпрограмма 7. Развитие овощеводства открытого и защищенного грунта и семенного картофелеводства	0	0	7000	7041	43039,6
Подпрограмма 8. Развитие молочного скотоводства	0	0	24224	34317	247401
Подпрограмма 9. Поддержка племенного дела, селекции и семеноводства	0	0	7190	12 707	77335
Подпрограмма 10. Развитие оптово-распределительных центров и инфраструктуры системы социального питания	0	0	2433	10 310	79279
Подпрограмма 11. Развитие финансово-кредитной системы АПК	2000	0	10000	11200	86700
ФЦП Социальное развитие села до 2013 г.	9012	0	0	0	9012
ФЦП Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 гг. и на период до 2013 г.	6625	0	0	0	6625
ФЦП Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.	0	11293	13993	16129	139610
ФЦП Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 гг.	0	7899	8578	9981	81909,6
ВСЕГО	197671	170150	187864	258139	2126220

Источник: Постановление правительства РФ от 19 декабря 2014 г. № 1421 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.».

Для повышения доступности продовольствия в условиях ухудшающегося экономического положения и расширения спроса на отечественную продукцию правительством были приняты меры по формированию системы внутренней продовольственной помощи. Так, 3 июля 2014 г. распоряжением правительства РФ № 1215-р была утверждена Концепция развития внутренней продовольственной

[1] Доклад министра финансов России А. Силуанова на заседании правительства «Госпрограммы урежут ради оптимизации бюджета». Независимая газета, № 215 (6262), 06.10.2014 г.

помощи в Российской Федерации, где под внутренней продовольственной помощью понимается «система государственной помощи населению в форме прямых поставок продуктов питания заинтересованным лицам или предоставления денежной помощи для приобретения ими продовольствия с целью улучшения питания и достижения его сбалансированности с учетом рациональных норм потребления продуктов питания». Подобная система обеспечения наиболее нуждающихся слоев населения, не имеющих достаточных средств для организации здорового питания, таких как беременные и кормящие женщины, школьники, инвалиды, члены семей с доходами ниже прожиточного минимума, давно существует в развитых странах, например, в США и ЕС. Если этой мерой охватить относящихся к наиболее уязвимым слоям населения 15 млн российских граждан, спрос на отечественную продукцию, несомненно, повысится. По оценке Минсельхоза России, суммарный дефицит продовольствия для малоимущих граждан в 2014 г. оценивался в 5,7 млн т стоимостью более 317 млрд руб.

Очень сильно отстает направление Госпрограммы «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие отрасли». Модернизация сельского хозяйства прежде всего подразумевает техническое переоснащение и переход к более современным технологиям сельского хозяйства в целях снижения издержек и увеличения производительности. Низкие темпы технико-технологического обновления сельскохозяйственного производства в целом и стагнация сельскохозяйственного машиностроения в частности были названы одним из самых вероятных рисков для российского аграрного сектора[1]. Для преодоления негативной тенденции поддержка инвестиционных проектов в будущем году будет осуществляться не путем субсидирования взятых на эти цели кредитов и займов, а прямым возмещением их частичной стоимости при введении инвестиционных объектов в строй. Для этого в Минсельхозе России разрабатывается инвестиционная карта сельского хозяйства России, в которой будут учтены предложения регионов[2]. В качестве приоритетных направлений называются развитие молочного животноводства, создание семенно-селекционных центров, укрепление складской инфраструктуры, повышение плодородия почв, обеспечение сельскохозяйственных товаропроизводителей техникой и кредитами. В список приоритетных инвестиционных проектов в целом по стране попало 9 тысяч кредитных договоров, подлежащих субсидированию.

Для расширения рынков сбыта отдельной строкой будет финансироваться создание оптово-распределительных логистических центров, в том числе на кооперативной основе. В недрах Минсельхоза подготовлена ведомственная целевая программа «Развитие сельскохозяйственной потребительской кооперации до 2025 г.», где в качестве основного программного мероприятия запланирована поддержка снабженческо-сбытовых и перерабатывающих кооперативов путем предоставления грантов на развитие материально-технической базы. Но вот будет ли она финансироваться в условиях бюджетного дефицита, неизвестно.

[1] Национальный доклад «О ходе и реализации в 2013 г. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.».

[2] Из выступления заместителя министра сельского хозяйства России А.В. Петрикова на XIX Никоновских чтениях в Вольном экономическом обществе.

4.6.5. Направления совершенствования аграрной политики в сложившейся ситуации

1. Санкции, антисанкции, падение цен на нефть и последующая девальвация курса рубля изменили экономическую ситуацию в стране, привели к резкому росту цен на импортируемое продовольствие, породили тенденцию к росту цен на отечественное продовольствие. В этих условиях правительству следует остерегаться ошибок, которые допускались в прежние кризисы (1917–1921 гг., 1929–1930 гг., 1990–1991 гг.), а именно пытаться удержать низкие закупочные цены на сельскохозяйственную продукцию, приобретаемую у своих производителей. При новом курсе рубля мировые цены на сельскохозяйственную продукцию оказались гораздо выше, чем внутрироссийские. Попытки удержать эту ситуацию, принудить своих производителей продавать продукцию по ценам, намного ниже мировых, всегда заканчивались тотальным дефицитом продовольствия, пустыми прилавками. Только в том случае, если отечественный производитель в новых условиях получит мировую или близкую к ней цену, у него появятся реальные стимулы к увеличению производства и импортозамещению.

2. Кризис привел и в последующие месяцы усилит падение доходов населения, особенно в нижних децильных группах. Растущие цены на продовольствие неизбежно вызовут сокращение потребления, особенно наиболее качественных видов продукции. Снижение спроса может привести к выходу из сельскохозяйственного бизнеса производителей, которые пришли в него ради получения больших прибылей. Капиталистическое сельское хозяйство менее устойчиво, чем фермерское, не случайно в мире преобладают семейные фермы. Изменение конъюнктуры может стать причиной ухудшения финансового состояния и банкротства агрохолдингов, накопивших уже в предыдущие годы значительные суммы кредиторской задолженности. Необходимо выработать политику реструктуризации долгов таких организаций, имея целью в первую очередь сохранение производственных мощностей, их переход к малому бизнесу, работающему по контрактам с крупными компаниями по переработке сельскохозяйственной продукции и реализации продовольствия.

3. В кризисной ситуации государству ни в коем случае нельзя обещать всех накормить, усиливать централизацию продовольственного снабжения. Дорогое продовольствие и его дефицит в предыдущие кризисы приводили к активизации деятельности в производстве сельскохозяйственной продукции всего населения. Около 36 млн семей в стране имеют дачи и личные подсобные хозяйства. В кризисных ситуациях резко возрастает их роль в продовольственном обеспечении и доходах семьи. В начале 1990-х годов средняя доля хозяйств населения в доходах сельских семей возросла с 21,5 (1990 г.) до 41,6% (1992 г.). В последние годы роль этих хозяйств резко упала, дешевле было все купить в магазине или на рынке, натуральные поступления обеспечивали лишь 7% доходов сельской семьи. В изменившихся условиях государству необходимо оказать содействие этим хозяйствам в увеличении производства, обеспечении их семенами (например, даже менее жесткий кризис 2008 г. привел к резкому увеличению покупок семян картофеля населением) и другими ресурсами. Сельское хозяйство – сфера малого бизнеса. Нужно поддержать фермеров и сельских индивидуальных предпринимателей, устранить фантастические бюрократические процедуры, препятствующие их

доступу к земле и другим ресурсам. Мелкие предприниматели эффективны, когда они объединены в кооперативы, взаимодействуют с крупным бизнесом. Развитие политики кооперации и контрактного сельского хозяйства позволит обеспечить устойчивость сельскохозяйственного производства.

4. По-прежнему львиная доля государственного финансирования достается крупному сельскохозяйственному бизнесу. Малые и средние формы хозяйствования имеют значительно меньший доступ к рынкам основных ресурсов, субсидированию и другим формам государственной поддержки. При этом малый и средний бизнес производит более 50% сельскохозяйственной продукции. В связи с этим представляется необходимым переориентировать аграрную политику таким образом, чтобы мелкие сельскохозяйственные производители и их кооперативы могли участвовать в реализации Госпрограммы наряду с крупными агрохолдингами. Для сокращения транзакционных издержек можно рекомендовать преимущественное обслуживание сельских заемщиков через кредитные кооперативы. При этом кооперативы могут взять на себя обязанности по учету, оформлению и выплате всех субсидий, причитающихся конкретному сельскому производителю по всем мероприятиям и программам.

6. Программа устойчивого развития сельских территорий не должна сводиться только к подушевому финансированию социально-бытовой инфраструктуры и обеспечению молодых специалистов жильем. Два этих безусловно важных направления государственной поддержки не охватывают весь спектр сельских нужд, дифференцированных по регионам России. Здесь стоит использовать опыт проекта Европейского союза «Лидер плюс», где само сельское население привлекается для выявления первоочередных проблем, а гранты распределяются на конкурсной основе в ходе открытого голосования.

7. Решение Минсельхоза России о прямом возмещении части стоимости инвестиционных проектов при их введении в строй вместо субсидирования процентных ставок, взятых на эти цели кредитов и займов совершенно правильно с теоретической точки зрения. Во-первых, трудно планировать бюджет на возмещение процентных ставок в момент их непрогнозируемого роста. Во-вторых, субсидии на модернизацию ферм без привязки к продукту входят в меры поддержки «зеленой корзины» по классификации приложения 2 Соглашения по сельскому хозяйству ВТО, тогда как субсидии на кредитные ставки искажают рынки ресурсов и входят в меры «желтой корзины». Однако некоторое опасение вызывает тот факт, что войти в программу приоритетного инвестиционного финансирования сельхозпроизводители могут только по спискам, рекомендуемым региональными министерствами сельского хозяйства. Условия участия в программе технической модернизации в большинстве случаев не прописаны, что увеличивает риск коррупционной составляющей.

8. С созданием Таможенного союза и ЕАЭС Россия поступилась частью своего суверенитета. В новых условиях правительство должно согласовывать свои решения с партнерами по Союзу. Особенно важно координировать с членами ЕАЭС решения:

- по изменению таможенных границ Союза;
- по введению запретов на импорт или экспорт основных видов продовольствия из отдельных стран и союзов;

– по введению санитарно-эпидемиологических временных ограничений на импорт отдельных видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия из отдельных стран;
– по введению экспортных пошлин на отдельные виды продукции и ресурсов.

При принятии внешнеполитических и экономических решений Россия должна учитывать риски, связанные с влиянием этих решений на партнеров по Союзу.

4.7. Внешняя торговля

2014 г. с точки зрения внешнеэкономических условий и конъюнктуры мирового рынка был для Российской Федерации очень тяжелым. Падение цен на нефть, резкая девальвация национальной валюты, введение санкций западными странами и ответные контрсанкции правительства РФ затормозили развитие российской внешней торговли. Стагнация основных внешнеторговых показателей, наблюдавшаяся в 1-м полугодии, сменилась их резким снижением в конце года. В результате впервые с 2009 г. в 2014 г. российский внешнеторговый оборот сократился по сравнению с предшествующим годом (снижение составило 6,9%).

4.7.1. Состояние мировой экономики

Темпы прироста мировой экономики после замедления в первой половине 2014 г. до 2,7%, по прогнозу МВФ[1], должны были увеличиться до 3,5% во второй половине 2014 г. и до 3,8% в 2015 г. Но мировая экономика растет неравномерно, и риски, которым она подвержена, не становятся ниже. Сохраняется слабый спрос в развитых экономиках, что в среднесрочной перспективе может привести к снижению темпов роста во всем мире. Экономический рост в Китае замедляется. В некоторых крупнейших экономиках Латинской Америки внутренний спрос остается слабым. Геополитическая напряженность, связанная с ситуацией на Украине и на Ближнем Востоке, тормозит экономическое развитие не только в этих регионах.

25 ноября 2014 г. Бюро экономического анализа *США* выпустило вторую оценку роста ВВП в III квартале[2]. Хотя рынки прогнозировали снижение темпов роста, вторая оценка оказалась выше предварительной: прирост в III квартале составил 3,9% в годовом выражении, притом что предварительная оценка была 3,5%. Рост по отношению к аналогичному кварталу предыдущего года составил 2,4% (предыдущая оценка – 2,3%).

Во II квартале 2014 г. экономика США, по окончательным данным, увеличилась в годовом выражении на 4,6%. Таким образом, в последние два квартала американская экономика росла самыми быстрыми темпами с 2003 г. Экономические данные Соединенных Штатов (от производства до занятости и розничных продаж) свидетельствуют о том, что в начале IV квартала экономика сохранила этот импульс. Прогнозы роста на последние три месяца 2014 г. составляют чуть ниже 3,0%.

Федеральная резервная система в декабре 2014 г. повысила прогноз по темпам роста ВВП США по итогам года до 2,3–2,4% по сравнению с прогнозировавши-

[1] http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/c2.pdf
[2] http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdpnewsrelease.htm

мися ранее 2–2,2%, а в 2015 г. – 2,6–3%. По оценкам американского Центробанка, инфляция в 2014 г. составит 1,2–1,3%, а не 1,5–1,7% (согласно предыдущему прогнозу), а в 2015 г. – 1–1,6%. В то же время безработица в 2014 г. году ожидается на уровне 5,8% вместо 5,9–6%, прогнозировавшихся в сентябре, а в 2015 г. – 5,2–5,3%.

В странах ЕС экономическая ситуация остается сложной, последние обзоры деловой конъюнктуры показывают, что заметное восстановление в ближайшие месяцы маловероятно. По предварительной оценке Евростата[1], ВВП вырос в IV квартале 2014 г. по сравнению с предыдущим кварталом всего на 0,3% в еврозоне EU18[2] и на 0,4% во всем Евросоюзе (EU28). В целом в 2014 г. ВВП 18 стран еврозоны увеличился на 0,9%, а в 28 странах Евросоюза – на 1,4%.

В докладе Народного банка Китая[3] говорится, что экономический рост *КНР* может замедлиться в 2015 г. до 7,1%. По данным Государственного статистического управления КНР, в целом за 2014 г. ВВП увеличился на 7,4%. Такой годовой показатель является самым низким для китайской экономики с 1990 г., притом что в 2013 г. рост ВВП был зафиксирован на уровне 7,7%. Показатели китайской экономики за прошедший год оказались близки к ожиданиям правительства (официальный прогноз составлял «около 7,5%»), которое в последние месяцы предпринимало шаги по стимулированию деловой активности в стране.

В 2015 г. ожидается дальнейшее торможение темпов экономического роста в КНР. Так, МВФ понизил оценку роста китайской экономики в 2015 г. на 0,3 п.п. – до 6,8%, в 2016 г. – на 0,5 п.п., до 6,3%.

В январе 2015 г. вышел очередной Бюллетень МВФ «Перспективы развития мировой экономики» (ПРМЭ), в котором в 2015–2016 гг. мировой рост прогнозируется на уровне 3,5 и 3,7%, что на 0,3% ниже, чем в октябрьском выпуске ПРМЭ 2014 г. Этот пересмотр связан с ухудшением перспектив экономики Китая, России, стран еврозоны и Японии, а также с ослаблением активности в некоторых основных странах – экспортерах нефти вследствие резкого снижения цен на нефть. Прогнозы роста были повышены только по экономике США (*табл. 31*).

Таблица 31

Динамика мирового ВВП и мировой торговли
(темпы прироста в % к предыдущему году)

	2010	2011	2012	2013	2014	Прогноз		Разница между прогнозами октября 2014 г. и января 2015 г.	
						2015	2016	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Мировой ВВП	**5,1**	**3,9**	**3,4**	**3,3**	**3,3**	**3,5**	3,7	**-0,3**	**-0,3**
Страны с развитой экономикой	***3,0***	***1,7***	***1,2***	***1,3***	***1,8***	***2,4***	***2,4***	***0,1***	***0,0***
Соединенные Штаты	2,4	1,8	2,3	2,2	2,4	3,6	3,3	0,5	0,3
Зона евро	2,0	1,5	-0,7	-0,5	0,8	1,2	1,4	-0,2	-0,3

[1] http://ec.europa.eu/eurostat

[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.pbc.gov.cn/publish/english/963/index.html

Окончание таблицы 31

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Германия	4,0	3,4	0,9	0,2	1,5	1,3	1,5	-0,2	-0,3
Франция	1,7	2,0	0,3	0,3	0,4	0,9	1,3	-0,1	-0,2
Италия	1,8	0,4	-2,4	-1,9	-0,4	0,4	0,8	-0,5	-0,5
Испания	-0,3	0,1	-1,6	-1,2	1,4	2,0	1,8	0,3	0,0
Япония	4,5	-0,6	1,5	1,6	0,1	0,6	0,8	-0,2	-0,1
Великобритания	1,8	1,1	0,3	1,7	2,6	2,7	2,4	0,0	-0,1
Канада	3,2	2,5	1,7	2,0	2,4	2,3	2,1	-0,1	-0,3
Другие страны с развитой экономикой	5,9	3,2	2,0	2,2	2,8	3,0	3,2	-0,2	-0,1
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	***7,4***	***6,2***	***5,1***	***4,7***	***4,4***	***4,3***	***4,7***	***-0,6***	***-0,5***
Содружество Независимых Государств	4,8	4,8	3,4	2,2	0,9	-1,4	0,8	-2,9	-1,7
Россия	4,3	4,3	3,4	1,3	0,6	-3,0	-1,0	-3,5	-2,5
Исключая Россию	6,0	6,1	3,6	4,3	1,5	2,4	4,4	-1,6	-0,2
Развивающиеся страны Азии	9,5	7,8	6,7	6,6	6,5	6,4	6,2	-0,2	-0,3
Китай	10,4	9,3	7,7	7,8	7,4	6,8	6,3	-0,3	-0,5
Индия	10,1	6,3	4,7	5,0	5,8	6,3	6,5	-0,1	0,0
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	6,2	4,6	2,9	2,8	1,2	1,3	2,3	-0,9	-0,5
Бразилия	7,5	2,7	1,0	2,5	0,1	0,3	1,5	-1,1	-0,7
Мексика	5,6	4,0	4,0	1,4	2,1	3,2	3,5	-0,3	-0,3
Объем мировой торговли товарами и услугами	***12,6***	***6,1***	***2,9***	***3,4***		***3,8***	***5,3***	***-1,1***	***-0,2***
Импорт									
Страны с развитой экономикой	11,4	4,7	1,2	2,0		3,7	4,8	-0,6	-0,2
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	14,9	8,8	6,0	5,5		3,2	6,1	-2,9	-0,2

Источник: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/

В октябре 2014 г. Всемирная торговая организация (ВТО) опубликовала сборник «World Trade Report 2014»[1], в котором приводятся основные показатели, характеризующие текущие тенденции развития международной торговли товарами и услугами. Рост мировой торговли товарами в 2013 г. оставался умеренным – 2,2% (в 2012 г. – 2,3%). В начале 2014 г. объем мировой торговли товарами продолжал расти медленно: в I квартале 2014 г. по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. он увеличился на 2,1%.

Вялые темпы роста мировой торговли в 2013 г. были обусловлены сочетанием многих факторов, в том числе снижением спроса на импорт в развитых странах (–0,3%) и умеренным ростом импорта в развивающихся экономиках (4,7%). Что касается экспорта, то как в развитых, так и в развивающихся странах зафиксирован лишь его незначительный рост (на 1,5 и 3,6% соответственно). На показатели развития торговли и производства в 2013 г. оказали влияние затяжная рецессия в ЕС, высокий уровень безработицы в странах зоны евро (за исключением Германии) и неопределенность в отношении сроков сворачивания ФРС монетарных стимулов в США. Причем последняя способствовала финансовой нестабильности в развивающихся странах во 2-й половине 2013 г., особенно в некоторых странах с формирующимися рынками.

[1] http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr14_e.htm

Крупнейшим в мире трейдером в 2013 г. стал *Китай*, его внешнеторговый оборот составил 4159 млрд долл. (44,6% ВВП), что превысило показатель 2012 г. на 7,5%. Сальдо торгового баланса КНР с 1994 г. складывается положительным, в 2013 г. оно достигло 259 млрд долл. (2,7% ВВП).

Соединенные Штаты Америки, внешнеторговый оборот которых в 2013 г. составил 3909 млрд долл. (23,4% ВВП), оказались на втором месте. При этом в США сохраняется весьма значительный дефицит торгового баланса: в 2013 г. он составил 749,5 млрд долл. (4,5% ВВП). По сравнению с 2012 г. дефицит торгового баланса США сократился на 5,4%.

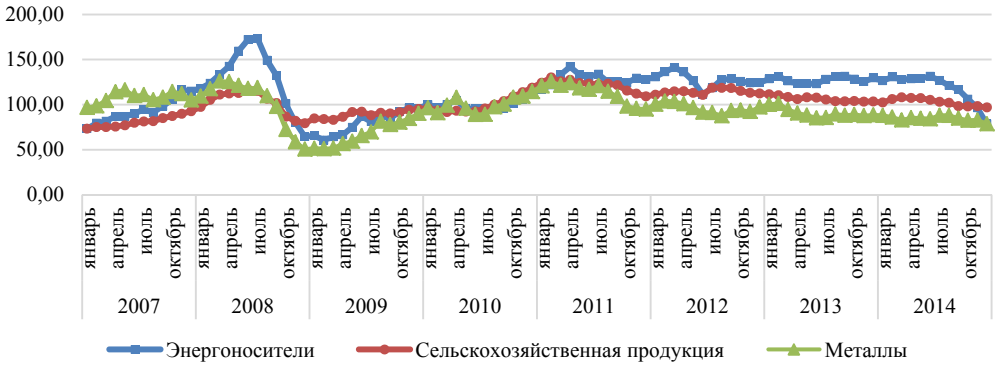
Германия сохранила за собой третье место, ее внешнеторговый оборот в 2013 г. составил 2642 млрд долл. (73,5% ВВП). Положительное сальдо торгового баланса сложилось в размере 264 млрд долл. (7,3% ВВП).

В 2013 г. *Российская Федерация* с объемом экспорта 523 млрд долл. (25% ВВП) опустилась на 10-е место с 8-го, на котором она находилась в 2012 г. Доля российского экспорта в общем объеме мирового товарного экспорта составила 2,8%. По объему импорта Россия осталась на 16-м месте, закупив за рубежом товары на сумму 343 млрд долл. (16,4% ВВП). Доля российского импорта в общем объеме мирового импорта осталась на уровне 1,8%. В общем объеме мировой торговли Россия занимала 13-е место, ее доля в мировом товарообороте составила 2,5%. Положительное сальдо торгового баланса составило 179 млрд долл. (8,5% ВВП).

4.7.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта

С середины 2014 г. рост поставок на товарных рынках совпал с замедлением темпов роста мировой экономики и особенно развивающихся стран, на которые приходилась основная доля увеличения спроса на сырье. В результате с лета 2014 г. цены на основные сырьевые товары – сельскохозяйственную продукцию, энергоносители и металлы – начали устойчиво снижаться.

В III квартале 2014 г. индекс цен Всемирного банка на энергоносители сократился по сравнению с предыдущим кварталом на 6,2%, индекс цен на сельскохозяйственную продукцию – на 5%, индекс цен на металлы вырос на 2,6%, но в октябре – ноябре возобновилось его падение (*рис. 48*).



Источник: http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1304428586133/CommodityMarketsOutlook_October2014.pdf

Рис. 48. Индекс цен на сырьевые товары Всемирного банка (2010 г. = 100)

На мировом рынке нефти ценовая ситуация в 1-м полугодии 2014 г. сохранялась благоприятной: цена нефти марки Brent была выше уровня 100 долл./барр. Однако, достигнув в июне максимального за год уровня – 111,87 долл./барр., цены на нефть начали падать: нефть марки Brent подешевела за III квартал по сравнению с предыдущим кварталом на 5,7%, североамериканская нефть WTI – на 3,9%. Такой спад последовал за периодом, в течение которого цены на нефть колебались в пределах довольно узкого диапазона в районе 105 долл./барр., который был «желаемым диапазоном» для стран ОПЕК. В самом деле 2011–2013 гг. были одним из наименее волатильных 3-летних периодов новейшей истории нефтяного рынка.

В IV квартале 2014 г. снижение цен на нефть ускорилось. Среднемесячная цена в октябре 2014 г. опустилась до 87,27 долл./барр., что на 20,3% ниже аналогичного показателя 2013 г. и на 10,3% ниже, чем в предыдущем месяце.

На проходившем 27 ноября 2014 г. заседании стран – членов ОПЕК было решено сохранить суммарный объем квот на добычу нефти без изменений, на уровне 30 млн барр. в день. В результате 28 ноября 2014 г. нефть марки Brent подешевела на 7,1% по сравнению с предыдущим днем – до 71,89 долл./барр.

После заявления ОАЭ о том, что ОПЕК не будет снижать квоты на добычу нефти даже при падении цены на нефть до уровня 40 долл./барр., 16 декабря 2014 г. стоимость нефти марки Brent впервые с июля 2009 г. опустилась ниже 60 долл./барр.

В среднем за 2014 г. цена нефти марки Brent составила 98,9 долл./барр., что на 9,1% ниже, чем в 2013 г. При этом североамериканская нефть WTI за год подешевела на 4,9% – до 93,1 долл./барр.

В соответствии с динамикой мирового рынка цены на нефть марки Urals в 1-м полугодии 2014 г. сохраняли относительную стабильность: колебания проходили в диапазоне 106,4–108,9 долл./барр. Однако во 2-м полугодии началось снижение цены. Средняя цена на нефть марки Urals в 2014 г. составила 97,6 долл./барр., что ниже на 9,5% по сравнению с 2013 г.

Падение цен на нефть во 2-м полугодии 2014 г. стало самым значительным после кризиса 2008 г. Основным фактором среднесрочной ценовой динамики стало изменение структуры мирового нефтяного рынка, произошедшее в результате сланцевой революции в Соединенных Штатах. Увеличение там добычи нефти оказывает все большее давление на уровень мировых цен. В 2014 г. на рынок нефти повлияли и другие факторы. Во-первых, снизилась политическая напряженность в Ливии и Нигерии и вслед за этим возросла добыча нефти (+1,5 млн барр. в день). Во-вторых, из-за аварии на нефтеперерабатывающем заводе (НПЗ) в Венесуэле спрос на сырую нефть временно сократился на 0,65 млн барр. в день. В-третьих, из-за сворачивания программы количественного смягчения в США произошло укрепление доллара к другим валютам. Немаловажным фактором явилось решение ОПЕК не сокращать добычу и позволить рынку самостоятельно «поискать равновесие» в условиях сохраняющегося избытка предложения нефти.

Динамика цены на газ сохраняет значительную сегментацию по регионам: наблюдается большая разница в ценах между североамериканским, европейским и азиатским рынками.

Самыми низкими в мире остаются цены на газ в США, хотя в 2014 г. наблюдался весьма заметный их рост: по данным Всемирного банка , спотовая цена газа

на терминале Henry Hub в среднем в 2014 г. составила 4,38 долл. за 1 миллион британских термических единиц (1 млн БТЕ), что на 17,5% выше, чем в 2013 г.

Самые высокие цены на газ сохраняются в Восточной Азии, притом что в 2014 г. они снизились по сравнению с 2013 г. на 0,4%. Согласно данным Всемирного банка, средняя цена сжиженного природного газа, импортируемого Японией, за 2014 г. составила в среднем 15,95 долл./1 млн БТЕ.

На европейском рынке цена на газ за 2014 г. снизилась по сравнению с 2013 г. на 14,7% и составила 10,1 долл./1 млн БТЕ (средняя импортная спотовая цена).

Мировая конъюнктура рынка цветных металлов начала ухудшаться с конца 2011 г. и не восстановилась до сих пор.

В 2013 г. средние цены на алюминий снизились до 1846 долл./т, что на 8,6% ниже уровня 2012 г. На протяжении лета 2014 г. наблюдался легкий восходящий тренд, в августе 2014 г. цена на алюминий повысилась до 2030,5 долл./т – максимальный уровень с февраля 2013 г., после чего вновь возобновилось снижение цен, продолжавшееся в сентябре – октябре. В ноябре алюминий вновь подорожал, превысил уровень 2000 долл. за 1 т, но долго на этом уровне не удержался и в декабре вновь подешевел до 1909,5 долл. за 1 т. Согласно данным World Bureau of Metal Statistics (WBMS)[1], мировой рынок алюминия характеризовался в 2014 г. дефицитом в размере 849 тыс. т. Мировые запасы алюминия составили по итогам 2014 г. 6397 тыс. т. Спрос был в январе – декабре на уровне 50 млн 550 тыс. т.

В 2014 г. основными факторами снижения спроса на медь были вялая динамика промышленности в еврозоне и сокращение закупок меди Китаем, на который приходится 40% мирового потребления этого металла. Некоторую поддержку котировкам на медь оказывало восстановление промышленности и рынка жилья в США. Тем не менее в марте 2014 г. цена на медь опустилась до минимального с октября 2009 г. уровня – 6650 долл./т. В июле медь подорожала до 7113,38 долл./т, после чего вновь последовало снижение цены.

В 1-м полугодии 2014 г. наблюдался стабильный спрос на никель со стороны производителей нержавеющей стали. В результате с января по июль цена на никель выросла на 26,2% – до 19117,65 долл./т. Однако в конце года возобновилась отрицательная динамика. Но, несмотря на это, среднегодовая цена в 2014 г. превысила среднегодовую цену 2013 г.

По данным Лондонской биржи металлов, в 2014 г. цены на алюминий были выше, чем в 2013 г., на 1,1%, на никель – на 12,4%, цена на медь снизилась на 6,4% (*табл. 32*).

Таблица 32

Среднегодовые мировые цены, 2004–2014 гг.

	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Нефть (Brent), долл./барр.	37,4	54,38	65,15	72,32	97,64	61,86	79,64	110,9	111,97	108,9	98,9
Натуральный газ (США), долл./1 млн БТЕ	5,89	8,92	6,72	6,98	8,86	3,95	4,39	4,00	2,75	3,73	4,38
Натуральный газ, рынок Европы, долл./1 млн БТЕ	4,28	6,33	8,47	8,56	13,41	8,71	8,29	10,52	11,47	11,79	10,05

[1] http://www.world-bureau.com/readnews.asp?id=19

Окончание таблицы 32

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Натуральный газ (Япония), долл./1 млн БТЕ	5,13	5,99	7,08	7,68	12,55	8,94	10,85	14,66	16,55	15,99	15,95
Медь, долл./т	2866	3679	6722	7118	6956	5149	7534	8828	7962	7342,8	6901,3
Алюминий, долл./т	1715	1898	2570	2638	2573	1665	2173	2401	2023,3	1846,7	1867,4
Никель, долл./т	13823	14744	24254	37230	21111	14655	21809	22910	17557	15032	16893

Источник: рассчитано по данным Всемирного банка.

Индекс цен Всемирного банка на сельскохозяйственную продукцию снизился в 2014 г. по сравнению с предыдущим годом на 3% за счет снижения цен на зерновые (на 1,9%), какао, кофе, чай (на 3,9%), притом что цены на растительные масла, на мясо (в основном на говядину), сахар выросли.

В соответствии с конъюнктурой мирового рынка происходило снижение средних экспортных цен в Российской Федерации. Сократились средние экспортные цены на нефть сырую, природный газ, минеральные удобрения, черные металлы и медь.

В динамике средних импортных цен незначительный рост в начале года с августа сменился углубляющимся падением. В результате в 2014 г. по сравнению с 2013 г. импортные товары подешевели на 4% за счет снижения на 5,1% цен на товары, ввозимые из стран СНГ, и на 1,4% – на товары дальнего зарубежья (*табл. 33*).

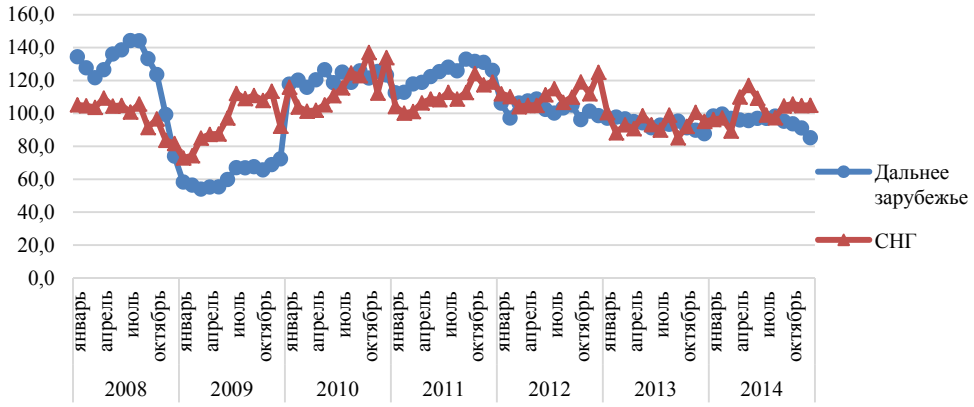
Таблица 33

Индексы экспортных и импортных цен в 2014 г.
(в % к аналогичному месяцу 2013 г.)

	Экспорт			**Импорт**		
	Всего	**в страны дальнего зарубежья**	**в страны СНГ**	**Всего**	**из стран дальнего зарубежья**	**из стран СНГ**
Январь	98,5	98,6	97,8	100,4	100,2	101,6
Февраль	97,6	98,8	91	98,6	99,2	93,6
Март	97,3	98,6	89	101,5	101,7	99,7
Апрель	99,2	98,2	106,3	101,7	102,3	96,6
Май	99,4	97,3	113,9	101,4	101,8	97,3
Июнь	98,9	97,6	108	100,4	100,6	98,9
Июль	98,3	98,4	97,5	101,2	101,5	98,5
Август	95,6	95,8	94,1	97,3	97,4	96,6
Сентябрь	92,3	92,4	92,1	94,5	94,7	92,4
Октябрь	90,1	90,2	89,7	95,2	96,3	84,8
Ноябрь	85,3	85,1	86,55	92,2	93,4	82,6
Декабрь	80,2	79,6	85,0	92,4	93,4	81,0
2014 г.	**94,3**	**94,1**	**95,7**	**98,2**	**98,6**	**94,9**

Источник: Минэкономразвития.

За счет того, что в феврале и с августа по декабрь происходило снижение не только средних экспортных цен, но и средних импортных цен, темпы ухудшения условий торговли в 2014 г. для России снизились. Если в 2013 г. индекс условий торговли составил 93,4 пункта, то в 2014 г. – 96 пунктов. При этом наблюдалось незначительное улучшение условий торговли со странами СНГ: индекс вырос с 94,8 до 100,8 пункта. Со странами дальнего зарубежья условия торговли продолжали ухудшаться, но не так быстро, как в 2013 г.: индекс условий торговли вырос с 94,8 до 95,4 пункта. (*рис. 49*).



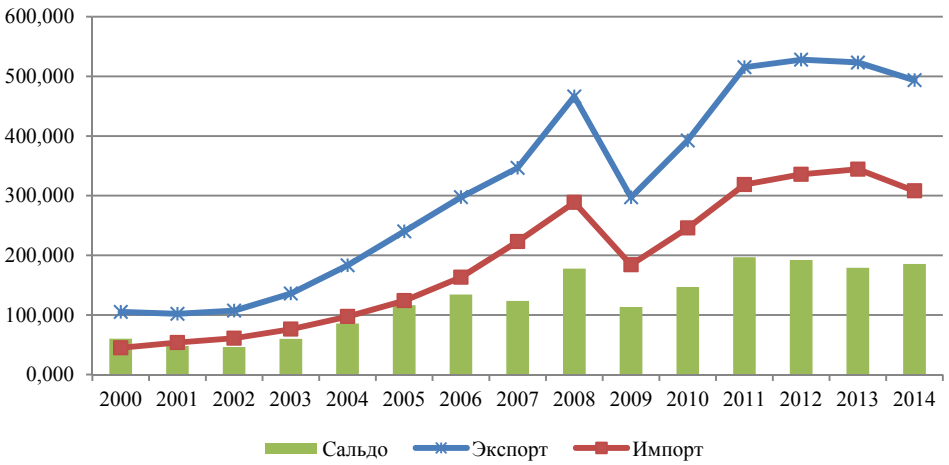
Источник: Минэкономразвития

Рис. 49. Индекс условий внешней торговли Российской Федерации, 2008–2014 гг.

4.7.3. Основные показатели внешней торговли товарами

В 2014 г. российский внешнеторговый оборот, рассчитанный по методологии платежного баланса, составил 804,7 млрд долл., что на 6,9% ниже аналогичного показателя 2013 г., при этом внешнеторговый оборот со странами дальнего зарубежья сократился на 5,4% – до 700,4 млрд долл., со странами СНГ – на 16,4%, до 104,3 млрд долл.

Российский экспорт снизился в 2014 г. по сравнению с 2013 г. на 5,1% – до 496,7 млрд долл. Российский импорт в 2014 г. впервые с 2009 г. сократился на 9,8% – до 308 млрд долл. Сальдо торгового баланса в 2014 г. сложилось положительным – 188,7 млрд долл., что по сравнению с показателем 2013 г. больше на 3,7% (*рис. 50*).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 50. Основные показатели российской внешней торговли, 2000–2014 гг., млрд долл.

Вследствие замедления темпов роста мировой экономики значительно ухудшилась конъюнктура на мировых рынках основных товаров российского экспорта В результате общий индекс цен вывозимых из России товаров снизился на 5,7%. Стоимостной объем поставок сырой нефти внешним потребителям по сравнению с 2013 г. уменьшился на 11,4% при снижении средней контрактной цены на 6,2%, природного газа – на 18,6% при снижении средней контрактной цены на 7,4%. Прочие товары продавались зарубежным потребителям дешевле в среднем на 3,5%.

Физические объемы экспортных поставок остались на уровне 2013 г. за счет роста на 1,6% физических объемов товаров, вывозимых в дальнее зарубежье. Физические объемы товаров, вывозимых в страны СНГ, сократились на 10,1%. Поставки в натуральном выражении продукции ТЭК сократились на 3,1% при ускоренных темпах уменьшения объемов вывоза природного газа (на 12,1%) и нефти (на 5,6%); рост поставок зафиксирован лишь в физических объемах экспортируемых нефтепродуктов (на 8,9%). Физические объемы вывоза прочих товаров увеличились на 2,6%. Таким образом, отрицательная динамики российского экспорта была в основном обусловлена ценовым фактором при стабилизации 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. Так, в 2014 г. за рубежом было закуплено товаров в физическом выражении на 7,5% меньше, чем в 2013 г. (в странах дальнего зарубежья – на 6,8%, в странах СНГ – на 12,2%). Импортные товары были дешевле по сравнению с 2013 г. на 1,8% (из стран дальнего зарубежья – на 1,4%, из стран СНГ – на 5,1%). Наряду с фактором снижения спроса (в том числе вследствие падения курса рубля) отрицательная динамика показателя связана также с воздействием ограничительных мер на ввоз отдельных категорий товаров из зарубежных стран, введенных Российской Федерацией в августе 2014 г. (см. *табл. 34*).

Таблица 34

Индексы внешней торговли России, 2010–2014 гг.
(в % к предыдущему году)

	2010		2011		2012		2013		2014	
	физ. объема	средних цен	физ. объема	средних цен	физ. объема	средних цен	физ. объема	средних цен	физ. объема	средних цен
Экспорт	110,2	116,9	97,3	131,1	99,7	101,7	104,3	95,8	100,0	94,3
Импорт	130,8	101,2	125,6	109,8	104,8	96,6	99,2	101,4	92,5	98,2

Источник: Минэкономразвития.

Коэффициент покрытия импорта экспортом повысился со 152% в 2013 г. до 160,3% в 2014 г.

Коэффициент несбалансированности внешней торговли (отношение сальдо к торговому обороту) вырос с 20,6% в 2013 г. до 23,2% в 2014 г.

Структура и динамика экспорта

Российский экспорт товаров в 2014 г. сократился по сравнению с 2013 г. на 5,1% –до 496,7 млрд долл. за счет снижения поставок в страны СНГ на 12,9% (до

68,0 млрд долл.) и в страны дальнего зарубежья на 3,7% (до 428,6 млрд долл.). В общем объеме экспорта удельный вес стран дальнего зарубежья повысился с 84,1 до 86,3% (*табл. 35*).

Таблица 35

Динамика российского экспорта, 2004–2014 гг.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Экспорт, млрд долл.	183,2	243,8	303,6	354,4	471,6	303,4	400,6	515,4	528,0	523,3	496,7
В том числе:											
Дальнее зарубежье, млрд долл.	153,0	210,2	260,2	300,6	400,5	255,3	338,0	436,7	445,2	444,9	428,6
Экспортная квота (в % к ВВП)	31,0	31,4	30,1	26,7	28,1	24,3	25,8	27,1	26,2	25,0	26,6
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	96,3	
Индекс цен	122,7	126,9	119,7	110,9	137,4	76,4	119,8	132,9	101,6	94,7	

Источник: Банк России, Минэкономразвития.

Структура российского экспорта по итогам 2014 г. по сравнению с 2013 г. практически не изменилась. Доля минеральных продуктов составила 70,5%, в 2013 г. эта доля была немного выше – 71,6%. Доля топливно-энергетических товаров сократилась с 70,6% в 2013 г. до 69,5%.

Стоимостной объем вывоза минеральных продуктов сократился на 7,1% как за счет снижения на 5,6% физического объема экспорта нефти, так и за счет того, что продавалась она на 6,2% дешевле, чем в 2013 г. Физический объем экспорта газа уменьшился на 12,1% при снижении средней цены поставок за рубеж на 7,4%. Экспорт газа в 2014 г. составил 172,6 млрд $м^3$, при этом в страны дальнего зарубежья он сократился на 9,7% – до 124,6 млрд $м^3$, а в страны СНГ – на 17,8%, до 48 млрд $м^3$.

Снижение экспорта нефти и газа не было компенсировано ростом стоимостных объемов нефтепродуктов, обусловленных увеличением их физических объемов поставок за рубеж на 8,9%. В целом поставки нефтепродуктов за рубеж выросли в 2014 г. до рекордного уровня – 164,8 млн т. При этом в страны дальнего зарубежья экспорт нефтепродуктов увеличился на 10% – до 155,2 млн т, а в страны СНГ сократился на 6% – до 9,6 млн т. Средние контрактные цены в 2014 г. были на 2,7% ниже, чем в 2013 г.

В структуре экспорта нефтепродуктов, по данным ФТС, в 2014 г. продолжало преобладать жидкое топливо, не содержащее биодизель, но его доля в общем объеме экспорта нефтепродуктов снизилась до 52,9% против 56% в 2013 г., в основном за счет снижения средней экспортной цены (на 5,4%).

Доля металлов и изделий из них выросла с 7,8% в 2013 г. до 8,2% в 2014 г. Произошло это за счет увеличения физических объемов вывоза черных металлов (на 5,2%) при снижении средних контрактных цен на них на 2,7%, а также за счет роста на 30,5% физического объема поставок за рубеж меди рафинированной при снижении контрактных цен на нее на 8,8%. Физический объем вывоза никеля остался на уровне 2013 г., но за счет роста средних контрактных цен на 7,3% стоимостной объем экспорта этого товара увеличился на 7,3%. Существенно снизился физический объем экспортных поставок алюминия – на 13,3% по сравнению с 2013 г. Рост средних контрактных цен всего на 1,4% не компенсировал такого со-

кращения, в результате чего стоимостной объем вывоза алюминия сократился на 12,1%.

Второй год подряд продолжает сокращаться экспорт продукции химической промышленности: в 2014 г. он составил 29,1 млрд долл., что меньше по сравнению с 2013 г. на 5,2%. Доля экспорта продукции химической промышленности в общем экспорте важнейших товаров составила 5,9%. Лидирующие позиции в этой товарной группе занимают удобрения, продукты неорганической химии и органические химические соединения.

Доля машин, оборудования и транспортных средств в структуре экспорта в 2014 г. снизилась до 5,3% против 5,4% в 2013 г. (в 2012 г. – 5,1%). Поставки этой товарной группы за рубеж сократились на 7,1%. Причем особенно сильно – на 18,5% меньше, чем в 2013 г. – снизился вывоз грузовых автомобилей.

Источник: ФТС.

Рис. 51. Товарная динамика российского экспорта, 2008–2014 гг., млрд долл.

Значительное сокращение стоимостных объемов экспорта наблюдалось по следующим товарным группам расширенной номенклатуры: «Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них» (на 31,9%), «Драгоценные камни, драгоценные металлы и изделия из них» (на 17,6%),

Рост экспорта наблюдался в следующих товарных группах: «Текстиль, текстильные изделия и обувь» (на 18%), «Древесина и целлюлозно-бумажные изделия» (на 6,1%). Следует отметить рост экспорта продовольственных товаров на 16,7% и увеличение доли этой товарной группы на 0,7 п.п. благодаря росту стоимостных объемов экспорта пшеницы в 1,6 раза из-за увеличения физических объемов вывоза (в основном в страны дальнего зарубежья).

Структура и динамика импорта

Обострение геополитической ситуации, вызвавшее введение западными странами санкций в отношении Российской Федерации, ответные меры российского правительства, ограничившие ввоз на территорию РФ отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия из этих же стран, резкая девальвация национальной валюты в конце года и снижение платежеспособного спроса как населения, так и предприятий привели к сокращению закупок товаров за рубежом.

Российский импорт в 2014 г. по сравнению с 2013 г. сократился на 9,8% – до 308,0 млрд долл. за счет уменьшения поставок как из стран дальнего зарубежья, откуда было ввезено товаров на сумму 271,7 млрд долл. (что на 7,9% ниже аналогичного показателя 2013 г.), так и из стран СНГ, откуда в Россию поступило товаров на сумму 36,3 млрд долл. (что меньше, чем в 2013 г., на 21,7%). В общем объеме импорта удельный вес стран дальнего зарубежья повысился с 85,9 до 88,2%.

Таблица 36

Импорт России, 2004–2014 гг.

	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Импорт, млрд долл.	97,4	125,4	164,3	223,5	291,9	191,8	248,6	318,6	335,8	344,3	308,0
В том числе: Страны дальнего зарубежья, млрд долл.	76,4	103,5	138,6	191,2	253,1	167,7	213,3	275,5	288,5	240,2	271,7
Импорт, % к ВВП	16,5	16,2	16,5	17,2	17,4	15,0	16,1	16,7	16,6	16,4	16,6
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	86,6	88,6
Индекс цен	106,1	106,5	105,5	107,6	117,8	99,1	101,6	109,1	97,3	104,0	101,8

Источник: Банк России, Минэкономразвития.

Пик падения импорта пришелся на IV квартал, когда объем поставок товаров из-за рубежа сократился по сравнению с тем же периодом 2013 г. на 19,4%, а в декабре по сравнению с декабрем 2013 г. – уже на 24%.

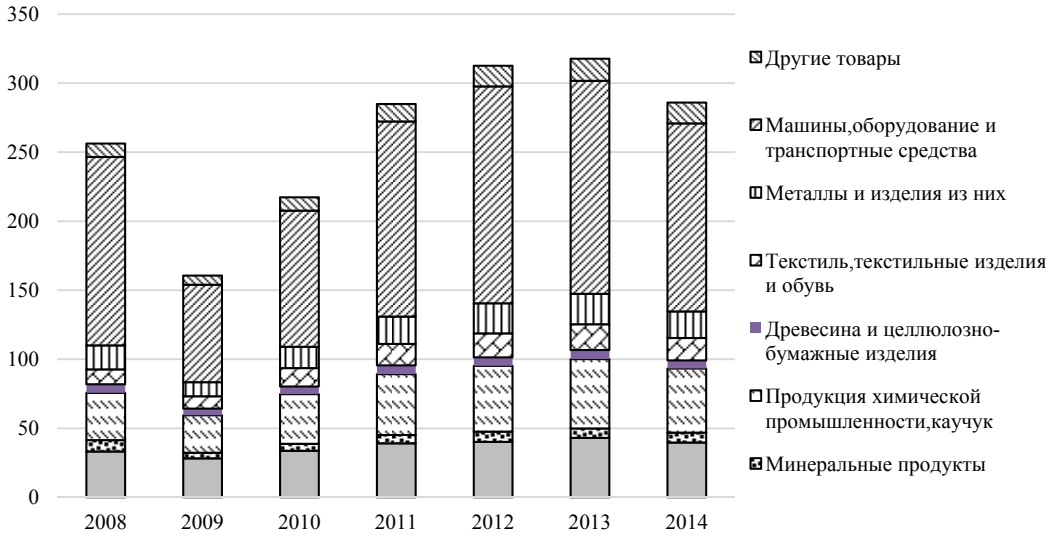
Снижение импорта наблюдалось практически по всем товарным группам расширенной номенклатуры, за исключением «Минеральных продуктов» (рост 5,5%) и «Драгоценных камней, драгоценных металлов и изделий из них» (рост 25,8%). Существенно сократились закупки за рубежом «Текстиля, текстильных изделий и обуви» (на 12,8%), «Металлов и изделий из них» (на 12,7%), «Машин, оборудования и транспортных средств» (на 11,7%), «Древесины и целлюлозно-бумажных изделий» (на 11,3%), «Продукции химической промышленности» (на 7,4%). Импорт «Продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья» снизился на 7,8%, что связано не только с введением продовольственного эмбарго, но и с девальвацией рубля, которая повысила конкурентоспособность отечественного продовольствия и одновременно ограничила возможности импорта.

Следует отметить, что импорт инвестиционных товаров сокращался быстрее, чем импорт потребительских товаров. Так, в январе – сентябре 2014 г. по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. закупки инвестиционных товаров за рубежом снизились на 5,5%, а закупки потребительских товаров – на 2,9%.

Большие проблемы возникли в российском нефтегазовом секторе в связи с введением запрета на поставки импортного технологического оборудования для

нефтяных и газовых компаний. По данным Центра международной торговли[1], Россия в 2013 г. импортировала оборудование для нефтегазовой отрасли на сумму около 2 млрд долл., в 2014 г. более половины этих закупок попало под эмбарго, введенное ЕС и США в августе 2014 г. Основными странами – поставщиками оборудования для нефте- и газодобычи в 2013 г. были Япония, Канада, США, Норвегия, Южная Корея, Китай, Белоруссия, а также страны Евросоюза (Германия и Италия). Доля импорта из стран, применивших санкции к России, составляла 56,8% (1,172 млрд долл.). Из этих стран в основном поставлялись инструменты для бурения скальных пород или грунтов, насосное оборудование, бурильные машины и плавучие буровые платформы. Наиболее чувствительным для российской экономики является запрет на поставки роторного оборудования, а также оборудования для телеметрии, которое используется при моделировании месторождений.

По мнению Минпромторга России, заместить многие виды оборудования российским производством в обозримом будущем не удастся. В министерстве рассчитывают, что их поставщиком в РФ может стать Китай, хотя и признают, что эффективность и качество китайских аналогов на порядок ниже западных.



Источник: ФТС.

Рис. 52. Товарная динамика российского импорта, 2008–2014 гг., млрд долл.

В начале августа Россия запретила импорт продовольственных товаров из стран, которые ввели в отношении нее санкции: из США, стран – членов ЕС, Канады, Австралии и Норвегии. Под запрет попали говядина, свинина, птица, колбасы, рыба, овощи, фрукты, молочная продукция и ряд других продуктов.

В результате в III квартале 2014 г. по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. за рубежом было закуплено продовольствия на 5% меньше.

[1] http://wto.wtcmoscow.ru/novosti/2629

Доля импорта *мяса крупного рогатого скота* (КРС) – говядины – на российском рынке составляла в январе – сентябре 2014 г. 72,9%. Основным поставщиком свежего или охлажденного мяса КРС являются страны СНГ, на которые в III квартале 2013 г. приходилось 68,4%. В III квартале 2014 г. доля стран Содружества выросла до 78,9%. Главным образом мясо КРС поставляется из Белоруссии, доля которой выросла с 51,7 до 69,9%. Удельный вес Украины в поставках свежей или охлажденной говядины сократился с 13,7 до 6,7%, стран ЕС – с 11,2 до 7,2%. Импорт мяса КРС из Австралии в III квартале 2014 г. прекратился, из США снизился по сравнению с аналогичным кварталом предыдущего года на 37%.

При этом в целом импорт мяса КРС свежего или охлажденного в III квартале 2014 г. по сравнению с III кварталом 2013 г. вырос в стоимостном выражении на 13,2%. Увеличили поставки на российский рынок Аргентина (в физическом выражении на 83,9%, в стоимостном – в 4,5 раза) и Казахстан (в 39,1 и 8,5 раза соответственно). Вышли на российский рынок Новая Зеландия и Уругвай.

Основным поставщиком в Россию замороженного мяса КРС является Бразилия, доля которой выросла с 54% в III квартале 2013 г. до 60% в III квартале 2014 г. Крупным поставщиком остается Парагвай, притом что его доля снизилась с 28,9 до 22%. Импорт замороженного мяса КРС вырос в III квартале 2014 г. по сравнению с III кварталом 2013 г. на 24,2%.

Доля *импортной свинины* свежей, охлажденной или замороженной на российском рынке в январе – сентябре 2014 г. составляла 18,7%. В III квартале 2014 г. по сравнению с аналогичным периодом 2013 г. ввоз свинины сократился в физическом выражении на 43,5%, в стоимостном – на 27,1%. В III квартале 2013 г. свинина ввозилась в основном из стран Евросоюза, чей удельный вес в общем объеме импорта свинины в РФ составлял 63,8%. В III квартале 2014 г. поставки из стран ЕС практически прекратились. Значительно выросли поставки из Сербии: если в III квартале 2013 г. она поставила на российский рынок 40 т свинины на 181 тыс. долл., то в III квартале 2014 г. – уже 4480 т на 17,1 млн долл. Увеличились поставки из Бразилии (на 63,2%), Чили (в 2 раза), Белоруссии (в 3,2 раза) и Казахстана (в 3,4 раза).

На импортное *мясо и пищевые субпродукты домашней птицы*, свежие, охлажденные или мороженые в январе – сентябре 2014 г. приходилось 10% российского рынка. В III квартале 2013 г. 47,1% мяса птицы ввозилось в Россию из США. Российская Федерация являлась вторым по величине рынком сбыта после Мексики для американского мяса птицы. В III квартале 2014 г. ввоз мяса птицы из США в РФ сократился по сравнению с III кварталом 2013 г. на 64%, в результате чего доля США снизилась до 19,7%. На 36% сократились поставки мяса птицы из стран Евросоюза. По этой товарной позиции вырос импорт из Аргентины (на 75,5%), из Бразилии (на 58,8%), из Чили (на 30,7%), из Белоруссии (на 69,4%) и из Казахстана (в 2,7 раза).

Объем импорта *рыбной продукции* в Российскую Федерацию в 2014 г. составил 649,2 тыс. т, что на 16,2% меньше, чем за аналогичный период прошлого года. Ведущие позиции по объемам поставок рыбы в Россию в 2013 г. имели следующие страны: Норвегия (39,9%), Чили (10,4%) и Китай (9,2%). Основным поставщиком рыбы свежей или охлажденной являлась Норвегия. В III квартале 2013 г.

на нее приходилось 88,7% ввозимой в Россию рыбы свежей или охлажденной. В III квартале 2014 г. норвежский импорт рыбы снизился на 63,4%, а доля Норвегии упала до 57,2%. При этом выросли поставки свежей рыбы из Марокко (в 2 раза), Туниса (на 68,2%), Турции (на 97,7%) и с Фарерских островов (в 6,3 раза).

Основные объемы *молока и сливок*, сгущенных или с добавлением сахара, в III квартале 2013 г. поставлялись из Белоруссии (72,4%). На долю стран Евросоюза приходилось 13,3%. В III квартале 2014 г. удельный вес поставок этих стран упал до 4,1%. Доля Белоруссии увеличилась до 91,4%.

Доля импортных *сыров и творога* на российском рынке в III квартале 2014 г. составляла 38,6%. Импорт этих продуктов сократился по сравнению с III кварталом 2013 г. на 41,6%, а импорт из стран ЕС – на 42,1%. При этом вырос импорт сыров и творога из Уругвая (в 11,8 раза), из Аргентины (на 17,4%), Сербии (на 19,8%), Швейцарии (в 2,4 раза), Белоруссии (на 32,4%), Казахстана (в 2 раза).

Импорт является важным источником поступления *свежих овощей и фруктов* к российским потребителям. В структуре российского импорта широко представлены овощи и фрукты длительного хранения: картофель, морковь, лук репчатый, чеснок, капуста, тыква, кабачки и яблоки. Более половины яблок, груш и салатов, от 12 до 15% репчатого лука и моркови, около 25% свежих помидоров закупаются Россией за рубежом.

Основными экспортерами свежих овощей в РФ являются Турция, Китай и Израиль, на которых приходится половина всего овощного импорта в натуральных показателях.

В структуре импорта картофеля в Россию в III квартале 2014 г. 1-е место занимал Китай (54,9%), 2-е – Израиль (22,7%), 3-е – Египет (12,9%).

По данным Минэкономразвития России, в структуре товарных ресурсов розничной торговли доля импортных товаров постепенно снижается. Если в I квартале 2014 г. она составляла 43%, то во II и III кварталах – 41% (I, II и III кварталы 2013 г. – 44%). В объеме товарных ресурсов продовольственных товаров в I квартале 2014 г. доля импорта составила 38% (I квартал 2013 г. – 36%), во II квартале – 37% (35%), в III квартале – 33% (35%).

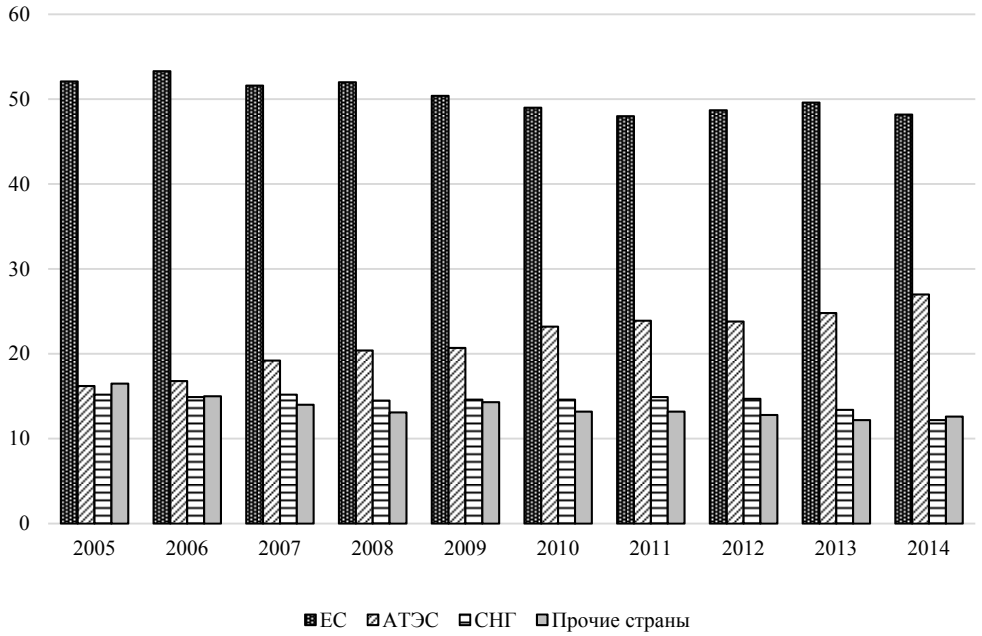
4.7.4. Географическая структура

В географической структуре российской внешней торговли в 2014 г. по сравнению с 2013 г. произошло сокращение доли стран ЕС (с 49,6 до 48,2%) и стран СНГ (с 13,4 до 12,2%). При этом доля стран Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) выросла с 24,8 до 27%.

Доля стран Европейского союза во внешнеторговом обороте РФ снизилась в результате введенного Россией в августе 2014 г. запрета на импорт ряда продовольственных товаров из стран ЕС, из США, Канады, Австралии и Норвегии. Больше всего за 2014 г. сократился импорт из следующих стран: Дания – на 26,3%, Греция – на 18,6, Словакия – на 19, Латвия – на 18,9, Франция – на 17,4, Португалия – на 15,1, Польша – на 15%.

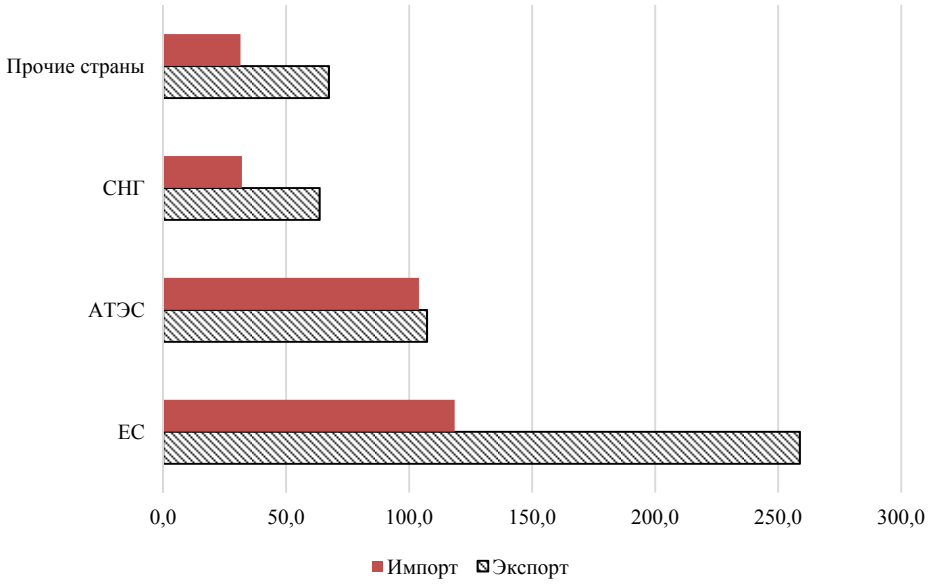
Несмотря на заявления российского правительства о необходимости увеличения импорта продовольственных товаров из стран СНГ, ввоз товаров из стран Содружества также сократился. Импорт из Киргизии за 2014 г. снизился на 33%, с

Украины – на 31,9, из Узбекистана – на 30,4, из Туркменистана – на 34,8, из Белоруссии – на 15,6, из Армении – на 11%.



Источник: ФТС РФ.

Рис. 53. Географическая структура российской внешней торговли, 2005–2014 гг., %



Источник: ФТС РФ.

Рис. 54. Основные показатели российской внешней торговли по регионам в 2014 г., млрд долл.

Отрицательное сальдо российского торгового баланса сложилось в 2014 г с 22 странами, доля которых в общем товарообороте РФ составила 22,3%. Самое большое отрицательное сальдо России сформировалось с Китаем (–13,4 млрд долл.), с США (–7,8 млрд долл.), с Францией (–3,2 млрд долл.), с Австрией (–2,7 млрд долл.), с Бразилией (–1,6 млрд долл.), с Гонконгом (–1 млрд долл.).

Крупнейшим торговым партнером Российской Федерации с 2010 г. является *Китай*. Его доля во внешнеторговом обороте РФ в 2014 г. составила 11,3%, что больше, чем в 2010 г., на 0,8 п.п. При этом оборот внешней торговли между странами сократился на 0,5%: в 2013 г. он достиг максимального значения 88,8 млрд долл., в 2014 г. снизился до 88,4 млрд долл. Сальдо внешней торговли для России складывается отрицательным: ввоз товаров из КНР в РФ значительно превышает встречный товаропоток. Так, в 2014 г. импорт китайских товаров на территорию России составил 50,9 млрд долл. (ниже показателя 2013 г. на 4,3%), а экспорт российских товаров в КНР – 37,5 млрд долл. (выше показателя 2013 г. на 5,3%). В результате сальдо торгового баланса для России сложилось отрицательное – (–13,4) млрд долл.

Второе место сохранилось за *Нидерландами*, доля которых в 2014 г. выросла до 9,4% против 9% в 2013 г., притом что внешнеторговый оборот сократился на 3,6%, в основном за счет уменьшения поставок товаров в Россию на 10,1%. В 2014 г. российский экспорт в Нидерланды составил 68 млрд долл., а российский импорт из этой страны – всего 5,3 млрд долл. В результате сальдо торгового баланса сложилось в пользу РФ в размере 62,7 млрд долл.

Несмотря на то что из-за введения взаимных санкций товарооборот России с *Германией* в 2014 г. сократился по сравнению с 2013 г. на 6,5%, Германия сохранила третье место среди основных партнеров РФ. Ее доля в российском внешнеторговом обороте составила в 2014 г. 9% (в 2013 г. – 8,9%). Объем экспортных поставок из России в Германию увеличился на 0,3% – до 37,1 млрд долл. Объем импортных закупок немецких товаров сократился на 13,1% – до 33 млрд долл. Сальдо торгового баланса сложилось для РФ положительным в размере 4,1 млрд долл.

4.7.5. Регулирование российской внешней торговли[1]

Тарифное регулирование

Экспортные пошлины

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 276[2] в 2014 г. Минэкономразвития России осуществляло на ежемесячной основе корректировку ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и на отдельные категории товаров, выработанные из нефти.

[1] При подготовке данного раздела использовались материалы информационно-правового портала ГАРАНТ.РУ.

[2] Постановление Правительства РФ от 29.03.2013 № 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».

Постановлением Правительства РФ от 03 января 2014 г. № 2 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 276» снижены ставки вывозных таможенных пошлин на сырую нефть и дизельное топливо. Скорректирована методика расчета ставок вывозных таможенных пошлин на сырую нефть. Поправки касаются случаев превышения сложившейся за период мониторинга средней цены на нефть сырую марки Urals на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) уровня 182,5 долл. США за 1 т (долл./т). До внесения изменений формула для расчета ставки в таких случаях была единой и предусматривала коэффициент 0,6. В 2014 г. применялся коэффициент 0,59, в 2015 г. будет применяться коэффициент 0,57, начиная с 2016 г. – 0,55. Ставки экспортной пошлины на дизельное топливо уменьшаются с 66 до 65% в 2014 г., до 63% в 2015 г. и до 61% в 2016 г.

Таблица 37

Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2013–2014 гг., долл./т

	Нефть	**Нефтепродукты**	
2013			
1 января	395,6	261,1	
1 февраля	403,3	266,2	
1 марта	420,6	277,6	
1 апреля	401,5	265,0	
1 мая	378,4	249,7	
1 июня	359,3	237,1	
1 июля	369,2	243,6	
1 августа	379,8	250,6	
1 сентября	400,7	264,4	
1 октября	416,4	274,8	
1 ноября	395,9	261,2	
1 декабря	385,7	254,5	
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

Источник: постановления Правительства РФ, информация Министерства экономического развития России.

Постановлением Правительства РФ от 25 июля 2014 г. № 705 «О внесении изменений в ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе» с 1 сентября 2014 г. в связи с присоединением России к ВТО понижены ставки вывозных пошлин по 210 позициям ТН ВЭД. Это коснулось ряда морепродуктов, семян, минеральных продуктов, необработанных шкур, древесины и изделий из нее, драгоценных и полудрагоценных камней и металлов, отходов и лома черных металлов, рафинированной меди, сплавов и лигатуры на основе ме-

ди, никеля и изделий из него, алюминия и изделий из него, отходов и изделий из недрагоценных металлов.

Импортные пошлины

По Протоколу о присоединении Российской Федерации к Всемирной торговой организации (ВТО) Россия взяла на себя обязательство о постепенном снижении импортных таможенных тарифов. Первый этап снижения тарифов был проведен сразу же после присоединения к ВТО, а второй – в августе 2014 г. В течение 2014 г. Россия также меняла свои тарифы (в основном в сторону уменьшения пошлин) во исполнение решений Евразийской экономической комиссии.

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 29 января 2014 г. № 9 «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении отдельных видов бумаги и картона» снижены ставки импортных пошлин на некоторые виды бумаги и картона.

Так, с 15 до 5% снижены ставки пошлин на отдельные виды беленых бумаги и картона. Ставка пошлины на мелованную легковесную бумагу в рулонах шириной более 15 см сокращена с 12,5 до 10%. Отметим, что ранее временно (с 20.04.2013 г. по 19.01.2014 г. включительно) в отношении указанного товара применялась пониженная ставка 5%. С 15 до 10% уменьшены ставки пошлин на отдельные виды бумаги и картона, используемые для письма, печати или других графических целей. Причем в отношении этих товаров с 01.03.2014 г. по 31.08.2014 г. включительно действовала ставка в размере 5%.

Решением Совета Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) от 31 января 2014 г. № 3 «Об установлении ставки ввозной таможенной пошлины Единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении отдельных видов двигателей переменного тока» до 31 декабря 2015 г. включительно в отношении многофазных двигателей переменного тока прочих мощностью от 7,5 кВт до 37 кВт ставка ввозной пошлины повышена с 0 до 5% от таможенной стоимости.

Распоряжением Правительства РФ от 10 февраля 2014 г. № 163-р ввозимые в Россию иностранные товары, предназначенные для организации и проведения Олимпийских игр в Сочи в 2014 г., помещались под специальную таможенную процедуру, которая позволяет имеющим отношение к Играм организациям ввозить в Россию указанные товары без уплаты таможенных пошлин, НДС и сборов за таможенное оформление.

Решением Коллегии ЕЭК от 25 марта 2014 г. № 46 «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении отдельных видов мяса кур домашних и бурильных машин с глубиной бурения не менее 200 м и об одобрении проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии» изменены ставки импортных пошлин в отношении некоторых видов куриного мяса и бурильных машин.

Также были изменены ставки импортных пошлин на бурильные машины с глубиной бурения не менее 200 м, в отношении которых временно применяются комбинированные ставки. Поправками снижен размер их специфической составляющей.

Решением Совета ЕЭК от 4 марта 2014 г. № 13 «О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов моторных транспортных средств, предназначенных для перевозки 10 человек или более, включая водителя» увеличены ставки ввозных пошлин на автобусы дальнего следования.

На новые автобусы экологического класса 4 или выше, с дизельным или полудизельным двигателем, габаритной длиной не менее 11,5 м, имеющие не менее 41 посадочного места (включая водителя), объем багажного отсека не менее 5 м и предназначенные для перевозки только сидящих пассажиров и их багажа, ставка ввозной пошлины установлена в размере 18% от таможенной стоимости (против прежней 0%). Нулевая ставка пошлины сохраняется для автобусов экологического класса 5, с мощностью двигателя более 308 кВт, габаритной длиной более 13 м, имеющих более 55 посадочных мест (включая водителя), с объемом багажного отсека более 12 м.

Решением Совета ЕЭК от 28 марта 2014 г. № 16 «О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов валков для прокатных станов» до 8,3% от таможенной стоимости (против прежних 0%) повышена ставка ввозной пошлины на стальные кованые валки для прокатных станов. Нулевая ставка импортной пошлины сохраняется в отношении рабочих валков для горячей прокатки и опорных валков для горячей и холодной прокатки нетто-массой более 180000 кг или содержащих не менее 4,7 мас. % хрома, а также в отношении рабочих валков для холодной прокатки, содержащих не менее 4,7 мас. % хрома.

Решением Совета ЕЭК от 28 марта 2014 г. № 15 «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении редкоземельных металлов, скандия и иттрия в чистом виде, в смесях или сплавах» с 1 мая 2014 г. по 30 апреля 2015 г. включительно применяется нулевая ставка ввозной пошлины на редкоземельные металлы, скандий и иттрий в чистом виде, в смесях или сплавах. В остальное время действует ставка 5% от таможенной стоимости.

Решением Коллегии ЕЭК от 8 апреля 2014 г. № 51 «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении отдельных видов комплектующих и механизмов, используемых при производстве часов» снижены ставки ввозных пошлин на отдельные виды комплектующих и механизмов, используемых при производстве часов. Временно, на период с 10.05.2014 г. по 09.05.2017 г. включительно, установлена нулевая ставка импортной пошлины (вместо 9%) в отношении корпусов наручных и карманных часов не из драгоценного металла и частей корпусов таких часов. На аналогичный период с 15 до 5% от таможенной стоимости снижаются ставки пошлин на ремешки, ленты и браслеты не из драгоценного металла для указанных часов. На постоянной основе с 15 до 5% уменьшены ставки пошлин на часовые механизмы, приводимые в действие электричеством, а на механизмы с автоматическим подзаводом и прочие – с 15 до 10% (для любых часов).

Решением Совета ЕЭК от 16 апреля 2014 г. № 30 «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении отдельных видов мяса кур домашних и индеек» вводится адвалорная ставка ввозной пошлины в отношении отдельных видов мяса кур домашних и индеек в размере 80% от таможенной стоимости. Ранее действовала комбинированная ставка – 80%, но не менее 0,7 евро за 1 кг.

Решением Коллегии ЕЭК от 13 мая 2014 г. № 64 «Об установлении ставки ввозной таможенной пошлины Единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении отдельных видов лесоматериалов из древесины некоторых тропических пород» введена нулевая ставка ввозной пошлины в отношении отдельных видов лесоматериалов из древесины некоторых тропических пород. Она применяется со дня вступления в силу решения о ее введении по 31 мая 2016 г. включительно.

Решением Коллегии ЕЭК от 13 мая 2014 г. № 63 «О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении некоторых компонентов комплектных распределительных устройств с элегазовой изоляцией и Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 24 апреля 2013 г. № 91» временно введены нулевые ставки импортных таможенных пошлин на компоненты для комплектных распределительных устройств с элегазовой изоляцией (элегазовые выключатели, разъединители-заземлители, заземлители, проходные изоляторы, корпусы из алюминиевого сплава для указанных устройств). Нулевая ставка ввозной пошлины будет применяться к ним с 1 июля 2014 г. по 31 декабря 2015 г. включительно. Ранее ставка пошлины на данные компоненты составляла 13,3% от таможенной стоимости, на корпусы – 5%.

В целях исполнения тарифных обязательств России перед ВТО Коллегия ЕЭК приняла Решение от 26 мая 2014 г. № 77 «О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов товаров в соответствии с обязательствами Российской Федерации в рамках ВТО и об одобрении проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии». В соответствии с этим Решением с 1 сентября 2014 г. ТН ВЭД ТС дополняется рядом подсубпозиций. Например: 4016 10 000 1 – изделия из пористой резины для технических целей; 4017 00 000 1 – трубопроводы с установленными фитингами, пригодные для транспортировки газов или жидкостей; 8411 12 300 3 – двигатели турбореактивные тягой более 44 кН, но не выше 60 кН. Товары предназначены для гражданских воздушных судов. Еще одна позиция – 8411 12 800 1 – двигатели тягой более 132 кН, но не выше 145 кН для производства указанных транспортных средств.

Еще одна группа товаров, в отношении которой были введены пониженные ставки пошлин, – мясо. Так, при ввозе передних четвертин короткого разруба свежей или охлажденной козлятины уплачиваются 15% от таможенной стоимости, но не менее 0,15 евро за 1 кг. Аналогичная ставка действует при импорте обваленного мяса данного животного. В отношении мяса кита устанавливается ставка в размере 16,7%, но не менее 0,167 евро за 1 кг. Понижение ставок коснулось и рыбы, в том числе копченой (кроме пищевых рыбных субпродуктов).

В соответствии с Решением Совета ЕЭК от 23 июня 2014 г. № 47 «О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов товаров в соответствии с обязательствами Российской Федерации в рамках ВТО» с 1 сентября 2014 г. действуют пониженные ставки ввозных пошлин в размере 6,7% от таможенной стоимости в отношении следующих товаров: прочие трубы с установленными фитингами, предназначенные для гражданских воздушных судов, фитинги для последних, авиадвигатели для этих транспортных средств. В отношении прочих товаров ставка снижена до 6,5%, кроме авиадвигателей. При ввозе последних уплачиваются 8%.

Пересмотрены ставки пошлин в отношении некоторой пищевой продукции, машин, оборудования, водных биоресурсов, растений, изделий из древесины, товаров медицинской промышленности. С 31 декабря 2014 г. снижаются ставки пошлин при ввозе в том числе пюре и пасты из вишни и черешни, некоторых видов ковров, абсорбционных тепловых насосов, проигрывателей грампластинок, включаемых монетой или жетоном, с лазерной считывающей системой.

Решением Коллегии ЕЭК от 7 июля 2014 г. № 103 «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении отдельных видов шин и покрышек восстановленных и отдельных видов обуви в соответствии с обязательствами Российской Федерации в рамках ВТО и об одобрении проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии» с 1 сентября 2014 г. понижены ставки ввозных пошлин на отдельные виды товаров. В частности, речь идет о шинах и покрышках восстановленных для легковых автомобилей (включая грузопассажирские автомобили-фургоны и спортивные машины). Их импорт облагается по ставке 15%, но не менее 2,02 евро за 1 шт. (вместо 17,5%, но не менее 4,13 евро за 1 шт.).

Еще одна категория товаров – это отдельные виды обуви с подошвой и верхом из резины или пластмассы. Например, ставка пошлины на ввоз лыжных ботинок и беговой лыжной обуви установлена в размере 7,4% плюс 0,46 евро за 1 пару (до этого – 10%, но не менее 1 евро за 1 пару).

В соответствии с Решением Совета ЕЭК от 16 июля 2014 г. № 48 «Об установлении ставки ввозной таможенной пошлины Единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении терефталевой кислоты и ее солей» со 2 сентября 2014 г. по 31 декабря 2015 г. действует нулевая ставка ввозной пошлины в отношении указанного товара. В этот же период действует аналогичная ставка при ввозе трансформаторов с жидким диэлектриком мощностью 148 000 кВА. Изначально эта ставка была в размере 5% от таможенной стоимости.

Решением Коллегии ЕЭК от 15 июля 2014 г. № 110 «Об установлении ставки ввозной таможенной пошлины Единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении отдельных видов частей газовых турбин» временно (со 2 сентября 2014 г. по 1 сентября 2016 г. включительно) снижена ставка ввозной таможенной пошлины в отношении отдельных видов частей газовых турбин с 8 до 0% от таможенной стоимости.

Решением Совета ЕЭК от 16 июля 2014 г. № 52 «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» с 1 сентября 2014 г. понижены ставки ввозных пошлин на некоторые товары. Это, в частности, северная путассу; бытовые холодильники-морозильники и морозильники; плазменные и ЖК телевизоры; грузовой автотранспорт, с момента выпуска которого прошло более 5 лет, но не более 7 лет. Снижена специфическая составляющая комбинированной ставки на детские пеленки и подгузники и отдельные виды мебели. Временно (с 1 сентября 2014 г. по 31 августа 2015 г. включительно) понижена ставка ввозной пошлины на пальмовое масло в таре нетто-массой 20 000 кг или менее.

Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2014 г. № 736 «О введении ввозных таможенных пошлин в отношении товаров, страной происхождения которых является Республика Молдова» в отношении товаров, происходящих с территории Молдавии, на постоянной основе вводятся импортные пошлины в размере ставок единого тарифа Таможенного союза, в соответствии с режимом наиболее благоприятствуемой нации. В числе облагаемой продукции – мясо КРС (свежее или охлажденное), овощи и некоторые съедобные корне- и клубнеплоды, пшеница и меслин, ячмень, овес, кукуруза, пиво солодовое, некоторые спиртные напитки, вина. Напомним, что Республика Молдова является членом зоны свободной торговли СНГ. Введение пошлин обусловлено необходимостью сдержать избыточный импорт товаров.

Решением Коллегии ЕЭК от 16 сентября 2014 г. № 160 «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении отдельных видов комплектующих изделий для производства электротехнической продукции» установлены нулевые ставки ввозных таможенных пошлин на отдельные виды комплектующих изделий для производства электротехнической продукции. В частности, речь идет об электронных модулях. Ранее ставки пошлин на указанные товары составляли 3,33 и 3,3% от таможенной стоимости.

Решением Совета ЕЭК от 18 сентября 2014 г. № 67 «О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов дизельных двигателей» временно (по 30 сентября 2017 г. включительно) установлена нулевая ставка ввозной таможенной пошлины в отношении дизельных двигателей для сборки грузовых моторных транспортных средств, с рабочим объемом цилиндров двигателя не менее 18 500 $см^3$ и мощностью не менее 500 кВт. Ранее ставка импортной пошлины на указанные двигатели составляла 5% от таможенной стоимости. Для применения нулевой ставки пошлины целевое назначение указанного товара должно быть подтверждено уполномоченным органом.

Решением Совета ЕЭК от 18 сентября 2014 г. № 65 «О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов амино-альдегидных смол» с 1 ноября 2014 г. с 7,7% таможенной стоимости до 0 снижена ставка ввозной пошлины на полиметиленфенилизоцианат (полимерный МДИ). Основное применение МДИ – это производство жестких полиуретановых пен, которые применяются в строительстве для теплоизоляции, в

производстве холодильного оборудования, для изоляции труб и т.д. Также он используется при изготовлении строительных герметиков, клеев.

В соответствии с Решением Совета ЕЭК от 18 сентября 2014 г. № 64 «О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов прессового оборудования для авиационной промышленности» некоторые прессы для авиационной промышленности будут ввозиться с применением нулевой ставки пошлины с момента вступления решения в силу и по 30 июня 2015 г. включительно.

Постановлением Правительства РФ от 19 сентября 2014 г. № 959 «О введении ввозных таможенных пошлин в отношении товаров, страной происхождения которых является Украина» решено, что если Украина приступит к реализации соглашения с ЕС, то ее товары, импортируемые в Россию, будут облагаться ввозными пошлинами. Это, в частности, мясная, молочная и кондитерская продукция, фрукты, овощи, зерновые, алкоголь, сигареты, сантехника, мебель, одежда, обувь, легковые автомобили. Пошлины начнут действовать через 10 дней после выявления действий Украины по применению Соглашения об ассоциации с ЕС или его имплементации. В этом случае ввоз украинских товаров будет облагаться по ставкам Единого таможенного тарифа ТС, установленным в соответствии с режимом наиболее благоприятствуемой нации.

Решением Коллегии ЕЭК от 23 сентября 2014 г. № 171 «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении отдельных видов часов» временно (на период с 1 ноября 2014 г. по 31 августа 2015 г. включительно) устанавливается комбинированная ставка ввозной пошлины на некоторые виды наручных часов. Она составляет 10% от таможенной стоимости, но не менее 4 евро за 1 штуку. Речь идет о наручных часах, приводимых в действие электричеством, только с механической индикацией, а также прочих наручных часах без автоматического подзавода. Ранее ввоз указанных часов облагался по нулевой ставке пошлины.

Решением Совета ЕЭК от 9 октября 2014 г. № 97 «О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов полиэтилена» временно устанавливается нулевая ставка ввозной таможенной пошлины в отношении полиэтилена для нанесения заводского трехслойного антикоррозионного покрытия на трубы большого диаметра. Она будет применяться с 1 декабря 2014 г. по 31 августа 2015 г. включительно. Ранее ввоз данного товара облагался по ставке 6,5% от таможенной стоимости.

В соответствии с Решением Коллегии ЕЭК от 2 декабря 2014 г. № 221 «Об установлении ставки ввозной таможенной пошлины Единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении фосфатов кальция природных, фосфатов алюминиево-кальциевых природных и мела фосфатного размолотых» с 5 января 2015 г. по 4 января 2016 г. ставка ввозной таможенной пошлины в отношении фосфатов кальция природных, а также алюминиево-кальциевых природных и мела фосфатного размолотых составляет 0% (ранее 5% от таможенной стоимости).

Нетарифное регулирование

Запреты и ограничения

Указом Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» до 6 августа 2015 г. запрещается либо ограничивается ввоз в нашу страну отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Речь идет о товарах из государств, которые ввели экономические санкции в отношении российских юридических или физических лиц или присоединились к такому решению. При необходимости указанный срок может быть изменен по предложению правительства РФ. Последнее также должно определить конкретный перечень товаров, импорт которых запрещен либо ограничен.

Кроме того, кабинету министров поручено обеспечить сбалансированность товарных рынков и не допустить ускоренный рост цен на сельскохозяйственную и продовольственную продукцию.

Совместно с высшими региональными органами власти необходимо организовать оперативный мониторинг товарных рынков и контроль за их состоянием. Предстоит разработать и реализовать комплекс мероприятий, направленных на увеличение предложения отечественных товаров.

Постановлением Правительства РФ от 7 августа 2014 г. № 778 «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» сроком на 1 год вводится запрет на ввоз в Россию отдельной сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Речь идет о товарах, происходящих из США, стран Евросоюза, Канады, Австралии, Норвегии. Под запрет попали, в частности, мясо КРС, свинина, рыба, молоко и молочная продукция, овощи, фрукты, орехи, сыры, творог. Исключение из списка – товары, предназначенные для детского питания.

Постановлением Правительства РФ от 20 августа 2014 г. № 830 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 778» из перечня запрещенных к ввозу из ЕС и США сельскохозяйственной продукции и продовольствия исключены позиции, по которым отсутствуют отечественные аналоги. Так, из-под запрета выведены мальки атлантического лосося и форели, что позволит обеспечить имеющиеся производственные мощности товарного рыбоводства. Также санкции не распространяются на безлактозные молоко и молочную продукцию, семенной материал (картофель, горох, сахарная гибридная кукуруза, лук-севок), биологически активные добавки, витаминно-минеральные комплексы, вкусоароматические добавки, концентраты белков и их смесей, пищевые волокна и добавки.

Защитные меры

Решением Коллегии ЕЭК от 13 мая 2014 г. № 68 «О продлении применения антидемпинговой меры, установленной Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 904» действие антидемпинговой пошлины в отношении ввозимых в ТС стальных кованых валков для прокатных станов, происходящих с Украины, продлено до 27 февраля 2015 г. включительно. Изначально указанную

пошлину планировалось применять по 26 июня 2014 г. Она составляет 26% от таможенной стоимости и взимается независимо от ввозной пошлины.

В настоящее время в Таможенном союзе действует 10 мер по защите внутреннего рынка (*табл. 38).*

Таблица 38

Меры защиты внутреннего рынка в Таможенном союзе

Товар	Товарная позиция ТН ВЭД ТС	Страна-экспортер	Тип меры	Краткое описание меры		
Некоторые виды стальных труб	7304, 7305, 7306	Украина	Антидемпинговая пошлина	Производители ОАО «ИНТЕРПАЙП НТЗ», ООО «ИНТЕРПАЙП Нико Тьюб», ОАО «ИНТЕРПАЙП НМТЗ» – 19,4%. Прочие – 37,8%		
Подшипники качения	8482	КНР	Антидемпинговая пошлина	Производитель – ООО «Подшипники качения Уси» – 31,3%. Прочие – 41,5%		
Стальные кованые валки для прокатных станов	8455	Украина	Антидемпинговая пошлина	26% от таможенной стоимости		
Металлопрокат с полимерным покрытием	7210, 7212, 7225	КНР, Тайвань, Гонконг, Макао	Антидемпинговая пошлина	Производители – Angang Steel Co, Ltd, КНР – 12,9% Dalian POSCO Co., Ltd, КНР – 11,4%, Shandong Guanzhou Co., Ltd – 8,1%. Прочие – 22,6%		
Графитированные электроды	8545	Индия	Антидемпинговая пошлина	Производители – Graphite India Limited, Завод «Дургапур», завод «Нашик», завод «Бангалор» – 32,83%, HEG Limited – 16,04%. Прочие – 32,83%.		
Холоднодеформированные бесшовные трубы из нержавеющей стали	7304	КНР	Антидемпинговая пошлина	19,15%		
Ванны чугунные эмалированные	7324	КНР	Антидемпинговая пошлина	51,87%		
Легкие коммерческие автомобили	8704	Германия, Италия, Турция	Антидемпинговая пошлина	ФРГ – 29,6% Италия – 23% Турция – 11,1%		
Посуда столовая и кухонная из фарфора	6911	Все страны	Специальная защитная	С 29 сентября 2013 г. по 28 сентября 2014 г. – 1479 долл. США за 1 т. С 29 сентября 2014 г. по 28 сентября 2015 г. – 1035,3 долл. США за 1 т. С 29 сентября 2015 г. по 28 сентября 2016 г. – 591,6 долл. США за 1 т		
Зерноуборочные комбайны и модули	8433	Все страны	Специальная защитная (введены квоты)	Объем импортной квоты		
				2014	2015	1016
			Республика Беларусь	50	52	34
			Республика Казахстан	300	309	204
			Российская Федерация	424	437	288

Источник: http://eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/mery/Pages/default.aspx

Раздел 5. Социальная сфера

5.1. Уровень жизни населения России в 2014 г.

Реальные располагаемые денежные доходы населения за 2014 г. составили 99,0% по сравнению с их уровнем в 2013 г., хотя, например, в кризисном 2008 г. наблюдался их рост. Темпы повышения заработной платы работникам бюджетных отраслей снизились. Уровень неравенства за 2014 г. несколько снизился по сравнению с 2013 г. Уровень бедности за 9 месяцев 2014 г. не изменился по сравнению с тем же периодом 2013 г. На 2015 г. прогнозируется заметное снижение реальных доходов населения и потребления домохозяйств, а также небольшой рост уровня бедности.

5.1.1. Доходы населения

Среднедушевые денежные доходы населения в номинальном исчислении за 2014 г. выросли на 6,9% и составили в среднем за 2014 г. 27714 руб. на человека. Рост индекса потребительских цен привел к тому, что реальные располагаемые доходы на душу населения[1] за год снизились по сравнению с тем же периодом 2013 г. до 99,0%, тогда как в 2013 г. наблюдался рост реальных располагаемых доходов на душу населения в размере 4,0%. Более того, следует отметить, что в даже в кризисном 2008 г. реальные располагаемые доходы на душу населения увеличились по сравнению с 2007 г. на 2,4%.

Динамика реальных располагаемых денежных доходов за 2013 г. и 2014 г. приведена в *табл. 1*.

В 2014 г. номинальная среднемесячная начисленная заработная плата одного работника сформировалась на уровне 32600 руб., увеличившись по сравнению с 2013 г. на 9,2% (*табл. 2*). Инфляция «съела» практически весь прирост заработной платы, в результате чего реальная среднемесячная заработная плата одного работника за 2014 г. увеличилась лишь на 1,3%, в то время как за 2013 г. она увеличилась на 4,8% по сравнению с 2012 г.

Экономический кризис способствовал тому, что высокие темпы роста заработных плат в образовании, здравоохранении и предоставлении социальных услуг, которые поддерживались в 2013 г. с целью приближения заработных плат ряда

[1] Доходы, очищенные от обязательных платежей и взносов и скорректированные на индекс потребительских цен.

категорий работников бюджетной сферы к целевым показателям, определенным в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», остались в прошлом.

Таблица 1

Динамика реальных располагаемых денежных доходов, 2013–2014 гг., %

	В %	
	к соответствующему периоду прошлого года	к предыдущему периоду
2013		
I квартал	105,9	76,5
II квартал	103,8	113,3
I полугодие	104,8	
III квартал	103,2	99,5
IV квартал	103,6	120,2
Год	104,0	
2014		
I квартал	96,6	71,3
II квартал	100,7	118,1
I полугодие	98,8	
III квартал	102,1	100,9
IV квартал	96,5	113,5
Год	99,0	

Источник: Росстат.

Таблица 2

Динамика среднемесячной начисленной заработной платы, 2013–2014 гг., %

	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в % к		Реальная начисленная заработная плата в % к	
	к соответствующему периоду прошлого года	к предыдущему периоду	к соответствующему периоду прошлого года	к предыдущему периоду
2013				
I квартал	111,9	90,4	104,5	88,7
II квартал	113,8	110,6	106,2	109,0
I полугодие	112,9		105,4	
III квартал	113,2	97,8	106,4	96,4
IV квартал	110,6	113,2	103,9	111,7
Год	111,9		104,8	
2014				
I квартал	111,1	90,3	104,4	88,6
II квартал	110,2	109,7	102,4	107,1
I полугодие	110,6		103,4	
III квартал	108,3	96,3	100,6	94,8
IV квартал	107,4		98,0	
Год	109,2		101,3	

Источник: Росстат.

В 2014 г. среднемесячная начисленная заработная плата (без выплат социального характера) составила в образовании 25855 руб. (79% к общероссийскому уровню среднемесячной заработной платы и 88% к уровню заработной платы в обрабатывающих производствах), а в здравоохранении и предоставлении социальных услуг – 27123 руб. (83% к общероссийскому уровню среднемесячной заработной платы и 92% к уровню заработной платы в обрабатывающих производствах).

За январь–сентябрь 2014 г. уровень заработной платы отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы, данные по которым публикуются органами

статистики, составил по отношению к средней заработной плате по субъекту Российской Федерации:

- в образовании: от 78,2% у педагогических работников учреждений дополнительного образования детей[1] до 93,3% педагогических работников дошкольных образовательных учреждений[2], 97,2% у педагогических работников учреждений общего образования и 135,6% у преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования;
- в здравоохранении: от 49,3% у младшего медицинского персонала до 142,5% у врачей и работников медицинских организаций, имеющих высшее образование и предоставляющих медицинские услуги.

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» на 2012 г. было установлено, что в 2012 г. средняя заработная плата педагогических работников образовательных учреждений общего образования должна быть доведена до средней заработной платы в соответствующем регионе. На практике значение целевого показателя было почти достигнуто в I квартале 2014 г. (уровень заработной платы этой категории работников составил 99,1% от средней заработной платы по субъекту Российской Федерации) и превышено – до 107,7% средней заработной платы в соответствующем регионе в первом полугодии. Однако в III квартале ситуация ухудшилась, и средняя заработная плата педагогических работников образовательных учреждений общего образования в итоге за 9 месяцев 2014 г. снизилась до 97,2% средней заработной платы в соответствующем регионе.

Тем же Указом Президента РФ планировалось довести среднюю заработную плату педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе в 2013 г. Цель была почти достигнута к концу 2013 г.: средняя заработная плата педагогических работников дошкольных образовательных учреждений в 2013 г. составила 94,9% от средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе, но в первом полугодии 2014 г. ситуация начала ухудшаться: уровень средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений снизился до 90,4% от средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе, однако в III квартале ситуация стабилизировалась и средняя заработная плата педагогических работников дошкольных образовательных учреждений за девять месяцев 2014 г. почти достигла уровня 2013 г., составив 93,3% средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе.

Просроченная номинальная среднемесячная задолженность по заработной плате на 1 января 2015 г. составила 2006 млн руб. Реальный объем среднемесячной задолженности по заработной плате по-прежнему невелик: объем этой задолженности составлял на 1 января 2015 г. менее 1% месячного фонда заработной платы работников. Численность работников, перед которыми имелась задолженность по заработной плате, в течение года варьировалась в пределах 54–82 тыс. чел. (на

[1] Отношение к средней заработной плате учителей в субъекте Российской Федерации.
[2] Отношение к средней заработной плате в сфере общего образования в субъекте Российской Федерации.

1 января 2015 г. – 49 тыс. чел.). Практически вся задолженность по заработной плате формировалась как задолженность из-за отсутствия собственных средств предприятий: помесячные размеры задолженности по заработной плате из-за несвоевременного получения денежных средств из бюджетов всех уровней в течение всего года колебались в интервале 0,1–3,7% всего объема задолженности по заработной плате. На 1 января 2015 г. доля просроченной номинальной среднемесячной задолженности по заработной плате из-за несвоевременного получения денежных средств из бюджетов всех уровней составила 0,1%.

В 2014 г. повышение пенсий происходило следующим образом:

- 1 февраля на 6,5% были проиндексированы трудовые пенсии 37,8 млн пенсионеров в связи с ростом потребительских цен в 2013 г.;
- 1 апреля на 17,1% были увеличены социальные пенсии 2,9 млн пенсионеров.

В апреле 2014 г. были повышены пенсии по государственному пенсионному обеспечению, а также на 5% были увеличены размеры ежемесячной денежной выплаты 16,2 млн федеральных льготников.

В августе 2014 г. прошел перерасчет пенсий работающим пенсионерам по старости и инвалидности, за которых в 2013 г. и/или I квартале 2014 г. работодатели уплачивали страховые взносы. Этот перерасчет, по данным Пенсионного фонда РФ, коснулся почти 14 млн человек, или 37% получателей трудовой пенсии, однако размер прибавки к пенсии, по оценкам Пенсионного фонда, незначителен.

Также в августе 2014 г. увеличилась пенсия граждан, получающих пенсионные накопления в виде срочной пенсионной выплаты (на 2,3%) и в виде накопительной части трудовой пенсии (на 2,9%).

По-прежнему действует система социальных доплат к пенсии до прожиточного минимума пенсионера в том случае, если размер пенсионного обеспечения человека не достигает данного минимума.

В совокупности вышеперечисленные меры привели к росту среднего размера назначенной пенсии за 2014 г. на 8,8%, в результате чего средний размер начисленной пенсии за год сформировался в октябре 2014 г. на уровне 10786 руб. Прирост среднего реального размера назначенных пенсий за 10 месяцев прошедшего года составил 0,9%.

По прогнозу Минэкономразвития России, реальные располагаемые денежные доходы населения в 2015 г. снизятся до 93,7% от их уровня в 2014 г.

5.1.2. Социально-экономическая дифференциация

По предварительным данным, в 2014 г. уровень неравенства в доходах населения несколько снизился по сравнению с 2013 г.:

- коэффициент Джини сформировался на уровне 0,416, тогда как за тот же период предыдущего года он составил 0,419;
- коэффициент фондов уменьшился до 16,0 раза (в 2013 г. он составил 16,3 раза).

Данные о распределении населения по величине среднедушевых денежных доходов приведены в *табл. 4*.

Таблица 3

Распределение общего объема денежных доходов населения, %

Денежные доходы	2014	2013
	100	100
В том числе по 20% группам населения: первая (с наименьшими доходами)	5,2	5,2
вторая	9,9	9,8
третья	14,9	14,9
четвертая	22,6	22,5
пятая (с наивысшими доходами)	47,4	47,6

Источник: Росстат.

Таблица 4

Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов, %

Все население	2014	2013
	100	100
В том числе со среднедушевыми денежными доходами в месяц, руб. до 7000,0	8,2	9,8
7000,1–10000,0	9,4	10,4
10000,1–14000,0	13,4	14,2
14000,1–19000,0	15,0	15,2
19000,1–27000,0	17,8	17,5
27000,1–45000,0	20,7	19,3
45000,1–60000,0	7,2	6,5
свыше 60000,0	8,3	7,1

Источник: Росстат.

5.1.3. Прожиточный минимум и бедность

Величина прожиточного минимума в III квартале 2014 г. снизилась по сравнению со II кварталом. Снижение невелико и составляет 1,3% в среднем для всего населения, 1,2% – для трудоспособного населения, 0,9% – для пенсионеров и 2,3% – для детей (*табл. 5*).

Таблица 5

Величина прожиточного минимума, руб.

	Все население	Трудоспособное население	Пенсионеры	Дети
2013				
I квартал	7095	7633	5828	6859
II квартал	7372	7941	6043	7104
III квартал	7429	8014	6097	7105
IV квартал	7326	7896	6023	7021
2014				
I квартал	7688	8283	6308	7452
II квартал	8192	8834	6717	7920
III квартал	8086	8731	6656	7738

Источник: Росстат.

Расчеты величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации производятся Министерством труда и социальной защиты РФ на основании потребительской корзины, установленной Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», и данных Федеральной службы государственной статистики об уровне потребительских цен на продукты питания и индексах потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги. При умножении норма-

тивных количеств продовольственных товаров на цены получается денежная оценка продовольственной части прожиточного минимума. К этой оценке добавляется по 50% от величины денежной оценки продовольственной части на непродовольственные товары и услуги. Следовательно, если состав и количество продовольственных товаров, учитываемых при расчете прожиточного минимума, не менялись, то снижение величины прожиточного минимума может быть объяснено только снижением цен на продовольственные товары, входящие в прожиточный минимум.

Таблица 6

Индексы цен за три квартала 2014 г., руб.

	I кв.	II кв.	III кв.	9 мес.
Индекс потребительских цен	101,9	102,4	101,4	105,8
Индекс цен на продовольственные товары	103,0	103,5	100,6	107,3
Индекс цен на продовольственные товары без алкогольных напитков	103,7	103,5	100,4	107,8

Источник: Росстат.

Из *табл. 6* видно, что мы очищаем индекс потребительских цен от цен товаров и услуг, которые не учитываются для отслеживания цен, входящих в прожиточный минимум (алкоголь, например, не входит в состав прожиточного минимума), тем выше становится значение индекса за три квартала 2014 г. и тем меньше – за III квартал 2014 г. Конечно, тут можно говорить о факторе сезонности и о том, что летние цены на фрукты и овощи ниже, чем весной. Однако в 2013 г. фактор сезонности тоже работал, но снижения прожиточного минимума не наблюдалось ни в среднем для всего населения, ни для отдельных социально-демографических групп. Тем более что в III квартале 2014 г. уровень снижения цен на плодоовощную продукцию практически не отличался от снижения цен на нее в III квартале 2013 г.

Ситуация на рынке продовольствия в III квартале 2014 г. отличалась от того же периода 2013 г. тем, что начали работать санкции на ввоз продовольственных товаров из стран Европейского союза. Получается, что введение санкций могло привести к снижению цен на продовольственные товары, входящие в состав прожиточного минимума. Но это предположение вызывает очень большие сомнения.

По данным Росстата, за январь–сентябрь 2014 г., по сравнению с тем же периодом 2013 г. покупательная способность среднедушевых денежных доходов населения выросла, в том числе по таким основным продуктам питания, входящим в прожиточный минимум, как говядина (кроме бескостного мяса), куры охлажденные и мороженые (кроме куриных окорочков), масло подсолнечное, маргарин, хлеб ржаной, ржано-пшеничный, хлеб и хлебобулочные изделия из пшеничной муки, мука пшеничная, крупы, вермишель, а также морковь и яблоки.

На основе данных Росстата по средним по России ценам на продукты питания, входящие в прожиточный минимум, проверим, наблюдалось ли снижение цен на те продукты питания, которые положительно были связаны с покупательной способностью среднедушевых денежных доходов населения.

В III квартале 2014 г. выросли цены на такие продукты, входящие в прожиточный минимум, как:

- говядина (кроме бескостного мяса) – на 3,6%,
- баранина (кроме бескостного мяса) – на 2,1%,
- куры охлажденные и мороженые (кроме куриных окорочков) – на 13,0%,
- соль поваренная пищевая (включая йодированную) – на 1,6%
- маргарин – на 1,0%,
- вермишель – на 0,9%,
- хлеб ржаной, ржано-пшеничный – на 1,7%,
- хлеб и хлебобулочные изделия из пшеничной муки – на 1,3%,
- мука пшеничная – на 0,7%,
- крупы: рис шлифованный – на 0,6%, пшено – на 2,2%, крупа манная – на 0,5% (цена на остальные крупы за III квартал 2014 г. не изменилась).

Таким образом, снижение величины прожиточного минимума в III квартале 2014 г. и повышение покупательной способности денежных доходов населения на некоторые виды продуктов питания (и прежде всего ряда мясных продуктов), входящих в прожиточный минимум, вызывает определенное недоверие.

В III квартале 2014 г. в структуре прожиточного минимума основная часть приходится на расходы на продукты питания (45,8%). Расходы на непродовольственные товары составляют 23,5% и на услуги – 23,6%. На расходы по обязательным платежам и сборам тратится 7,1% величины прожиточного минимума.

Соотношение основных показателей доходов населения с величиной прожиточного минимума в III квартале 2014 года сложилось на следующем уровне:

- отношение среднедушевых денежных доходов населения к величине прожиточного минимума всего населения – 346,7%,
- отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы одного работника к величине прожиточного минимума трудоспособного населения – 363,4%,
- отношение среднего размера начисленной пенсии к величине прожиточного минимума пенсионера – 174,1%.

Уровень бедности за 9 месяцев 2014 г. составил 18,0 млн чел., или 12,6% от общей численности населения, не изменившись по сравнению с соответствующим периодом 2013 г. (*табл. 7*).

Более половины малоимущих домохозяйств – это домашние хозяйства, имеющие детей. Сокращение численности бедных в России сопровождается структурными изменениями бедности: в состав малоимущих домохозяйств все реже попадают домашние хозяйства без детей и все чаще – домашние хозяйства с детьми. В 2013 г. около двух третей бедных домашних хозяйств составляли домашние хозяйства с детьми, а в 2008 г. – только половина домашних хозяйств, что является, с одной стороны, положительным эффектом мер в области улучшения социально-экономического положения пенсионеров, а с другой – свидетельством недостаточной эффективности системы социальной защиты семей с детьми в России. Следует отметить, что в составе малоимущих домохозяйств растет доля не только многодетных домохозяйств, но также и однодетных и двухдетных домохозяйств (*табл. 8*).

Таблица 7

Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, 2013–2014 гг.

	Млн человек	В % от общей численности населения
2013		
I квартал	19,7	13,8
II квартал	17,3	12,1
I полугодие	18,6	13,0
III квартал	17,3	12,1
Январь–сентябрь	18,0	12,6
IV квартал	12,2	8,5
Год	15,4	10,8
2014		
I квартал	19,8	13,8
II квартал	17,4	12,1
I полугодие	18,9	13,1
III квартал	16,6	11,5
Январь–сентябрь	18,0	12,6

Источник: Росстат.

Таблица 8

Распределение малоимущих домашних хозяйств в зависимости от наличия детей в возрасте до 16 лет, 2008–2013 гг., %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Все малоимущие домохозяйства	100	100	100	100	100	100
в том числе:						
без детей	47,7	45,4	42,5	40,3	37,8	36,0
имеющие детей	52,3	54,6	57,5	59,7	62,2	64,0
в том числе:						
1 ребенка	30,2	30,3	31,2	32,7	33,4	32,7
2 детей	17,3	18,6	20,3	20,6	21,3	22,3
3 и более детей	4,9	5,7	6,0	6,5	7,5	9,0

Источник: Росстат.

Домашние хозяйства с детьми являются более бедными, чем домашние хозяйства без детей: дефицит располагаемых ресурсов в бедном домашнем хозяйстве с детьми в 1,55 раза выше, чем в бедном домашнем хозяйстве без детей, что связано как с большей нехваткой располагаемых ресурсов на одного члена домашнего хозяйства, так и с большим числом членов домашнего хозяйства.

Одним из основных пособий, нацеленных на поддержку бедных семей с детьми, является ежемесячное пособие на ребенка, которое финансируется субъектами Российской Федерации.

Численность получателей ежемесячного пособия на ребенка в 2000-е годы уменьшалась, так как:

- Рост доходов населения привел к снижению количества семей со среднемесячным душевым доходом ниже прожиточного минимума:
  - численность населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже прожиточного минимума, за 2000–2013 гг. сократилась на 26,6 млн человек, или в 2,7 раза (с 42,3 до 15,7 млн человек), а уровень бедности снизился почти на 18 п.п. (с 29,1% до 11%)[1].

[1] Данные Росстата.

- Снижение значимости величины пособия в доходах семей с детьми привело к сокращению обращений за пособием:
  - рост размера пособия был очень медленным: даже в конце 2013 г. оставались регионы, где базовый размер пособия не превышает 100 руб. в месяц на одного ребенка (Нижегородская область, Республика Алтай, Кабардино-Балкарская Республика). Только в единственном регионе России – в Московской области – минимальный базовый размер пособия превышал в конце 2013 г. 1000 руб. в мес. на одного ребенка[1];
  - за 2000–2013 гг. численность получателей пособия снизилась с 13,8 млн до 5,3 млн, численность детей, на которых назначено пособие, с 19,2 млн до 8,4 млн, удельный вес детей, на которых назначено пособие, в соответствующей возрастной категории детей – с 68,8 до 30,8%.

Таблица 9

Численность получателей ежемесячного пособия на детей, 2007–2013 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Численность получателей пособия, тыс. человек	8040	7445	7285	6750	6440	5761	5303
Численность детей до 16 лет, на которых назначено пособие, тыс. человек	11312	10623	10524	9943	9675	8886	8423
Удельный вес детей до 16 лет, на которых назначено пособие, в общей численности детей (от 0 до 16 лет), %	44,8	43,0	42,8	40,4	38,7	34,9	30,8[2]

Источник: данные Росстата на основании данных Минтруда России.

Другим видом социальной поддержки малоимущих является государственная адресная социальная помощь малоимущим, получателями которой могут быть семьи и одиноко проживающие граждане, имеющие по независящим от них причинам среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума. Порядок оказания, размеры, виды государственной адресной социальной помощи определяются субъектами Российской Федерации, они же финансируют соответствующие расходы. Основными формами таких выплат являются ежемесячное или ежеквартальное пособие, назначаемое на небольшой срок (от 2 месяцев до полугода), и разовая помощь в трудной жизненной ситуации (при различных в разных регионах критериях определения трудной жизненной ситуации). Данные показывают, что наиболее распространенной – ее получили около 4 млн чел. – формой такой помощи является регулярная денежная выплата малоимущим гражданам, размер которой в 2013 г. составлял в среднем 779 руб. (менее 10% прожиточного минимума в среднем на одного человека в месяц).

По прогнозу Минэкономразвития России, уровень бедности вырастет в 2015 г. до 12,4% от общей численности населения. Эксперты J.P. Morgan отмечают, что потребление домохозяйств в 2015 г. снизится на 5,8%. План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г. включает в себя меры по снижению напряженности на рынке труда, по поддержке пенсионеров (проведение индексации страховых пенсий на индекс роста потребительских цен в 2014 г.) и семей, имеющих материнский ка-

[1] Следует отметить, что в нескольких регионах базовый размер пособия зависит от возраста детей и числа детей в семье и в ряде случаев может достигать и даже превышать 1000 руб.
[2] Данные Росстата по детям до 16 лет.

питал (право единовременной выплаты за счет средств материнского капитала в размере 20 тыс. руб.). Также предусмотрены меры в области здравоохранения и обеспечения лекарствами. Размер поддержки из материнского капитала составит менее 10% прожиточного минимума двух детей в поддерживаемой семье, а регионы вряд ли заметно увеличат поддержку бедных семей. Более того, меры поддержки семей не распространяются на те семьи с детьми, которые уже использовали свой материнский капитал или не имеют на него права (семьи с одним ребенком). Индексации страховых пенсий и введения ряда мер по стабилизации цен на лекарства и компенсации расходов, связанных с изменением валютного курса при приобретении импортных лекарственных средств, скорее всего будет недостаточно, чтобы помочь пенсионерам приобретать нужные им лекарства, особенно тем из них, которые не получают государственной социальной помощи и не направлены на лечение в стационары.

Таблица 10

Предоставление гражданам социальной помощи в рамках региональных и муниципальных программ в 2013 г.

Категории граждан	Численность граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, чел.	Численность граждан, получивших регулярную денежную выплату, чел.	Средний размер регулярной денежной выплаты (без учета стоимости набора социальных услуг), руб. в месяц на одного получателя	Численность граждан, получивших единовременную денежную выплату, чел.	Средний размер единовременной денежной выплаты, руб. на одного получателя
граждане, попавшие в трудную жизненную ситуацию	686931	316	742	634915	15766
малоимущие граждане	3996804	1880286	779[1]	1264316	3023[2]
из них получающие социальную помощь на основании социального контракта	181952	75412	498	97312	11133
лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода	107424	84105	1314	2160	1542

Источник: Росстат.

5.1.4. Социально-экономические характеристики и ценностно-политические ориентиры среднего класса в Российской Федерации

Для получении оценок размеров среднего класса в Российской Федерации и его социально-экономических характеристик и ценностно-политических ориентиров использовались подходы как западных экспертов, так и российских ученых[3].

[1] На одного члена малоимущей семьи.
[2] На одного члена малоимущей семьи.
[3] Оценки были получены на основе обработки микроданных репрезентативного для Российской Федерации обследования «Евробарометр» 2012 г., которое проводится Российской академией народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации и позволяет как оценить размеры среднего класса, так и описать его характеристики и ценности, в том

Анализ зарубежных и российских источников, посвященных оценке размеров среднего класса, показал, что для межстрановых сопоставлений масштабов и динамики среднего класса обычно используются однокритериальные подходы, основанные чаще всего либо на критерии доходов, либо на критерии самоидентификации населения. В то же время для анализа основных социально-экономических характеристик и ценностно-политических ориентиров среднего класса часто используются многокритериальные подходы.

Интервал возможных размеров среднего класса на основании различных использующихся в международной практике однокритериальных подходов к определению среднего класса составляет от 7,3 до 70,1% от общей численности взрослого населения Российской Федерации в зависимости от выбранного критерия. Самая высокая оценка получена на основе критерия самоидентификации и сопоставима с размерами среднего класса, получаемого на основании такого же подхода, в ряде развитых стран.

Многокритериальный подход к оценке размеров среднего класса включает в себя использование таких критериев, как:

- Уровень доходов и активов – представляет собой комплексный критерий, включающий в себя четыре признака:
  - среднемесячный уровень доходов на одного члена семьи на уровне не ниже медианного дохода в регионе;
  - количество товаров длительного пользования на уровне медианного для данного региона количества товаров длительного пользования;
  - наличие нового – не старше 5 лет – автомобиля отечественного или иностранного производства;
  - наличие недвижимости, которая может приносить значительный уровень дохода.
- Социально-профессиональный статус индивида:
  - критерий типа работы, и прежде всего ее нефизический характер;
  - образование (в качестве образовательного критерия среднего класса рассматриваются уровни образования, начиная со среднего специального и выше).
- Самоидентификация – оценка индивидами своего положения в обществе по девятибалльной шкале (интервалом оценки принадлежности к среднему классу по критерию идентификации служат оценки от 4 до 6 включительно).

Размеры среднего класса в России на основе многокритериального подхода можно определить на уровне 14,3–27,9% в зависимости от применяемых образовательных критериев.

Анализ социально-экономических характеристик и ценностно-политических ориентиров среднего класса в Российской Федерации показал в том числе, что:

- В экономической сфере:
  - по мнению двух третей представителей среднего класса, повышение цен на жилищно-коммунальные услуги и продукты питания за год было отмечено как значительное;

числе ранее не исследованные. См. подробнее об обследовании на сайте: http://www.ranepa.ru/about-the-academy/consulting-services/evrobarometr.html.

  - представители среднего класса сильнее, чем все население в среднем, заинтересованы в получении «белой» заработной платы;
  - значительная часть сбережений среднего класса хранится в наличных рублях или на рублевых вкладах в банках.
- В политической сфере:
  - по мнению среднего класса, при развитии отношений со странами Западной Европы и США и со странами бывшего СССР России целесообразно придерживаться следующей политики развития таких отношений:
    - основной приоритет – страны Западной Европы и США: такого мнения придерживается 11,3% среднего класса;
    - скорее со странами Западной Европы и США, при поддержании контактов со странами ближнего зарубежья (26,2% среднего класса);
    - основной приоритет – страны бывшего СССР (19,6% среднего класса);
    - скорее со странами бывшего СССР, при поддержании контактов со странами Западной Европы и США (31,3% среднего класса);[1]
    - более двух пятых среднего класса считает, что иностранные организации и фонды вмешиваются в наши политические дела и плохо влияют на российскую экономику; несколько меньше трети респондентов, входящих в средний класс, думают, что иностранные организации и фонды скорее оказывают поддержку нашей стране.
- В сфере информационных технологий:
  - средний класс намного активнее использует современные информационные технологии по сравнению с населением, относящимся к слоям ниже среднего.

5.2. Миграционные процессы

5.2.1. Влияние миграции на численность населения страны

Миграционный прирост России[2] в долгосрочной миграции[3] за 10 месяцев 2014 г. составил 227,3 тыс. человек[4], уменьшившись на 10 п.п. по отношению к аналогичному периоду прошлого года. Снижение произошло в первую очередь за счет роста выбытий из России. «Вклад» Крыма в миграционный прирост России в 2013 г. составил около 7 тыс. человек[5], 40% его приходится на обмен с Украиной.

[1] 11,5% среднего класса затруднились ответить.
[2] Вместе с Крымом.
[3] Долгосрочная миграция (переселение) – международная или внутренняя миграция, которая совершается на длительный период (более 1 года) и сопровождается сменой постоянного места жительства. См.: http://www.fms.gov.ru/documentation/865/details/49505/2/
[4] С изменением с 2011 г. порядка учета долгосрочной миграции в число мигрантов включены лица, зарегистрированные по месту пребывания на срок 9 месяцев и более. Подробнее об этом см.: Карачурина Л. Миграционная политика и миграционные процессы // Российская экономика в 2013 г. Тенденции и перспективы. (Выпуск 35) – М.: Институт Гайдара, 2014. Гл. 5.2. С. 333–349.
[5] Рассчитано по сопоставлению данных за январь–октябрь 2013 г. с Крымом (Социально-экономическое положение России-2014. Росстат, 2014) и без Крыма (Социально-экономическое положение России-2013. Росстат, 2013).

Однако пока вынужденные мигранты из Украины, претендующие на получение убежища в России, в эту статистику не попали[1].

Как и в предыдущие годы, не менее 90% миграционного прироста России обеспечивалось за счет миграционных отношений со странами СНГ. Обмен с ними в 2014 г. также сократился примерно на 10 п.п., однако это снижение вряд ли следует однозначно приписывать влиянию экономического кризиса и изменению внешнеполитической обстановки. Подобного рода скачки (как в сторону повышения, так и понижения) наблюдались и ранее. «Лаг» отставания между реакцией мигрантов, которые имеют намерение переехать в другую страну на постоянное место жительства, и текущими политическими и экономическими событиями в принимающей стране, как правило, достаточно велик (он меньше, если миграция идет в первую очередь по выталкивающим из страны исхода обстоятельствам). Кроме того, в 2014 г. в статистику долгосрочной миграции могли попасть в том числе и те, кто переезжал в предыдущем году.

Кризис на Украине, хотя и сказался на росте миграционного притока из этой страны (*рис. 1*), нашел отражение не только в параметрах долгосрочной миграции, но и в других миграционных институциях – выдаче разрешений на временное проживание, оформление патентов, разрешений на работу. Кроме Украины рост прибытий наблюдался также из Узбекистана и Казахстана.

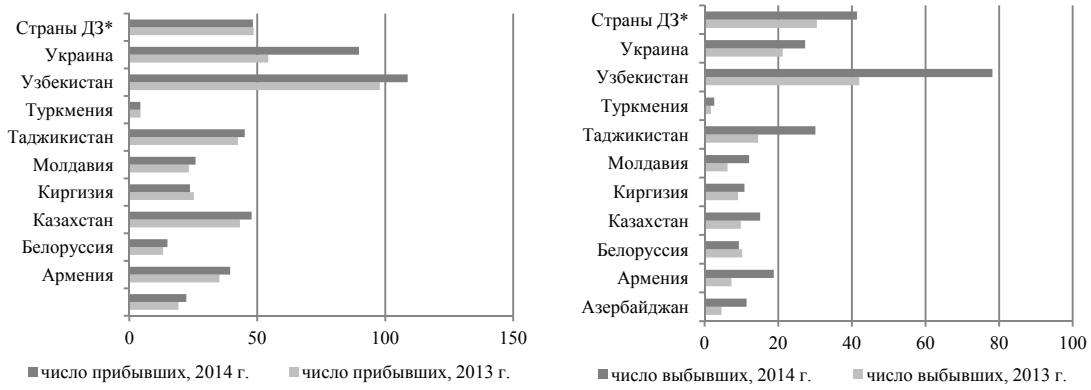
Однако из-за роста выбытий из России по большинству направлений миграционный прирост увеличился только в обмене с Украиной (в 1,9 раза) и Белоруссией (во столько же) и резко сократился с главными миграционными донорами России последних лет – республиками Средней Азии, в первую очередь с Узбекистаном (в 1,8 раза). Следует отметить, что в целом увеличение числа выбывших связано с изменением с 2011 г. порядка учета долгосрочной миграции, в соответствии с которым в число мигрантов включены лица, зарегистрированные по месту пребывания на срок 9 месяцев и более. В результате в настоящее время в число выбывших попадают мигранты, срок пребывания которых (по дате окончания регистрации в листе статистического учета прибытия) закончился.

В нынешнем году начала складываться ситуация, которую можно образно назвать «обрушившейся финансовой пирамидой»: снижение миграционного прироста, фиксируемого Росстатом, в значительной степени связано со значительным ростом выбытий, который, в свою очередь, произошел благодаря ранее накопленным прибытиям на срок менее 3 лет – более чем на 30 п.п. за 2011–2013 гг. (*табл. 11*). Число же зарегистрированных по месту жительства, которое может служить сопоставимой категорией по отношению к старому порядку регистрации, в 2013 г. выросло по отношению к 2010 г. на 11,1 п.п., к 2011 г. – на 6,2 п.п.

В отдельных регионах страны этот процесс принес парадоксальные с точки зрения здравого смысла результаты. В частности, более чем 2-кратное снижение нетто-миграции по отношению к прошлому году было отмечено в Москве, Санкт-Петербурге, Нижегородской области, Ханты-Мансийском автономном округе (ХМАО) – Югре, почти 40%-е – в Краснодарском крае, Тюменской, Новосибирской областях. Впервые за весь постсоветский период миграционный прирост Москвы сравнялся с санкт-петербургским. Из 20 самых мощных с точки зрения

[1] Возможно, Росстат их добавит при расчете численности населения за 2014 г.

объемов миграционного притока регионов рост выбытий в 2014 г. по отношению к 2013 г. наблюдался в 18.



*ДЗ – дальнее зарубежье, включая Грузию и страны Балтии.
Источник: Росстат, 2014.

Рис. 1. Миграционные связи России со странами СНГ и дальнего зарубежья, январь–апрель 2013, 2014 гг., тыс. чел.

Таблица 11

Распределение числа прибывших по видам и срокам регистрации, 2010–2013 гг., тыс. человек

	2010	2011	2012	2013
Зарегистрировано по месту жительства	2102,3	2198,4	2367,5	2333,9
Прибыли к месту пребывания	Н/д	1205,9	1400,2	1582,7
Из них на срок:				
от 9 мес. до 1 года	–	215,9	283,5	347,4
1 год	–	387,9	403,8	450,5
2 года	–	209,7	246,9	262,3
3 года	–	192,3	224,2	236,5
4 года	–	83,3	97,2	111,3
5 лет и более	–	116,8	144,6	174,7

Источник: Росстат.

5.2.2. Законодательные новации

В 2014 г. российское законодательство в области миграции пополнилось несколькими новыми документами, а также поправками к существующим, которые были ориентированы на: урегулирование ситуации с беженцами из Украины; ужесточение порядка депортации и въезда для мигрантов, нарушивших правила пребывания и трудоустройства в России; распространение патентирования на категорию иностранных трудовых мигрантов, работающих у юридических лиц, и др.

1. Революционным изменением, принятым в 2014 г. и вступившим в силу с 1 января 2015 г., стала отмена квотирования трудовых мигрантов. В нынешнем виде квотирование существовало с 2007 г. и было одним из самых критикуемых положений миграционной реформы того же года. Оно было негибким и непрозрачным и не было способно выполнять как функцию оперативного регулирования численности мигрантов на российском рынке труда, так и функцию защиты

самого рынка труда, при этом обладало высокой потенциальной коррупциогенностью на самых разных уровнях[1].

В соответствии с поправками в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[2] с 2015 г. мигранты (работающие как у физических лиц, так и у юридических, и индивидуальных предпринимателей) будут обязаны покупать разрешительный патент со сроком действия от одного месяца до одного года[3] в соответствии с установленной Федеральным законом стоимостью 1568,4 руб. в месяц или с повышающим региональным коэффициентом[4]. Таким образом, минимальная годовая цена патента составит 18820,8 руб. в год. Патент будет действовать строго в том регионе, в котором он оформлен[5]. Через год патент можно продлить еще на год, представив тот же пакет документов и договор с работодателем. После истечения срока действия второго разрешения иностранец должен выехать из России. Для приобретения патента иностранным работникам из стран СНГ необходимо в миграционной карте в качестве цели пребывания в России указать «работа», получить ИНН, пройти дактилоскопирование, купить полис ДМС[6], предоставить справки о прохождении медосмотра из психоневрологического и наркологического диспансеров и об отсутствии ВИЧ-инфекции, предоставить сертификат о результатах экзаменов по русскому языку, основам российского законодательства и истории России.

Экзаменационные тесты разделены по уровням сложности: с более низким числом правильных ответов – для мигрантов, покупающих патент, и с более высокими требованиями – для претендентов на вид на жительство или разрешение на временное проживание. Прохождение комплексного экзамена на знание истории, права и русского языка обойдется мигранту в 4,5 тыс. руб. При этом сертификат, который получат мигранты после сдачи экзамена, будет действителен на протяжении 5 лет, затем его надо будет получать заново. Избежать проверки знаний смогут только ограниченно дееспособные и недееспособные лица, подростки до 18 лет, мужчины старше 65 лет и женщины старше 60 лет, а также участники Госпрограммы переселения соотечественников, высококвалифицированные специалисты и студенты очной формы обучения. Экзамен на знание русского языка трудовые мигранты сдавали уже в 2014 г., но это являлось обязательным только для тех, кто был занят в сфере ЖКХ и торгово-бытового обслуживания[7]. В целом

[1] Подробнее об этом см.: Карачурина Л. Миграционные процессы // Российская экономика в 2007 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. Разд. 4.2. С. 379–394; Карачурина Л.Б. Миграционные процессы // Российская экономика в 2008 г. Тенденции и перспективы. (Выпуск 30) – М.: ИЭПП, 2009. Разд. 4.2. С. 342–359.

[2] Федеральный закон от 24.11.2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и отдельные законодательные акты РФ».

[3] До 2015 г. максимальный срок действия патента для работы у физических лиц составлял 3 месяца.

[4] К примеру, в Москве и Московской области это 4000 руб., в Ямало-Ненецком автономном округе (ЯНАО) – 6629 руб., а в Орловской области – 2038,92 руб.

[5] При переезде в другой субъект Федерации все бюрократические процедуры придется пройти заново.

[6] Его стоимость применительно к Москве мэрия оценивает примерно в 5,5 тыс. руб. / Воронов А. Мигрантов легализуют через кассу // Коммерсантъ, 27.11. 2014 г.

[7] Согласно данным ФМС России, в 2014 г. получили разрешения на работу 38,3 тыс. иностранных граждан, предоставивших документы, подтверждающие владение русским языком, из них 22 тыс. – сертификат.

«навешивание» на покупку патента такого количества дополнительных документов способно и этому механизму придать все ту же коррупциогенную основу, превратить его в неповоротливый и полузапретительный. Кроме того, поскольку работодателю придется платить за мигранта взносы в Пенсионный фонд и Фонд социального страхования, это увеличит стоимость мигранта для работодателя при официальном найме.

2. Существенным изменением в миграционном законодательстве РФ, вступившем в силу также с 1 января 2015 г., следует считать введение обязательного въезда в Россию по загранпаспортам для граждан СНГ. При этом для граждан Украины сделано исключение.

3. Приняты законодательные акты между Россией и отдельными странами СНГ, которые ориентируют миграционную политику на «страновую персонификацию». Так, в апреле 2014 г. был подписан Федеральный закон от 02.04.2014 № 43-ФЗ о ратификации «Протокола о внесении изменения в Соглашение между правительствами Таджикистана и России о трудовой деятельности и защите прав граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации», согласно которому граждане Таджикистана теперь могут получать разрешение на работу в России сроком до 3 лет. Кроме того, со вступлением в 2015 г. в Евразийский союз Армении (с января) и Киргизии (с мая), трудовые мигранты которых получат право официально работать без разрешительных документов (как сейчас это право действует в отношении мигрантов из Белоруссии и Казахстана), круг стран СНГ, мигранты из которых подпадают под действие российского миграционного законодательства без каких-либо оговорок и исключений, сузится до Узбекистана, Молдавии и Азербайджана.

4. Дальнейшее ужесточение миграционной политики в части выдворения и депортации иностранных мигрантов, нарушивших правила пребывания и трудоустройства в России[1]. Законопроект, согласно которому мигрантам – нарушителям срока пребывания могут запретить въезд на территорию РФ сроком до 10 лет, был одобрен в октябре 2014 г. Госдумой РФ и вступил в действие с 10 января 2015 г. По данным Федеральной миграционной службы (ФМС) России, в конце 2014 г. на территории России находилось более 734 тыс. иностранных граждан с нарушением срока пребывания на 270–360 дней, которые подпадают под запрет приезжать в РФ сроком на 5 лет, еще 1,28 млн человек – с нарушением более 360 дней (для них предусмотрен 10-летний запрет)[2].

5. Расширение перечня иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право на получение российского гражданства в упрощенном порядке (т.е. без соблюдения условий о сроке проживания)[3]. Согласно Федеральному закону № 157-ФЗ к ним относятся:

– индивидуальные предприниматели, осуществляющие свою деятельность в России не менее 3 лет, при ежегодной выручке не менее 10 млн руб.;

[1] Соответствующие федеральные законы были приняты в 2013 г.

[2] Серегин В., Солопов М. Бегство мигрантов: в январе их приток снизился на 70% //РБК, 9.01.2015 г. http://top.rbc.ru/own_business/09/01/2015/549b0d579a79472285e29848

[3] Федеральный закон от 23.06.2014 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации».

- квалифицированные специалисты (по перечню профессий, специальностей, должностей), работающие в стране не менее 3 лет;
- совладельцы 10%-й доли в уставном капитале российской компании с активами не менее чем 100 млн руб. и при уплате в бюджетную систему РФ не менее 6 млн руб. в год в течение последних 3 лет (т.е. компании, находящиеся «на грани» среднего и мелкого бизнеса) – так называемое «инвестгражданство» (по примеру некоторых европейских стран). При этом в последующем Постановлении правительства РФ[1] уточнено, что упрощения не касаются иностранцев, занимающихся самыми распространенными видами деятельности – оптовой и розничной торговлей, гостиничной, ресторанной и рекламной деятельностью, операциями с недвижимым имуществом, деятельностью в области права, бухучета и аудита, подбором персонала и др.;
- иностранные студенты, которые начиная с 1 июля 2002 г. получили российское профессиональное образование и к моменту обращения за гражданством не менее 3 лет проработали в России[2]. Раньше они могли стать гражданами России в упрощенном порядке, только если они являлись гражданами государств, входивших в состав СССР. Обсуждался, но пока не нашел отражения в законодательстве также вопрос о возможности упрощенного получения российского гражданства для иностранцев, осуществивших покупку жилья определенной стоимости (не менее 10%-й доли в кондоминиуме собственников жилья стоимостью от 300 тыс. долл. США[3]), – такая мера действует в некоторых европейских странах.

6. Отдельная законотворческая инициатива коснулась внутренней миграции. Она связана как с реализацией «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.», так и с высказанной в Послании президента РФ Федеральному собранию в декабре 2013 г. идеей создания территорий опережающего развития (ТОР). В 2014 г. правительством РФ был внесен в Госдуму законопроект о создании ТОР на Дальнем Востоке[4], в котором сделана попытка прописать управленческие шаги по экономической стимуляции развития этих территорий. По-видимому, по аналогии с созданием свободных экономических зон, в «населенческой» части законопроекта предусматривается облегчение миграционного режима для этой территории (в частности, работодатели смогут привлекать и использовать труд иностранных работников без разрешения ФМС и вне квот[5]). Однако главный замысел здесь связан не с внешней

[1] Постановление правительства РФ от 30.09.2014 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] По данным Росстата, численность студентов из стран СНГ, обучавшихся только по программам высшего профессионального образования в образовательных учреждениях России, на начало 2013–2014 уч. г. составила 133,8 тыс. чел. (Россия и страны СНГ-2013. Росстат, 2014).

[3] Туманов Г., Бутрин Д. С чего наживается Родина // Коммерсантъ. 12.02.2014 г.

[4] Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока».

[5] Необходимо отметить, что законопроект был внесен в мае 2014 г., т.е. до изменения Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части отме-

трудовой миграцией, а с необходимостью удержания собственного населения, и в первую очередь молодежи, за счет создания высокопроизводительных рабочих мест и условий для самореализации. ТОР должны появиться на Дальнем Востоке уже в 2015 г.

5.2.3. Вынужденная миграция

Еще одна сторона законодательных трансформаций в сфере миграции в 2014 г. была связана с событиями на Украине. Одним из первых документов, появившихся после их начала, был закон об упрощенном предоставлении гражданства иностранцам – носителям русского языка[1]. В соответствии с ним для таких людей упрощается получение гражданства, порядок въезда на территорию России, получение вида на жительство, сроки рассмотрений заявлений о приеме в гражданство сокращаются с 6 до 3 месяцев. Иностранные граждане или лица без гражданства специально созданной комиссией могут быть признаны носителями русского языка, если они повседневно используют его «в семейно-бытовой и культурной сферах, в случае, если данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации»[2]. Чтобы исключить злоупотребления, вид на жительство будет аннулироваться, если получившие его по истечении двух лет не подадут заявление о приеме в гражданство РФ.

Кроме того, одним из условий получения гражданства является отказ от другого гражданства. По мнению ряда экспертов, это ограничение может существенно «притормозить» тех жителей стран СНГ, которые думали о российском гражданстве[3]. Согласно данным ФМС России в 2014 г. российское гражданство получили 157,8 тыс. человек, что только на 16 п. п. больше, чем в 2013 г. В связи с событиями на Украине можно было бы ожидать существенно большего прироста. Однако большинство приезжающих из Украины не стремятся получить ни гражданство, ни гуманитарный статус беженца в РФ, в числе прочего налагающий на них ряд обязательств, главное для них – иметь возможность работать на территории России. Для России эти трансформации могут быть выгодными в силу этноязыковой близости.

До принятия специальных указов в отношении переселенцев из Украины у них было несколько вариантов оформления своего статуса. В соответствии с Федеральным законом от 19.02.1993 г. № 4528 «О беженцах» существует две возможности приобретения статуса: собственно беженца (но процедура его получения очень сложна) и имеющего временное убежище. При этом статус беженца дает

ны квот. Подобный подход применялся при подготовке к саммиту АТЭС во Владивостоке в 2012 г.

[1] Федеральный закон от 20.04.2014 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] См. там же.

[3] Нагорных И., Кузьмина З. Правительство внесло в Госдуму законопроект о гражданстве // Коммерсантъ, 13.03.2014 г.

определенные социальные гарантии, а временное убежище позволяет лишь легально находиться в России и работать, не получая специальных разрешительных документов, которые требуются иностранцам. К началу 2014 г. (т.е. до начала событий на Украине) статус беженца в России имели менее 1 тыс. человек, а имеющих временное убежище – около 3 тыс. человек. Обязательства, налагаемые при получении статуса беженца или убежища, – невозможность пересечения границы для возврата или временного выезда домой и пр., – способствовали тому, что после активизации военных событий граждане Украины активно обращались в органы ФМС за другими статусами, прежде всего за разрешением на временное проживание, получением вида на жительства или российского гражданства (это помимо тех, кто получает разрешение на работу или патент).

По данным ФМС России, структура обратившихся за разными видами статусов (с апреля 2014 г. по январь 2015 г.) следующая: 5,8 тыс. граждан Украины пожелали приобрести статус беженца, еще 277,3 тыс. человек обратились с заявлением о предоставлении временного убежища и 323,5 тыс. претендентов на другие формы легализации: 153,7 тыс. попросили разрешение на временное проживание, 63,5 тыс. обратились с заявлениями о предоставлении гражданства РФ, 32,1 тыс. – вида на жительство. Еще 74,2 тыс. человек пожелали стать участниками (вместе с членами семей) программы переселения соотечественников[1].

С конца июля 2014 г. процедуры получения временного убежища для граждан Украины были упрощены[2] (сокращение с 3 месяцев до 3 дней срока рассмотрения заявлений о предоставлении временного убежища; временное убежище теперь предоставляется по страновому принципу, без изучения индивидуальных данных заявителя[3]), для беженцев будет автоматически продлеваться пребывание в РФ на срок до 270 дней – до этого граждане Украины могли находиться в России без оформления документов не больше 90 дней. Кроме того, были выделены дополнительные квоты на получение разрешения на временное проживание, а также значительные финансовые и материальные ресурсы для обустройства людей[4].

Одной из важных проблем является региональное распределение переселенцев. Желания мигрантов зачастую расходятся с рекомендациями государства, которое фактически наложило запрет на выдачу статуса временного убежища в Крыму, Севастополе, Москве, Московской области, Санкт-Петербурге, Ростовской области и Чечне[5], стимулируя тем самым переселение в менее привлекательные регионы России, а в них – в менее привлекательные центры. Это серьезный удар как по самим переселенцам, вынужденным размещаться в проблемных райцентрах

[1] ФМС России. http://www.fms.gov.ru/about/statistics/info_o_situatsii_v_otnoshenii_grazhdan_ukrainy/
[2] Постановление правительства РФ от 22.07.2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке».
[3] Похожим образом подходили к выдаче статуса беженцев и вынужденных переселенцев в начале 1990-х годов.
[4] Суммы выделенных средств только из федерального бюджета составили 6 млрд руб., что в 3 раза больше трат, ежегодно в последние годы выделяемых на реализацию госпрограммы «Соотечественники» // Домчева Е., Панина Т. Дом и хата// Российская газета, 23.09.2014 г.
[5] Постановление правительства РФ от 22 .07.2014 г. № 691 «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке».

депрессивных российских регионов, так и по местным властям этих муниципальных образований, которые даже в условиях недавнего экономического благополучия не имели достаточных финансовых средств для выхода из трансформационного кризиса 1990-х годов и испытывают проблемы на локальных рынках труда. Есть и опыт 1990-х годов, который показал, что именно те беженцы и вынужденные переселенцы, которые селились в крупнейших и больших городах, самостоятельно трудоустраивались (условно – модель «за работой») и рассчитывали в большей степени на себя, а не на государственную помощь, оказались в конце концов в более выигрышном положении по сравнению с теми, кто предпочел выбрать модель «за более доступным жильем» (соответственно в сельской местности и малых городах) и/или государственную опеку[1]. В то же время распределение квот на прием беженцев по российским регионам показывает, что определенная часть глав регионов в условиях испытываемых собственных кадровых трудностей и демографических проблем сознательно идет на прием большего числа переселенцев, чем им могло быть предложено федеральным руководством, – иными словами, предпочитает стратегию (иметь кадры) тактике (трудности с текущим приемом). Среди них Калужская, Калининградская, Нижегородская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Новосибирская области, Башкортостан.

5.2.4. Внешняя трудовая миграция

Согласно сведениям Центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в РФ (ЦБД УИГ) ФМС России, получаемым при фиксации въездов и выездов мигрантов в/из России, на территории России в 2014 г. находилось 11,1 млн иностранных граждан и лиц без гражданства[2]. В соответствии со своим функциональным назначением в ЦБД УИГ фиксируются все «внешние мигранты», независимо от срока их пребывания в России[3] и цели пребывания (работа, туризм, лечение, командировки, визиты к родственникам и т.п.). Исходя из этих данных и возможных соотношений по целям и срокам пребывания, эксперты оценивают среднегодовое количество трудовых мигрантов в России в 6 млн человек[4]. Доля легализованных трудовых мигрантов менялась в 2000–2010-х годах и сейчас, по данным главы ФМС России К. Ромодановского, доходит до 50%: «законно трудятся 2,7 млн человек, незаконно, по оценкам Федеральной миграционной службы, – 2,9 млн»[5].

---

[1] Подробнее об этом см.: Витковская Г.С. Вынужденная миграция в Россию: итоги десятилетия / Миграционная ситуация в странах СНГ// Под ред. Ж.А. Зайончковской. М.: Комплекс-Прогресс, 1999. С. 159–194.

[2] Официальный сайт ФМС России. http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/9482/

[3] По данным главы ФМС России К. Ромодановского, треть въезжающих в Россию иностранцев не задерживается в стране дольше 7 дней // РИА Новости, 02.02.2012 г.

[4] Такие оценки – результат оценочных расчетов, приведенных в работах: Чудиновских О.С., Денисенко М.Б., Мкртчян Н.В. Временные трудовые мигранты в России // Демоскоп Weekly, 2013. № 579–580. http://demoscope.ru/weekly/2013/0579/tema01.php, а также Флоринская Ю.Ф., Мкртчян Н.В., Малева Т.М., Кириллова М.К. Миграция и рынок труда. Ин-т социального анализа и прогнозирования. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2015. (Научные доклады: социальная политика). С. 58–59.

[5] Грицюк М. Въезжаем в Новый год // Российская газета, 28.12.2014 г.

Легализованная составляющая складывалась из мигрантов, работавших по так называемым «обычным» разрешениям на работу (в рамках квот и вне списков квалифицированных специалистов отдельных профессий (КС)); по разрешениям на работу для высококвалифицированных специалистов (ВКС) и квалифицированных специалистов; по патентам для работы у физических лиц. Кроме того, официальное право на работу в России без дополнительных документов имеют: граждане стран – членов Евразийского союза (в 2014 г. – Белоруссия и Казахстан), иностранцы, проживающие в России по разрешению на временное проживание (РВП)[1] или имеющие вид на жительство.

Динамика числа оформленных документов для легализации статуса трудового мигранта представлена в *табл. 12*[2]. Число выданных разрешений на работу за 2014 г. практически не изменилось по сравнению с 2013 г. При этом ощутимый прирост зафиксирован по выданным патентам на работу у физических лиц – оно превысило 2 млн. Соответственно более чем вдвое выросли и поступления в бюджет от продажи патентов. Темпы роста потока ВКС и КС существенно сократились: если в 2013 г. по отношению к 2012 г. эта категория выросла почти втрое, то в 2014 г. по сравнению с 2013 г. – чуть меньше чем на 25%. По-видимому, в связи с серьезными ограничениями, которые подразумевают «опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности»[3], а главное – размер зарплаты этих работников, можно полагать, что достигнут некоторый «потолок» их возможного привлечения.

Таблица 12

Число документов, оформленных трудовыми мигрантами в России, и доходы бюджета от проданных патентов, 2011–2014 гг.

	2011	2012	2013	2014
Выдано разрешений на работу, шт.	1195169	1340056	1273984	1303258
Оформлено патентов, шт.	865728	1289204	1537832	2386641
Доходы бюджетов от проданных патентов, тыс. руб.	3558532,4	6674916,7	8395775,5	18311659,7
Оформлено разрешений на работу ВКС и КС	54861	55848	156655	194925

Источник: ФМС России.

Помесячные данные по выданным разрешительным документам (*рис. 2*) за 2012–2014 гг. демонстрируют почти идентичную картину с двумя пиками: для разрешений на работу – это декабрь и апрель-май. Для покупки патентов второй пик более пролонгирован и длится до июля. Ввиду отсутствия специальных исследований можно предположить, что дополнительный летний «навес» формируют те мигранты, которые приезжают трудиться на сезонных работах у физических лиц. В то время как фоновый межпиковый уровень в значительной степени создают мигранты, которые используют патент как «прикрытие» и трудятся не столько в частных домохозяйствах, как это должно было бы быть исходя из дей-

[1] С 2013 г.

[2] Отметим, что статистика оформленных патентов, как и другая миграционная, запутанна, она отражает не численность лиц, работающих по патентам, а количество оформленных патентов, которые, например, могут приобретаться одним мигрантом несколько раз в течение года.

[3] Статья 13.2 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

ствовавшего вплоть до 2014 г. законодательства, сколько у тех же юридических лиц.

При обследовании трудовых мигрантов, проведенном Левада-центром для НИУ ВШЭ (2011 г.), выявилось, что «свыше 3/5 «патентников» не только не работали у физических лиц на момент обследования, но и вообще не имели опыта такой работы»[1] и, значит, не имели законных оснований для занятий трудовой деятельностью в России. И наоборот, работающие у физлиц не особенно стремятся пока покупать патенты, так как, работая в домохозяйствах, ощущают себя относительно защищенными: согласно обследованию, проведенному Центром миграционных исследований (2013 г.), среди мигрантов, занятых домашних трудом, только порядка 20% имели на руках патент[2]. Значительное увеличение числа купленных патентов, наблюдаемое в январе–июле 2014 г. по отношению к аналогичным периодам прошлого года, и практически полное отсутствие роста в последующие месяцы могло бы некоторым образом маркировать экономический кризис, если бы не более чем двукратный рост в декабре (по сравнению и с ноябрем, и с декабрем 2013 г.). Скорее всего это взрывное увеличение стало реакцией на сообщения об установлении дифференцированной по регионам цены патента и значительном повышении его стоимости с 1 января 2015 г. При этом патент, оплаченный в декабре 2014 г. на три месяца (максимально возможный срок) по старым ценам, действителен до марта 2015 г.

В 2014 г. (июле, августе, сентябре) впервые в России было проведено федеральное статистическое наблюдение (выборочное обследование)[3] за использованием труда мигрантов домохозяйствами и индивидуальными предпринимателями[4]. Его результаты позволяют оценить распространенность внешней и внутренней трудовой миграции, количественное распределение трудовых мигрантов по видам выполняемых работ, странам происхождения и пр. При этом сведения о трудовых мигрантах собирались независимо от правового статуса их нахождения в России.

Согласно полученным данным, в III кв. 2014 г. на работу в домохозяйствах было привлечено 1663,4 тыс. человек, в том числе 1340,3 тыс. человек – иностранные работники. Это примерно на 1 млн (или в 1,8 раза) больше, чем количество оформленных патентов (по данным ФМС России). Однако если расхождения в численности работающих по патентам значительны, то разногласий в географии выхода работников существенно меньше (*рис. 3*). На долю выходцев из Узбекистана и Таджикистана приходится более 60% проданных патентов[5], или около 55%, по данным наблюдения. Значительны совпадения и по другим ключевым странам – донорам трудовых мигрантов: Украине, Молдавии.

---

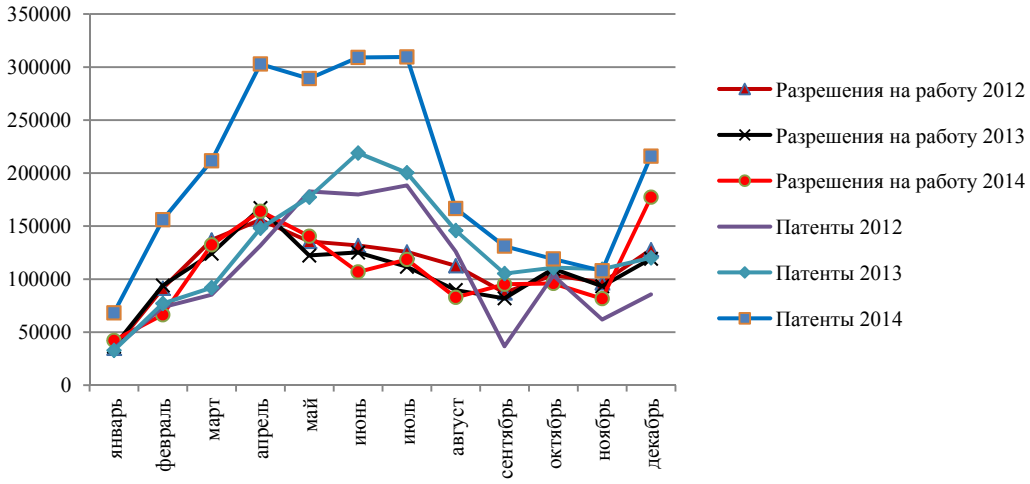
[1] Мукомель В.И. Трансформация миграционных потоков: циркулярные миграции // Миграционное право. 2012. № 3. С. 28–32.

[2] Карачурина Л.Б., Полетаев Д.В., Флоринская Ю.Ф., Ватлина Э.С. Домашние работники в России и Казахстане: оценка положения домашних работников на рынках труда России и Казахстана/ Науч. ред. Ж.А. Зайончковская. ООН-Женщины. Алматы, 2014.

[3] Проведено Росстатом. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/imigr/index.html

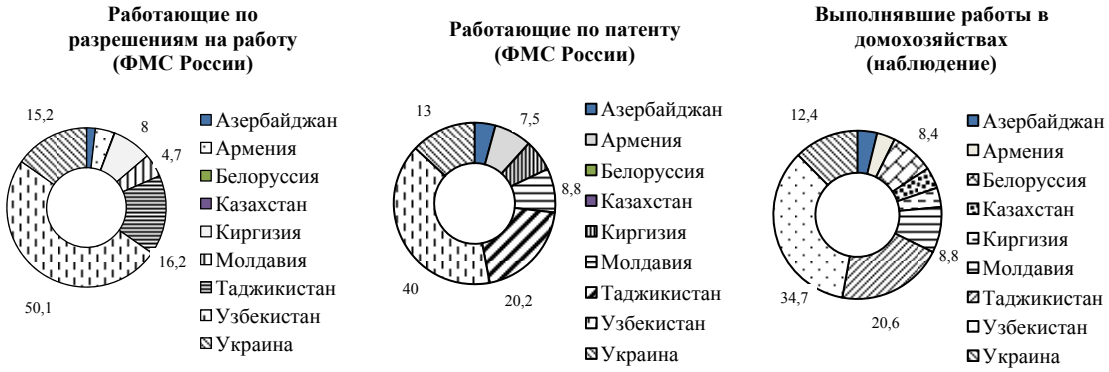
[4] В рамках выборочного наблюдения во всех субъектах РФ было опрошено около 90 тыс. домохозяйств, в которых проживает население в возрасте 15–72 лет.

[5] По данным за январь–сентябрь 2014 г. // Россия и страны СНГ 2014. Росстат, 2015.



Источник: ФМС России.

Рис. 2. Оформление разрешений на работу и покупка патентов иностранными работниками в России, январь–декабрь 2012–2014 гг., шт.

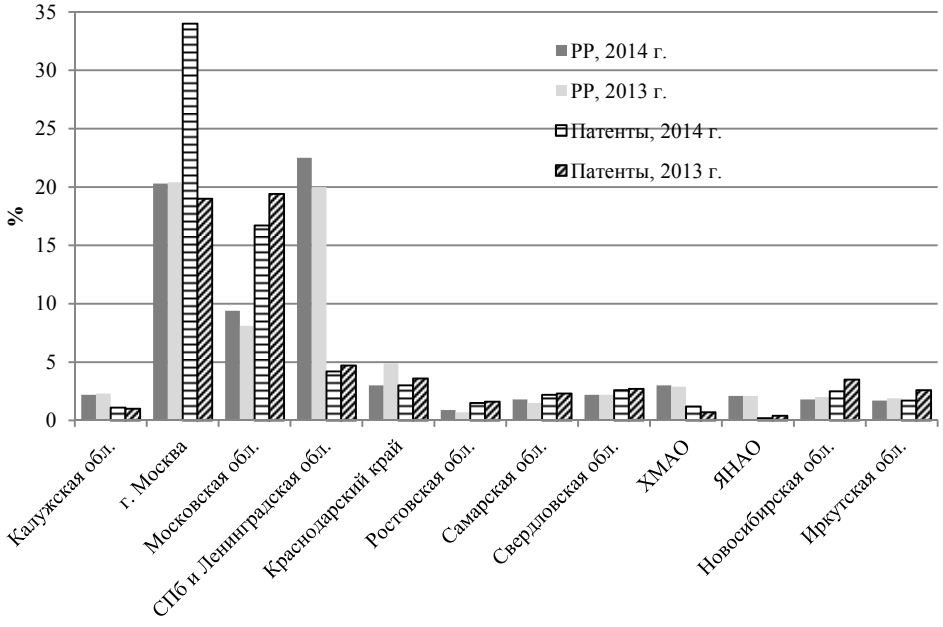


* для работающих по разрешениям на работу и работающим по патенту – за январь–сентябрь 2014 г.
Источник: Россия и страны СНГ 2014. Росстат, 2014.
** Для выполнявших работы в домохозяйствах – за III кв. 2014 г.
Источник: федеральное статистическое наблюдение за использованием труда мигрантов домохозяйствами и индивидуальными предпринимателями – 2014. Росстат, 2015.

Рис. 3. Распределение трудовых мигрантов по странам СНГ, гражданами которых они являются, %

Региональные данные наблюдения меньше выделяют столицу и область, чем это следует из данных ФМС России: согласно наблюдению, 40,6% иностранных работников в домохозяйствах страны работали в Москве и Московской области. По данным ФМС России, в Московском регионе трудилось 50,7% иностранцев, купивших патенты. В то же время роль Санкт-Петербурга и Ленинградской области, по наблюдению (10,2%), заметно выше, чем по данным ФМС России (4,2%). При анализе регионального распределения следует обратить внимание на еще несколько фактов (*рис. 4*):

– концентрация мигрантов (причем работавших как по разрешениям на работу, так и по патентам) в десяти наиболее привлекательных регионах высокая в 2013 г., в 2014 г. стала еще больше – на уровне 67% и 69% по разрешениям на работу и патентам соответственно, тогда как еще год назад она составляла 65% и 59%. Даже в регионах, возглавляемых городами-миллионниками, доля патентников редко превышает 2%. Представляется, что это очередное свидетельство узости рынка труда, слабости инвестиционных процессов, низкого платежеспособного спроса даже в крупнейших городах;
– случаев несовпадения лидеров по доле оформленных разрешений на работу и купленных патентов всего несколько: нефтегазодобывающие округа России (ХМАО – Югра и ЯНАО), Калужская область – в числе лидеров по разрешениям на работу, но купивших патенты в них существенно меньше, противоположна ситуация в Ростовской, отчасти Самарской областях. По-видимому, там, где задействован крупный производственный бизнес, ниже значимость неформального сектора, и реальная, а не формальная документированность мигрантского труда была выше.

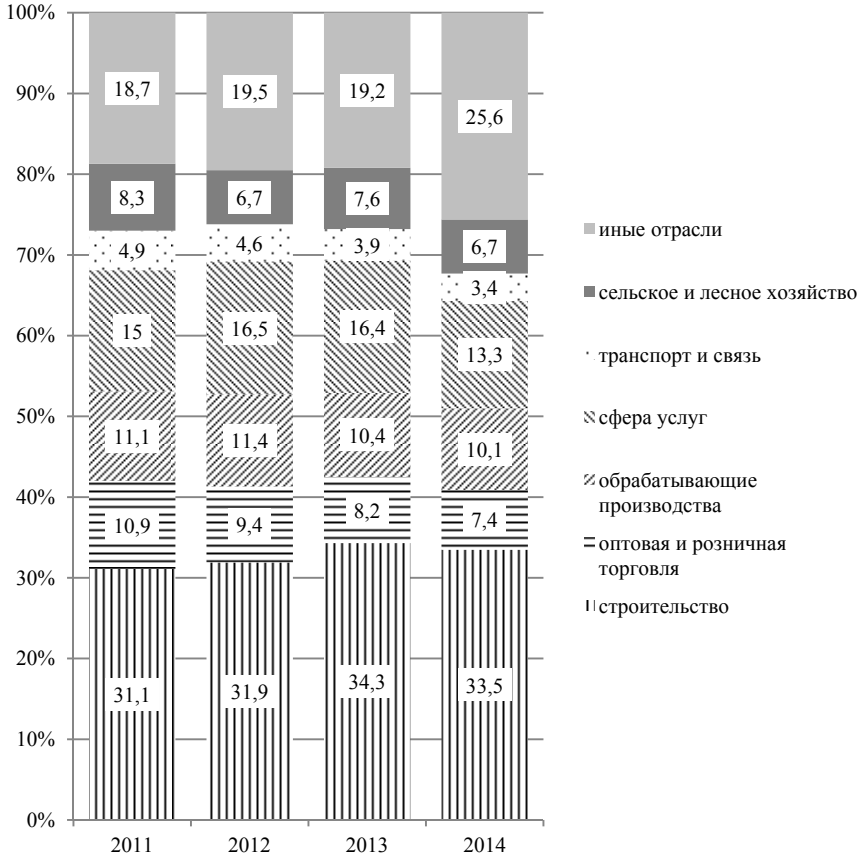


Источник: ФМС России.

Рис. 4. Распределение числа выданных разрешений на работу (РР) и купленных патентов по регионам России, в % от соответствующего значения по РФ в целом, 2013–2014 гг.

Отраслевое распределение безвизовых работников, на которых работодатели заполняют уведомления о заключении с ними трудового или гражданско-правового договора (в последние годы примерно 70% от числа разрешений на работу), выявляет тенденцию постепенного увеличения дифференциации сфер приложения мигрантского труда (*рис. 5*). Занятость в «иных отраслях» растет, в дру-

гих подвижки незначительны[1]. Доля занятых в строительстве лишь незначительно снизилась по сравнению с прошлым годом. В строительстве по-прежнему задействован каждый третий легитимно трудящийся мигрант из стран СНГ. Отсутствие корреляции между фиксировавшимся на протяжении 2014 г. снижением объема работ в строительстве (не менее чем на 5 п.п. по данным за январь–октябрь) и портфеля заказов в отрасли[2], по-видимому, свидетельствует о значительной доле неформально занятых в этой отрасли.



Источник: ФМС России (статистическая форма 1-РД).

Рис. 5. Отраслевая структура занятости иностранных работников-безвизовиков в России (по уведомлениям о заключении трудового или гражданско-правового договора), 2011–2014 гг., %

Действовавшие в 2007–2013 гг. отраслевые ограничения были связаны с несколькими отраслями (видами деятельности), причем доли возможного присутствия в них иностранцев почти ежегодно менялись. Идея регулирования присутствия иностранцев в определенных отраслевых нишах сохранялась и в 2014 г., и еще более упрочилась в планах на 2015 г. Например, квота на использование ино-

[1] К сожалению, набор отраслей, закрепленный в форме 1-РД ФМС России, не соответствует ОКВЭД и не позволяет корректно сравнивать отраслевую структуру занятости российских работников и мигрантов.

[2] Социально-экономическое положение России в январе–октябре 2014 г. // Росстат, 2014.

странных работников в розничной торговле в 2008–2011 гг. была нулевой, затем – в 2012–2013 гг. – введена 25%-ная квота для работников в сфере продажи алкоголя, включая пиво, а в 2014 г. – сокращена до 15%[1].

Жесткое квотирование в розничной торговле приводит, по сути, к борьбе с малым бизнесом в этой отрасли, так как крупные ритейлеры уже давно понимают, какие «схемы» найма работников экономичнее для них, небольшие же магазины шаговой доступности таких возможностей не имеют. В 2013–2014 гг. действовали также нулевая квота для занятости иностранцев в розничной торговле фармацевтическими товарами и розничной торговле в палатках, на рынках и вне магазинов и 25%-ная квота в «прочей деятельности» в спорте[2]. В 2015 г. список отраслей, подвергаемых регулированию доли занятых иностранцев в них, расширится[3]: вводится 50%-ная квота для овощеводства, 15%-ная – для розничной торговли табачными изделиями, 50%-ная – для деятельности в «прочем сухопутном транспорте»[4]. Эти параметры, с одной стороны, призваны дать преференции местным работникам в преддверии грядущего кризиса на рынке труда, способствовать снижению уровня безработицы среди российских граждан – особенно среди выпускников, не имеющих опыта работы. С другой стороны, новые квоты вряд ли отразятся на рынке труда, так как лишь фиксируют существующее положение.

Данные Банка России о переводах физических лиц из РФ в другие страны за I–III кварталы 2014 г. показывают, что объемы переводов в страны дальнего зарубежья по-прежнему более чем вдвое превышают общий объем личных трансфертов в страны СНГ. Зато впервые за длительное время объем переводов за каждый квартал 2014 г. был меньше объемов переводов за соответствующие кварталы 2013 г. Начиная с 2006 г. такая ситуация наблюдается в 2014 г. уже второй раз – впервые это отмечалось в 2009 г. по отношению к предыдущему году и было одним из маркеров кризиса (*рис. 6*). Одновременно средняя сумма операции стала самой низкой за все время наблюдений. Причинами этого могут быть как рост доступности для мигрантов переводов из России в страны СНГ (снижение цены переводов, насыщение соответствующей инфраструктурой) и отсутствие необходимости в кооперировании для осуществления перевода, так и снижение для мигрантов разницы между их зарплатой и увеличившимися в связи с инфляцией расходами в России (на аренду жилья, продукты питания, транспорт). Снижение объема переводов в страны, сильно зависящие от личных переводов мигрантов из России (в первую очередь это экономики Таджикистана, Молдавии, Киргизии и

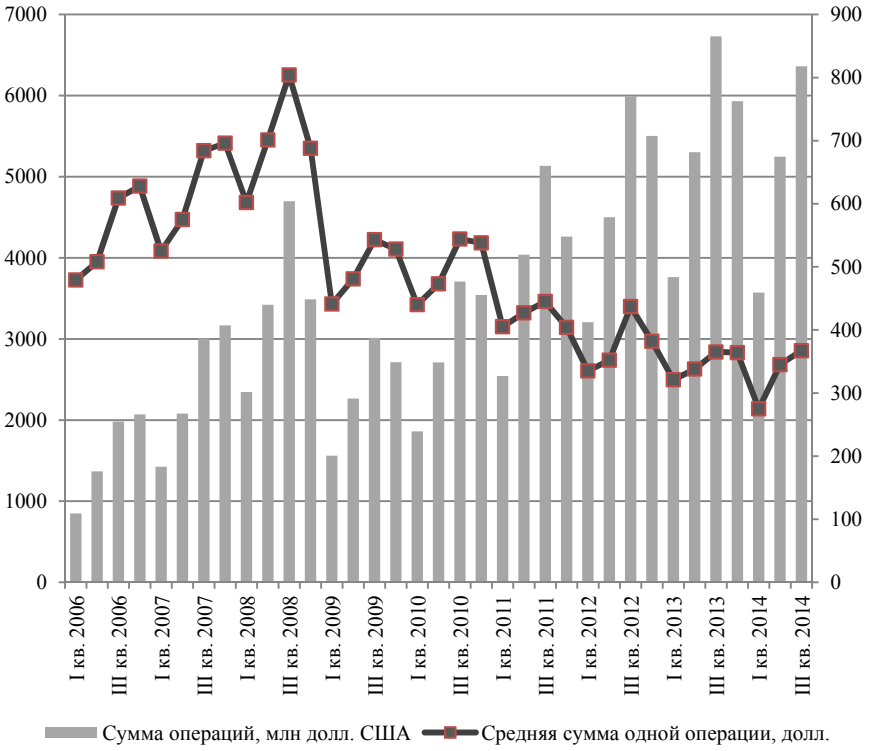
[1] Постановление правительства РФ от 19.12.2013 г. № 1191 «Об установлении на 2014 г. допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли и в области спорта на территории Российской Федерации».

[2] Сюда входит деятельность по организации и проведению различных спортивных мероприятий, а также деятельность самостоятельных спортсменов и атлетов, судей, тренеров, инструкторов и т.п.

[3] Постановление правительства РФ от 19.12.2014 г. № 1420 «Об установлении на 2014 г. допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации».

[4] Однако предложение по нормированию иностранцев в строительстве (50%), выдвинутое Минтрудом, не нашло поддержки в правительстве / Мануйлова А. Мигрантам выделят долю // Коммерсантъ, 3.12.2014 г.

Узбекистана), вынуждают правительства этих стран искать иные каналы подпитки своей экономики, главным образом за счет Китая[1].



Источник: данные ЦБ РФ. http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=CrossBorder/C-b_trans_13.htm&pid=svs&sid=TGO_fiz

Рис. 6. Перечисления средств из России в страны СНГ, согласно статистике трансграничных операций физических лиц, I кв. 2006 г. – III кв. 2014 г.

* * *

Таким образом, тревожная общественно-политическая и экономическая ситуация на миграционные процессы в России существенным образом еще не повлияла (по крайней мере, это однозначно не видно из тех статистических показателей, которые доступны для анализа). Масштабные изменения в законодательстве, которые готовились и разрабатывались в течение всего 2014 г., начинают действовать только в 2015 г., их действие пока также не оказало влияния на миграционную ситуацию в 2014 г., которая в целом находилась в фазе «напряженного ожидания».

[1] Фарчи Д. Поток денежных переводов из России иссякает, Таджикистан возлагает надежды на Китай // Financial Times. 23.10.2014 г. Опубл. на InoPressa.Ru.

5.3. Высшее образование в 2014 г.: противоречивость реформаторских действий

В 2014 г. организационно-экономическое реформирование системы профессионального образования продолжалось по следующим основным направлениям:

- реструктуризация сети вузов на основе мониторинга их состояния, выявление образовательных организаций, имеющих признаки неэффективности, и принятие по ним трех типов решений: ликвидация, присоединение к другим вузам, постановка на контроль для устранения недостатков (нарушений) в деятельности. При этом нарушения в деятельности вузов – это либо прием в образовательную организацию студентов с низкими баллами ЕГЭ, либо дефицит учебно-лабораторных площадей (лицензионный показатель), либо низкий кадровый потенциал вуза (лицензионный показатель). Фактически речь идет о реструктуризации сети вузов административными методами;
- частичное изменение процедуры и ужесточение контроля при сдаче ЕГЭ как некоего пропуска в высшее образование;
- поэтапное введение унифицированных (единых) нормативов бюджетного финансирования (один и тот же набор нормативов применяется ко всем вузам, при этом нормативы дифференцированы по 9 группам направлений подготовки (специальностям), уровням образования и формам обучения);
- контроль за ценами платного обучения, недопущение перекрестного субсидирования (однако только со стороны бюджетного субсидирования платных студентов, в то же время со стороны платных студентов такое субсидирование допускается);
- повышение заработной платы педагогических работников организаций профессионального образования (профессорско-преподавательского состава (ППС) вузов, преподавателей и мастеров производственного обучения организаций среднего профессионального образования (СПО)).

Все эти реформы идут уже несколько лет. Так, с 2012 г. проводится мониторинг эффективности вузов, в результате которого осуществляется интенсивное закрытие негосударственных вузов и филиалов негосударственных вузов, а также филиалов государственных вузов. Кроме того, происходит объединение высших учебных заведений. В результате общее число вузов стало в последние годы быстро сокращаться (*табл. 13*).

Таким образом, после роста числа вузов до 2010/11 учебного года началось их сокращение (еще до введения мониторинга в связи с падением численности студентов). Пик и числа вузов, и студенческого контингента был достигнут в 2008 г. (1134 вуза и 7,5 млн студентов). С тех пор общее число вузов снизилось на 14,6%, а общая численность студентов – на 24,8%. Именно более быстрое снижение количественных показателей контингента по сравнению с сокращением числа вузов является побудительным мотивом к дальнейшей реструктуризации вузовской сети.

К 2020 г. согласно Государственной программе «Развитие образования на период 2013–2020 гг.» число государственных вузов должно сократиться не менее чем до 500 (в настоящее время их насчитывается 578, в 2009 г. их было 662). Это не означает, что государственные вузы были ликвидированы, – основной мерой в

государственном секторе было присоединение более слабых вузов к более сильным. При этом нередки случаи, когда присоединяемый слабый вуз по численности студентов был крупнее, чем тот вуз, к которому его присоединяли (наиболее ярким примером здесь может быть присоединение Российского государственного торгово-экономического университета к РЭУ им. Г.В. Плеханова). В результате возникают угрозы падения эффективности деятельности уже объединенного вуза, одновременно он становится слишком большим, чтобы для него возникал риск закрытия (too big to fail).

Таблица 13

Число российских вузов и численность студентов в них в 2000/01 – 2013/14 учебных годах

Годы	Число образовательных организаций	Численность студентов, всего, тыс. чел.
2000/01	965	4741,4
2005/06	1068	7064,6
2006/07	1090	7309,8
2007/08	1108	7461,3
2008/09	1134	7513,1
2009/10	1114	7418,8
2010/11	1115	7049,8
2011/12	1080	6490,0
2012/13	1046	6073,9
2013/14	969	5646,7

Источник: Росстат, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/vp-obr1.htm.

Вместе с тем пока еще рано говорить о результатах происходящей реструктуризации: они в полной мере не успели проявиться. Тем более что на эффективность деятельности вузов значительно большее влияние в ближайшей перспективе будут оказывать вводимые нормативы финансирования, повышение заработной платы профессорско-преподавательского состава и регулирование платы за обучение для платных студентов (см. ниже).

Что касается ужесточения контроля за ЕГЭ, то результатом этого стало падение среднего балла практически по всем предметам, по которым проводился экзамен. Более подробно эта ситуация была рассмотрена нами ранее[1]. Там же были проанализированы и последствия изменения процедуры сдачи ЕГЭ, прежде всего введения сочинения как допуска к Единому экзамену. Представляется, что никаких значимых перемен эта мера не вызовет, но общественность и учительское сообщество будут удовлетворены, поскольку их требование учтено.

Между тем по трем реформаторским позициям – повышению заработной платы ППС вузов, принятой модели их нормативного подушевого финансирования и регулирования на основе нормативов цен (стоимости) платного обучения – ситуация становится все более противоречивой, что будет негативно отражаться на развитии все системы высшего образования. Именно поэтому данная ситуация рассматривается нами достаточно подробно.

[1] Клячко Т. ЕГЭ-2014: основные результаты// Экономическое развитие России. 2014. № 8. С. 36–37.

Наиболее ярко указанные противоречия проявляются при сопоставлении бюджетного финансирования учебной группы из 25 студентов[1] на основе утвержденных подушевых нормативов и потребности в бюджетных средствах для оплаты труда преподавателей, обучающих данную учебную группу.

В 2014 г. для направлений подготовки (специальностей), не требующих лабораторного оборудования, норматив подушевого финансирования был установлен в размере 63370 руб. Совершенно понятно, что за указанные средства нельзя обучить одного студента. Но, как показывают расчеты, на эти средства нельзя организовать и нормальный образовательный процесс для учебной группы из 25 человек.

Нормативная численность студентов, приходящихся на одного преподавателя, до 2014 г. составляла 10:1. В 2014 г. Минфин предложил ее увеличить до 12:1. В *табл. 14* представлен расчет потребности в бюджетных средствах на учебную группу, который проведен исходя именно из указанной нормативной величины в 12 студентов на одного преподавателя.

Таблица 14

Расчет потребности в бюджетных средствах на оплату труда преподавателей при обучении студенческой группы в 25 человек, обучающихся на бюджетных местах по направлению подготовки (специальности), не требующего лабораторного оборудования (бакалавриат, специалитет)

Норматив подушевого финансирования (НПФ) – **63370**
Группа 25 человек, число преподавателей при соотношении 1:12 равняется 2,1 преподавателя
Объем выделяемых на данную группу бюджетных средств в год: 63370 * 25 = **1584250** руб.
Среднемесячная заработная плата ППС за 9 месяцев 2014 г. составила, по данным Росстата, 42822 руб. (135,6% по экономике России)
Соответственно годовая заработная плата 2,1 преподавателя с начислениями равняется: 42822 * 2,1 * 12 * 1,302 = **1405006,9** руб., или **88,7%** от объема бюджетных средств, приходящихся на данную учебную группу

Источник: рассчитано по данным Росстата (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/)и Минобрнауки (http://минобрнауки.рф /документы/3927).

При затратах на заработную плату ППС в размере 88,7% от выделяемого объема бюджетных средств вуз не сможет ни нормально развиваться, ни повышать качество образования, что является декларируемой целью проводимых реформ.

Это означает, что «чисто» гуманитарные и социально-экономические вузы (поскольку они не требуют лабораторного оборудования) при установленных нормативах подушевого финансирования выживать смогут только за счет привлечения платных студентов, повышая при этом плату за обучение значительно выше данных нормативов. Но это возможно только в случае, если в регионе есть достаточный платежеспособный спрос на указанные направления подготовки. Между тем, например, по направлению подготовки «Математика», которое также финансируется по нормативу, равному 63370 руб., поскольку не требует использования специального оборудования, такой спрос практически полностью отсутствует (*табл. 15*).

Как видно из *табл. 15*, в 2014 г. сколько-нибудь значимый платный прием по рассматриваемым направлениям подготовки (специальностям) в данном вузе

[1] 25 студентов – нормативная численность учебной группы.

наблюдался только по направлению подготовки «Фундаментальные информатика и информационные технологии» (бакалавриат) и составил 15 человек из принятых 35 человек. И такая ситуация представляет собой правило, некоторые исключения из которого можно наблюдать только в Москве и Санкт-Петербурге.

Таблица 15

Численность бюджетных и платных студентов по некоторым направлениям подготовки на 1-м курсе государственного университета (национальный исследовательский университет) в крупном городе в 2014 г.

Национальный исследовательский университет в крупном городе – прием 2014/15 учебного года					
Форма обучения	**Направление (специальность) по ФГОС**	**Подано заявлений**	**Принято на 1-й курс, чел.**		**Квалификация**
			всего	**в т.ч. с возмещением затрат**	
Очная	010100 - Математика	0	0	0	Бакалавр
Очная	010100 - Математика	21	20 (20)	0	Магистр
Очная	010200 - Математика и компьютерные науки	437	64 (60)	4	Бакалавр
Очная	010300 - Фундаментальные информатика и информационные технологии	370	35 (20)	15	Бакалавр
Очная	010300 - Фундаментальные информатика и информационные технологии	25	15 (15)	0	Магистр
Очная	010400 - Прикладная математика и информатика	363	50 (15)	5	Бакалавр
Очная	010400 - Прикладная математика и информатика	26	21 (21)	0	Магистр
Очная	010500 - Математическое обеспечение и администрирование информационных систем	307	13 (10)	3	Бакалавр
Очная	010800 - Механика и математическое моделирование	317	25 (20)	5	Бакалавр
Очная	010800 - Механика и математическое моделирование	11	10 (10)	0	Магистр

Примечание: в скобках указан бюджетный прием.
Источник: www.edu.ru

Для направлений подготовки, требующих лабораторного оборудования, нормативы подушевого финансирования были установлены в 2014 г. в размере 67060 руб. Естественно считать, что разница между двумя нормативами подушевого финансирования обусловлена расходами на содержание и обслуживание именно лабораторного оборудования, т.е. на эти цели должно приходиться 3690 руб. в расчете на одного студента, или 92250 руб. в расчете на учебную группу в 25 человек. Но далее мы возвращаемся к ранее рассмотренной ситуации по оплате труда преподавателей данной группы, которая в этом случае составит 83,7% от выделенных на указанную группу бюджетных средств, при этом какой-либо фи-

нансовый маневр возможен практически только за счет сокращения расходов на содержание и обслуживание лабораторного оборудования[1].

При подготовке кадров по направлениям (специальностям), требующим особо сложного лабораторного оборудования, доля заработной платы в общем объеме бюджетных средств, выделенных на учебную группу в 25 человек, понизится до 80,7%, оставаясь, тем не менее, крайне высокой. И только по приоритетным специальностям, по которым норматив подушевого финансирования был установлен в 2014 г. в размере 112000 руб. в год, она опустится до 50,2%.

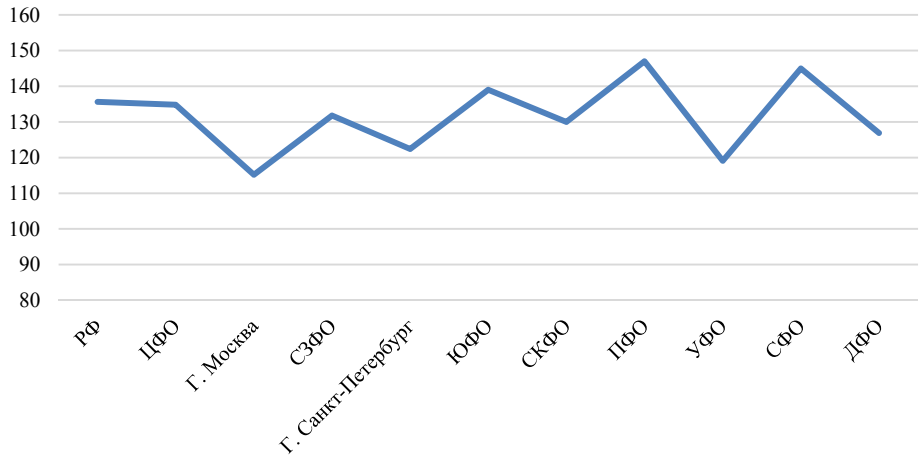
Таким образом, вузы, казалось бы, экономически стимулируются к переориентации на подготовку кадров по приоритетным специальностям. В известной мере это может повлиять на структуру подготовки в сторону большего набора студентов, например, на определенные инженерно-технические специальности. Но успешной такая политика станет только в том случае, если выпускники, окончившие вузы по этим специальностям, смогут найти работу с достойной заработной платой. Пока же они в основном, оканчивая технические вузы по указанным приоритетам, претендуют не на работу по специальности, а на рабочие места в премиальных секторах российской экономики: секторе ИКТ, финансовой деятельности, нефтегазовом комплексе и некоторых сегментах сферы услуг, в том числе деловых. В связи с этим используемый в мониторинге эффективности деятельности вузов показатель трудоустройства выпускников может рассматриваться только в самом общем виде без привязки к направлению подготовки (специальности), по которому обучался студент. Следует отметить, что и среди выпускников престижных западных университетов примерно 40% работают не по полученной специальности, особенно если речь идет о бакалавриате. Это связано с тем, что высшее образование на его первом уровне все больше становится общим высшим образованием с элементами профильной подготовки.

При сохранении внедряемого подхода к нормативному подушевому финансированию вузов в особенно тяжелом положении оказываются государственные вузы Москвы и Санкт-Петербурга, поскольку в столицах уровень средней заработной платы значительно выше, чем в большинстве российских регионов (*рис. 7*).

В Москве средняя заработная ППС вузов за 9 месяцев 2014 г. (данных за 2014 г. на момент подготовки обзора не было) составила 67859 руб., или 115,2% от средней по экономике столицы, в Санкт-Петербурге – 47845 руб. и 122,4% соответственно. Достаточно низкий результат в Уральском федеральном округе, что связано с тем, что в Ямало-Ненецком автономном округе при средней заработной плате по данному региону, равной 74514 руб., средняя заработная плата преподавателей вузов составила 73520 руб., или 98,7% от среднего уровня. При этом в Свердловской области (тот же УФО) средняя зарплата ППС вузов достигала 155,8% от средней по экономике данного субъекта Федерации (45,2 тыс. руб. про-

[1] При этом отсутствует сколько-нибудь четкое обоснование расходов на обслуживание и содержание лабораторного оборудования. Так, например, в одном вузе на лабораторном оборудовании обучается 3 группы (соответственно расходы на содержание и обслуживание составят 276750 руб.), а в другом – 5 групп (расходы составят 461250 руб.). Вполне возможно, что в первом вузе средств на содержание и обслуживание этого оборудования будет не хватать, а во втором их будет в избытке, притом что оптимальным будет обучение на этом оборудовании 4 учебных групп.

тив 29,0 тыс. руб.). Аналогично в ЦФО во Владимирской области показатель соотношения средней заработной платы преподавателей вузов и средней заработной платы по региону равнялся 173,8%, притом что по абсолютной величине средняя зарплата ППС владимирских вузов была в 1,8 раза ниже средней заработной платы вузовских преподавателей в Москве.



Источник: Росстат. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/

Рис. 7. Средняя заработная плата ППС вузов по отношению к средней по экономике федеральных округов, Москвы и Санкт-Петербурга в III кв. 2014 г., %

Вместе с тем нормальное функционирование многих московских и петербургских гуманитарных, экономических и управленческих вузов, не вошедших в число национальных исследовательских университетов, но востребованных и обеспечивающих достаточно высокое качество образования, становится возможным только при резком расширении платных образовательных услуг и повышении платы за обучение, поскольку для них дефицит по заработной плате ППС будет только нарастать. Так, для Москвы расчет, подобный общероссийскому (*табл. 14*), представлен на примере направления подготовки «Экономика» (*табл. 16*).

Таблица 16

Дефицит бюджетного финансирования социально-экономических и гуманитарных вузов в Москве (направление подготовки «Экономика») в 2014 г. при использовании принятой модели нормативного подушевого финансирования (в расчете на 1 учебную группу)

Норматив подушевого финансирования (НПФ) – **63370**
Группа 25 человек, число преподавателей при соотношении 1:12 равняется 2,1 преподавателя
Объем выделяемых на данную группу бюджетных средств в год: 63370 * 25 = **1584250** руб.
Среднемесячная заработная плата ППС в 2014 г. в Москве составила, по данным Росстата, 67859 руб. (115,2% от средней заработной платы в Москве)
Соответственно годовая заработная плата 2,1 преподавателя с начислениями равняется: 67859 * 2,1 * 12 * 1,302 = **2226481** руб., или **88,7%** от объема бюджетных средств, приходящихся на данную учебную группу
Таким образом, дефицит бюджетных средств в расчете на 1 учебную группу составляет в экономических и управленческих вузах Москвы в среднем 642231 руб.

Рассмотрим, какова должна быть плата за обучение в социально-экономических и/или гуманитарных вузах Москвы для покрытия хотя бы дефицита по заработной плате ППС. Предположим для простоты, что в учебной группе 50% студентов учатся за счет бюджетных средств, а 50% – за плату.

В сделанных предположениях объем выделенных бюджетных средств на группу составит 792125 руб., а потребность в средствах для годовой оплаты труда ППС – 2226481 руб. Соответственно получаем, что плата за обучение платных студентов должна покрывать как минимум разницу в 1434356 руб., или в расчете на 1 платного студента быть не ниже 114748,5 руб., т.е. более чем в 2 раза превышать бюджетный норматив.

Если же исходить из того, что оплата труда ППС не должна составлять более 50% в расходах вуза, идущих на осуществление образовательной деятельности[1], то получаем повышение платы за образование для платных студентов в среднем до 292867 руб., что выше норматива в 4,6 раза. Представляется, что даже вузы Москвы не смогут взимать столь высокую *среднюю* плату за обучение со всего контингента, который на платной основе обучается на направлениях подготовки (специальностях), не требующих лабораторного оборудования (подготовка в бакалавриате или специалитете экономистов, управленцев, юристов, психологов, математиков и многих других). Более того, при сохранении вводимой модели нормативного подушевого финансирования вузов для среднего класса Москвы и Санкт-Петербурга, который в условиях экономического кризиса попадет под удар, доступность качественного социально-экономического, а также гуманитарного и некоторых других направлений подготовки может резко снизиться. Между тем именно для этого социального слоя доступность качественного высшего образования представляет собой значимую социальную ценность, обеспечивая его – данного слоя – воспроизводство.

Следует отметить, что для направлений подготовки (специальностей), требующих лабораторного и особо сложного лабораторного оборудования, плата за образование должна будет составить в технических вузах Москвы и Санкт-Петербурга не меньшую, а большую величину, чем в социально-экономических и гуманитарных вузах обеих столиц. Это связано с тем, что в технических вузах доля студентов, обучающихся за плату, как правило, существенно ниже, чем в социально-экономических и гуманитарных.

В то же время в российских дотационных регионах цена (стоимость) платного обучения даже на уровне самых низких нормативов бюджетного финансирования оказывается нередко слишком высокой для подавляющей части населения. Это ведет к тому, что вузы решениями своих ученых советов снижают плату за обучение за счет предоставления на самых разных основаниях многочисленных скидок платным студентам, обходя тем самым установленные требования. Здесь на помощь вузам приходит то обстоятельство, что в указанных регионах средняя заработная плата значительно ниже, чем в столичных городах, хотя и в данном случае низкие значения нормативов в конечном итоге должны привести к деградации материально-технической базы высшего учебного заведения (*табл. 17*).

[1] По нормативам советских времен фонд оплаты труда ППС с начислениями не должен был составлять более 40% бюджетных средств, идущих на осуществление образовательной деятельности.

В дотационных субъектах Федерации с низким уровнем средней заработной платы по региону стоимость платного обучения в вузе может устанавливаться как равной нормативу, так и несколько ниже его величины, – здесь основной стратегией вузов является экономия на масштабе с одновременным увеличением нагрузки на преподавателей. Так, при снижении численности бюджетных студентов в 2014 г. в государственных вузах до 1731,8 тыс. чел. численность преподавателей, их обучающих, должна была бы составить при соотношении 1:10 – 173,2 тыс. чел., а при соотношении 1:12 – 144,3 тыс. чел., т.е. почти на 17% меньше[1].

Таблица 17

Доля заработной платы в бюджетном финансировании государственных социально-экономических гуманитарных вузах в Тамбовской области, %

Норматив подушевого финансирования (НПФ) – **63370**
Группа 25 человек, число преподавателей при соотношении 1:12 равняется 2,1 преподавателя
Объем выделяемых на данную группу бюджетных средств в год: 63370 * 25 = 1584250 руб.
Среднемесячная заработная плата ППС в 2014 г. в Тамбовской области составила **27100** руб. (**136,4%** от средней заработной платы по региону)
Соответственно годовая заработная плата 2,1 преподавателя с начислениями равняется: 27100 * 2,1 * 12 * 1,302 = **889162** руб., или **56,1%** от объема бюджетных средств, приходящихся на данную учебную группу
Таким образом, доля заработной платы в бюджетном финансировании обучения 1 учебной группы составила в 2014 г. **56,1%**

В принципе уменьшение численности ППС происходит и в университетах развитых стран, что становится одной из важных мер по снижению их издержек, которые в последние годы быстро растут[2]. Однако там это сопровождается переходом на новые образовательные технологии, включая и онлайновые курсы, а в России такой трансформации пока не наблюдается. Следует отметить, что переход на современные технологии обучения требует значительных первоначальных расходов для сохранения (поддержания) на прежнем уровне качества образования, в том числе развития на совершенно иной основе университетских библиотек, и только потом обеспечивает экономию затрат.

Для технических вузов при принятой модели нормативного подушевого финансирования экономическая ситуация оказывается не только не легче, а, как уже отмечалось, тяжелее, чем в вузах социально-экономического и гуманитарного профилей, поскольку доля заработной платы в их бюджетах лишь несколько ниже, чем в вузах социально-экономического или гуманитарного профиля, а вот удельный вес платных студентов значительно ниже. Поэтому они стремятся взять как можно больше студентов на бюджетные места, с тем чтобы выбрать бюджетное финансирование полностью, даже если уровень знаний абитуриентов, если судить по баллам ЕГЭ, крайне невысок. Другими словами, в этих вузах «борьба» идет за «массу» бюджетных средств – чем она больше, тем относительно больший финансовый маневр может обеспечить себе высшее учебное заведение.

[1] Расчет произведен в среднем, а не по приведенному контингенту, в последнем случае сокращение преподавательского корпуса было бы еще большим.

[2] По этому поводу см., например, The future of universities. The digital degree. The staid higher-education business is about to experience a welcome earthquake// The Economis. 2014. Jun 28th.

Из расчета, приведенного в *табл 17*, хорошо видно, что добиться дальнейшего повышения заработной платы ППС можно либо за счет резкого увеличения норматива, либо путем урезания всех остальных расходов на образовательную деятельность, или максимально привлекая платных студентов (даже при снижении во многих регионах стоимости их обучения ниже величины подушевого норматива, что формально запрещено). В настоящее время в силу того, что норматив подушевого финансирования задается вузам извне, они используют некоторую комбинацию второго и третьего пути. Без развития образовательного кредитования в нормальном варианте, а не так, как это до последнего времени происходило в Российской Федерации, добиться в ближайшем будущем стоимости обучения, превышающей норматив на очных отделениях вузов для значительного контингента студентов, можно будет только в регионах-донорах, да и там в связи с ухудшением экономической ситуации обеспечить это будет непросто. В основном небольшой дорогой платный контингент сосредоточится в ограниченном числе престижных вузов, а в остальных он либо будет сокращаться, либо в большинстве своем сконцентрируется на заочных отделениях высших учебных заведений, поскольку и подушевой норматив, и, соответственно, плата за обучение будут в этом случае значительно ниже, чем при очном обучении. Так, при подушевом нормативе в 63370 руб. (очная форма обучения) норматив на заочной форме обучения составит 12674 руб., что позволит вузу, установив стоимость платного обучения в размере, например, от 15000 до 30000 руб., получить ощутимый экономический выигрыш при одновременном снижении качества образования. К сожалению, для технических вузов такой выход возможен преимущественно на непрофильных направлениях подготовки.

Таким образом, низкие (по финансовому наполнению) нормативы бюджетного финансирования мотивируют большинство вузов к принятию повышенного числа платных студентов на экономические, управленческие, юридические и ряд других направлений подготовки, поскольку на них существует выраженный спрос со стороны населения. Тем самым в этом сегменте высшего образования наблюдается тенденция к снижению качества подготовки в связи с принятой нерациональной моделью нормативного подушевого финансирования. Вместе с тем при сокращении числа бюджетных мест на экономические и управленческие, а также юридические направления подготовки даже сильные студенты (с высокими баллами ЕГЭ) во многих случаях будут вынуждены платить за получение высшего образования, в то время как студенты со значительно более низкими баллами ЕГЭ, поступившие на технические или естественно-научные направления подготовки (специальности), будут учиться за счет бюджетных средств.

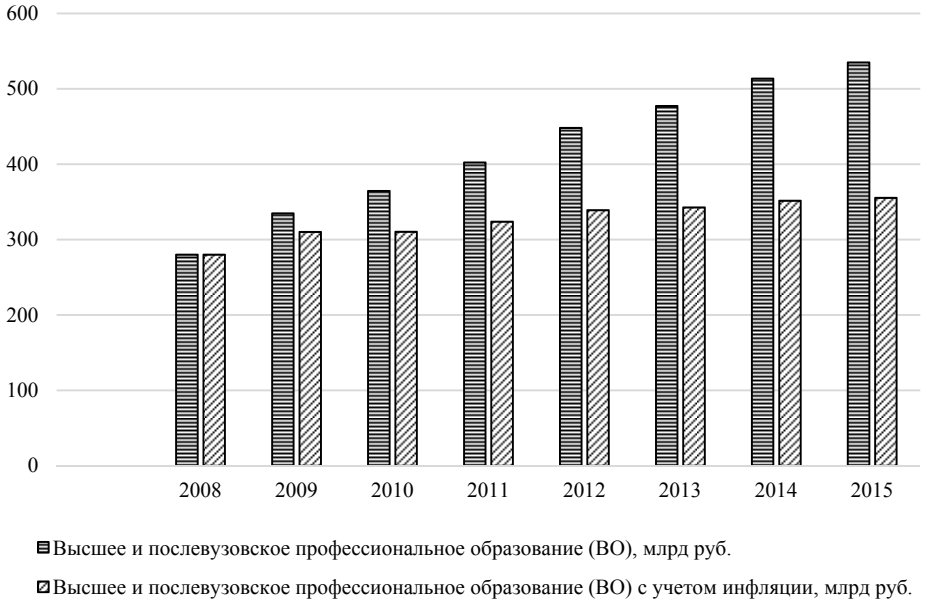
Ситуация со многими естественно-научными и математическими направлениями подготовки (специальностями), где также в настоящее время наблюдается сниженный спрос населения на образовательные услуги, во многом аналогична ситуации в дотационных регионах: вузы и в этом случае стремятся понизить цены платного обучения, чтобы привлечь максимальное число студентов.

В результате в целом по системе высшего образования выстраивается крайне негативная мотивация деятельности, ведущая к снижению качества высшего образования, в то время как введение нормативного подушевого финансирования было призвано его повысить. Кроме того, борьба с перекрестным субсидировани-

ем оказывается фикцией: с одной стороны, платные студенты субсидируют бюджетных, а с другой – многие вузы все же понижают плату за обучение ниже норматива, борясь за «живые» деньги, при этом вольно или невольно субсидируют обучение платных студентов[1].

Еще одна проблема введения нормативного подушевого финансирования связана как с подходом к формированию нормативов и их финансовым наполнением, так и с обеспечением прозрачности распределения бюджетных средств между образовательными организациями на их основе.

Бюджетное финансирование государственных и муниципальных вузов стабильно росло все последние годы (*рис. 8*).



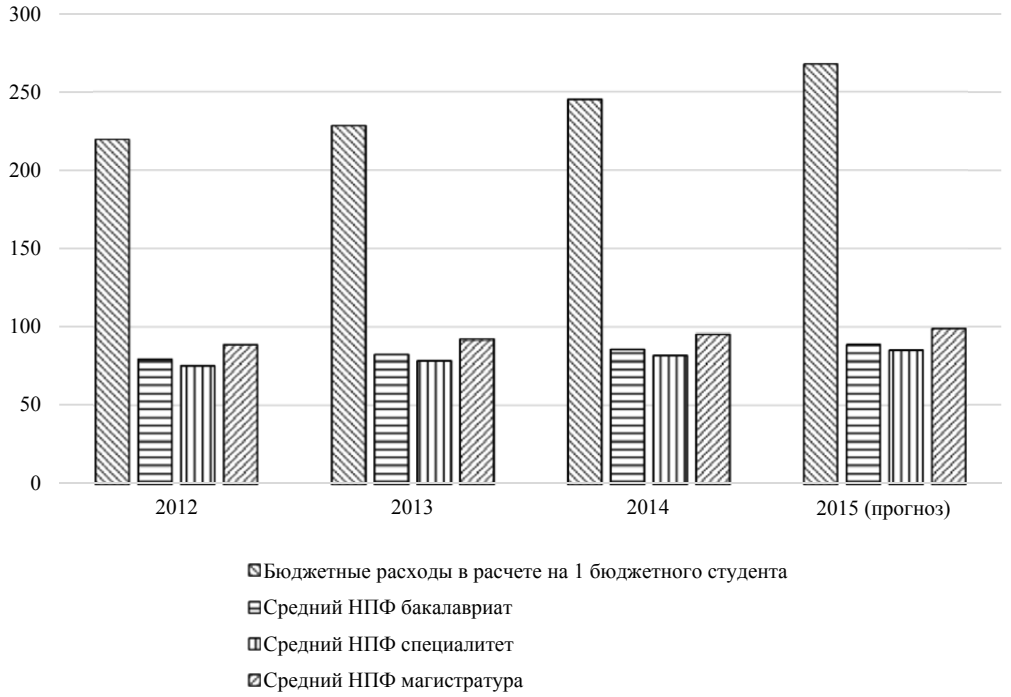
Источник: Минфин России, Федеральное казначейство, Росстат.

Рис. 8. Бюджетные расходы на высшее образование в 2008–2015 гг. в номинальном выражении и с учетом инфляции, млрд руб.

Соответственно росли бюджетные расходы в расчете на 1 бюджетного студента. Вместе с тем нормативы подушевого финансирования были установлены значительно ниже удельных расходов (*рис. 9*).

Если в 2012 и 2013 гг. разница между удельными расходами и нормативами объяснялась наличием корректирующих коэффициентов, то в 2014 г. эти коэффициенты были установлены в основном равными 1. Исключения составили только региональные коэффициенты по заработной плате.

[1] На субсидирование вузами платных студентов можно посмотреть по-другому: бюджетные студенты получают субсидию, которая полностью покрывает их расходы на обучение, а снижение цены платного обучения ниже норматива – это частичное субсидирование государством тех студентов, которые не поступили на бюджетные места.



Источник: Минфин России, Федеральное казначейство и Минобрнауки России.

Рис. 9. Бюджетные расходы в расчете на 1 бюджетного студента и усредненные нормативы подушевого финансирования в бакалавриате, специалитете и магистратуре в 2012–2015 гг., тыс. руб. (2015 г. – прогноз)

Такой разрыв между размером удельных расходов и установленными значениями НПФ ставит вопрос о том, как они рассчитывались и на какие цели расходуется разница между указанными величинами. Между тем введение нормативного подушевого финансирования во многом обосновывалось необходимостью повышения прозрачности распределения бюджетных средств между государственными вузами. Но если нормативы финансирования значительно меньше удельных расходов, это означает, что после того как вузы получили средства по нормативу, начинается (или продолжается) распределение бюджетных средств уже по другим критериям и правилам. Такими правилами, например, могут быть:

- выделение бюджетного финансирования на поддержку вузов, которые участвуют в гонке за попадание в мировые рейтинги университетов;
- обеспечение вузовских программ развития;
- выдача субсидий на иные цели и т.п.

При этом соотношение объемов бюджетных средств, распределяемых по нормативам и на других основаниях, может сильно варьироваться от вуза к вузу, что приводит к потере декларировавшейся прозрачности и сохранению «административного торга».

Во многом это связано с тем, что в настоящее время в российском высшем образовании действуют две основные, но разнонаправленные тенденции. С одной стороны, происходит явная дифференциация вузов, выделение университетов-лидеров или тех из них, кто должен стать лидером (формирование пула статусных

вузов). Данная тенденция сформировалась с начала 2000 г., когда была сделана попытка определить ведущие вузы, а с 2006 г., после запуска приоритетного национального проекта «Образование», она актуализировалась, поскольку в его рамках были проведены два конкурса по выявлению *инновационных* университетов. Затем в каждом федеральном округе с 2008 г. стали создаваться федеральные университеты как точки роста качества высшего образования в региональном разрезе. Кроме того, опять же на конкурсной основе начали выделяться национальные исследовательские университеты (НИУ), с тем чтобы они взяли на себя ключевую роль в развитии российской науки, смогли привлекать иностранных студентов и составить конкуренцию ведущим мировым университетам. А чтобы НИУ могли решить поставленные перед ними задачи, все они стали получать повышенное финансирование.

Вместе с тем с 2010 г., с принятием 83-ФЗ[1], началась унификация бюджетного финансирования вузов на основе внедрения, как было отмечено выше, системы нормативов подушевого финансирования. Этот подход базируется на рассмотрении высшего образования как государственной *стандартизованной* услуги, которая в любом российском вузе должна быть одного и того же качества и, соответственно, одинаково финансироваться. Поэтому нормативы устанавливаются по 9 группам направлений подготовки (специальностей) независимо от того, в каком высшем учебном заведении по ним ведется обучение.

Таким образом, дифференциация вузов идет по признаку качества даваемого ими образования, а механизм финансирования нацелен исключительно на учет количества студентов, поступающих в каждый вуз.

Логика нормативного подушевого финансирования состоит в том, что студенты стремятся поступить в лучший по качеству вуз, в результате он получает больше бюджетных средств, а вместе с ними стимул и возможность развиваться, слабые же вузы уходят с рынка. Но на практике данная схема в России работает плохо. В ситуации, когда получение высшего образования стало социальной нормой, выигрывать могут не сильные вузы, а слабые, куда пойдет большое число студентов, с тем чтобы получить диплом без особых усилий. При этом слабый вуз мог бы получить хорошее финансирование из бюджета. Поэтому принцип нормативного подушевого финансирования совместили с государственным заданием, которое должно распределяться на конкурсной основе с учетом качества оказываемых вузом образовательных услуг. Другими словами, конкурсная комиссия распределяет госзадание между вузами, учитывая качество образования в каждом из них. Тем, у кого качество повыше, дает больше бюджетных мест (позволяет принять б***о***льшее число студентов), а тем, кто послабее, – меньше. При этом вполне возможна ситуация, когда при одинаковом числе бюджетных мест весьма средний технический вуз получит значительно больше бюджетных средств по сравнению с хорошим экономическим вузом, т.к. нормативы рассчитываются с учетом потребности в (особом) лабораторном оборудовании, а экономический вуз его вроде бы не требует.

[1] Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Эта проблема хорошо известна в экономической науке. В Чили вводили подобный механизм финансирования в 80-е годы XX века. В результате гуманитарные университеты стали создавать у себя технические факультеты и всячески мимикрировать под технические вузы. В конце концов от столь простой модели нормативного подушевого финансирования пришлось отказаться, поскольку система высшего образования стала ориентироваться исключительно на величину нормативов, а не на потребности рынка труда и населения.

Таким образом, введение нормативного подушевого финансирования в принятом формате не повышает прозрачности распределения бюджетных средств между вузами и не стимулирует их к конкуренции за сильных студентов. Напротив, сначала происходит не очень понятная, хотя и конкурсная процедура распределения контрольных цифр приема между высшими учебными заведениями (выделение вузам госзаданий, за которыми следуют бюджетные средства), а затем на иных основаниях осуществляется распределение остальных бюджетных средств. Можно предположить, что фактический процесс выделения бюджетных средств может происходить и в обратном порядке: сначала определяются «ненормативные» направления расходования бюджетных средств, а затем уже, исходя из оставшегося объема бюджетных средств, рассчитываются нормативы подушевого финансирования и распределяется госзадание.

Если говорить об основных тенденциях для государственных вузов по притоку в них средств за платное высшее образование, то население начинает существенно «отставать» от государства в этом вопросе (*рис. 10*).

Источник: Росстат, Федеральное казначейство.

Рис. 10. Бюджетные и внебюджетные средства (от оплаты обучения) в системе высшего образования в 2009–2014 гг. (2014 г. – оценка), млрд руб.

В 2013/14 учебном году платный контингент российских вузов (государственных и частных) составлял 3,4 млн чел. Соответственно средняя плата за высшее образование платных студентов равнялась 85,8 тыс. руб. в год. Если сравнивать эти затраты с удельными расходами бюджета на 1 бюджетного студента в 2013 г. – 228,8 тыс. руб., то последние были в 2,67 раза выше. Если же сравнить среднюю плату за обучение в вузе со средними нормативами бюджет-

ных расходов в бакалавриате, специалитете и магистратуре в 2013 г. (очная форма обучения), то становится ясно, что платный студент «на пределе возможностей» может оплачивать обучение в очных бакалавриате и специалитете, но его средств уже не хватает на оплату обучения в магистратуре. В основном же для платного контингента становятся доступными прежде всего, как уже отмечалось, вечернее и заочное обучение в государственных вузах и обучение в негосударственных вузах, поскольку в последних цены пока на 20–25% ниже, чем в государственных высших учебных заведениях.

В конечном итоге небольшой контингент платных студентов обучается очно в престижных вузах, где плата в 2–3 раза выше средней по системе высшего образования, 26% обучается в частных вузах, причем в этих вузах 80% учится заочно, а остальные платные студенты – преимущественно на вечерних и заочных отделениях средних по качеству и слабых государственных (муниципальных) вузов (и их филиалов).

С повышением нормативов бюджетного финансирования и при сохранении требования, что плата за обучение не может быть ниже норматива, данная тенденция будет только усугубляться: качественное высшее образование будет все менее доступно для тех, кто платит за свое обучение. Соответственно дети из малообеспеченных семей и низшего среднего класса будут все больше вытесняться в сегмент неочного образования. Тем самым в настоящее время возникает механизм, препятствующий возможности использовать высшее образование в качестве инструмента вертикальной социальной мобильности.

Таким образом, 2014 г. достаточно четко показал, что *принятая* модель нормативного подушевого финансирования вузов не позволяет решать задачу доведения средней заработной платы профессорско-преподавательского состава вузов до 200% по отношению к средней заработной плате по региону, стимулирует вузы всемерно расширять платный прием или – при отсутствии платежеспособного спроса – принимать на бюджетные места абитуриентов с предельно низкими баллами ЕГЭ.

Уже достаточно давно (как минимум 20 лет) стало понятно, что простые модели НПФ не позволяют обеспечить повышение эффективности бюджетных расходов. Поэтому в разных странах произошел переход к более сложным моделям финансирования, которые в явном виде учитывают качество реализуемых вузами образовательных программ, а также потенциал развития того или иного университета. Кроме того, общим правилом является согласованность реформаторских действий, а не их противоречивость. К сожалению, в России, несмотря на все разговоры про комплексность проводимой политики, она состоит из некоторого набора вполне рациональных самих по себе мер, которые, тем не менее, плохо сочетаются между собой.

5.4. Состояние науки и инноваций

В 2014 г. в сфере науки главные события разворачивались вокруг продолжавшейся реформы Российской академии наук (РАН) и связанных с ней оценки и реструктуризации академических институтов, первых конкурсов Российского научного фонда (РНФ), а также формирования нового списка приоритетов научно-технологического развития страны. Прошедший год можно назвать переходным,

когда структурировалась работа новых ведомств, ответственных за развитие науки, и их деятельность адаптировалась к новой системе управления. В инновационной сфере начался спад, который усилился к концу года. Новых инструментов инновационной политики не вводилось, и на состояние инновационной активности влияли в основном общие условия экономической деятельности, деловой климат и меры регулирования, не связанные напрямую с собственно государственной поддержкой инноваций.

5.4.1. Федеральный бюджет: смена приоритетов

В структуре расходов на исследования и разработки начали происходить изменения, направленные на усиление поддержки прикладных работ. В рамках Государственной программы «Развитие науки и технологий на 2013–2020 гг.» предусмотрен постоянный прирост финансирования Федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.», которая с 2014 г. была полностью переориентирована на прикладные работы в интересах промышленности. Большинство ее мероприятий предусматривает внебюджетное софинансирование. Такие изменения вполне соответствуют политике, направленной на импортозамещение. Однако в долгосрочной перспективе это может привести к обратному эффекту – размыванию базы для разработки принципиально новых технологий.

Наметилась смена приоритетности программ – основных получателей бюджетных средств на НИОКР. Планируется существенно сократить к 2017 г. финансирование космической и авиационной программ, лидировавших много лет по объему бюджетных расходов на НИОКР. Однако не исключено, что их поддержка продолжится в рамках других бюджетных статей, в том числе закрытых.

В то же время существенно растут ассигнования на развитие медицины, фармацевтики (безусловно, положительная тенденция) и судостроения. К 2017 г. пятерка направлений – лидеров по размерам бюджетных ассигнований на прикладные исследования по разделу «национальная экономика» будет выглядеть следующим образом (в порядке снижения объемов финансирования):

1) авиационная промышленность;
2) медицина и фармацевтика;
3) космическая деятельность;
4) электронная и радиоэлектронная промышленность;
5) судостроение.

Наконец, с созданием Российского научного фонда существенно выросло грантовое финансирование науки, однако после 2016 г. планируется его фиксация на одном и том же уровне (*табл. 18*). С учетом инфляции, масштабы которой пока сложно прогнозировать, это означает сокращение грантового финансирования науки, что соответствует тенденции снижения бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования. Если исходить из предположения, что на Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ), как и раньше, выделяется 1% бюджетных ассигнований на гражданскую науку (на Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) – 6%), то тогда доля финансирования фундаментальных ис-

следований из средств федерального бюджета на гражданскую науку сократится с 54,5% в 2015 г. до 47,8% в 2017 г.

Таблица 18

Динамика бюджетных ассигнований на научные фонды, млрд руб.

Название фонда	2015	2016	2017
Российский научный фонд	17,2	18,8	18,8
РФФИ	12,2	14,0	14,0
Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере	3,9	3,8	3,5
РГНФ	2,0	2,3	2,3
Всего по фондам	35,3	38,9	38,6
Всего гражданская наука (оценочно)	200,0	230,0	230,0

Источник: Федеральный закон от 01.12.2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.» http://minfin.ru/common/upload/library/2014/12/main/FZ384-FZ_ot_011214.pdf

Следует также отметить, что круг возможных источников финансирования исследований и разработок сужается из-за сокращения ряда зарубежных источников, а также низкой вероятности наращивания финансирования НИОКР со стороны бизнеса (*табл. 19*).

Таблица 19

Источники финансирования исследований и разработок: типы, объемы и условия поддержки

Источник	Бюджет 2014 г.	Виды (условия) финансовой поддержки	Планируемый бюджет на 2015–2017 гг.
1	2	3	4
Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России»	14 млрд руб.	Контракты, конкурс. Требуется наличие больших групп участников, возможно при налаженной инфраструктуре исследований	23,7 млрд руб. на 2015 г., прирост на 5% в 2016 г., сохранение на том же уровне в 2017 г.
Российский научный фонд	11,4 млрд руб.	Конкурсные гранты различных типов: научным группам, существующим и новым лабораториям, международным группам. Идеология – поддержка приоритетов (тематических и организационных); поддержка проектов мирового уровня	17,2 млрд руб. в 2015 г., 18,8 млрд руб. в 2016–2017 гг.
РФФИ	9,2 млрд руб. в 2014 г.	Конкурсные гранты. Основной конкурс (50% финансирования) – на инициативные проекты размером около 500 тыс. руб. в год. Идеология: широкая поддержка инициативных исследований небольших (до 10 человек) научных групп	12,2 млрд руб. в 2015 г., 14 млрд руб. – в 2016–2017 гг.
Зарубежные гранты: программа ЕС «Горизонт-2020»	Доступный объем финансирования для отечественных участников составляет порядка 5 млрд руб.	Конкурсные гранты, тематические и для определенных категорий участников	Россия отнесена к категории третьих стран, которые могут принимать участие в проектах «Горизонт-2020», но не имеют права на автоматическую финансовую поддержку из бюджета Евросоюза

Окончание таблицы 19

1	2	3	4
Зарубежные гранты: CRDF Global	Гранты на проведение совместных исследований российскими и американскими университетами (до 110 тыс. долл. на 2 года в целом на проект)	Конкурсные гранты по трем направлениям: 1) нанотехнологии; 2) энергосберегающие и энергоэффективные технологии; 3) рациональное природопользование. Малое число выделяемых грантов. Скромный суммарный размер финансирования	Неизвестно
Средства российской промышленности	400 млрд руб. в 2012 г., рост до 500 млрд руб. (оценочно) к 2020 г.	Контракты на выполнение НИОКР	Правительством прогнозируется рост расходов компаний, но серьезных оснований для этого нет. Пока на практике наблюдается обратная тенденция
Российские подразделения международных компаний	Оценочно – около 3 млрд руб.	Контракты на выполнение НИОКР	Средства на НИОКР сокращаются. Основные тематики – в области ИКТ

Источник: составлено автором по данным фондов, Министерства образования и науки России, программы «Горизонт-2020», данным CRDF Global.

Таким образом, основным источником финансирования НИОКР остается государственный бюджет, и его влияние на перспективу усиливается. При этом структура расходов бюджета на НИОКР будет существенно корректироваться по сравнению с прошлыми годами в связи с двумя основными обстоятельствами:

1) реструктуризацией сектора науки, в том числе связанного с ликвидацией РАН, Российской академии медицинских наук (РАМН), Российской академии сельскохозяйственных наук (РАСХН) как бюджетополучателей, созданием нового ведомства – Федерального агентства научных организаций (ФАНО), инвентаризацией и возможным перепрофилированием научных организаций, ранее находившихся в ведении государственных академий;

2) сменой приоритетов прикладных исследований и разработок, что должно обеспечить переход к новым технологиям и продуктам, в том числе с целью расширения импортозамещения.

При этом фокус на прикладные исследования усиливается, а для поддержки фундаментальных исследований сокращаются виды и объемы возможных источников финансирования. По контрасту, в конце года в США был обнародован доклад («Восстановить основы: важность науки для реализации американской мечты»[1]), подготовленный Академией искусств и наук, где констатируется потеря Америкой конкурентоспособности в области науки и разработки новых технологий, в связи с чем предлагается ежегодно наращивать на 4% ассигнования на фундаментальные исследования.

[1] Restoring the Foundation: The Vital Role of Research in Preserving the American Dream. American Academy of Arts and Sciences. Cambridge, MA, 2014. P.16. https://www.aau.edu/WorkArea/ DownloadAsset.aspx?id=15491

5.4.2. Дебаты вокруг оценки результативности деятельности научных организаций

В течение всего 2014 г. в правительстве продолжалась работа по определению принципов и разработке регламентов проведения оценки эффективности деятельности научных организаций. Обоснование ее необходимости и основные правила проведения зафиксированы в постановлении правительства РФ № 979 от 1 ноября 2013 г. «О внесении изменений в постановление правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 г. № 312»[1]. Принципы проведения оценки, согласно постановлению, состоят в следующем:

- вневедомственный характер оценки;
- объединение научных организаций в референтные группы независимо от их ведомственной принадлежности с учетом областей научных знаний и видов проводимых научных исследований;
- использование показателей, применяемых для оценки результативности деятельности научных организаций в экономически развитых странах[2].

Регламенты проведения оценки уточнялись и корректировались с учетом мнения научной общественности и, в частности, директоров институтов РАН. Однако в середине года ФАНО вернулось к базовым вопросам проведения оценки, запросив у научных организаций комментарии по таким процедурным аспектам, как:

- частота проведения оценки;
- типы используемых параметров оценки – должны ли это быть только количественные показатели или их сочетание с экспертной оценкой;
- целесообразность проведения оценки эффективности научных коллективов, а не только научных организаций;
- принципы формирования экспертных комиссий[3].

Согласно исходному плану правительства разработка процедур оценки должна была завершиться к 1 июля 2014 г.[4], однако в итоге не закончилась и до конца года.

Предлагаемые ФАНО подходы к оценке институтов были критически восприняты научным сообществом. Основные претензии относились к тому, что оценку будут проводить на уровне организаций, а не лабораторий, используя принцип разделения на референтные группы, а также опираясь на библиометрические показатели, ограничения которых хорошо известны. Ученые были фактически единодушны в том, что оценка на уровне институтов приведет к искажениям, тем более что в стране немало мультидисциплинарных институтов, а также институтов с уникальной специализацией, корректно оценить которые при выбранном подходе практически невозможно. Процедуры проведения оценки и выбора экспертов также интенсивно обсуждались, включая вопросы приглашения международных экспертов. Мнения разделились при некотором преобладании тех, кто был против привлечения зарубежной экспертизы.

[1] http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?67047
[2] Подробнее об этих параметрах см. в: Состояние науки и инноваций // Российская экономика в 2013 г. Тенденции и перспективы. (Выпуск 35) – М.: Институт Гайдара, 2014. С. 367–369.
[3] Письмо руководителям научных организаций ФАНО России № 007-181-07, 10.04.2014 г.
[4] Второе письмо академика Алексея Паршина об экспертизе научных организаций ФАНО, 27.04.2014 г. http://www.saveras.ru/archives/9059

Аргументация против преимущественного использования библиометрических показателей подкреплялась отсылками к зарубежному опыту. Особенно популярной стала практика Великобритании, где недавно правительство ввело новые методы оценки научных достижений (Research Excellence Framework)[1]. Действительно, эта инициатива разрабатывалась в течение нескольких лет, она тщательно продумана, для различных областей наук введены собственные измерители результатов и регламенты проведения оценки. Ключевые элементы оценки – это проведение ее на уровне департаментов и лабораторий и признание вторичности библиометрических данных. Более того, импакт-факторы[2] журналов не принимаются во внимание, равно как и общее число публикаций оцениваемых научных коллективов. Библиометрия может использоваться только для подкрепления и уточнения экспертных оценок. Эксперты, в свою очередь, оценивают публикации научных лабораторий (групп) на примере 4 лучших публикаций коллектива за последние 5 лет. Для оценки результатов исследований в общественных и гуманитарных науках (за исключением экономики и эконометрики) данные цитирования и другие типы библиометрического анализа не используются. Для экономики и эконометрики доступные сведения о цитировании публикаций принимаются во внимание при необходимости, как дополнительная информация, а отсутствие данных цитирования конкретного исследования не сказывается на его оценке. Наконец, что очень важно, – для чего вводится эта система: результаты оценивания используются для перераспределения финансирования между административными структурами и для определения числа дополнительных ставок, которые планируется выделить тем или иным подразделениям.

Британский опыт действительно выглядит убедительно, он прошел пилотную апробацию, тем более что и в России накопленный опыт показывает, что спрос на библиометрию рождает предложение, ведущее к серьезным перекосам. В частности, возникают стимулы не только оплатить публикацию статьи в третьеразрядном журнале, попавшем в базу данных Scopus, но и купить место соавтора в публикуемой в приличном журнале статье[3]. И потому опора на библиометрию в краткосрочных оценках результатов деятельности все дальше уводит от понимания реального положения дел.

Консолидированное мнение активной научной общественности нашло отражение в письме Совета Общества научных работников председателю правительства РФ «Об оценке эффективности научных организаций»[4], в котором сказано, что «основным объектом оценки должны стать не институты в целом, а лаборатории и научные группы. Причем оценка должна в основе своей быть экспертной, а не сводиться к численным показателям результативности. Разделение научных организаций на три категории (лидеров, стабильных и утративших перспективы развития) на основании численных показателей нельзя признать допустимым».

[1] Research Excellence Framework 2014. Panel Criteria and Working Methods. http://www.ref.ac.uk/ media/ref/content/pub/panelcriteriaandworkingmethods/01_12.pdf
[2] Численный показатель важности научного журнала (ИФ, или IF).
[3] Стерлигов И. Симуляция науки как ответ на управленческий примитивизм // Slon.ru, 27.08.2014. http://slon.ru/economics/simulyatsiya_nauki_kak_otvet_na_upravlencheskiy_primitivizm-1148735.xhtml
[4] Письмо Совета ОНР председателю правительства РФ «Об оценке эффективности научных организаций», 28.04.2014 г. http://www.saveras.ru/archives/9102

К концу года в результате интернет-голосования был определен предварительный состав Комиссии ФАНО по оценке результативности деятельности научных организаций[1]. Это вызвало новую волну нареканий, поскольку еще до окончания выборов Агентство оглашало предварительные итоги, называя ряд имен, что повлияло на окончательную картину распределения голосов. Такой псевдопопулистский выбор обеспечил кажущуюся открытость формирования комиссии и с большой вероятностью нанес ущерб качественному составу комиссии.

5.4.3. Подходы к реструктуризация бывших академических институтов

На протяжении всего года шел еще один важный процесс – выработка подходов к реструктуризации системы бывших академических институтов, ныне подведомственных ФАНО. Ожидали появления Научно-координационного совета ФАНО[2], разработки регламентов участия РАН в экспертной работе и выполнения других возложенных на нее функций.

Однако принятие соответствующих решений затянулось, не в последнюю очередь – из-за сложности их согласований в новой административной конструкции. С появлением ФАНО взаимоотношения между ведомствами усложнились, что выразилось в публичных взаимных претензиях. Так, академики были недовольны тем, что ФАНО сильно затянуло создание Научно-координационного совета. Кроме того, по их мнению, агентство усилило бюрократическое давление на институты, непублично в своей деятельности и при этом плохо разбирается в сути научной работы[3]. Руководство ФАНО упрекало РАН в том, что Академия пассивна и не представила свои предложения по реорганизации сети научных институтов[4], но при этом руководство РАН сделало ряд непродуманных шагов. Так, не советуясь с директорами институтов, РАН дала согласие на передачу 42 селекционных центров бывшей РАСХН Минсельхозу и ряда клиник – Минздраву[5]. По свидетельству специалистов, это лучшие институты, которые после передачи будут перепрофилированы, а селекционная наука – уничтожена[6].

В свою очередь, руководство Минобрнауки было недовольно тем, что Академия бездействует и не разрабатывает новые положения об экспертизе, о координ-

[1] ФАНО России подвело предварительные итоги отбора в Комиссию по оценке результативности http://fano.gov.ru/ru/official/news/index.php?id_4=23641

[2] Образован 25 ноября 2014 г. Приказ «О Научно-координационном совете при Федеральном агентстве научных организаций» № 1087 от 25.11.2014 г. http://fano.gov.ru/common/upload/library/2014/11/main/prikaz1087.pdf

[3] Российская академия наук. Протокол решения Бюро совета директоров институтов № 5 от 17.09.2014 г.; Год хлопот. Что принесла реформа Российской академии наук? // Поиск. № 27–28. 11.07.2014 г. http://www.poisknews.ru/theme/ran/11060/

[4] Медведев Ю. Институты РАН могут объединить с вузами и «отраслевиками» // Российская газета, 14.10.2014 г. http://www.rg.ru/2014/10/14/ran-site-anons.html

[5] Волчкова Н. Окончен блиц. Стартует очередной этап реформы РАН // Поиск. № 42. 17.10.2014 г. http://www.poisknews.ru/theme/ran/12131/

[6] Сетевая форма жизни научных институтов // Независимая газета – наука, 22.10.2014 г. http://www.ng.ru/science/2014-10-22/10_fano.html

нации фундаментальных исследований в стране и прочие регламенты[1]. Более того, профсоюз работников РАН обвинял руководство РАН в самоустранении от принятия важных для науки решений[2]. Выражало недовольство всем происходящим и научное сообщество, в том числе общественные организации.

Все это происходило на фоне того, что 15 января 2015 г. должен был закончиться мораторий на сделки с имуществом и решение кадровых вопросов в отношении академических институтов. Очевидно, что по итогам года время, предназначенное для проведения подготовительной работы для осуществления реформы, было использовано не самым рациональным образом. Доказательство этому – продление моратория еще на год, о чем в декабре 2014 г. было объявлено на заседании президентского Совета по науке и образованию[3].

Сложившаяся ситуация объясняется рядом объективных причин: РАН никогда не была оперативной структурой, ФАНО действительно не имеет опыта работы в сфере науки, есть сложности и в выработке согласованной позиции между Минобрнауки и ФАНО. В то же время сама идея утяжеления управленческой конструкции, как показывает первый год работы, пока не продуктивна. В сфере управления российской наукой межведомственные согласования и до этого никогда не были эффективны.

Наибольшую тревогу вызывает то, что разработка подходов к оценке результативности деятельности научных организаций не стыкуется по существу с процедурами по реструктуризации бывших академических институтов. Более того, если начало оценки результативности намечено на вторую половину 2015 г.[4], то реструктуризация уже фактически началась в декабре 2014 г., с утверждением первых пилотных проектов[5]. Это нарушает нормальную логику управленческих действий: сначала оценить ситуацию, потом начинать ее изменять.

Действительно, длительная разработка процедур оценки контрастирует с тем, как быстро ФАНО представило общественности варианты реструктуризации подведомственных ему научных организаций, предложив четыре новые формы, различающиеся по целям деятельности и характеру выполняемых работ[6]:

1) федеральные исследовательские центры (ФИЦ) – создаются путем объединения нескольких институтов для проведения прорывных исследований и практических разработок в стратегически важных для страны областях; на ФИЦ возлагается ответственность за достижение конкретных результатов в реализации национальных приоритетов;

---

[1] Наука – зона риска. Замглавы Минобрнауки Людмила Огородова о реформе РАН, диссоветах, изменениях в работе ученых и не только // Лента.ру, 27.10.2014 г. http://lenta.ru/ articles/2014/ 10/27/ogorodova/

[2] Волчкова Н. Окончен блиц. Стартует очередной этап реформы РАН // Поиск, № 42, 17.10.2014 г. http://www.poisknews.ru/theme/ran/12131/

[3] Заседание Совета по науке и образованию, 08.12.2014 г. http://state.kremlin.ru/council/ 6/news/47196

[4] Соболевский А. ФАНО России и Сибирское отделение РАН находят во взаимодействии «золотую середину» // РИА Сибирь, 15.12.2014 г. http://ria-sibir.ru/viewnews/57366.html

[5] Заседание Совета при президенте по науке и образованию, 08.12.2014 г. http://state. kremlin.ru/council/6/news/47196

[6] Предложения по структуризации сети научных организаций, подведомственных ФАНО России, 14.08.2014 г. https://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=80e8ca07-f737-4699-a91a-8ffe6a3e80df

2) национальные исследовательские институты (НИИ) – предназначены для выполнения фундаментальных исследований; формируются на базе действующих академических институтов – лидеров в отдельных дисциплинах;
3) федеральные научные центры (ФНЦ) – имеют преимущественно инновационную направленность, фактически представляют собой аналог технологических платформ; основная цель деятельности – разработка и научное сопровождение внедрения критических технологий для модернизации производств;
4) региональные научные центры (РНЦ) – должны быть нацелены на обеспечение комплексного развития территорий, включая различные отрасли промышленности; создаются путем объединения отдельных научных институтов, расположенных на одной территории.

Как следует из представленного списка, основное направление преобразований – это укрупнение организаций и сокращение доли тех из них, которые выполняют преимущественно фундаментальные исследования. Идея переориентации существующих организаций на прикладные исследования не бесспорна. С учетом состояния кадрового потенциала более эффективным может стать создание новых институтов прикладной направленности, чем переучивание тех, кто не умеет выполнять прикладные работы для конкретного заказчика.

Одновременно фактически были развеяны опасения в том, что академические институты будут присоединять к вузам. Это подтвердил помощник президента РФ А.А. Фурсенко, заявивший, что «на ближайшие 15–20 лет альтернативы институтам РАН нет, и раскидать их по министерствам, корпорациям или университетам означало бы уничтожить и развалить российскую науку»[1].

В планах ФАНО – в начале 2015 г. определить основные параметры возможных ФИЦ, ФНЦ, НИИ и РНЦ, а также сформировать пилотные интеграционные проекты. Для пилотных проектов ФАНО в 2014 г. установило приоритетные области. Ими стали *медицина, науки о жизни, энергетика, агротехнологии и продукты питания*.

Примечательно, что руководство РАН оперативно «подстроилось» под идею укрупнения, которую можно реализовать до проведения оценки институтов. Различные организации и отделения РАН стали предлагать конкретные варианты создания новых структур на базе бывших академических институтов[2], не всегда согласовывая их с директорами институтов, которые могут войти в состав новых организаций[3]. Фактически происходящее можно охарактеризовать как попытки спасения «своих» институтов теми, кто обладает для этого административным ресурсом.

В свою очередь, помощник президента РФ А.А. Фурсенко предложил альтернативный набор из четырех пилотных проектов[4], тематика которых отличается от

[1] О перспективах российской науки: взгляд со Старой площади. Андрей Фурсенко – о реформировании Академии наук и отношении государства к ученым // Известия, 25.12.2014 г. http://izvestia.ru/news/581254

[2] К концу года было предложено уже около 100 интеграционных проектов. Источник: Заседание Совета по науке и образованию, 08.12.2014 г. http://state.kremlin.ru/council/6/news/47196

[3] Гельфанд М. Первый пошел // Троицкий вариант – наука, № 162, 09.09.2014 г. http://trv-science.ru/2014/09/09/pervyjj-poshel/

[4] Письмо А.А. Фурсенко президенту России В.В. Путину, Пр-2349 от 01.10.2014 г. Источник: Троицкий вариант – наука, № 166, 04.11.2014 г. http://trv-science.ru/2014/11/04/shef-vsjo-propalo-2/

выбора ФАНО, а именно – *молекулярная генетика и клеточная биология, промышленные биотехнологии, растениеводство и генетические растительные ресурсы, информатика и программное обеспечение*. Именно эти проекты были поддержаны российским президентом, и уже подготовлены концепции программ развития соответствующих пилотных организаций[1].

Появление разных списков приоритетов говорит об отсутствии согласованной государственной позиции по вопросу о том, какие направления сегодня следует поддерживать в первую очередь. Действительно, до конца года так и не был утвержден перечень приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, утверждаемый президентом[2]. В конце года в Послании Федеральному собранию президент РФ предложил дать старт разработке национальной технологической инициативы, которая должна помочь определить приоритеты и задачи развития на 10–15-летний период[3]. Таким образом, ставится принципиально новая задача сформировать механизм, который обеспечит сопряжение глобальных задач, предопределяемых ими технологических приоритетов и механизмов реализации последних.

Пока система приоритетов государственного уровня усложнилась – наряду с традиционным перечнем приоритетных направлений развития науки, технологий и техники появилось несколько дополнительных списков.

Во-первых, это так называемые «научно-технологические инициативы», определенные в качестве приоритетных для ряда ведомств, в том числе Минобразования, Минпромторга и даже РНФ. Их пока три – перспективные производственные технологии, нейротехнологии, а также квантовые технологии и фотоника. Для двух из них – производственных технологий и фотоники – председатель правительства РФ поручил разработать меры ускоренного развития. Выделение этих приоритетов обусловлено, с одной стороны, мировыми тенденциями развития как науки, так и технологий, а с другой – такой приоритет, как производственные технологии, важен еще и потому, что подразумевает переход к новой организации производства, а не только к другой технологической базе. Следует отметить, что в разных странах классификации приоритетных областей различаются: например, в России производственные технологии, фотоника и нанотехнологии – это три отдельные области. В то же время в США фотоника и нанотехнологии являются частью новой инициативы «Партнерство в области передового производства» (Advanced Manufacturing Partnership), представляя собой технологические поднаправления в составе перспективных производственных технологий.

Во-вторых, как было отмечено выше, появились новые тематические приоритеты в связи с реструктуризацией бывшего академического комплекса и одобрением четырех пилотных проектов. При этом приоритеты ФАНО и Администрации президента не совпали, за исключением агронаук.

В-третьих, новым приоритетом стали оборонные исследования, и именно на их поддержку будут направлены значительные бюджетные средства. Более того,

[1] Заседание Совета при президенте по науке и образованию, 08.12.2014 г. http://state.kremlin.ru/council/6/news/47196

[2] Последний (действующий) перечень был утвержден в 2011 г., и в 2014 г. осуществлялась его переработка.

[3] Послание президента Федеральному собранию, 04.12.2014 г. http://www.kremlin.ru/news/47173

президент РАН отметил, что академия заметно расширила оборонные исследования, и в ней даже была введена должность вице-президента по оборонной тематике[1].

Соподчинение и сочетаемость разных групп приоритетов пока не вполне понятна, однако главная проблема состоит в отсутствии ясно обозначенных критериев, согласно которым все они были выбраны. Это важный вопрос, поскольку новые перечни приоритетов влекут за собой реконфигурацию распределения финансовых ресурсов, выделяемых на НИОКР. В условиях общего сокращения бюджетных расходов путь концентрации ресурсов на конкретных приоритетах оправдан, однако их выбор должен быть хорошо просчитан, включая оценку влияния избранных направлений на смежные научные области и различные сферы экономики.

Наконец, отдельной темой дискуссии, возникшей в ходе разработки мер реструктуризации академического комплекса, стали возрастные ограничения, которые могут быть наложены на руководителей научных организаций и их заместителей. За основу изменений были взяты нормы, действующие для ректоров вузов, допускающие предельный возраст на этом посту 65 лет с возможностью продления полномочий на основе специального контракта до 70 лет. Оценки для академического сектора показали, что из более чем 800 директоров научных институтов Академии наук половина – старше 65 лет. Кроме того, старше предельного возраста и около 2000–2500 заместителей[2]. К концу года были приняты дополнения в Закон о науке, согласно которым введены возрастные ограничения для руководителей институтов и их заместителей, с возможностью перевода их на должности научных руководителей (без права распоряжаться финансовыми средствами)[3]. При этом возрастной ценз будет вводиться постепенно: руководители старше 65 лет смогут занимать свои должности до окончания своих контрактов (но не более трех лет). Таким образом, должно смениться более половины руководителей бывших академических НИИ, притом что до недавнего времени они в большинстве своем не задумывались о подготовке преемников. Замена руководства осложняется наличием серьезного кадрового «провала» сотрудников среднего возраста, поэтому на место действующих руководителей в ряде случаев придет молодежь, не имеющая адекватного административного и научного опыта хотя бы силу своего возраста.

Следует также отметить, что на последнем заседании Совета по науке и образованию академикам была предложена материальная компенсация потерь в связи с изменением статуса и роли РАН. По итогам заседания президент дал поручение подготовить к июню 2015 г. нормативно-правовой акт об удвоении доплат за звания академика (до 100 тыс. руб. в месяц) и члена-корреспондента (до 50 тыс. руб.

[1] Выступление президента РАН В.Е. Фортова на заседании Совета по науке и образованию, 08.12.2014 г. http://state.kremlin.ru/council/6/news/47196

[2] Чуйков А. Правительство отправляет в отставку научную элиту страны // Аргументы недели, № 21, 10.06. 2014 г. http://argumenti.ru/politics/n441/344580

[3] Горбатова А. Конкурентная наука, 11.12.2014 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=358&d_no=91368

в месяц)[1]. Аргументировано это было возросшей экспертной нагрузкой на Академию. Однако такое обоснование выглядит странным по крайней мере по двум причинам. Первая: экспертиза во всем мире – это в основном почетная обязанность ведущих ученых. Экспертные заключения и доклады, которые готовят национальные академии наук (например, Национальная академия наук США), не предполагают оплаты академикам-экспертам. Вторая: в экспертизе участвуют и будут участвовать не только академики и члены-корреспонденты, а постоянная надбавка предполагается только для них при одновременном снятии доплат за степени кандидата и доктора наук. Это решение вызывает в памяти историю ликвидации Казахской академии наук, когда академикам были выделены пожизненные надбавки за звания фактически в обмен на согласие превратить национальную академию в «клуб ученых»[2].

5.4.4. Наука в вузах: успехи лидеров

В прошедшем году пристальное внимание со стороны государства и общества уделялось деятельности элитных вузов, которые получили те или иные статусы и дополнительные бюджетные средства по специальным программам развития. С точки зрения научной составляющей вузы оценивались по данным о динамике публикационной активности преподавателей и научных сотрудников и частоте их цитирования. Имеющиеся данные, которые в течение года собирались и анализировались специалистами компании Thomson Reuters, фиксируют улучшения, но они происходят медленно. Это говорит о сложности повышения научного уровня публикаций там, где исследовательская деятельность долгое время не входила в число основных функций[3]. В частности, подтверждением могут быть данные для группы университетов, получивших от правительства наиболее щедрое финансирование, – 15 университетов по проекту «5–100». Проект предполагает, что к 2020 г. не менее 5 из 15 поддерживаемых университетов войдут в сотню лучших в мире согласно какому-либо из международных рейтингов.

Ежеквартальные оценки показали, что все лидирующие университеты наращивают число публикаций, и, что важнее, к концу года у 13 из 15 университетов доля процитированных статей стала выше средней по вузам России[4]. При этом есть устойчивая тройка лидеров практически по всем библиометрическим показателям – это Новосибирский государственный университет (НГУ), НИЯУ МИФИ и Московский физико-технический университет (Физтех). Четвертым ли-

[1] Перечень поручений по итогам заседания Совета при президенте по науке и образованию. Пр-3011, п. 2к, 27.12.2014 г. http://www.kremlin.ru/assignments/47367

[2] Беседа-интервью с внуком первого казахского академика Каныша Имантаевича Сатпаева – со старшим научным сотрудником Музея им. К.И. Сатпаева (Дом ученых бывшей АН КазССР) Нурланом Жармагамбетовым, 21.07.2008 г. http://www.meierhold-poesie.narod.ru/interview_satpayevs_ansci.htm

[3] До недавнего времени в вузах, в отличие от НИИ, данные о публикационной активности, и тем более в зарубежных изданиях, не входили в число ключевых показателей для оценки результативности деятельности научно-педагогических работников. Формально требовалось опубликовать 1–2 статьи, желательно в журналах из списка ВАК, и этого было достаточно для годового отчета о работе.

[4] Касьянов П. Соотношение процитированных и не процитированных работ у ведущих российских университетов, 08.12.2014 г. http://pavel-kasyanov.blogspot.ru/2014/12/iv.html

дером можно назвать НИУ «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), поскольку цитируемость в общественных науках в среднем ниже и накапливается дольше, чем в естественных и технических. При этом с 2009 г. по 2013 г. НИУ ВШЭ увеличил научную производительность в семь раз[1] – то есть развивался наиболее высокими темпами среди вузов-лидеров.

Стабильный состав группы лидеров в какой-то мере подтверждает и декабрьский рейтинг университетов QS для 18 стран Восточной Европы и Центральной Азии[2]. По показателю публикационной активности преподавателей[3] НГУ занимает 14-е место из 100 возможных (или первое среди российских вузов), а следующий за ним МГУ – только 25-е. По уровню цитирования научных публикаций абсолютным лидером является МИФИ, и за ним следует НГУ.

Вместе с тем анализ источников роста числа публикаций и цитирований показывает, что он обеспечивается отчасти внешними специфическими обстоятельствами. Сотрудники Физтеха и НГУ, работающие в академических институтах, по просьбе руководства вузов стали указывать в статьях и университетскую аффилиацию, что сразу дало приращение числа публикаций и их цитирования. МИФИ демонстрирует исключительно высокие показатели за счет участия его сотрудников в крупных международных совместных проектах и программах, таких как ATLAS, BELLE, ALICE и др. При этом только в НГУ публикуется более одной работы в год в расчете на одного сотрудника. В целом в 15 ведущих вузах в международных изданиях пока публикуется не более 10% научно-педагогических работников, тогда как в зарубежных вузах сходного профиля (референтной группе, включающей вузы как Западной Европы, так и Азии) этот показатель втрое выше[4].

Самыми провальными пока остаются показатели цитирования работ ведущих отечественных университетов – в среднем для этой группы в расчете на одного научно-педагогического работника оно в 20 раз ниже среднего значения для зарубежных вузов-референтов (у НГУ, МИФИ и Физтеха – в 13 раз ниже)[5]. Это отчасти происходит вследствие того, что большинство зарубежных публикаций вузов приходится на отечественные переводные издания, у которых, как правило, невысокие импакт-факторы.

Таким образом, при улучшении количественных характеристик публикационной активности ведущих российских вузов качественные результаты научной деятельности еще далеки от лидерских позиций. Научной работой занимается не-

[1] Арефьев П. Международная публикационная активность ведущих российских университетов в 2013 г. Часть 1. 26.10.2014 г. http://www.unkniga.ru/vishee/3588-mezhdunarodnaya-publikatsionnaya-aktivnost-veduschih-rossiyskih-universitetov-v-2013.html

[2] Рейтинг вузов QS: Развивающаяся Европа и Центральная Азия 2014/15. 17.12.2014 г. http://ria.ru/abitura/20141217/1032737392.html

[3] Количество опубликованных статей, приходящихся на одного преподавателя, рассчитанное на основе данных Scopus/Elsevier.

[4] Арефьев П. Международная публикационная активность ведущих российских университетов в 2013 г. Часть 1. 26.10.2014 г. http://www.unkniga.ru/vishee/3588-mezhdunarodnaya-publikatsionnaya-aktivnost-veduschih-rossiyskih-universitetov-v-2013.html

[5] Арефьев П. Международная публикационная активность ведущих российских университетов в 2013 г. Часть 2. 23.11.2014 г. http://www.unkniga.ru/vishee/3743-mezhdunarodnaya-publikatsionnaya-aktivnost-veduschih-rossiyskih-universitetov-v-2013-okonchanie.html

большое число преподавателей, и они предпочитают публиковаться в более доступных (менее рейтинговых) журналах. При этом наиболее цитируемыми являются статьи, опубликованные в международном соавторстве.

5.4.5. Первые итоги работы Российского научного фонда

В прошедшем году активно работал крупнейший научный фонд страны – Российский научный фонд. Было проведено несколько конкурсов, направленных на поддержку как небольших исследовательских групп, в том числе международных, так и действующих и вновь создаваемых лабораторий.

Основные виды проведенных конкурсов и интенсивность участия в них соискателей показаны в *табл. 20*. Обращает на себя внимание очень высокий уровень конкуренции среди соискателей, особенно по международным научным группам. В двух других научных фондах – РФФИ и РГНФ – традиционный уровень конкурса составляет 3–4 заявки на грант. Специалисты-эксперты считают, что объективный отбор возможен в том случае, если конкурс не превышает 8–10 заявок на грант. В противном случае выбор проектов для финансирования усложняется, поскольку качественных заявок оказывается больше, чем имеющегося финансирования для их поддержки. Начинают действовать другие факторы отбора в дополнение к основным критериям – в том числе географическое размещение, пол и возраст руководителей проектов. Кроме того, растет риск принятия волюнтаристских решений, поскольку обостряется лоббирование, сдерживать которое может только хорошо налаженная работа экспертных советов.

Таблица 20

Виды конкурсов РНФ и активность заявителей в подаче заявок на гранты

Вид конкурса	Объемы финансирования, в год	Число заявок	Число грантов	Число заявок в расчете на 1 грант
Проекты отдельных научных групп	до 5 млн руб.	11775	876	14:1
Проекты существующих научных лабораторий	5–20 млн руб.	1760	161	11:1
Вновь создаваемые лаборатории	10–25 млн руб.	467	38	12:1
Международные научные группы	5–10 млн руб.	487	30	16:1

Источник: http://www.rscf.ru/

Деятельность нового фонда, в котором, с одной стороны, сосредоточено существенное финансирование, а с другой – инициированы в основном крупные проекты с небольшим в масштабах страны числом грантов, вызвала пристальное внимание и активно обсуждалась в научном сообществе. Практически каждый победивший проект оказался в центре внимания. Анализ состава грантополучателей показал, что ряд проектов был поддержан необъективно, в том числе несколько грантов получили начальники-функционеры. В общем перечне проблем и претензий[1], которые высказывались в адрес фонда, тем не менее не было уникаль-

[1] Фрадков А. Идеальная экспертиза // Троицкий вариант – наука, № 159, 29.07.2014 г. http://trv-science.ru/2014/07/29/idealnaya-ehkspertiza/

ных. Практически все они могут быть предъявлены и к конкурсам других научных фондов: не всегда тщательная и объективная работа экспертов и экспертных советов; случаи конфликта интересов; неоптимальная анкета для экспертов, усложняющая оценку проектов; неудачный классификатор наук. Кроме того, фонд изначально оказался в положении сравниваемого: средства, полученные РНФ, – это не дополнительные бюджетные инвестиции в науку, а перераспределенные из других программ, в том числе из Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России», в рамках которой финансирование получало значительное больше исследователей. В результате работа РНФ сразу стала сравниваться с этой программой, которая в целом была одобрена широкими научными кругами.

Реакция РНФ на критику была двоякой – с одной стороны, фонд оперативно реагировал на ряд замечаний. В частности, уже в сентябре были внесены изменения в процедуру подбора экспертов, минимизирующие вероятность возникновения конфликта интересов[1]. С другой стороны, фонд достаточно жестко отстаивает свои принципиальные подходы, в том числе выбор в пользу разнообразия конкурсов с ограниченным числом грантополучателей. Пока политика фонда направлена на постоянное инициирование новых конкурсов, в том числе со специфическими условиями, – поддержки молодых ученых, регионов, избранных тематик и т.п. Это означает, что в отличие от РФФИ и РГНФ, где практически один и тот же набор конкурсов объявляется ежегодно, в РНФ циклической поддержки пока нет. Соответственно научные коллективы, не получившие в прошедшем году средства на создание лабораторий, поддержку групп или институтов, не смогут повторить попытку на следующий год. Это способствует усилению стратификации научных коллективов, что имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

Несмотря на непродолжительную работу, данные конкурсов РНФ уже позволяют сделать несколько содержательных выводов о текущем состоянии научных исследований в России.

1) Несмотря на достаточно жесткие формальные требования фонда к руководителям проектов, претендующим на финансирование РНФ (по числу публикаций, прошлых грантов и другим характеристикам научных заслуг), оказалось, что много ученых им соответствуют. Таким образом, по крайней мере в ряде направлений, российская наука остается жизнеспособной и конкурентоспособной.

2) Структура заявителей и грантополучателей с точки зрения места выполнения проектов (научные организации, в первую очередь подведомственные ФАНО, или вузы) свидетельствует о том, что наиболее активными при подаче заявок на гранты были вузы – практически во всех конкурсах больше половины. В то же время среди грантополучателей лидируют коллективы из институтов ФАНО (*табл. 21*), за исключением конкурса на создание новых лабораторий. Такой результат может иметь как позитивную, так и негативную интерпретацию. Он свидетельствует либо о том, что фундаментальные и поисковые исследования, которые согласно своему мандату поддерживает РНФ, на более высоком уровне выполняются в институтах, ранее принадлежавших государственным академиям

[1] Понарина Е. Три плюс два. Новая форма организации экспертизы ускоряет рассмотрение заявок // Поиск, № 37, 12.09.2014 г. http://www.poisknews.ru/theme/science/11775/

наук, либо экспертный Совет фонда, состоящий в основном из представителей академической науки, делал выбор в соответствии со своими интересами.

Таблица 21

Участие институтов ФАНО и вузов в конкурсах РНФ, в % к общему числу заявок и грантов

Вид конкурса	Доля институтов ФАНО, %		Доля вузов, %	
	Заявки	Гранты	Заявки	Гранты
Проекты отдельных научных групп	35,0	59,0	57,0	32,0
Проекты существующих научных лабораторий	41,0	58,0	49,0	34,0
Вновь создаваемые лаборатории	*26,0*	*34,2*	*62,0*	*55,3*
Международные научные группы	38,0	50,0	55,0	47,0

Источник: http://www.rscf.ru/

Грантовая поддержка фундаментальных и поисковых исследований через систему научных фондов может увеличиться по сравнению с текущими бюджетными проектировками, так как среди поручений российского президента по итогам декабрьского заседания Совета по науке и образованию есть требование до конца апреля 2015 г. исключить из федеральных целевых программ такие типы исследований и поддерживать их в форме грантов[1]. Важно было бы распределить высвободившиеся средства между тремя государственными фондами науки, чтобы ни один из них не становился монополистом.

5.4.6. Разработка проекта нового закона о науке

Еще одним направлением реформ, наряду с реструктуризацией и введением новых программ финансирования исследований, стала нормотворческая деятельность, а именно разработка базового законодательства, регулирующего основные взаимоотношения в сфере науки. В прошлом году было решено переписать действующий с 1996 г. Закон о науке и государственной научно-технической политике (№ 127-ФЗ), объединив в новой версии все виды политики – научную, технологическую и инновационную[2]. Уже сама постановка такой цели кажется неверной ввиду разницы субъектов регулирования, однако аргумент Минобрнауки состоял в том, что в России при значимой роли государства такое объединение оправданно, а ориентация на то, как устроено аналогичное регулирование за рубежом, – нет[3]. Иными словами, проблему российской науки, состоящую в чрезмерном присутствии государства, не только не предполагается начать преодолевать, а, напротив, планируется закрепить новым законом.

Обнародованная в конце года структура закона не выдерживает критики. Пока это не проект структуры закона, а непрофессионально составленный справочник, в котором упомянуты все используемые в сегодняшней практике термины и названия и не оставлено место для тех, которые могут появиться в будущем. При этом не определен ряд основных понятий, а главное – объем функций государ-

[1] Перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию. Пр-3011, п. 2з. 27.12.2014 г. http://www.kremlin.ru/assignments/47367

[2] https://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=2183e50e-14f1-4fcf-b08a-5b89cac34a64#content

[3] Волчкова Н. Без лоскутов! Представлена концепция нового Закона о науке // Поиск, № 48, 28.11.2014 г. http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/12509/

ства. Это противоречит основному намерению самих инициаторов нового закона – не «фиксировать» текущую ситуацию, а «проектировать будущее»[1]. Так, например, приводится классификация организационной структуры науки с выделением институтов с особыми статусами, где не упомянуты те организации, которые ФАНО планирует создать, – ФИЦ, РИЦ и др. Список закрытый, в то время как закон должен носить более рамочный характер, или его придется обновлять ежегодно.

В проекте есть и более серьезные упущения. В разделе, посвященном планированию, перепутаны инструменты планирования и реализации планов (госпрограммы и даже стимулирование научного творчества молодежи). То же касается и финансирования – выделяются гранты и договоры. Однако договор – это форма соглашения о выполнении гранта или контракта. В свою очередь, контракты вообще не упоминаются.

Таким образом, даже на уровне оглавления проект нового закона существенно уступает действующему как с точки зрения логики построения, так и профессионального уровня описания сферы регулирования.

5.4.7. Мобильность и отток научных кадров

Нелогичный и не вполне прозрачный процесс реформирования научного комплекса не мог не оказать влияния на настроения в научном сообществе, активная часть которого, входящая в различные общественные организации и советы, пыталась принять участие в корректировке управленческих решений. Постепенно стала возрождаться идея стратегии, реализованная в начале 1990-х годов, во время самого масштабного и быстрого разрушения отечественной науки. Она заключается в расширении самостоятельности научных подразделений и лабораторий внутри институтов[2]. Когда все рушится, отдельным группам проще выживать. Пассивная же часть научного сообщества стала склоняться к опробованному в начале 1990-х годов пути – уезжать работать за рубеж[3]. За 8 месяцев 2014 г. был зафиксирован более масштабный, чем за любой полный год последних 15 лет, отток кадров из страны. Причем среди уезжающих в основном научные сотрудники и предприниматели[4].

Действительно, как показал недавний (апрель 2014 г.) опрос, проведенный Российской венчурной компанией (РВК), в России не самые благоприятные условия для научной работы. Только 6% респондентов считают, что в России настолько хорошие условия для исследований, что они способствуют возвращению ученых[5].

---

[1] Волчкова Н. Без лоскутов! Представлена концепция нового Закона о науке // Поиск, № 48, 28.11.2014 г. http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/12509/

[2] Совет по науке: позитивных изменений в институтах ФАНО пока не наблюдается, 22.10.2014 г. http://sovet-po-nauke.ru/info/22102014-decision

[3] Дело совсем не в мегагрантах. Вице-президенты РАН о новом поколении ученых // Лента.ру, 30.10.2014 г. http://age.lenta.ru/generation/articles/2014/10/29/kozlov/

[4] Мереминская Е. Эмигранты новой волны. Из России стали больше уезжать // Газета.ру, 01.11.2014 г. http://www.gazeta.ru/business/2014/10/30/6282685.shtml

[5] В опросе приняли участие 174 респондента, в числе которых 19% – преподаватели и исследователи, 16% – представители государственных органов власти и институтов развития, 37% – предприниматели и представители промышленности. Источник: Россия: курс на инновации. Выпуск II. М.: РВК, 2014. С. 44.

Подавляющее большинство – 67% – полагает, что за рубежом гораздо больше возможностей для самореализации исследователей.

Тем не менее в прошлом году меры противодействия «утечке умов» не обсуждались. Определенное внимание было уделено разработке мер, которые могут способствовать географической мобильности внутри страны. Россия относится к числу стран с наименее мобильным научно-техническим комплексом, уступая по уровню даже консервативным Японии и Китаю. При этом в стране фактически отсутствуют прямые меры поощрения внутренней мобильности, и только на стадии планирования находятся давно распространенные за рубежом меры косвенного стимулирования – например, введение института постдокторских позиций, предполагающих, что работа молодых кандидатов наук должна продолжаться не в той организации, где была защищена диссертация. Реализация этой и других мер была отложена из-за начавшейся реорганизации научного комплекса страны, связанной в том числе с существенными изменениями в механизмах бюджетного финансирования исследований и разработок, включая закрытие ряда кадровых программ. Усиление внимания к внутренней мобильности можно ожидать в 2015 г., когда начнется реализация ряда новых программ, инициированных Российским научным фондом. Согласно планам РНФ два его новых конкурса будут направлены на стимулирование внутренней циркуляции кадров. Акцент при этом будет сделан на географическую мобильность.

Первый конкурс предусматривает финансирование проектов, возглавляемых российскими или иностранными учеными, причем последние должны будут приехать работать в Россию на срок не менее чем 183 дня в году (чтобы считаться резидентами для налоговых целей). Российские ученые смогут возглавить лаборатории в регионах (Москва и Петербург в данном конкурсе не участвуют). Идея состоит в том, чтобы стимулировать развитие науки в регионах за счет притока туда квалифицированных кадров из столичных городов и из-за рубежа. Планируется, что гранты будут 3–5-летними, и инициативу можно будет считать удачной, если найдется 50–100 достойных проектов. Второй конкурс – постдоков. Требованием будет не просто смена места работы (работать не там, где защищался), а даже региона проживания. При сложившейся в стране инфраструктуре упор именно на географическую мобильность не вполне оправдан, принимая во внимание то, что за пределами Москвы и С.-Петербурга есть очень небольшое число передовых центров науки.

Такой подход отличается от распространенной зарубежной практики. В странах с развитыми научными комплексами внимание к мобильности проявляется в основном в контексте мер стимулирования связей университетов (научных организаций) и бизнеса для ускорения трансфера знаний[1]. Более того, там происходит постепенный переход от прямых мер (когда, например, выделяются целевые гранты или применяются иные инструменты непосредственного воздействия на мобильность) к косвенным, связанным с регулированием ведения профессорами консультационной и предпринимательской деятельности, различными видами совместных инициатив, подготовкой кадров и др.

[1] Дежина И. Межсекторальная мобильность научных кадров – мировые тенденции и особенности России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 30–48.

На уровень мобильности научных кадров, о чем наиболее ярко свидетельствуют примеры США, Франции и Японии, в значительной мере влияет общее экономическое регулирование и связанная с ним специфика сформировавшихся инновационных систем. Так, в США меры политики по стимулированию мобильности появились в результате анализа действенности правительственных инструментов поддержки партнерств науки и бизнеса. Это повлекло за собой введение прямых мер, которые наиболее активно использовались в 80-х годах XX в. Они оказались эффективными в контексте сложившихся экономических условий, в целом поощряющих движение трудовых ресурсов. Однако основным стало косвенное стимулирование межсекторальной мобильности. Один из наиболее распространенных косвенных инструментов встроен в программы поддержки малого инновационного предпринимательства. В данном случае стимулируется переход профессоров из университетов в компании при создании ими своих малых предприятий, где они работают на условиях совместительства.

5.4.8. Влияние санкций

2014 г. ознаменовался новой темой экономических санкций, которые уже отчасти влияют на условия научной работы в России. Формально сфера науки выведена из-под санкций, и более того, цели и задачи реформирования и развития научного комплекса подразумевают расширение международного сотрудничества и опору на зарубежные партнерства. Это касается как развития науки в вузах, так и реализации приоритетных научно-технологических направлений. Однако ситуация оказалась несимметричной – и научная сфера России в явной и еще не до конца оцененной скрытой форме страдает от ухудшения политических отношений с развитыми в научно-техническом отношении странами.

Первая реакция проявилась в апреле 2014 г. со стороны США, которые ограничили, в ряде случаев временно, контакты между российскими и американскими учеными, сотрудничающими в рамках проектов, реализуемых в национальных лабораториях таких американских ведомств, как НАСА и Департамент энергетики. Официально было заявлено, что это касается только межгосударственных взаимодействий, но не сотрудничающих ученых. На практике ситуация оказалась сложнее, в ряде случаев работа по проектам на время была приостановлена, сотрудников российских научных организаций не пускали в нацлаборатории, и американским ученым были запрещены даже телеконференции и электронная переписка с российскими коллегами[1].

Позднее, уже осенью, влияние санкций стало носить более скрытый характер, что сделало их болезненнее в среднесрочной перспективе. Так, возникли проблемы по контрактам с западными фирмами, поставляющими научные приборы и оборудование[2], из технопарков стали уходить важные зарубежные компании, ко-

[1] Котляр П. Возвращайте ваших астронавтов на чем хотите // Газета.ру, 04.04.2014 г. http://www.gazeta.ru/science/2014/04/04_a_5980353.shtml; Черных А., Белянинов К. Санкции оставили свой след в науке. Российским физикам закрыли доступ в США // Коммерсант.ру, 11.04.2014 г. http://www.kommersant.ru/doc/2449664

[2] Шаталова А. Присутствие обязательно! Гельмгольцевцы укореняются в России // Поиск. № 41. 11.10.2014 г. http://www.poisknews.ru/theme/international/12067/

торые могли бы развернуть в стране производство комплектующих[1]. К ноябрю появились сведения о запрете на поставки ряда компонентов, нужных в том числе и для чисто академической работы[2]. Таким образом, санкции стали не только распространяться на технологии возможного двойного назначения, но и затронули международные проекты фундаментальных исследований. В перспективе последствия скажутся на возможностях и скорости разработки новых технологий в России. Практически все высокотехнологичные области в стране существенно зависят от импорта – от реактивов до компонентов сложных изделий.

Развитие университетов, реализация приоритетных научных проектов, решение прикладных научно-технологических задач – все эти цели до сих пор базировались на абсорбции зарубежного опыта и на поощрении развития международной кооперации. Ситуация в сфере международного сотрудничества скорее всего ухудшится, поскольку отрицательный эффект санкций усиливается значительным падением курса рубля.

5.4.9. Состояние инновационной деятельности

В прошедшем году инновационная активность снизилась, и не столько потому, что меры поддержки инноваций были недостаточными или принципиально неверными. Новые меры не вводились, а старые применялись в обычном режиме. Поэтому спад инновационной активности можно связать в первую очередь с ухудшением общего экономического климата в стране, влияющего на условия работы компаний, как крупных, так и малого и среднего бизнеса.

Текущую ситуацию точно и кратко обрисовал заместитель министра экономического развития России О. Фомичев, сказав: «Складывается ощущение, что инновационная экономика давно построена, но при этом в России до сих пор нет инноваций»[3].

Среди крупных российских компаний можно отметить усиление иждивенческих настроений, определенную советскую ностальгию. В дополнение к немалым бюджетным средствам на НИОКР, которые получают такие компании, все чаще стали звучать пожелания, чтобы государство обеспечило спрос на их продукцию или само стало долговременным заказчиком. В частности, это было зафиксировано и в недавнем исследовании Российской венчурной компании[4]. Однако госзаказ, гарантирующий спрос, в то же время задает специфические требования к результатам работы. Это замедляет выход компаний на глобальные рынки, поскольку тотальный госзаказ снижает конкурентоспособность его исполнителей.

В свою очередь, для малых предприятий ухудшились условия ведения бизнеса практически во всех регионах, и это связано главным образом с усложнившимися условиями регистрации компаний (долгие сроки, трудность и многоэтапность по-

[1] Болохова К. Дом высоких технологий // STRF. Наука и технологии РФ. 14.01.2015 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=92801#.VMOP1C4yTGw

[2] Чеберко И. США запретили поставлять в Россию приборы для научного спутника // Известия, 27.11.2014 г. http://izvestia.ru/news/579970

[3] Экспертно-аналитический отчет «Россия: курс на инновации» представлен на форуме «Открытые инновации», 16.10.2014. http://www.mskit.ru/news/n173581/

[4] Россия: курс на инновации. Выпуск II. М.: РВК, 2014. С. 76.

лучения разрешительных документов, лицензирования и др.)[1]. Высокие налоги и ожидание их дальнейшего роста – еще один фактор, тормозящий развитие малого инновационного бизнеса. При этом не заработали пока и механизмы государственного принуждения кооперации крупных компаний с малыми путем аутсорсинга им части задач по разработке технологий и покупки у малых компаний их продукции. Согласно планам правительства госкомпании должны наращивать объемы закупок у малого бизнеса, однако госкомпании, в первую очередь ресурсодобывающие, сопротивляются каким-либо правительственным квотам в отношении таких закупок, объясняя это, в частности, тем, что их заказы на продукцию крупные и потому малый бизнес их не сможет выполнить[2]. В то же время ряд крупных госкомпаний сотрудничают с малыми фирмами, однако и они выступают против жесткого квотирования закупок, которые они должны делать у малых компаний. Таким образом, текущая ситуация – это доминирование самообеспечения крупных компаний и слабый интерес к кооперации.

Кроме того, как показывают опросы компаний и научных организаций, большинство российских предприятий не используют отечественные разработки (НИОКР и технологии), поскольку в среднем 70% из них закупают готовые технологии за рубежом (по ряду отраслей, например в станкостроении, импорт составляет 95%)[3]. Отечественные инновации используют только 24% предприятий обрабатывающей промышленности, и 58% из них отмечают низкий уровень новизны научно-технических результатов, полученных в отечественных научных организациях и вузах (и созданных при них малых предприятиях)[4]. В связи с падением курса рубля ситуация становится почти тупиковой: быстро развернуть создание новых технологий на слабой научной базе нельзя.

Таким образом, отсутствие спроса со стороны крупных компаний на кооперацию с малым бизнесом объясняется еще и низким уровнем новизны и качества продукции, предлагаемой малыми фирмами. Есть и кадровый аспект, затрудняющий инновационное развитие, заключающийся в недостаточной квалификации кадров. Несмотря на то что уже более 20 лет реализуются различные программы обучения и переобучения, данный фактор эксперты продолжают называть в числе основных препятствий развитию инновационной деятельности в стране. Примечательно, что и здесь наметилась тревожная тенденция: спрос на образовательные программы, касающиеся технологических инноваций, падает как среди индивиду-

[1] Григорьева Э. Малышей загнали в угол. Условия для ведения малого и среднего бизнеса во многих российских регионах заметно ухудшились // Новые Известия, 30.07.2014 г. http://www.newizv.ru/economics/2014-07-30/205499-malyshej-zagnali-v-ugol.html

[2] Титов С., Чеппанова М. Рынок не для мелких. Госкомпании борются против введения квот, которые обяжут их отдавать 18% заказов малому и среднему бизнесу// Ведомости, 11.11.2014 г. http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/789101/rynok-ne-dlya-melkih

[3] Данные Министерства промышленности и торговли РФ. Зависимость промышленности России от импорта к 2020 г. снизится в 1,5 раза. // РБК, 11.07.2014 г. http://www.rbc.ru/fnews.open/20140711091003.shtml

[4] Опрос НИУ ВШЭ, проведенный среди 2000 предприятий и более чем 1000 научных организаций. Источник: Волков М. ВШЭ: российские предприятия игнорируют инновации. 24.07.2014 г. http://i.rbc.ru/anons/item/vshe_rossijskie_predpriyatiya_ignoriruyut_innovatsii

альных предпринимателей, так и крупных компаний[1]. Не исключено, что причина не в том, что участники рынка считают себя уже достаточно образованными, а в отсутствии предложения действительно актуальных программ. Вопрос о том, кто и чему учит, становится все более насущным по мере накапливания опыта в бизнес-сообществе и старения кадров в сфере образования и науки.

В целом факторы, оказывающие негативное влияние на формирование цепочек добавленной стоимости, многообразны и неоднозначны, причем к сотрудничеству не готовы все акторы. Пока компании любого размера ориентированы не столько на взаимное сотрудничество, сколько на получение государственной поддержки финансового и иного характера.

Наконец, внешнеполитические условия и связанный с ними отток капитала отрицательно влияют и на инновационную сферу. Сократились как объем инвестиций в венчурной индустрии, так и шансы на вхождение иностранных владельцев капиталов в российские фонды. Объем частных средств на венчурном рынке снизился более чем вдвое – с начала года корпоративные фонды урезали поддержку проектов на 61%[2]. Уже не первый год продолжается обсуждение важности расширения источников средств для венчурных инвестиций путем разрешения вложения средств пенсионных фондов[3]. Однако в текущей экономической ситуации появление данного источника вряд ли радикально изменит общий негативный тренд.

К концу ноября 2014 г. стало понятно, что начался отток и российских инвесторов из страны на международные рынки. Основная причина – отсутствие спроса на инновации в России, стимулировать который не удалось программами инновационного развития компаний с государственным участием и другими мерами «принуждения к инновациям». Другая причина – нарастание проблемы «выхода» из инновационного бизнеса (т.е. продажи его крупным высокотехнологичным компаниям) в связи с уходом или сокращением присутствия западных фирм на российском рынке[4].

Однако при незначительном числе достижений мирового уровня одно направление продолжало развиваться сравнительно успешно – это инновации в области информационных технологий[5]. В данном случае влияние санкций может стать дополнительным стимулом развития этого направления в связи с резким удорожанием импортного инженерного программного обеспечения.

Общие неблагоприятные для инновационного развития экономические условия и необходимость импортозамещения стали причиной решения правительства о

[1] Пономарев И. Станислав Розмирович: в России происходит перезагрузка инновационной системы // Торгово-промышленные ведомости, 01.12.2014 г. http://www.tpp-inform.ru/analytic_ journal/5236.html

[2] Оценка РВК. Источник: Едовина Т. Модель рынка в натуральную величину. Венчурный капитализм теперь ждет заказов и инвестиций от госкомпаний // Коммерсантъ, 08.12.2014 г. http://www.kommersant.ru/doc/2628437

[3] Соловьев А. Зачем Медведев отдает пенсионные деньги стартапам, 13.08.2014 г. http://top.rbc.ru/economics/13/08/2014/942690.shtml

[4] Туркот А. Почему венчурные фонды уходят из России, 25.11.2014 г. http://daily.rbc.ru/opinions/business/25/11/2014/5473190acbb20f2a143fe496

[5] Игорь Агамирзян: Чтобы оставаться на месте, нужно очень быстро бежать, 18.12.2014 г. http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=4992#top

пересмотре базового целеполагающего документа – Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.[1] По данным на конец 2014 г., около трети из ее 45 целевых индикаторов не были достигнуты, а по таким разделам стратегии, как «инновационный бизнес», «эффективная наука» и «инновационное государство», две трети индикаторов оказались не выполненными. Наилучшие результаты получены по направлению «финансовое обеспечение», наихудшие – по разделу «участие в мировой инновационной системе» (провал по 75% индикаторов)[2]. 30 декабря 2014 г. были обнародованы решения по итогам заседания президиума Совета при президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию, на котором рассматривались вопросы корректировки Стратегии инновационного развития. К середине ноября 2015 г. должен быть разработан проект актуализированной стратегии[3], и в дальнейшем обеспечен ежегодный мониторинг ее выполнения.

5.4.10. Развитие инфраструктуры: технологические платформы и инновационные кластеры

В 2014 г. государство продолжало работу по формированию связей в инновационной системе, в том числе путем поддержки инновационных кластеров и повышения значимости экспертной функции, которой были наделены технологические платформы. Инфраструктурные проекты пока остаются одними из наиболее успешных среди мер поддержки технологических инноваций. Так, в инновационных кластерах расходы на НИОКР участников кластеров возросли с 72,9 млрд руб. в 2012 г. до 85,4 млрд руб. в 2014 г. (в ценах 2012 г.)[4].

Технологические платформы и кластеры получили новый импульс к развитию, но он реализован пока еще не в полной мере. В связи с новой индустриализацией возросло значение локализации (что обеспечивают кластеры) и сетевых взаимодействий (функция техплатформ). В конце 2014 г. кластеры получили из федерального бюджета дополнительные средства на свое развитие – причем сумма распределяемых средств выросла до 2,5 млрд руб. (против 1,3 млрд руб. в 2013 г.), и на нее могли уже претендовать все 25 поддержанных правительством кластеров. Вместе с тем бюджетные средства можно тратить только на ограниченное число мероприятий (обеспечение деятельности специализированных кластерных организаций, подготовку и переподготовку кадров, выставочно-ярмарочную деятельность, поддержку работы инжиниринговых центров и других инфраструктурных

[1] Вступительное слово Дмитрия Медведева на заседании президиума Совета при президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию России «О ходе реализации стратегии инновационного развития России на период до 2020 г.», 19.12.2014 г. http://government.ru/news/16196/

[2] О реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. Презентация. Министерство экономического развития Российской Федерации. Москва, 19.12.2014 г. http://government.ru/media/files/A6DTgyvkUo8.pdf

[3] Решения по итогам заседания президиума Совета при президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию, 30.12.2014 г. http://government.ru/orders/16381/

[4] По данным субъектов РФ на сентябрь 2014 г. Источник: О реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. Презентация. Министерство экономического развития Российской Федерации. Москва, 19.12.2014 г. http://government.ru/media/files/A6DTgyvkUo8.pdf

объектов). Характерно, что больше всего запросов поступило на поддержку инжиниринговых центров и специализированных кластерных организаций[1], что свидетельствует о росте понимания назначения кластеров как системных образований, а не просто совокупности объектов, размещенных на одной территории. Следует отметить, что работу инженерных центров в 2014 г. правительство оценило как «абсолютно эффективную», поскольку все поддержанные центры получили выручку не меньше размера государственной субсидии[2].

При этом следует отметить, что с точки зрения приоритетов финансирования российские кластеры поддерживаются правительством не так, как за рубежом. В Европе гораздо больше внимания уделяется финансированию совместных проектов в области исследований и разработок, что способствует технологическому развитию и расширению цепочек добавленной стоимости. В России этот аспект пока упущен, и кластеры интерпретируются практически исключительно как инфраструктурные проекты.

Также обращает на себя внимание то, что в развитии кластеров отражаются многие системные проблемы российской инновационной сферы, которые трудно устранить на локальном уровне. Так, специалисты Российской кластерной обсерватории отмечают, что в российских кластерах низкая доля частных организаций, малых и средних предприятий и слабая конкуренция внутри кластера[3]. Таким образом, опыт развития кластеров говорит о том, что первичной задачей инновационной политики должно быть изменение бизнес-климата и создание благоприятных условий для развития малых и средних предприятий, связей в инновационной системе. Кластеры могут слегка корректировать и ускорять процессы технологического развития, но как инструменты они вторичны и вряд ли могут изменить инновационную среду в целом.

Техплатформы, в отличие от кластеров, так и не получили целевое бюджетное финансирование для своего развития и подготовки стратегических документов. Однако им облегчили доступ к бюджетным средствам из федеральных целевых программ, так как платформы де-факто стали выполнять роль коллективных экспертов, проводящих предварительный отбор конкретных проектов в рамках отдельных ФЦП, оценивая их актуальность. Так, по ряду конкурсов ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.» заявки допускались к участию только при наличии документов об их поддержке техплатформами, что означает вхождение тематики, по которой подается заявка, в стратегическую программу исследований той или иной платформы[4]. С одной стороны, такая преселекция важна и увязывает интересы разных стейкхолдеров. С другой стороны, как всякое формальное требование, оно искажает спрос на финансирование. Так, ор-

[1] Минэкономразвития распределило субсидии 2014 г. на поддержку пилотных кластеров // Российская кластерная обсерватория, 19.11.2014 г. http://cluster.hse.ru/news/1574/

[2] Министры обсудили в Политехническом университете развитие инжиниринговых центров, 23.01.2015 г. https://www.spbstu.ru/news/2015_01_23/2015_01_23.asp

[3] Куценко Е. Направления повышения эффективности кластерной политики в России. Презентация на Российской кластерной неделе. М., 27–28.11.2014 г. http://www.slideshare.net/evgenykutsenko/kutsenko-27112014

[4] Шаталова Н. Плюсы нового формата. Изменения в ФЦП пошли ей на пользу // Поиск. № 29–30. 25.07.2014 г. http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/11182/

ганизации, ранее не участвовавшие в платформах, стали стремиться стать их членами, но не для развития взаимодействий и уточнения стратегий своего развития, а для облегчения получения бумаг, важных для успешного прохождения конкурсов на получение бюджетных средств.

Необходимо отметить и фактор качества экспертизы. Поскольку платформы развивались без государственной поддержки, серьезными коллективными экспертами они пока еще не стали, и потому их оценки развития той или иной технологической области надо воспринимать критически. В частности, на заседании Форсайт-сессии в НИУ ВШЭ было отмечено, что пока платформы не представляют консолидированного мнения науки и бизнеса в области технологического развития[1]. Из 35 технологических платформ не более 20% могут обосновать свои предложения по стратегическим направлениям развития. Платформы пока мало содействуют и изменению образовательной среды, а именно, созданию учебных курсов, лабораторий или кафедр, развивающих новые технологические направления.

Отчасти слабость потенциала платформ подтверждается их незначительной включенностью в международные сети и партнерства (*табл. 22*). Уровень международных связей платформ может оцениваться по двум параметрам: степени активности в развитии партнерских отношений, участии в международных конференциях и выставках, а также наличию в составе участников платформ зарубежных организаций. Первый показатель более объективный, поскольку зарубежные члены в составе платформ могут выполнять номинальную представительскую функцию и необязательно способствовать интернационализации.

Таблица 22

Технологические платформы: степень включенности в систему международных связей

Название платформы	Активна в развитии международных связей	Наличие зарубежных организаций в составе платформы
Медицина будущего	+	+
Биоиндустрия и биоресурсы – Биотех 2030	+	–
Биоэнергетика	+	+
Инновационные лазерные оптические и оптоэлектронные технологии – фотоника	+	–
Радиационные технологии	+	–
Освоение океана	+	–
Текстильная и легкая промышленность	+	+
3 платформы в области добычи и переработки углеводородов	–	+
Экологически чистый транспорт «Зеленый автомобиль»	–	+
Строительство и архитектура	–	+

Источник: составлено автором на основе данных из: «Российские технологические платформы». Московский международный форум «Открытые инновации». Минобрнауки России, Минэкономразвития России, РФТР. М., 2014.

Из данных *табл. 22* следует, что только в трех платформах удачно сочетаются оба параметра международной активности, причем в двух из них организации-

[1] Форсайт как платформа для решения проблем развития, 2.04.2014 г. http://conf.hse.ru/2014/ news/ 120086267.html

координаторы развивали такие международные связи еще до того, как стали членами платформ.

* * *

Таким образом, 2014 год характеризовался медленной реализаций научной и инновационной политики в условиях усложняющихся внешних условий и нарастания экономических проблем. Разработка дальнейших шагов по реформированию научного комплекса была недостаточно скоординирована, что завершилось плохой стыковкой и недостаточной проработкой ключевых мероприятий, а также продлением моратория еще на один год на сделки с имуществом и кадровые изменения в институтах, ранее находившихся в составе РАН, РАМН и РАСХН. Появление новой управленческой структуры – ФАНО – не оптимизировало, а пока усложнило и сделало невнятным разделение функций между основными ведомствами, ответственными за развитие науки в стране. К концу года все отчетливее стали проявляться признаки усиления оттока научных кадров за рубеж.

Бюджетные проектировки свидетельствуют о том, что государственное финансирование НИОКР уже не будет расти прежними темпами, и с 2016 г. фактически запланирован выход на неизменный объем ассигнований, что с учетом инфляции означает снижение бюджетных расходов. Одновременно внешнеполитические проблемы стали сказываться на международном научном и технологическом сотрудничестве, принуждая к переходу к мобилизационной модели науки. Однако это сложно реализовать ввиду слабости научного комплекса по целому ряду перспективных научных и технологических направлений.

В инновационной сфере наблюдался отток российского и зарубежного капитала, особенно очевидный в сфере венчурных инвестиций в связи с сокращением возможных вариантов выхода из высокотехнологичных бизнесов. В то же время заметно усилилось внимание государства к мерам политики, направленным на укрепление связей между основными акторами инновационной системы.

Раздел 6. Институциональные изменения

6.1. Состояние государственного сектора и приватизация

Основными событиями минувшего года в рамках рассматриваемой проблематики стали старт второй трехлетней приватизационной программы на 2014–2016 гг., утверждение новой государственной программы по управлению федеральным имуществом до 2018 г., возврат под контроль государства компании «Башнефть» по судебным основаниям, продолжение активного строительства интегрированных структур в оборонной промышленности и смежных отраслях, отсутствие значимых сделок на рынке корпоративного контроля с участием госкомпаний, а также расширение инструментария управления субъектами государственного сектора экономики на уровне типовых документов прикладного характера.

6.1.1. Динамика государственного сектора в российской экономике

Российское правительство в минувшем году не утверждало очередную приватизационную программу подобно тому, как это происходило в период действия первой трехлетней приватизационной программы 2011–2013 гг., поскольку в середине 2013 г. был утвержден прогнозный план приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. Между тем именно эти документы содержали данные о численности федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале на начало календарного года. Сведения о динамике составляющих государственного сектора непосредственно в 2014 г. можно получить из информации Минэкономразвития РФ, Росимущества и Росстата.

По данным Реестра федерального имущества динамика численности организаций, являющихся его правообладателями, а также хозяйственных обществ с государственным участием в 2013–2014 гг. складывалась следующим образом (*табл. 1*).

Таблица 1

Численность организаций, использующих федеральное имущество, в 2010 г. и 2013–2014 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	ФКП	ФГУ
на 1 января 2010 г.[а]	2950	…	3517[б]	…	…
на 1 января 2013 г.	2442/2337[а]	22330	1800/1795[г]	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[а]	19733	1727/1181[е]	76	17930
на 1 апреля 2014 г.	2142	19603	1789	78	17736
на 1 июля 2014 г.	2100	19318	1704	77	17537

[а] – по данным первой 3-летней приватизационной программы (2010–2013 гг.);
[б] – включение в данную величину федеральных казенных предприятий (ФКП) не вполне ясно;
[в] – 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.;
[г] – по данным действующей приватизационной программы на 2013–2016 гг.;
[д] – 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;
[е] – по данным Отчета о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г. к началу года РФ являлась собственником имущества 1181 ФГУПа, что почти на 1/3 меньше данных Реестра федерального имущества.
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; 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.

Очевидна тенденция к сокращению количества организаций, так или иначе вовлеченных в использование федерального имущества.

За полтора года (с начала 2013 г. и по середину 2014 г.) численность АО с государственным участием (включая те, где применяется специальное право на участие в управлении – «золотая акция») уменьшилась на 14% (или на 342 ед.), в т. ч. за I полугодие 2014 г. – на 4,7% (или на 103 ед.). Примерно таким же (на 14,3%, в т. ч. на 2,2% в I полугодии 2014 г.) оказался масштаб сокращения для федеральных государственных учреждений (ФГУ), хотя его абсолютная величина была намного большей (2921 ед., в т. ч. 393 ед. в I полугодии 2014 г.). Количество федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) на праве хозяйственного ведения сократилось на 5,3% (в т. ч. на 1,3% в I полугодии 2014 г.), что по абсолютной величине составило 96 ед. (в т. ч. 23 ед. в I полугодии 2014 г.). Единственной (и самой малочисленной) категорией правообладателей

федерального имущества, количество которых за анализируемый период увеличилось, хотя и минимально (всего на 5 ед. до 77 ед.), являются федеральные казенные предприятия (ФКП), или унитарные предприятия на праве оперативного управления. В целом же в структуре правообладателей федерального имущества, не являющихся хозяйственными обществами и товариществами, доминируют ФГУ (около 91%, или 17537 ед. на середину 2014 г.). На долю ФГУПов, количество которых на протяжении полутора лет стабильно уступало численности АО с госучастием, приходится всего 8,8% (или 1704 ед. на середину 2014 г.).

По состоянию на конец 2013 г. по данным Росимущества в реестре федерального имущества были учтены сведения об акциях (долях) 2113 обществ, включая 17 ООО (остальные – акционерные общества (АО), но без учета 90 АО, где РФ обладает специальным правом на участие в управлении, не являясь при этом владельцем акций).

По другим данным ведомства на 7 июля 2014 г. в указанном реестре содержалась информация о 2096 АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Однако Росимущество могло полноценно осуществлять права акционера в отношении всего 1147 АО (или менее 55% всех таких АО).

Оставшиеся 949 компаний включали:

- общества с долей государства в уставном капитале менее 2%, где в соответствии с п.1 ст. 53 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Федеральный закон № 208-ФЗ) предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются) (436 ед.[1], или около 21% 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) (302 АО, или 14,4% всех АО)[2];
- общества, в отношении которых осуществляются процедуры банкротства в стадии конкурсного производства (146 АО, или 7% всех АО);
- общества, находящиеся в стадии ликвидации (57 АО, или 2,7% всех АО);
- общества, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации (например приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур (далее – ВИС)) (8 АО, или 0,4% всех АО).

При этом необходимо отметить, что по сравнению с 2012 г. количество АО, в отношении которых права Росимущества как акционера являлись ограниченными,

[1] Включая 78 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.

сократилось на 4% (или почти на 40 ед.), в основном за счет обществ с долей государства менее 2% (на 29 ед. или на 6,2%) и обществ, где права акционера переданы другим субъектам (на 14 ед. или на 4,4%). Изменения численности АО, в отношении которых осуществлялись процедуры банкротства в стадии конкурсного производства, и находившихся в стадии ликвидации, носили малозначимый характер (1-2 ед.)[1]. В принципе это относится и к группе АО, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации (увеличение на 5 ед.), но в свете большого внимания, уделяемого процессу учета федерального имущества и достигнутого уровня его технологичности, это вызывает определенное недоумение.

Исходя из размера доли государства в капитале в структуре хозяйственных обществ с его участием к началу 2014 г. (*табл. 2*) наиболее многочисленными являлись компании с полными (все 100% уставного капитала) и миноритарными (менее 25%) госпакетами. На их долю приходилось соответственно 47,3% (1000 ед., включая 1 ООО) и 37,6% всех обществ (794 ед., включая 8 ООО). Удельный вес блокирующих (от 25% до 50% капитала) пакетов составил 10,6% (224 ед., включая 1 ООО), а мажоритарных (от 50% до 100%) пакетов – всего 4,5% (95 ед., включая 7 ООО).

Таблица 2

Динамика и структура численности хозяйственных обществ с долей государства в капитале (без АО с использованием специального права «золотая акция» при отсутствии доли) в 2010–2014 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.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
на 1 января 2010 г.	2950[а]	100,0	1757	59,6	138	4,7	358	12,1	697	23,6
на 1 января 2011 г.	2957	100,0	1840	62,2	136	4,6	336	11,4	645	21,8
на 28 декабря 2011 г.	2819	100,0	1617	57,4	112	4,0	272	9,6	818	29,0
на 1 января 2013 г.	2337[б]	100,0	1256	53,7	100	4,3	227	9,7	754	32,3
на 31 декабря 2013 г.	2113	100,0	1000	47,3	95	4,5	224	10,6	794	37,6
на 7 июля 2014 г. – по АО, где Росимущество осуществляет права акционера без ограничений[в]	1147	100,0	709	61,8	66	5,8	171	14,9	201[г]	17,5
– по тем же АО, а также по АО, где доля государства составляет менее 2%[д]	1583 (1147 + 436)	100,0	709	44,8	66	4,2	171	10,8	637 (201 + 436)	40,2

[1] В связи с этим необходимо добавить, что еще 137 АО, 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.

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации 2010 г. и 2013 г.[е]	842	100,0	596	70,8	36	4,3	113	13,4	97	11,5
– по тем же АО, а также по АО, где доля государства составляет менее 2%[ж]	1278 (842 + 436)	100,0	596	46,65	36	2,8	113	8,85	533 (97 + 436)	41,7

[а] – количество АО по данным приватизационной программы на 2011–2013 гг.;
[б] – количество АО по данным приватизационной программы на 2014–2016 гг.;
[в] – 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);
[г] – только АО с долей государства от 2% до 25%;
[д] – при условии, что по всем АО с долей государства менее 2% права акционера принадлежат Росимуществу;
[е] – только из числа тех, где Росимущества может осуществлять права акционера без ограничений;
[ж] – 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, информация Минэкономразвития России по данным реестра федерального имущества на 17 февраля 2012 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы, 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 об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2013 г., расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как следует из *табл. 2*, основным изменением в структуре хозяйственных обществ с долей государства после 2010 г. стало падение удельного веса компаний, на которые государство могло иметь определяющее воздействие вследствие своего участия в их капитале. В итоге по состоянию на конец 2013 г. государству принадлежал корпоративный контроль на уровне полного и мажоритарного пакета акций (доли) примерно в 52% всех компаний против более 61% обществ к началу 2012 г. и почти 2/3 к началу 2011 г.

Разумеется, структура массива АО, где Росимущество по состоянию на середину 2014 г. без ограничений осуществляло права акционера, представляется более рациональной. В ней совокупная доля компаний, где государству принадлежал полный и мажоритарный пакет акций, составила около 68%, примерно соответствуя показателю по всем компаниям с долей государства в капитале к началу 2011 г. В то же время при учете обществ с долей государства в уставном капитале менее 2% (436 ед.) государству принадлежал корпоративный контроль уже менее чем в половине компаний.

Более чем двусмысленно выглядит структура АО, включенных в приватизационную программу, поскольку из числа тех 842 компаний, где Росимущество не ограничено в реализации прав акционера от имени государства около 3/4

приходилось на компании с полным (70,8%) и мажоритарным (4,3%) госпакетами 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 более 84% всех полных пакетов, около 2/3 блокирующих пакетов, примерно 55% контрольных пакетов, но всего лишь 48% миноритарных (от 2% до 5%) пакетов акций по массиву компаний, где Росимущество не ограничено в реализации прав акционера от имени государства.

Учет всех пакетов с долей государства в уставном капитале менее 2% (436 ед.) исходя из гипотезы о включении всех их в приватизационную программу, приближает структуру подлежащих приватизации активов данной категории к той, которая образуется при суммировании госпакетов размером до 2% и всех АО, где Росимущество не ограничено в реализации прав акционера (1147 ед.). Однако и при таком раскладе миноритарных госпакетов подлежит приватизации меньше, чем позволяющих государству осуществлять корпоративный контроль (полных и мажоритарных, даже без учета последних).

Помимо акций (долей) хозяйственных обществ, находящихся в собственности РФ, важнейшей составной частью государственного имущественного комплекса является недвижимое и движимое имущества, которое может находиться у различных категорий правообладателей на праве хозяйственного ведения (унитарные предприятия), оперативного управления (учреждения и казенные предприятия) или составлять государственную казну РФ. При этом общее количество объектов, учтенных в реестре федерального имущества, за 2013 г., увеличилось на 116794 ед. (1588576 объекта – на 1 января 2014 г. против 1471782 объекта – на 1 января 2013 г.), или на 7,9%. За I полугодие 2014 г. оно выросло еще на 3,8%, достигнув 1648404 ед.[1]

По данным мониторинга состава государственного сектора, проводимого Росстатом, динамика входящих в него хозяйствующих субъектов складывалась в период между серединой 2012 г. и серединой 2014 г., следующим образом (*табл. 3*).

Как следует из *табл. 3*, общая численность организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилась за два года (между 1 июля 2012 г. 1 июля 2014 г.) на 8,1% (или более чем на 5,6 тыс. ед.), составив на 1 июля 2014 г. около 63,6 тыс. ед.

В наибольшей степени сократилось количество унитарных предприятий (на 19,8%, или почти 1050 ед.). Гораздо менее масштабным (на 6,7%) было сокращение количества учреждений, однако по своей абсолютной величине (почти на 3,9 тыс. ед.) оно оказалось более внушительным. Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, к 1 июля 2014 г. сократилось в гораздо большей степени – на 16,8% (или примерно на 600 ед.). При этом численность хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, уменьшилась на 3,8% (или почти на 90 ед.). В результате по состоянию на середину 2013 г.

[1] Минэкономразвития, www.economy.gov.ru, 23 апреля 2013 г., 17 января 2014 г., 18 апреля 2014 г., 7 августа 2014 г.

численность этих хозяйствующих субъектов превышала 2,2 тыс. ед., примерно соответствуя уровню середины 2010 г.

Таблица 3

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2012-2014 гг.

Дата	Всего*	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
на 1 июля 2012 г.[а]	69251[б]	5282	58049	3593	2327
на 1 января 2013 г.	67003[б]	4891	56247	3501	2364
на 1 июля 2013 г.	66131[б]	4589	56100	3201	2241
на 1 января 2014 г.	64616[б]	4408	54699	3097	2412
на 1 июля 2014 г.	63635[б]	4236	54173	2988	2238

[а] – учет федерального имущества приводится в соответствие с постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества»;
[б] – включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды, но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находятся в совместной государственной и иностранной собственности.
Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в I полугодии 2012 г. (с. 7–11), 2012 г. (с. 7–11), в I полугодии 2013 г. (с. 7–11), 2013 г. (с. 7–11), в I полугодии 2014 г. (с. 7–11), М., Росстат, 2012–2014 гг.

При этом за год с середины 2013 г. общая численность организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилась на 3,8% (или примерно на 2,5 тыс. ед.). Количество унитарных предприятий сократилось на 7,7% (или более чем на 350 ед.). Масштаб сокращения количества учреждений оказался существенно меньшим (всего на 3,4%), хотя по абсолютной величине был намного больше, превысив 1900 ед. Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, сократилось на 6,7% (или более чем на 200 ед.). В то же время численность хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, практически не изменилась, а во втором полугодии 2013 г. наблюдался рост их количества (более чем на 170 ед.), сменившийся уменьшением в первом полугодии текущего года.

Приведенный анализ данных о количестве государственных унитарных предприятий и учреждений, хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики, основан на данных по ним на конкретную дату[1]. Однако это дает возможность судить только о наиболее общих тенденциях. Имеющаяся статистика не позволяет оценить «демографию» по этим категориям хозяйствующих субъектов: масштабы их создания, ликвидации, реорганизации в другие организационно-правовые формы, т.е. движения, результирующей которого и является численность на определенный момент времени.

[1] Численность ФГУПов и АО с федеральными пакетами акций с 2003 г. на регулярной основе указывается в прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества, чего нельзя сказать о численности ФГУ.

Говоря о присутствии государства в экономике в качестве производителя товаров (работ, услуг) можно отметить следующее. Мониторинг, проводимый Росстатом, частично подтверждает мнение о возрастании удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности. Однако по большинству показателей в 2013 г. и I полугодии 2014 г. наблюдаемый относительно удельный вес государственного сектора не превышал 15-25%, за исключением инвестиций и занятости (*табл. 4*).

Таблица 4

Доля государственного сектора по отдельным показателям в 2011–2014 гг., %

	2011	2012	2013	I полугодие 2014 г.
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами:				
- добыча полезных ископаемых	16,5	16,5	21,6	22,4
- добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	16,7	16,6	22,1	22,5
- обрабатывающие производства	9,9	9,8	12,0	12,5
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды	24,0	25,7	25,0	19,2
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	4,0	3,8	3,9	3,7
Пассажирооборот организаций транспорта[а]	65,3	64,5	62,7	60,4
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта	38,1[б]	76,0	75,3	78,8
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	36,4[б]	92,9	93,4	94,6
Услуги связи[в]	13,4	14,2	13,7	13,2
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	73,8	75,4	74,1	70,8
Объем платных услуг, оказанных населению	18,8	18,9	19,1	17,0
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования[г]	28,8/ 21,3	28,8/ 20,9	30,3/ 21,0	25,6/ 19,2
Выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	11,6	12,6	12,7	13,2
Среднесписочная численность работников	24,9	25,8	26,7	28,0

[а] – без организаций городского электрического пассажирского транспорта;

[б] – низкие показатели доли государственного сектора по показателям грузоперевозок и коммерческого грузооборота за 2011 г., предположительно, являются статистической аномалией, поскольку на протяжении предшествующего 2010 г., как и предыдущих лет, они не опускались ниже 70% и 90%, то же наблюдалось и в последующие 2012–2014 гг.;

[в] – выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей);

[г] – в числителе без учета субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2011 г. (с. 13, 35, 37–38, 39, 42, 50–51, 52, 56–57, 77), в 2012 г. (с. 13, 35, 37–38, 39, 42, 50–51, 52, 56–57, 77), в 2013 г. (с. 13, 35, 37–38, 39, 42, 50–51, 52, 56–57, 77), в I полугодии 2014 г. (с. 13, 33, 35–36, 37, 40, 42–43, 44, 46–47, 67). М., Росстат, 2012–2014 гг.

При всем этом официальная статистика отметила заметное повышение удельного веса государственного сектора в 2013–2014 гг. по сравнению с 2011–2012 гг. в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетические), обрабатывающих производствах и занятости.

Наиболее внушительным увеличение удельного веса госсектора оказалось в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетические) до 21–22% против около 16,5% в 2011–2012 гг., т. е. более чем на 5 процентных пунктов (п.п.). В обрабатывающих производствах доля госсектора выросла более чем на

2 п.п., достигнув 12%. Стабильно (примерно на 1 п.п. ежегодно) возрастал удельный вес госсектора в структуре занятости, если опираться на показатель среднесписочной численности работников, составив в первом полугодии 2014 г. 28%.

В инвестициях в основной капитал рост удельного веса госсектора (более чем до 30%) наблюдался только по итогам 2013 г. и только для показателя без учета субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами. По итогам первого полугодия 2014 г., доля госсектора, напротив, оказалась наименьшей по сравнению с тремя предшествующими годами (2011–2013 гг.).

Что касается производства и распределения электроэнергии, газа и воды, пассажирооборота транспортных организаций, услуг связи, внутренних затрат на научные исследования и разработки, то по этим показателям наблюдалось скорее падение доли госсектора, особенно при учете результатов первого полугодия 2014 г.[1]

Если рассматривать ситуацию на более детальном уровне, то по итогам 2013 г. и в первом полугодии 2014 г. всего по нескольким видам деятельности позиции госсектора являются преобладающими (грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге, лесовосстановление, внутренние затраты на исследования и разработки). В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением добычи нефти, включая газовый конденсат (доля госсектора в I полугодии 2014 г. составила около 22%), а также пассажирооборота воздушного (транспортная авиация) и автомобильного транспорта (без субъектов малого предпринимательства), всех статистически выделяемых видов платных услуг[2], где доля госсектора все равно не превышала половину.

Указанные оценки следует рассматривать скорее в качестве минимальных ввиду сложности оценки удельного веса государственного сектора, прежде всего, по причине предположительной концентрации хозяйственной деятельности во многих государственных компаниях на нижних уровнях, вероятно, остающейся за пределами официального статистического наблюдения. Также очевидно, что и приватизация унитарных предприятий, основная масса которых преобразуется в хозяйственные (как правило, акционерные) общества, где первоначально (до полной или частичной продажи) все акции (доли) принадлежат государству, и внесение пакетов акций в уставный капитал различных холдинговых структур не означают автоматического сокращения размеров государственного сектора в экономике в целом.

6.1.2. Приватизационная политика[3]

Прошедший год стал первым годом реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации

[1] Впрочем, для этих показателей указанный тренд требует уточнения по итогам года в целом.

[2] В данном контексте в статистической отчетности выделяются транспортные, медицинские, санаторно-оздоровительные и образовательные услуги.

[3] Теоретические аспекты и основные проблемные узлы приватизации в современных условиях рассматриваются в работе: Радыгин А., Энтов Р. М. «Фундаментальная» теорема приватизации: идеология, эволюция, практика // Экономическая политика, 2013, № 6, Декабрь, с. 7–45.

федерального имущества на 2014–2016 годы, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р. Это уже вторая 3-х летняя 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. В целом она носила умеренный характер, предполагая сохранение государственного корпоративного контроля за целым рядом компаний, являющихся субъектами естественных монополий и инфраструктуры, занятыми капиталоемкими видами деятельности, сопряженными с длительными сроками окупаемости, структурами, играющими большую роль для реализации структурной и промышленной политики, а также выступавшими в период острой фазы кризиса 2008–2009 гг. агентами государства при реализации антикризисных мероприятий.[1]

Как и в случае с предыдущей приватизационной программой, в действующий документ стали 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 2015 г. было принято 25 соответствующих нормативно-правовых актов, из которых 3 было издано еще в декабре 2013 г. Наиболее существенные изменения были внесены распоряжениями российского правительства в марте и августе 2014 г. Первое из них дополнило приватизационную программу 431 акционерным обществом, приватизация которых не была осуществлена в 2011–2013 гг., а во втором случае в нее были включены 426 объектов федеральной собственности, преимущественно относящихся к недвижимому имуществу, также не приватизированных ранее.[2]

В результате перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке, заметно увеличился по сравнению с исходной версией приватизационной программы. Так, количество приватизируемых объектов иного имущества казны РФ выросло с 94 ед. до 294 ед. (или более чем втрое), хозяйственных обществ, акции (доли) которых подлежат приватизации – с 440 ед. до 981 ед. (или в 2,2 раза), тогда как численность планируемых к приватизации унитарных предприятий (ФГУПов) увеличилась незначительно с 514 ед. до 535 ед. (или всего на 4%).

С самого начала года стало очевидным критическое влияние, оказываемое на ход реализации прогнозного плана приватизации макроэкономической ситуацией (вероятность наступления рецессии) и состоянием фондового рынка в связи с экономико-политическим фоном, сложившимся в I квартале 2014 г.

Закономерно, что на передний план вышли сделки, по которым вся подготовительная работа была проведена в 2012–2013 гг. В январе 2014 г. российским правительством были приняты решения о продаже акций ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» (13,76% акций) и ОАО «Архангельский траловый флот» (АТФ) (100% акций) на общую сумму более 21 млрд руб.

[1] Специфика нового этапа российской приватизации в условиях восстановления экономики после кризиса 2008–2009 гг. раскрыта в работе: Радыгин А. Д., Симачев Ю.В., Энтов Р. М. Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» // Вопросы экономики, 2011, № 9, с. 4–26.

[2] www.economy.gov.ru, 31.03.2014, 21.08.2014.

В первой из них (сумма сделки – 18,8 млрд руб.) покупателем явилось ОАО «РОСНЕФТЕГАЗ», которое согласно нормам предыдущей и действующей приватизационных программ до начала 2015 г. может выступать инвестором по отношению к компаниям топливно-энергетического комплекса, пакеты акций которых планируются к приватизации, при условии представления программы финансирования этих сделок, предусматривающей использование дивидендов от акций компаний, находящихся в собственности указанного акционерного общества. Разумеется, эту сделку более корректно рассматривать как квазиприватизационную, представляющую переход на возмездной основе прав акционера на данный актив непосредственно от государства к контролируемой им структуре, которая теперь диверсифицирует свою деятельность за счет присутствия в электроэнергетике (по аналогии с «Газпромом» в период реформы этой отрасли и после ее завершения).

Вторая сделка, организатором которой еще в конце 2011 г. был определен Газпромбанк, может служить первым примером реализации нестандартного подхода в рамках приватизационного процесса на современном этапе.

При превышении суммы сделки (2,2 млрд руб.) над стартовой ценой более чем на 20% ее особенностью является особый формат взаимодействия между новым владельцем «Архангельский траловый флот» (ООО «Вирма») и региональными властями на основе заключенного акционерного соглашения, которое предусматривает безвозмездную передачу в собственность Архангельской области 1 акции АТФ. Ключевые решения, включая сохранение рабочих мест, регистрация ОАО в регионе в целях сохранения налоговых поступлений в региональный бюджет, подлежат согласованию с областным правительством, для которого зарезервировано место в Совете директоров. Помимо социальных обязательств и сохранения рабочих мест в условия акционерного соглашения входит и развитие портовой инфраструктуры в регионе. В качестве стимула для выполнения новым владельцем своих обязательств в части поддержания занятости и контроля за активами рассматривается наложение крупного штрафа.

При всей уникальности данного примера, позволяющего надеяться на обеспечение адекватного баланса интересов государства в лице Архангельской области и нового собственника в части социальных обязательств и повышения эффективности бизнеса, возникают вопросы о возможных противоречиях такого инструментария с более общими правовыми нормами, в частности, с корпоративным законодательством (роль единственной акции, передаваемой областным властям, ее сопоставление с правомочиями, вытекающими из специального права на участие в управлении «золотая акция»), достаточности заключенного соглашения для избежания возможных конфликтов в будущем (по истечении срока действия заключенного с региональными властями соглашения), или, например, в случае перепродажи «Вирмой» всего или части приобретенного у государства пакета акций на сторону.

Для того, чтобы пример «Архангельского тралового флота» можно было характеризовать в качестве лучшей практики, заслуживающей последующего распространения в российской практике, безусловно, требуется дальнейший мониторинг развития компании на протяжении определенного времени.

Наиболее крупными сделками, проведенными без привлечения инвестиционных консультантов, явились продажи госпакетов акций ОАО «Опытно-производственное

хозяйство племенной завод «Ленинский путь» (Краснодарский край, 100%, общая сумма сделки – 1563 млн руб.), «Уфимский тепловозоремонтный завод» (100%, 478 млн руб.), «Енисейское речное пароходство» (Красноярск, 25,5%, 469 млн руб.), «Туровский» (Московская область, 100%, 445 млн руб.), «Центродорстрой» (Москва, 25%, 429 млн руб.), «Туламашзавод» (Тула, 74,8%, 400,1 млн руб.), «Самарский завод «Электрощит» (Самара, 25,5%, 281,5 млн руб.), «Производственно-конструкторское объединение «Теплообменник» (Нижний Новгород, 25%, 276 млн руб.), «Издательство «Слово» (Саратов, 100%, 256,5 млн руб.), а также доли в ООО «ТМ Байкал» (Иркутская область, 51%, 269,2 млн руб.).

Последняя сделка представляет довольно редкий пример реализации преимущественного права акционерами (участниками) закрытых акционерных обществ (ЗАО) и обществ с ограниченной ответственностью (ООО), в результате чего доля государства в ООО «ТМ Байкал» (51%) перешла к японской компании «Таджима Ламбер Ко, Лтд», бывшей до того единственным владельцем остального капитала (49%).[1] Среди прочих сделок явно выделяется продажа на аукционе Росимуществом 100% акций «Опытно-производственное хозяйство племенной завод «Ленинский путь» за 1,563 млрд руб. В ходе нее впервые за 2 года (2013–2014 гг.) общая сумма сделки, проведенной с помощью традиционного приватизационного инструментария (без привлечения инвестиционных консультантов), превысила 1 млрд руб., а начальная цена была превышена более чем вдвое[2]. Для сравнения при продаже полного пакета акций Уфимского тепловозоремонтного завода превышение составило более 67%[3].

Что касается деятельности негосударственных продавцов, то свою деятельность продолжило ОАО «Российский аукционный дом» (РАД). В прошедшем году им было реализовано 6 пакетов акций на сумму 923,3 млн руб.[4], что более чем вдвое уступает показателям 2013 г. (15 продаж на сумму 1,97 млрд руб.). В числе крупных активов, реализованных РАД, можно выделить аукционную продажу в I квартале 2014 г. пакетов акций ОАО «Центродорстрой» (25% акций, за 429 млн руб., превышение продажной цены над начальной составило около 16%) и «Международный аэропорт «Анапа» (25,5% уставного капитала, за 153,6 млн руб. при превышении продажной цены над начальной в 2,2 раза)[5]. Однако указанные сделки состоялись до начала реализации пакетов акций в рамках реализации прогнозного плана приватизации 2014–2016 гг., о чем Росимущество впервые сообщило только в начале лета[6].

Всего в 2014 г. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 108 хозяйственных обществ, а в отношении 33 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) приняты решения об условиях приватизации. Также Росимуществом была обеспечена регистрация 16 акционерных обществ, создаваемых посредством приватизации ФГУПов, решения по которым были приняты в предшествующие годы.

[1] www.rosim.ru, 18.03.2014. В 2014 г. состоялись всего 2 такие сделки, а в 2013 г. – 3.
[2] www.rosim.ru, 07.03.2014.
[3] www.rosim.ru, 26.02.2014.
[4] www.rosim.ru, 24.12.2014.
[5] www.rosim.ru, 31.01.2014, 27.02.2014.
[6] www.rosim.ru, 09.06.2014.

Сопоставляя приведенные данные, с показателями, имевшими место накануне и в период действия первой 3-летней приватизационной программы (*табл. 5*), можно отметить, что в целом итоги 2014 г. находятся в русле сложившейся в последние годы тенденции постоянного уменьшения количества проданных пакетов акций (долей участия) и унитарных предприятий, по которым были изданы распоряжения об условиях приватизации. Величина продажи пакетов акций (долей участия) уступает показателям всех предыдущих лет, за исключением кризисного 2009 г. (52 ед.), а количество приватизированных ФГУПов превосходит только показатели 2013 г.[1]

Таблица 5

Сравнение динамики приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2009–2014 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[д]/359[в]
2012	47[г]	265[д]
2013	26	148[д]
2014	33	108

[а] – завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации;
[б] – количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны РФ 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 с помощью инвестиционных консультантов.
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.rosim.ru, 19.02.2015.

В 2014 г. реально предлагались к продаже пакеты акций (доли в уставных капиталах) 252 хозяйственных общества, из которых проданы акции (доли в уставных капиталах) 108 обществ[2], что составило около 41% от количества обществ, пакеты акций (доли в уставных капиталах) которых были доступны к продаже в соответствии с предусматривавшими это распоряжениями об условиях приватизации (266 ед.). Акции 110 обществ предлагались к продаже повторно, из них 23%

[1] Справедливости ради, необходимо указать на то, что количество приватизированных в 2014 г. ФГУПов превосходит также показатели начало 2000-х гг., а количество проданных пакетов акций сопоставимо с итогами 2002 г.
[2] Из них 30 пакетов акций на сумму 326,6 млн руб. реализовано Территориальными управлениями (ТУ) Росимущества, которым были делегированы соответствующие полномочия от центрального аппарата ведомства. Всего в целях эффективного выполнения приватизационной программы 64 ТУ были переданы полномочия по продаже 200 пакетов акций. www.rosim.ru, 26.02.2015.

обществ – более 2 раз (путем проведения повторных аукционов, продаж посредством публичного предложения и продаж без объявления цены). Подведение итогов продажи акций в отношении еще 47 обществ было запланировано на I квартал 2015 г.

По-прежнему далеко не все активы, включенные в прогнозный план приватизации, могли быть реально выставлены на продажу ввиду того, что многие хозяйственные общества и унитарные предприятия находились в стадии банкротства, реорганизации, ликвидации, не вели хозяйственную деятельность, а также иные основания (подготовка к внесению в уставные капиталы интегрированных структур, ограничения на приватизацию и ее особый порядок, осуществление полномочий собственника от имени государства отличными от Росимущества органами власти и т. д.). В ряде случаев осуществлению приватизации препятствовал слабый интерес со стороны потенциальных покупателей.

Аналогичные проблемы имели место и при продаже объектов иного имущества. Так, в течение 2014 г. из предложенных к продаже 48 объектов недвижимого имущества было продано менее 1/4 – 11 ед. (в 2011 г. – 3 ед., 2012 г. – 40 ед., 2013 г. – 22 ед.). Подведение итогов продажи 17 объектов иного имущества запланировано в I квартале 2015 г. По итогам продаж указанного имущества, состоявшихся в 2014 г., подлежит перечислению в федеральный бюджет 47,5 млн руб.

В 2014 г. в рамках реализации 17 указов Президента РФ и 3 решений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимуществом осуществлялись мероприятия по формированию 16 ВИС. В программу приватизации в этой части были включены 26 ФГУПов и акции 86 ОАО. Соответствующие решения об условиях приватизации были приняты в отношении 11 ФГУПов и акций 47 ОАО. Кроме того, в минувшем году в рамках формирования 1 ВИС приняты решения об условиях приватизации акций еще 2 ОАО, преобразованных из ФГУПов, включенных в предыдущую приватизационную программу (2011–2013 гг.).

По оценке Росимущества в минувшем году произошло качественное улучшение информационного сопровождения приватизации и проведения продаж, направленного на публичность и открытость всех приватизационных процедур и формирование системы общественного контроля за приватизацией.

На официальном сайте Росимущества www.rosim.ru создан раздел «Скоро в продаже», в котором до проведения оценки и издания распорядительных актов, размещается информация и документы о приватизируемом имуществе, что позволяет потенциальным инвесторам своевременно приступить к самостоятельной оценке актива и инвестиционных возможностей.

При издании распорядительного акта об условиях приватизации подготавливаются и публикуются на официальном сайте Росимущества презентации для потенциальных инвесторов, раскрывающие ключевую информацию о приватизируемых активах, а при публикации информационного сообщения раскрывается и публикуется расширенная информация о приватизируемом имуществе.

Расширяется практика адресного направления информации о проводимых торгах и приватизируемом имуществе профильным, стратегическим инвесторам, профессиональным, отраслевым и предпринимательским ассоциациям, объединениям, размещения на специализированных сайтах.

С введением обязательного размещения информации о продажах на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов torgi.gov.ru повысилась прозрачность процедуры самих торгов и доступность информации о предлагаемых активах. Единая информационная среда продаж позволила повысить интерес к реализуемым государством активам.

В целях дополнительной регламентации и унификации приватизационных процедур были разработаны и направлены в территориальные органы подробные методические рекомендации по продаже приватизируемого имущества с приложением набора стандартизированных форм всех документов, необходимых для организации процесса продаж в едином открытом и прозрачном формате.

В результате мероприятий, проведенных Росимуществом и его территориальными управлениями в 2014 г., включая подготовку к приватизации новых объектов, совершенствование системы продаж, работу с потенциальными инвесторами, расширение информационного обеспечения приватизации, произошло улучшение качества выставляемых на торги лотов, информация о них стала более доступной.

Более тщательная предпродажная и маркетинговая подготовка приватизируемых активов несмотря на известное снижение продаж акций (долей в уставных капиталах) в условиях ухудшения экономической ситуации и падения инвестиционной активности позволила обеспечить дополнительные поступления доходов от приватизации.

Сумма средств от продажи пакетов акций (долей в уставном капитале) обществ составила 8,05 млрд руб. (с учетом денежных средств, поступление которых ожидается в I квартале 2015 г.). Это позволяет констатировать превышение плановой величины в 2,7 раза (без учета крупнейших продаж), если использовать для оценки сделанный в приватизационной программе прогноз поступлений (3 млрд руб. ежегодно в течение 2014–2016 гг.).

Принятый в самом начале декабря 2014 г. закон о федеральном бюджете на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг. (№ 384-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.

В контексте этого указывается, что в соответствии с прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. (далее – программа приватизации), утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 1111-р, в 2015–2016 гг. планируется продолжить приватизацию пакетов акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики, на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ. Конкретные сроки и способы приватизации этих компаний будут определяться Правительством РФ с учетом конъюнктуры рынка, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов.

Поступления в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества прогнозируются в 2015 г. в объеме 158,5 млрд руб., а в 2016 г. –

99,9 млрд руб., что соответствует величинам, приводившимся в пояснительной записке к проекту действовавшего федерального бюджета на 2014–2016 гг.[1], вносившемуся в парламент еще осенью 2013 г.

При этом стоит отметить подчиненную роль поступлений от приватизации для финансирования дефицита федерального бюджета. Так, в 2015 г. ожидаемая величина приватизационных доходов составит около 40% от средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям, а в 2016 г. – около 19%.

В качестве ориентира на 2017 г. в документе названа сумма в 3,0 млрд руб., базирующаяся на предположении об отсутствии относящихся к данному временному интервалу решений Президента РФ и Правительства РФ о продаже находящихся в федеральной собственности акций крупнейших компаний, а также экстраполяции установленной в действующей приватизационной программе величине поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний в размере 3,0 млрд рублей ежегодно. Разумеется, разработка новой приватизационной программы на 2017 г. и последующие годы, которая, исходя из норм действующей редакции закона о приватизации 2001 г., включающей изменения и дополнения 2010 г., касающиеся срока действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, будет осуществляться не ранее 2016 г. с учетом результатов реализации ныне действующей программы приватизации, может серьезно скорректировать величину ожидаемых приватизационных доходов.

Говорить о реальности достижения заявленных ориентиров, имея в виду конкретную величину доходов от приватизации для федерального бюджета, довольно сложно, поскольку она зависит как от перечня предполагаемых к продаже активов, так и их стоимости. Успешность реализации прогнозного плана приватизации находится в тесной зависимости от макроэкономической ситуации, влияющей на конъюнктуру фондового рынка, а значит, и оценку предлагаемых к продаже активов. Экономико-политический фон, складывающийся с самого начала 2014 г. (массированный отток капитала, введение разнообразных санкций, снижение обменного курса рубля, вероятность наступления рецессии в российской экономике), самым очевидным образом способствует их обесценению.

Негативное воздействие потенциального погружения российской экономики в полноценную рецессию для приватизационной программы достаточно очевидно. По-прежнему сохраняются заметные риски, связанные с отсутствием должной прозрачности в отношении подходов к приватизации крупных компаний, публичного объяснения мотивов (аргументов) в пользу принятия государством тех или иных решений, проработки потенциальных эффектов приватизации с учетом ее целесообразности, как таковой, альтернативных издержек, возможного влияния на развитие отдельных рынков, отраслей, регионов, экономики страны в целом.

[1] В доступных для ознакомления версиях федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период на 2015 и 2016 годов» от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ (с изменениями и дополнениями, внесенными законами от 28 июня 2014 г. № 201-ФЗ), данные по величине средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, отсутствуют, как и ее выделение среди иных источников финансирования бюджетного дефицита.

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 предыдущем аналогичном документе фигурировала величина в 1 трлн руб. в течение 2011–2013 гг.

Однако 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.

Так, в действующей приватизационной программе на 2014–2016 гг. в контексте приватизации крупнейших российских компаний упомянуто сокращение до 2016 г. доли участия ОАО «РОСНЕФТЕГАЗ» в уставном капитале нефтяной компании «Роснефть» до 50% плюс 1 акция.

При этом в представленных материалах к правительственному законопроекту о бюджете отсутствует упоминание о размере пакета акций ОАО «НК «Роснефть», который может быть продан в 2015 г., но в качестве одного из источников доходов федерального бюджета названа величина дивидендов по акциям ОАО «Роснефтегаз» в результате продажи доли в «Роснефти» (100 млрд руб.), которая не может не вызывать определенного удивления. Дело в том, что в материалах к проекту федерального бюджета на 2014–2016 гг., вносившемуся в парламент прошлой осенью, фигурировала гораздо большая (в 4,2 раза) сумма перечисления в федеральный бюджет доходов в виде дивидендов по акциям ОАО «Роснефтегаз» в результате продажи миноритарной, но достаточно крупной доли (19,5% минус 1 акция) в капитале «Роснефти» (423,5 млрд руб.) в 2016 г.

Само руководство «Роснефти» уже осенью минувшего года заявляло о возможной продаже ценных бумаг компании исходя из 8,1 долл. за акцию, что должно привести к реализации указанного пакета за 16,8 млрд долл. В то же время такие оценки заметно превышают имевшиеся осенью рыночные котировки акций «Роснефти», которые закономерно упали по отношению к уровню 2012 г., когда пакет ее акций был приобретен британской нефтяной компанией BP в рамках сложной сделки, завершившейся только в марте 2013 г.[1] Напомним, что «Роснефтью» была поглощена компания «ТНК-ВР», которой в равных долях владели BP и консорциума AAR, владевших ею в равных долях. Одним из элементов этой сделки помимо оплаты денежными средствами в размере 16,65 млрд долл. была передача BP 12,84% акций «Роснефти», находившихся на балансе самой компании, и покупка за 4,87 млрд долл. еще 5,66% акций у «Роснефтегаза», результате чего британская компания стала владельцем почти 20% акций «Роснефти»[2].

К тому же в настоящее время весьма сильное влияние на уровень котировок акций «Роснефти» неизбежно оказывают падение мировых цен на нефть и ухудшение финансового состояния компании ввиду ограничения доступа к зарубежным рынкам

[1] Сечин оценил выставленный на приватизацию пакет «Роснефти» в 16,8 млрд долл. РБК, 23 октября 2014 г.
[2] Доля консорциума AAR в капитале «ТНК-ВР» была выкуплена за 27,73 млрд долл.

капитала вследствие санкций. Большой резонанс вызвали претензии «Роснефти» на получение значительной части средств ФНБ для рефинансирования своих долговых обязательств и поддержания объемов добычи. По оценке главы Минэкономразвития РФ сделка по продаже пакета акций «Роснефти» находится в высокой степени готовности, а глава Минфина допускал возможность досрочной продажи данного актива.

Своим распоряжением от 27 ноября 2014 г. № 2358-р российское правительство согласилось с отчуждением акций ОАО «НК «Роснефть» 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 «Роснефти» в 2006 г.[1]

Подготовка к проведению приватизационных сделок по прочим крупнейшим активам, включенным в действующую приватизационную программу, находится на разных стадиях, а контуры по большинству из них не вполне ясны.

Из 7 компаний, для которых заявлено прекращение участия государства в капитале в 2014–2016 гг., для 4 избраны исполнители государственного заказа на организацию и осуществление от имени РФ сделок по отчуждению находящихся в федеральной собственности акций.

Для ОАО «Аэропорт Внуково» (до 74,74% акций) и «Международный аэропорт Внуково» (до 25% плюс 1 акция) таковым в самом конце 2013 г. определено ООО «Ренессанс Брокер», для ОАО «Ростелеком» (до 43,07% акций) – ЗАО «Сбербанк КИБ» (в феврале 2014 г.), для ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» (МАШ) (до 83,04% акций) – ООО «Дойче Банк» (в середине 2014 г.). При этом в отношении трех столичных аэропортов должны быть учтены решения Президента РФ и Правительства РФ по стратегическому развитию Московского авиационного узла.

Между тем по информации в СМИ в отношении международного аэропорта «Шереметьево» (МАШ) планируется создание управляющей компании, объединяющей помимо госпакета акций самого МАШ (более 83%) и ряда других смежных активов также и вклад одной из структур А. Ротенберга, TPS Avia Holding Ltd, которая осенью 2013 г. была выбрана инвестором нового терминала в северной зоне и межтерминального тоннеля, который соединит ее с южной. Доля TPS Avia в консолидированном МАШ может превысить 50% обыкновенных акций при условии гарантирования исполнения обязательств по строительству терминала В, межтерминального перехода, грузового и нового топливно-заправочного комплексов. Государство оставит себе 25%, по меньшей мере, до выполнения всех обязательства по реконструкции аэропорта. Возможно, что у частных акционеров будет опцион на выкуп доли государства, но с премией 10–35%, которая вырастет до 50% в случае нарушения ими каких-либо обязательств[2].

Создание нового юридического лица открывает путь к консолидации аэропортовых активов Шереметьево с потенциальным заключением акционерного

[1] При этом в тексте документа упоминается предельное количество подлежащих отчуждению акций, но не их доля в капитале.

[2] Ъ: государство хочет сохранить 25% в будущей УК «Шереметьево». 28 октября 2014 г., РИА Новости.

соглашения между государством и негосударственным акционером. В принципе такая же схема возможна и в отношении аэропортов Внуково.

Применительно к ОАО «Ростелеком» рассмотрение вопросов по структуре и способам отчуждения находящихся в федеральной собственности акций возможно после завершения этапа, связанного с созданием системного проекта интегрированной сети связи.

В отношении ОАО «Современный коммерческий флот», где доля государства может быть сокращена до величины 25 % минус 1 акция, компания и ООО «Дойче Банк», привлеченное еще в 2012 г. для организации и осуществления отчуждения находящихся в федеральной собственности акций, проводится подготовка их размещения с учетом в том числе конъюнктуры рынка и определения наиболее оптимального срока организации такого размещения.

Непросто складывается ситуация и вокруг пакета акций ОАО «Новороссийский морской торговый порт» (20%), организатором сделки по которому также в 2012 г. было определено ООО «Ю Би Эс Банк». Осенью текущего года с инициативой о передаче ей в управление указанного госпакета выступила «Транснефть», самостоятельно контролирующая 10,5% акций порта и уже получившая в управление пакет акций, принадлежащий структурам РЖД (5,3%). При этом контрольным пакетом (50,1%) «Транснефть» владеет на паритетных началах с группой «Сумма»[1].

После весьма удачного размещения на бирже 16% акций АК «Алроса» (по 7% акций, находившихся в федеральной и республиканской собственности, а также 2% квазиказначейских акций, контролировавшихся самой компанией) и заключения соглашения акционеров по взаимодействию между Российской Федерацией и Республикой Саха (Якутия) в вопросах корпоративного управления осенью 2013 г. достаточно закономерным стало появление специального соглашения о консолидированной продаже во втором полугодии 2015 г. единым лотом с привлечением независимого продавца акций ОАО «Алмазный мир», принадлежащих РФ (52,4%) и АЛРОСе (47,4%). Между тем в самой этой компании произошла смена руководства, за время работы которого был достигнут значительный рост выручки, чистой прибыли, выплаченных в федеральный бюджет дивидендов[2].

С учетом опыта реализации приватизационной программы и продолжения работы по реализации новых подходов к построению системы продаж в наступившем году можно ожидать большего эффекта от привлечения негосударственных продавцов и организаторов продажи федерального имущества.

В 2014 г. Росимущество заключило агентские договоры с ОАО «Российский аукционный дом» (ОАО «РАД»), уже имевшим опыт приватизации федерального имущества в процессе исполнения прогнозного плана (программы) приватизации 2011–2013 гг., и с ООО «Инвестиционная компания Внешэкономбанка («ВЭБ Капитал»), которым в совокупности переданы права на продажу около 200 пакетов акций. Обе компании проводили мероприятия по предпродажной подготовке пакетов акций.

[1] СМИ: «Транснефть» просит Путина отдать ей в управление госпакет НМТП. РИА Новости, 15.10.2014 г.
[2] www.rosim.ru, 14.10.2014, 22.09.2014.

Активизации приватизационного процесса должны способствовать изменения, сделанные в минувшем году в приватизационном законодательстве.

Во-первых, поправками в действующий закон о приватизации 2001 г. был расширен (до 18 категорий) перечень категорий имущества, на которое не распространяется его действие.

В него были дополнительно включены (1) движимое имущество (за исключением акций и долей в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ и товариществ), обращенное в собственность государства в соответствии с законодательством РФ или поступившее в собственность государства в порядке наследования, и (2) федеральное имущество в случае его обмена на олимпийские объекты федерального значения, находящиеся в частной собственности, определяемые в соответствии с Федеральным законом «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и созданные во исполнение заключенных с Государственной корпорацией по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта соглашений об организации строительства олимпийских объектов федерального значения. Кроме того, иную, более детальную формулировку получила категория имущества, используемого для содействия развитию жилищного строительства посредством деятельности соответствующего Федерального фонда (РЖС).

Во-вторых, закон был дополнен новой ст. 30.2, посвященной приватизации объектов концессионного соглашения.

По общей норме приватизация имущества, входящего в состав объекта концессионного соглашения, после окончания срока действия такого соглашения осуществляется в порядке и способами, которые предусмотрены приватизационным законом.

Однако в случае включения имущества, входящего в состав объекта концессионного соглашения, в приватизационную программу на всех уровнях публичной власти на период, соответствующий окончанию срока действия концессионного соглашения, концессионер имеет преимущественное право на выкуп этого имущества.

В случае согласия концессионера на использование данной возможности договор купли-продажи имущества должен быть заключен не позднее чем в течение 60 календарных дней со дня получения концессионером предложения о его заключении и (или) проекта договора купли-продажи имущества или не позднее чем в течение 30 календарных дней после окончания срока действия концессионного соглашения в зависимости от того, какой срок наступает позднее. Предварительно концессионеру направляются копии принятия решения об условиях приватизации имущества, предложения о заключении договора его купли-продажи и проекта такого договора.

Стоимость имущества принимается равной его рыночной стоимости, определенной в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности, а уступка преимущественного права на приобретение имущества не допускается.

В-третьих, стал подробно прописан механизм приватизации объектов культурного наследия (ОКН). Особенности такого рода сделок содержатся в ст. 29 закона о приватизации, которая получила новую редакцию.

Объекты культурного наследия (ОКН), включенные в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации дополнили категорию активов, которые можно приватизировать на конкурсе (ранее она включала только акции (доли), составляющие более половины капитала ОАО (ООО)).

Помимо конкурса ОКН могут приватизироваться в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, преобразуемого в ОАО или ООО, а также путем внесения указанных объектов в качестве вклада в уставный капитал ОАО при условии их обременения требованиями к содержанию и использованию объектов культурного наследия, включенных в соответствующий реестр, требованиями к сохранению таких объектов, обеспечению доступа к указанным объектам. Прежняя редакция допускала использование любых способов при приватизации такого рода активов.

Решение об условиях приватизации ОКН, включенного в реестр объектов культурного наследия, должно содержать информацию об отнесении такого объекта к объектам культурного наследия, включенным в их реестр.

К нему должны прилагаться копии охранного обязательства на объект, утвержденного в порядке, предусмотренном ст. 47.6 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», и паспорта объекта культурного наследия, предусмотренного ст. 21 указанного закона, а до утверждения охранного обязательства (пункт 8 ст. 48) – копии иного охранного документа[1], а также паспорта объекта культурного наследия (при его наличии).

Договор, предусматривающий отчуждение ОКН, включенного в реестр объектов культурного наследия, в порядке приватизации, должен содержать в качестве существенного условия обременение приватизируемого объекта обязанностью нового собственника по выполнению требований охранного обязательства, а при его отсутствии – требований иного охранного документа, предусмотренного законом об объектах культурного наследия.

В случае отсутствия в договоре такого существенного условия сделка приватизации ОКН, включенного в реестр объектов культурного наследия, является ничтожной.

В случае приватизации ОКН путем продажи на конкурсе его условия должны предусматривать проведение работ по сохранению объекта в соответствии с охранным обязательством, а при его отсутствии – с иным охранным документом, предусмотренным законом об объектах культурного наследия.

В отношении объекта культурного наследия, включенного в реестр объектов культурного наследия, состояние которого признается неудовлетворительным в соответствии с законом об объектах культурного наследия, и который прива-

[1] К ним относятся охранно-арендный договор, охранный договор или охранное обязательство в отношении памятника истории и культуры, охранное обязательство собственника объекта культурного наследия или охранное обязательство пользователя таким объектом.

тизируется путем продажи на конкурсе, уполномоченными органами различных уровней публичной власти в соответствующий орган по управлению имуществом представляется согласованная в порядке, установленном этим законом проектная документация по сохранению объекта культурного наследия (стадия – эскизный проект реставрации), которая включается в состав конкурсной документации.

В случае, если на конкурс подана только одна заявка на приобретение объекта культурного наследия, находящегося в неудовлетворительном состоянии, договор купли-продажи может быть заключен с таким лицом.

Начальная (минимальная) цена продажи объекта культурного наследия, находящегося в неудовлетворительном состоянии, устанавливается равной одному рублю, а передача такого имущества победителю конкурса и оформление права собственности на него осуществляются в порядке, установленном законодательством РФ и соответствующим договором купли-продажи, до выполнения победителем конкурса его условий.

Такой договор помимо выполнения требований охранного обязательства или иного охранного документа должен содержать следующие существенные условия: (1) об обязанности нового собственника ОКН, находящегося в неудовлетворительном состоянии, выполнить в срок и в полном объеме условия конкурса и (2) о расторжении договора купли-продажи в случае нарушения новым собственником ОКН существенных условий договора.

В последнем случае ОКН подлежит возврату в собственность осуществившего его приватизацию публично-правового образования без возмещения собственнику стоимости такого объекта, включая неотделимые улучшения, и без компенсации расходов, связанных с исполнением договора купли-продажи.

Срок выполнения условий конкурса не должен превышать семи лет.

Исходя из того, что основной акцент в этих новациях сделан на продажу ОКН на конкурсе в механизм данного способа приватизации внесены важные коррективы, касающиеся его проведения при наличии одного участника (общая норма состоит признании такового несостоявшимся), сроков передачи имущества победителю конкурса (общая норма – не позднее чем через 30 дней) и выполнения его условий (общая норма – не более 1 года). Применительно ко всем этим аспектам появились оговорки, заключающиеся в формулировке «если иное не предусмотрено законом».

Перечень условий конкурса расширен за счет проведения работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр объектов культурного наследия, в порядке, установленном Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Соответственно, была изменена и формулировка условия конкурса, связанного с выполнением различных работ в отношении объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения: в ней перестали упоминаться реставрационные работы и объекты культурного наследия.

Очевидно, что эти правовые новации лежат в русле снятия имеющихся ограничений на приватизацию. Оценка их последствий представляется весьма неоднозначной.

С одной стороны, схема приватизации объектов культурного наследия (ОКН) достаточно подробно прописана. Впервые в приватизационном законодательстве появились норма, упоминающая продажу за «1 рубль», что обычно связывается с

продажей низколиквидных активов. В данном случае речь идет о начальной (минимальной) цене продажи ОКН, находящегося в неудовлетворительном состоянии. В принципе нечто похожее можно наблюдать в последние годы на практике, например в Москве и Подмосковье, но там речь идет о сдаче объектов в аренду по символической ставке (1 рубль за кв. м) после предварительного выполнения комплекса ремонтно-реставрационных работ.

С другой стороны, в отношении таких активов произошла существенная ревизия базовых норм приватизационного закона, касающихся конкурса, как такового (проведение при наличии одного участника, передача имущества победителю конкурса до выполнения условий, многократное увеличение длительности сроков их исполнения). Большие опасения внушают наличие большого количества отсылочных (к закону об объектах культурного наследия) норм, вопрос о критериях оценки состояния ОКН, менее детальный (по сравнению с продажей на конкурсе) набор требований в случае приватизации ОКН в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, преобразуемого в ОАО (ООО) и путем внесения указанных объектов в качестве вклада в уставный капитал ОАО, а также отсутствие содержавшихся в прежней редакции прямых норм, посвященных охранным свидетельствам.

В настоящее время Росимущество занимается регистрацией прав собственности РФ на объекты культурного наследия (ОКН), ставшие федеральной собственностью в результате разграничения прав на ОКН, являвшимися памятниками истории и культуры государственного (общесоюзного и республиканского) значения по состоянию на 27 декабря 1991 г.

Этот довольно длительный процесс осуществлялся Росимуществом совместно с регионами и муниципалитетами с 2007 г. по 2014 г. На основании заявок, поступивших от 169 субъектов РФ и муниципальных образований Росимущество сформировало перечни объектов, остававшихся федеральным имуществом, и для передачи на иные уровни публичной собственности, которые были утверждены Правительством РФ. В апреле 2014 г. работа по разграничению прав была завершена, в результате чего в региональную и муниципальную собственность отошли 1123 ОКН, а 619 ОКН остались в федеральной собственности, 330 из которых к концу 2013 г. были зарегистрированы. Завершение регистрации прав собственности РФ планируется к 2018 г.[1]

В 2014 г. Росимущество также провело инвентаризацию ОКН, закрепленных на праве оперативного управления за федеральным государственным бюджетным учреждением «Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры» (АУПИК), подведомственным Минкультуры. Итогом ревизии после определения количества ОКН (2100 ед.), их фактического состояния и степени вовлеченности в хозяйственный оборот должно стать создание единого реестра памятников истории и культуры, содержащего все необходимые сведения о каждом ОКН. Выявленные объекты, находящиеся в казне РФ, подлежат передаче АУПИК[2].

[1] www.rosim.ru, 06.05.2014.
[2] www.rosim.ru, 31.07.2014, 05.03.2015.

Что касается приватизации объектов концессионного соглашения, то предложенный механизм во многом аналогичен реализации преимущественного права акционеров (участников) хозяйственных обществ на приобретение дополнительных акций (долей) в случае обладания таковыми и не вызывает особых возражений. С практической точки зрения возможные коллизии могут возникнуть при участии в проекте нескольких концессионеров.

Дальнейшие изменения в приватизационном законодательстве могут быть связаны с внесенным в парламент законопроектом, который готовился при участии Следственного комитета (СК) России и отражает объявленный на официальном уровне курсом на деофшоризацию российской экономики.

Он предусматривает запрет на участие в приватизации граждан государств, входящих в офшорные зоны, зарегистрированных там организаций, контролируемых ими российских юридических лиц в целях обеспечения прозрачности приватизационного процесса и исключения схем сокрытия бенефициара привати-зируемого имущества, а также введение уголовной ответственности за незаконное установление иностранным инвестором контроля над российским предприятием, имеющим для страны стратегическое значение[1].

Со стороны Минэкономразвития в этой связи высказываются опасения, заключающиеся в возможности сужении круга потенциальных участников приватизационного процесса и ограничении конкуренции. Существует и риск последующей перепродажи купленного актива в пользу офшорной организации. При этом необходимо отметить, что в законопроекте отсутствуют ранее предлагавшиеся нормы о введении уголовной ответственности оценщиков за фальсификацию отчета об оценке имущества или результатов экспертизы такого отчета, и организаторов торгов за сговор. Однако осталась новация, наделяющая правоохранительные органы дополнительными полномочиями для контроля за приватизацией на предварительной стадии[2].

6.1.3. Присутствие государства в экономике и структурная политика[3]

В прошедшем году основным событием в этом аспекте можно считать судебное решение о возврате в собственность государства основной доли капитала «Башнефти» (71,6% акций), собственником которой ранее являлась АФК «Система». Наиболее широкое распространение получила точка зрения, связавшая такой поворот событий с нарушениями и злоупотреблениями, совершенными в ходе приватизации[4].

---

[1] Причины и следствие. Интервью с председателем СК РФ А. Бастрыкиным. // Российская газета, 15 января 2015, № 4 (6575), с. 1, 6.

[2] ФСБ хотят наделить правом проверять участников приватизации, РБК.Daily 11 ноября 2014.

[3] Вопросы места и роли государственного предпринимательства в рамках различных подходов к регулированию и развитию экономики на макро- и микроуровне рассматриваются в работах: Радыгин А. Д., Энтов Р. М. «Провалы государства»: теория и политика// Вопросы экономики, 2012, № 12, с. 4–30; Радыгин А.Д., Симачев Ю.В., Энтов Р.М., Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // Вопросы экономики, 2015, № 1, с. 45–79.

[4] Пример Башкирии для изучения проблематики законности приватизационных сделок использовался еще около 10 лет назад, чему посвящались целые работы. См. Мигранов С. Д.

Основания для этого дают и обстоятельства данного дела, состоящие на сегодняшний день в следующем: (1) отсутствие претензий в рамках налогового законодательства, (2) использование в качестве аргументации наряду с легализацией имущества, полученного преступным путем, не вполне ясного урегулирования вопросов разграничения собственности между федеральным центром и субъектами РФ на начальном этапе реформы собственности и вытекающих отсюда правомочий, (3) переход пакета акций «Башнефти» непосредственно государству (в лице Росимущества), (4) некоторые шансы на возмещение убытков стороне, считающей себя добросовестным приобретателем.

Со стороны официальных лиц российского правительства (например, главы Минэнерго РФ) уже звучали мнения о возможности включении «Башнефти» в приватизационную программу (при сохранении за государством контрольного пакета акций). В таком случае можно будет говорить о реприватизации, укладывающейся в формулу «ренационализация и последующая приватизация прозрачным способом». Определенный, хотя и небогатый, подобный опыт имелся в отечественной практике последних полутора десятилетий в связи с пересмотром итогов ряда приватизационных сделок, как правило, по причине невыполнения инвестиционных и прочих обязательств со стороны новых владельцев. В частности, таким примером может служить пакет акций крупнейшего производителя химического сырья в стране, ОАО «Апатит» (20% уставного капитала), возвращенный в 2008 г. государству. В 2012 г. этот актив был приобретен «ФосАгро» за 11,1 млрд руб.

В то же время говорить о перспективах «Башнефти», которая по своему значению на протяжении всего периода деятельности оставалась компанией регионального значения, пока слишком рано ввиду не слишком радужных перспектив как топливно-энергетического комплекса, так и российской экономики в целом. К тому же государство лишь совсем недавно вошло в роль основного акционера компании. Отголоском перехода прав собственности на основной пакет акций «Башнефти» стал судебный иск АФК «Система» к компании «Урал-Инвест», у которой он был приобретен в 2009 г. Решением суда первой инстанции взысканию с «Урал-Инвеста» подлежит более чем внушительная сумма в 70,7 млрд руб., хотя весьма вероятным является продолжение судебного разбирательства[1].

Определенные изменения претерпел в завершающемся году перечень стратегических предприятий и акционерных обществ.

В течение 2014 г. в него было внесены всего по одному унитарному предприятию (Международное информационное агентство «Россия сегодня») и открытому акционерному обществу («Объединенная ракетно-космическая корпорация» (ОРКК), представляющему создаваемую с прошлого года крупную вертикально интегрированную структуру (ВИС), аналогичную холдингам общенационального масштаба в авиационной промышленности (ОАК) и судостроении (ОСК). При этом из перечня

Недействительность сделок приватизации государственного и муниципального имущества. – М.: Логос, 2005. – 240 с.

[1] Суд взыскал 70 миллиардов рублей с продавцов «Башнефти» в пользу «Системы», www.m.lenta.ru, 16 февраля 2015.

стратегических организаций были исключены и 4 ФГУПа (включая «Канал имени Москвы» и «Гознак») и 4 ОАО.

Последние представляют крупные, ранее созданные ВИСы, которые полным госпакетом (все 100% акций) передаются Государственной корпорации (ГК) «Ростехнологии» (в конце июля 2014 г. переименована в «Ростех») в качестве имущественного взноса РФ наряду с преобразуемыми в ОАО Калининградским янтарным комбинатом и одним научно-исследовательским институтом, 100% акций которого после акционирования и последующей передачи «Ростеху» подлежат внесению в уставный капитал ОАО «Системы управления»[1] в порядке оплаты размещаемых этим акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала.

Помимо этого, ГК «Ростех» передаются пакеты акций еще 65 ОАО, из которых 53 должны быть внесены в уставные капиталы 4 ВИСов, исключаемых из перечня стратегических организаций в порядке оплаты размещаемых этими акционерными обществами дополнительных акций в связи с увеличением их уставных капиталов. Большинство передаваемых «Ростеху» госпакетов можно отнести к категории миноритарных: из 65 упомянутых выше ОАО лишь в 17 государство владело долей от 25% до 50% и всего в 3 компаниях – долей, превышающей половину капитала.

Всего с момента принятия решения о создании ГК «Ростехнологии» в середине 2008 г. ей переданы акции 225 АО (из 227 АО, подлежащих передаче) и 155 АО, созданных посредством преобразования унитарных предприятий (из числа АО, создаваемых посредством приватизации 181 ФГУПа)[2].

Еще одно изменение в перечне стратегических организаций заключается в разрешении осуществления процедуры увеличения уставного капитала «Аэрофлоту» путем дополнительного выпуска акций и их реализации при обеспечении сохранения доли Российской Федерации в размере не менее чем 50% голосов плюс одна голосующая акция. Однако это не повлечет больших сдвигов в структуре капитала российского общенационального авиаперевозчика ввиду того, что ранее доля государства определялась в 51,17%. В настоящее время ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» с участием привлеченных обществом инвестиционных банков осуществляются мероприятия для подготовки размещения акций на Московской бирже с учетом в том числе конъюнктуры рынка и определения наиболее оптимального срока организации такого размещения.

Напомним, что эта схема разгосударствления вытекает из норм, появившихся в законе о приватизации еще летом 2006 г., и уже применялась в отношении ряда компаний. Так, в прошлом году аналогичный вариант был разрешен применительно к ОАО «Российские сети», однако с существенно более высоким порогом государственного корпоративного контроля (61,7%).

[1] ОАО «Системы управления» является одной 4 вертикально-интегрированных структур, передаваемых ГК «Ростех» после исключения из перечня стратегических организаций.

[2] Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г., www.rosim.ru, 19.02.2015.

Другой компанией, где допускается сокращение доли государства в ходе дополнительной эмиссии, станет ОАО «Роскартография»[1]. Росимущество предлагает стратегическим инвесторам участие в приобретении до 49% акций данной ВИС путем выкупа вновь эмитируемых акций, которые планируется размещать по закрытой подписке, с возможным направлением привлеченных средств на финансирование инвестиций в дальнейшее развитие компании.

В рамках работы, проводимой по созданию вертикально-интегрированных структур (ВИС), в 2014 г. полностью завершены мероприятия по реализации 4 Указов Президента РФ, касающиеся 4 ВИС (ОАО «Концерн «Гранит-Электрон», «Росгеология», «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение» и государственная корпорация «Росатом»). Кроме того, в этом направлении проводилась работа по реализации еще 13 указов Президента РФ и 3 распоряжений Правительства РФ.

В целом ряде случаев речь шла о реализации соответствующих управленческих решений, относящихся не к 2014 г., а более раннему периоду. Это касается Объединенной судостроительной корпорации (ОСК) (2010 г.), ОАО «Росспиртпром» и «Российские ипподромы» (2011 г.), «РКЦ «Прогресс», «Объединенная промышленная корпорация «Оборонпром», «Корпорация «Московский институт теплотехники» и «Российские железные дороги» (2012 г.), «РСК «МиГ», «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» имени Ф. Э. Дзержинского», «Объединенная ракетно-космическая корпорация» (ОРКК) (2013 г.)[2].

Как показывают эти примеры, строительство ВИС является далеко не одномоментным процессом, зависящим, прежде всего, от объема объединяемых активов.

Яркой иллюстрацией этого могут служить быстрое исполнение президентского указа от 21 февраля 2014 г. № 103 о внесении 100% минус 1 акция ОАО «Зарубежгеология» в уставный капитал «Росгеологии», после чего холдинг стал объединять 38 предприятий, и пример ГК «Росатом», применительно к которой принятое в минувшем году решение о преобразовании 1 ФГУПа в ОАО с последующей передачей всех акций данной ГК реализовывалось наряду с аналогичным решением в отношении 4 других предприятий, принятым в 2013 г.[3]

Что касается решений по развитию других интегрированных структур, принятых в 2014 г., то помимо указанного выше расширения ГК «Ростех» следует отметить сложные схемы обеспечения имущественной интеграции, которые предполагается использовать в отношении ОАО «Концерн ПВО «Алмаз – Антей» и Объединенной судостроительной корпорации (ОСК).

---

[1] «Роскартография» является вертикально-интегрированной структурой, объединяющей 32 дочерних ОАО с долей участия в их уставных капиталах в размере 100% минус 1 акция, что обеспечивает присутствие на рынках геодезических и картографических работ по всей стране.

[2] Вопросы создания Объединенной ракетно-космической корпорации (ОРКК) более подробно рассматривались в: Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 35). М., ИЭП. 2014, с. 404–408. с. 385–417.

[3] С момента своего создания ГК «Росатом» неоднократно пополнялась различными активами. Так, в минувшем году была завершена работа по передаче ей в качестве имущественного взноса акций АО, создаваемых посредством акционирования 6 ФГУПов, относительно которых решение было принято еще в 2012 г.

В уставный капитал «Алмаза – Антея» будут внесены госпакеты акций 15 ОАО, включая 2 – блокирующего размера, остальные – миноритарные). Также в уставный капитал ОАО «Завод «Навигатор» вносятся по 1 акции 30 ОАО, а 1 его акция поступает в уставный капитал «Российского института радионавигации и времени».

Предполагавшееся внесение в уставный капитал «Алмаза – Антея» полных (все 100% акций) пакетов акций ОАО «Завод «Навигатор» и «Российский институт радионавигации и времени» было отменено после появления Указа Президента РФ от 5 февраля 2015 г. № 56 о переименовании ОАО «Концерн ПВО «Алмаз – Антей», 100% акций которого находится в федеральной собственности, в акционерное общество «Концерн воздушно-космической обороны «Алмаз – Антей».

В связи с этим в его уставный капитал будут внесены 100% минус 1 акция ОАО «Корпорация космических систем специального назначения «Комета», которая будет пополнена 100% минус 1 акция АО, создаваемого при акционировании 1 ФГУПа, являющегося научно-исследовательским институтом, блокирующим пакетом 1 ОАО и 1 акцией другого ОАО.

Другим активом, вносимым в «Алмаз – Антей» (в новом формате) станут 74,5% акций ОАО «Завод «Навигатор», в уставный капитал которого будут включены по 1 акции «Кометы» и упомянутого АО, создаваемого при акционировании ФГУПа, являющегося научно-исследовательским институтом. Акции ОАО «Российский институт радионавигации и времени», как и ОАО «Завод «Навигатор», подлежат внесению в уставный капитал «Алмаза – Антея» после осуществления указанных мероприятий.

В целях развития судостроения на Дальнем Востоке и повышения эффективности освоения континентального шельфа Российской Федерации в районах Дальнего Востока и Арктики государство согласует продажу ранее внесенных в уставный капитал ОСК мажоритарного (75% минус 2 акции) пакета акций ОАО «Дальневосточный центр судостроения и судоремонта» (г. Владивосток) и 100% минус одна акция ОАО «30 судоремонтный завод» (Приморский край) в пользу ЗАО «Современные технологии судостроения» (Москва) по цене не ниже рыночной, определяемой на основании отчета независимого оценщика, при сохранении у ОСК блокирующего пакета (25% плюс 1 акция) акций «Дальневосточного центра судостроения и судоремонта». Взамен уставный капитал ОСК в порядке оплаты размещаемых этим открытым акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала пополняется крупными пакетами акций ОАО «Дальневосточный завод «Звезда» (Приморский край, 53,5%) и «Хабаровский судостроительный завод» (около 43%).

6.1.4. Вопросы управления субъектами государственного сектора экономики

Унитарные предприятия

На эти субъекты хозяйствования была распространена введенная в отношении АО с долей государства еще в конце 2012 г. норма в части перечисления прибыли государству.

Постановлением Правительства РФ от 17 апреля 2014 г. № 351 были дополнены действующие Правила разработки и утверждения программ деятельности и

определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), утвержденные еще правительственным постановлением от 10 апреля 2002 г. № 228.

Прежняя формулировка об определении величины прибыли ФГУПа, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, как ее части, остающейся в распоряжении предприятия после уплаты налогов и иных обязательных платежей, уменьшенной на сумму расходов на реализацию мероприятий по развитию предприятия, утвержденных в составе его программы деятельности на текущий финансовый год, осуществляемых за счет чистой прибыли, была дополнена указанием, что она должна быть не менее 25% прибыли, остающейся в распоряжении предприятия после уплаты налогов и иных обязательных платежей, если иное не установлено актами Правительства РФ. Соответствующие изменения были внесены и в Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739, регулирующее полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества ФГУПа.

Некоторые изменения были внесены и в ст. 113 и 114 Гражданского Кодекса РФ, посвященные унитарным предприятиям, не затрагивая базовых характеристик данной организационно-правовой формы.

В основном они сводятся к тому, что в ГК появились прямые отсылки на специализированный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ в части оснований и порядка их создания и реорганизации, прав на закрепленное имущество, устава, правового положения. В отношении создания унитарного предприятия появилось указание на то, что это делается от имени публично-правового образования. При этом из текста ГК исчезло прямое упоминание об отсутствии в общем случае ответственности собственника имущества унитарного предприятия на праве хозяйственного ведения по обязательствам такого предприятия, а ст. 115, посвященная унитарным предприятиям на праве оперативного управления целиком утратила силу с 1 сентября 2014 г.

Хозяйственные общества с участием государства

Говоря о проблематике управления хозяйственными обществами с государственным участием, можно отметить следующие основные тенденции.

По итогам кампании годовых общих собраний акционеров 2014 корпоративного года к концу лета исполнительская дисциплина их проведения находилась на высоком уровне, составив 94,33%, в т. ч. 92,16% среди общего количества 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), 98,34% – среди АО, не включенных в Спецперечень, единственным акционером в которых является РФ и 93,75% – среди АО, не включенных в Спецперечень, где государство владеет долей более 2%, но менее 100% капитала.

По итогам собраний акционеров происходило формирование органов управления компаний с госучастием. Напомним, что исходя из сложившейся традиции корпоративного управления акционерными обществами с государственным участием всех членов советов директоров, избираемых голосами по акциям, принадлежащим государству как акционеру, можно разделить на несколько групп: (1) представители

интересов государства, являющиеся государственными служащими, которые обязаны голосовать в соответствии с директивами собственника, (2) представители интересов государства, являющиеся иными лицами (профессиональные поверенные), действующие на основании договора и обязанные голосовать в соответствии с директивами собственника по ограниченному кругу вопросов, а по остальным вопросам – по своему усмотрению, (3) независимые директора, голосующие на основе личного профессионального опыта и собственного суждения, и отвечающие установленным критериям отбора. В целях обобщения лиц, относящихся ко второй и третьей группам, называют профессиональными директорами.

В соответствии с решениями Правительства РФ, выпущенными на общие собрания акционеров, в 2014 корпоративном году в составы советов директоров (наблюдательных советов) АО Спецперечня утвержден 391 кандидат, включая 197 профессиональных поверенных (из 206 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), 90 независимых директоров (из 93 чел. по рекомендации) и 104 госслужащих (вместо 101 чел. по рекомендации).[1]

За последние 5 лет заметно изменилась структура представительства государства в органах управления АО Спецперчня *(табл. 6*).

Таблица 6

Динамика и структура представителей государства в органах управления и контроля АО, входящих в Спецперечень, в 2010–2014 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[а]	63	452	100,0	127	28,1	228	50,4	97	21,5	27
2014[б]	51	391	100,0	104	26,6	197	50,4	90	23,0	45

[а] – с учетом АО «Новороссийский морской торговый порт», в совет директоров и ревизионную комиссию которого были избраны только госслужащие;

[б] – без учета 4 АО Спецперечня, в отношении которых решения Правительства РФ еще не были приняты.

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

Если в 2010 г. госслужащие составляли половину представителей государства в советах директоров, то в 2014 корпоративном году всего лишь около 27%. Их место заняли профповеренные, доля которых в 2013–2014 гг. превысила 50% (против 30% в 2010 г.) при увеличении абсолютной численности в 1,7–1,9 раза. Удельный вес независимых директоров вырос много скромнее: менее чем с 20% в 2010 г. до 23% в

[1] Итоговые решения по утверждению кандидатов в органы управления и контроля АО Спецперечня утверждает Правительство РФ. В отношении 4 компаний к концу лета таковые не были приняты.

2014 г. при увеличении абсолютной численности в 1,2–1,3 раза. В целом за 2010–2014 гг. по группе АО, входящих в спецперечень, отмечался стабильный рост количества профдиректоров, следствием чего стало увеличение их численности в расчете на 1 компанию с 3,94 до 5,63 чел., а представительство госслужащих сократилось с 3,94 до 2,04 чел. В структуре ревизионных комиссий в 2014 г. представительство госслужащих оказалось преобладающим, составив около 3/4 (или 133 чел. против 45 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 0,9 чел. в 2014 г.

Что касается формирования структуры составов органов управления компаний, не включенных в Спецперечень, то по 842 АО, где наличие контрольного и блокирующего пакета акций обеспечивало государству 3920 мест в советах директоров (наблюдательных советах) АО[1], более половины из них заняли профессиональные директора (2094 чел. или 53,4%), а госслужащие (1826 чел.) соответственно – 46,6%. Однако еще по 219 АО с долей РФ в уставных капиталах менее 25% состав представителей интересов государства в советах директоров (наблюдательных советах) сформирован на 100% из госслужащих (около 300 мест). Таким образом, всего в составы советов директоров (наблюдательных советов) АО, не включенных в Спецперечень, вошло 2126 госслужащих (против 3045 чел. в 2013 г.), что несколько больше количества профдиректоров, но свидетельствует о значительном (более чем на 30%) уменьшении представительства госслужащих.

Таблица 7

Динамика и структура представительства профессиональных директоров, представляющих государство в органах управления и контроля АО, не входящих в Спецперечень, в 2010–2014 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.	%	
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[а]	100,0	1350	72,6	510	27,4	…
2013	637	1715	100,0	1092	63,7	623	36,3	335
2014	683[б]	2094	100,0	1382	66,0	712	34,0	498

[а] – встречаются данные и об избрании 1869 профессиональных директоров;

[б] – помимо 683 АО, в органы управления которых были избраны профдиректора, еще по 159 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 2013 г., расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как следует из *табл. 7*, изменения в структуре представительства профдиректоров носили умеренный характер. Удельный вес независимых директоров вырос с 30% в 2010 г. до 34–36% в 2013–2014 гг., а доля профповеренных, напротив, незначительно

[1] Включая 159 АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, но решения по утверждению профдиректоров и независимых экспертов не были приняты по различным объективным причинам.

сократилась, несмотря на увеличение их численности в 2,8 раза. В расчете на 1 компанию количество профдиректоров в советах директоров (наблюдательных советах) выросло с 1,82 до 3,07 чел., а независимых экспертов в ревизионных комиссиях – с 0,53 до 0,73 чел. (за 2013–2014 гг.).

Таким образом, приведенные данные убедительно свидетельствуют о довольно успешной реализации обозначенного еще в 2008 г. курса на расширение практики избрания профессиональных (в т. ч. независимых) директоров в органы управления АО с участием государства с поэтапной заменой ими государственных служащих. Вместе с тем наступление кризисных явлений в экономике способствовало тому, что на уровне главы правительства было заявлено о временном возврате госслужащих в органы управления госкомпаний в целях осуществления более плотного контроля (без уточнения масштаба и сроков таких шагов)[1].

В 2014 г. Росимуществом была разработана Программа взаимодействия с сообществами профессиональных директоров и независимых экспертов, избранных в качестве представителей интересов государства в органы управления и контроля акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и которые не включены в указанный выше специальный перечень. В рамках исполнения данной программы приказ Росимущества от 11 октября 2013 г. № 316 «Об утверждении Целей и задач привлечения профессиональных директоров и независимых экспертов, избранных в органы управления и контроля акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и которые не включены в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р, в качестве представителей интересов Российской Федерации» был направлен в адрес организаций, представляющих профессиональное бизнес-сообщество, с целью его доведения до их членов.

Еще одной новацией применительно к управлению АО с госучастием можно считать привлечение к осуществлению функций единоличных исполнительных органов управляющих компаний (УК). 4 такие организации занимаются указанной деятельностью в отношении 29 акционерных обществ. В целях усиления контроля за деятельностью УК были разработаны и в самом конце 2014 г. приказом Росимущества утверждены Методические рекомендации по ежеквартальному мониторингу деятельности управляющих компаний, которым переданы функции единоличных исполнительных органов акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и которые не включены в Спецперечень.

Вообще минувший год ознаменовался серьезным продвижением в части разработки типовых документов, направленных на стандартизацию процессов управления деятельностью госкомпаний.

В числе утвержденных Росимуществом документов, имеющих объектом применения АО с госучастием, следует назвать Методику самооценки качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием, Методику индивидуальной оценки деятельности членов совета директоров, Методические рекомендации по организации работы корпоративного секретаря в акционерном обществе с госучастием, Методические рекомендации по организации работы

[1] В точке кризиса, но без страха // Российская газета, 15 января 2015, № 4 (6575), с. 1, 4.

комитетов по аудиту советов директоров акционерных обществ с участием РФ, Методические рекомендации по формированию Положения о вознаграждениях и компенсациях членов Ревизионной комиссии, Методические рекомендации по формированию Положения о ревизионной комиссии, Методические рекомендации по организации внутреннего аудита, а также Методические рекомендации по построению функции внутреннего аудита в холдинговых структурах с участием РФ.

Повышению инвестиционной привлекательности и эффективности управления организациями государственного сектора экономики должны способствовать Методические рекомендации по применению ключевых показателей эффективности (КПЭ) государственными корпорациями, государственными компаниями, государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия государства, включая региональный уровень, в совокупности превышает 50%, Методические рекомен-дации по разработке долгосрочных программ развития стратегических ОАО и ФГУПов, а также ОАО, где доля РФ в капитале в совокупности превышает 50%, Типовой стандарт проведения аудиторской проверки реализации долгосрочных программ развития ОАО, включенных в спецперечень, с примерным техническим заданием для ее проведения. Новую редакцию получили Методические указания по определению профильности активов.

В самом конце 2014 г. были утверждены Методические рекомендации по организации работы по отчуждению непрофильных активов федеральных казенных предприятий и федеральных государственных учреждений, Типовое положение о закупочных процедурах, проводимых для нужд АО с госучастием и Методические рекомендации по разработке дивидендной политики в таких компаниях.

В качестве проектов подготовлены методические рекомендации по проведению оценки личностных компетенций внутренних аудиторов и типовой устав акционерного общества, единственным акционером которого является РФ и акции которого подлежат отчуждению из федеральной собственности в рамках исполнения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества. Последний из названных проектов документов направлен на ограничение полномочий органов управления указанных АО по распоряжению имуществом общества и повышение ответственности их единоличных исполнительных органов в предприватизационный период, включая раскрытие информации, обязательной к опубликованию в открытых источниках, предоставление по запросам Росимущества документов и сведений, необходимых для осуществления оценки акций АО и его предпродажной подготовки.

Анализ итогов работы за 2013 г., который стал первым полноценным временным интервалом применения обновленного механизма дивидендной политики в отношении компаний с госучастием (с введением нормы о направлении на их выплату не менее 25% чистой прибыли), показал, что дивидендная дисциплина среди них улучшилась.

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 конец лета 2014 г. превысил 220 млрд руб.

По прогнозу поступления дивидендов в федеральный бюджет около 2/3 всех начисленных дивидендов по акциям, принадлежащим РФ, по итогам 2013 г. приходится на АО Спецперечня. В группу 9 наиболее крупных компаний-плательщиков дивидендов в федеральный бюджет (с суммой выплат более 1 млрд руб.) вошли ОАО «Газпром», «РОСНЕФТЕГАЗ», Банк ВТБ, «АК «Транснефть», АК «АЛРОСА» (ОАО), ОАО «Ростелеком», «РусГидро», «Зарубежнефть», АИЖК.

Более 2/3 компаний, входящих в Спецперечень (или 34 АО), направили на выплату дивидендов не менее 25% чистой прибыли общества по итогам работы в 2013 г. 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 12 АО Спецперечня, в отношении которых Правительством РФ были приняты решения о невыплате по итогам 2013 г. дивидендов, в 10 компаниях основанием для таких решений послужили именно убытки, полученные АО по итогам работы. Еще по 8 АО по состоянию на конец лета 2014 г. решения по вопросам выплаты дивидендов были не приняты.

По итогам 2013 г. по 5 АО Спецперечня («Аэрофлот», АЛРОСА, «Русгидро», «Ростелеком», «АК «Транснефть) 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 РСБУ более чем на 30%.[1]

В связи с этим необходимо отметить, что, как следует из материалов к правительственному законопроекту на очередной 3-летний срок, дивидендам по федеральным пакетам акций принадлежит важнейшая роль в обеспечении совокупных доходов от использования государственного имущества. Так, в 2015 г. прогнозируется поступление в федеральный бюджет дивидендов в размере 251,5 млрд руб., в 2016 г. – 162,5 млрд руб., в 2017 г. – 221,7 млрд руб.

Такая динамика связана с разовым перечислением в федеральный бюджет доходов в виде дивидендов по акциям ОАО «Роснефтегаз» в результате продажи пакета акций ОАО «НК «Роснефть» (100 млрд руб.) в 2015 г. (наряду с поступлением дивидендов в размере 29 млрд руб. по результатам работы за 2014 г.), что неизбежно обусловливает и сокращение совокупной величины дивидендных выплат в бюджет в следующем 2016 г. В 2017 г. основную часть увеличения поступлений дивидендов по акциям, принадлежащим государству, предполагается обеспечить за счет прироста дивидендов по акциям ОАО «Газпром» (на 48,1 млрд руб.) с учетом предложения данного общества о направлении на выплату дивидендов доли чистой прибыли, определенной по данным консолидированной финансовой отчетности. В то же самое время эффект от применения данной меры в отношении других компаний остается не вполне ясным.

[1] 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.

Прочие же виды доходов федерального бюджета от использования государственного имущества по линии материальных активов (арендные платежи за землю и имущество, перечисление прибыли унитарных предприятий) носят дополняющий характер.

В целом же величина доходов от использования государственного имущества, как и в случае с приватизационными поступлениями, будет испытывать воздействие макроэкономической ситуации, особенно в части доходов, являющихся производной от деятельности государства, как субъекта хозяйствования (дивиденды и перечисление прибыли унитарных предприятий). Помимо этого необходимо указать на влияние введенных в отношении России санкций, которые коснулись, прежде всего, государственных компаний, необходимости начала реализации крупных инвестиционных проектов в ТЭКе (новые месторождения, трубопровод «Сила Сибири», переформатирование «Южного потока»), возможный эффект от деофшоризации и реализации ряда мер по адаптации к новой экономической ситуации, заявленных на уровне высшего политического руководства (централизация контроля за осуществлением расчетов в крупных госкомпаниях, имеющих разветвленную сеть дочерних и зависимых обществ, ориентация на снижение издержек, импортозамещение, привлечение малого и среднего бизнеса в качестве субподрядчиков).

Важной задачей для органов управления всех компаний с госучастием на ближайшие годы станет внедрение норм нового Кодекса корпоративного управления.

Проект данного документа был в целом одобрен российским правительством 13 февраля 2014 г. и утвержден 21 марта 2014 г. советом директоров Банка России, являющегося мегарегулятором российского финансового рынка. Кодекс носит рекомендательный характер, его нормы предлагаются ЦБ РФ для применения акционерными обществами, ценные бумаги которых допущены к организованным торгам или готовятся к этому. Применение норм Кодекса позволит российским АО, включая государственные корпорации и акционерные общества с государственным участием, получить базовые ориентиры по внедрению передовых стандартов корпоративного управления с учетом специфики российского законодательства и сложившейся на российском рынке практики взаимоотношений между акционерами, членами совета директоров (наблюдательного совета), исполнительными органами, работниками и иными заинтересованными сторонами, участвующими в экономической деятельности акционерных обществ.

Несмотря на рекомендательный характер Кодекса корпоративного управления он уже используется в 13 крупнейших госкомпаниях, а Росимущество готовит методику оценки его внедрения.[1]

В минувшем году получила свое продолжение тематика «золотых парашютов» для менеджмента госкомпаний.

После того, как в 2013 г. судебным решением было признано недействительным решение совета директоров компании «Ростелеком» (доля государства в капитале – около 47%) о выплате ее бывшему руководителю за досрочное расторжение трудового договора суммы, превышающей 200 млн руб., Госдума на волне

[1] www.rosim.ru, 30.10.2014, 03.12.2014.

негативной реакции в обществе одобрила правительственный законопроект, ограничивающий такие компенсации менеджменту госкомпаний.

Соответствующие поправки в Трудовой Кодекс (ТК) РФ были внесены федеральным законом № 56-ФЗ от 2 апреля 2014 г. Они распространяются на руководителей, их заместителей, главных бухгалтеров и заключивших трудовые договоры членов коллегиальных исполнительных органов государственных корпораций, государственных компаний, а также хозяйственных обществ, более 50% акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной или муниципальной собственности, а также руководителей, их заместителей, главных бухгалтеров государственных внебюджетных фондов РФ, государственных или муниципальных учреждений, государственных или муниципальных унитарных предприятий.

Все эти категории менеджеров теперь имеют право на компенсацию в связи со сменой собственника имущества организации и в случае прекращения трудового договора по инициативе собственника при отсутствии виновных действий (бездействия) в размере лишь 3-кратного среднего месячного заработка, хотя изначально во внесенном со стороны правительства законопроекте речь шла о 6-кратной величине.

Однако осенью текущего года кассационная инстанция признала законным решение совета директоров «Ростелекома» о выплате вознаграждения в 200,88 млн рублей ее экс-главе А. Провоторову. Арбитражный суд Северо-Западного округа отменил решения двух нижестоящих инстанций, принятые ранее, и полностью отказал в удовлетворении требований истцов, тогда как суд первой инстанции согласился с тем, что совет директоров «Ростелекома» рассчитал указанный «золотой парашют» «из максимально высоких премий без надлежащего обоснования»[1], а также «из фиксированного дохода, не соответствующего полученному ранее размеру заработной платы». Таким образом, «совет директоров существенным образом нарушил права акционеров на осуществление управления и на получение дивидендов».[2] Тем не менее, в итоге данный конфликт разрешился в начале 2015 г. тем, что сумма, ставшая предметом разбирательства, была возвращена самому ОАО «Ростелеком».[3]

В определенной степени реакцией власти на эти проблемы можно считать и Указ Президента РФ от 12 декабря 2014 г. № 778, которым были внесены изменения в аналогичный документ от 10 июня 1994 г. № 1200. В частности, был отменен перечень обязательных условий трудовых договоров с руководителями федеральных госпредприятий (продолжительность, минимальный размер вознаграждения, доля от прибыли, размеры компенсаций при досрочном расторжении договора по инициативе работодателя и при переезде в другую местность, социальные гарантии руководителю и членам его семьи в случае смерти или утраты трудоспособности, права и обязанности в связи с управлением предприятием, порядок отчетности,

[1] По общей логике учет премий за будущие периоды при выплате компенсации является весьма спорным, поскольку они должны зависеть от итогов предстоящей работы компании.
[2] Суд признал законным «золотой парашют» экс-главы «Ростелекома» Провоторова в 200 млн руб. 29 октября 2014 г., ТАСС.
[3] Провоторов отстегнул парашют, www.comnews.ru, 13.01.2015.

порядок и условия досрочного расторжения договора, ответственность руководителя за нарушение договора и результаты деятельности предприятия).

Также утратили силу нормы президентского указа 20-летней давности, касающиеся требованиям к представителям государства в АО, акции которых закреплены в федеральной собственности, в части содержания договоров на представление интересов государства гражданами, не являющимися госслужащими, а также согласования проектов решений и соответствующего голосования с органами власти.[1]

А уже в самом начале наступившего года утратило силу Положение об условиях оплаты труда руководителей государственных предприятий при заключении с ними трудовых договоров (контрактов), действовавшее с 1994 г.

Постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 2 было утверждено новое Положение об оплате труда руководителей ФГУПов. Согласно этому документу оплата труда руководителей предприятий включает: (1) должностной оклад, (2) выплаты компенсационного и (3) стимулирующего характера.

Первая из указанных составляющих определяется учредителем в лице федерального органа исполнительной власти либо организации, осуществляющей его функции и полномочия по заключению и расторжению трудового договора с руководителем предприятия, в зависимости от сложности труда, масштаба управления и особенностей деятельности и значимости предприятия.

В отношении второй компоненты содержится ссылка на нормы ТК РФ и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права. Что касается выплат стимулирующего характера, то их размер и периодичность определяются учредителем с учетом достижения показателей экономической эффективности деятельности предприятия, утвержденных учредителем, за соответствующий период с учетом личного вклада руководителя предприятия в осуществление основных задач и функций, определенных уставом предприятия.

Основной же новацией в части регулирования оплаты труда руководителей можно считать введение предельного уровня соотношения средней заработной платы руководителей, их заместителей и главных бухгалтеров предприятий и средней заработной платы работников списочного состава (без учета руководителя, заместителей руководителя и главного бухгалтера) предприятий, устанавливаемого учредителем в кратности от 1 до 8. При этом для предприятий, включенных в перечень, утверждаемый Правительством РФ, и подведомственных Управделами Президента РФ, может отличаться от вышеуказанного.

6.1.5. Управление государственным имуществом и программно-целевая часть нового трехлетнего бюджета

Дальнейшие перспективы управления всем государственным имущественным комплексом необходимо рассматривать сквозь призму новой государственной программы (ГП) «Управление федеральным имуществом», утвержденной Постановле-

[1] Можно предположить, что данные положения утратили свою актуальность ввиду наличия обширной нормативно-правовой базы по управлению компаниями с госучастием, которая после появления Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ 1999 г. постепенно формировалась на протяжении всех 2000-х гг.

нием Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 взамен прежней ГП с тем же названием, действовавшей всего около 14 месяцев[1]. Причины такого изменения не вполне ясны. На официальном уровне принятие указанного документа связывается с изменением ст. 179 Бюджетного кодекса РФ и необходимостью приведения соответствия нормативной базы в соответствие с постановлением Правительства РФ от 17 октября 2013 г. № 931, которым были внесены много-численные изменения в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденный правитель-ственным постановлением еще летом 2010 г.

Количественно выраженные целевые индикаторы реализации новой гос-программы (ГП) «Управление федеральным имуществом» до 2018 г. в целом соответствуют величинам из программы 2013 г. Напомним, что речь идет о таких показателях, как доли объектов федерального имущества (по категориям), для которых определена целевая функция (унитарные предприятия, хозяйственные общества с долей государства, учреждения, объекты казны), темпы сокращения численности объектов по основным категориям (для предприятий и АО – процент ежегодно, для объектов и земельных участков казны, не вовлеченных в хозяй-ственный оборот – процент к величинам за 2012 г. (кроме ограниченных в обороте и изъятых из него)), показатели, характеризующие динамику технологического развития процессов управления федеральным имуществом, а также ряд других. При этом в новом документе в отличие от госпрограммы 2013 г. отсутствуют целевые индикаторы, достижимые в случае выделения дополнительных ресурсов.

Реализация новой госпрограммы будет проходить в непростых условиях, связанных с бюджетными ограничениями. В новой ГП 2014 г. в качестве объемов бюджетных ассигнований фигурируют величины из действовавшего федерального бюджета на 2014–2016 гг.

В принятом законе о федеральном бюджете на 2015–2017 гг., в расходной части в ряду прочих государственных программ предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию госпрограммы «Управление федеральным имуществом», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327, в размере 27,9 млрд руб. – в 2015 г., 25,4 млрд руб. – в 2016 г. и 26,2 млрд руб. – в 2017 г. Около 80% этих сумм приходится на подпрограмму «Управление государственным материальным резервом».

Ассигнования на другую подпрограмму «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» составляют 5408,5 млн руб. – в 2015 г., 5124,1 млн руб. – в 2016 г. и 4953,9 млн руб. – в 2017 г. Между тем в государ-ственной программе приводятся следующие величины расходов: 5298,9 млн руб., 5138,9 млн руб. и 5158,6 млн руб. соответственно. Таким образом, указанные в законе о федеральном бюджете объемы бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными в паспорте ГП увеличены в 2015 г. на 109,6 млн руб., но в 2016 г. уменьшены на 14,8 млн руб., а в 2017 г. – на 204,7 млн руб.

[1] Более подробно о госпрограмме 2013 г. см.: Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 34). М., ИЭП. 2013, с. 433–475.

Как следовало из пояснительной записки к законопроекту о федеральном бюджете на 2015–2017 гг., в 2015 г. бюджетные ассигнования Федеральному агентству по управлению государственным имуществом по подпрограмме «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» увеличиваются в основном (на 87,0 млн руб.) на оплату юридических услуг в целях защиты имущественных интересов Российской Федерации в соответствии с решениями и рекомендациями Межправительственной Российско-Индийской комиссии по торгово-экономическому, научно-техническому и культурному сотрудничеству.

А наиболее масштабное сокращение отнесено на 2017 г., когда в связи с передачей Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2013 г. № 430 «О переработке или уничтожении изъятых из незаконного оборота и об уничтожении конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» функции государственного заказчика по размещению заказов на оказание услуг по перевозке, хранению, переработке и уничтожению изъятой из незаконного оборота или конфискованной алкогольной и спиртосодержащей продукции бюджетные ассигнования, предусмотренные Росимуществу на 2017 г. в объеме 50,0 млн руб., подлежат перераспределению в пользу государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

В целом в годовом исчислении после 2015 г. в рамках подпрограммы «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» запланировано снижение расходов, которое составит 5,3% (284,4 млн руб.) в 2016 г. и 3,3% (170,2 млн руб.) в 2017 г. Однако следует иметь в виду, что общие условия исполнения бюджета в наступившем году могут вызвать необходимость нового изменения объемов бюджетных ассигнований на реализацию всей государственной программы «Управление федеральным имуществом».

При этом необходимо отметить, что переход к планированию бюджетных расходов преимущественно на основе программно-целевого принципа применительно к управлению госимуществом парадоксальным образом привел к явному снижению прозрачности в распределении бюджетных ассигнований.

Приведенные в Приложениях 18 и 20 к закону о федеральном бюджете на 2015–2017 гг. (от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ) применительно к государственной программе «Управление федеральным имуществом» в рамках подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации») величины расходов по обобщенным направлениям (расходы на выплаты персоналу, закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд, иные бюджетные ассигнования) не позволяют оценить размер бюджетных расходов по конкретным направлениям государственной имущественной политики.

Между тем в законе об исполнении федерального бюджета за 2013 г. в ряду расходов по его ведомственной структуре применительно к Росимуществу в числе прочих выделены такие статьи, как «Обеспечение и проведение предпродажной подготовки и продажи федерального имущества, а также преобразования ФГУПов» (449,8 млн руб.), «Содержание и обслуживание казны РФ» (233,9 млн руб.), «Оценка недвижимости, признание прав и регулирование отношений по государственной собственности» (64,85 млн руб.) и «Управление находящимися в федеральной

собственности акциями (долями) хозяйственных обществ» (17,5 млн руб.). Однако данные по расходам на выполнение ГП «Управление федеральным имуществом» за 2013 г. отсутствуют.

6.1.6. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2014 г. в отличие от 2013 г. динамика бюджетных доходов, 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).

Ниже (*табл. 8* и *9*) представлены данные о доходах, содержащиеся (за исключением прошедшего года) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только по определенному кругу материальных объектов[1].

[1] 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 2009 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 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.

Таблица 8

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2014 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2014 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2014 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[з]	16809,9[и]	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4[з]	18195,2[и]	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8[з]	14587,7[и]	2480,3	-
2009	31849,6	10114,2	6470,5[з]	13507,6[и]	1757,3	-
2010	69728,8	45163,8	7451,7[з]	12349,2[к]	4764,1	-
2011	104304,0	79441,0	8210,5[з]	11241,25[к]	4637,85	773,4
2012	228964,5	212571,5	7660,7[л]	3730,3[м]	5002,0	-
2013	153826,25	134832,0	7739,7[л]	4042,7[м] +1015,75[н]	6196,1	-
2014	241169,45	220204,8	7838,7[л]	3961,65[м] +1348,5[н]	7815,8	-

[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, (iiiiii) Министерством обороны РФ, (iiiiiii) организациями Министерства путей сообщения РФ, (iiiiiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющий государственный статус и (iiiiiiiii) 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, (iiiiii) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (iiiiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющий государственный статус и (iiiiiiii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности;

[з] – 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);

[и] – 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, (iiiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiiiii) государственным архивным учреждениям и (iiiiiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов[1] (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 выделялись);

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, (iiiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiiiii) находящегося в оперативном управлении Минобороны и подведомственных ему учреждений (2010 г.), (iiiiiiii) находящегося в федеральной собственности, функции по распоряжению которым осуществляет Управление делами Президента РФ (2010 г.) и (iiiiiiiii) 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 (2012–2013 гг.), и (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 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, (iiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (iiiiiii) федеральных государственных органов, Банка России и органов управления государственными внебюджетными фондами РФ (без доходов от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом);

[н] – доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков).

[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.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2013 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2015 года (ежемесячный), www.roskazna.ru; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В 2014 г. совокупные доходы из возобновляемых источников увеличились по сравнению с предыдущим годом почти на 57%.

При анализе предварительных итогов бюджетного эффекта имущественной политики государства в 2014 г. в этой части необходимо отметить, прежде всего, резкий (более чем в 1,6 раза) по сравнению с 2013 г. рост дивидендных поступлений, абсолютная величина которых (220,2 млрд руб.) оказалась максимальной за весь период с начала 2000-х гг., превзойдя предыдущее пиковое значение 2012 г. (212,6 млрд руб.). Более чем на 1/4 выросло перечисление части прибыли унитарными предприятиями, превысив 7,8 млрд руб.

Бюджетные доходы от аренды земли выросли незначительно (на 1,3%), составив более 7,8 млрд руб.[1] Несколько больше (примерно на 5%) выросли совокупные поступления от сдачи в аренду федерального имущества (5,3 млрд руб.). Такой результат обеспечен за счет увеличения (почти на 1/3) доходов от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков) (около 1,35 млрд руб.), которые стали выделяться в бюджетной отчетности с 2013 г., тогда как доходы от сдачи в аренду прочего имущества сократились.

В итоге дивиденды обеспечили подавляющую часть доходов федерального бюджета из возобновляемых источников (более 91% против менее 88% годом ранее). Удельный вес прочих источников носил символический характер: аренда земли – 3,3%, прибыль, перечисленная ФГУПами – 3,2%, аренда имущества – 2,2%.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (*табл. 9*), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков[2]) стали относиться к источникам финансирования его дефицита.

По своему абсолютному значению доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2014 г. упали более чем на 1/4, примерно соответствуя уровню 2005 г.

Основную лепту в такой результат внесло сокращение (почти на 29%) поступлений от продажи акций. Тем не менее, бюджетные назначения оказались перевыполнены более чем на 14%. На 23,5% уменьшились доходы от продажи различного имущества. При этом, напротив, довольно заметно (почти на 58%) выросли доходы от продажи земельных участков, которые превысили 1,9 млрд руб. против 1,2 млрд руб. годом ранее, что превосходит показатели 2008–2010 гг., но

[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.

[2] В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

уступает итоговой величине за 2011 г. Также стоит отметить, что впервые зафиксированные бюджетной статистикой доходы от продажи нематериальных активов превысили 1 млн руб.

Таблица 9

Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники) в 2000–2014 гг., млн руб.

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2014 гг.) и иных форм участия в капитале (2005–2014 гг.)[а]	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
1	2	3	4	5
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[д]	1967,0[е]	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)[л]
2005	41254,2	34987,6	5285,7[м]	980,9[н]
2006	24726,4	17567,9	5874,2[м]	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)[т]
2009	4544,1	1952,9	1152,5[с]	1438,7[т]
2010	18677,6	14914,4	1376,2[с]	2387,0+0,039 (НМА)[т]
2011	136660,1	126207,5	2425,2[с]	8027,4[т]
2012	80978,7	43862,9	16443,8[с]	20671,7+0,338 (НМА)[т]
2013	55288,6	41633,3	1212,75	12442,2+0,310 (НМА)[т]
2014	41154,65	29724,0	1912,6	9517,0+1,048(НМА)[т]

[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, (iiiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (iiiiiii) 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, (iiiiii) 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, (iiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета;

[c] – 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;

[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 г., 2013 г., 2014 г. 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 ст. 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 (2011–2014 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 2010–2014 гг.), (iiiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 годы), (iiiiiii) доходы от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений (2014 г.), (iiiiiiii) 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 2000–2013 гг., Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2015 года (ежемесячный), www.roskazna.ru; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В целом наиболее весомой оставалась роль поступлений от продажи акций (29,7 млрд руб.), которые, несмотря на их сокращение, обеспечили более 72% совокупных доходов из невозобновляемых источников (в 2013 г. – более 3/4). Более чем вдвое (с 2,2% до 4,6%) вырос удельный вес доходов от продажи земли, а доля доходов от продажи различного имущества почти не изменилась (около 23%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2014 г. (*табл. 10*) увеличился по сравнению с предшествующим годом на 35%. Их величина по своему абсолютному значению (282,3 млрд руб.) стала второй с начала 2000-х гг. после достигнутого в 2012 г. максимума, превысив на 17% показатели за 2011 г.

Соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2014 г. примерно соответствовало показателям

кризисных 2008–2009 гг., когда приватизационный процесс был серьезно заторможен в силу объективных условий и крупные сделки не проводились.

Таблица 10

Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников в 2000–2014 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
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
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*	100,0	80978,7/ 240278,7*	26,1/ 51,2*	228964,5	73,9/ 48,8*
2013	209114,85	100,0	55288,6	26,4	153826,25	73,6
2014	282324,1	100,0	41154,65	14,6	241169,45	85,4

* – 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 2000–2013 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2015 года (ежемесячный), www.roskazna.ru; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

По сравнению с 2013 г. доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2014 г. упала почти вдвое, до 14,6%. Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, возрос почти с 73,6% до 85,4% в 2014 г. По своей абсолютной величине этот результат стал максимальным за весь период с начала 2000-х гг., тогда как доходы от приватизации и продажи имущества оказались примерно на 1/4 меньше, чем в 2013 г., хотя и превосходили показатели 2006–2010 гг.

Таким образом, ситуация в сфере имущественных отношений в 2014 г. характеризовалась следующими основными тенденциями.

Отталкиваясь от численности юридических лиц, входящих в государственный сектор экономики, однозначно можно констатировать его дальнейшее сжатие. В то же время нисходящая динамика количества государственных учреждений, унитарных предприятий и хозяйственных обществ с участием государства не является тождественной сокращению удельного веса госсектора в экономике, прежде всего, ввиду создания вертикально интегрированных структур, активная работа по формированию продолжалась и в минувшем году. В противоположную

сторону действуют и получающие большой резонанс разовые события, подобные состоявшемуся возврату под контроль государства компании «Башнефть» на основании судебного решения.

Первая фаза реализации 3-летней приватизационной программы на 2014–2016 гг. проходила в условиях, определяемых неблагоприятным экономико-политическим фоном. По итогам 2014 г. уменьшение количества приватизированных активов по сравнению с показателями 2013 г. коснулось всех категорий имущества, за исключением численности унитарных предприятий, по которым были изданы распоряжения об условиях приватизации. По двум сделкам с акциями крупнейших компаний, реализованным в начале года, вся подготовительная работа была проведена в 2012–2013 гг. Тем не менее, благодаря усилиям Росимущества по совершенствованию системы продаж и улучшению информационного обеспечения приватизации удалось обеспечить пополнение федерального бюджета доходами в размере, многократно превышающем содержащийся в приватизационной программе прогноз поступлений (без учета крупнейших продаж), а также перевыполнить общее бюджетное назначение по доходам от продажи акций.

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, как и годом ранее, преобладали поступления из возобновляемых источников, причем их доля выросла. Рост абсолютной величины поступлений наблюдался по всем видам возобновляемых источников, а в наибольшей степени вырос объем перечисленных в бюджет дивидендов. Среди невозобновляемых источников, напротив, рост имел место только по доходам от продажи земельных участков.

Важнейшим событием, определяющим горизонты имущественных отношений на среднесрочную перспективу, стало утверждение новой государственной программы по управлению федеральным имуществом до 2018 г.

В 2014 г. сделан существенный организационный и методологический задел в виде большого массива прикладных нормативно-правовых актов для ее успешного выполнения, касающихся, как приватизационной политики, так и повышения эффективности функционирования субъектов государственного сектора экономики. Однако их реальная ценность может быть выявлена только в ходе практической реализации новой госпрограммы, на которую неизбежно повлияют ухудшение экономической ситуации, снижение инвестиционной активности и жесткие бюджетные ограничения.

6.2. Проблемы управления имуществом государственной казны РФ

Радикальный характер рыночной трансформации российской экономики в 90-е годы, включая реформирование отношений собственности, ориентированное на быструю приватизацию, обусловил на протяжении продолжительного времени отсутствие интереса к вопросам управления государственной собственностью в России. Известные подвижки в этом отношении стали наблюдаться после кризиса 1997–1998 гг., когда произошла определенная смена акцентов в содержании имущественной политики государства[1].

[1] Подробно см.: Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Мальгинов Г.Н. и др. Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение» для России. М., «Дело», в 2-х тт., 2014; Радыгин А.,

Начало новому этапу реформирования отношений собственности в России положило одобрение постановлением Правительства РФ № 1024 от 9 сентября 1999 г. Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (далее – Концепция). Весьма симптоматичным можно считать уже то, что, пожалуй, впервые с 1992 г. проблеме управления государственным имуществом был отдан приоритет перед формальным изменением формы собственности.

Концепция определяла основные цели, задачи и принципы государственной политики в сфере управления государственным сектором экономики, под которым понимается совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (далее – унитарные предприятия, ФГУПы), государственными учреждениями (далее – учреждения), государственной казны Российской Федерации, а также имущественных прав РФ, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого в соответствии с законодательством в бюджетный процесс). За рамками рассмотрения были оставлены земля, недра, леса и другие природные ресурсы, принадлежащие РФ, объекты интеллектуальной собственности и права на эти объекты.

Несмотря на присутствие термина «государственный сектор» в тексте документа, де-факто он скорее был ориентирован на управление различными видами принадлежащего государству имущества. Об этом свидетельствует выделение (по специальным параграфам) в качестве самостоятельных объектов государственной политики: (1) унитарных предприятий и учреждений, (2) акций, долей РФ в уставных капиталах хозяйственных обществ, товариществ, (3) федеральной недвижимости.

Однако при такой категоризации в Концепции 1999 г. парадоксальным образом практически отсутствовало выделение имущества федеральной казны, которая упоминалась всего единожды в самом начале документа в контексте определения госсектора экономики через совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества. Между тем к моменту одобрения данной Концепции понятие имущества казны существовало в российском законодательстве уже более 4 лет.

Первая часть Гражданского кодекса (ГК) РФ (ст. 214), вступившая в силу с начала 1995 г., устанавливала, что имущество, находящееся в государственной (в т.ч. федеральной) собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с ГК на условиях права хозяйственного ведения (унитарные предприятия) и оперативного управления (казенные предприятия и учреждения), а средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными

Симачев Ю., Энтов Р. Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» // Вопросы экономики, 2011, № 9, с. 4–26; Радыгин А., Энтов Р. «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики, 2012, № 12, с. 4–30; Радыгин А., Энтов Р. «Фундаментальная» теорема приватизации: идеология, эволюция, практика // Экономическая политика, 2013, № 6, Декабрь, с. 7–45; Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р. Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // Вопросы экономики, 2015, № 1, с. 45–79.

предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации или казну субъекта РФ. Аналогичным образом определялось и содержание муниципальной казны (ст. 215 ГК).

Таким образом, исходя из этого, в структуре казны можно выделить три основных блока: (1) бюджетные средства (за отчетный период или на определенную дату); (2) акции (доли, паи) хозяйственных обществ (главным образом, ОАО), находящиеся в федеральной собственности; (3) все прочее движимое и недвижимое имущество, из которого в зависимости от степени детализации выделяются земельные участки. При этом необходимо отметить, что на протяжении почти всего периода рыночных реформ имущественный комплекс казны, ограниченный границами собственно третьего блока, практически не рассматривался как самостоятельный объект в рамках процесса управления государственным имуществом.

Переходя к проблемам имущественного комплекса казны в узком смысле (т.е. без учета средств бюджета, портфеля ценных бумаг и земли), необходимо иметь представление об основных принципах его формирования.

Основания, по которым происходит поступление имущества в казну РФ, можно разбить на четыре группы:

- распределение имущества вследствие наличия соответствующего законодательства (Постановление ВС РФ 3020-1 (1991 г.), специализированный закон по объектам культурного наследия № 73-ФЗ (2002 г.) и универсальный (по области применения) закон № 122-ФЗ (2004 г.), касающиеся вопросов перераспределения имущества в связи с разграничением полномочий между различными уровнями публичной власти;
- поступление имущества, не вошедшего в уставный капитал АО при акционировании унитарных предприятий (главным образом, по причине ограничений на приватизацию);
- получение государством имущества в рамках реализации функций собственника и инвестора (в результате банкротства унитарных предприятий (ФГУПов), отказ правообладателя, изъятие неэффективно используемого имущества у федеральных государственных учреждений (ФГУ), имущество, поступающее по итогам реализации федеральных целевых программ (ФЦП) и инвестиционных проектов);
- получение государством имущества по независящим от него причинам (на основании решения суда, выморочное имущество и полученное в результате дарения).

Основания, по которым происходит выбытие имущества из казны, можно также разбить на четыре группы:

- закрепление за различными правообладателями (федеральные органы власти, в основном исполнительной власти (ФОИВы), ФГУ, ФГУПы) с сохранением в федеральной собственности;
- приватизация (внесение в уставный капитал АО и продажа);
- иное отчуждение из федеральной собственности (передача на другой уровень публичной собственности и в собственность религиозным организациям на основании закона № 327-ФЗ (2010 г.));
- утилизация (списание).

6.2.1. Место имущества казны в структуре федеральной собственности в 2000-е годы

Очевидным негативным последствием потери управляемости экономикой и форсированной приватизации в первой половине 90-х годов стало отсутствие полноценной информации об основных параметрах имущественного комплекса, оказавшегося в федеральной собственности, что, вообще говоря, не является удивительным, поскольку сама задача создания полноценного реестра федерального имущества была поставлена только в конце 90-х годов. Систематическая работа в этом направлении началась после утверждения Положения об учете федерального имущества и ведении реестра федерального имущества постановлением Правительства РФ от 3 июля 1998 г. № 696, которое заменило Временное положение о реестре собственности Российской Федерации, утвержденное ГКИ РФ еще в 1992 г.

По мере инвентаризации федерального имущества происходило постепенное увеличение его объемов, официально зарегистрированных в реестре.

К началу 2003 г. была собрана подробная информация, характеризующая массив федерального недвижимого имущества. На тот момент в нем насчитывалось более 1150,5 тыс. объектов, из которых основная масса (около 73%) была закреплена за унитарными предприятиями. Роль казны, как пользователя объектов федерального имущества, была минимальной (менее 5% всех объектов). Остальные объекты были закреплены за учреждениями.

Рассмотрим тогдашнюю структуру объектов федерального имущества более детально, по категориям пользователей и видам объектов (*табл. 11* и *12*).

Таблица 11

Структура федерального недвижимого имущества по его назначению (использованию) на 1 января 2003 г.

Вид объектов	Объекты, закрепленные за ГУП		Объекты, закрепленные за ФГУ		Объекты, находящиеся в казне		Всего объектов в Реестре федерального имущества	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Производственные и административные объекты	98501	73,22	35300	26,25	723	0,53	134524	100,0
Жилые помещения	67919	47,9	54503	38,5	19246	13,6	141668	100,0
Объекты соцкультбыта	46643	75,0	14205	22,8	1373	2,2	62221	100,0
Иные	623196	76,7	155798	19,2	33131	4,1	812125	100,0
Итого	836259	72,7	259806	22,6	54473	4,7	1150538	100,0

Источник: Браверман А. А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России, 2003, № 1, с. 19, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как следует из *табл. 11*, около 3/4 производственных и административных объектов, объектов соцкультбыта и иных, а также примерно 48% жилых помещений было закреплено за ГУПами. Тем не менее, даже по последней категории унитарные предприятия являлись крупнейшим пользователем, превосходя удельный вес учреждений.

Доля казны среди всех категорий объектов относительно значимой оказалась лишь по жилым помещениям (13,6% против 2,2% по объектам соцкультбыта и около 0,5% по производственным и административным).

Таблица 12

Видовая структура федерального недвижимого имущества по категориям пользователей на 1 января 2003 г.

Категория пользователей	Производственные и административные		Жилые помещения		Объекты соцкультбыта		Иные		Всего	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
ФГУП	98501	11,8	67919	8,1	46643	5,6	623196	74,5	836259	100,0
ФГУ	35300	13,6	54503	21,0	14205	5,45	155798	59,95	259806	100,0
Казна	723	1,33	19246	35,33	1373	2,52	33131	60,82	54473	100,0
Итого	134524	11,7	141668	12,3	62221	5,4	812125	70,6	1150538	100,0

Источник: Браверман А. А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России, 2003, № 1, с. 19, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Если рассматривать структуру объектов федерального имущества по категориям пользователей (*табл. 12*), то у всех групп пользователей доминировали объекты, относящиеся к группе «иные», но их удельный вес различался, составляя по казне, как и учреждениям, около 60%. Второе место в структуре объектов казны занимали жилые помещения (35,3%), тогда как доля объектов соцкультбыта, производственных и административных объектов была незначительной (2,5% и около 1,3% соответственно).

Более подробная информация о видовой структуре объектов федерального недвижимого имущества, находящегося в казне, появилась только в 2005 г. Предшествующие данные, относящиеся к началу 2003 г., носили фрагментарный характер, что затрудняет сопоставительный анализ (*табл. 13*).

По состоянию на начало 2005 г. в видовой структуре объектов федерального недвижимого имущества, находящегося в казне, преобладали жилые здания (помещения) (около 22,5 тыс. ед., или более 30% общей численности объектов) и сооружения (более 10 тыс. ед., или 13,7%). По 9 категориям объектов их количество находилось в интервале от 1,2 до 3,1 тыс. ед. (доля каждой из них составляла от 1,7% до 4,1%), еще по 7 категориям – менее 500 ед. (с долей каждой из них менее 0,6%).

Таблица 13

Структура федерального недвижимого имущества, находившегося в казне, исходя из назначения (использования) на начало 2003 г. и 2005 г.

Назначение объекта	На 1 января 2003 г.		На 1 января 2005 г.	
	ед.	%	ед.	%
1	2	3	4	5
Жилые дома	19246	35,33	22518[а]	30,1
Объекты соцкультбыта	1373	2,52	2549	3,4
Объекты гражданской обороны	1110	2,05	2190[б]	2,9
Причалы	480	0,9	…	…
Взлетно-посадочные полосы	54	0,1	…	…
Сооружения	…	…	10258	13,7
Производственные здания	…[в]	…	3089	4,1
Складские здания	…	…	2814	3,8
Вспомогательные сооружения	…	…	2710	3,6
Инженерные сооружения	…	…	2304	3,1
Административные здания	…[в]	…	1704	2,3
Объекты культурно-просветительского назначения	…	…	1325	1,8
Гаражи	…	…	1274	1,7
Сельскохозяйственные здания	…	…	450	0,6
Объекты здравоохранения	…	…	440	0,6

Окончание таблицы 13

1	2	3	4	5
Общественные здания	…	…	402	0,5
Лабораторно-производственные здания	…	…	305	0,4
Объекты народного образования	…	…	271	0,4
Объекты научно-технического назначения	…	…	36	0,0
Комплексы зданий	…	…	18	0,0
Прочие объекты недвижимости	32210	59,1	20065	26,9
Итого	54473	100,0	74722	100,0

[а] – жилые здания / помещения;
[б] – защитные сооружения гражданской обороны;
[в] – совокупное количество производственных и административных объектов на 1 января 2003 г. составляло 723 ед.
Источник: Браверман А. А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России, 2003, № 1, с. 13, Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью», расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

По сравнению с началом 2003 г. общее количество объектов федерального имущества выросло почти в 1,4 раза (или более чем на 20 тыс. ед.). Из категорий объектов, по которым возможно сопоставление, можно отметить значительное увеличение объектов гражданской обороны (почти вдвое) и соцкультбыта (на 86%). Менее заметным был рост количества жилых зданий (помещений) (на 17%), хотя по абсолютной величине (более 3 тыс. ед.) он опередил прирост численности объектов гражданской обороны и соцкультбыта.

В целом формирование реестра государственного имущества потребовало около 12 лет, растянувшись почти на все первое десятилетие 2000-х годов. В марте 2010 г. Росимущество опубликовало информацию о том, что впервые с 1991 г. реестр государственного имущества можно считать сформированным. Отметим, что на более позднем этапе эта работа проводилась на основании действующего и поныне Положения об учете федерального имущества, появившегося в связи с принятием постановления Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», когда предыдущий документ 1998 г. был признан утратившим силу.

Переучет федерального имущества, внесенного в государственную базу данных федерального имущества на момент вступления в силу указанного правительственного постановления РФ 2007 г., на бумажных носителях был завершен к началу лета 2010 г. В 2010–2011 гг. практически полный объем сведений на электронных носителях был внесен в Автоматизированную систему учета федерального имущества (АСУФИ). Следует отметить, что в отличие от вышеприведенных данных за 2003–2005 гг. они стали включать не только недвижимость, но также движимое имущество и земельные участки.

По данным, представленным в Отчете Минэкономразвития России о ходе выполнения государственной программы «Управление федеральным имуществом» за 2013 г.[1], с точки зрения видовой структуры и функционального назначения в реестре федерального имущества по состоянию на 15 апреля 2014 г. были учтены:

– здания, сооружения, объекты незавершенного строительства (642069 объектов);

[1] Рассматривался на заседании Общественного совета при Минэкономразвития России 23 апреля 2014 г.

- движимое имущество стоимостью более 500 тыс. руб. (491494 объекта);
- земельные участки (269689 объектов);
- жилые, нежилые помещения (183892 объекта);
- иное движимое имущество стоимостью менее 500 тыс. руб. (17049 объектов);
- воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания (9962 объекта);
- доли в праве общей долевой собственности (1850 объектов);
- космические объекты (13 объектов).

Основные изменения в структуре всей совокупности объектов, учтенных в реестре федерального имущества (по данным АСУФИ), можно проследить по данным *табл. 14* и *15*.

Таблица 14

Динамика и структура объектов федерального имущества, учтенных в его реестре по категориям правообладателей, в 2008–2014 гг.

Дата	Общее количество объектов недвижимого и движимого имущества, всего		Из них по категориям вещного права					
			закрепленных за правообладателями на праве хозяйственного ведения		закрепленных за правообладателями на праве оперативного ведения		составляющих государственную казну РФ[а]	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
31 декабря 2008 г.	14096	100,0	3418	24,2	8202	58,2	2476	17,6
31 декабря 2009 г.	1193201	100,0	226818	19,0	827234	69,3	139149	11,7
31 декабря 2010 г.	1552121	100,0	279402	18,0	1096547	70,6	176172	11,4
31 декабря 2011 г.	1367975	100,0	245060	17,9	921252	67,35	201663	14,75
1 января 2013 г.	1471282	100,0	223725	15,2	1003690	68,2	244367	16,6
1 апреля 2013 г.	1495784	100,0	223459	14,95	1020384	68,2	251941	16,85
1 июля 2013 г.	1521181	100,0	223871	14,7	1042214	68,5	255096	16,8
1 октября 2013 г.	1555788	100,0	225315	14,5	1068688	68,7	261785	16,8
1 января 2014 г.	1588576	100,0	227208	14,3	1095016	68,9	266352	16,8
1 апреля 2014 г.	1609067	100,0	229576	14,3	1110800	69,0	268691	16,7
1 июля 2014 г.	1648404/ 1648126[б]	100,0	232967	14,1	1142103	69,3	273056	16,6

[а] – включая земельные участки, но без пакетов акций (долей, вкладов) хозяйственных обществ;

[б] – величина, полученная сложением количества объектов трех указанных категорий (в знаменателе), несколько отличается от официальных данных (в числителе).

Источник: информация Минэкономразвития РФ по данным реестра федерального имущества на 17 февраля 2012 г. и о динамике наполнения реестра федерального имущества от 23 апреля 2013 г., 13 ноября 2013 г., 17 января 2014 г., 18 апреля 2014 г., 7 августа 2014 г., www.economy.gov.ru, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Основная часть (более 69%) объектов федерального имущества на середину 2014 г. была закреплена за правообладателями на праве оперативного управления, используемом в основном в отношении государственных учреждений, что соответствовало уровню конца 2009 г. и более чем на 11 п. п. превосходило величину конца 2008 г. Процесс сокращения численности унитарных предприятий находит отражение и в структуре федерального имущества, где наблюдается явная тенденция

к сокращению доли объектов, закрепленных на праве хозяйственного ведения (около 14% в середине 2014 г. против более 24% на конец 2008 г.).

Таблица 15

Динамика и видовая структура объектов федерального имущества, составляющих государственную казну РФ в 2013–2014 гг.

Дата	Общее количество объектов, составляющих государственную казну РФ, всего		из них по видам					
			недвижимого имущества (без земельных участков)		земельных участков		движимого имущества	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1 января 2013 г.	244367	100,0	82809	33,9	157039	64,3	4519	1,8
1 апреля 2013 г.	251941	100,0	83724	33,25	163351	64,8	4866	1,95
1 октября 2013 г.	261785	100,0	82580	31,5	173799	66,4	5406	2,1
1 января 2014 г.	266352	100,0	81918	30,8	178709	67,1	5725	2,1
1 апреля 2014 г.	268691	100,0	81034	30,2	181955	67,7	5702	2,1
1 июля 2014 г.	273056	100,0	81536	29,9	185792	68,0	5728	2,1

Источник: информация Минэкономразвития РФ о динамике наполнения реестра федерльного имущества от 23 апреля 2013 г., 17 января 2014 г., 7 августа 2014 г., www.economy.gov.ru, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Удельный вес объектов, составляющих федеральную казну, с начала 2013 г. находится примерно на одном и том же уровне, составив к середине 2014 г. 16,6% (против 11–12% в 2009–2010 г., хотя в 2008 г. на долю этой категории приходилось 17,6% всех учтенных объектов). Таким образом, казна в 2013–2014 гг. выдвинулась на второе место среди всех правообладателей федерального имущества, несколько превзойдя по доле объектов предприятия на праве хозяйственного ведения.

При этом в составе имущества казны (*табл. 15*) преобладали земельные участки (более 68%), доля объектов недвижимости составила около 30%, а движимого имущества – примерно 2%, т. е. доля объектов, составляющих казну (без учета земельных участков), составила 5,3% всех объектов, учтенных в реестре федерального имущества.

В течение 2013 г. и I полугодия 2014 г. совокупное количество объектов казны увеличилось на 11,7% или на 28,7 тыс. ед. Доля земельных участков в общей структуре объектов казны выросла более чем на 3,5 п.п., а их абсолютное количество увеличилось на 18,3% (или на 28,8 тыс. ед.). Такой рост является следствием интенсификации процессов разграничения государственной собственности на землю по уровням публичной власти и государственной регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки. Численность объектов движимого имущества возросла на 26,7%, что в абсолютном выражении превысило 1,2 тыс. ед., тогда как численность объектов прочего недвижимого имущества, напротив, уменьшилась на 1,5% (или почти на 1,3 тыс. ед.).

С точки зрения объемов имущественного комплекса казны нет оснований рассматривать его в качестве серьезного обременения для федерального бюджета. Это подтверждается размером бюджетных ассигнований, предусмотренных в трехлетнем

федеральном бюджете на 2013–2015 гг. на содержание и обслуживание казны РФ в размере около 181,6 млн руб. ежегодно[1].

В то же время специфика отдельных категорий имущества, находящегося в казне РФ, обусловливает возможность возникновения рисков техногенного характера, последствия которых могут вызвать необходимость дополнительных бюджетных расходов на ликвидацию чрезвычайных ситуаций. Более общей фоновой проблемой при управлении имуществом казны, как и других составных частей государственного имущественного комплекса, является недостаток финансирования для содержания в надлежащем состоянии.

Разумеется, имущество казны можно рассматривать и в качестве источника доходов. По итогам исполнения федерального бюджета за 2013 г. в бюджетной отчетности впервые были выделены доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (1015,75 млн руб.). В 2014 г. по предварительным данным поступления из этого источника выросли почти на 1/3, составив около 1348,5 млн руб., тогда как бюджетные доходы от сдачи в аренду прочего имущества сократились[2]. В результате удельный вес доходов от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ, превысил 1/4 всех доходов от сдачи в аренду имущества (за исключением земельных участков) против примерно 1/5 годом ранее.

6.2.2. Имущество государственной казны в программах приватизации[3]

В ежегодных приватизационных программах упоминание об имуществе казны Российской Федерации, не выполняющих государственных функций, как самостоятельной категории объектов приватизации, появилось, начиная с прогнозного плана приватизации на 2007 г.

Так, в Отчете о деятельности Росимущества за 2008 г. указывалось, что в ноябре–декабре 2008 г. было издано 58 распоряжений об условиях приватизации речных и морских судов и опубликовано 58 информационных сообщений об их продажах при общем количестве морских и речных судов, приватизация которых предусмотрена программой приватизации 2008 г. в 223 ед. Срок подведения итогов продаж речных и морских судов был отнесен на 2009 г., но дальнейшая информация об итогах выполнения приватизационной программы в этой части отсутствовала.

Изначально утвержденный в конце ноября 2009 г. прогнозный план приватизации на 2010 г. включал 56 объектов иного имущества государственной казны Российской Федерации, в том числе объекты недвижимого имущества, морские и речные суда. В середине марта 2010 г. приватизационная программа была существенно расширена, прежде всего, за счет кардинального изменения ситуации с планами по приватизации унитарных предприятий и пакетов акций АО, количество же включенных в план приватизации объектов казны увеличилось всего до 74 ед. Однако постепенно в результате дальнейших изменений общее количество предназначенных к прива-

[1] Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

[2] Законы об исполнении федерального бюджета за 2013 г. и Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2015 года (ежемесячный), www.roskazna.ru.

[3] В данном параграфе использованы материалы из Отчета о деятельности Росимущества за 2013 г., www.rosim.ru.

тизации объектов выросло до 291 ед. (в основном за счет имущества, подлежащего внесению в уставный капитал ОАО «Росспиртпром»).

В 2010 г. принятие распоряжений об условиях приватизации таких активов (всего 10 объектов) и публикация информационных сообщений о продаже состоялась только в самом конце года, а подведение итогов торгов проходило уже в начале 2011 г.: из 8 объектов были проданы 6 на сумму 196,91 млн руб. По 52 объектам казны из 62, подлежавших продаже в 2010 г. распоряжения об условиях приватизации не были приняты. Причины их отсутствия связаны с несоблюдением требований Земельного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми приватизация зданий, строений, сооружений промышленного назначения без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается, и с наличием проблем ресурсного обеспечения (достоверности баз данных и реестров, включая несоответствие наименования и месторасположения объектов)[1].

Первая трехлетняя приватизационная программа на 2011–2013 гг., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р, в своей первоначальной версии предусматривала приватизацию 73 объектов иного имущества казны РФ. Однако с учетом последующих изменений и дополнений всего в нее было включено 734 объекта иного имущества, из которых 462 объекта (или без малого 2/3) подлежало внесению в уставный капитал интегрированных структур. Так, распоряжением Правительства РФ от 18 апреля 2013 г. № 627-р были утверждены изменения в программу приватизации на 2011–2013 гг., предусматривавшие включение в нее 149 объектов иного имущества казны, представляющих собой недвижимое имущество (в основном – земельные участки с расположенными на них зданиями и сооружениями).

Масштабы использования объектов иного имущества в качестве взноса в уставные капиталы существующих и формируемых холдингов впечатляют.

Всего в рамках формирования интегрированных структур в 2011–2013 гг. были изданы распоряжения об условиях приватизации в отношении 457 объектов иного имущества (или 98,9% от количества, включенных в этой части в программу приватизации). Они подлежали внесению в уставные капиталы ОАО «Росспирт-пром», ОАО «Российские ипподромы», ОАО «РЖД», ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация (ОАК)» и ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания». Не были приняты решения об условиях приватизации в отношении всего 5 объектов иного имущества, включая 1 объект незавершенного строительства (ОАО «РЖД»), 2 земельных участка (одно из дочерних обществ ОАО «ОАК») и 2 объекта (ОАО «Российские ипподромы»).

Последнее явилось крупнейшим реципиентом объектов иного имущества среди интегрированных структур.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 августа 2011 г. № 1058 «Об открытом акционерном обществе, объединяющем ипподромы Российской Федерации» необходимо преобразовать ФГУП «Центральный Московский ипподром» в открытое акционерное общество, объединяющее иппод-ромы Российской Федерации, а также обеспечить внесение в уставный капитал создаваемого ОАО имущества 27 ликвидируемых федеральных государственных учреждений –

[1] Отчет о приватизации федерального имущества в 2010 году.

государственных заводских конюшен (ФГУ ГЗК), в порядке оплаты размещаемых акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала.

Росимуществом было издано распоряжение от 13 апреля 2012 г. № 558-р «Об условиях приватизации ФГУП «Центральный Московский ипподром», осуществлена государственная регистрация ОАО «Российские ипподромы», выпуск его акций. Всего в 2011–2013 гг. из 441 объекта иного имущества ФГУ ГЗК, подлежащих внесению в уставные капиталы ОАО «Российские ипподромы», изданы распоряжения об условиях приватизации в отношении 434 объектов иного имущества, что составило 95% всех таких объектов, по которым были приняты решения из числа подлежащих внесению в уставные капиталы интегрированных структур.

На этом фоне попытка запуска массовых продаж иного имущества, объекты которого находятся в государственной казне РФ, в 2011–2013 гг. потерпела явную неудачу. Из 272 объектов, подлежащих продаже в соответствии с приватизационной программой на 2011–2013 гг., было приватизировано всего 65 ед.: в 2011 г. – 3, в 2012 г. – 40, в 2013 г. – 22. Таким образом, в этой части приватизационная программа была выполнена менее чем на 1/4.

Однако завершающий год приватизационной программы несмотря на почти двукратное сокращение количества проданных объектов выделялся в лучшую сторону другими своими результатами. Так, из 99 объектов, предложенных к продаже в течение 2013 г., были проданы 22 объекта, тогда как всего по 8 объектам торги не состоялись (по 69 объектам подведение итогов продаж было запланировано в I квартале 2014 г.). Для сравнения: в 2011 г. были подведены итоги продаж только по 16 объектам, из которых лишь 3 объекта были проданы на символическую сумму в 5,0 млн руб., а по 13 объектам продажи не состоялись. Таким образом, привлекательность приватизации объектов иного имущества изменилась радикально, почти 3/4 объектов, по которым подведение итогов продаж прошло в течение календарного года, нашло покупателя, тогда как в 2011 г. таких оказалось менее 1/5.

Финансовым отражением такого сдвига явилось то, что по итогам состоявшихся в 2013 г. продаж подлежало перечислению в федеральный бюджет 166,8 млн руб. (или более половины совокупной величины за 3 года (327,3 млн руб.).

Переходя к действующей приватизационной программе, можно отметить, что во втором разделе утвержденного распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг., где содержится перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке, наряду с ГУПами и АО изначально присутствовало 94 объекта иного имущества казны РФ. Однако, как и в случае предшествующей приватизационной программы, к началу осени 2014 г. оно выросло втрое, до 294 ед.

В отношении почти 3/4 из них (или 219 ед.) полномочия по приватизации в соответствии с приказом Росимущества от 2 октября 2014 г. № 382 «Об организации деятельности территориальных управлений Федерального агентства по управлению государственным имуществом по приватизации иного имущества, включенного в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2014–

2016 годы» были делегированы 37 территориальным управлениям (ТУ) этого ведомства.

Всего в 2014 г. по предварительным данным из 48 предложенных к продаже объектов недвижимого имущества было продано всего 11 (с перечислением в бюджет выручки в размере 47,46 млн руб.), а еще по 17 объектам подведение итогов планировалось в I квартале 2015 г.[1]

В феврале 2015 г. Росимущество сообщило, что в начале наступившего года было продано 6 объектов на сумму 19 млн руб., также объявлены еще 22 продажи с начальной ценой в 35,61 млн руб.

Передача ТУ Росимущества полномочий по приватизации (отчуждению) федерального имущества позволяет упросить процедуры и сократить сроки предпродажной подготовки, повысить ответственность за качественное ее проведение. Делегирование реализации приватизационных процедур по месту нахождения имущества может повысить интерес к проводимым торгам со стороны региональных инвесторов, включая представителей малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей[2].

6.2.3. Имущество казны в рамках государственной программы «Управление федеральным имуществом»[3]

Важнейшим событием, затрагивающим весь комплекс отношений собственности в стране, стало утверждение государственной программы (ГП) Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р.

Стержнем документа стало определение и закрепление за каждым объектом федерального имущества его целевой функции, что предполагалось (наряду с другими видами активов) сделать и в отношении объектов казны – в объеме 30% в 2018 г. (с учетом выделения дополнительных ресурсов – в том же году, но в объеме 90%). Такая постановка вопроса подкреплялась конкретными планами ежегодного сокращения прочих (помимо земельных участков) объектов имущества казны (без учета объектов, поступающих в казну Российской Федерации в результате приватизации ФГУПов в период 2013–2018 гг.) относительно показателей за 2012 г. В результате к 2018 г. должно сократиться количество объектов имущества казны (кроме земельных участков) – на 90%, а площадь земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот – на 35% (при условии выделения дополнительных ресурсов и финансирования мероприятий по межеванию и постановке на кадастровый учет земельных участков по статьям расходов, предусмотренных на содержание деятельности Росреестра).

Одним из ключевых блоков в Госпрограмме является осуществление полномочий собственника в отношении имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации. Целевой функцией данного блока является эффективное управление таким имуществом на период его нахождения в казне при минимизации

[1] Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г., www.rosim.ru, 19.02.2015.
[2] www.rosim.ru, 26.02.2015.
[3] В данном параграфе использованы материалы из Отчета о деятельности Росимущества за 2013 г., www.rosim.ru.

количества соответствующих объектов, в результате чего в казне должно остаться только то имущество, которое нормативно определено правительством РФ как необходимое для выполнения функций федеральными государственными органами и обеспечения стратегических интересов Российской Федерации.

Основными задачами для достижения поставленной цели являются:

- распределение имущества казны по целевой функции;
- избавление от избыточных активов;
- использование эффективных механизмов вовлечения имущества в хозяйственный оборот;
- достаточное финансирование имущества на период его нахождения в казне;
- расширение открытости управления имуществом казны.

Госпрограммой были предусмотрены основные мероприятия для достижения поставленной цели:

- формирование плана действий по оптимизации состава имущества казны РФ и взаимодействие контрагентов через МВ (межведомственный) портал;
- разработка и утверждение проектов необходимых нормативно-правовых актов и соответствующих изменений в законодательстве в части передачи имущества казны Российской Федерации в государственную собственность субъектов РФ, муниципальную собственность, а также по упрощению вовлечения имущества казны РФ в хозяйственный оборот;
- проведение общедомовых ремонтных работ и оформление необходимой технической документации для передачи объектов на иной уровень собственности;
- утилизация объектов казны.

В 2013 г. с целью реализации поставленных задач были проведены следующие мероприятия:

- категорированы объекты казны;
- сформированы «дорожные карты» по каждой категории;
- для каждого Территориального управления (ТУ) на основе имеющейся информации о количестве объектов в разрезе категорий утверждены Технические задания по минимизации количества объектов казны согласно назначению имущества;
- ведется работа по разработке информационной системы (ИС) «Казна» на базе МВ портала, в котором будет отражаться информация о составе казны;
- направлено предложение в Минфин России о дополнительном выделении денежных средств на казну на 2014–2016 гг.

Госпрограммой предусмотрена классификация объектов казны по 13 категориям и каждый объект казны отнесен согласно своему назначению к одной из них. После ввода программы ИС «Казна» будет обеспечено автоматизированное отнесение объектов, учитываемых в реестре федерального имущества, к определенной категории, что значительно облегчит взаимодействие контрагентов через МВ портал. Данная программа находится в завершающей стадии разработки.

Для каждой категории установлены основные направления выбытия и поступления имущества.

Сокращение количества объектов казны в 2013 г. осуществлялось в основном по следующим направлениям:

- приватизация (включая бесплатную приватизацию квартир гражданами);
- передача имущества на иной уровень публичной собственности;
- закрепление имущества за предприятиями и учреждениями;
- утилизация объектов казны.

В результате общее количество объектов недвижимого имущества, находящихся в казне (без учета движимого имущества), впервые уменьшилось. Размеры сокращения составили 2136 ед. (или 2,54%). В этой связи необходимо отметить, что показатель количества объектов движимого имущества представляет величину, подверженную значительным колебаниям, а, следовательно, существенно влияющим на общую картину усилий по минимизации имущественного комплекса казны. С учетом этой категории объектов совокупное количество объектов казны РФ за 2013 г. сократилось на 0,8% (или более чем на 700 ед.).

В числе причин, которые не позволяют в более сжатые сроки сокращать объекты казны РФ, следует отметить:

- отсутствие необходимого финансирования на утилизацию, ремонт объектов, содержание и охрану, оформление технической документации;
- длительную процедуру отчуждения объектов казны;
- отказ федеральных органов власти, субъектов РФ, муниципальных образований от принятия объектов казны;
- несовершенство нормативно-правовой базы;
- концентрацию всех полномочий у Центрального аппарата Росимущества[1];
- проведение оценки объектов высвобождаемого недвижимого имущества без учета стоимости земельного участка.

С целью повышения прозрачности и эффективности управления имуществом казны РФ проведена комплексная работа по разработке стратегии и утверждению программ по минимизации объектов казны, в частности, были разработаны методические рекомендации («дорожные карты») по ключевым направлениям деятельности:

- по передаче федерального имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации, в безвозмездное пользование;
- по закреплению имущества, находящегося в казне РФ, за федеральными органами власти, а также подведомственными им федеральными государственными учреждениями и предприятиями на соответствующем вещном праве;
- по подготовке решений по безвозмездной передаче имущества в федеральную собственность, по передаче федерального имущества в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность;
- по порядку утилизации федерального имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации.

[1] Изменения в Типовое положение о территориальном органе Росимущества в части расширения полномочий его Территориальных управлений вступили в силу лишь в феврале 2014 г.

При этом необходимо отметить, что такой способ сокращения имущественного комплекса казны, как списание почти не используется. При рассмотрении Росимуществом 38 обращений ТУ о списании объектов казны только по 3 обращениям выданы поручения об их утилизации, в удовлетворении остальных заявлений было отказано. В основном отказы связаны с отсутствием требуемых документов, в том числе отсутствие оформленных прав на земельные участки под зданиями, что может привести к потере прав Российской Федерации на данные участки.

В порядке совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере управления объектами казны Территориальным управлениям Росимущества делегированы полномочия по приватизации объектов жилого фонда и их передаче на другой уровень публичной собственности.

Особо в этом аспекте необходимо упомянуть о принятии Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 408-ФЗ, согласно которому ст. 22 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» была дополнена п. 8.1, обязывающим недропользователя обеспечить безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с пользованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр.

Внесение таких изменений в российское законодательство позволит обязать недропользователя консервировать и ликвидировать скважины, расположенные на распределенном участке недр, что создает предпосылки для уменьшения численности находящихся в казне объектов недропользования, образующих одну из наиболее проблемных категорий. В качестве примера можно указать на разрешение ситуации, сложившейся в отношении поисково-разведочных скважин, расположенных в границах астраханского газоконденсатного месторождения. Еще в 2010 г. ТУ Росимущества в Астраханской области решением суда было обязано организовать проведение работ по ликвидации данных скважин, что требовало обладания соответствующими ресурсными возможностями и осуществления крупных расходов. По приблизительным подсчетам, стоимость утилизации одной скважины составляла 1,5 млрд руб.

Дальнейшая работа по совершенствованию нормативно-правового регулирования ведется по следующим направлениям:

- подготовка постановления Правительства РФ «Об управлении объектами федерального имущества, составляющими казну Российской Федерации», регламентирующего основы управления этим видом государственных активов (предложение Росимущества разработать проект документа);
- подготовка изменений в закон № 122-ФЗ (2004 г.) и постановление Правительства РФ № 374 (2006 г.) в рамках работы по упрощению порядка передачи отдельных категорий имущества на иной уровень собственности (предложения Росимущества направлены в Минэкономразвития РФ);
- подготовка постановления Правительства РФ «О мерах по обеспечению содержания и сохранности потенциально опасных объектов государственной казны Российской Федерации», предусматривающего их надлежащее содержание, сохранность и ликвидацию (проект согласован и направлен в Минэкономразвития РФ);

– подготовка соответствующих нормативно-правовых актов по оптимизации состава имущества казны РФ, в том числе по упрощению его вовлечения в хозяйственный оборот (ГЧП, продажа).

Как уже отмечалось выше, эффективное управление имуществом казны подразумевает его достаточное финансирование для обеспечения надлежащего содержания и использования по назначению. Между тем на содержание и обслуживание казны РФ в 2013 г. Росимуществу согласно закону о федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов было выделено всего 181,6 млн руб., тогда как от территориальных органов Росимущества поступили обращения по выделению финансирования на сумму более 1,2 млрд руб. (или в 6,7 раза больше).

По данным закона об исполнении федерального бюджета за 2013 г. в ряду расходов по ведомственной структуре применительно к Росимуществу сумма по статье «Содержание и обслуживание казны РФ» составила 233,9 млн руб. (при доведении Минфином РФ на конец 2013 г. 242,5 млн руб.)[1]. По своей величине она опередила такие статьи расходов в рамках государственной имущественной политики, как «Оценка недвижимости, признание прав и регулирование отношений по государственной собственности» (64,85 млн руб.) и «Управление находящимися в федеральной собственности акциями (долями) хозяйственных обществ» (17,5 млн руб.), заметно уступив «Обеспечению и проведению предпродажной подготовки и продажи федерального имущества, а также преобразования ФГУПов» (449,8 млн руб.).

Приоритетными направлениями финансирования в рамках расходов на содержание и обслуживание объектов казны являются: их охрана, оплата коммунальных услуг и ремонт объектов, находящихся в аварийном состоянии, а также паспортизация объектов казны, так как это позволит более эффективно управлять казной РФ и вовлекать объекты в хозяйственный оборот.

Доведенные денежные средства были распределены между ТУ на удовлетворение первоочередных потребностей, включая, например, проведение охранных мероприятий в отношении объектов, составляющих особую опасность (Алтайский край), паспортизацию гидротехнических сооружений (Краснодарский край), утилизацию взрывчатых веществ (Республика Саха (Якутия).

Очевидно, что на сегодня денежных средств, выделяемых на содержание и обслуживание объектов казны Российской Федерации, недостаточно. В результате длительной работы, проведенной с Минфином России, на содержание и обслуживание объектов казны Российской Федерации на 2014 г. должно быть выделено 615 млн руб., что в 2,5 раза превышает уровень финансирования данных объектов на 2013 г.

Активно ведется работа по оформлению прав Российской Федерации и необходимой документации на объекты недвижимости, относящиеся к казне Российской Федерации. За 2013 г. отпаспортизировано 1503 объекта казны. На 2014 г. на

[1] Увеличение суммы изначальных бюджетных ориентиров по расходам на содержание и обслуживание объектов казны обусловлено дополнительным выделением бюджетных лимитов Минфином России на оплату исполнительных листов (в основном – по делам о взыскании неосновательного обогащения за хранение конфискованных морских судов).

паспортизацию объектов казны выделено около 400 млн руб., что позволит существенно повысить показатели по оформлению прав на объекты и соответственно даст возможность вовлекать объекты в хозяйственный оборот.

Возвращаясь к индикаторам достижения ориентиров, содержащихся в ГП «Управление федеральным имуществом», применительно к объектам казны можно отметить следующее.

В связи с тем, что методика определения целевой функции для данной категории федерального имущества[1] находится в стадии разработки, реальной по итогам 2013 г. является лишь оценка выполнения ГП по показателю сокращения количества объектов имущества казны Российской Федерации (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества казны РФ в 2012 году. Достигнутое сокращение на 0,8% при плановой величине 1% позволяет констатировать незначительное отклонение на 0,2 п.п., что, впрочем, является существенно меньшей величиной по сравнению с размерами отклонения по показателям уменьшения количества ФГУПов и площади земельных участков казны, не вовлеченных в хозяйственный оборот.

6.2.4. Изменения в имущественном комплексе государственной казны РФ после начала реализации госпрограммы

По данным, приведенным в Отчете о деятельности Росимущества за 2013 г., в состав имущества казны РФ (без учета земельных участков) входят следующие категории (*табл. 16*).

Таблица 16

Структура имущества государственной казны РФ в 2013–2014 гг.

Категория имущества казны	Количество объектов и их удельный вес			
	к началу 2013 г.		к началу 2014 г.	
	ед.	%	ед.	%
Административные здания, строения, сооружения	18464	20,9	16990	19,4
Объекты гражданской обороны и защитные сооружения	18045	20,45	16978	19,4
Объекты жилого фонда	12015	13,6	10511	12,0
Объекты ЖКХ	9391	10,65	7903	9,0
Объекты недропользования	6962	7,9	6993	8,0
Объекты транспортной инфраструктуры и связи	6324	7,2	5862	6,7
Объекты культуры, ритуального и религиозного назначения	6130	6,95	7030	8,0
Объекты социальной сферы	2755	3,1	2343	2,7
Объекты производственного назначения	1758	2,0	4598	5,25
Объекты воздушного и водного транспорта	1102	1,25	1122	1,3
Гидротехнические сооружения	739	0,8	1215	1,4
Объекты незавершенного строительства	369	0,4	373	0,4
Объекты движимого имущества	4196	4,8	5624	6,45
Всего	88250	100,0	87542	100,0

Из общего количества объектов казны РФ на 1 февраля 2013 г. (88250 ед.), сгруппированных по 13 категориям, почти 2/3 приходится на 4 категории: административные здания, сооружения (20,9%), объекты гражданской обороны и защитные сооружения (ГО ЗС) (около 20,5%), объекты жилого фонда (13,6%) и ЖКХ (около 10,7%). Удельный вес объектов недропользования, транспортной инфра-

[1] Согласно ГП в 2013 г. целевая функция должна была быть определена для 5% объектов казны.

структуры и связи, культурного наследия составлял примерно 7–8% по каждой из названных категорий.

За ними следовали объекты движимого имущества (4,8%), социальной сферы (3,1%), производственного назначения (2%), воздушного и водного транспорта (около 1,3%). Наименьшую долю (менее 1% по каждой категории) в структуре объектов казны занимали гидротехнические сооружения (ГТС) и объекты незавершенного строительства.

Спустя год к началу 2014 г. указанные выше первые 4 категории сохранили пальму первенства, но их удельный вес сократился до примерно до 60% за счет уменьшения доли каждой из этих групп: административных зданий, сооружений (с 20,9% до 19,4%), объектов ГО ЗС (примерно с 20,5% до 19,4%), жилого фонда (с 13,6% до 12%), ЖКХ (примерно с 10,7% до 9%). Аналогичная тенденция наблюдалась и в отношении объектов транспортной инфраструктуры и связи (сокращение с 7,2% до 6,7%), социальной сферы (с 3,1% до 2,7%).

При этом более чем вдвое вырос удельный вес объектов производственного назначения (с 2% до примерно 5,3%), более чем на 1 процентный пункт (п.п.) возросли доли объектов движимого имущества (с 4,8% до примерно 6,5%), культуры, ритуального и религиозного назначения (примерно с 7% до 8%), чуть меньшим оказалось увеличение доли гидротехнических сооружений (с 0,8% до 1,4%). В то же время доля объектов недропользования, воздушного и водного транспорта и незавершенного строительства осталась примерно на прежнем уровне.

Таким образом, общее количество объектов казны РФ за неполный 2013 г. сократилось примерно на 0,8% (или более чем на 700 ед.).

В лидирующую группу по данному показателю входили объекты ЖКХ (сокращение без малого на 16%), жилого фонда (на 12,5%), административные здания, сооружения (на 8%), объекты ГО ЗС (почти на 6%) (*табл. 17*).

Таблица 17

Категории имущества казны РФ с наиболее значительными изменениями в 2013 г.

В сторону уменьшения			В сторону увеличения		
категория имущества	**ед.**	**%**	**категория имущества**	**ед.**	**%**
Объекты жилого фонда	1504	12,5	Объекты производственного назначения	2840	в 2,6 раза
Объекты ЖКХ	1488	15,8	Объекты движимого имущества	1428	34,0
Административные здания, строения, сооружения	1474	8,0	Объекты культуры, ритуального и религиозного назначения	900	14,7
Объекты гражданской обороны и защитные сооружения	1067	5,9	Гидротехнические сооружения	476	64,4

По абсолютной величине наибольшим было сокращение численности объектов жилого фонда, превысившее 1,5 тыс. ед. Немногим меньше оказалось сокращение количества объектов ЖКХ, административных зданий, сооружений. Численность объектов ГО ЗС уменьшилась более чем на 1 тыс. ед.

Уменьшение количества объектов жилого фонда происходит за счет приватизации (по данным, предоставленным Территориальными управлениями Росимущества, за 2013 г., приватизировано 187 квартир) и передачи данных объектов из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных

образований. Последний фактор обусловил в основном и сокращение в казне численности объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы.

Снижение количества административных зданий произошло в результате приватизации (передачи в собственность третьим лицам), закрепления зданий за учреждениями и предприятиями на вещных правах, а объектов ГО ЗС – в результате инвентаризации данных объектов, в том числе снятия соответствующего статуса объекта[1].

Сокращение численности объектов транспортной инфраструктуры и связи достигалось в результате их продажи, закрепления за иными организациями, а также передачи на иной уровень публичной собственности.

Всего по результатам проведенной работы в течение 2013 г. на иной уровень публичной собственности было передано 1587 объектов недвижимого имущества, составляющего казну РФ, подавляющее большинство которых (1137 ед.) отошло в муниципальную собственность.

На другом полюсе оказались объекты производственного назначения, количество которых возросло на 2840 ед. (или более чем в 2,6 раза) и движимого имущества (увеличение почти на 1430 ед. или более чем на 1/3). В этом отношении также стоит отметить объекты культуры, ритуального и религиозного назначения (рост на 900 ед. или почти на 15%) и гидротехнические сооружения (рост почти на 480 ед. или без малого на 2/3).

Увеличение численности объектов указанных категорий происходит за счет проводимой приватизации (главным образом, акционирования ФГУПов), завершения процедур банкротства федеральных организаций, так как следствием данных мероприятий ввиду назначения таких объектов и их ограниченности в обороте является передача в казну Российской Федерации. Прежде всего, это касается имущества, не подлежащего приватизации. Кроме того, объекты культуры, ритуального и религиозного назначения поступают в казну в рамках процедуры разграничения, принимаемых судебных решений.

В отношении объектов религиозного назначения необходимо отметить, что по результатам выполненного в 2013 г. отбора, анализа и проверки наличия таковых в составе государственной казны РФ в целях подготовки их «открытого предложения» конфессиям выявлено, что из отобранных 2499 объектов, не закрепленных за федеральными органами власти и организациями, 1536 (61%) уже переданы в безвозмездное пользование религиозным организациям, 347 (14%) используется ими «по факту» (без оформления отношений), а 616 (25%) является свободными. Со стороны религиозных организаций обозначилось явное предпочтение к заключению договоров безвозмездного пользования на объекты, а не оформления права собственности, поскольку это позволяет избежать существенных расходов.

[1] К концу 2014 г. по данным МЧС РФ полностью завершено обследование защитных сооружений гражданской обороны (ЗСГО). Росимущество ожидает от Управления гражданской обороны и защиты населения МЧС сведений о потребности регионов в указанных сооружениях, после чего с субъектами РФ будет согласован пообъектный состав ЗСГО. www.rosim.ru, 29.12.2014.

6.2.5. Возможные подходы к реализации государственной политики в отношении имущества казны

Успешная политика по оптимизации состава имущества государственной казны РФ в среднесрочной перспективе возможна при соблюдении следующих принципов.

Соразмерность возможных выгод и издержек: расходы федерального бюджета по статье «Содержание и обслуживание казны РФ» никоим образом нельзя считать серьезным финансовым резервом бюджетной системы, поскольку вся возможная ежегодная экономия даже в случае полного обнуления этих затрат несопоставима с масштабом средств, необходимых для решения тех или иных социально-экономических проблем.

Напротив, характеристики многих объектов, находящихся в казне, требуют серьезного увеличения финансирования, поскольку являются потенциальным источником рисков техногенного характера.

Адекватность издержек и возможностей: исходной точкой оптимизации состава имущества казны РФ должно быть понимание того, что именно федеральный бюджет является наиболее прочным звеном всей российской бюджетной системы. Соответственно, ограниченные возможности бюджетов субъектов РФ и муниципалитетов вместе с зависимостью от трансфертов с вышестоящих уровней бюджетной системы накладывают значимые ограничения на данный процесс, делая во многом бессмысленным перераспределение имущества казны РФ в пользу регионов и муниципалитетов.

Другая сторона принципа адекватности издержек и возможностей состоит в предварительном обсуждении целесообразности передачи государственного имущества из казны РФ учреждениям и предприятиям, относящимся к федеральной собственности, с учетом таких аспектов, как его сохранность, использование по целевому назначению и изменения в бюджетной нагрузке.

Мультисекторный подход: многообразие объектов казны, относящихся к различным категориям, объективно обусловливает дифференциацию подходов к управлению ими.

Прагматизм и градуализм: имеющиеся масштабы находящегося в казне имущества и его характеристики не позволяют рассчитывать на успех механической минимизации численности объектов. Известного сокращения при организации эффективного управления имуществом на период его нахождения в казне можно добиться лишь при проведении целого комплекса подготовительных мер.

Модель стратегического ядра: теоретические подходы, предполагающие поставку общественных благ государственным сектором экономики, наличие известных правовых ограничений на приватизацию и очевидная специфика российской переходной экономики являются весомыми аргументами в пользу сохранения довольно большого количества имущества в государственной собственности, а именно, в казне РФ, которую можно считать в некоторой степени аналогом государственного земельного запаса, государственного материального резерва, что предполагает известную избыточность состава входящих в нее объектов.

Итак, с учетом сегодняшнего состояния нормативно-правовой базы можно говорить о государственной казне в широком и узком смыслах.

Постановка вопроса о государственной казне в широком смысле по своей сути близка к управлению значительной частью всей государственной собственности (без имущества, закрепленного за унитарными предприятиями и учреждениями) и

включает в себя, как минимум, четыре составляющие: 1) управление бюджетным процессом (с суверенными фондами); 2) управление напрямую принадлежащим государству портфелем ценных бумаг, включая те, которые обеспечивают его участие в капитале хозяйственных обществ (фондовая часть казны); 3) управление находящимися в государственной собственности земельными ресурсами (земельная часть казны); 4) управление всем прочим движимым и недвижимым имуществом (имущественная часть казны).

Если говорить об имуществе казны РФ в узком смысле, т.е. без учета бюджетных средств, ценных бумаг и земельных ресурсов, то преобладание в ее составе имущества, не вошедшего в уставный капитал ОАО при корпоратизации унитарных предприятий, в основном по причине запрета на приватизацию, ограничивает спектр возможных управленческих решений.

В отношении такого имущества основным направлением действий является передача соответствующих объектов определенным органам власти с последующим закреплением за подведомственными учреждениями и предприятиями.

При этом предлагается:

(1) введение принципа адресации объектов тому органу власти, в чьем подчинении ранее находилось предприятие, в процессе акционирования которого имущество поступило в казну;

(2) установление специальным нормативно-правовым актом на уровне президента РФ или правительства РФ преемственности сегодняшних органов власти по отношению к существовавшим ранее, имея в виду многократные реорганизации с начала 1990-х годов, а такой документ позволит избежать многочисленных межведомственных согласований;

(3) получение профильными органами власти небольшого бюджетного финансирования, ранее приходившегося на Росимущество по соответствующей статье, не должно являться основанием для отказа им в возможном дальнейшем увеличении бюджетных ассигнований при соответствующем обосновании (например, при включении в ФЦП по особо опасным объектам производственного назначения, включая объекты под грифом).

Особым случаем является передача имущества на другой уровень публичной власти, когда необходимо совершенствование нормативного регулирования (изменения перечня документов, требуемых для передачи на иной уровень собственности в отношении административных зданий, строений, сооружений, объектов социальной сферы, незавершенного строительства), проведение ряда подготовительных мероприятий (разработка упрощенного порядка передачи в собственность регионов и муниципалитетов объектов ЖКХ). Первые шаги в этом отношении применительно к объектам жилого фонда уже сделаны.

В отношении всего прочего имущества казны, которое не запрещено к приватизации, необходимо решить вопросы о целесообразности отчуждения, его конкретном способе и выборе момента реализации.

В качестве предложений по минимизации состава имущества государственной казны РФ, относящихся к большинству его категорий, в Росимуществе рассматриваются:

- законодательная инициатива по упрощению процедуры продажи в отношении административных зданий, строений, сооружений, объектов ЖКХ, социальной сферы, незавершенного строительства, воздушного и водного транспорта и движимого имущества (по двум последним категориям без включения в прогнозный план (программу) приватизации с разработкой единого бизнес-

процесса по синхронизации с реализацией имущества, обращенного в собственность государства);
- привлечение организаций на аутсорсинг для определения имущества с целью продажи в отношении административных зданий, строений, сооружений, объектов социальной сферы, незавершенного строительства, воздушного и водного транспорта, движимого имущества (по двум последним категориям с целью продажи через Е-торги), а также для полной инвентаризации объектов ГО ЗС;
- выделение достаточного финансирования на ремонт объектов жилого фонда с целью последующей передачи на другой уровень собственности, утилизацию скважин, содержание особо опасных производственных объектов, содержание и хранение арестованных судов, приведение в нормативное состояние объектов культуры, ритуального и религиозного назначения для последующей передачи религиозным организациям, гидротехнических сооружений (по последней категории – вместе с паспортизацией) для последующей передачи на другой уровень собственности;
- выделение финансирования на оформление документации для последующей продажи объектов социальной сферы, для паспортизации объектов культурного наследия (ОКН) с целью регистрации права РФ на данные объекты и последующего вовлечения в хозяйственный оборот, на паспортизацию и регистрацию прав РФ на объекты и земельные участки в отношении объектов незавершенного строительства (в отношении последней категории предлагается также утилизация за счет привлеченных средств при передаче земельного участка под утилизированным объектом на льготных условиях);
- привлечение внебюджетных инвестиций на условиях государственно-частного партнерства (ГЧП) (концессионные соглашения, инвестиционные контракты) в отношении объектов транспортной инфраструктуры и связи, незавершенного строительства;
- передача объектов движимого имущества вместе с передаваемым объектом недвижимости, либо имущественным комплексом (мебель, оборудование).

Как хорошо видно из предлагаемого перечня мероприятий, реализация большинства из них сопряжена с вопросами нормативного регулирования приватизации и финансового обеспечения, которые во многом связаны между собой. В принципе использование бюджетных ассигнований создает для Росимущества известную возможность для реализации указанных мероприятий.

Вместе с тем необходимо указать на издержки, связанные с многократной финансовой оценкой стоимости объектов казны, поскольку отчет об оценке актуален лишь в течение полугода, длительностью процедуры включения имущества в прогнозный план (программу) приватизации, а также его непосредственной продажи.

Возможное совершенствование в этой связи нормативно-правовой базы может быть связано с упрощением процедуры продажи объектов ряда категорий без включения в приватизационную программу и увеличением срока актуальности отчетов об оценке имущества. Однако очевидно, что указанные новации применимы далеко не для всех объектов имущества казны, необходимо определение набора их качественных и количественных характеристик с соответствующими пороговыми значениями, когда они могут использоваться.

Кроме того, здесь возможно восстановление института нормативной цены, который присутствовал в приватизационном законодательстве в 2001–2010 гг.[1] Использование нормативной цены вместо механизма закона об оценочной деятельности позволяет: (1) сэкономить средства, предназначенные для проведения оценки, (2) использовать имеющиеся оценки объектов имущества по остаточной или околонулевой стоимости в качестве отправной точки для аукционных и конкурсных процедур. Непременными условиями задействования нормативной цены помимо возврата в законодательство должны быть определение области ее применения и апробация в пилотном режиме, особенно в случае привлечения организаций на аутсорсинг.

Более общим подходом к данной проблематике может быть выполнение многочисленных процедур оформления документации, паспортизации объектов, предполагаемых к приватизации и включению в хозяйственный оборот, в части усилий других ФОИВов (прежде всего, Росрегистрации) на бесплатной основе путем вменения им этих обязанностей посредством принятия соответствующих нормативно-правовых актов и административных регламентов в рамках текущего бюджетного финансирования. В определенном смысле речь должна идти о реализации национального проекта по всеобъемлющей инвентаризации государственного имущества по аналогии с переписями, проводимыми статистической службой.

Что касается использования механизмов ГЧП, то возможность их более широкого распространения, вероятно, связана с общим состоянием бизнес-среды и инвестиционного климата в стране. Значительный износ многих объектов, находящихся в казне РФ, лишь усугубляет ситуацию. Эти обстоятельства необходимо принимать во внимание и в контексте возможного совершенствования приватизационных механизмов, особенно для реализации неликвидного имущества, применения таких нестандартных способов приватизации, как конкурсы и продажа по результатам доверительного управления.

Если же рассматривать проблематику управления имуществом казны вне приватизационного контекста, то необходим тщательный учет особенностей различных категорий государственного имущественного комплекса.

В этой связи можно указать на особенности оптимизации целого ряда категорий имущества государственной казны РФ.

Так, весьма спорной представляется ориентация на минимизацию его состава по объектам недропользования, транспортной инфраструктуры и связи, производственного назначения, имеющих большую степень опасности, гидротехнических сооружений (ГТС). При передаче такого имущества новым пользователям, будь то иной уровень публичной власти или относящиеся к федеральной собственности учреждения и предприятия, остаются актуальными вопросы его сохранности и применения по целевому назначению, включая и такой аспект, как потенциально возникающая возможность использования передаваемого из казны имущества для обеспечения ответственности соответствующих организаций по своим обязательствам, что относится и к варианту его внесения в уставный капитал хозяйственных обществ.

[1] Нормативная цена определялась в законе о приватизации (ст. 12) как определяемая в порядке, установленном правительством, минимальная цена, по которой возможно отчуждение этого имущества.

Например, закрепление за предприятиями профильных ФОИВов объектов транспортной инфраструктуры (железнодорожные пути, аэродромы, взлетно-посадочные полосы, вертолетные площадки, акватории, причалы, автодороги автобусные остановки) делает их потенциальным объектом претензий кредиторов к соответствующим организациям с возникающим отсюда риском стабильности транспортных сообщений. Очевидна актуальность данного аспекта применительно и к другим категориям объектов казны, таким как, объекты ГО ЗС, недропользования, производственного назначения, воздушного и водного транспорта, ГТС.

В этой связи целесообразно упреждающее принятие правовых норм, ориентированных на причисление такого рода объектов к особо ценному имуществу, которое не может быть использовано для обеспечения ответственности соответствующих организаций (по аналогии с автономными учреждениями).

Также в данном аспекте необходимо сопоставление совокупной бюджетной нагрузки и режима налогообложения в связи с передачей объектов из казны РФ, имущество которой не облагается налогом, учреждениям и предприятиям, относящимся к федеральной собственности, а также учет очевидной слабости доходной базы субъектов РФ и муниципалитетов при ее зависимости от трансфертов с вышестоящих уровней бюджетной системы.

Так, постановка вопроса о выделении денежных средств на паспортизацию и приведение в нормативное состояние гидротехнических сооружений (ГТС) для последующей передачи на другой уровень публичной собственности делает крайне маловероятным сценарий поддержания данного вида имущества в надлежащем состоянии после его передачи в региональную и муниципальную собственность. Между тем ГТС являются источником повышенных рисков техногенного характера. В этой связи более адекватным является вариант закрепления за специализированными организациями, подведомственными профильным ФОИВам при учете опыта крупных природных и техногенных катастроф последних лет (наводнения в Краснодарском крае (2012 г.) и на Дальнем Востоке (2013 г.)).

6.2.6. Имущество государственной казны РФ и новая государственная программа «Управление федеральным имуществом»

2013 г. проходил под знаком реализации государственной программы (ГП) Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р. Итоги ее реализации применительно к имуществу казны рассматривались выше. Однако спустя уже 14 месяцев постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 была утверждена новая госпрограмма с аналогичным названием.

В документе в числе ключевых задач повышения эффективности управления объектами федерального имущества названа минимизация количества объектов, составляющих государственную казну РФ, для чего предполагается:

- обеспечение достаточного финансирования содержания федерального имущества, составляющего казну, а также реализация принципа следования финансирования за объектом в случае его передачи федеральной организации, отчуждения иному публично-правовому образованию, в том числе в целях обеспечения использования по целевому назначению;
- вовлечение имущества, находящегося в казне, включая объекты незавершенного строительства, в хозяйственный оборот путем передачи в государственную

собственность субъектов РФ, муниципальную собственность для обеспечения экономической основы их деятельности, а также продажи его на конкурсной основе.

Как и в предыдущем документе, в новой госпрограмме ставится задача определения за каждым объектом федерального имущества его целевой функции, что должно (наряду с другими видами активов) быть сделано и в отношении объектов казны – в объеме 30% в 2018 г.[1] Приведены количественно выраженные целевые индикаторы сокращения имущества казны по отношению к 2012 г.: для земельных участков, не вовлеченных в хозяйственный оборот – на 30% (по площади, за исключением участков, изъятых из оборота и ограниченных в нем), для объектов (без учета земельных участков) – на 11% (кроме объектов, ограниченных в обороте). Промежуточные показатели реализации госпрограммы до 2018 г. соответствуют величинам из программы 2013 г. Правовое обеспечение реализации госпрограммы в части, касающейся имущества казны, предусматривает принятие изменений и дополнений в различные законодательные и нормативные акты с целью создания условий для повышения эффективности реализации судов, конфискованных и безвозмездно изъятых при незаконной добыче (вылове) биологических ресурсов.

Финансовое обеспечение новой госпрограммы 2014 г. целиком определяется возможностями федерального бюджета, поскольку иные источники в ее паспорте не предусмотрены. Упоминаемые в качестве объемов бюджетных ассигнований величины, взятые из федерального бюджета на 2014–2016 гг., несколько превосходят паспортные данные прежней госпрограммы 2013 г., за исключением 2016 г.

В принятом законе о федеральном бюджете на 2015–2017 гг. (от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ) некоторое увеличение объемов бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными в паспорте ГП предусмотрено только в 2015 г., тогда как в последующие 2 года оно сменяется сокращением, особенно масштабным в 2016 г. при снижении абсолютной величины расходов в годовом исчислении. Однако приведенные в приложениях к указанному закону данные об ассигнованиях, касающиеся ГП «Управление федеральным имуществом» (в рамках подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации»), не позволяют оценить размер бюджетных расходов по конкретным направлениям государственной имущественной политики, в том числе и на содержание и обслуживание казны РФ, в отличие от того, как это предусматривалось бюджетом на период 2013–2015 гг. нашло отражение и в законе об его исполнении.

* * *

1. Управление имуществом казны РФ является важной составной частью всей государственной имущественной политики несмотря на то что ее определение в российском законодательстве носит остаточный характер. Помимо бюджетных средств в нее включается иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями на условиях прав хозяйственного ведения и оперативного управления. Из этого вытекает, что в состав казны входят как минимум еще два блока: ценные бумаги (включая те, что обеспечивают участие в капитале хозяйственных общества) и все прочее движимое и недвижимое имущество, в т. ч. земельные участки.

[1] При этом в текстуальной части программы к 2018 г. заявлено определение целей управления применительно к каждому объекту государственной казны Российской Федерации.

2. До утверждения государственной программы (ГП) Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» в начале 2013 г. имущество федеральной казны не выделялось в качестве самостоятельного объекта управления несмотря на одобрение комплексной Концепции управления государственным имуществом и приватизации еще осенью 1999 г. Небольшим исключением явилось появление имущества казны РФ, не обеспечивающего выполнение государственных функций, как самостоятельной категории объектов для приватизации, в ежегодных приватизационных программах, начиная с прогнозного плана приватизации на 2007 г.

3. Осознание места и роли имущества казны по сравнению с другими категориями правообладателей происходило по мере формирования реестра федерального имущества. К концу 2013 г. основная часть, учтенных в нем объектов (около 69%), была закреплена на праве оперативного управления, используемом в основном государственными учреждениями, что многократно превышало долю объектов, закрепленных на праве хозяйственного ведения (примерно 14%), используемом унитарными предприятиями. В то же самое время удельный вес объектов, находящихся в федеральной казне, к началу 2014 г., составил около 17% (против 11–12% в 2009–2010 гг.).

Таким образом, казна в 2013–2014 гг. выдвинулась на второе место среди всех правообладателей федерального имущества, несколько превзойдя по доле объектов предприятия на праве хозяйственного ведения. Это обстоятельство предопределяет необходимость уделять более пристальное внимание проблематике управления имуществом казны в рамках реализации государственной имущественной политики.

4. Финансовое бремя соответствующих бюджетных расходов относительно невелико, однако специфика отдельных категорий имущества, находящегося в казне РФ, обусловливает возможность возникновения рисков техногенного характера, последствия которых могут потребовать осуществления дополнительных затрат на ликвидацию чрезвычайных ситуаций. Более общей фоновой проблемой при управлении имуществом казны, как и других составных частей государственного имущественного комплекса, является недостаток финансирования для содержания в надлежащем состоянии.

5. В видовой структуре имущества казны наблюдается устойчивое преобладание земельных участков (примерно 2/3 всех объектов), чуть более 30% приходится на прочие объекты недвижимости, а остальное (всего около 2%) – на объекты движимого имущества.

Если рассматривать имущество казны без земельных участков, то из общего количества объектов казны РФ в начале 2013 г. (около 88,3 тыс. ед.), сгруппированных по 13 категориям, почти 2/3 приходилось на 4 категории: административные здания, сооружения (20,9%), объекты гражданской обороны и защитные сооружения (ГО ЗС) (около 20,5%), объекты жилого фонда (13,6%) и ЖКХ (около 10,7%). Удельный вес объектов недропользования, транспортной инфраструктуры и связи, культурного наследия составлял примерно 7–8% по каждой из названных категорий.

6. Впервые имущество казны РФ, как самостоятельный объект государственной имущественной политики, было выделено в государственной программе (ГП) Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной в феврале 2013 г.

Стержнем документа стала необходимость определения и закрепления за каждым объектом федерального имущества его целевой функции, что предполагалось

(наряду с другими видами активов) сделать и в отношении объектов казны (с выделением земельных участков).

Целевой функцией осуществления полномочий собственника в отношении данного вида активов является эффективное управление таким имуществом на период его нахождения в казне при минимизации количества соответствующих объектов, в результате чего в казне должно остаться только то имущество, которое нормативно определено правительством РФ как необходимое для выполнения функций федеральными государственными органами и обеспечения стратегических интересов Российской Федерации. Такая постановка вопроса подкреплялась зафиксированными количественно планами ежегодного сокращения численности объектов казны по отношению к показателям за 2012 г.

Основными задачами для достижения поставленной цели были определены:
- распределение имущества по целевой функции;
- избавление от избыточных активов;
- использование эффективных механизмов вовлечения имущества в хозяйственный оборот;
- достаточное финансирование имущества на период его нахождения в казне;
- придание большей прозрачности управлению имуществом казны.

В числе наиболее значимых мероприятий, реализованных в рамках указанной госпрограммы, следует назвать:
- осуществление категорирования объектов казны;
- формирование «дорожных карт» по каждой категории;
- разработку информационной системы (ИС) «Казна», призванной обеспечить автоматизированное соотнесение объектов, учитываемых в реестре федерального имущества, с определенной категорией;
- совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере управления объектами казны (жилой фонд, объекты недропользования и др.);
- финансирование помимо текущих мероприятий по содержанию объектов (их охраны, оплаты коммунальных услуг и ремонта) также их паспортизации, что позволит более эффективно управлять казной РФ и вовлекать объекты в хозяйственный оборот.

7. В связи с тем, что методика определения целевой функции для данной категории федерального имущества находилась в стадии разработки, реальной по итогам 2013 г. является оценка выполнения ГП лишь по показателю уменьшения численности объектов казны.

Сокращение их количества в 2013 г. осуществлялось в основном по следующим направлениям:
- приватизация (включая бесплатную приватизацию квартир гражданами);
- передача имущества на иной уровень публичной собственности;
- закрепление имущества за предприятиями и учреждениями.

В результате общее количество объектов недвижимого имущества, находящихся в казне, впервые уменьшилось, что в количественном отношении составило более чем 2,1 тыс. ед. (или 2,5%). Совокупное же количество объектов казны РФ (с учетом объектов движимого имущества, но без земельных участков) за 2013 г. сократилось на 0,8% (или более чем на 700 ед.). Таким образом, при плановой величине 1% можно констатировать незначительное отклонение на 0,2 п.п., что, впрочем, является существенно меньшей величиной по сравнению с размерами отклонения по показателям уменьшения количества ФГУПов и площади земельных участков казны, не вовлеченных в хозяйственный оборот.

В структуре имущества казны РФ при уменьшении совокупного удельного веса 4 наиболее весомых категорий (административные здания, сооружения, объекты ГО ЗС, жилого фонда, ЖКХ) примерно до 60% более чем вдвое выросла доля объектов производственного назначения (с 2% до примерно 5,3%), также возрос удельный вес объектов движимого имущества, культуры, ритуального и религиозного назначения, гидротехнических сооружений.

8. Мозаичный характер имеющегося в казне имущественного комплекса (без учета бюджетных средств, ценных бумаг и земельных ресурсов), преобладание имущества, запрещенного к приватизации, наличие иных нормативных ограничений по распоряжению им, низкая ликвидность объектов, выявившаяся в рамках приватизационной практики последних нескольких лет, ограничивают спектр возможных управленческих решений, закономерно обусловливая выбор в пользу эволюционного подхода при выработке системы мер, направленных на повышение эффективности использования имущества казны.

9. Дальнейшее совершенствование системы управления имуществом казны РФ может идти по следующим основным направлениям:

- передача имущества, ограниченного к приватизации, с учетом его целевого назначения определенным органам власти с последующим закреплением за подведомственными учреждениями и предприятиями;
- передача имущества на другой уровень публичной власти при совершенствовании нормативного регулирования и после проведения ряда подготовительных мероприятий;
- в отношении всего прочего имущества казны, которое не запрещено к приватизации, встают вопросы о целесообразности отчуждения, выборе его конкретного способа и момента реализации.

В основу работы по первому из названных направлений целесообразно положить принцип адресации объектов тому органу власти, в чьем подчинении ранее находилось предприятие, в процессе акционирования которого имущество поступило в казну, при нормативном установлении преемственности сегодняшних органов власти по отношению к существовавшим ранее.

При оптимизации состава имущества казны РФ по второму направлению значимым фактором, который необходимо принять во внимание, выступают ограниченные возможности региональных и местных бюджетов вкупе с зависимостью от трансфертов с вышестоящих уровней бюджетной системы.

В контексте последнего из названных направлений наиболее актуальными следует признать вопросы оценки имущества, упрощения процедуры продажи объектов ряда категорий без включения в приватизационную программу, а также применения нестандартных способов приватизации, механизмов концессии и государственно-частного партнерства.

10. Для новой государственной программы «Управление федеральным имуществом», утвержденной в апреле 2014 г. взамен прежней ГП с аналогичным названием, действовавшей чуть более года, в целом характерно сохранение прежних ориентиров и показателей реализации, что относится и к имуществу казны. В качестве объемов бюджетных ассигнований в новой ГП–2014 г. фигурируют величины из действовавшего в тот момент федерального бюджета на 2014–2016 гг. Между тем реализация новой госпрограммы будет проходить в новых условиях, связанных с наличием более жестких бюджетных ограничений, что нашло отражение в законе о федеральном бюджете на 2015–2017 гг.

6.3. Новации корпоративного законодательства и регулирования: изменения в Гражданском кодексе и новый Кодекс корпоративного управления

6.3.1. Реформа гражданского законодательства: юридические лица

Реформа гражданского законодательства стартовала летом 2008 г., когда был подписан Указ Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского Кодекса Российской Федерации». Целями изменения Гражданского кодекса (*далее ГК*) декларировались:

а) дальнейшее развитие основных принципов гражданского законодательства Российской Федерации, соответствующих новому уровню развития рыночных отношений;

б) отражение в ГК опыта его применения и толкования судом;

в) сближение положений ГК с правилами регулирования соответствующих отношений в праве Европейского Союза;

г) использования в российском гражданском законодательстве новейшего положительного опыта модернизации гражданских кодексов ряда европейских стран;

д) поддержания единообразия регулирования гражданско-правовых отношений в государствах – участниках СНГ;

е) обеспечения стабильности гражданского законодательства

Существенные изменения Гражданского кодекса РФ, касающиеся в том числе главы «Юридические лица», рассматривались в рамках Концепции развития гражданского законодательства, включавшей в себя несколько законопроектов. Эта Концепция была одобрена в октябре 2009 г.[1] В 2010–2011 гг. были публично представлены первоначальные редакции законопроектов[2]. Масштаб изменений и дополнений Гражданского кодекса даже сравнивался с 1995 г., когда вступившая в силу часть первая Гражданского кодекса сменила Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик[3]. В мае 2014 г. был принят Федеральный закон №. 99-ФЗ от 05.05.14, предусматривающий изменения главы «Юридические лица» Гражданского кодекса.

Пересмотр норм о юридических лицах в целом был продиктован, по мнению некоторых авторов[4], необходимостью упрощения и унификации правового регулирования, устранения множественности действующих законов и их взаимных

[1] Подробно см.: Апевалова Е.А. Корпоративное законодательство 2006–2010 гг.: некоторые итоги и новации. // Российская экономика в 2010 г.: тенденции и перспективы. – М., ИЭПП, 2011 г., с. 459–474.

[2] См. Подробнее: Реформа гражданского законодательства. Аналитическая информация – www.consultant.ru

[3] Например, Турбанов А.В. Реформа гражданского законодательства: новые подходы и механизмы. // Банковское право, 2012. № 4, с.3–7.

[4] Сойфер Т.В. Актуальные направления развития гражданского законодательства о некоммерческих организациях. // Российская юстиция 2014, № 3, с.8.

противоречий, повышения роли Гражданского кодекса в регулировании статуса юридических лиц.

Важно отметить, что к целому ряду юридических лиц, таких как Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии», Агентство по страхованию вкладов, государственной корпорации – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, Государственная компания «Российские автомобильные дороги», а также к иным юридическим лицам, создаваемым Российской Федерацией на основании специальных федеральных законов, положения Гражданского кодекса Российской Федерации о юридических лицах применяются постольку, поскольку иное не предусмотрено специальным федеральным законом о соответствующем юридическом лице[1].

Общие положения

Изменения в корпоративном законодательстве[2], прежде всего коснулись *понятия «юридическое лицо».* Помимо того, что «юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде» было определено, что учредителями, имеющими вещные права на имущество юридического лица, – являются государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения. Участники юридического лица, имеющие корпоративные права – корпоративные организации. Таким образом, помимо разделения прав участников юридического лица на виды, предусмотрено закрепление, например, корпоративных прав, без наличия которых юридическое лицо не существует как таковое.

Ранее, в 2009 г.[3], защита корпоративных прав была внесена в Арбитражный кодекс, до этого времени корпоративных прав как института в законодательстве не существовало, а акционеры, например, считались наделенными обязательственными правами, то есть правами требования. Под корпоративными правами понимают право требовать, действуя от имени корпорации, возмещения причиненных корпорации убытков; оспаривать, действуя от имени корпорации, совершенные ею сделки и требовать применения последствий их недействительности, а также применения последствий недействительности ничтожных сделок и некоторые

[1] П.6 ст.3 Федерального закона от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

[2] Все рассмотренные ниже изменения Гражданского кодекса основаны на «Изменениях положений Гражданского Кодекса РФ о юридических лицах (Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ)».

[3] Федеральный закон от 19.07.2009 № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

другие. Важно, что закон и учредительный документ корпорации может содержать и другие права.

Помимо этого, было з*акреплено расширение правоспособности юридического лица,* известное законодательству о саморегулировании и практике: отдельными видами деятельности юридическое лицо сможет теперь заниматься на основании не только лицензии, но и членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ.

Дан широкий перечень видов некоммерческих организаций, в который вошли, например, товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, автономные некоммерческие организации, публично-правовые компании и др.[1] Этот вопрос подробнее будет рассмотрен ниже.

Кроме этого, была *упрощена подготовка учредительных документов юридических лиц.* Все юридические лица, кроме хозяйственных обществ, будут действовать только на основании уставов, утвержденных учредителями (участниками). Хозяйственные общества – на основании учредительного договора. Предусмотрена возможность использования типовых уставов, утвержденных соответствующим государственным органом. Учредители вправе утвердить внутренний регламент, регулирующий корпоративные документы.

Была *закреплена обязанность членов коллегиальных органов юридического лица действовать в его интересах, добросовестно и разумно* (по аналогии с лицом, уполномоченным выступать от имени юридического лица). Принцип добросовестности с практической стороны означает, что названные участники гражданского оборота должны соблюдать права и уважать интересы контрагента, не злоупотреблять своими правами, не совершать действий направленны на «обход» закона, не создавать искусственно условий для неисполнения обязательств или неосновательного приобретения прав. Гражданское законодательство не может прописать и запретить все возможные на практике нарушения чужого интереса, поэтому важно, чтобы у судов была возможность на основе принципа добросовестности признавать тех или иных лиц недобросовестными, а их действия – злоупотреблением правом.

Кроме того, введение такого принципа, на наш взгляд, сближает российскую правовую систему с англо-саксонской (возможность вынесения решения, руководствуясь не только конкретной нормой, но и общими принципами). Это, безусловно, шаг вперед, однако на практике не исключены ошибки и злоупотребления в оценке предпринимательского риска и добросовестности.

Далее, была *закреплена ответственность лица, уполномоченного выступать от его имени, а также членов коллегиальных органов юридических лиц*[2] *(*за исключением тех, кто голосовал против решения, которое повлекло причинение убытков или, действуя добросовестно, не принимал участия в голосовании). Вышеназванные лица обязаны возместить по требованию юридического лица, его

[1] См. подробнее ст.50 ГК РФ с изм. И доп., вступ. В силу с 01.09.14 г.

[2] Подробности возмещения убытков лицами, входящими в органы юридического лица см. Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда от 30 июля 2013 г. № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица».

учредителей (участников), убытки, причиненные по их вине юридическому лицу. При совместном причинении убытков предусмотрена солидарная ответственность. Соглашения об ограничении или устранении такой ответственности – ничтожны. Фактически введен механизм защиты интересов собственника от злоупотреблений менеджмента, что широко распространено в российской практике.

В целом новации этого блока стоит оценить как позитивные, направленные на развитие правового регулирования, повышение уровня защиты собственников.

Реорганизация юридических лиц

Закон закрепил возможность комплексной ***реорганизации,*** т.е. реорганизации юридического лица с одновременным сочетанием различных форм реорганизации, а также реорганизации с участием более двух юридических лиц, в том числе относящихся к разным организационно-правовым формам. Представляется, что такие широкие возможности реорганизации затруднят определение правопреемства и будут способствовать злоупотреблениям со стороны реорганизуемых предприятий.

Ключевым документом при реорганизации юридических лиц является теперь только передаточный акт (ранее, еще и разделительный баланс), который помимо старых требований должен будет теперь содержать «порядок определения правопреемства в связи с изменением вида, состава и стоимости имущества, возникновением, изменением, прекращением прав и обязанностей юридического лица, которые могут произойти *после* даты, на которую составлен передаточный акт» (ч.1 ст.59 ГК РФ).

Если передаточный акт не позволит определить правопреемника или из него будет следовать, что при реорганизации недобросовестно распределены активы и обязательства юридических лиц, что привело к существенному нарушению прав кредиторов, реорганизованное юридическое лицо и созданные в результате реорганизации юридические лица несут солидарную ответственность по такому обязательству.

Существенное изменение претерпела регламентация гарантий прав кредиторов при реорганизации. Ранее кредитор юридического лица, если его права требования возникли до опубликования уведомления о реорганизации юридического лица, вправе был потребовать *досрочного исполнения соответствующего обязательства должником*, а при невозможности досрочного исполнения – прекращения обязательства и возмещения связанных с этим убытков, (за исключением некоторых случаев, установленных законом). Теперь на всех кредиторов распространяются условия, ранее действовавшие для акционерных обществ, – о требовании досрочного исполнения обязательств, причем в судебном порядке, о 30-дневном сроке предъявления таких требований и др. Исключение составляют кредиторы, которым предоставлено обеспечение исполнение обязательств. Фактически происходит сужение прав кредиторов при реорганизации.

Помимо этого, теперь ответственность за неисполнение перед кредитором обязательств несут не только юридические лица, созданные в процессе реорганизации, но и «*лица, имеющие фактическую возможность определять действия реорганизованных юридических лиц, члены их коллегиальных органов, лицо, уполномоченное действовать от реорганизованного лица»,* если они своими действиями

способствовали не возмещению убытков, досрочному неисполнению обязательств, не предоставлению достаточного обеспечения.

Закон прямо закрепил, что признание судом недействительным решения о реорганизации не влечет ликвидации образовавшегося в результате реорганизации юридического лица, и не является основанием для признания недействительными сделок, совершенных таким юридическим лицом. Представляется, что такая норма должна обеспечить неизменность в распределении имущества государственных компаний и госкорпораций, возникших в результате именно многочисленных реорганизаций.

Особую регламентацию получило признание реорганизации несостоявшейся. Оно может быть осуществлено по требованию участника корпорации, голосовавшего против принятия решения о реорганизации или не принимавшего участия в голосовании по этому вопросу, если решение о реорганизации не принималось участниками реорганизованной корпорации, а также созданных при реорганизации с использованием заведомо недостоверных данных о реорганизации.

Последствиями принятия такого решения суда являются:

- восстановление юридических лиц, существовавших до реорганизации,
- сделки юридических лиц, созданных в результате реорганизации с лицами, добросовестно полагавшихся на правопреемство, сохраняют силу для восстановленных юридических лиц, которые являются солидарными должниками и солидарными кредиторами по таким сделкам;
- участники ранее существовавшего юридического лица признаются обладателями долей участия в нем, в таком размере, в котором доли им принадлежали до реорганизации.
- некоторые др.

Кроме того, введен запрет на реорганизацию хозяйственных товариществ и обществ в некоммерческие организации, а также в унитарные коммерческие организации.

В целом, на наш взгляд, внесенные нормы о реорганизации в наибольшей степени отвечают интересам крупных государственных компаний и государственных корпораций, при этом имеет место определенное сужение прав кредиторов в процессе реорганизации.

Ликвидация юридического лица

Что касается норм о ликвидации, то в первую очередь необходимо отметить *введение понятия «недействующего юридического лица»*, под которым понимается юридическое лицо, которое в течение 12 месяцев не представляло документы отчетности, предусмотренные законодательством о налогах и сборах и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету. Такое лицо считается фактически прекратившим свою деятельность и подлежит исключению из единого государственного реестра юридических лиц, что не препятствует привлечению к ответственности лиц из его органов управления, лиц, определяющих его действия, лица, представляющего его интересы, к ответственности, рассмотренной выше. Введение такого порядка является позитивным, и будет способствовать «расчистке» рынка от брошенных компаний и фирм-однодневок.

Кроме того, введено новое основание ликвидации юридического лица по решению суда – признание государственной регистрации недействительной при отсутствии членства в саморегулируемой организации.

Кредиторам ликвидируемого лица предоставлено до утверждения ликвидационного баланса *право обращения в суд с иском об удовлетворении требований к ликвидируемому лицу*, в случае отказа ликвидационной комиссии удовлетворить его требования или уклонение от его рассмотрения.

Ликвидация юридического лица, при отсутствии у него достаточных средств осуществляется солидарно, за счет его учредителей (участников).

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения учредителями юридического лица обязанностей по ликвидации заинтересованное лицо или уполномоченный государственный орган вправе потребовать в судебном порядке ликвидации юридического лица и назначения для этого арбитражного управляющего.

Порядок ликвидации юридического лица в целом сохраняется с уточнением нескольких моментов:

А) при наличии спора между учредителями относительно того, кому следует передать вещь, оставшуюся после удовлетворения требований кредиторов, она продается ликвидационной комиссией с торгов;

Б) имущество некоммерческой организации, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов направляется в соответствии с уставом на цели, для достижения которых она создана.

Что касается удовлетворения требований кредиторов ликвидируемого лица, то здесь наиболее значимым является введение *права заинтересованного лица или уполномоченного органа обратиться в суд с заявлением о назначении процедуры распределения обнаруженного имущества.* Это право может быть реализовано в случае обнаружения имущества ликвидированного юридического лица, исключенного из государственного реестра, в том числе в случае признания его банкротом. Такое заявление может быть подано в течение 5 лет с момента внесения сведений в государственный реестр о прекращении юридического лица.

Помимо этого, прямо указано, что требования кредиторов о возмещении убытков в виде упущенной выгоды, о взыскании неустойки (штрафа, пени), удовлетворяются после требований кредиторов 1, 2, 3, 4-ой очереди.

Корпоративные юридические лица (общие положения)

Закон вводит *деление юридических лиц на корпоративные* – те, в которых учредители (участники) обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган; и *унитарные* – учредители которых не становятся их участниками и не приобретают прав членства в них.

К корпоративным юридическим лицам относятся хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские хозяйства), хозяйственные партнерства, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, внесенные в соответствующий реестр, и общины коренных малочисленных народов.

Закон вводит *общее положение о правах и обязанностях участников корпорации,* в нем в значительной степени повторяются действующие нормы о правах и обязанностях юридических лиц. Новыми являются обязанность участвовать в принятии корпоративных решений, без которых корпорация не может продолжать свою деятельность, если их участие необходимо для принятия такого решения, а также обязанность не совершать действий в ущерб интересам корпорации. Значимым представляется закрепление прав – требовать, действуя от имени корпорации, возмещения причиненных корпорации убытков; оспаривать, действуя от имени корпорации, совершенные ею сделки и требовать применения последствий их недействительности, а также применения последствий недействительности ничтожных сделок.

Гражданский кодекс дополнен возможностью применения последствий аффилированности (связанности) юридических лиц.

Членам коллегиального органа управления корпорацией предоставлены права получать информацию о деятельности корпорации, знакомиться с ее бухгалтерской и иной документацией, требовать возмещения причиненных корпорации убытков, оспаривать совершенные корпорацией сделки и требовать применения последствий их недействительности, а также применения последствий недействительности ничтожных сделок.

Новацией регулирования деятельности непубличных хозяйственных обществ является *возможность перераспределения правомочий участников общества, непропорционально их долям в уставном капитале*. Такая возможность может быть реализована посредством включения в устав общества или в корпоративный договор, при условии внесения таких сведению в Единый государственный реестр юридических лиц.

По-иному урегулирован вопрос *вкладов участников хозяйственного товарищества и общества.* Если раньше речь шла о «ценных бумагах», то теперь речь идет об «долях (акциях) в уставных складочных капиталах других хозяйственных товариществ и обществ, государственные и муниципальные облигации». Помимо ранее указанных дополнительно, поименованы – подлежащие денежной оценке исключительные, иные интеллектуальные права, и права по лицензионным договорам, если иное не установлено законом».

Законом или учредительными документами хозяйственного товарищества или общества могут быть установлены виды имущества, которое не может быть внесено для оплаты долей в уставном (складочном) капитале.

Развитие получили и общие положения *об уставном капитале хозяйственного общества.* При оплате уставного капитала хозяйственного общества должны быть внесены денежные средства в сумме не ниже минимального размера ставного капитала. Денежная оценка не денежного вклада в уставный капитал должны быть проведена независимым оценщиком. А участникам хозяйственного общества было запрещено определять денежную оценку не денежного вклада выше стоимости, определенной оценщиком.

Кроме того, определена *солидарная субсидиарная ответственность участников общества и независимого оценщика* в случае недостаточности имущества общества при оплате долей неденежными средствами в размере суммы, на которую завышена оценка имущества, внесенного в уставной капитал, в течение 5-ти лет с

момента регистрации общества и или внесения в устав соответствующих изменений. Такая ответственность не распространяется на общества, созданные в процессе приватизации путем приватизации унитарных предприятий.

Введено давно обсуждавшееся *деление обществ на публичные и непубличные*. Публичным обществом является акционерное общество, акции которого и ценные бумаги, конвертируемые в его акции, публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. Правила о публичных обществах применяются также к акционерным обществам, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным.

Хозяйственное общество, которое не отвечает вышеуказанным признакам, признается непубличным обществом. Для непубличных обществ предусмотрены возможности изменения некоторых общих корпоративных норм, путем закрепления их в уставе. К таковым, например, относятся порядок созыва, подготовки и проведения общих собраний участников хозяйственного общества, принятия ими решений; о порядке осуществления преимущественного права покупки доли или части доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью или преимущественного права приобретения размещаемых обществом акций либо ценных бумаг, конвертируемых в акции и др.[1]

Наряду с этим должны прекратить существование общество с дополнительной ответственностью и закрытое акционерное общество, что предлагалось еще Концепцией развития корпоративного законодательства до 2008 г.

Как было сказано выше, закон вводит понятие *«публичного акционерного общества»*, и устанавливает некоторые особенности его деятельности

Публичное акционерное общество обязано предоставить в Единый государственный реестр указание на то, что такое общество является публичным. Только после этого акционерное общество вправе публично размещать акции и ценные бумаги, конвертируемые в акции. Это требование не касается акционерных обществ, созданных до 1 сентября 2014 г., если они отвечают признакам публичных акционерных обществ.

Коллегиальный орган управления публичного акционерного общества не может быть менее 5 человек. Порядок образования и компетенция такого коллегиального органа определяются законом об акционерных обществах и уставом публичного акционерного общества.

Обязанности по ведению реестра и исполнение функций счетной комиссии акционеров публичного общества осуществляется независимой организацией, имеющей предусмотренную законом лицензию. В публичном акционерном обществе не могут быть ограничены количество акций, принадлежащих одному акционеру, их суммарная номинальная стоимость, а также максимальное число голосов, предоставляемых одному акционеру. Уставом публичного акционерного общества не может быть предусмотрена необходимость получения чьего-либо согласия на отчуждение акций этого общества. Никому не может быть предоставлено право преимущественного приобретения акций публичного акционерного общества,

[1] См. подробнее ст. 66.3 Гражданского кодекса Российской Федерации, в ред. Федерального закона от 05.05.2014 № 99-ФЗ.

кроме случаев, предусмотренных пунктом 3 статьи 100, связанных с увеличением уставного капитала акционерного общества.

Уставом публичного акционерного общества не может быть отнесено к исключительной компетенции общего собрания акционеров решение вопросов, не относящихся к ней в соответствии с Гражданским Кодексом и законом об акционерных обществах.

Публичное акционерное общество обязано раскрывать публично информацию, предусмотренную законом. Дополнительные требования к созданию и деятельности, а также к прекращению публичных акционерных обществ устанавливаются законом об акционерных обществах и законами о ценных бумагах.

Публичному акционерному обществу запрещено размещать привилегированные акции, номинальная стоимость которых ниже номинальной стоимости обыкновенных акций.

В целом новации этого блока можно оценить как давно ожидавшиеся и необходимые.

Корпоративный договор

В Кодекс вводится ст. 67.2 «Корпоративный договор», являющаяся общей для всех хозяйственных обществ, включая акционерные общества. Согласно данной статье, участники хозяйственного общества или некоторые из них, вправе заключить между собой договор об осуществлении своих корпоративных (членских) прав (корпоративный договор), в соответствии с которым они обязуются осуществлять эти права определенным образом или воздерживаться (отказаться) от их осуществления, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласованно осуществлять иные действия по управлению обществом, приобретать или отчуждать доли в его уставном капитале (акции) по определенной цене и (или) при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения доли (акций) до наступления определенных обстоятельств (п. 1 ст. 67.2).

Корпоративный договор не может обязывать его участников голосовать в соответствии с указаниями органов общества, определять структуру органов общества и их компетенцию. Условия корпоративного договора, противоречащие данному – ничтожны.

Участники, заключившие корпоративный договор, обязаны уведомить общество об этом факте, при этом раскрывать содержание корпоративного договора не требуется. Информация о корпоративном договоре публичного акционерного общества должна быть раскрыта в пределах, порядке и условиях, предусмотренных законом об акционерных обществах. Если иное не установлено законом, информация о содержании корпоративного договора, заключенного участниками непубличного общества, не подлежит раскрытию и является конфиденциальной.

Нарушение корпоративного договора может являться основанием для признания недействительным решения органа хозяйственного общества по иску стороны этого договора при условии, что на момент принятия органом общества соответствующего решения сторонами корпоративного договора являлись все участники общества.

Сделка, заключенная стороной корпоративного договора в его нарушение, может быть признана судом недействительной по иску участника корпоративного договора только в случае, если другая сторона сделки знала или должна была знать, об ограничениях, предусмотренных корпоративным договором.

Правила о корпоративном договоре применяются также к соглашению заключенному кредиторами общества и иными третьими лицами с участниками хозяйственного общества, по которому последние обязуются в целях обеспечения охраняемого законом интереса таких третьих лиц, осуществлять свои корпоративные права определенным образом или воздерживаться от их осуществления.

Нормы о дочернем хозяйственном обществе, внесенные в Гражданский кодекс, практически дублируют нормы Федерального закона «Об акционерных обществах».

Новации этого блока направлены на развитие корпоративных отношений, предоставляют возможности самим участникам хозяйственного оборота регулировать свои взаимоотношения, что соответствует характеру предпринимательской деятельности.

Некоммерческие корпоративные организации

По оценкам разработчиков проекта части первой ГК РФ, принятой в 1994 г., никто в то время не предполагал, что вследствие предусмотренного в Кодексе открытого перечня форм некоммерческих организаций законодательство в данной сфере будет создаваться столь активно и бессистемно. Состояние этого законодательства таково, что даже специалисты расходятся во мнении относительно числа существующих на сегодняшний день форм некоммерческих организаций (разные специалисты насчитывают от 20 до 40 форм). Такое многообразие форм явно избыточно и ничем, как правило, не оправдано[1]. Поэтому Гражданский Кодекс дает закрытый перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций, в том числе корпоративных.

Некоммерческими корпоративными организациями признаются юридические лица, которые не преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяют полученную прибыль между участниками, учредители которых приобретают право участия (членства) в них и формируют их высший орган.

К некоммерческим корпоративным организациям относятся: потребительские кооперативы, общественные организации, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, а также общины коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Остальные общие нормы о некоммерческих корпоративных организациях дублируют соответствующие нормы ФЗ «О некоммерческих организациях».

Относительно **потребительских кооперативов**, внесены изменения, касающиеся их преобразования, ранее оно было возможно в хозяйственное общество или

[1] Денисов С.А. Некоммерческие корпорации в проекте новой редакции ГК РФ // Вестник гражданского права. 2012. № 4. С. 66–74.

товарищество, сейчас – в общественную организацию, ассоциацию (союз), автономную некоммерческую организацию или фонд.

Кроме того, законом закреплена новая обязанность членов потребительского кооператива – покрывать образовавшиеся убытки путем внесения дополнительных взносов. Их размер определяется в течение трех месяцев после утверждения ежегодного баланса. В случае невыполнения этой обязанности кооператив может быть ликвидирован в судебном порядке по требованию кредиторов. Члены кооператива несут солидарную субсидиарную ответственность по его обязательствам в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого члена кооператива.

Правовые нормы о **производственных кооперативах** в значительной степени дублируют нормы соответствующего федерального закона.

Расширена регламентация деятельности **общественных организаций.** Они теперь создаются «для представления и защиты общих интересов и достижения иных не противоречащих закону целей», Общественные организации могут объединяться в ассоциации (союзы). Общественная организация по решению ее учредителей может быть преобразована в ассоциацию (союз), автономную некоммерческую организацию или фонд.

Количество учредителей коммерческой организации не может быть менее трех. Участник (член) общественной организации осуществляет корпоративные права, о которых писалось выше, в порядке, установленном уставом организации. Он также вправе на равных началах с другими участниками организации безвозмездно пользоваться оказываемыми ею услугами. Помимо этого, участник обязан уплачивать предусмотренные уставом членские и имущественные взносы и нести иные предусмотренные для участников корпорации обязанности. Участник общественной организации вправе в любое время выйти из нее. Членство в общественной организации неотчуждаемо. Осуществление прав участника не может быть передано другому лицу.

Расширена исключительная компетенция высшего органа общественной организации. К ней помимо целого ряда полномочий, предусмотренных для высшего органа корпорации (п.2 ст.65.3 ГК РФ), относится теперь также принятие решений о размере и порядке уплаты членских и иных имущественных взносов.

В общественной организации теперь в обязательном порядке образуется единоличный исполнительный орган (председатель, президент и т.п.) и могут образовываться постоянно действующие коллегиальные исполнительные органы (совет, правление, президиум и т.п.). Ранее – мог создаваться тот и/или другой. Кроме того, установлено, что по решению общего собрания членов общественной организации полномочия исполнительного органа могут быть досрочно прекращены в случаях «грубого нарушения этим органом своих обязанностей, обнаружившейся неспособности к надлежащему ведению дел или при наличии иных серьезных оснований».

Законодатель вводит понятие **ассоциации** (союза), схожее с нормой, закрепленной в ФЗ «О некоммерческих организациях», однако подчеркивает, что цели ассоциации (союза) должны иметь некоммерческий характер и не противоречить закону. В качестве примеров ассоциации (союза) приводятся

– объединение лиц, имеющих целями координацию их предпринимательской деятельности, представление и защиту общих имущественных интересов;

- профессиональные объединения граждан, не имеющие целью защиту трудовых прав и интересов своих членов;
- профессиональные объединения граждан, не связанные с их участием в трудовых отношениях (объединения адвокатов, нотариусов, оценщиков, лиц творческих профессий и другие);
- саморегулируемые организации и их объединения.

Ассоциация является собственником своего имущества, отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом, если иное не предусмотрено законом в отношении ассоциаций (союзов) отдельных видов. Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов, если иное не предусмотрено законом. Члены ассоциации (союза) не отвечают по ее обязательствам за исключением случаев, если законом или уставом ассоциации (союза) предусмотрена субсидиарная ответственность ее членов.

Ассоциация (союз) по решению своих членов может быть преобразована в общественную организацию, автономную некоммерческую организацию или фонд.

Особенности правового положения ассоциаций (союзов) отдельных видов могут быть установлены законами.

Как мы видим, регулирование оставляет довольно большие возможности для функционирования ассоциаций (союзов) по иным правилам.

Число учредителей ассоциации (союза) не может быть менее двух. Законами по отдельным видам ассоциаций могут быть установлены иные требования к минимуму учредителей.

Вопросы, касающиеся принятия решений о порядке определения размера и способа уплаты членских взносов, о дополнительных имущественных взносов членов ассоциации (союза) в ее имущества и о размере субсидиарной ответственности по обязательствам ассоциации (союза), если таковая предусмотрена, являются вопросами исключительной компетенции высшего органа ассоциации, наряду с вопросами предусмотренными п.2 ст.65.3, рассмотренными выше.

Особенности образования и прекращения полномочий в ассоциации (союзе) исполнительных органов, права и обязанности ее членов аналогичны предусмотренным для общественной организации и рассмотрены выше.

Новацией является введение в Гражданский кодекс понятия **товарищества собственников недвижимости,** которым признается добровольное объединение собственников недвижимого имущества, созданное ими для совместного владения, пользования и в установленных законом пределах распоряжения имуществом, в силу закона находящимся в их общей собственности или в общем пользовании, а также для достижения иных целей, предусмотренных законами.

Устав товарищества должен содержать все ключевые положения его деятельности. Товарищество не отвечает по обязательствам своих членов. Члены товарищества не отвечают по его обязательствам. Товарищество собственников недвижимости по решению своих членов может быть преобразовано в потребительский кооператив.

Товарищество является собственником своего имущества. Общее имущество в многоквартирном доме, а также объекты общего пользования в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществах принадлежат членам товарищества собственников недвижимости на праве общей долевой собственно-

сти, если иное не предусмотрено законом. Состав такого имущества и порядок определения долей в праве общей собственности на него устанавливаются законом.

Доля в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме, доля в праве общей собственности на объекты общего пользования в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом товариществе собственника земельного участка – члена такого некоммерческого товарищества следуют судьбе права собственности на указанные помещения или земельный участок.

Особенности управления в товариществе собственников недвижимости аналогично предусмотренным для общественной организации и было рассмотрено выше.

Кодекс дает определение и **казачьего общества –** как внесенного в государственный реестр казачьих общества в РФ объединения граждан, созданных в целях сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества, а также в иных целях, предусмотренных Федеральным законом от 5.12.05 №154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», добровольно принявших на себя в порядке установленном законом, обязательства по несению государственной или иной службы.

Казачье общество по решению его членов может быть преобразовано в ассоциацию (союз) или автономную некоммерческую организацию. Положения Гражданского кодекса о некоммерческих организациях применяются к казачьим обществам, внесенным в государственный реестр, если иное не установлено вышеуказанным законом о казачестве.

Появляется в Кодексе и понятие **общины коренных малочисленных народов Российской Федерации,** под которой понимается добровольное объединение граждан, относящееся к коренным и малочисленным народам России и объединившихся по кровнородственному и (или) территориально-соседскому признаку в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры.

Члены такой общины имеют право на получение части ее имущества или компенсации стоимости такой части при выходе из общины или ее ликвидации.

Такая община по решению ее членов может быть преобразована в ассоциацию (союз) или автономную некоммерческую организацию.

Положения Кодекса применяются в отношении таких общин, если иное не установлено законом.

Оценивая новации этого раздела, важно подчеркнуть ограниченный перечень организаций, их систематизацию, повышение статуса норм о некоммерческих организациях, что, безусловно, является позитивным.

Некоммерческие унитарные организации

Фонды получили в Гражданском кодексе более подробную регламентацию. Определено, что реорганизация фондов не допускается, за исключением негосударственных пенсионных фондов.

Имущество, переданное фонду его учредителями, является собственностью фонда Определена исключительная компетенция высшего коллегиального органа фонда, кроме того, она может быть расширена как законом, так и уставом фонда.

Высший коллегиальный орган фонда избирает единоличный исполнительный орган фонда и может назначить коллегиальный исполнительный орган.

Лица, уполномоченные выступать от имени фонда, обязаны по требованию членов его высшего органа, действующего в интересах фонда, возместить убытки, причиненные ими фонду. Кроме того, существует попечительский совет фонда, осуществляющий надзор за деятельностью фонда, принятием другими органами фонда решений и обеспечением их исполнения, использованием средств фонда, соблюдение фондом законодательства. Попечительский совет фонда действует на общественных началах.

Интересно, что предусмотрено изменение устава фонда по решению суда (помимо обычного – высшим органом), принятому по заявлению органов фонда, в случае если сохранение устава фонда в неизменном виде влечет последствия, которые было невозможно предвидеть при учреждении фонда, а высший коллегиальный орган фонда или учредитель фонда не изменяют его устав. Тем самым, предложен механизм преодоления конфликтов.

Фонд может быть ликвидирован только на основании решения суда, по заявлению заинтересованных лиц, если имущества фонда недостаточно для осуществления его деятельности и вероятность получения необходимого имущества нереальна; цели фонда не могут быть достигнуты, а необходимые изменение целей фонда не могут быть произведены; фонд в своей деятельности уклоняется от целей, предусмотренных уставом; и в других случаях, предусмотренных законом.

В случае ликвидации фонда его имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, направляется на цели, указанные в уставе фонда, за исключением случаев, если законом предусмотрен возврат такого имущества учредителям фонда.

Учреждения также получили общее для всех форм понятие, а именно «учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Кроме того, относительно ФЗ «О некоммерческих организациях» внесены некоторые новации:

- при создании учреждения не допускается соучредительство нескольких лиц.
- учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а в случаях установленным законом, также иным имуществом. При недостаточности денежных средств или имущества субсидиарную ответственность несет собственник соответствующего имущества.
- учредитель учреждения назначает руководителя, являющегося органом учреждения. Руководитель государственного или муниципального учреждения могут быть избраны его коллегиальным органом и утверждаться его учредителем.

Что касается **государственного и муниципального учреждения,** сохраняется их деление на казенное, бюджетное, автономное. Государственное и муниципальное учреждения не отвечают по обязательствам собственника своего имущества. Казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств суб-

сидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник.

По иному регламентирована имущественная ответственность **бюджетного учреждения,** оно отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе приобретенных за счет доходов, полученных от приносящих доход деятельности, за исключением особо ценного имущества и некоторых других случаев[1]. По обязательствам бюджетного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества бюджетного учреждения.

Что касается **частного учреждения**, то оно полно или частично финансируется собственником его имущества, отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности средств субсидиарную ответственность несет собственник имущества. Частное учреждение может быть преобразовано учредителем в автономную некоммерческую организацию.

Автономные некоммерческие организации получили более детальную регламентацию, в части требований к уставу, который должен содержать цели ее деятельности, состав, порядок образования и компетенции органов автономной некоммерческой организации и др. Важным моментом является тот факт, что автономная некоммерческая организация для занятий предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения ее целей, обязана создавать хозяйственные общества либо участвовать в них.

Лицо может по своему усмотрению выйти из состава учредителей. По решению учредителей автономной некоммерческой организации, принятому единогласно, в состав ее учредителей могут быть приняты новые лица. Автономная некоммерческая организация по решению своих учредителей может быть преобразована в фонд.

Управление деятельностью автономной некоммерческой организации осуществляют ее учредители, в порядке. Установленном уставом, утвержденном ее учредителями. По решению учредителей может быть создан постоянно действующий коллегиальный орган (органы), компетенция которого устанавливается уставом. Учредители назначают единоличный исполнительный орган, которым может быть назначен и один из ее учредителей граждан.

Религиозные организации получили несколько иную регламентацию. Теперь, таковой может быть добровольное объединение *постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации граждан Российской Федерации или иных лиц*, образованное ими в целях совместного исповедания и распространения веры и зарегистрированное в установленном законом порядке.

Гражданский кодекс теперь выделяет: местную религиозную организацию – юридическое лицо, централизованную религиозную организация – объединение этих организаций, а также созданный таким объединением руководящий или координирующий орган.

[1] Подробнее п.5 ст.123.22 Гражданского кодекса в ред. от 05.05.14, с изм. и доп., вступ. в силу с 1.09.14.

Определено, что религиозная организация не может быть преобразована в юридическое лицо другой организационно-правовой формы. Права учредителей, устав и имущественные вопросы регламентированы в значительной степени однообразно со ст.10 и 21 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Подводя итог анализу изменений Гражданского кодекса, следует отметить (впервые с 1995 г.) системность развития законодательства по рассматриваемому вопросу. Предложенные меры направлены на дальнейшее развития норм о корпоративном управлении путем изменения норм о реорганизации и ликвидации предприятий, введения норм о корпоративных договорах, правах и обязанностях акционеров, классификации юридических лиц.

Теоретически заложены условия для *повышения уровня ответственности руководителя юридического лица, учредителей и членов Совета директоров* при причинении убытков юридическому лицу по их вине, их солидарной ответственности. Кроме того, мы наблюдаем и собственно развитие корпоративного управления: введение института корпоративных соглашений, возможности перераспределения правомочий участников общества непропорционально их долям. Однако здесь существует риск злоупотреблений и нарушений прав акционеров, в первую очередь миноритарных.

Важной чертой правового регулирования юридических лиц, которую хотелось бы отметить, является *гибкость регулирования:*

- применение открытых перечней, которое каждое общество может дополнить само;
- права и обязанности участники корпорации могут дополнить сами;
- видами имущества, которое не может быть внесено для оплаты долей в уставном (складочном) капитале, определяемыми обществом;
- для непубличных обществ – в Уставе можно изменить порядок созыва, подготовки и проведения общих собраний общества, принятие ими решений и др.

Большинство внесенных новаций представляются необходимыми, системными, и развивающими правовые отношения нормами. Исключение составляют нормы о реорганизации, которые сужают права ее кредиторов, направлены на сохранение сделок, даже совершенных после незаконной реорганизации, тем самым они тормозят и препятствуют установлению баланса интересов участников корпоративных отношений.

6.3.2. Новый кодекс корпоративного управления

Мировой финансово-экономический кризис конца 2000-х годов дал новый импульс пересмотру и развитию норм корпоративного управления. ОЭСР в своих докладах 2009–2010 гг. по корпоративному управлению и финансовому кризису[1] констатирует высокий вклад недостатков корпоративного управления в развитии финансового кризиса. В 2011 г. Комиссия по исследованию финансового кризиса (Financial Crisis Inquiry Commission, FCIC), созданная правительством США, об-

[1] Corporate governance and the financial crisis. URL: http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceandthefinancialcrisis.htm.

народовала Отчет об исследовании финансового кризиса[1], в котором основной его причиной назвала существенные неудачи корпоративного управления и управления рисками во многих системно важных финансовых институтах.

Как известно, Принципы корпоративного управления ОЭСР (далее – ПКУ ОЭСР), впервые одобренные в 1999 г., в результате серии крупных корпоративных скандалов, прокатившихся по странам мира в конце 1990-х – начале 2000-х годов (например, Enron и WorldCom в США, HIH и One.Tel в Австралии), были пересмотрены уже в 2004 г. Через десять лет в 2014 г. кризис конца 2000-х годов стал основанием для начала нового процесса пересмотра ПКУ ОЭСР.

Вполне естественно, что мировой финансово-экономический кризис стал одной из причин пересмотра российского Кодекса корпоративного поведения 2002 г.[2] (далее – ККП). Спекулятивные инвесторы, преобладавшие на российском рынке в период догоняющего роста, утратили интерес к российским компаниям, а долгосрочным инвесторам требуется четкое понимание стратегических целей и перспектив компании и убежденность в том, что их права не будут нарушены, что невозможно без постоянного улучшения регулирующих норм и практики корпоративного управления.

В начале 2000-х годов российское законодательство об акционерных обществах было недостаточно развито и изобиловало пробелами, которые ККП 2002 г. был призван восполнить. В результате структура ККП оказалась весьма громоздкой и перегруженной. Принципы корпоративного поведения, изложенные в первой главе ККП, являлись основой для рекомендаций, содержащихся в последующих девяти главах, которые были чересчур детальными для рамочного документа.

С момента принятия ККП значительное количество проблем и вопросов корпоративного поведения были разрешены на уровне законодательства и нормативных правовых актов. Отпала необходимость во многих «регулирующих» рекомендациях ККП: больше не требовались самостоятельные главы об общем собрании акционеров (глава 2), об исполнительных органах общества (глава 4), о дивидендах (глава 9) и об урегулировании корпоративных конфликтов (глава 10).

Новый Кодекс корпоративного управления 2014 г.[3] (далее – ККУ) перенял свою структуру у ПКУ ОЭСР 2004 г. ККУ состоит из двух частей, первая из которых содержит принципы корпоративного управления (часть А), а вторая (часть Б) – рекомендации по реализации принципов.

Вторая часть ККУ носит более практический характер по сравнению с аннотациями второй части ПКУ ОЭСР, представляющими собой комментарии к принципам корпоративного управления, которые должны помочь понять, на чем эти принципы основаны.

---

[1] FCIC. The Financial Crisis Inquiry Report: Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States / Official Government Edition, 2011. – P. xviii. URL: http://fcic.law.stanford.edu/report.

[2] Распоряжение ФКЦБ РФ от 04.04.2002 № 421/р «О рекомендации к применению Кодекса корпоративного поведения» // Вестник ФКЦБ России, № 4, 30.04.2002 (распоряжение). Фактически утратило силу в связи с опубликованием Письма Банка России от 10.04.2014 № 06-52/2463, которым рекомендован Кодекс корпоративного управления.

[3] Письмо Банка России от 10.04.2014 № 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления» // Вестник Банка России, № 40, 18.04.2014.

Следует отметить, что разработка ККУ шла одновременно с реализацией ОЭСР плана действий по корпоративному управлению и финансовому кризису, на определенном этапе которого эксперты ОЭСР пришли к выводу, что недостатки корпоративного управления, сыгравшие важную роль в развитии финансового кризиса, были вызваны не международными и национальными стандартами корпоративного управления, включая ПКУ ОЭСР, а их невыполнением. В результате в 2010 г. ОЭСР выпустила набор рекомендаций, дополняющих принципы, по преодолению недостатков корпоративного управления и поддержке более эффективной реализации ПКУ ОЭСР[1], и только в 2014 г. объявила о начале процесса пересмотра самих ПКУ ОЭСР.

Поскольку ОЭСР в указанный период участвовала в работе над российским ККУ, можно предположить, что это среди прочего повлияло на рекомендационный (а не аннотационный) характер ККУ, и что новые ПКУ ОЭСР также будут носить более практический характер.

Чем принципы корпоративного управления 2014 г. отличаются от принципов корпоративного поведения 2002 г., и что у них общего с принципами корпоративного управления ОЭСР?

Во-первых, новое название кодекса – Кодекс корпоративного *управления* – отражает изменение подхода и роли кодекса. Это уже не только документ, формирующий надлежащее поведение российских акционерных обществ в отношении акционеров и инвесторов, но и «действенный инструмент повышения эффективности управления компанией, обеспечения ее долгосрочного и устойчивого развития».

ККУ перенял у ПКУ ОЭСР определение корпоративного управления, отсутствовавшее в ККП.

Понятие «корпоративное управление» охватывает систему взаимоотношений между исполнительными органами акционерного общества, его советом директоров, акционерами и другими заинтересованными сторонами. Корпоративное управление является инструментом для определения целей общества и средств достижения этих целей, а также обеспечения эффективного контроля за деятельностью общества со стороны акционеров и других заинтересованных сторон.

Во-вторых, ККУ перенимает принципы ККП, основанные на ПКУ ОЭСР, которые касаются прав акционеров и равенства условий для акционеров при осуществлении ими своих прав, и развивает их в рекомендациях (раздел I).

В-третьих, в наибольшей мере изменились принципы, касающиеся совета директоров общества (раздел II).

ККУ уточнил обязанности совета директоров, в том числе за счет включения нескольких принципов корпоративного управления ОЭСР. Совет директоров должен:

– определить принципы и подходы к организации системы управления рисками и внутреннего контроля в обществе (2.1.3);

[1] Corporate Governance and the Financial Crisis: Conclusions and Emerging Good Practices to Enhance Implementation of the Principles. OECD, 2010.

– играть ключевую роль в обеспечении прозрачности общества, своевременности и полноты раскрытия обществом информации, необременительного доступа акционеров к документам общества (2.1.6);
– осуществлять контроль за практикой корпоративного управления в обществе и играть ключевую роль в существенных корпоративных событиях общества (2.1.7).

ККУ придал рекомендации ККП, касающейся требований к члену совета директоров, форму принципа. Члену совета директоров рекомендуется иметь безупречную деловую и личную репутацию; обладать необходимыми знаниями, навыками и опытом для эффективного осуществления его функций (2.3.1).

ККУ усовершенствовал принципы, касающиеся независимых директоров (2.4.1–2.4.4), пойдя дальше ПКУ ОЭСР, в том числе определил независимого директора как лицо, обладающее достаточным профессионализмом, опытом и самостоятельностью для формирования собственной позиции, способное выносить независимые, объективные и добросовестные суждения.

ККП рекомендовал, чтобы независимые директора составляли не менее одной четверти состава совета директоров (в любом случае не менее трех независимых директоров). Как и определение независимого директора, требование к количеству независимых директоров являлось рекомендацией КПП. ККУ возвел рекомендацию в категорию принципов и увеличил количество независимых директоров до не менее одной трети.

ККП рекомендовал создавать комитеты для предварительного рассмотрения наиболее важных вопросов деятельности общества из членов совета директоров. Принципы ККУ устанавливают новые требования к составу комитетов (2.8).

Комитеты по аудиту и по вознаграждениям должны состоять из независимых директоров. Комитет по вознаграждениям возглавляется независимым директором, не являющимся председателем совета директоров. Большинство членов комитета по номинациям должны быть независимыми директорами.

Очередными рекомендациями, преобразованными в принципы, стали положения о председателе совета директоров (2.5) (такой принцип в ПКУ ОЭСР отсутствует), о правах и обязанностях членов совета директоров (2.6) и об обязанности совета директоров обеспечивать проведение оценки качества работы совета директоров, его комитетов и членов совета директоров (2.9).

В-четвертых, российские принципы отличаются от принципов корпоративного управления ОЭСР наличием принципов, касающихся корпоративного секретаря общества. Сейчас указанные принципы составляют самостоятельный небольшой раздел III ККУ, частично сформированный за счет рекомендаций ККП (глава 5 рекомендаций ККП), который уточняет задачи корпоративного секретаря общества (эффективное текущее взаимодействие с акционерами, координация действий общества по защите прав и интересов акционеров, поддержка эффективной работы совета директоров) и устанавливает требования к его должности (например, достаточная независимость от исполнительных органов общества).

В-пятых, ККУ развивает отдельный принцип ККП и ПКУ ОЭСР, устанавливающий зависимость вознаграждения членов совета директоров, исполнительных органов и иных ключевых руководящих работников общества от их реального

вклада в результаты деятельности общества и от долгосрочных интересов компании и ее акционеров, до самостоятельного раздела IV о системе вознаграждения.

В-шестых, ККУ обновил принципы, касающиеся системы внутреннего контроля, и установил новые принципы управления рисками (раздел V). ККП включал управление рисками в процедуры внутреннего контроля, и принципы управления рисками в нем отсутствовали.

Развитие указанных принципов обусловлено важной ролью недостатков корпоративного управления в сфере управления рисками в развитии мирового финансово-экономического кризиса конца 2000-х годов. Несмотря на существенную роль системы управления рисками, в ПКУ ОЭСР о ней мало что сказано.

В-седьмых, принципы раскрытия информации об обществе и информационной политике общества ККП и ККУ (раздел VI) не указывают, какую существенную информацию о своей деятельности обществу следует раскрывать. Однако рекомендационные части ККП и ККУ содержат перечень сведений для раскрытия – от структуры капитала общества до сведений в области социальной и экологической ответственности общества.

Принципы корпоративного управления ОЭСР прямо устанавливают, что раскрываемая существенная информация должна включать в себя, помимо прочего, сведения о правах крупных акционеров и правах голоса, сделках со связанными лицами, предсказуемых факторах риска.

Согласно рекомендациям ККУ, сайт общества в сети Интернет является основным источником раскрытия им информации.

Принципы ККП и ККУ, касающиеся конфиденциальной и инсайдерской информации, в ПКУ ОЭСР отсутствуют, но о ее предоставлении говорится в аннотациях к принципам корпоративного управления ОЭСР.

В-восьмых, как мы уже видели, ККУ трансформировал некоторые рекомендации ККП в принципы корпоративного управления. Самое значимое преобразование связано с положениями о существенных корпоративных действиях (из рекомендационной главы 6 ККП в раздел VII принципов ККУ).

Кодексы признают существенными корпоративными действиями, например, реорганизацию и поглощение общества, совершение им существенных сделок, увеличение и уменьшение уставного капитала. Новацией ККУ является отнесение к указанным действиям осуществления листинга и делистинга акций общества. Положения о существенных корпоративных действиях в ПКУ ОЭСР отсутствуют.

Существуют некоторые принципы корпоративного управления ОЭСР, не вошедшие в российский ККУ, но которые также следует перенять и закрепить.

Прежде всего, это важнейший принцип I, касающийся создания основы эффективной системы корпоративного управления, в части *применимости* правовых и нормативных требований, затрагивающих практику корпоративного управления, и, в связи с этим, наделения надзорных, регулирующих и правоохранительных органов соответствующими полномочиями и ресурсами для выполнения их обязанностей профессиональным и объективным образом.

Как уже было сказано, неудачи корпоративного управления были вызваны не столько принципами корпоративного управления, сколько их невыполнением. Следовательно, для обеспечения соблюдения корпоративных правовых и норма-

тивных требований указанным органам должны быть предоставлены соответствующие полномочия.

Кроме того, с целью повышения эффективности деятельности обществ система корпоративного управления должна признавать права заинтересованных сторон (например, работников обществ, кредиторов) и поощрять активное сотрудничество между обществами и ними (принцип IV ПКУ ОЭСР).

Таким образом, главным достоинством ККУ 2014 г. является его структура, которая стала более компактной и удобной. Из ККУ убрали лишние положения, дублирующие законодательство. ККУ стал больше соответствовать международным стандартам корпоративного управления, что способствует эффективному применению его положений компаниями, которое, однако, остается добровольным, тогда как обеспечение соблюдения положений кодексов корпоративного управления ряда развитых стран уже давно основано на принципе «соблюдай или объясни»[1].

6.4. Государственная политика по стимулированию научно-производственной кооперации

6.4.1. Эволюция государственной политики в сфере развития научно-производственной кооперации в 2000-е годы: краткий обзор

Политика государства по развитию кооперации науки и бизнеса, получившая масштабное развитие в последние несколько лет, была и остается в полной мере погружена «в контекст» реализации политики государственного стимулирования науки и инноваций, конфигурация которой определялась сочетанием текущих ресурсных возможностей государства и преобладавших в разные периоды в высших властных кругах представлений о роли и месте инноваций в развитии национальной экономики. Основные этапы эволюции политики государственного стимулирования научно-производственной кооперации совпадают с этапами развития инновационной политики в целом[2].

С момента распада СССР и примерно до начала прошлого десятилетия инновационная политика в России находилась вне фокуса внимания государства ввиду целого ряда объективных и субъективных причин, главными из которых являлись сложная социально-экономическая ситуация в стране, ограниченность бюджетных ресурсов и даже неверие представителей властных кругов, непосредственно участвовавших в формировании повестки и определении акцентов государственной политики, в возможность решения актуальных экономических проблем с помощью развития инноваций. Реализуемые государством меры в данной сфере были направлены преимущественно на поддержание хотя бы минимального уровня жизнедеятельности чрезвычайно обширной и громоздкой системы организаций сектора исследований и разработок, «унаследованной» от СССР. Вопросы же

[1] Например, Кодексы корпоративного управления Великобритании и Германии, Кодекс корпоративного управления Франции (для публичных компаний).

[2] См., например, Kuzyk, M., Simachev, Yu. Russia's Innovation Promotion Policies: Their Evolution, Achievements, Problems, and Lessons. Published Papers 164, Gaidar Institute for Economic Policy, 2013.

коммерциализации результатов поддерживаемых работ, их освоения производственным сектором, как правило, либо вообще не ставились, либо рассматривались сугубо формально и не влекли за собой возникновения каких-либо реальных обязательств. Очевидным результатом реализации такой политики, относительно низкозатратной для государства, но при этом весьма бессистемной, являлась консервация существующих проблем в сфере развития отечественной науки, технологий и техники, но никак не сколько-нибудь значимые и ощутимые инновационные прорывы.

Начавшийся в конце 1990-х годов экономический рост достаточно быстро привел к значимому смягчению бюджетных ограничений и тем самым обеспечил возможность расширения спектра реальных приоритетов реализуемой государством политики, увеличения ресурсной базы ряда ее направлений, ранее находившихся «на периферии» внимания государства. Одним из таких новых приоритетов государства стала поддержка развития инноваций; при этом процесс ее «встраивания» в актуальную повестку государственной политики был отнюдь не одномоментным, заняв большую часть прошедшего десятилетия.

Первым явным признаком изменения отношения государства к инновациям стало инициирование в 2002–2003 гг. принципиально нового и беспрецедентного – как по параметрам оказываемой поддержки, так и по уровню государственного внимания к его инициированию и «запуску» – инструмента инновационной политики: важнейших инновационных проектов государственного значения (ВИП).

Произошедшая в 2005–2008 гг., на фоне благоприятной экономической ситуации и устойчивого роста бюджетных доходов, существенная активизация инновационной политики привела, в том числе, к формированию новых инструментов государственного стимулирования научно-производственной кооперации. В этот период были начаты программы «ТЕМП» и «ПУСК» Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (вторая программа реализовывалась совместно с Роснаукой), государством были запущены механизмы поддержки НИОКР, предлагаемых бизнесом. Кроме того, были существенно смягчены условия списания расходов на исследования и разработки при определении величины налогооблагаемой прибыли.

Разразившийся во второй половине 2008 г. финансово-экономический кризис и вызванная им «мобилизация» государственных ресурсов для реализации масштабной антикризисной программы, как уже отмечалось, привели (пусть и с некоторым лагом) к свертыванию ряда мер и инструментов государственной политики, ориентированных на стимулирование научно-производственной кооперации: программ «ПУСК» и «ТЕМП» Фонда содействия инновациям, а также поддержки бизнес-проектов и ВИП под эгидой Минобрнауки. Впрочем, даже на наиболее острой фазе кризиса государство не отказалось от формирования новых инициатив в данной сфере, в том числе связанных с поддержкой взаимодействия науки и бизнеса, однако по понятным причинам акцент делался на инструментах, не требующих дополнительных бюджетных расходов: была установлена льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню, а также были существенно расширены возможности бюджетных учреждений науки и образования по созданию малых инновационных предприятий (МИП).

Примерно с конца 2009 – начала 2010 гг. – по мере появления все более явных признаков посткризисного восстановления – инновационная политика вновь выдвинулась на первый план в активной государственной повестке. При этом на новом витке развития стимулирование взаимодействия различных участников инновационных процессов (включая, разумеется, науку и бизнес) наряду с поддержкой исследовательской и инновационной деятельности вузов вошло в число главных приоритетов реализуемой государством политики в инновационной сфере. В данном контексте необходимо отметить запуск поддержки совместных проектов компаний и вузов по созданию новых производств, программ развития инновационной инфраструктуры вузов, инициирование создания технологических платформ, территориальных инновационных кластеров, а также понуждение крупнейших компаний с государственным участием к принятию программ инновационного развития с обязательным наличием в каждой существенной «кооперационной составляющей».

Наконец, примерно с 2013 г., в период сначала усиливающейся неопределенности перспектив развития, а затем все более отчетливых проявлений нового кризиса, инициирование новых направлений и мер государственного стимулирования научно-производственной кооперации практически прекратилось.

Общая картина развития в прошедшие полтора десятилетия политики государства по стимулированию взаимодействия науки и бизнеса представлена в *табл. 18*.

Основной формой государственного стимулирования научно-производственной кооперации было и остается бюджетное финансирование НИОКР, проводимых научными организациями и вузами в интересах бизнеса. При этом непосредственными получателями бюджетных средств могли выступать как организации – исполнители НИОКР (типичный пример – бизнес-проекты), так и компании – «конечные потребители» («механизм 218»). Кроме того, финансовая поддержка «кооперационных» НИОКР осуществлялась также государственными институтами развития: Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и Российским фондом технологического развития.

По мере развития государственной инновационной политики и «обогащения» ее активного инструментария расширялся и состав направлений поддержки научно-производственной кооперации: механизмы бюджетного и квазибюджетного финансирования дополнялись налоговыми стимулами (основным из которых является льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР по специальному перечню), специальными законодательными механизмами (комплекс правовых норм, стимулирующих создание бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм), организационными инструментами (технологические платформы) и директивными мерами (утверждение программ инновационного развития крупнейших госкомпаний).

Таблица 18

Развитие государственной политики по стимулированию научно-производственной кооперации

	Устойчивый рост					Кризис		Восстановление			Неопределенность	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Важнейшие инновационные проекты	Минпромнауки	Минпромэнерго / Минпромторг Минобрнауки				Завершение финансирования ВИП Минобрнауки						
Программа «ТЕМП» Фонда содействия инновациям												
Программа «ПУСК» Фонда содействия инновациям и Роснауки												
Смягчение порядка учета расходов на НИОКР при налогообложении прибыли				Используемые – 2 года, без результата - 100%		1 год				В налоговый период завершения НИОКР		
Проекты коммерциализации технологий по тематике, предлагаемой бизнесом												
Проекты НИОКР по тематике, предлагаемой бизнесом												
Освобождебние от НДС отдельных видов НИОКР												
Льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР по специальному перечню										Требование о предоставлении отчета в налоговые органы		
Стимулирование создания бюджетными учреждениями МИП							Упрощение порядка создания МИП	Поддержка партнерств МИП и НОЦ	Расширение прав учреждений по распоряжению имуществом, возможность применения МИП упрощенной системы налогообложения, снижение для МИП ставок платежей во внебюджетные фонды			
Совместные проекты компаний с вузами и научными учреждениями								Вузы		Вузы и научные учреждения		
Программы развития инновационной инфраструктуры вузов												
Создание и развитие технологических платформ									Формирование перечня платформ, финансирование РФТР		Бюджетное финансирование НИОКР в интересах платформ	
Программы инновационного развития крупнейших госкомпаний									47 компаний	60 компаний		
Возможность снижения налогооблагаемой прибыли за												

	Устойчивый рост					Кризис		Восстановление			Неопределенность	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
счет резервов расходов на будущие НИОКР												
Программы развития инновационных территориальных кластеров										Отбор 25 кластеров	Финансирование 15 кластеров	Финансирование 25 кластеров

Источник: составлено авторами.

6.4.2. Основные направления и инструменты государственной политики в сфере развития научно-производственной кооперации

В рамках применявшейся государством в 2000-е годы политики по стимулированию научно-производственной кооперации, весьма активной и многоаспектной, можно выделить следующие основные направления:

- важнейшие инновационные проекты государственного значения;
- программы «ТЕМП» и «ПУСК»;
- смягчение порядка учета расходов на НИОКР при определении размера налогооблагаемой прибыли;
- проекты НИОКР и коммерциализации технологий по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом;
- льгота по НДС в отношении выполнения отдельных видов НИОКР;
- льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню;
- стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм;
- поддержка кооперации компаний с вузами и государственными научными учреждениями в рамках проектов по созданию высокотехнологичных производств;
- поддержка развития инновационной инфраструктуры вузов;
- формирование и поддержка деятельности технологических платформ;
- формирование и мониторинг программ инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием;
- возможность снижения величины налогооблагаемой прибыли за счет резервов расходов на будущие НИОКР;
- поддержка программ развития инновационных территориальных кластеров.

Отметим, что реализация ряда направлений включала несколько стадий и, что более важно, нередко осуществлялась с помощью различных мер и инструментов (*табл. 19*). Так, стимулирование создания бюджетными учреждениями науки и образования внедренческих фирм, изначально имевшее регулятивный характер, в скором времени приобрело также финансовую и налоговую «составляющие», а технологические платформы, являвшиеся на первых порах сугубо коммуникационным инструментом, «обросли» специальными механизмами финансирования.

Таблица 19

Основные направления и инструменты государственной политики, стимулирующие взаимодействие организаций сектора исследований разработок и бизнеса в исследовательской и/или инновационной сфере

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
Важнейшие инновационные проекты государственного значения (мегапроекты или ВИП)	Невозвратное бюджетное финансирование НИОКР в рамках инновационных проектов	Финансовый (бюджет)	С 2003 г.	Приказ Минпромнауки России от 11 февраля 2002 г. № 22 «Об организации в Минпромнауки России работы по подготовке предложений по проектам (программам), имеющим особо важное государственное значение». ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 гг. (в ред. постановления Правительства РФ от 12 октября 2004 г. № 540). ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» (утв. постановлением Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613). Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 253 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613». Приказ Минпромторга России от 30 апреля 2009 г. «Об утверждении Положения об отборе в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации важнейших инновационных проектов государственного значения». Приказ Минпромторга России от 3 ноября 2010 г. № 991 «Об организации в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации работы, связанной с прикладными научными исследованиями и разработками». Государственная программа РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328)
Программа «ТЕМП» (Технологии – малым предприятиям) Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере	Квазигосударственное невозвратное финансирование НИОКР, необходимых для освоения лицензий	Финансовый (институт развития)	2005–2011 гг.	Внутренние документы Фонда
Программа ПУСК (Партнерство университетов с компаниями) Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и Роснауки	Невозвратное государственное финансирование НИР и квазигосударственное – ОКР	Финансовый (бюджет и институт развития)	2006–2009 гг.	Внутренние документы Фонда и Роснауки

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
Смягчение порядка учета расходов на НИОКР при определении размера налогооблагаемой прибыли	Сокращение срока списания расходов на НИОКР, результаты которых используются в производстве, с 3 до 2 лет; изменение нормы списания расходов на НИОКР, не давшие положительного результата, с 70 до 100%	Налоговый (налог на прибыль)	2006 г.	Федеральный закон от 6 июня 2005 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах»
	Сокращение срока списания расходов на НИОКР до 1 года	Налоговый (налог на прибыль)	2007–2011 гг.	Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования»
	Списание расходов на НИОКР в налоговом периоде их завершения	Налоговый (налог на прибыль)	С 2012 г.	Федеральный закон от 7 июня 2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Проекты коммерциализации технологий по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом (бизнес-проекты)	Невозвратное бюджетное финансирование НИОКР в рамках инновационных проектов	Финансовый (бюджет)	2007–2010 гг.	ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» (утв. постановлением Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613). Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 253 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613»
Проекты НИОКР по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом	Невозвратное бюджетное финансирование НИОКР	Финансовый (бюджет)	2007–2013 гг.	ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» (утв. постановлением Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613). Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 253 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613»
Льгота по НДС в отношении выполнения отдельных видов НИОКР	Освобождение от НДС выполнения НИОКР, включающих отдельные виды работ	Налоговый (НДС)	С 2008 г.	Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности»
Льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному переч-	Списание расходов на НИОКР в полуторакратном размере в период фактического осуществления	Налоговый (налог на прибыль)	С 2009 г.	Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
ню				налогах и сборах». Перечень научных исследований и опытно-конструкторских разработок, расходы налогоплательщика на которые в соответствии с пунктом 2 статьи 262 части второй Налогового кодекса Российской Федерации включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат с коэффициентом 1,5 (утв. постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 988, в ред. постановлений Правительства РФ от 13 октября 2011 г. № 836, от 6 февраля 2012 г. № 96). Федеральный закон от 7 июня 2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм	Упрощение порядка создания бюджетными учреждениями хозяйственных обществ	Нормативный	С 2009 г.	Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»
	Невозвратное бюджетное финансирование (Роснаука) НИР научно-образовательных центров и квазигосударственное (Фонд содействия инновациям) НИОКР малых внедренческих фирм	Финансовый (бюджет и институт развития)	2010–2012 гг.	Внутренние документы Роснауки и Фонда
	Расширение прав бюджетных учреждений по распоряжению имуществом	Нормативный	С 2011 г.	Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»
	Бесконкурсный порядок передачи бюджетными учреждениями имущества в аренду внедренческим фирмам	Нормативный	С 2011 г.	Федеральный закон от 1 марта 2011 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции»
	Возможность применения внедренческими фирмами упрощенной системы налогообложения	Налоговый	С 2011г.	Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 310-ФЗ «О внесении изменения в статью 346.12 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»
	Снижение для внедренческих фирм	Квазиналоговый	С 2011 г.	Федеральный закон от 16 октября 2010 г. № 272-ФЗ «О внесении измене-

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
	ставок платежей во внебюджетные фонды			ний в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и статью 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»
Поддержка кооперации компаний с вузами и государственными научными учреждениями в рамках проектов по созданию высокотехнологичных производств («механизм 218»)	Невозвратное бюджетное софинансирование НИОКР, проводимых вузами, а также (с 2012 г.) государственными научными учреждениями по заказам компаний в рамках инновационных проектов	Финансовый (бюджет)	С 2010 г.	Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства». Приказ Минобрнауки России от 16 июля 2010 г. № 786 «Об утверждении формы Договора между организацией, реализующей комплексный проект по созданию высокотехнологичного производства, и Министерством образования и науки Российской Федерации об условиях предоставления и использования субсидии на реализацию комплексного проекта по созданию высокотехнологичного производства, выполняемого с участием российского высшего учебного заведения». Постановление Правительства РФ от 12 октября 2012 г. № 1040 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218». Приказ Минобрнауки России от 7 ноября 2012 г. № 904 «Об утверждении формы договора между организацией, реализующей комплексный проект по созданию высокотехнологичного производства, и Министерством образования и науки Российской Федерации об условиях предоставления и использования субсидии на реализацию комплексного проекта по созданию высокотехнологичного производства, выполняемого с участием российского высшего учебного заведения или государственного научного учреждения». Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2014 г. № 269 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218»
Поддержка развития инновационной инфраструктуры вузов	Невозвратное бюджетное финансирование программ развития инфраструктуры вузов	Финансовый (бюджет), инфраструктурный	2010–2012 гг.	Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 219 «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования»
Формирование и поддержка деятельности технологических платформ	Утверждение перечня технологических платформ	Организационный, коммуникационный	С 2011 г.	Порядок формирования перечня технологических платформ (утв. решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
				3 августа 2010 г., протокол № 4). Перечень технологических платформ (утв. решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 г., протокол № 2, в ред. решений Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 5 июля 2011 г., протокол № 3, от 21 февраля 2012 г., протокол № 2) президиума Совета при Президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию России от 20 ноября 2012 г., протокол № 1, от 31 июля 2013 г., протокол № 2
	Квазигосударственное возвратное финансирование РФТР НИОКР в рамках проектов, представленных технологическими платформами	Финансовый (институт развития)	С 2011 г.	Внутренние документы РФТР
	Поручение Президента РФ Правительству РФ увязать государственные программы развития отраслей промышленности и сельского хозяйства, а также стратегии развития ведущих секторов экономики с приоритетными технологическими платформами	Нормативный, директивный	С 2012 г.	Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»
	Невозвратное бюджетное финансирование НИОКР, предложенных координаторами платформ	Финансовый (бюджет)	2013 г.	Внутренние документы Минобрнауки России
	Невозвратное бюджетное финансирование НИОКР, соответствующих стратегическим программам исследований платформ	Финансовый (бюджет)	С 2014 г.	Внутренние документы Минобрнауки России
Программы инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием	Утверждение программ инновационного развития и мониторинг их осуществления	Директивный, мониторинговый	С 2011 г.	Рекомендации по разработке программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий, Положение о порядке мониторинга разработки и реализации программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий, Перечень акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций, федеральных государственных унитарных предприятий, разрабатывающих программы инновационного развития (утв. решением Правительственной комиссии по высоким техно-

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
				логиям и инновациям от 3 августа 2010 г., протокол № 4). Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Комиссии при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию экономики России, 3 ноября 2011 г., № Пр-3291. Изменения в Положение о порядке мониторинга разработки и реализации программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий, Изменения в Перечень акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций, федеральных государственных унитарных предприятий, разрабатывающих программы инновационного развития (утв. решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 30 января 2012 г., протокол № 1)
Возможность снижения величины налогооблагаемой прибыли за счет резервов расходов на будущие НИОКР	Учет резервов расходов на будущие НИОКР при определении величины налогооблагаемой прибыли	Налоговый (налог на прибыль)	С 2012 г.	Федеральный закон от 7 июня 2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую и Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Поддержка программ развития инновационных территориальных кластеров	Поручение Президента РФ Правительству РФ увязать государственные программы развития отраслей промышленности и сельского хозяйства, а также стратегии развития ведущих секторов экономики с инновационными территориальными кластерами	Нормативный, директивный	С 2012 г.	Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»
	Субсидии субъектам РФ на реализацию программ пилотных кластеров	Финансовый (бюджет)	С 2013 г.	Порядок формирования перечня пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров (одобрен решением рабочей группы по развитию частно-государственного партнерства в инновационной сфере при Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 22 февраля 2012 г., протокол № 6–АК). Поручение Председателя Правительства РФ от 28 августа 2012 г. № ДМ-П8-5060. Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
				развития пилотных инновационных территориальных кластеров (утв. постановлением Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 188). Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2014 г. № 941 «О внесении изменений в Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров».

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, внутренних документов федеральных органов власти и институтов развития.

Направления государственной политики, инициированные в период устойчивого роста (2002 – середина 2008 гг.)

Важнейшие инновационные проекты государственного значения (ВИП или мегапроекты)

Поддержка проектов данной категории (в форме целевого бюджетного финансирования) была отдельно упомянута в принятом в начале 2002 г. базовом документе в сфере научно-технологического развития – Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу[1], – причем в качестве одной из основных мер государственного стимулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Можно выделить целый ряд особенностей мегапроектов, принципиально отличавших их от применявшихся ранее инструментов государственной поддержки инноваций. Во-первых, это весьма существенный объем как проектов в целом, так и выделяемых на их реализацию бюджетных ресурсов – до полумиллиарда рублей; при этом бюджетные средства выделялись на невозвратной основе и могли покрывать до половины стоимости проекта. Во-вторых, длительность проектов – при формальном ограничении срока их реализации четырьмя годами на практике значимая часть проектов продолжалась 5–6 лет, а некоторые – еще дольше. В-третьих, каждый проект охватывал несколько последовательных стадий инновационного цикла – от разработки нового продукта или технологии и до начала массовых продаж. Последнее обстоятельство обусловливало и масштабы проектов, и их продолжительность, а также фактически определяло необходимость участия в каждом проекте консорциума исполнителей, включающего, как минимум, организацию-разработчика и компанию, обеспечивающую масштабное внедрение в производство созданных продуктов или технологий. Именно это позволяет нам рассматривать мегапроекты в качестве инструмента, способствующего развитию научно производственной кооперации.

Впрочем, при всей несомненной важности отмеченных выше характеристик мегапроектов, главная особенность данного инструмента заключалась в предъявляемом к получателям поддержки требовании не только освоения и начала вы-

[1] Письмо Президента РФ от 30 марта 2002 г. № Пр-576.

пуска новой продукции, но и получения выручки от ее продаж в объеме, как минимум, в 5 раз превышающем затраты государства на поддержку проекта. Данное требование, на наш взгляд, являлось ключевым во всей «конструкции» мегапроектов, поскольку именно с его помощью государство стремилось обеспечить не только поддержку реально востребованных рынком инноваций, но и возврат (пусть и с существенной задержкой) вложенных средств – в виде налоговых и иных платежей, генерируемых, главным образом, на стадии массового производства и реализации продукции. Также предполагалось, что каждый ВИП способен обеспечить существенный вклад в решение важнейших государственных задач, таких как повышение уровня национальной безопасности и улучшение качества жизни населения, либо, как минимум, получение значимого экономического эффекта на уровне отдельных отраслей и секторов. Впрочем, важно отметить, что государство изначально допускало, что не все мегапроекты приведут к ожидаемым количественным результатам[1]. В 2001 г., по мнению главного «идеолога» создания данного инструмента – заместителя министра промышленности, науки и технологий РФ А. Фурсенко, – принципиально важным эффектом реализации ВИП должно было стать создание успешных проектных команд и генерация позитивных примеров, историй успеха[2].

Существенная «ставка» государства на мегапроекты как на один из главных плацдармов построения экономики знаний[3] отчетливо проявилась еще на этапе первоначального отбора их тематик. Соответствующий процесс был весьма сложным и затратным, включал несколько стадий и длился около года. В начале 2002 г. Минпромнауки России был организован сбор предложений по проектам. Поступившие заявки (общим числом свыше двухсот) прошли предварительную научно-техническую экспертизу в Республиканском исследовательском научно-консультационном центре экспертизы (РИНКЦЭ), после чего были переданы на рассмотрение в специально созданные тематические рабочие группы, включавшие наряду с представителями министерства профильных специалистов, а также независимых инновационных брокеров и инвесторов. Следующий этап отбора проектов осуществлялся представительным экспертным советом, состоящим из руководителей министерства, крупных бизнес-структур и академических институтов. Наконец, сформированный последним перечень проектов был представлен на согласование в аппарат Правительства[4].

В 2003 г. по итогам проведенного отбора Минпромнауки России было запущено 12 ВИП, совокупный объем бюджетного финансирования которых к концу года составил 1,2 млрд руб. (что было сопоставимо, например, с годовым объемом бюджетного финансирования базовой ФЦП технологического профиля – «Национальная технологическая база»). После упразднения данного министерства в 2004 г.[5] 6 мегапроектов отошли Минобрнауки России, 5 – Минпромэнерго Рос-

[1] Имамутдинов, И. Инновационный выбор. Эксперт, 2002, № 46.
[2] Мязина, Е. Пять рублей за один. Известия от 8.07.2002.
[3] Лесков, С. Андрей Фурсенко: Как извлечь прибыль из природной склонности русского человека. Известия от 17 октября 2003 г.
[4] Имамутдинов, И. Инновационный выбор. Эксперт, 2002, № 46.
[5] Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

сии, а еще один был передан Минрегиону России. При этом первые два министерства «приняли на вооружение» инструмент ВИП, инициируя в скором времени новые проекты. Соответствующая статья расходов Минобрнауки России была включена в состав сначала ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 гг.[1], а затем, после ее завершения – ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы»[2]. Разработка новых мегапроектов под эгидой министерства продолжалась вплоть до 2009 г., финансирование ранее начатых проектов в рамках ФЦП «Исследования и разработки…» – до 2010 г.[3]. Что же касается запуска и финансирования мегапроектов Минпромэнерго России, а затем – Минпромторгом России, то данный процесс продолжается по сей день – ВИП фигурируют в качестве одного из инструментов реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»[4].

В целом за период с 2003 по 2014 г. было инициировано около 70 мегапроектов, свыше 2/3 из которых – «по линии» Минпромэнерго/Минпромторга России. Интересно, что получившие поддержку ВИП представляли отнюдь не только высокотехнологичные отрасли: так, некоторые из проектов относились к сфере деревообработки, целлюлозно-бумажной промышленности, металлургии. Впрочем, на уровне всей совокупности поддержанных мегапроектов достаточно четко прослеживаются два секторальных приоритета: машиностроительный комплекс и медицинская и фармацевтическая промышленность (преобладающая часть ВИП принадлежала этим областям). Общий объем бюджетного финансирования ВИП за истекшие 12 лет составил порядка 24 млрд руб.

Опыт применения государством инструмента ВИП и достигнутые в рамках поддержанных проектов результаты неоднократно получали положительную оценку со стороны не только руководства профильных министерств[5], но и пред-

[1] В редакции постановления Правительства РФ от 12 октября 2004 г. № 540 «О внесении изменений в Федеральную целевую научно-техническую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 годы и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

[2] Утверждена постановлением Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613 «О федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы».

[3] Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 253 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613».

[4] Действующая редакция утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». При этом, однако, необходимо заметить, что госпрограмма предусматривает соответствующее бюджетное финансирование только до 2014 г. и лишь по статье «Поддержка инновационного развития предприятий в области технического регулирования, стандартизации, обеспечения единства измерений, информации».

[5] См., например, Минобрнауки России. Совершенствование механизмов формирования и реализации важнейших инновационных проектов государственного значения. Тезисы доклада Министра образования и науки Российской Федерации А. Фурсенко. 2006. http://www.fcntp.ru/page.aspx?page=99; Минпромторг России. О реализации важнейших инновационных проектов государственного значения. Тезисы доклада заместителя Министра промышленности и торговли Российской Федерации С. Наумова. 2009. http://old.minpromtorg.gov.ru/industry/radioelectronic/1

ставителей экспертного сообщества[1]. В качестве главных позитивных эффектов реализации мегапроектов чаще всего отмечались создание и успешная отработка новой схемы частно-государственного партнерства, обеспечивающей рациональное сочетание интересов государства и бизнеса в рамках реализации масштабных инновационных проектов, а также развитие эффективного взаимовыгодного сотрудничества между организациями сектора исследований и разработок и промышленными компаниями. Кроме того, применительно к отдельным проектам нередко упоминались такие результаты, как масштабный рост производства новой и усовершенствованной продукции, широкое ее использование в различных отраслях, освоение новых рынков, в том числе, экспортных.

Наряду с достоинствами и позитивными эффектами ВИП, и эксперты, и представители властных структур отмечали существенные проблемы их реализации. Так, в некоторых случаях у исполнителей возникали трудности с обеспечением требуемого уровня внебюджетного софинансирования проектов – имеется даже прецедент досрочного прекращения госконтракта ввиду неисполнения соответствующих обязательств[2]. Кроме того, немаловажные проблемы практической реализации мегапроектов были связаны с распределением прав на создаваемые объекты интеллектуальной собственности, ограниченных возможностями использования выделяемых бюджетных средств, необходимостью соблюдения норм законодательства о госзакупках, а также практиковавшимся государством односторонним изменением правил и условий оказания поддержки[3].

Рассматривая результативность инструмента ВИП в целом, следует признать, что ставка на мегапроекты как на средство обеспечения значимых в национальном масштабе технологических сдвигов, скорее, не оправдалась: при несомненных успехах, достигнутых в рамках реализации немалой части проектов, полученные результаты имели, как правило, «локальный» характер и не приводили к существенному прогрессу в технологическом развитии хотя бы на уровне отдельных отраслей и секторов.

Программа «ТЕМП»

В 2005 г. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия инновациям) начал реализацию программы

[1] Воронкина, Л., Иванова, О. Важнейшие инновационные проекты государственного значения как элемент национальной инновационной системы. Альманах «Наука. Инновации. Образование». № 2. М.: Языки славянской культуры, 2007; Рыкова, И., Богачев, Ю., Октябрьский, А. Инновационные проекты государственного значения, принципы и методология формирования важнейших инновационных проектов. В кн.: Эффективное государственное управление в условиях инновационной экономики: политика инновационного развития. Под ред. С.Н. Сильвестрова, И.Н. Рыковой. М.: Дашков и Ко, 2011.

[2] Минобрнауки России. Совершенствование механизмов формирования и реализации важнейших инновационных проектов государственного значения. Тезисы доклада Министра образования и науки Российской Федерации А. Фурсенко. 2006. http://www.fcntp.ru/page.aspx?page=99

[3] Пармон, В., Носков, А., Анфимова, Н. Проблемы инновационного взаимодействия российской науки и крупных производящих структур. Инновации, 2010, № 5; Рыкова, И., Богачев, Ю., Октябрьский, А. Инновационные проекты государственного значения, принципы и методология формирования важнейших инновационных проектов. В кн.: Эффективное государственное управление в условиях инновационной экономики: политика инновационного развития. Под ред. С.Н. Сильвестрова, И.Н. Рыковой. М.: Дашков и Ко, 2011.

«ТЕМП» (Технологии – малым предприятиям), направленной на поддержку коммерциализации разработок, выполненных государственными научными организациями (академическими и отраслевыми институтами) и вузами. Программа предусматривала безвозвратное (грантовое) финансирование Фондом НИОКР, необходимых для освоения лицензий, приобретенных предприятиями у государственных организаций; при этом основной объем финансируемых фондом работ (не менее 70%) проводился лицензиатом. Поддерживаемые таким образом проекты должны были предусматривать освоение производства и вывод на рынок новых перспективных продуктов и услуг, причем в объемах, как минимум в 3 раза превышающих вложения Фонда. Общая продолжительность поддерживаемых проектов могла достигать четырех лет, максимальная доля средств Фонда в общей стоимости проекта устанавливалась на уровне 30%. К участию в программе допускались малые предприятия, уже реализующие свою продукцию на рынке, причем в достаточно существенных объемах – от 30 млн руб. в год, а также консорциумы, состоящие из малого предприятия и средней либо крупной компании.

Конкурсный отбор проектов в рамках программы «ТЕМП» осуществлялся вплоть до 2008 г., после чего ее реализация была прекращена в связи с перераспределением государственных ресурсов в пользу антикризисных мер (к реализации которых был в определенной мере привлечен и Фонд содействия инновациям). В рамках программы Фондом было профинансировано свыше 70 проектов на общую сумму порядка 1 млрд руб. При этом по некоторым проектам объем предоставленных Фондом средств достигал 30 млн руб.

В целом, результаты реализации программы «ТЕМП» оцениваются достаточно позитивно (правда, по большей части, самими представителями Фонда содействия инновациям[1].

Главным достоинством данного механизма поддержки стала его жесткая ориентация на коммерциализацию конкретных разработок, а наиболее существенным ограничением – необходимость использовать уже существующие объекты интеллектуальной собственности. Впрочем, следует признать, что данное ограничение объективно обусловливалось стремлением обеспечить реальную результативность проектов (выход на стадию достаточно широких продаж) при заданных относительно небольших объемах поддержки.

Программа «ПУСК»

В 2006 г. Фонд содействия инновациям и Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука) совместно инициировали программу «ПУСК» (Партнерство университетов с компаниями). Данная программа была ориентирована на поддержку совместных проектов российских вузов и малых инновационных фирм, предусматривающих разработку и освоение новых продуктов и технологий. При этом получателями поддержки выступали одновременно и вузы – разработчики технологий, и малые предприятия, внедрявшие их в производство. Отбор проектов для поддержки осуществлялся по итогам параллельных конкурсов, про-

[1] См., например, Бортник, И. Фонд содействия: логика развития. Инновации (спец. выпуск), февраль 2009; Инновации: механизмы поиска идей. Стенограмма круглого стола – заседания экспертной группы № 5 «Переход от стимулирования инноваций к росту на их основе» по работе над «Стратегией 2020» от 24 марта 2011 г. http://2020strategy.ru/data/2011/07/22/1214726205/3.doc

водившихся Роснаукой и Фондом содействия инновациям. По итогам конкурсов Роснаука финансировала проведение вузом НИР[1], направленных на создание технологии и ее адаптацию к нуждам конкретного предприятия; Фонд же предоставлял средства предприятию на проведение ОКР, необходимых для внедрения технологии в производство. Кроме того, в рамках каждого проекта вуз за счет собственных либо привлеченных средств должен был подготовить специалистов в области разрабатываемой технологии с целью их дальнейшего трудоустройства на предприятии. Продолжительность поддерживаемых проектов составляла 2–3 года, при этом совокупный объем предоставляемого финансирования был весьма небольшим – до 16 млн руб. – и распределялся поровну между Роснаукой и Фондом содействия инновациям.

Ключевая особенность программы «ПУСК» – безусловно, наряду с «параллельной» схемой отбора и финансирования малых предприятий и вузов – состояла в предусмотренных ею обязательствах вузов оказывать кадровую поддержку малым предприятиям в реализации совместных проектов[2]. Это обстоятельство являлось, на наш взгляд, ключевым преимуществом рассматриваемого инструмента. Наиболее же существенный его недостаток заключался в необходимости «разбиения» проектов на две разные (пусть и взаимосвязанные) части, каждая из которых фактически являлась отдельным объектом поддержки. Такая схема, вообще говоря, порождала риск возникновения существенных проблем при передаче результатов разработок вузом предприятию – уже хотя бы ввиду неизбежных различий в их исследовательской и предпринимательской культуре. Впрочем, предусмотренная программой подготовка вузом квалифицированных кадров «под конкретный проект» была призвана, в том числе, способствовать устранению возможных противоречий между участниками проекта.

В период с 2006 по 2009 г. в рамках программы «ПУСК» было реализовано, по имеющимся данным, 22 проекта, участниками которых со стороны вузовского сектора выступали как относительно небольшие вузы, так и крупнейшие университеты – такие как МГУ им. М.В. Ломоносова или МГТУ им. Н.Э. Баумана. Совокупный объем их финансирования со стороны Фонда содействия инновациям и Роснауки составил около 260 млн руб. С наступлением кризиса программу «ПУСК» постигла та же судьба, что и упоминавшуюся выше программу «ТЕМП», причем в данном случае инициатором ее прекращения выступила Роснаука[3]. При

[1] Отметим, что финансирование проектов со стороны Роснауки осуществлялось в рамках ФЦП «Исследования и разработки…», однако при этом не было оформлено в качестве отдельного механизма, а проводилось из средств, закрепленных за существующими программными мероприятиями.

[2] По этой причине данный механизм имел некоторое сходство с достаточно успешно применяющейся за рубежом (прежде всего, в Великобритании) «схемой обучения в компании» (Teaching Company Scheme), предусматривающей делегирование университетами студентов и аспирантов в компании для проведения исследований и разработок (Дежина, Киселева, 2008).

[3] Инновации: механизмы поиска идей. Стенограмма круглого стола – заседания экспертной группы № 5 «Пе-реход от стимулирования инноваций к росту на их основе» по работе над «Стратегией 2020» от 24 марта 2011 г. http://2020strategy.ru/data/2011/07/22/1214726205/3.doc. Отметим, что в 2010 г. Агентством и Фондом была инициирована новая совместная программа, ориентированная на поддержку партнерств малых инновационных предприятий с научно-образовательными центрами – структурными подразделениями государственных научных организаций или вузов (см. об этом ниже).

этом, несмотря на весьма скромные масштабы применения предусмотренного программой механизма поддержки, его результаты были положительно оценены не только лицами, имевшими непосредственное отношение к его реализации[1], но и представителями экспертного сообщества[2].

Смягчение порядка учета расходов на НИОКР при определении величины налогооблагаемой прибыли

Начиная с 2006 г. государством был предпринят ряд шагов, направленных на создание более привлекательных с позиций налогообложения прибыли условий финансирования организациями НИОКР. Предпринятые меры касались как выполнения НИОКР собственными силами организаций – «конечных потребителей», так и размещения соответствующих заказов у сторонних исполнителей, что позволяет нам рассматривать данное направление в контексте стимулирования научно-производственной кооперации.

До конца 2005 г. осуществленные организациями расходы на НИОКР учитывались при определении величины налогооблагаемой прибыли равномерно в течение трех лет после завершения соответствующих работ. При этом, если результаты НИОКР использовались организацией при производстве или реализации продуктов и услуг, затраты на них подлежали списанию в полном объеме, в противном же случае при расчете налога на прибыль «засчитывались» только 70% понесенных затрат[3].

С начала 2006 г. срок списания расходов на НИОКР, результаты которых использовались организацией, был сокращен до двух лет; расходы же на НИОКР, не давшие положительного результата, подлежали списанию по-прежнему в течении трех лет, но уже в полном объеме[4]. С 2007 г. период учета расходов на НИОКР (независимо от их результатов) при определении величины налогооблагаемой прибыли был сокращен до года[5]. Наконец, с 2012 г. такие расходы подлежат списанию в том же налоговом периоде (году), в котором были завершены соответствующие НИОКР[6].

В целом, проведенное государством последовательное смягчение налогового режима в отношении расходов на исследования и разработки, безусловно, заслу-

[1] Поляков, С., Зыбин, Д. О реализации программы «ПУСК». Инновации, 2007, № 5; Бортник, И. Фонд содействия: логика развития. Инновации (спец. выпуск), февраль 2009.
[2] Дежина, И., Киселева, В. Государство, наука и бизнес в инновационной системе России. Научные труды / Ин-т экономики переходного периода; № 115Р. М.: ИЭПП, 2008.
[3] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.
[4] Федеральный закон от 6 июня 2005 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах».
[5] Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования».
[6] Федеральный закон от 7 июня 2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

живает положительной оценки. Однако необходимо отметить, что реализованный механизм не является налоговой льготой в традиционном понимании данного термина, поскольку не предусматривает ни масштабирования фактически осуществленных расходов (в отличие от рассматриваемого ниже механизма полуторакратного списания расходов на отдельные виды НИОКР), ни «опережающего» их списания (как в случае формирования резервов будущих расходов на НИОКР, о чем также будет сказано ниже).

Финансирование НИОКР, проводимых в интересах бизнеса

С началом реализации в 2007 г. уже упоминавшейся ФЦП «Исследования и разработки…» были запущены два новых механизма поддержки взаимодействия науки и бизнеса.

Первый механизм предусматривал бюджетное софинансирование проектов коммерциализации технологий в интересах конкретных российских компаний («бизнес-проектов»). Именно компании выступали в качестве инициаторов проектов, представляя государству свои предложения в отношении их тематики и ключевых параметров. Государство же по итогам рассмотрения поступивших предложений объявляло конкурс на проведение НИОКР, необходимых для реализации проектов. При этом компании-инициатору предоставлялась возможность участвовать в формировании конкурсной документации и в экспертизе поступивших заявок, однако ни она, ни аффилированные с ней компании не могли участвовать в конкурсе. Отобранная по итогам конкурса организация проводила НИОКР по заказу государства, а полученные результаты подлежали передаче компании-инициатору для коммерциализации. Максимальная продолжительность поддерживаемых проектов составляла 3 года, годовой объем бюджетного финансирования бизнес-проекта не мог превышать 100 млн руб. Также устанавливалось, что бюджетные средства составляют не более 30% общей стоимости проекта.

Важно отметить, что бизнес-проекты имели целый ряд общих черт с ВИП. Так, в обоих случаях инициаторами проектов выступали конкретные бизнес-структуры, государство брало на себя финансирование исключительно исследований и разработок, а ожидаемым результатом реализации проектов являлось не только создание новых продуктов и технологий, но и их освоение производством. Этим объяснялось определенное сходство сильных и слабых сторон обоих инструментов: реализация нескольких стадий инновационного цикла, акцент на коммерциализацию, а также нормативные ограничения. При этом, однако, схема поддержки бизнес-проектов имела одну принципиальную особенность, которая, на наш взгляд, существенно ограничивала ее потенциальную продуктивность: в отличие от ВИП, получателем поддержки являлась не компания – инициатор проекта, непосредственно заинтересованная в результатах финансируемых государством НИОКР, а сторонняя организация – исполнитель, причем выбор последней осуществлялся государством (пусть и при некотором участии компании-инициатора). Данное обстоятельство, вообще говоря, обусловливало немалые риски для компаний в отношении того, насколько переданные им результаты разработок будут отвечать их нуждам.

Впрочем, отмеченный недостаток бизнес-проектов вовсе не стал причиной отсутствия интереса к ним российских компаний: в 2007 и 2008 гг. была начата реа-

лизация 12 проектов, инициаторами которых выступил, в том числе, ряд крупных государственных и частных компаний: НПО «Сатурн», ТНК-ВР, РКК «Энергия» и др. Годовой объем бюджетного финансирования бизнес-проектов в 2007–2009 гг. составлял порядка полумиллиарда рублей; совокупные же расходы бюджета на реализацию одного проекта, как правило, не превышали 150 млн руб.

Период применения инструмента бизнес-проектов оказался весьма недолгим – уже с 2009 г. новые проекты не инициировались, а бюджетное финансирование ранее запущенных проектов прекратилось в 2010 г. В то же время, даже несмотря на столь непродолжительный срок существования, данный инструмент успел получить положительные оценки не только в официальных документах, но и у некоторых представителей экспертного сообщества[1].

Второй механизм, инициированный в рамках ФЦП «Исследования и разработки…», предусматривал бюджетное софинансирование НИОКР, проводимых в интересах бизнеса. Схема его реализации практически не отличалась от описанной выше схемы поддержки бизнес-проектов: инициаторами проектов выступали высокотехнологичные российские компании, на основе предложений которых государство объявляло конкурс на выполнение НИОКР. Компании-инициаторы имели возможность участвовать в формировании конкурсной документации и экспертизе поступивших заявок, однако отбор организаций исполнителей оставался за государством. Последнее финансировало до половины стоимости выполняемых НИОКР; при этом объем оказываемой поддержки составлял 30–50 млн руб. в год, а ее продолжительность не могла превышать трех лет. Принципиальное же отличие данного инструмента от поддержки бизнес-проектов состояло в том, что в данном случае проекты охватывали лишь стадию НИОКР и не включали последующую коммерциализацию получаемых результатов, которая полностью отдавалась «на откуп» компаниям-инициаторам.

Таким образом, схема поддержки НИОКР в интересах бизнеса в полной мере воспроизводила главный недостаток инструмента бизнес-проектов – «вторичность» роли компаний-инициаторов в отборе исполнителей НИОКР и последующем взаимодействии с ними реализации проектов и связанные с этим риски получения результатов, не вполне отвечающих их нуждам, – однако при этом была лишена важного преимущества последнего, состоявшего в ориентации на реальное освоение поддержанных разработок.

Впрочем, как и в случае с бизнес-проектами, возможность получения государственного софинансирования НИОКР, пусть и с «нагрузкой» в виде отбираемого государством исполнителя, вызвала немалый интерес у российских компаний, причем как небольших, так и весьма крупных: в числе инициаторов проектов выступили, например, ГМК «Норильский никель» и АКБ «Газпромбанк». При этом в отличие от крайне ограниченной практики поддержки бизнес-проектов применение данного механизма было достаточно продолжительным и масштабным: бюджетное финансирование проектов НИОКР в интересах бизнеса продолжалось вплоть до завершения реализации ФЦП «Исследования и разработки…» в

[1] Гурвич, В. На пороге нового мира. Политический журнал, 2008, № 2.

2013 г.[1], а инициирование новых проектов прекратилось в 2012 г. – за год до окончания программы. За этот период государственную поддержку получили порядка восьмидесяти проектов, а совокупный объем их бюджетного финансирования составил около 8 млрд руб. (от 0,5 до 2,2 млрд руб. в год). При этом величина поддержки одного проекта, как правило, не превышала 100 млн руб.

Освобождение от НДС выполнения отдельных видов НИОКР

С начала 2008 г. государством был введен в действие новый механизм налогового стимулирования выполнения исследований и разработок (и соответственно их финансирования – в том числе в рамках научно-производственной кооперации). Данная льгота предусматривала освобождение от обложения НДС выполнения НИОКР, относящихся к созданию новой продукции и технологий либо их усовершенствованию, однако лишь при условии, что соответствующие работы включают разработку конструкции инженерного объекта или технической системы, новых технологий, создание опытных образцов машин, оборудования, материалов (не предназначенных для последующей продажи) и их испытание[2].

Заметим, что спектр работ, подпадающих по действие льготы, достаточно широк, что является ее несомненным плюсом с точки зрения стимулирования исследовательской и инновационной деятельности. В то же время, сам факт, что льгота затрагивает лишь часть НИОКР (пусть и значительную), несколько осложняет ее применение и администрирование. Впрочем, динамичный рост масштабов ее использования, наблюдавшийся до 2013 г. включительно (когда объем «охваченных» льготой НИОКР составил 53 млрд руб.[3]), является свидетельством успешной «адаптации» налогоплательщиков к особенностям данного налогового механизма.

Направления государственной политики, инициированные в период кризиса (вторая половина 2008 и 2009 гг.)

Льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню

С начала 2009 г. была введена льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР ряда тематических направлений, включенных в специальный перечень[4], основанный на списке критических технологий и, по сути, представ-

[1] Постановлением Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 253 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613» реализация программы была продлена на год.

[2] Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности».

[3] Для сравнения: объем расходов на НИОКР, подпавших под действие описываемой в следующем подпункте льготы по налогу на прибыль в том же 2013 г. составил 9 млрд руб.

[4] Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»; постановление Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 988 «Об утверждении перечня научных исследований и опытно-конструкторских разработок, расходы налогоплательщика на которые в соответствии с пунктом 2 статьи 262 части

лявший собой детализацию большинства включенных в него позиций. Данная льгота предусматривала, что расходы на такие НИОКР, выполненные в интересах самой организации-налогоплательщика (а не по заказу сторонних лиц), учитываются при расчете налогооблагаемой прибыли организации в период их фактического осуществления в полуторакратном размере[1]. При этом льготный порядок налогообложения распространялся как на выполнение НИОКР собственными силами, так и на размещение соответствующих заказов у сторонних организаций, что позволяет рассматривать его в качестве инструмента не только стимулирования расходов на исследования и разработки по отдельным наиболее значимым для государства направлениям, но и развития по этим направлениям научно-производственной кооперации.

Некоторая «избирательность» введенного налогового механизма (в том смысле, что он охватывал лишь отдельные тематические направления, пусть и достаточно многочисленные) обусловливала определенные сложности в его применении организациями-налогоплательщиками. Именно поэтому, на наш взгляд, масштабы его применения на первых порах были весьма невелики: по итогам 2009 г. под действие льготы подпало менее 4% всех учтенных для целей налогообложения расходов на НИОКР. Однако в последующие два года, по мере «освоения» данного механизма налогоплательщиками, его применение стремительно расширялось: в 2010 г. в сфере действия льготы оказалось 11% совокупных затрат налогоплательщиков на исследования и разработки, а в 2011 г. – уже почти четверть.

С 2012 г. правовой режим использования льготы существенно изменился: теперь налогоплательщикам, применяющим данный механизм, предписывалось представлять отчеты о соответствующих НИОКР (оформленные в соответствии со стандартом) в налоговые органы; последним же предоставлялось право назначать экспертизу поступивших отчетов с целью проверки соответствия проведенных исследований и разработок правительственному перечню[2]. Данное изменение, будучи призванным препятствовать неоправданному использованию льготы, в то же время существенно усложнило ее применение добросовестными «пользователями» и при этом возложило дополнительные организационные и финансовые (в случае назначения внешней экспертизы) затраты на налоговые органы. Таким образом, рассматриваемый налоговый механизм в значительной мере лишился ключевого преимущества, состоящего в относительной простоте применения и администрирования. В результате, в 2012 г. удельный вес расходов на НИОКР, формально подпавших под действие льготы, сократился вдвое – до 12%.

второй Налогового кодекса Российской Федерации включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат с коэффициентом 1,5».

[1] Расходы на НИОКР, не включенные в перечень, учитывались для целей налогообложения прибыли в размере фактически понесенных затрат в течение года после завершения соответствующих работ (либо отдельных этапов работ).

[2] Федеральный закон от 7 июня 2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм

Наряду с запуском упомянутого налогового механизма государство в 2009 г. приступило к реализации мер, стимулирующих создание бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм. Первым шагом на этом пути стало смягчение законодательных норм, регламентирующих создание указанными учреждениями хозяйственных обществ: действовавший ранее разрешительный порядок их создания был заменен уведомительным. При этом специально оговаривалось, что деятельность учреждаемых обществ должна быть направлена на внедрение результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат создавшим их учреждениям. Кроме того, были установлены ограничения в отношении минимальной доли участия «материнских» учреждений в капитале внедренческих фирм (для ОАО – четверть, для ООО – треть), а также распоряжения акциями или долями последних (только с согласия собственника имущества учреждения)[1].

В середине 2010 г. «в русле» принятых изменений законодательства Роснаукой и Фондом содействия инновациям была запущена программа поддержки партнерских проектов научно-образовательных центров (НОЦ)[2] и малых инновационных предприятий. Схема ее реализации была близка описанной выше схеме совместного осуществления теми же участниками программы «ПУСК»: получателями поддержки выступали одновременно и НОЦ (точнее, создавшие их научные организации и вузы), и малые инновационные фирмы. По итогам параллельных конкурсов Роснаука финансировала исследования, проводившиеся коллективами НОЦ[3], а Фонд поддерживал НИОКР малых фирм, проводимые для внедрения разработок НОЦ. Примечательно, что, как и в случае с другой программой Фонда содействия инновациям – «ТЕМП», к участию в проектах допускались не только субъекты малого предпринимательства, но и более крупные фирмы, при условии привлечения ими малых предприятий в качестве соисполнителей. Продолжительность поддерживаемых проектов ограничивалась тремя годами, объем финансирования, предоставляемого каждому из участников, не мог превышать 15 млн руб. В рамках программы было поддержано 23 партнерских проекта НОЦ и внедренческих фирм, созданных бюджетными учреждениями науки и образования, совокупный объем оказанной поддержки составил порядка полумиллиарда рублей.

Следует признать, что предпринятая в 2009 г. регулятивная мера, при несомненной ее важности, имела «половинчатый» характер: бюджетные учреждения

[1] Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности».

[2] Научно-образовательными центрами признавались официально оформленные (специальным положением, утвержденным руководителем организации) структурные подразделения государственных научных, научно-производственных организаций или вузов, проводящие научные исследования и осуществляющие подготовку кадров высшей квалификации.

[3] Соответствующие средства выделялись в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., однако, как и в случае с программой «ПУСК», данное направление поддержки не было оформлено в качестве отдельного механизма.

наделялись правом самостоятельно создавать внедренческие фирмы и вносить в их уставный капитал права на РИД, однако не могли без согласия собственника передавать им оборудование, денежные средства или иное имущество. Кроме того, даже передача «материнскими» учреждениями внедренческим фирмам имущества в аренду допускалась лишь на общих основаниях – по итогам аукциона либо конкурса.

Отмеченные препятствия были устранены со вступлением в действие с начала 2011 г. ряда новых регулятивных норм. Бюджетные учреждения получили право самостоятельно распоряжаться всем своим имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, а также кроме случаев совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью[1]. Помимо этого, был установлен бесконкурсный порядок сдачи в аренду бюджетными учреждениями имущества созданным ими внедренческим фирмам[2].

В дополнение к названным мерам в отношении внедренческих фирм было отменено действие требования, ранее делавшего невозможным применения такими фирмами упрощенной системы налогообложения: отсутствие организаций-участников, обладающих более чем четвертью капитала[3]. Наконец, на период с 2011 по 2019 гг. в отношении созданных бюджетными учреждениями внедренческих фирм были установлены пониженные ставки страховых взносов в государственные внебюджетные фонды[4].

В целом, запущенный государством процесс создания бюджетными учреждениями внедренческих фирм оказался весьма масштабным и динамичным: если к ноябрю 2010 г. было учреждено около 600 таких фирм (из которых примерно 60% соответствовали нормам «базового» закона № 217-ФЗ), то к апрелю 2012 г. – уже почти полторы тысячи (из них 84% – в соответствии с упомянутым законом). При этом важно отметить, что подавляющее большинство (около 99%) фирм создано образовательными учреждениями[5]. Безусловно, данный факт может отчасти объясняться более высокой заинтересованностью вузов во внедрении своих результатов с помощью малых инновационных фирм, однако, на наш взгляд, в существенно большей степени он обусловлен практиковавшимся органами государственной власти (главным образом, Рособразованием) «принуждением» вузов создавать

[1] Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
[2] Федеральный закон от 1 марта 2011 года № 22-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции».
[3] Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 310-ФЗ «О внесении изменения в статью 346.12 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».
[4] Федеральный закон от 16 октября 2010 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и статью 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».
[5] Андреева, А., Кайгородов, А. Финансовый механизм коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности как основной элемент инновационной инфраструктуры регионов. Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством, 2013, № 1.

малые предприятия. Так, у целого ряда университетов (включая федеральные) соответствующий показатель фигурировал в программах развития. Кроме того, значимое влияние на создание вузами малых предприятий, безусловно, оказали реализованные в 2010–2012 гг. программы развития инновационной инфраструктуры вузов (см. об этом ниже): поддержка малых инновационных фирм относилась к числу главных приоритетов таких программ, а их количество служило одним из целевых индикаторов.

В результате, по имеющимся оценкам, порядка двух третей созданных вузами фирм существуют лишь номинально либо же являются нежизнеспособными[1]. Впрочем, на уровне отдельных вузов деятельность внедренческих фирм нередко получала положительную оценку[2], однако и в этих случаях отмечалось, что отнюдь не все созданные фирмы успешно функционируют на рынке[3].

Направления государственной политики, инициированные в период посткризисного восстановления (2010–2012 гг.)

Поддержка кооперации компаний с вузами и государственными научными учреждениями в рамках проектов по созданию высокотехнологичных производств

Одним из важнейших шагов государства по стимулированию научно-производственной кооперации стало инициирование в 2010 г. механизма поддержки кооперационных проектов компаний и вузов по созданию высокотехнологичных производств (известного по номеру постановления Правительства РФ, определившего порядок его применения – 218[4]). Данный механизм предусматривал бюджетное софинансирование инновационных проектов, осуществляемых совместно компаниями, которые выступали в качестве инициаторов (по крайней мере – формально) и головных исполнителей проектов, и вузами, которым отводилась роль исполнителей НИОКР. При этом непосредственным получателем бюджетных субсидий являлась компания, которая, однако, направляла все полученные от государства средства вузу в оплату проводимых им НИОКР. Кроме того, компания должна была вложить в реализацию проекта средства как минимум равные бюджетному финансированию, причем не менее 20% этих средств должно было направляться на проведение НИОКР. Срок поддержки проектов ограничивался тремя годами, объем бюджетных средств, выделяемых на реализацию одного проекта, не мог превышать 100 млн руб. в год.

---

[1] Стерлигов, И. Треть малых предприятий при вузах существует лишь на бумаге. Наука и технологии России – STRF.ru, 2 августа 2011 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=41450#.VNqByeY0Enh

[2] См., например, Шигапов, З., Васильев, В., Бакаев, А. Анализ развития инновационного предпринимательства в высшей школе (на примере Казанского национального исследовательского технического университета им. А.Н. Туполева – КАИ). Инновации, 2014, № 2.

[3] Рупосов, В. Анализ экономической деятельности малых инновационных предприятий ИрГТУ. Вестник Иркутского государственного технического университета, 2014, № 4.

[4] Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства».

Предусмотренная постановлением № 218 схема поддержки обладала важными особенностями, отличавшими ее от инициированных ранее инструментов поддержки партнерских проектов – программы «ПУСК», а также обеих схем финансирования НИОКР в интересах бизнеса, предусмотренных ФЦП «Исследования и разработки…». В отличие от последних, в рамках «механизма 218» вуз – исполнитель НИОКР определялся компанией-инициатором, а не государством, что служило залогом взаимной заинтересованности партнеров в сотрудничестве и снижало риски возникновения (либо изначального наличия) противоречий между ними. Кроме того, в отличие от всех названных инструментов, заказчиком выполняемых вузом работ выступала сама компания, планирующая внедрять их в производство. Данная схема взаимодействия партнеров, безусловно, является наиболее рациональной.

Отмеченные положительные особенности механизма поддержки кооперационных проектов в рамках постановления № 218, вообще говоря, обеспечили его «новое качество» по отношению к ранее применявшимся инструментам[1]. В контексте положительных сторон данного механизма следует также упомянуть о том, что помимо освоения производства новой и усовершенствованной продукции в рамках каждого проекта предусматривались также обязательства участников по привлечению к выполнению НИОКР молодых ученых и специалистов, студентов и аспирантов, публикации статей, патентованию[2], а с 2012 г. – по созданию рабочих мест[3]. Кроме того, важно отметить, что период мониторинга проектов не ограничивается тремя годами, в течение которых осуществляется их поддержка, а включает также последующие пять лет.

Ключевым недостатком определенной постановлением № 218 схемы поддержки являлось ограничение спектра возможных партнеров компаний-инициаторов исключительно вузами. В 2012 г. данное требование было несколько смягчено – в число возможных участников проектов вошли также государственные научные учреждения[4], – однако, на наш взгляд, недостаточно, поскольку за рамками действия механизма по-прежнему остается существенная часть потенциально заинтересованных в его применении государственных научных организаций, действую-

[1] По сути, данный механизм является российским аналогом широко распространенного (и хорошо зарекомендовавшего себя) в индустриально развитых странах механизма связанных грантов (“matching grants”) (см., например, Дежина, И., Симачев, Ю. Связанные гранты для стимулирования партнерства компаний и университетов в инновационной сфере: стартовые эффекты применения в России. Журнал Новой экономической ассоциации, 2013, № 3).

[2] Приказ Минобрнауки России от 16 июля 2010 г. № 786 «Об утверждении формы Договора между организацией, реализующей комплексный проект по созданию высокотехнологичного производства, и Министерством образования и науки Российской Федерации об условиях предоставления и использования субсидии на реализацию комплексного проекта по созданию высокотехнологичного производства, выполняемого с участием российского высшего учебного заведения».

[3] Приказ Минобрнауки России от 7 ноября 2012 г. № 904 «Об утверждении формы договора между организацией, реализующей комплексный проект по созданию высокотехнологичного производства, и Министерством образования и науки Российской Федерации об условиях предоставления и использования субсидии на реализацию комплексного проекта по созданию высокотехнологичного производства, выполняемого с участием российского высшего учебного заведения или государственного научного учреждения».

[4] Постановление Правительства РФ от 12 октября 2012 г. № 1040 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218».

щих в форме унитарных предприятий и акционерных обществ. Второй значимый недостаток рассматриваемого механизма состоит в возможном «перекосе» реализуемых проектов в сторону НИОКР – в ущерб остальным их составляющим. Действительно, в случае примерно паритетного финансирования проекта государством и компанией-инициатором (что весьма часто имело место) доля НИОКР в общей стоимости проекта превышала 2/3, что могло негативно сказаться (и, вероятнее всего, сказывалось) на «жизнеспособности» части проектов.

В целом, практика применения «механизма 218» оказалась весьма масштабной и продолжительной. Изначально постановлением № 218 предусматривался лишь один цикл поддержки (в 2010–2012 гг. – с ориентацией на развитие кооперации компаний исключительно с вузами), в рамках которого было отобрано порядка 100 проектов. Однако впоследствии были инициированы еще три очереди – в конце 2012, начале 2013 и середине 2014 гг. Примечательно, что если в 2010 и 2012 гг. предельный объем запрашиваемой субсидии ограничивался 300 млн руб., то в 2013 г. – уже 190 млн, а в 2014 г. – 160 млн, причем максимум выплат – до 100 млн руб. – предусматривался на третьем году поддержки.

На сегодняшний день объектами поддержки стали свыше 200 кооперационных проектов, а совокупный объем их бюджетного финансирования за 2010–2014 гг. составил порядка 30 млрд руб. Участниками проектов стали многие крупнейшие российские компании и вузы: РЖД, АЛРОСА, Магнитогорский металлургический комбинат, РКК «Энергия», Транснефть, КАМАЗ, Группа «Илим», МГУ, СПбГУ. При этом целый ряд организаций принял участие в нескольких проектах.

Результаты применения механизма поддержки, предусмотренного постановлением № 218, в целом, оцениваются весьма позитивно, причем как Минобрнауки России, ответственным за реализацию данного механизма, так и представителями экспертного сообщества. При этом министерством отмечались значимые количественные результаты реализации проектов: широкое вовлечение сотрудников вузов, включая молодых ученых, студентов и аспирантов, создание большого числа новых рабочих мест, достаточно высокая публикационная активность[1]. Эксперты же указывали ряд качественных эффектов поддержки, таких как стимулирование взаимного интереса компаний и вузов к взаимодействию друг с другом, усиление ориентации исследовательской деятельности вузов на реальные потребности бизнеса, развитие соответствующих компетенций[2]. Существенными проблемами реализации совместных проектов стали изначальная неготовность ряда вузов и ком-

[1] Минобрнауки России. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации на 2014–2016 годы. 2013. http://минобрнауки.рф/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/4693/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/2074/%D0%94%D0%A0%D0%9E%D0%9D%D0%94-2014.pdf

[2] Вепрев, А., Сергунов, А., Головных, И. Пашков, А., Ахатов, Р., Шмаков, А., Савилов, А. Опыт и перспективы участия вузовской науки в создании передовых технологий авиастроения на базе корпорации «Иркут». Оборонный комплекс – научно-техническому прогрессу России, 2012, № 4; Дежина, И., Симачев, Ю. Связанные гранты для стимулирования партнерства компаний и университетов в инновационной сфере: стартовые эффекты применения в России. Журнал Новой экономической ассоциации, 2013, № 3; Ташлыкова, Е., Петроченков, А., Ташкинов, А. О показателях эффективности высокотехнологичных производств. Научно-технические ведомости СПбГПУ, 2013, № 183.

паний к эффективному взаимодействию (в частности, отсутствие необходимых навыков и культуры), недостаток у вузов квалифицированных кадров для реализации инновационных проектов (как научных и инженерных, так и управленческих), а также «трения» при распределении прав на РИД[1].

Поддержка программ развития инновационной инфраструктуры вузов

Одновременно с инициированием поддержки кооперационных проектов компаний и вузов государством был запущен механизм реализации программ развития инновационной инфраструктуры вузов[2]. Соответствующие программы могли предусматривать финансирование за счет бюджетных средств широкого спектра мероприятий, предусматривающих как, собственно, создание и оснащение широкого спектра объектов инфраструктуры (бизнес-инкубаторов, технопарков, инновационно-технологических центров, инжиниринговых центров, центров сертификации, трансфера технологий, инновационного консалтинга и др.), так и разработку и реализацию программ подготовки и повышения квалификации кадров в сфере малого инновационного предпринимательства, оценку и правовую охрану РИД, оплату услуг консультантов в сфере трансфера технологий, а также создание и развитие малых инновационных компаний, включая привлечение профессорско-преподавательского состава к нормативно-методическому и практическому обеспечению создания таких компаний. В рамках каждой из программ должен был определяться ряд численных показателей результативности, включая объем выполняемых вузом НИОКР, количество созданных малых инновационных предприятий, численность занятых на таких предприятиях и созданных объектах инфраструктуры, количество студентов, аспирантов и преподавателей, вовлеченных в деятельность малых предприятий, а также объем высокотехнологичной продукции, созданной с использованием элементов инновационной инфраструктуры. Программы развития инфраструктуры отбирались на конкурсной основе, срок их реализации не мог превышать трех лет, максимальный объем бюджетного финансирования ограничивался 50 млн руб. в год.

С 2010 по 2012 гг. государство финансировало около 80 программ развития инновационной инфраструктуры вузов, ежегодно расходуя на эти цели порядка 3 млрд руб. Как и в случае с рассмотренным выше механизмом стимулирования кооперации вузов и компаний, государством изначально устанавливался разовый характер поддержки программ развития инфраструктуры. При этом, однако, в отличие от «механизма 218» (а также еще одного введенного в 2010 г. инструмента поддержки, ориентированного на вузы – целевых грантов привлекаемым вузами ученым) первый раунд поддержки инфраструктурных программ оказался единственным, что, очевидно, свидетельствует не в пользу их успешности и эффективности. В то же время имеющиеся оценки результатов реализации программ – со стороны как Минобрнауки России («оператора» данного направления под-

[1] Дежина, И., Симачев, Ю. Связанные гранты для стимулирования партнерства компаний и университетов в инновационной сфере: стартовые эффекты применения в России. Журнал Новой экономической ассоциации, 2013, № 3.

[2] Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 219 «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования».

держки), так и ряда экспертов, – в целом носят позитивный характер. В частности, отмечалось массовое создание поддержанными вузами малых инновационных фирм, широкое вовлечение в деятельность таких фирм сотрудников и студентов вузов, достаточно существенные масштабы производства высокотехнологичной продукции, а также динамичный рост объемов работ и услуг организаций инновационной инфраструктуры[1]. Кроме того, положительный отклик получила система мониторинга выполнения программ[2].

Создание и деятельность технологических платформ

В середине 2010 г. государство приступило к реализации мер, направленных на «воспроизведение» в российских условиях давно и успешно применяемого ЕС инструмента приоритезации востребованных бизнесом направлений исследований и разработок и консолидации на этих направлениях усилий бизнеса, науки, и государства – технологических платформ. Создаваемые в России платформы были призваны обеспечить активизацию усилий основных заинтересованных сторон – бизнеса, науки, государства и гражданского общества – по расширению финансирования НИОКР и созданию перспективных коммерческих технологий, продуктов и услуг посредством, в том числе, расширения научно-производственной кооперации и формирования новых партнерств в инновационной сфере. Для этого в рамках деятельности каждой технологической платформы планировалась разработка стратегической программы исследований, определяющей средне- и долгосрочных приоритеты НИОКР и предусматривающей выстраивание механизмов научно-производственной кооперации, а также создание организационной структуры, обеспечивающей необходимые условия реализации взаимодействия между предприятиями, научными и образовательными организациями. Центральным звеном такой структуры должен был являться координатор технологической платформы – организация, которая осуществляет организационное и информационное обеспечение взаимодействия участников платформы. Технологические платформы могли создаваться по инициативе как «сверху» (федеральных и региональных органов власти), так и «снизу» (компаний, научных и образовательных организаций, институтов развития, предпринимательских объединений и др.). При этом порядок создания технологических платформ являлся, по сути, разрешительным – включение их в специальный перечень осуществля-

[1] Минобрнауки России. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации на 2014–2016 годы. 2013. http://минобрнауки.рф/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/4693/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/2074/%D0%94%D0%A0%D0%9E%D0%9D%D0%94-2014.pdf; Минобрнауки России. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации на 2015–2017 годы. 2014. http://минобрнауки.рф/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/4692/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/2982/%D0%94%D0%A0%D0%9E%D0%9D%D0%94_%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%B8_24-03-14_1.doc; Андреев, Ю. Об итогах мониторинга программ развития инновационной инфраструктуры вузов. Инноватика и экспертиза: научные труды. 2013. № 1 (10).

[2] Андреев, Ю., Лукашева, Н. Проблема мониторинга эффектов деятельности вуза. Инноватика и экспертиза: научные труды, 2014, № 1.

лось Правительственной комиссией по высоким технологиям и инновациям на основе рассмотрения соответствующих заявок рабочей группой[1].

В 2011–2013 гг. Правительственной комиссией (и пришедшим ей на смену Президентским советом по модернизации экономики и инновационному развитию России) были приняты решения о включении в перечень 34 технологических платформ[2], из которых почти треть относится к сфере энергетики (включая ядерную), а также добычи и переработки природных ресурсов. При этом практически не «охваченными» технологическими платформами оказались некоторые направления, обладающие существенной социальной значимостью, такие как строительство (за исключением дорожного) или решение комплексных проблем развития городов. Координаторами платформ в большинстве случаев выступили крупнейшие государственные компании и корпорации (РЖД, Росатом), университеты (МГУ им. М.В. Ломоносова, РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина) и научные центры (Курчатовский институт, ВИАМ).

Важно отметить, что изначально в отношении технологических платформ не было предусмотрено каких-либо специальных мер и инструментов поддержки. Устанавливалось лишь, что органы власти оказывают институциональную, организационную и консультационную поддержку деятельности технологических платформ, а сами платформы обеспечивают разработку предложений, направленных на совершенствование государственной политики в научно-технологической и инновационной сфере, в том числе в части уточнения тематики поддерживаемых государством НИОКР, совершенствования механизмов стимулирования инновационной деятельности, совершенствования технического регулирования, определения перспективных требований к качественным характеристикам продукции, закупаемой для государственных нужд, уточнения программ инновационного развития крупных госкомпаний (см. ниже), а также направлений и принципов поддержки государственными институтами развития научно-технической и инновационной деятельности. Кроме того, результаты деятельности технологических платформ предполагалось учитывать при планировании и реализации мер государственной поддержки, направленных на обеспечение социально-экономического развития, совершенствование научно-технической и инновационной деятельности. Вместе с тем, отсутствие изначально определенного инструментария поддержки технологических платформ вовсе не означало принципиальный отказ государства от его формирования – напротив, рабочей группе, ответственной за отбор технологических платформ, предписывалось также готовить предложения по мерам государственной поддержки и содействию эффективной реализации технологических платформ.

Первым инструментом «профильной» поддержки технологических платформ стал возобновивший свою деятельность в 2011 г. Российский фонд технологиче-

[1] Порядок формирования перечня технологических платформ (утвержден решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3 августа 2010 г., протокол № 4).

[2] Решения Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 г., протокол № 2, от 5 июля 2011 г., протокол № 3, от 21 февраля 2012 г, протокол № 2; президиума Совета при Президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию России от 20 ноября 2012 г., протокол № 1, от 31 июля 2013 г., протокол № 2.

ского развития[1]: в своей «новой жизни» он был ориентирован прежде всего на поддержку проектов (в форме льготных займов на выполнение НИОКР), получивших одобрение технологических платформ. К настоящему времени Фонд принял участие в финансировании 18 таких проектов, 16 из которых инициированы шестью технологическими платформами: Фотоника, Медицина будущего, Материалы и технологии металлургии, Биоиндустрия и биоресурсы, Малая распределенная энергетика и Экологически чистая тепловая энергия.

В 2012 г. вопрос вовлечения технологических платформ в «орбиту» реализации государственной политики в конкретных отраслях и сферах деятельности стал объектом внимания на высшем государственном уровне: в рамках одного из «программных» указов президента РФ, принятых в мае 2012 г. (и известных как «майские указы»), правительству РФ поручалось увязать государственные программы развития отраслей промышленности и сельского хозяйства, а также стратегии развития ведущих секторов экономики с приоритетными технологическими платформами (а также пилотными проектами инновационных территориальных кластеров – см. ниже)[2].

Во второй половине 2012 г. технологические платформы были привлечены к процессу формирования тематики проблемно-ориентированных поисковых исследований, поддерживаемых в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы»: координаторы платформ представили в Минобрнауки России соответствующие предложения, по итогам рассмотрения которых в 2013 г. было профинансировано свыше 400 работ на общую сумму порядка 3 млрд руб. При этом около двух третей проектов базировались на предложениях 8-ми технологических платформ: Медицина будущего, Материалы и технологии металлургии, Радиационные технологии, Биоиндустрия и биоресурсы, Экологически чистая тепловая энергия, Национальная информационная спутниковая система, Малая распределенная энергетика и Технологии экологического развития. Исполнителями преобладающей части (свыше 80%) работ выступили крупные государственные научные и образовательные организации.

Поддержка НИОКР, выполняемых в интересах технологических платформ, продолжилась в 2014 г. – уже в рамках новой ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы». При этом в отношении инициируемых проектов устанавливалось требование соответствия стратегическим программам развития технологических платформ (официально подтвержденного координатором соответствующей платформы). Продолжительность поддержки проектов ограничена тремя годами, максимальный объем бюджетного финансирования одного проекта составляет 15 млн руб. в год. Не менее половины стоимости проектов должно составлять внебюджетное софинансирование, при этом как минимум 20% внебюджетных средств должно быть направлено на финансирование НИОКР. Каждый

[1] Пятью годами ранее Фонд фактически прекратил свою деятельность в связи с проблемами правового характера.

[2] Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

проект должен быть ориентирован на конкретного потребителя – предприятие реального сектора, обеспечивающее не менее 10% внебюджетного софинансирования. В 2014 г. было инициировано около 150 проектов, совокупный объем бюджетного финансирования которых в первый год реализации составил порядка 2 млрд руб. Примечательно, что, как и в 2013 г., исполнителями преобладающей части (свыше 80%) проектов выступили государственные научные организации и вузы.

Заметим, что формирование и развитие технологических платформ в России пошло по несколько иному пути, нежели в ЕС. В зарубежной практике ключевую роль в создании технологических платформ играют текущие и прогнозируемые потребности бизнеса в новых технологиях, поддержка деятельности платформ не выбивается из общего «контекста» научно-технической и инновационной политики. В России же формирование технологических платформ изначально было связано с базовыми научно-технологическими приоритетами государства (приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники и перечнем критических технологий), а поддержка исследований в интересах развития платформ происходит на особых основаниях – в рамках специальных процедур и конкурсов. В целом, если европейские технологические платформы являются инструментом, скорее, технологической промышленной политики, ориентированной на формирование новых источников устойчивого роста[1], то российские платформы в существенно большей степени являются элементом научно-технологической политики государства[2].

Следует признать, что, несмотря на очевидную «идеологическую» новизну технологических платформ для российской инновационной политики, на практике их формирование и развитие вполне укладывается в традиционную для России модель государственного стимулирования инноваций, предполагающую ориентацию на установленные государством приоритеты, существующих крупнейших игроков, обеспечение «осязаемых» социально-экономических эффектов и создание специальных каналов государственной поддержки. С одной стороны, данный факт едва ли можно считать неожиданным, однако с другой стороны, при формировании принципиально нового для России инструмента инновационной политики, каким призваны были стать технологические платформы, на наш взгляд, было бы разумно как минимум попытаться использовать в его организации новые подходы и принципы.

На сегодняшний день в деятельности технологических платформ реализовался ряд рисков, отмечавшихся экспертами еще на начальном этапе их формирования. Так, приоритетные области для создания платформ в значительной мере задавались «сверху», существенная часть платформ оказалась излишне «замкнутой» в рамках внутристрановой кооперации, отчетливо проявилось стремление платформ «капитализировать» свой статус в виде получение государственной под-

[1] Симачев, Ю., Кузык, М., Кузнецов, Б., Погребняк, Е. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек. Форсайт, 2014, № 4.
[2] Ленчук, Е. Технологические платформы как новый инструмент научно-технологической политики России. В кн.: Эффективное государственное управление в условиях инновационной экономики: политика инновационного развития. Под ред. С.Н. Сильвестрова, И.Н. Рыковой. М.: Дашков и Ко, 2011.

держки[1]. В то же время, следует отметить, что далеко не все высказывавшиеся опасения подтвердились на практике: масштабы создания технологических платформ не вышли за рамки разумного, а участие государства в их развитии отнюдь не ограничилось одним лишь утверждением соответствующего перечня.

В целом, среди экспертных мнений относительно результатов создания и деятельности технологических платформ нет явного преобладания позитивных или негативных оценок. В качестве значимых достижений технологических платформ указывается, в частности, организация продуктивного взаимодействия представителей государства, науки и бизнеса, взаимное прояснение интересов сторон, согласование позиций и взглядов на развитие соответствующих технологических областей, в том числе, в долгосрочной перспективе[2]. Критики же, как правило, отмечают излишнее «отступление» российских технологических платформ от европейского прообраза, недостаточную их увязку с другими элементами инновационной системы, избыточный акцент на привлечении бюджетных ресурсов и слабое участие в их формировании и развитии частного бизнеса[3]. Однако даже скептики нередко признают позитивное влияние создания и деятельности технологических платформ на интенсивность взаимодействия науки и производства[4].

Формирование и мониторинг программ инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием

Наряду с технологическими платформами «активная повестка» государственной инновационной политики пополнилась в середине 2010 г. еще одним направлением, непосредственно связанным с развитием научно-производственной кооперации: 47 крупнейшим компаниям государственного сектора было предписано разработать и интегрировать в свои бизнес-стратегии среднесрочные программы инновационного развития (ПИР), направленные на разработку и внедрение новых

[1] Симачев, Ю. Направления заимствования лучшей практики европейских технологических платформ: проблемы и возможности. Презентация к докладу на семинаре НИУ–ВШЭ «Европейский опыт формирования и функционирования технологических платформ и перспективы распространения лучшей практики в России», Москва, 2 декабря 2010 г. http://www.iacenter.ru/publication-files/100/78.pdf

[2] Межведомственный аналитический центр. Отдельные выводы и рекомендации по совершенствованию института технологических платформ. Резюме по итогам круглого стола «Технологические платформы как инструмент развития частно-государственного партнерства в инновационной сфере», Нижний Тагил, 10 сентября 2011 г. http://www.iacenter.ru/publication-files/154/130.pdf; Чекмарев, В. Гармонизация промышленной политики и процессов реиндустриализации. Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова, 2014, № 6.

[3] Ленчук, Е. Технологические платформы как новый инструмент научно-технологической политики России. В кн.: Эффективное государственное управление в условиях инновационной экономики: политика инновационного развития. Под ред. С.Н. Сильвестрова, И.Н. Рыковой. М.: Дашков и Ко, 2011; Душин, А. Институты развития ресурсодобывающих регионов в условиях неоиндустриализации. Известия Уральского государственного горного университета, 2014, № 4; Лебедев, А. Российская практика и инструменты самофинансирования научно-технической и инновационной деятельности. Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление, 2014, № 4.

[4] Ленчук, Е. Технологические платформы как новый инструмент научно-технологической политики России. В кн.: Эффективное государственное управление в условиях инновационной экономики: политика инновационного развития. Под ред. С.Н. Сильвестрова, И.Н. Рыковой. М.: Дашков и Ко, 2011.

технологий, инновационных продуктов и услуг, соответствующих мировому уровню, а также на инновационное развитие соответствующих отраслей. При этом каждая из программ должна была предусматривать существенное улучшение основных показателей эффективности производственной деятельности: сокращение себестоимости продукции и услуг не менее чем на 10%, экономию энергетических ресурсов, повышение производительности труда, экологичности производства, а также улучшение потребительских свойств производимой продукции. При определении целевых значений показателей энергопотребления и производительности труда компаниям предписывалось ориентироваться на соответствующие характеристики зарубежных компаний-аналогов.

Существенное внимание в программах должно было уделяться мерам, направленным на развитие кооперации компаний с вузами и, в несколько меньшей степени, с научными организациями: в частности, предполагалось определить приоритетные области для сотрудничества и сформировать совместные исследовательские программы. При этом в число индикаторов ПИР предлагалось включить показатели эффективности взаимодействия с внешними источниками разработок и инноваций: количество инновационных предложений от сторонних организаций и процент продаж от реализации разработок, полученных извне. Кроме того, в качестве возможного организационного механизма развития взаимодействия упоминалось «перекрестное» участие представителей компаний, научных организаций и вузов в коллегиальных органах управления и консультативных органах. Наконец, программы должны были предусматривать участие компаний в создании и деятельности технологических платформ[1]. Реализация программ инновационного развития подлежала ежегодному мониторингу со стороны Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям (для 22 наиболее крупных и значимых компаний) или соответствующих отраслевых ведомств, для чего компаниям предписывалось представлять отчеты о ходе реализации ПИР[2].

Важно отметить, что изначально компании не были обязаны публиковать свои программы инновационного развития – соответствующее требование возникло лишь через год и касалось не полных текстов программ, а лишь их паспортов и перечней планируемых инновационных проектов и направлений НИОКР[3].

В начале 2012 г. перечень компаний, которым надлежит разрабатывать программы инновационного развития, увеличился примерно на четверть – до 60 компаний, причем в основном за счет расширения первой, «элитной» группы компаний, у которых мониторинг ПИР осуществляется Правительственной комиссией[4].

---

[1] Рекомендации по разработке программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий (утверждены решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3 августа 2010 г, протокол № 4).

[2] Положение о порядке мониторинга разработки и реализации программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий (утверждено решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3 августа 2010 г, протокол № 4).

[3] Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Комиссии при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию экономики России, 3 ноября 2011 г., № Пр-3291.

[4] Изменения в Перечень акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций, федеральных государственных унитарных предприятий, разрабатывающих програм-

Говорить о результатах реализации программ инновационного развития весьма сложно, поскольку компании, как правило, не только не раскрывают содержание отчетов о ходе реализации ПИР, но даже воздерживаются от опубликования полных текстов программ, ограничиваясь лишь их паспортами. По этой причине какие-либо детальные экспертные оценки результативности ПИР на сегодняшний день практически отсутствуют.

Возможность формирования резервов расходов на будущие НИОКР

С начала 2012 г. организациям предоставлена возможность снижать величину налогооблагаемой прибыли за счет резервов предстоящих расходов на исследования и разработки. Размер таких резервов не может превышать 3% полученных доходов от реализации, срок их существования ограничен двумя годами. Также следует отметить, что для создания резерва налогоплательщик должен разработать и утвердить программу проведения НИОКР[1].

Очевидным достоинством рассматриваемой льготы является стимулирование планирования НИОКР и некоторое упрощение соответствующего бюджетирования. В то же время значимыми недостатками механизма для малых и недавно созданных компаний могут являться как достаточно небольшой предельный размер отчислений на формирование резервов, так и его привязка к реализационным доходам, тогда как с позиций крупного бизнеса недостаточным может представляться максимальный срок резервирования средств, ограниченный двумя годами.

Поддержка программ развития инновационных территориальных кластеров

В 2012 г. российская инновационная политика «приняла на вооружение» очередной инструмент, успешно применяемый за рубежом, – инновационные территориальные кластеры. В качестве ключевых признаков кластера наряду с территориальной близостью предприятий и организаций-участников устанавливалось наличие объединяющей их научно-производственной цепочки в одной или нескольких отраслях, а также механизма координации деятельности и кооперации участников кластера. Кроме того, в рамках кластера предполагалось наличие синергетического эффекта, заключающегося в повышении экономической эффективности и результативности деятельности каждого предприятия или организации за счет высокой степени их концентрации и кооперации.

Как и в случае с технологическими платформами, в кластерах предусматривалось наличие центрального элемента – организации, обеспечивающей методическое, организационное, экспертно-аналитическое и информационное сопровождение развития кластера. Помимо этого, в рамках каждого кластера требовалось сформировать координационный орган – совет, включающий представителей не только основных участников кластера, но и органов государственной власти.

мы инновационного развития (утверждены решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 30 января 2012, протокол № 1).

[1] Федеральный закон от 7 июня 2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую и Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Базовым документом кластера служит программа его развития, включающая, в частности, мероприятия по развитию сектора исследований и разработок, системы подготовки кадров, производственного потенциала кластера, его инфраструктуры.

Примечательно, что в отличие от технологических платформ, в отношении кластеров изначально декларировалось осуществление государственной поддержки их развития[1].

Отметим, что еще до момента официального оформления первой (и пока единственной) «серии» кластеров президент РФ поручил правительству увязать государственные программы развития отраслей промышленности и сельского хозяйства, а также стратегии развития ведущих секторов экономики с пилотными проектами инновационных территориальных кластеров[2].

В середине 2012 г. по итогам конкурса было отобрано 25 пилотных инновационных территориальных кластеров[3]. В то же время, принятые в начале 2013 г. Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров[4], предполагали выделение средств на поддержку лишь 15 кластеров. Соответствующий объем финансирования в 2013 г. составил 1,3 млрд руб. Впрочем, в 2014 г. перечень получателей поддержки включал уже все 25 кластеров[5], а объем выделенных им средств федерального бюджета составил 2,5 млрд руб.

Как и в случае с другими инструментами государственной поддержки, существенный интерес к деятельности кластеров проявили крупнейшие государственные структуры, такие как Росатом, Газпром, РКК «Энергия», Курчатовский институт и др.

В целом, следует признать, что, как и другой заимствованный из зарубежной практики кооперационно-коммуникационный инструмент – технологические платформы, – российские инновационные кластеры были «сконструированы» на основе традиционного для нашей страны подхода, предполагающего ориентацию на существующих лидеров и создание специальных каналов прямой государственной поддержки. Впрочем, на фоне ряда скептических оценок продуктивности избранного в России подхода к реализации кластерной политики[6] примени-

[1] Порядок формирования перечня пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров (одобрен решением рабочей группы по развитию частно-государственного партнерства в инновационной сфере при Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 22 февраля 2012 г., протокол № 6–АК).

[2] Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

[3] Поручение Председателя Правительства РФ от 28 августа 2012 г. № ДМ-П8-5060.

[4] Утверждены постановлением Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 188.

[5] Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2014 № 941 «О внесении изменений в Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров».

[6] См., например, Королев, В. Инновационные территориальные кластеры: зарубежный опыт и российские условия. Российский внешнеэкономический вестник, 2013, № 11; Иванова, В., Тарасенко, В., Хафизов, Р. Влияние кластеров на конкурентоспособность экономики субъектов Российской Федерации. Известия Волгоградского государственного технического университета, 2014, том 20, № 17.

тельно к функционированию отдельных кластеров отмечалось наличие позитивных эффектов, прежде всего – в части повышения эффективности коммуникаций между бизнесом, образованием и властными структурами[1].

6.4.3. Особенности государственной политики по стимулированию научно-производственной кооперации, характерные проблемы и уроки на будущее

Рассматривая практические результаты реализации различных направлений государственного стимулирования научно-производственной кооперации, их сильные и слабые стороны (*табл. 20*), следует отметить, во-первых, «локальность» достигнутых успехов: так, даже самые масштабные механизмы, будь-то по задействованным ресурсам (мегапроекты) или по субъектному охвату (льготы по НДС и налогу на прибыль), не обеспечили принципиально значимых эффектов, таких как массовое (в масштабах хотя бы отрасли или сектора) внедрение новых технологий или существенное расширение финансирования исследований и разработок.

Таблица 20

Сильные и слабые стороны основных направлений государственной политики по стимулированию научно-производственной кооперации

Направление	Сильные стороны, успехи	Недостатки, проблемы
Важнейшие инновационные проекты государственного значения	• Существенные масштабы проектов и сроки их реализации, значимые объемы поддержки • Охват нескольких стадий инновационного цикла – от разработки продуктов и технологий до их освоения производством • Акцент на реальную коммерциализацию, ориентация на создание востребованных рынком продуктов и технологий • Длительный период применения, отработанные процедуры • Создание ряда новых производств, значимые объемы продаж новой и усовершенствованной продукции	• Проблемы распределения прав на РИД • Ограниченные возможности использования выделяемых бюджетных ресурсов • Дефицит проработанных идей и решений, пригодных для инициирования проектов • Достаточно частое изменение правил и условий поддержки, иногда – по ходу проектов • Как правило, «локальный» характер успехов и достижений
Программа «ТЕМП»	• Жесткая ориентация на реальную коммерциализацию, вывод новой продукции на рынок • Достаточно существенная продолжительность поддерживаемых проектов • Выбор организации-партнера осуществлялся самим предприятием, реализующим проект • Существенные (в сопоставлении с величиной поддержки) объемы выпуска новой и усовершенствованной продукции • Обеспечение поступлений научным организациям и вузам – лицензиарам • Возможность участия крупных компаний (в консорциуме с малыми)	• Возможность использования в проектах исключительно уже существующих результатов исследований и разработок • Возможность приобретения лицензий только у государственных организаций • Ограниченные возможности использования выделяемых ресурсов
Программа «ПУСК»	• Состав участников проектов определялся самими участниками, что предполагало взаимную заинтересованность в сотрудничестве • Кадровая поддержка вузами передаваемых	• Ограниченный опыт применения • Незначительный объем проектов • Ограниченные возможности использования выделяемых ресурсов

[1] Аюпов, А., Михайлов, Р. Смешанная модель развития экономического кластера (на примере Камского инновационного территориально-производственного кластера). Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева, 2013, № 4 (29).

Направление	Сильные стороны, успехи	Недостатки, проблемы
	предприятиям разработок, трудоустройство подготавливаемых специалистов • Адаптация разрабатываемых технологий под нужды конкретного предприятия, сопровождение их внедрения • Поддержка обеих сторон партнерского проекта	• «Дробление» проектов на две обособленные части с разными исполнителями и заказчиками • Риск возникновения противоречий между разработчиком и потребителем технологии на этапе ее передачи и внедрения
Смягчение порядка учета расходов на НИОКР при определении размера налогооблагаемой прибыли	• Широкий круг бенефициаров • Относительная простота применения и администрирования • Стимулирующее влияние на расходы бизнеса на НИОКР	• По сути, не является льготой
Проекты коммерциализации технологии по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом	• Ориентация на удовлетворение потребностей бизнеса, реальную коммерциализацию создаваемых продуктов и технологий • Рост производства новой и усовершенствованной продукции	• «Вторичная» роль компании-инициатора проекта в отборе исполнителя НИОКР и приемке результатов работ, риск получения результатов, не соответствующих интересам инициатора • Ограниченные возможности использования выделяемых бюджетных ресурсов • Ограниченный опыт применения, малое число запущенных проектов
Проекты НИОКР по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом	• Достаточно существенные масштабы и длительный период применения, отработанные процедуры	• «Вторичная» роль компании-инициатора проекта в отборе исполнителя НИОКР и приемке результатов работ, риск получения результатов, не соответствующих интересам инициатора • Ограниченные возможности использования выделяемых бюджетных ресурсов • Отсутствие обязательств по коммерциализации полученных результатов
Льгота по НДС в отношении выполнения отдельных видов НИОКР	• Широкий круг бенефициаров • Стимулирование создания новых либо усовершенствования имеющихся продуктов и технологий • Относительная простота применения • Существенные масштабы применения	• «Избирательность» применения – по признаку наличия определенных видов работ
Льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню	• Широкий круг бенефициаров • Стимулирование НИОКР приоритетных для государства тематических направлений • До 2012 г. – относительная простота применения • Динамичный рост масштабов применения по 2011 г. включительно	• «Избирательность» применения – по признаку соответствия тематики НИОКР специальному перечню • С 2012 г. – избыточное усложнение порядка применения и администрирования
Стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм	• Ориентация на коммерциализацию результатов исследований и разработок • Значительное число созданных внедренческих фирм • Высокая востребованность у вузов	• Низкая активность бюджетных учреждений науки • Номинальный характер и нежизнеспособность существенной части созданных фирм
Поддержка кооперации компаний с вузами и государственными научными учреждениями в рамках проектов по созданию высокотехнологичных производств («меха-	• Состав участников проектов определяется самими участниками, что предполагает взаимную заинтересованность в сотрудничестве • Непосредственным заказчиком НИОКР является компания-инициатор, что снижает риск получения результатов, не соответствующих ее нуждам • Ориентация на создание высокотехнологичных производств, выпуск новой и усовершенствованной продукции, привлечение студентов и аспирантов к проведению НИОКР, публикационную активность	• Излишне жесткие ограничения состава исполнителей НИОКР: до 2012 г. – только вузы, с 2012 г. – вузы и государственные научные учреждения • Избыточный акцент на обеспечении существенной (зачастую – преобладающей) доли НИОКР в структуре проектов • Ограниченные возможности использования выделяемых бюджетных ресурсов • Сокращение максимальной величины бюджетных субсидий с 300 млн руб. (2010, 2012 гг.) до 190 млн руб. (2013 г.), а затем 160 млн руб.

Направление	Сильные стороны, успехи	Недостатки, проблемы
низм 218»)	• Достаточно существенные масштабы и продолжительность применения, отработанные процедуры • Масштабное участие в реализации сотрудников вузов, студентов и аспирантов, создание существенного числа новых рабочих мест, достаточно высокая публикационная активность • Стимулирование взаимного интереса компаний и вузов к взаимодействию • Усиление ориентации исследовательской деятельности вузов на реальные потребности бизнеса • Развитие актуальных исследовательских, инженерных и образовательных компетенций вузов	(2014 г.) • Недостаточно гибкая схема финансирования проектов, инициированных в 2013 и 2014 гг. • Формальный характер части партнерств, нежизнеспособность некоторых проектов • Проблемы распределения прав на РИД между участниками
Поддержка развития инновационной инфраструктуры вузов	• Широкий спектр возможных направлений использования бюджетных средств • Достаточно развитая и эффективная система мониторинга результатов • Массовое создание малых инновационных фирм, широкое вовлечение в их деятельность сотрудников и студентов вузов, достаточно существенные масштабы производства высокотехнологичной продукции, динамичный рост объемов работ и услуг организаций инновационной инфраструктуры	• Возможно, избыточная ориентация на поддержку малых инновационных фирм
Формирование и поддержка деятельности технологических платформ	• Использование успешного зарубежного опыта • Развитие коммуникаций государства, науки и бизнеса, содействие сближению их взглядов • Содействие долгосрочному планированию исследований и разработок • Разумное число платформ	• Преимущественная ориентация на научно-технологические приоритеты государства, а не на нужды бизнеса • Избыточная ориентация на крупных государственных игроков (компании, научные центры, вузы), их интересы • Отсутствие охвата ряда социально значимых направлений • Относительно слабая вовлеченность частного бизнеса • В ряде случаев – недостаточное внимание к развитию международной кооперации • Акцент на привлечении государственных ресурсов
Разработка и мониторинг программ инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием	• Определение конкретных направлений инновационного развития и модернизации крупнейших госкомпаний на среднесрочную перспективу • Ориентация на зарубежные компании-аналоги, значимое улучшение эффективности производственной деятельности	• Закрытость преобладающей части программ и результатов их реализации, отсутствие общественного обсуждения
Возможность снижения величины налогооблагаемой прибыли за счет резервов расходов на будущие НИОКР	• Широкий круг бенефициаров • Относительная простота применения и администрирования • Стимулирующее влияние на планирование НИОКР, упрощение соответствующего бюджетирования	• Излишне жесткие ограничения размера отчислений на формирование резервов и сроков их существования
Поддержка программ развития территориальных инновационных кластеров	• Использование успешного зарубежного опыта • Позитивное влияние на взаимодействие бизнеса, науки, образования и власти	• Избыточная ориентация на крупных государственных игроков (компании, научные центры, вузы) • Акцент на привлечение государственных ресурсов

Источник: составлено авторами.

Во-вторых, при несомненном позитивном влиянии предпринятых государством мер на развитие научно-производственной кооперации необходимо учитывать, что в существенной части случаев это развитие представляло собой «капитализацию» уже существующих хозяйственных связей, зачастую возникших еще в советский период.

В-третьих, характерной чертой практически всех финансовых механизмов (включая «квазигосударственную» поддержку со стороны институтов развития) является жесткая регламентация возможных путей использования выделяемых ресурсов, а также стремление жестко численно зафиксировать целевые результаты, что ограничивает внимание к возможным косвенным позитивным эффектам.

В целом, проведенный анализ совокупности применявшихся в последние полтора десятилетия инструментов государственной поддержки научно-производственной кооперации позволяет сделать *ряд замечаний*.

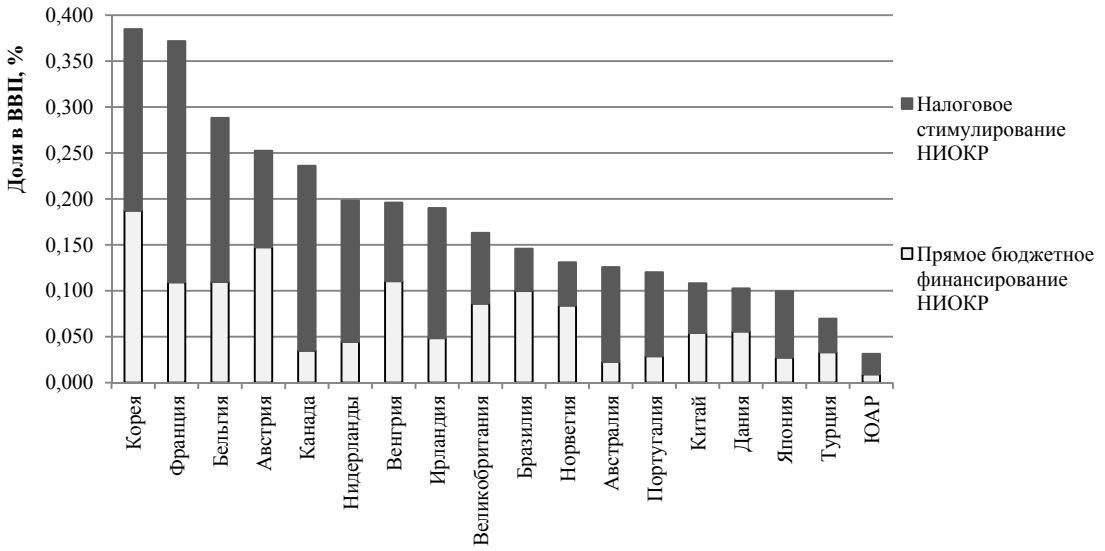
Первое. Для совокупности мер государственного стимулирования взаимодействия науки и бизнеса, как и для российской инновационной политики в целом, характерна чрезмерная «увлеченность» государства инструментами прямой финансовой поддержки. Примечательно, что некоторые из направлений реализуемой политики, изначально не предусматривавшие прямой финансовой поддержки (стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм, деятельность технологических платформ), с течением времени приобретали «финансовую составляющую».

Важно отметить, что во многих зарубежных странах значимую (нередко – основную) роль в стимулировании расходов бизнеса на НИОКР играют налоговые меры (*рис. 1*). В России же ситуация иная: в 2012 г. объем недополученных бюджетных доходов по упомянутым нами выше налоговым льготам составил лишь порядка 5 млрд руб., тогда как прямое бюджетное финансирование НИОКР в рамках выделенных инструментов стимулирования кооперации превысило 14 млрд руб.

Следует учитывать, что налоговые и финансовые инструменты поддержки имеют разную «целевую аудиторию» и, вообще говоря, приводят к различающимся результатам. Финансовые меры рассчитаны априори на меньший круг бенефициаров, чем налоговые стимулы, и при этом требуют затрат по отбору получателей поддержки и контролю расходования выделяемых им средств. В то же время, финансовые механизмы позволяют оказывать поддержку точечно и селективно, снижая риски для получателей[1]. Как свидетельствуют результаты эмпирических исследований, прямое бюджетное финансирование НИОКР обеспечивает более долгосрочные эффекты по сравнению с налоговыми стимулами[2]. Финансовая поддержка чаще «подталкивает» фирмы к инициированию новых проектов и

[1] См., например, Berube, C., Mohnen, P. Are firms that receive R&D subsidies more innovative? UNO-MERIT Working Paper Series № 15, 2007.
[2] Guellec, D., Van Pottlesberghe, B. The impact of public R&D expenditure on business R&D. Economics of Innovation and New Technologies, 2003, 12 (3).

способствует снижению рисков их реализации[1], тогда как налоговые инструменты преимущественно стимулируют вложения в уже существующие проекты[2].



Источник: (OECD, 2014).

Рис. 1. Государственное стимулирование расходов бизнеса на НИОКР в ряде зарубежных стран в 2012 г.

Второе. Экономический кризис 2008–2009 гг. ознаменовался для государства некоторым «переосмыслением» своей роли в обеспечении экономического развития и оптимальной для этого модели стимулирования инноваций. Если ранее инновационная политика строилась в рамках модели (условно назовем ее консолидирующей), предполагающей ориентацию на установленные государством приоритеты, существующих крупнейших игроков, обеспечение «осязаемых» социально экономических эффектов и создание специальных каналов государственной поддержки, то на этапе кризиса и посткризисного восстановления в действиях государства появились признаки новой, «поисковой» модели (*табл. 21*). Ее отличала ориентация на выявление новых направлений научно-технологического развития, новых драйверов роста, основанных на спросе бизнеса и общества, формирование новых групп интересов и «горизонтальный» характер взаимоотношений с государством[3].

[1] Симачев, Ю., Кузык, М., Фейгина, В. Государственная поддержка инноваций в России: что можно сказать о воздействии на компании налоговых и финансовых механизмов? - Российский журнал менеджмента, 2014, т.12, № 1.
[2] Guellec, D., Van Pottlesberghe, B. The impact of public R&D expenditure on business R&D. Economics of Innovation and New Technologies, 2003, 12 (3); Jaumotte, F., Pain, N. An Overview of Public Policies to Support Innovation. OECD Economic Department Working Paper No. 456, 2005.
[3] Simachev, Yu., Kiselev, V. Technology platforms: the case of a system innovation in Russia. OECD System Innovation Project Template workshop, Helsinki, Finland, November 29, 2013. http://www.iacenter.ru/publication-files/192/171.pdf

Таблица 21

Альтернативные модели формирования инновационной политики

Консолидирующая модель	Поисковая модель
Консолидация усилий на реализации уже сформировавшихся направлений технологического развития	Выявление новых перспективных направлений научно-технологического развития, новых драйверов роста, структуризация интересов бизнеса и науки
Основной драйвер – государственные приоритеты и программы	Основной драйвер – спрос бизнеса и общества
Воздействие государства происходит по «классической» схеме сверху вниз	Взаимоотношения с государством имеют характер горизонтальной координации
Ориентация на ключевых лидеров – экономических или научно-технологических	Ориентация на группы лидеров, в том числе формируемые
Участники объединяются вокруг лидеров	Участники объединены общим видением перспективного направления развития
Важны прямые результаты (число созданных фирм, объемы производства, экспорта, занятость)	Важны косвенные эффекты (демонстрационный, институциональный, согласованное видение), изменение отношения к инновациям
Сочетание инициативы «сверху» от государства и «снизу» от крупных компаний и организаций	Инициатива «снизу» от среднего и крупного бизнеса, предпринимательских объединений, бизнес-ассоциаций
Приоритет прямых инструментов поддержки	Существенное внимание косвенным и координационным инструментам

Источник: составлено авторами.

«Идеологии» поисковой модели изначально соответствовал целый ряд новых направлений и инструментов государственной инновационной политики, инициированных в период с 2008 по 2012 г.: нормативное стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм, «механизм 218», технологические платформы, территориальные инновационные кластеры и др. Однако на практике едва ли не все эти механизмы были реализованы в соответствии с принципами традиционной консолидирующей модели. Так, «мягкий» механизм стимулирования бюджетных учреждений вскоре «оброс» соответствующими целевыми показателями, а в рамках создания и деятельности технологических платформ отчетливо проявилась ориентация на установленные государством приоритеты, существующих крупнейших игроков, а также на выстраивание специальных каналов государственной поддержки.

Третье. Наряду с эволюцией государственной «кооперационной» политики в целом важно отметить существенное развитие целого ряда ее направлений и инструментов (*табл. 22*). При этом, однако, не во всех случаях результаты такого развития следует признать однозначно позитивными. Так, последовательное смягчение порядка списания расходов на НИОКР, а также дополнение уведомительного порядка создания внедренческих фирм бюджетными учреждениями более широкими правами последних по распоряжению имуществом, несомненно, расширяли потенциал использования этих механизмов и способствовали усилению их вклада в развитие научно-производственной кооперации. В случае с механизмом государственной поддержки кооперационных проектов компаний и вузов ситуация выглядит уже не столь однозначно. С одной стороны, расширение круга возможных партнеров бизнеса за счет государственных бюджетных учреждений позволило увеличить область применения «механизма 218». С другой стороны, уменьшение предельного объема поддержки сначала до 190 млн руб., а затем до 160 млн руб., сопровождавшееся к тому же введением негибкой схемы финансирования с максимумом на третьем году реализации проектов, напротив, сокращало потенциал полезного применения данного механизма. Наконец, проведенная

модификация механизма льготного списания расходов на НИОКР по специальному перечню, предусматривавшая предоставление отчетов в налоговые органы, существенно усложнила как его использование, так и администрирование.

Таблица 22

Развитие отдельных направлений государственного стимулирования научно-производственной кооперации

Направление	Состояние до изменений	Основные изменения	Результат
Смягчение порядка учета расходов на НИОКР при определении размера налогооблагаемой прибыли	Списание расходов на НИОКР в течение 3 лет; для НИОКР, не давших положительного результата, – 70% расходов	• Списание расходов на НИОКР, результаты которых используются в производстве, в течение 2 лет; списание расходов на НИОКР, не давших положительного результата, в полном объеме • Списание расходов на НИОКР в течение 1 года • Списание расходов на НИОКР в налоговом периоде их завершения	Расширение масштабов и потенциала воздействия
Стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм	Уведомительный порядок создания бюджетными учреждениями хозяйственных обществ	• Расширение прав бюджетных учреждений по распоряжению имуществом • Бесконкурсный порядок передачи бюджетными учреждениями имущества в аренду внедренческим фирмам • Возможность применения внедренческими фирмами упрощенной системы налогообложения • Снижение для внедренческих фирм ставок платежей во внебюджетные фонды	Расширение масштабов и потенциала воздействия
Льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню	Списание расходов на НИОКР в полуторакратном размере в период фактического осуществления	Необходимость предоставления в налоговые органы отчета о НИОКР	Усложнение применения и администрирования, сокращение масштабов
Поддержка кооперационных проектов по созданию высокотехнологичных производств («механизм 218»)	Поддержка партнерств компаний с вузами, максимальный объем поддержки – 300 млн руб. (100 млн руб. в год)	• Включение в число возможных партнеров государственных научных учреждений • Максимальный объем поддержки – 190 млн руб. (1-1 год – до 30 млн руб., 2-й год – до 60 млн руб., 3-й год – до 100 млн руб.) • Максимальный объем поддержки – 190 млн руб. (1-й год – до 30 млн руб., 2-й год – до 60 млн руб., 3-й год – до 100 млн руб.)	Расширение сферы применения, но ограничение масштабов и потенциала

Источник: составлено авторами.

Отметим также, что при формировании новых инструментов государственной политики нередко прослеживалась преемственность с инициированными ранее механизмами, но при этом воспроизводились как их преимущества, так и недостатки. В частности, программа поддержки кооперации малых инновационных фирм и научно-образовательных центров, осуществлявшаяся совместно Фондом содействия инновациям и Роснаукой, с одной стороны, воспроизводила одно из немаловажных преимуществ программы «ТЕМП», состоявшее в возможности участия в ней консорциумов малой фирмы и более крупного предприятия, с другой, – повторяла принципиальный недостаток программы «ПУСК», заключавшийся в раздельной и обособленной поддержке двух участников партнерского

проекта. Впрочем, в некоторых случаях при «конструировании» новых мер, вероятнее всего, принимался во внимание опыт применения ранее запущенных механизмов, в том числе и негативный, что позволяло избежать повторения их проблем. Так, механизм поддержки кооперационных проектов компаний и вузов «не унаследовал» ключевой недостаток инструментов финансирования НИОКР в интересах бизнеса, состоявший в том, что заказчиком исследований и разработок выступала не компания – их непосредственный «потребитель», а государство (*табл. 23*).

Таблица 23

Сопоставление основных механизмов финансовой поддержки инновационных проектов

Начало применения	**Важнейшие инновационные проекты государственного значения**	**Проекты коммерциализации технологии по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом**	**Кооперационные проекты по созданию новых производств (механизм 218)**
	2002	**2006**	**2010**
Объем бюджетного финансирования проекта	Формально – до 500 млн руб. (на практике в отдельных случаях – до 600 млн руб. и более)	Формально до 300 млн руб. (на практике – не более 260 млн руб.)	Сначала – до 300 млн руб., затем – до 190 млн руб., затем – 160 млн руб.
Продолжительность поддержки	Формально – до 4 лет (на практике в отдельных случаях – до 6 лет и более)	До 3 лет	До 3 лет
Требуемый уровень внебюджетного софинансирования	Изначально – не менее 50%, затем – не менее 60%	Не менее 70%	Не менее 50%
Масштабы применения	Точечные – несколько проектов в год	Средние – около 10 проектов в год	Существенные – до сотни проектов в год
Особенности	Масштабность и длительность проектов, жесткие требования к конечным результатам	Формирование тематики НИОКР по предложению бизнеса, конкурсный отбор исполнителей НИОКР	Участие в конкурсе партнерств компаний и вузов (затем также государственных научных учреждений); срок мониторинга превышает срока поддержки
Схема поддержки	Непосредственным получателем поддержки выступает головной исполнитель проекта, который привлекает необходимых соисполнителей	Непосредственным получателем поддержки выступает исполнитель НИОКР, определяемый государством	Непосредственным получателем поддержки выступает компания - инициатор проекта, которая финансирует НИОКР вузов (научных учреждений)

Источник: составлено авторами.

Четвертое. Преобладающая часть селективных мер государственного стимулирования научно-производственной кооперации (за исключением, главным образом, «узкоспециализированных» механизмов – ориентированных только на малый бизнес, вузы или бюджетные учреждения) характеризуются участием в них определенного круга «постоянных клиентов», представляющих собой, как правило, достаточно крупные компании с государственным участием, ведущие научные центры (отраслевые и академические) и отдельные вузы. Такая ситуация отражает широко распространенный эффект, именуемый в экономической литературе «эффектом Матфея»[1]. Суть его состоит в том, что государство при отборе получате-

[1] Falk, R. Measuring the Effects of Public Support Schemes on Firms' Innovation Activities. WIFO Working Paper, Austrian Institute of Economic Research, Vienna, 2006; Aschhoff, B. The effect of subsidies on R&D investment and success: do subsidy history and size matter? ZEW Discussion Paper 09-032, Mannheim, 2009; Antonelli, C., Crespi, F. Matthew effects and R&D subsidies: knowledge cumulability in high-tech and low-tech industries. Working Paper 11/2011, University 'Roma Tre', 2011.

лей поддержки в рамках нового инструмента (или раунда) в значительной степени ориентируется на наличие у компаний предыстории получения поддержки и успешного исполнения взятых на себя обязательств. В результате, происходит формирование достаточно узкого круга привлекательных (в терминах предоставления поддержки) для государства компаний, регулярно выступающих получателями государственного финансирования. Впрочем, при несомненном негативном влиянии «эффекта Матфея» на общее количество поддерживаемых государством компаний, на уровне бенефициаров наличие повторяющейся поддержки проявляется, скорее, позитивно[1].

Пятое. Принципиально важный вопрос, в существенной мере определяющий продуктивность оказываемой государством поддержки, состоит в том, насколько предоставленная поддержка являлась «дополнительной» для инновационной деятельности компаний. Иными словами, не привело ли получение поддержки к простому замещению («вытеснению») частных ресурсов государственными – при неизменной общей сумме расходов на НИОКР. При этом, если за рубежом эффект вытеснения чаще наблюдается в случае прямого государственного финансирования[2], то в российской практике он в примерно равной степени присущ и финансовым, и налоговым инструментам поддержки[3].

Получить исчерпывающий ответ на данный вопрос в настоящее время не представляется возможным – уже хотя бы в силу отсутствия практики какой-либо комплексной оценки результатов применения различных мер государственной инновационной политики (проводимые оценки охватывают, как правило, лишь прямые результаты поддержки и не позволяют судить об их «дополнительности»). Однако некоторое представление об этом можно получить на основе данных «субъективной статистики» – результатов опроса руководителей предприятий (*рис. 2*)[4].

Наибольшим «охватом» обследованных компаний вполне ожидаемо характеризовалась налоговая льгота в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню, тогда как наименьшим – технологические платформы и территориальные инновационные кластеры, что, впрочем, также неудивительно,

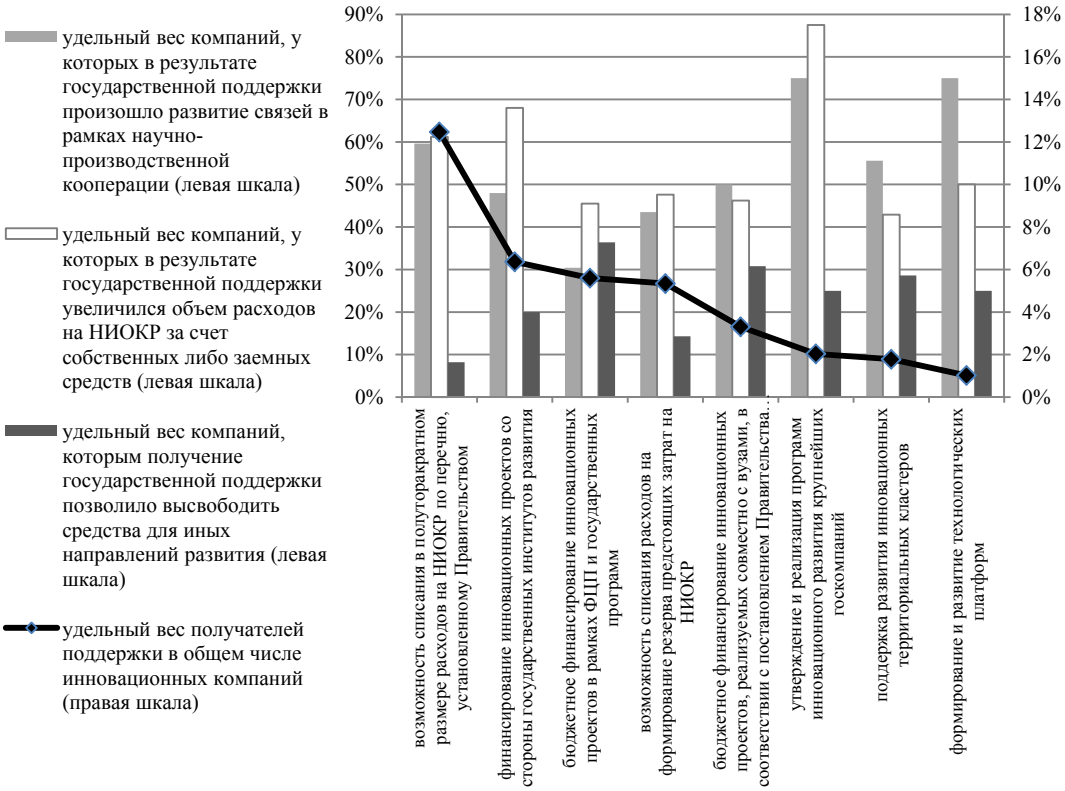
[1] Falk, R. Measuring the Effects of Public Support Schemes on Firms' Innovation Activities. WIFO Working Paper, Austrian Institute of Economic Research, Vienna, 2006; Aschhoff, B. The effect of subsidies on R&D investment and success: do subsidy history and size matter? ZEW Discussion Paper 09-032, Mannheim, 2009.

[2] См., например, David, P., Hall, B., Toole, A. (). Is Public R&D a Complement or Substitute for Private R&D? A Review of the Econometric Evidence. Research Policy, 2000, 29 (4-5); Lach, S. Do R&D subsidies stimulate or displace private R&D? Evidence from Israel. The Journal of Industrial Economics, 2002, 50 (4).

[3] Simachev, Yu., Kuzyk, M., Feygina, V. Public Support for Innovation in Russian Firms: Looking for Improvements in Corporate Performance Quality. International Advances in Economic Research, 2015, vol. 21, issue 1.

[4] Используемый нами массив данных получен в результате анкетного обследования 652 российских производственных компаний, проведенного во второй половине 2012 г. по заказу Межведомственного аналитического центра Центром конъюнктурных исследований ИСИЭЗ НИУ ВШЭ. Опрос был ориентирован, в том числе, на оценку воздействия на компании различных мер государственного стимулирования инноваций. Из примерно двух десятков рассматривавшихся мер 8 имели отношение к стимулированию научно-производственной кооперации (см. *рис. 2*).

поскольку оба эти направления поддержки возникли лишь незадолго до момента проведения опроса.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Межведомственного аналитического центра.

Рис. 2. Масштабы и эффекты применения отдельных мер государственного стимулирования инноваций

Однако развитие научно-производственной кооперации у поддержанных компаний чаще всего происходило на фоне как применения названной льготы по налогу на прибыль, так и участия в формировании технологических платформ и территориальных инновационных кластеров, а также было связано с утверждением и реализацией программ инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием. Для последнего механизма – наряду с поддержкой со стороны государственных институтов развития, а также опять-таки со льготой по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню, – характерна положительная связь с дополнительными расходами поддержанных компаний на НИОКР. Наконец, вытеснение ресурсов государственными наиболее часто наблюдалось при использовании инструментов прямого бюджетного финансирования. Интересно, что если для всей совокупности мер налогового стимулирования инноваций эффект вытеснения достаточно

значим[1], то применительно к льготам по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР эта проблема явно отходит на второй план.

* * *

В заключение представляется важным отметить, что на сегодняшний день в мире накоплен большой опыт эмпирической оценки воздействия на компании различных инструментов стимулирования инноваций. Сложилась практика проводить такую оценку в разрезе нескольких групп эффектов, включающих изменение ресурсов для инноваций, прямые результаты инноваций, изменение конкурентоспособности компаний, поведенческие изменения. Особую роль здесь играет оценка эффектов «поведенческой дополнительности», связанной преимущественно с внутренними и плохо формализуемыми факторами – особенностями организационной структуры компаний, интересами и мотивациями различных сторон, потенциалом компании к обучению новым знаниям и восприятию новых технологий. Именно поведенческие изменения определяют устойчивость воздействия на компании механизмов стимулирования.

Целесообразно введение в российскую практику оценки «поведенческой дополнительности» и развитие соответствующей методологии. Это позволило бы обеспечить более объективный анализ и сопоставление влияния различных механизмов стимулирования на инновационную деятельность компаний.

За рубежом эмпирические исследования по оценке инновационной политики глубоко имплементированы в систему принятия решений – такие исследования носят регулярный характер, проводятся на основе статистических данных по длительным периодам наблюдений (более 10 лет), результаты оценки публичны, идет постоянное межстрановое сопоставление полученных результатов. В связи с этим согласно российской инновационной политике важным представляется введение системы регулярной оценки влияния на компании механизмов поддержки инноваций. Применительно к инициированию новых механизмов стимулирования инноваций для оценки потенциальных бенефициаров и возможных эффектов необходимо развитие методологии и практики ex-ante оценок.

Все это создало бы основу для накопления и обсуждения исследовательских результатов, улучшения понимания специфики их влияния на российские компании, расширения процессов обучения на основе реализуемых инициатив и перераспределения ресурсов в интересах масштабирования успешных практик.

Значимым фактором повышения результативности механизмов стимулирования является их стабильность в течение длительного времени и дружественность. Именно в этом случае они становятся элементом бизнес-планирования и принятия упреждающих решений в компаниях. Отмечая, что есть существенные резервы в повышении эффективности механизмов стимулирования, необходимо признать, что не менее важным для развития инновационной деятельности ком-

[1] Simachev, Yu., Kuzyk, M., Feygina, V. Public Support for Innovation in Russian Firms: Looking for Improvements in Corporate Performance Quality. International Advances in Economic Research, 2015, vol. 21, issue 1.

паний является совершенствование институциональной среды, развитие конкуренции и рынка труда, повышение предсказуемости государственной социально-экономической политики.

6.5. Рынок недвижимости Российской Федерации

6.5.1. Рынок земельных участков

По данным Росреестра, площадь земель, находящихся в собственности граждан РФ, продолжает уменьшаться и на 1 января 2014 г. составила 117044,5 тыс. га, или 6,84% земель Российской Федерации против 118281,9 тыс. га (6,92%) на 1 января 2013 г. (*табл. 24*). Площадь земель в государственной и муниципальной собственности и собственности юридических лиц, напротив, прирастает. В собственности юридических лиц площадь земельных участков увеличилась за год на 1,2 млн га и составила 15,92 млн га, или 0,93% земель РФ. В государственной и муниципальной собственности площадь земельных участков увеличилась на 37,9 тыс. га. Земельные доли граждан (включая 656,6 тыс. га в общей совместной собственности) на 1 января 2014 г. уменьшились на 2,6 млн га и составили в земельном фонде страны 5,4% (92,3 млн га), или 69,4% земель, находящихся в частной собственности в целом по стране (*табл. 24*). Уменьшение площади земель на праве долевой собственности полагается фактором положительным, так как земли долевой собственности в силу неполноты права долевой собственности используются неэффективно.

Таблица 24

Структура земель Российской Федерации по формам собственности, 2011–2014 гг.

Форма собственности		01.01.2011		01.01.2012		01.01.2013		01.01.2014	
		млн га	%	млн га	%	млн га	%	млн га	%
В государственной и муниципальной собственности		1576,4	92,2	1576,7	92,2	1576,8	92,22	1576,9	92,23
В собственности граждан		121,4	7,1	119,6	7	118,3	6,92	117	6,84
в том числе:	земельные доли граждан	100,8	5,9	97,6	5,7	94,9	5,55	92,3	5,4
	на иных правах собственности граждан	20,6	1,2	22	1,3	23,4	1,37	24,7	1,44
В собственности юридических лиц		12,1	0,7	13,5	0,8	14,7	0,86	15,9	0,93
ВСЕГО в частной собственности		133,4	7,8	133,1	7,8	133	7,78	132,9	7,77

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2013 году».

В 14 субъектах РФ доля приватизированного земельного фонда на 1 января 2014 г. превысила 40% земельного фонда субъекта. Это в основном южные и юго-западные области. В 15 субъектах Российской Федерации доля приватизированных земель составляет менее 0,40%. Южный федеральный округ имеет наибольший показатель – 43,32%, наименьший у Дальневосточного – 0,33%; среднее зна-

чение по Российской Федерации – 6,85%. В Москве в собственности граждан находится 14,14% земли, а в Санкт-Петербурге – 6,41% (*табл. 25)*.

Таблица 25

Уровень приватизации земель по федеральным округам и субъектам РФ на 1 января 2014 г.*

Федеральные округа, субъекты РФ	Общая площадь, тыс. га	В собственности граждан, тыс. га	В собственности юридических лиц, тыс. га	Уровень приватизации гражданами, %	Уровень приватизации юр. лицами, %	Место по уровню приватизации гражданами
Южный	42087,6	18230,3	1569,8	43,32	3,73	***I***
Ростовская обл.	10096,7	6196,8	624,3	61,37	6,18	1
Волгоградская обл.	11287,7	6399,5	337,7	56,69	2,99	4
Астраханская обл.	4902,4	892,4	89,2	18,20	1,82	38
Центральный	65020,5	19357,6	5304,5	29,77	8,16	***II***
Орловская обл.	2465,2	1296,2	200	52,58	8,11	6
Воронежская обл.	5221,6	2598,8	405,2	49,77	7,76	7
Московская обл.	4432,9	737,1	532,5	16,63	12,01	41
г. Москва	256,1	36,2	10	14,14	3,90	43
Костромская обл.	6021,1	487,4	119,7	8,09	1,99	51
Приволжский	103697,5	30836	4880,1	29,74	4,71	***III***
Оренбургская обл.	12370,2	7251,2	301,5	58,62	2,44	3
Саратовская обл.	10124	5522,5	825,7	54,55	8,16	5
Пермский край	16023,6	1270,1	329,8	7,93	2,06	52
Северо-Кавказский	17043,9	4231,9	480,2	24,83	2,82	***IV***
Ставропольский край	6616	3931,2	457,2	59,42	6,91	2
Карачаево-Черкесская Республика	1427,7	265,2	6,7	18,58	0,47	37
Республика Дагестан	5027	4,1	1,6	0,08	0,03	76
Российская Федерация	1709825,0	117045	15919,7	6,85	0,93	***V***
Сибирский	514495,3	29293,4	1829,4	5,69	0,36	***VI***
Алтайский край	16799,6	6268,9	338,7	37,32	2,02	18
Омская обл.	14114	4584,1	536,6	32,48	3,80	25
Республика Тыва	16860,4	68,1	3,1	0,40	0,02	69
Уральский	181849,7	8909	830,1	4,90	0,46	***VII***
Курганская обл.	7148,8	2990,3	233,4	41,83	3,26	12
Челябинская обл.	8852,9	2925	184,1	33,04	2,08	24
Ямало-Ненецкий а.о.	76925	1,4	0,7	0,00	0,00	81
Северо-Западный	168697,2	4139,6	691,2	2,45	0,41	***VIII***
Калининградская обл.	1512,5	449,1	140,6	29,69	9,30	27
Псковская обл.	5539,9	1487,6	143,6	26,85	2,59	29
г. Санкт-Петербург	140,3	9	23,7	6,41	16,89	54
Мурманская обл.	14490,2	6,8	4,3	0,05	0,03	78
Ненецкий а.о.	17681	0,2	0,1	0,00	0,00	82
Дальневосточный	616932,9	2046,7	334,4	0,33	0,05	***IX***
Приморский край	16467,3	700,3	151,3	4,25	0,92	58
Еврейская авт. обл.	3627,1	104,8	1,1	2,89	0,03	60
Чукотский а.о.	72148,1	0,1	0,2	0,00	0,00	83

* 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 обл., Москва и Санкт-Петербург.
Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2013 году».

К началу 2014 г. 7882,6 тыс. семей обеспечено в целях индивидуального жилищного строительства земельными участками общей площадью 987,5 тыс. га, что больше по количеству семей на 1,37%, а по площади – на 2,46%, чем в 2012 г. 29,4% земель под индивидуальное жилищное строительство предоставлено гражданам (2317,5 тыс. семей) на уже несуществующих правах пожизненного насле-

дуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования и срочного пользования государственными землями, включая земли, не имеющие оформленных прав (*табл. 26*).

Таблица 26

Структура собственности на земли, предоставленные для индивидуального жилищного строительства, 2011–2013 гг.

	2011		2012		2013	
	Тыс. га	%	Тыс. га	%	Тыс. га	%
В частной собственности	514,3	55,3	546,2	56,7	576,9	58,4
В государственной и муниципальной собственности, в том числе:	416,5	44,7	417,6	43,3	410,6	41,6
в постоянном бессрочном пользовании	206,2	22,2	202,7	21,0	197,4	20,0
в аренде	110,8	11,9	119,1	12,3	120,4	12,2
в безвозмездном срочном пользовании (временном пользовании)	2,2	0,2	3,5	0,4	2,5	0,2
в пожизненном наследуемом владении	56,2	6	54,8	5,7	54,0	5,5
без оформления права на землю	41,1	4,4	37,5	3,9	36,3	3,7
Итого	930,8	100	963,8	100	987,5	100

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2013 году».

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. 3*). Превышение объема регистрации по «дачной амнистии» за IV кв. 2014 г. по сравнению с IV кв. 2013 г. не изменило ситуацию за год: в 2014 г. осуществлен 352721 регистрационный акт, что на 9,51% меньше, чем за 2013 г. Отсутствие надлежащей регистрации права собственности исключает возможность использования участков в экономическом обороте и обложения собственника налогом на недвижимость.

Источник: Росреестр.

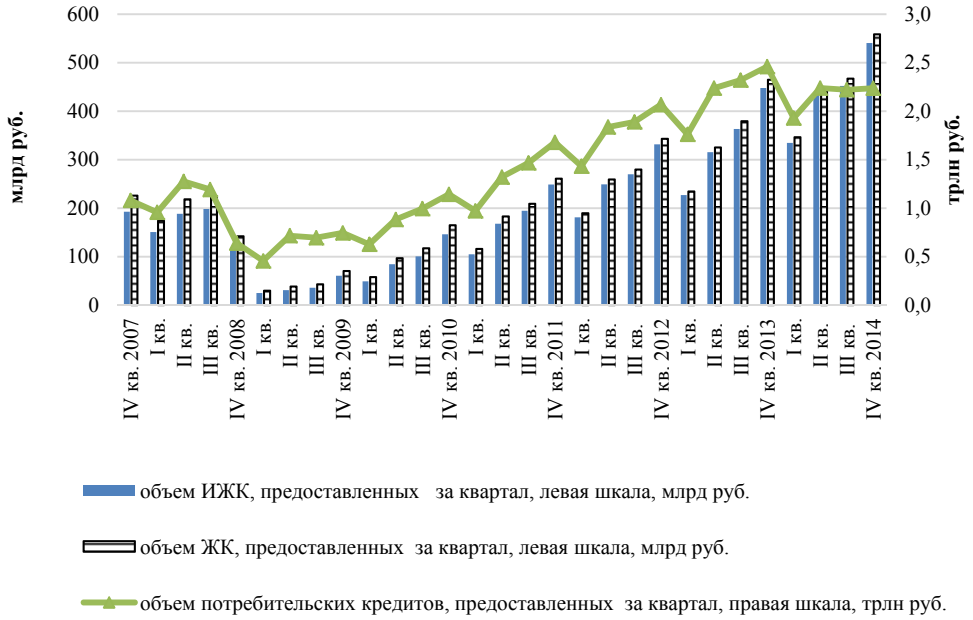
Рис. 3. Динамика регистрации в упрощенном порядке прав граждан на земельные участки

По данным Росреестра, итоговый объем регистраций права собственности физических лиц на земельные участки (5992002 акта) за 2014 г. увеличился по сравнению с 2013 г. на 2,65%. Количество зарегистрированных прав юридических лиц на земельные участки увеличилось на 5,14%, составив на 1 января 2015 г. 291663 акта. Аренда земельных участков физическими лицами (78473 акта) за 2014 г. уменьшилась на 8,29% по сравнению с 2013 г., а аренда юридическими лицами (44237 актов) уменьшилась на 34,42%.

По сравнению с 2013 г. за 2014 г. количество зарегистрированных ипотек земельных участков для физических лиц (694657 актов) выросло на 26,11%, а для юридических лиц (151161 акт) уменьшилось на 7,66%.

6.5.2. Жилищное кредитование

В 2014 г., по данным ЦБ РФ, 629 кредитных организаций предоставили 1012301 ипотечный жилищный кредит (ИЖК) на сумму 1762,523 млрд руб., что превышает объем ИЖК, предоставленных в 2013 г., на 22,7% по количеству кредитов и на 30,18% в денежном выражении. Темпы роста ИЖК в 2014 г. близки к показателям за 2013 г. (прирост по количеству кредитов в 19,27% и по объему в денежном выражении – в 31,20%). В IV кв. 2014 г. представлено ИЖК на сумму 540,661 млрд руб., что на 20,7% больше, чем за IV кв. 2013 г. (*рис. 4*).

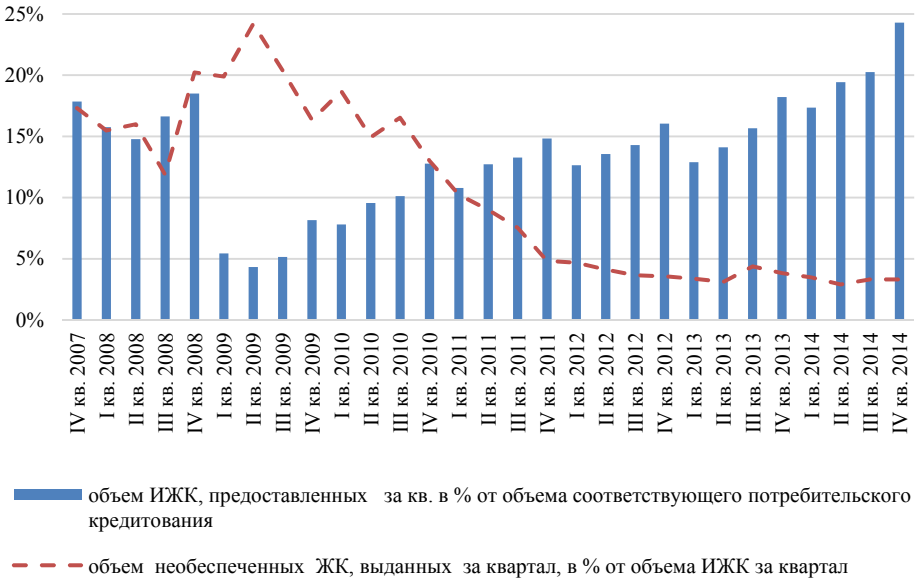


Источник: ЦБ РФ.

Рис. 4. Динамика выдачи ипотечных кредитов физическим лицам, 2007–2014 гг.

Объем потребительского кредитования за 2014 г. уменьшился на 1,75%. Доля выданных за год ИЖК в объеме потребительских кредитов выросла за 2014 г. на 5,02 п.п. по сравнению с 2013 г. и достигла 20,44%, против 16,13% за 2008 г. Доля

ИЖК в объеме потребительского кредитования за квартал составила 24,29% за IV кв. 2014 г. и по сравнению с IV кв. 2013 г. увеличилась на 6,08 п.п. (*рис. 5*). Тенденция снижения доли необеспеченных жилищных кредитов (НЖК) в объеме ЖК сохранилась с некоторыми колебаниями и в 2014 г. Доля НЖК в объеме ИЖК была в IV кв. 2014 г. меньше доли НЖК в IV кв. 2013 г. на 0,52 п.п. Эта тенденция поддерживается требованиями ЦБ РФ к резервам по необеспеченным кредитам (Положение № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности»).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 5. Динамика соотношений между объемами потребительского и жилищного кредитования, 2007–2014 гг.

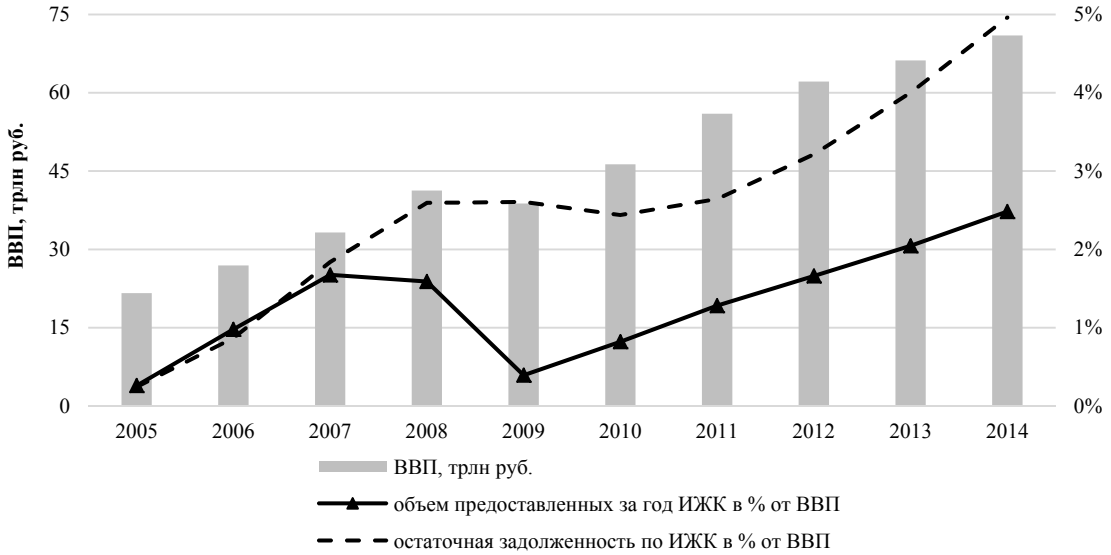
По данным Росреестра, представленным ОАО «АИЖК» (*рис. 6*), в III кв. 2014 г. доля объектов недвижимости, обремененных ипотекой, в общем количестве объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем, увеличилась относительно III кв. 2013 г. на 3,1 п.п. и составила 27,7%, т.е. более четверти квартир приобретены с использованием ипотеки. Количество прав собственности на жилые помещения, зарегистрированных в сделках с жильем, в эти сроки практически не изменилось (на 0,1% меньше) и составило 1086753 правовых акта.

Объем предоставленных за 2014 г. ИЖК в долях от соответствующего значения ВВП увеличился до 2,48% против 2,05% за 2013 г. и превысил максимальное историческое значение за 2007 г. на 0,81 п.п. (*рис. 7*). Задолженность по ИЖК на 1 января 2015 г. составила 4,96% от соответствующего ВВП, что на 0,96 п.п. превышает значение на 1 января 2014 г. (*рис. 7*). Доля задолженности по ИЖК в ВВП Евросоюза порядка 40%, США – 50%, Великобритании – 60%. Всемирный банк

считает для стран среднего уровня развития ориентиром долю ИЖК в ВВП порядка 25%.

Источник: ОАО «АИЖК» по данным Росреестра.

Рис. 6. Динамика количества объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем (шт.), и доли объектов недвижимости, обремененных ипотекой, в общем количестве объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем (%)



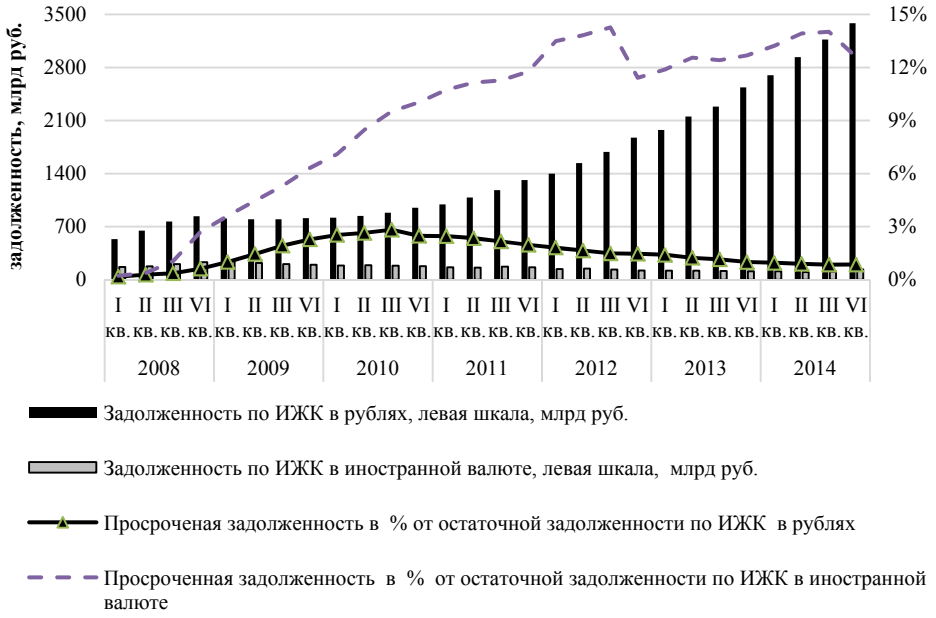
Источник: ЦБ РФ.

Рис. 7. Динамика ипотечного жилищного кредитования в % от ВВП

На 1 января 2015 г. задолженность по ИЖК в рублях увеличилась на 33,38% по сравнению с 1 января 2014 г. и составила 3383,7 млрд руб. (*рис. 8*). При существенном росте портфеля ИЖК в рублях просроченная задолженность по этим кредитам (27,205 млрд руб.) увеличилась лишь на 13,8%, а в процентах относительно остаточной задолженности составила 0,86%, что на 0,15 п.п. меньше, чем на 1 января 2014 г. Последнее свидетельствует о повышении качества портфеля рублевых ипотек.

Качество портфеля ИЖК в иностранной валюте, оставаясь значительно ниже качества рублевых кредитов за 2014 г., даже несколько улучшилось. Задолженность (136,37 млрд руб.) увеличилась на 21,77% при одновременном увеличении просроченной задолженности (17,14 млрд руб.) на 20,67%, при этом просроченная задолженность в процентах от остаточной снизилась за 2014 г. на 0,12 п.п., до 12,57% (*рис. 8*). Доля просроченной задолженности по ИЖК в иностранной валюте от суммарной просроченной задолженности варьируется в 2014 г. от 34,6 до 40,22%. На 1 января 2015 г. эта доля составила 37,19%, снизившись за декабрь на 3,3 п.п.

Суммарная просроченная задолженность в процентах от суммарной остаточной задолженности на 1 января 2015 г. составила 1,31%.

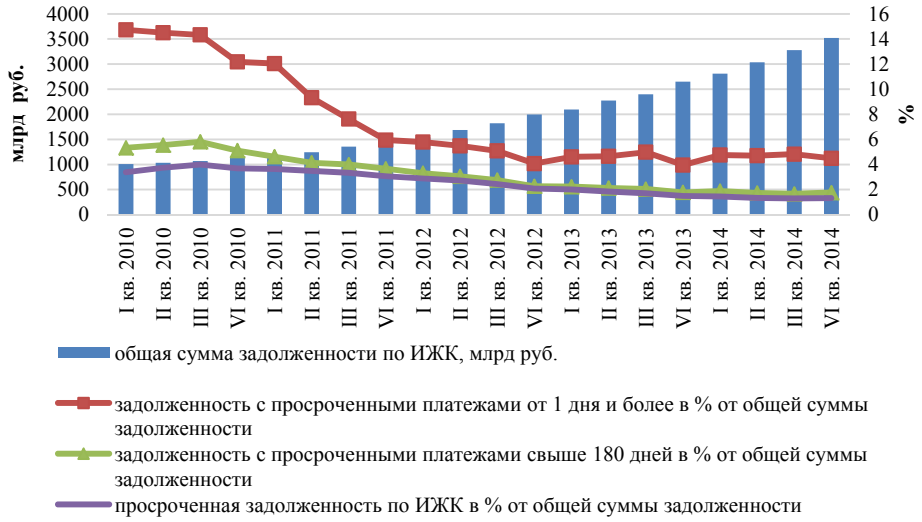


Источник: ЦБ РФ.

Рис. 8. Динамика остаточной и просроченной задолженностей по ипотечным жилищным кредитам

Доля задолженности ИЖК с просроченными платежами от 1 дня и более в общей сумме задолженности на 1 января 2015 г. составила 4,49%, что на 0,54 п.п. больше, чем на 1 января 2014 г. Наряду с этим доля задолженности по ИЖК с просроченными платежами свыше 180 дней (задолженность по дефолтным креди-

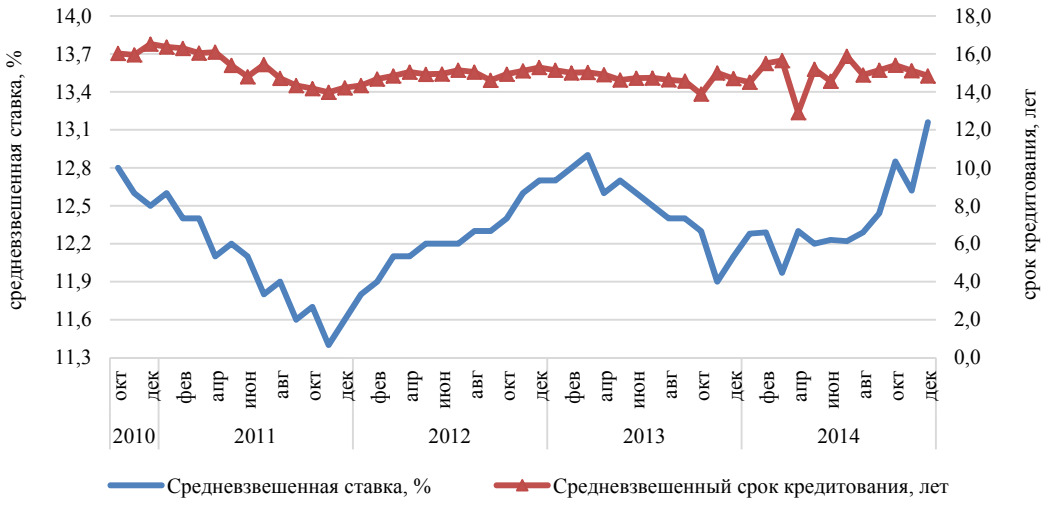
там) в общей сумме задолженности продолжала снижаться и на 1 января 2015 г. составила 1,76%, на 0,02 п.п. меньше, чем на 1 января 2014 г. (*рис. 9*).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 9. Динамика задолженности по ИЖК по срокам задержки платежей

Средневзвешенная ставка по выданным в течение месяца ИЖК в рублях в 2014 г., начиная с минимального значения в 11,97% в марте, увеличилась до 13,16% в декабре (*рис. 10*). Средневзвешенный срок кредитования по выданным в течение месяца ИЖК в рублях в 2014 г. варьировал от 12,9 года до 15,9 года (*рис. 10*).



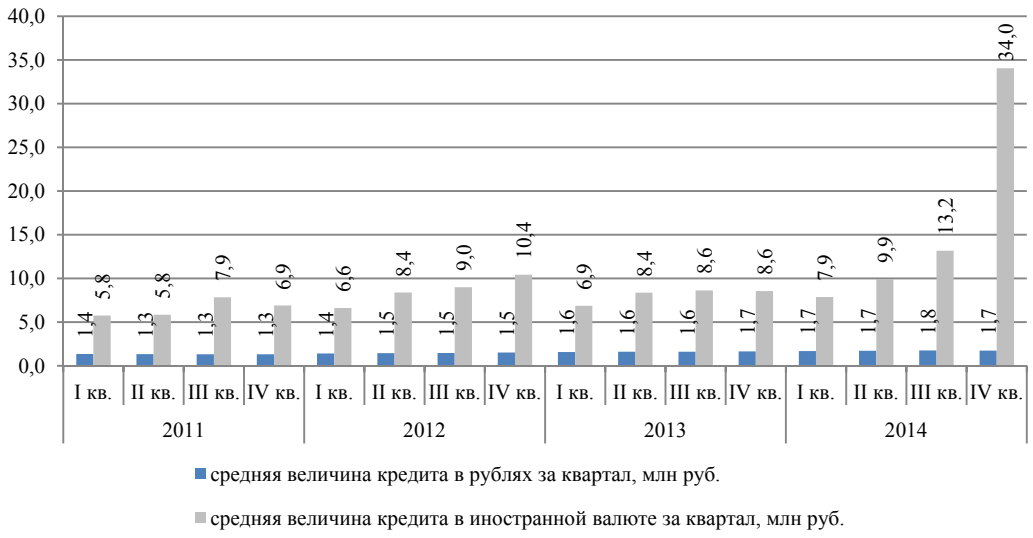
Источник: ЦБ РФ.

Рис. 10. Средневзвешенные ставка и срок кредитования по ИЖК в рублях, выданным в течение месяца

Средневзвешенная ставка по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте на 1 января 2015 г. снизилась до 9,25%, при наибольшем значении ставки в 9,84% на 1 февраля 2014 г. Средневзвешенный срок кредитования по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте на 1 января 2015 г. составил 12,2 лет.

В 2014 г. доля объема выданных с начала года в иностранной валюте ИЖК в общем объеме ИЖК и доля задолженности по ИЖК в иностранной валюте в общей задолженности варьируются на уровне 0,5% и 4,0% соответственно и на 1 января 2015 г. составили 0,61% и 3,87%.

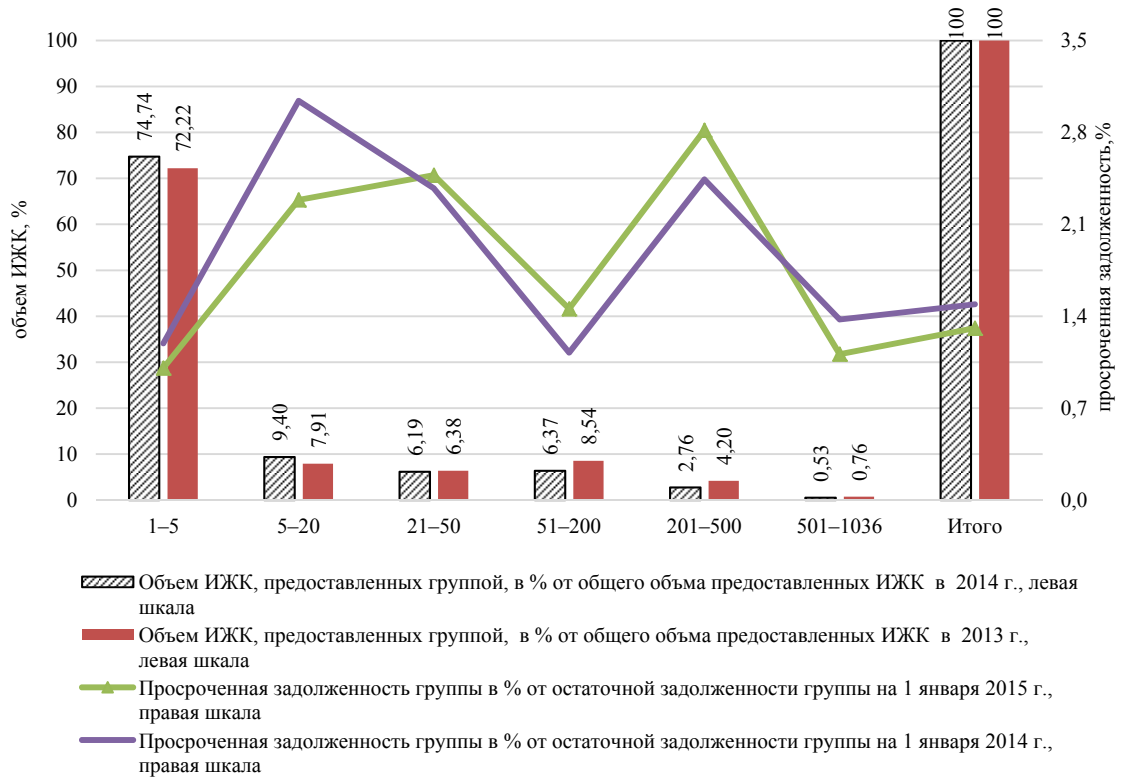
Средняя величина ипотечного кредита в иностранной валюте за IV кв. 2014 г. увеличилась до 34 млн руб., превысив ИЖК в рублях (1,74 млн руб.) почти в 20 раз *(рис. 11*).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 11. Средние за квартал величины ИЖК в рублях и иностранной валюте

Доля первой группы из пяти кредитных организаций (с наибольшими активами) в общем объеме предоставленных в 2014 г. ИЖК составила 74,74%, прибавив 2,52 п.п. относительно 2013 г. *(рис. 12)* и 8,75 п.п. относительно 2012 г., что свидетельствует о продолжающейся концентрации ипотечного рынка. При снижении доли просроченной задолженности ИЖК в общей задолженности по РФ (1,31% на 1 января 2015 г. против 1,49% за 2013 г. и 2,08% за 2012 г.) «лидерство» перехватила у второй группы пятая по размеру активов группа организаций. У нее наибольшее значение доли просроченной задолженности (2,82%), т.е. наиболее рискованный портфель ИЖК. На 1 января 2014 г. две первые группы (20 кредитных организаций из 629) занимают 84,14% российского рынка ИЖК (*рис. 12*).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 12. Динамика объемов ИЖК, выданных физическим лицам, и просроченной задолженности по группам кредитных организаций, ранжированных по величине активов, 2013–2014 гг.

На 1 июля 2014 г. средствами заемщиков досрочно погашено ИЖК на сумму 154,6 млрд руб., что на 36,8% больше, чем на 1 июля 2013 г. От объема предоставленных в первом полугодии ИЖК эта сумма составляет 20,1% и в общем объеме досрочно погашенных ИЖК – 76,42%, что на 0,39 п.п. меньше, чем в первом полугодии 2013 г. Средствами, полученными от реализации заложенного имущества, досрочно погашено ИЖК на сумму 1,98 млрд руб., что на 21,56% меньше, чем за первое полугодие 2013 г.

В 2014 г. ОАО «АИЖК» сохранило объем рефинансирования ИЖК на уровне 2013 г. Рефинансировано 32392 кредитов на сумму 50,27 млрд руб., что в денежном выражении на 4,73% больше, а по количеству на 0,98% меньше, чем в 2013 г. Относительно 2012 г. ОАО «АИЖК» рефинансировало ИЖК на 17,57% меньше в денежном выражении и на 40,04% меньше по количеству ипотек. Средневзвешенная ставка выкупа Агентством закладных составила при этом за 2014 г. 10,7%, а по специальным продуктам – 10%, в частности, по программе «Военная ипотека» – 9,7%. Всего за 2014 г. в рамках реализации специальных ипотечных программ агентство рефинансировало 16495 ипотечных кредитов на сумму 29,5 млрд руб. (в том числе по программе «Военная ипотека» – 6,8 тыс. кредитов на сумму 14,97 млрд руб.). Доля ипотечных кредитов, рефинансированных ОАО «АИЖК» в рамках социальных ипотечных программ, составила 50,92% от общего объема де-

ятельности агентства на первичном рынке в количественном и 58,69% – в стоимостном выражении.

В рамках программы «Стимул» по состоянию на 1 января 2015 г. действующие обязательства ОАО «АИЖК» по предоставлению займов банкам, кредитующим проекты строительства жилья, составили 51,5 млрд руб. Всего с 01.10.2009 г. агентством заключено соглашений на 119,4 млрд руб., по которым предусматривается строительство 6,9 млн кв. м жилых помещений.

Рост жилищной ипотеки в условиях макроэкономического кризиса – признак того, что ипотечный кредит становится инвестиционным средством, средством сохранения накоплений. В перспективе такая ситуация ведет к росту цен на жилье, что, в свою очередь, снижает краткосрочные риски жилищного кредитования и тем самым стимулирует снижение требований к заемщикам, т.е. появление низкокачественных, с высокими рисками, кредитов. Близкая по содержанию схема развития событий привела к ипотечному кризису 2008 г. во многих странах ОЭСР.

6.5.3. Строительство, ввод и предложение нового жилья

В жилищном строительстве в минувшем 2014 г. наблюдался наивысший за период после предыдущего финансово-экономического кризиса прирост объемов ввода жилья (на 14,9% по сравнению с 2013 г.). Однако в течение всего года наблюдалась нисходящая поквартальная динамика объемов ввода по отношению к показателям 2013 г.

Всего в 2014 г. введено в эксплуатацию 1080,3 тыс. квартир общей площадью 81,0 млн кв. м (*табл. 27*).

Таблица 27

Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2014 гг.

Год	Млн 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	81,0	114,9	267,3

Источник: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб./ Росстат, М., 2007, с. 507; Российский статистический ежегодник. 2011: Стат. сб./ Росстат, М., 2011, с. 461; О жилищном строительстве в 2014 году, www.gks.ru, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Индивидуальными застройщиками в 2014 г. введено 260,3 тыс. жилых домов общей площадью 35,2 млн кв. м, что на 14,8% больше, чем в 2013 г. Прирост индивидуального домостроения соответствовал жилищному строительству в целом,

а его доля в общей площади завершенного строительством жилья составила в целом по России – 43,5%.

Позитивная динамика жилищного строительства наблюдалась в подавляющем большинстве регионов страны, включая почти все регионы, где совокупные объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м (*табл. 28*).

Таблица 28

Динамика ввода жилья в регионах России в 2014 г.
(упорядочено по темпам ввода)

Регион	Темпы ввода жилья, % к 2013 г.
Чеченская Республика	в 3,1 раза
Калининградская область	175,7
Оренбургская область	145,6
Волгоградская область	140,0
Свердловская область	138,3
Новосибирская область	128,1
Санкт-Петербург	126,3
Краснодарский край	120,3
Ленинградская область	117,9
Липецкая область	117,6
Саратовская область	115,7
Воронежская область	115,6
Тюменская область (с автономными округами)	114,0
Белгородская область	113,6
Челябинская область	113,6
Московская область	111,5
Пермский край	109,9
Ростовская область	109,0
Самарская область	108,7
Дагестан	107,2
Башкортостан	106,7
Красноярский край	105,9
Москва	105,8
Нижегородская область	103,3
Кемеровская область	100,7
Татарстан	100,2
Ставропольский край	80,1

Источник: О жилищном строительстве в 2014 году, www.gks.ru.

Как следует из *табл. 28*, динамика ввода жилья, существенно превышающая среднероссийскую (более 20%), имела место в Чечне, Калининградской, Оренбургской, Волгоградской, Свердловской, Новосибирской областях, Санкт-Петербурге и Краснодарском крае. В то же время в Кемеровской области и Татарстане прирост объемов жилищного строительства не превысил 1%, а в Ставропольском крае произошло падение объемов ввода жилья.

Московская область сохранила свое лидерство среди российских регионов по абсолютной величине ввода жилья. Удалось это и Москве, занимавшей 3-е место по стране (более 3,3 млн кв. м ввода в истекшем году) после Подмосковья (около 8,3 млн кв. м) и Кубани (4,75 млн кв. м). Удельный вес столичного региона в совокупном объеме жилищного строительства по стране составил 14,3%, из которых основная часть приходится на Московскую область (10,2%), а доля собственно Москвы – 4,1%. Вплотную к столице России по величине данного показателя

приблизились Санкт-Петербург и Тюменская область[1], где объемы ввода жилья превысили 3 млн кв. м.

Существенный прирост жилищного строительства по итогам 2014 г. однозначно следует рассматривать как большое достижение. В пользу этого свидетельствуют и удвоение годового темпа ввода по сравнению с 2013 г., и физические объемы жилищного строительства, и опережение в выполнении федеральной целевой программы (ФЦП) «Жилище» на 2011–2015 гг.

За весь период с начала 2000-х годов только в 2006–2007 гг. наблюдались более высокие темпы объемов ввода жилья. Если в первые два годы восстановительного роста после предыдущего кризиса (2011–2012 гг.) наконец удалось добиться превышения абсолютной величины этого показателя над объемами ввода жилья за 1990 г. (61,7 млн кв. м), а в 2013 г. приблизиться к лучшим для позднего советского периода показателям 1988–1989 гг. (71–72 млн кв. м), то в 2014 г. они были существенно превышены[2]. Достижение важнейшего для ФЦП «Жилище» целевого индикатора по объему ввода жилья, намеченного на 2015 г. (71 млн кв. м), состоялось на 2 года ранее.

Однако все это ни в коей мере не является автоматической гарантией для сохранения позитивных тенденций в будущем, тем более в новых, более сложных условиях развития российской экономики в целом. В связи с этим не лишним будет напомнить, что в период предыдущего кризиса по итогам 2008 г. наблюдался рост жилищного строительства, который сменился падением в последующие два года, в результате чего объемы ввода жилья сократились примерно на 9% относительно показателя 2008 г.

Дальнейшие перспективы развития жилищного строительства пока не вполне ясны. С точки зрения влияния баланса спроса и предложения на рынке на объемы ввода жилья необходимо учесть, что при снижении доходов населения, а также повышении стоимости кредитования для домохозяйств и застройщиков последние в ближайшие 2 года будут вынуждены уменьшать объем вводимых площадей, поведут более консервативную политику, продолжат строить только самые прибыльные объекты, предпочитая в течение некоторого времени не инициировать новые проекты. Первые признаки этого наблюдаются уже сегодня, тогда как объемы ввода растут вследствие строительного бума 2011–2012 гг., а через 2 года падение строительной активности может привести к явному уменьшению объемов ввода жилья.

По оценке Минстроя России, в 2015 г. в стране может быть введено в строй порядка 76 млн кв. м жилья, т.е. допускается спад примерно в тех же пределах, что и в 2009 г. Однако сложности в банковском секторе могут повлиять на строитель-

[1] Имеется в виду территория Тюменской области (вместе с Ханты-Мансийским-Югра (ХМАО) и Ямало-Ненецким автономными округами (ЯНАО)), причем собственно в Тюменской области (без автономных округов) и ХМАО в отдельности объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м.

[2] При этом необходимо отметить, что само по себе такое достижение не тождественно повышению доступности жилья для основной массы населения ввиду гораздо большей дифференциации существующих и желаемых жилищных условий, вытекающей из различий в денежных доходах домохозяйств, а также изменений в структуре ввода жилья. В настоящее время строится меньше жилых единиц большей площади. Так, в 1988–1989 гг. в РСФСР ежегодно вводилось более 1,2 млн квартир, а в 2014 г. при рекордном объеме ввода жилья по метражу их построено менее 1,1 млн ед.

ную отрасль и имеющиеся ориентиры по вводу жилья. Министр строительства и ЖКХ РФ М. Мень подчеркнул, что, если с ипотекой будут проблемы, это отразится на всех строительных организациях[1].

В целом ситуация на рынке ипотечного кредитования сложная. По данным ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» («АИЖК»), в январе 2015 г. средневзвешенная ставка по выданным ипотечным кредитам составила 14,2%, достигая по банковским ипотечным программам 16%. Стало очевидно, что в 2015 г. ситуация на рынке будет только усугубляться. Все говорит о том, что в ближайшее время рынок ипотеки, как и количество выдающих ее банков, будет сокращаться[2].

Глава ВТБ24 М. Задорнов не исключает сокращения объемов выдачи ипотеки в 2,5 раза[3]. Большинство экспертов сходится на том, что при сохранении ключевой ставки на уровне конца прошлого года в 2015 г. логично ожидать снижения спроса на ипотеку на 20–60%, хотя на официальном уровне имеются и более оптимистические оценки. Первый заместитель председателя Банка России А. Симановский считает, что рост ипотеки составит примерно 15–17%.

По мнению главы компании STRATEGY AND DEVELOPMENT Д. Земскова, если ориентироваться на статистику 2008–2009 гг., то при сохранении в ближайшие полгода в российской экономике негативной ситуации вероятна финансовая несостоятельность 8–10% девелоперов в случае снижения реальной средней цены на первичном рынке на 5–7%, а при падении средних цен на 15–20% таких компаний может оказаться уже 20–25%.

По оценке экспертов компании «Метриум Групп»[4]: «Официальная статистика Росреестра довольно точно отражает ту ситуацию, которую мы имеем сегодня на рынке недвижимости. Новостройки пользуются большой популярностью, количество заключенных ДДУ[5] в конце [2014 – *ред.*] года активно увеличивалось, в то время как темпы роста рынка ипотечного кредитования и «вторички» существенно замедлились. Впрочем, ближе к весне 2015 года мы ожидаем снижение активности покупателей на первичном рынке, и тогда все три показателя скорректируются относительно друг друга и будут плавно снижаться. Говорить о том, насколько продолжительным будет этот спад, пока довольно сложно. Многое будет зависеть от того, примет ли Правительство РФ какие-то меры для спасения рынка ипотеки. Если покупатели будут иметь возможность брать более-менее доступные кредиты на покупку жилья, то и весь рынок недвижимости будет ощущать себя относительно неплохо».

В ряду антикризисных мероприятий, одобренных российским правительством уже в начале 2015 г., стоит субсидирование процентных ставок по выдаваемым банками ипотечным кредитам с тем, чтобы удержать их на уровне 13%. Однако отсрочка в реализации до принятия соответствующих поправок в бюджет и предполагаемый объем компенсаций из бюджета (20 млрд руб.), несопоставимый с

[1] RealEstate.ru.
[2] www.Restko.ru.
[3] RealEstate.ru.
[4] http://www.metrium.ru/news/detail/po-itogam-2014-goda-rost-kolichestva-sdelok-na-pervichnom-rynke-moskvy-sostavil- 131/
[5] ДДУ – договор долевого участия – *ред*.

объемами кредитования в предыдущие годы, ставят под вопрос эффект данной меры для рынка жилья.

Предполагается, что выделение 20 млрд руб. позволит выдать 400 млрд руб. льготных кредитов по ставке 13% годовых. При этом критерии программы выдачи ипотеки еще должны быть выработаны.

По мнению Минэкономразвития России, оказывать помощь необходимо только заемщикам, которые приобретают единственное жилье (или увеличивают площадь в случае рождения двух и более детей). При этом жилье должно относиться к категории эконом-класса. Максимальная сумма кредита должна быть ограничена в зависимости от местонахождения покупаемого жилья.

Схожие критерии Минэкономразвития России предлагает использовать и при оказании поддержки заемщикам, взявшим ипотеку в валюте. По мнению ведомства, поддержка должна предоставляться заемщикам, которые владеют единственным жильем категории эконом-класса. Кроме того, критериями предоставления поддержки могут быть наличие детей и иждивенцев, неполный состав семьи, потеря заемщиком работы или существенное снижение доходов[1].

Напомним, что для решения проблемы валютной ипотеки ЦБ РФ в свою очередь предложил банкам конвертировать задолженность по обменному курсу по состоянию на 1 октября 2014 г., что существенно ниже текущего курса доллара и евро. Однако пока банки не спешат следовать рекомендации ЦБ РФ, а в парламенте зреет идея принятия специального закона по этой проблеме[2].

К этому остается добавить, что более важную роль может сыграть понижение ЦБ РФ ключевой ставки. В I кв. 2015 г. он уже делал это, однако масштабы такого снижения пока несопоставимы с действиями регулятора российской финансовой сферы в декабре прошлого года.

6.5.4. Ценовая ситуация на рынке жилой недвижимости

Следствием обозначившейся еще в 2013 г. стагнации в российской экономике стала стабилизация рынка жилья в большинстве городов, а влияние обозначенных факторов в начале и в конце 2014 г. привело к существенной разнонаправленности в динамике цен и активности на рынках жилья различных городов.

Основные показатели динамики цен на вторичном рынке жилья городов России приведены в *табл. 29*. Данные представлены аналитиками рынка недвижимости, которые выполняют сбор, верификацию и обработку данных по единой методике, рекомендованной Российской гильдией риэлторов РФ (РГР)[3].

---

[1] На ипотеку под 13% годовых могут рассчитывать не все, 04.02.2015, Ъ-On-line, http://finance.rambler.ru/news/banks/157612851.html.

[2] Субсидирование ипотеки снизит ставки по кредитам до 13% годовых, 03.02.2015, ТАСС, http://finance.rambler.ru/news/banks/157564355.html.

[3] Все расчеты проведены автором по ежемесячным данным о средней удельной цене предложения жилья и объеме предложения в городах России на вторичном и первичном рынках, подготовленными по единой методике аналитиками рынка недвижимости Стерником С.Г., ООО «Sternik′s Consulting», Вилицкой О., «МИЭЛЬ» (все – Москва и Московская область), Бент М.А., ГК «Бюллетень недвижимости» (Санкт-Петербург, Краснодар), Хорьковым М.А., Тухашвили Г.Т., РИЦ УПН (Екатеринбург), Сосницким Е.Г., Чумаковым А.А., «Титул» (Ростов-на-Дону), Ермолаевой Е.А., Салминой К., Ершовой Н., RID Analitics (Новосибирск, Кемерово, Барнаул, Красноярск), Молодкиной С. Г., «UPConsAllt», Ершовой Е. С., Бредниковым К., ФРК «Этажи» (все – Тюмень), Епиши-

В исследованную выборку входят 39 городов и один регион (Московская область, по которой приводятся усредненные данные по 85–90 населенным пунктам), в том числе 25 городов, являющихся центрами субъектов РФ, с совокупной численностью населения более 43,5 млн чел.[1]

Если использовать этот показатель в качестве критерия, то в выборке представлены:

- Москва – примерно 12 млн чел.;
- Подмосковье (с суммарным городским населением 5,8 млн чел.), Санкт-Петербург (более 5,1 млн чел.) – в совокупности – 10,9 млн чел.;
- 9 городов с населением более 1 млн чел., помимо двух столиц (Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Самара, Омск, Ростов-на-Дону, Красноярск, Пермь, Воронеж) – в совокупности – 10,6 млн чел.;
- 10 городов с населением от 500 тыс. чел. до 1 млн чел. (Краснодар, Тольятти, Барнаул, Тюмень, Ульяновск, Иркутск, Оренбург, Кемерово, Рязань, Киров) – в совокупности – более 6,3 млн чел.;
- 8 городов с населением от 200 до 500 тыс. чел. (Чебоксары, Ставрополь, Тверь, Владимир, Сургут, Смоленск, Стерлитамак, Шахты) – в совокупности – более 2,8 млн чел.;
- 4 города с населением от 100 до 200 тыс. чел. (Сызрань, Салават, Новокуйбышевск, Тобольск) – в совокупности – около 0,6 млн чел.;
- 6 городов с населением менее 100 тыс. чел. (Чапаевск, Ишимбай, Жигулевск, Кинель, Отрадный, Октябрьск) – в совокупности – более 0,3 млн чел.

По достигнутому в декабре 2014 г. уровню цен Москва (226,6 тыс. руб./кв. м) более чем вдвое опережала следующий за ней Санкт-Петербург (103,0 тыс. руб./кв. м). В группу с ценами от 95 тыс. до 60 тыс. руб./кв. м вошли Московская область и 9 городов (Сургут, Екатеринбург, Казань, Ростов-на-Дону, Новосибирск, Самара, Тюмень, Красноярск, Иркутск). В группе со средними удельными ценами от 60 тыс. до 50 тыс. руб./ кв. м – 10 городов. В группе с ценами от 30 тыс. до 50 тыс. руб./ кв. м – 16 городов. Всего в двух городах средние удельные цены на вторичном рынке находились на уровне ниже 30 тыс. руб./кв. м.

В течение года на вторичном рынке жилья городов выборки наблюдалась колебательная стабильность. В Москве к ноябрю цены поднялись на 6,5%, в Санкт-Петербурге – на 6,1%, в Краснодаре – на 7,9%.

ной Э.Д., ГК «Камская долина» (Пермь), Каминским В.Н., Песня Е.И., АН «ТИТАН» (Тверь), Черновым А.Ю., «Илекта» (Ставрополь), Гамовой Е.Р., Кукловой Т.Н., «Центр недвижимости» (Ульяновск), Трушниковым А.В., «Б.И.Н.-ЭкспертЪ» (Стерлитамак, Ишимбай, Салават), Моисеевой А.А., ФСК «ЭТАЖИ» (Тобольск), Эйдлиной Г.Ю., «Риэлти» (Шахты), Есиковым С.В. (Владимир, Иркутск, Оренбург, Смоленск, Тольятти, Чебоксары), Москалёвым А.И., «ИнвестОценка» (Воронеж), Хабибрахмановым Р.Р., TATRE.ru (Казань), Казаковым Р.М., Издательский Дом «Ярмарка», Савиной М.Ю., Скворцовым В.В., Агентство Печати и информации (все - Рязань), Патрикеевым А.Л., СОФЖИ (Самара и города Самарской области).

[1] По сравнению с выборкой, которая использовалась для анализа ценовой ситуации на вторичном рынке в предыдущем годовом обзоре (см. Г. Мальгинов, Г. Стерник. Цены на рынке жилья // Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 35). М., ИЭП. 2014, с. 481–485), в ней отсутствуют Нижний Новгород, Ярославль, Великий Новгород, Ижевск, Челябинск, но добавлена группа небольших городов-районных центров Самарской области (Новокуйбышевск, Кинель, Сызрань, Отрадный, Жигулевск, Чапаевск, Октябрьск).

Таблица 29

Цены на вторичном рынке жилья в городах России в 2012–2014 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2013 г. к декабрю 2012 г.		Индекс цен в декабре 2014 г. к декабрю 2013 г.	
	декабрь 2012 г.	декабрь 2013 г.	декабрь 2014 г.	номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
Москва	203,0/195,5*	203,3	226,6	1,0015/1,04*	0,940/0,976*	1,115	1,000
Санкт-Петербург	95,0	96,0	103,0	1,011	0,949	1,073	0,963
Московская область	84,3	88,2	93,4	1,046	0,982	1,059	0,951
Сургут (Тюменская область)	85,6	87,0	78,5	1,016	0,954	0,902	0,810
Екатеринбург	70,1	72,8	76,2	1,039	0,975	1,047	0,940
Казань	61,2	63,7	66,6	1,041	0,977	1,046	0,939
Ростов-на-Дону	62,8	63,0	66,1	1,003	0,942	1,049	0,942
Новосибирск	59,1	61,4	65,6	1,039	0,976	1,068	0,959
Самара	55,8	58,5	64,6	1,048	0,984	1,104	0,991
Тюмень	59,4	65,7	63,8	1,106	1,039	0,971	0,872
Красноярск	59,0	61,0	61,4	1,034	0,971	1,007	0,904
Иркутск	57,3	59,7	60,9	1,042	0,978	1,020	0,916
Краснодар	48,2	52,0	56,4	1,079	1,013	1,085	0,974
Владимир	51,3	52,7	55,1	1,027	0,965	1,046	0,939
Тверь	57,8	56,1	54,8	0,971	0,911	0,977	0,877
Кемерово	50,2	52,1	53,5	1,038	0,975	1,027	0,922
Пермь	53,4	54,7	52,6	1,024	0,962	0,962	0,863
Воронеж	48,1	48,8	52,0	1,015	0,953	1,066	0,957
Смоленск	46,3	48,1	51,3	1,039	0,975	1,067	0,957
Оренбург	49,6	51,0	50,9	1,028	0,965	0,998	0,896
Киров	43,3	48,5	50,9	1,120	1,052	1,049	0,942
Чебоксары	48,1	48,7	50,8	1,012	0,951	1,043	0,936
Барнаул	48,1	48,3	49,8	1,004	0,943	1,031	0,926
Тобольск (Тюменская область)	46,1	51,1	49,2	1,108	1,041	0,963	0,864
Омск	44,7	47,4	48,7	1,060	0,996	1,027	0,922
Тольятти (Самарская область)	43,5	45,7	48,3	1,051	0,986	1,057	0,949
Рязань	46,2	45,8	48,0	0,991	0,931	1,048	0,941
Новокуйбышевск (Самарская область)	н/д	41,5	46,6			1,123	1,008
Стерлитамак (Башкортостан)	40,3	43,8	44,0	1,087	1,021	1,005	0,902
Ульяновск	39,9	42,3	43,5	1,060	0,995	1,028	0,923
Кинель (Самарская область)	н/д	29,8	40,0			1,342	1,205
Ставрополь	34,9	35,5	39,0	1,017	0,955	1,099	0,986
Сызрань (Самарская область)	н/д	31,1	38,8			1,248	1,120
Ишимбай (Башкортостан)	33,4	38,4	38,4	1,150	1,079	1,000	0,898
Салават (Башкортостан)	39,3	39,4	38,3	1,003	0,941	0,972	0,873
Отрадный (Самарская область)	н/д	28,7	34,7			1,209	1,085
Жигулевск (Самарская область)	н/д	32,6	34,3			1,052	0,944
Шахты (Ростовская область)	30,3	30,9	34,2	1,020	0,958	1,107	0,994
Чапаевск (Самарская область)	н/д	23,1	28,9			1,251	1,123
Октябрьск (Самарская область)	н/д	21,6	20,7			0,958	0,860

* – в числителе – Москва (в прежних границах), в знаменателе – Большая Москва.

Однако после скачка цен в декабре, когда вследствие недоверия населения к состоянию банковско-финансовой сферы возник ажиотажный спрос на жилье и ипотеку, в целом по итогам года их годовой прирост составил: в Москве – 11,5% (на уровне потребительской инфляции), Шахтах (Ростовская область) – 10,7%, Самаре – 10,4%, Ставрополе – 9,9%, Краснодаре – 8,5%, Санкт-Петербурге – 7,3%. Годовой прирост цен находился в интервале от 5 до 7% в Новосибирске (6,8%), Смоленске (6,7%), Воронеже (6,6%), Подмосковье (5,9%), Тольятти (5,7%), Жигулевске (Самарская область) (5,2%)[1].

В то же время в отдельных городах выборки по итогам года на вторичном рынке жилья имело место снижение цен: в Сургуте – на 9,8%, Октябрьске (Самарская область) – на 4,2%, Перми – на 3,8%, Тобольске – на 3,7%), Тюмени – на 2,9%), Салавате – на 2,8%), Твери – на 2,3%). При этом даже в тех городах, где цены снижались в течение двух-трех кварталов 2014 г. (Тюмень, Тобольск, Тверь), в ноябре-декабре был прирост цен на 1–2%.

В большей части выборки динамика номинальных цен на жилье в 2014 г. оказалась выше, чем годом ранее. При этом особо выделяются Рязань и Тверь. Если в первом из этих городов в минувшем году рост цен (на 4,8%) сменил их небольшое падение в 2013 г., то в Твери падение цен наблюдается второй год подряд, хотя и несколько меньшими темпами. В довольно большой группе городов (Сургут, Тюмень, Красноярск, Иркутск, Кемерово, Пермь, Оренбург, Киров, Тобольск, Омск, Стерлитамак, Ульяновск, Ишимбай, Салават), расположенных в основном в Сибири и на Урале, в 2014 г. наблюдалась противоположная динамика замедления роста цен или их снижения.

В то же время в подавляющем большинстве городов выборки произошло падение реальной (с исключенной инфляцией на потребительском рынке) стоимости жилья (индекс IGS)[2]. Исключение составили лишь Москва, где цены остались на прежнем уровне, и небольшие города Самарской области (Кинель, Чапаевск, Сызрань, Отрадный, Новокуйбышевск), где высокая волатильность цен обусловила рост реальной стоимости жилья от 1% до более чем 20%. На другом полюсе оказались Ишимбай, Оренбург, Тверь, Салават, Тюмень, Тобольск, Пермь, Октябрьск, Сургут, где реальные цены на жилье упали с 11 до 19%. По сравнению с 2013 г. показатели динамики реальной стоимости жилья (индекс IGS) выросли в Москве, Санкт-Петербурге, Самаре, Воронеже, Рязани, Ставрополе, Шахтах. По Ростову-на-Дону значения индекса IGS за 2014 г. и 2013 г. совпали. Однако они не перешли нигде в область положительных величин.

Данные о ценах на первичном рынке собраны по 13 городам и Московской области (*табл. 30*).

[1] Особняком стоит группа небольших городов-районных центров Самарской области (Кинель, Чапаевск, Сызрань, Отрадный, Новокуйбышевск), где вследствие ограниченного объема предложения квартир наблюдается высокая волатильность среднемесячных цен, а по итогам минувшего года рост цен на жилье оказался выше уровня инфляции на потребительском рынке. Среди них лишь Сызрань и Новокуйбышевск имели население более 100 тыс. чел., являясь относительно развитыми промышленными городами, хотя и не сопоставимыми по своему значению, например, с Тольятти.

[2] Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: IGS = Iцр/Iир, где Iцр – индекс цены на жилье в рублях, Iир – индекс потребительских цен.

Таблица 30

Цены на первичном рынке жилья в городах России в 2012–2014 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2013 г. к декабрю 2012 г.		Индекс цен в декабре 2014 г. к декабрю 2013 г.	
	декабрь 2012 г.	декабрь 2013 г.	декабрь 2014 г.	номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
Москва	230,3/205,5*	215,5	216,0	0,936/1,049*	0,879/0,985*	1,002	0,900
Санкт-Петербург	85,0	90,5	96,5	1,065	1,000	1,066	0,957
Московская область	70,7	76,5	81,0	1,082	1,016	1,059	0,950
Екатеринбург	57,5	60,8	65,5	1,057	0,993	1,077	0,967
Казань	50,9	49,4	57,1	0,971	0,911	1,156	1,038
Самара	48,5	49,4	57,0	1,019	0,956	1,154	1,036
Тюмень	50,4	55,9	57,0	1,109	0,996	1,020	0,915
Новосибирск	51,3	51,7	54,6	1,008	0,946	1,056	0,948
Пермь	48,0	47,1	50,8	0,981	0,921	1,079	0,968
Воронеж	43,2	43,9	46,5	1,016	0,954	1,059	0,951
Краснодар	40,2	42,8	43,9	1,065	1,000	1,026	0,921
Стерлитамак (Башкортостан)	40,3	43,8	42,1	1,087	1,021	0,961	0,863
Рязань	36,2	37,0	40,5	1,022	0,960	1,095	0,983
Ставрополь	31,2	30,4	34,5	0,974	0,915	1,135	1,019

* – в числителе – Москва (в прежних границах), в знаменателе – Большая Москва.

На первичном рынке жилья городов выборки также наблюдалась относительная стабильность, причем колебания средних удельных цен вызывались скорее не скачками спроса, а изменением структуры предложения в зависимости от класса предлагаемых объектов и стадии их строительства.

Лидерами по приросту цен на первичном рынке жилья оказались Казань (на 15,6%), Самара (на 15,4%) и Ставрополь (на 13,5%), где имел место рост реальной (с поправкой на уровень инфляции в 11,4%) стоимости жилья (индекс IGS). В большую группу городов, где диапазон прироста цен по итогам года составил от 5 до 10%, вошли Рязань (на 9,5%), Пермь (на 7,9%), Екатеринбург (на 7,7%), Санкт-Петербург (на 6,6%), Воронеж (на 5,9%). Аналогичный результат (прирост на 5,9%) наблюдался и в Подмосковье, тогда как в Москве цены на первичном рынке практически не изменились. В остальных городах выборки имел место незначительный прирост цен, а в Стерлитамаке они даже снизились (на 3,9%).

В 2014 г. по сравнению с 2013 г. поступательная динамика по темпу номинальных цен охватила большую часть выборки (Екатеринбург, Казань, Самара, Новосибирск, Пермь, Воронеж, Рязань, Ставрополь). В 5 из названных городов (в Казани, Самаре, Новосибирске, Перми и Ставрополе) оказались выше и показатели динамики реальной стоимости жилья (индекс IGS), причем в Казани, Самаре и Ставрополе его значение перешло в область положительных величин.

Данные *табл. 31* демонстрируют, что последние 3 года средняя удельная цена жилья на вторичном рынке почти повсеместно опережала цену первичного рынка.

Ранее значимым исключением являлась столица России[1]. Однако после присоединения к ней части территории Московской области ситуация изменилась, и в декабре 2014 г. цены вторичного рынка в Москве также стали превышать цены

[1] Еще одним небольшим исключением являлся Стерлитамак, где в конце 2012 г. и 2013 г. наблюдалось совпадение цен на вторичном и первичном рынках.

первичного (на 4,9%). Москва вместе с Пермью и Стерлитамаком образовали группу городов, где это превышение составило не более 5%. В большей же части выборки (Подмосковье и 9 городов) опережение цен вторичного рынка находилось в интервале от 11 до 20%, а в Краснодаре достигло максимального значения – 28,5%.

Таблица 31

Соотношение цен на вторичном и первичном рынках жилья в городах России в 2012–2014 гг.

Город (регион)	Декабрь 2012 г.			Декабрь 2013 г.			Декабрь 2014 г.		
	средняя удельная цена предложения			средняя удельная цена предложения			средняя удельная цена предложения		
	на вторичном рынке, тыс. руб./кв. м(2)	на первичном рынке, тыс. руб./кв. м(1)	(2)/(1), %	на вторичном рынке, тыс. руб./кв. м(2)	на первичном рынке, тыс. руб./кв. м (1)	(2)/(1), %	на вторичном рынке, тыс. руб./кв. м (2)	на первичном рынке,тыс. руб./кв. м (1)	(2)/(1), %
Москва	203,0/ 195,5*	230,3/ 205,5*	88,1/ 95,1*	203,3	215,5	94,3	226,6	216,0	104,9
Санкт-Петербург	95,0	85,0	111,8	96,0	90,5	106,1	103,0	96,5	106,7
Московская область	84,3	70,7	119,2	88,2	76,5	115,3	93,4	81,0	115,3
Екатеринбург	70,1	57,5	121,9	72,8	60,8	119,7	76,2	65,5	116,3
Казань	61,2	50,9	120,2	63,7	49,4	128,9	66,6	57,1	116,6
Самара	55,8	48,5	115,1	58,5	49,4	118,4	64,6	57,0	113,3
Тюмень	59,4	50,4	117,9	65,7	55,9	117,5	63,8	57,0	111,9
Новосибирск	59,1	51,3	115,2	61,4	51,7	118,8	65,6	54,6	120,1
Пермь	53,4	48,0	111,3	54,7	47,1	116,1	52,6	50,8	103,5
Воронеж	48,1	43,2	111,3	48,8	43,9	111,2	52,0	46,5	111,8
Краснодар	48,2	40,2	119,9	52,0	42,8	121,5	56,4	43,9	128,5
Стерлитамак (Башкортостан)	40,3	40,3	100,0	43,8	43,8	100,0	44,0	42,1	104,5
Рязань	46,2	36,2	127,6	45,8	37,0	123,8	48,0	40,5	118,5
Ставрополь	34,9	31,2	111,9	35,5	30,4	116,8	39,0	34,5	113,0

* – в числителе – Москва (в прежних границах), в знаменателе – Большая Москва.

В Краснодаре и Новосибирске на протяжении 2012–2014 гг. наблюдался неуклонный рост величины опережения цен вторичного рынка. А в Екатеринбурге, Тюмени и Рязани, напротив, разрыв между ценами вторичного и первичного рынков сокращался, в Воронеже оставался относительно стабильным. В остальных же городах выборки его изменения год от года носили разнонаправленный характер.

6.5.5. Ситуация на рынке жилой недвижимости конкретных городов и роль ипотечной поддержки

Объемы предложения квартир на продажу в начале 2014 г. были стабильны, но в связи с вымыванием предложения на фоне весеннего скачка активности рынка к лету предложение снизилось, а в последние месяцы года предложение сокращалось, как вследствие пика продаж, так и в результате снятия с продажи квартир

продавцами. Типичная для многих городов картина наблюдалась в северной столице (*рис. 13*).

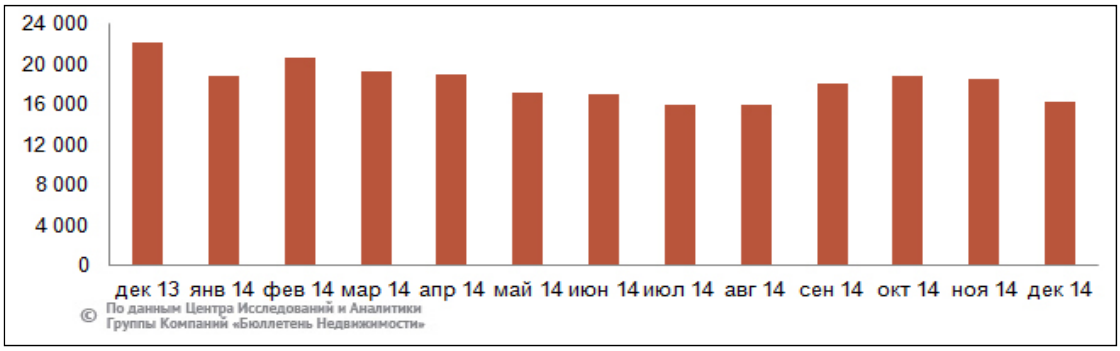


Рис. 13. Помесячная динамика объема предложения жилых помещений в Санкт-Петербурге

По данным Центра исследований и аналитики ГК «Бюллетень недвижимости», в Санкт-Петербурге цены на вторичном рынке квартир росли в течение всего минувшего года. Главная особенность второго года стагнации для российского рынка жилья заключалась в том, что за резкими оживлениями следовали почти симметричные спады.

Большинство участников рынка и аналитиков сходятся во мнении, что основная причина роста спроса в конце 2014 г. осталась той же, что и за полгода до того. Вложения в жилье рассматривались как попытка сохранить имеющиеся сбережения на фоне очередного витка ослабления отечественной валюты.

«Ажиотажа нет. Есть небольшая активизация спроса со стороны тех людей, которые опоздали перевести свои рублевые накопления в евро или доллары», – заявлял главный аналитик ГК «Бюллетень Недвижимости» С. Бобашев.

«Существенное снижение курса рубля относительно иностранных валют вынуждает россиян вкладывать денежные средства в покупку жилья. Потому в настоящий момент мы отмечаем всплеск спроса на первичном рынке недвижимости», – констатировала директор департамента жилой недвижимости NAI Becar П. Яковлева.

Из Новосибирска корреспондент НГС.НЕДВИЖИМОСТЬ сообщил, что весь 2014 г. цены на недвижимость вели себя нетипично: росли в те месяцы, когда все обычно падает, и наоборот. В частности, цены на жилье подскочили в феврале-марте на фоне Олимпиады и событий на Украине. Осеннего подъема не случилось, но декабрьский обвал рубля и резкий рост ипотечных ставок разогрел почти впавший в зимнюю спячку рынок.

В декабре 2014 г. количество обращений по поводу покупку квартир выросло в 1,5 раза по сравнению с ноябрем, причем спросом пользовалось любое жилье от комнат до шикарных квартир. Квартиры покупали как новосибирцы, так и приезжие. Например, граждане Казахстана, привыкшие к ценам на недвижимость в долларах, приобретали жилье за наличные, потому что после обесценивания рубля им стало это выгодно. В последние дни декабря спрос на жилье эконом-класса увеличился в 3 раза, в сегменте жилья бизнес-класса – в 2 раза. Ажиотажный

спрос на недвижимость стимулировал ряд застройщиков повысить цены, а некоторые из них остановили продажи. Собственники квартир поднимали цены и отказывались торговаться, а некоторые расторгали договоры с агентствами, несмотря на то, что внесли задаток. В условиях внезапно повышенного спроса собственники чувствовали себя хозяевами положения. Покупатели даже не торговались.

В Москве, как считает Е. Некрасова, гендиректор бюро элитной недвижимости Must Have, волатильность цен в этом сегменте связана со сдвигами в структуре потребителей, состоящими в частичном замещении со стороны состоятельных отечественных покупателей зарубежного спроса.

Количество европейских и американских покупателей снизилось за счет сотрудников финансового (прежде всего, банковского) сектора и специалистов, связанных с поставками высокотехнологичного оборудования для нефтегазовой сферы. Спрос поддерживается покупателями, возросшие доходы которых определялись особой востребованностью их компетенций в новых социально-экономических реалиях 2014 г. К таковым можно отнести специалистов по разработке национальной системы платежных карт (НСПК), менеджмент крупных агрохолдингов и компаний оборонно-промышленного комплекса, оказавшихся по разным причинам в выигрыше от объявленных взаимных санкций. Примерно за полгода до событий февраля-марта 2014 г. начало заметно расти и количество покупателей с Украины.

Всего в Москве в 2014 г., несмотря на снижение темпов роста доходов населения, в результате весеннего и осеннего всплеска активности рынка было зарегистрировано 162 тыс. сделок купли-продажи на вторичном рынке жилья, которые по отчетности Росреестра с 2013 г. включают также и сделки мены (рост на 23,1%), 43,2 тыс. договоров ипотеки (рост на 22,4%) и 24 тыс. ДДУ (рост на 12,7%). При этом необходимо оговориться, что динамика количества зарегистрированных ДДУ не вполне корректна ввиду известного отставания по времени в предоставлении отчетности соответствующими компаниями.

Как сообщили в Москомстройинвесте[1], список добросовестных застройщиков, составленный на основе отчетности за IV квартал 2013 г., насчитывал 139 строительных компаний столицы, привлекавших денежные средства граждан к долевому строительству, тогда как в III квартале 2013 г. отчетность предоставила 131 такая компания, а в 2011 г. отчиталось всего 20 застройщиков. По имеющимся экспертным оценкам, в Москве доля зарегистрированных ДДУ от общего числа подписанных достигла 75–80%, а по другим городам в реализации таких процедур наблюдается довольно большой разброс.

В Московской области, по данным Росреестра за январь–ноябрь 2014 г., число зарегистрированных ДДУ возросло на 1/3. Еще более впечатляющая потребительская активность на рынке жилья наблюдалась в Подмосковье в декабре –по сравнению с предыдущим месяцем прирост зарегистрированных ДДУ в строительстве составил 92,7%, а ипотечных договоров – 27,8%. На 2/3 от показателя ноября выросло и общее количество зарегистрированных прав на жилье.

По итогам 2014 г., удельный вес сделок с привлечением ипотечного кредита на первичном рынке столичного региона достиг почти 50%, а по наиболее востребованным объектам – даже 80%. Основная доля всех ипотечных сделок, по подсче-

[1] Restko.ru.

там специалистов, приходится на однокомнатные и двухкомнатные квартиры. В связи с ограниченными возможностями для покупки 75% покупателей, использующих ипотечные кредиты, приобретают квартиры в Новой Москве и в ближайшем Подмосковье.

Между тем в целом по России в 2014 г. объем ипотечного кредитования, несмотря на влияние разнообразных внешнеполитических событий и общую экономическую ситуацию в стране, продолжил свой рост, как и все предыдущие годы, хотя и снижающимися темпами.

Аномальный характер динамики ипотечного кредитования отмечался экспертами уже в начале 2014 г. С февраля начался резкий рост заявок на получение ипотечного кредита. Часть населения, имеющая накопления, использовала их для приобретения недвижимости или инвестирования в строительство. При этом многие покупатели, воспользовавшиеся ипотекой, не имели достаточных средств. Следствием этого может быть обострение проблемы обслуживания взятых кредитов.

Объем просроченной задолженности по ипотеке в РФ вырос за 2014 г. на 19%. Если в первой половине года наблюдалась стабилизация уровня просроченной задолженности, то с началом IV кв. ситуация начала резко меняться: в сентябре величина этого показателя по отношению к предыдущему месяцу выросла на 0,2%, по итогам октября – уже на 4,5%, в декабре – более чем на 5%. Резко обострились проблемы с обслуживанием долга у заемщиков, ранее получивших кредиты в инвалюте.

Уровень ставок по рублевым ипотечным кредитам в 2011–2013 гг. колебался около 12–13%, но после повышения ключевой ставки ЦБ РФ поднялся за короткое время до 15–17% и более. Вскоре после этого события о повышении ставок по ипотеке объявили два крупнейших российских банка с госучастием. Сбербанк повысил ставки по базовым ипотечным продуктам в среднем на 2 процентных пункта: поданные заявки на кредиты на готовое жилье для клиентов «с улицы» будут удовлетворяться под 14,5–15,5% годовых, на строящееся – под 15–16%. ВТБ 24 поднял ставки как по новым, так и по ранее поданным заявкам. Теперь у него единая ставка – 14,95%. Ставки по уже выданным кредитам указанные банки пообещали не пересматривать. У частных банков ставки выросли еще сильнее, превысив 17%.

По оценке генерального директора компании «Метриум Групп» М. Литинецкой, все эти события привели к существенному увеличению количества сделок по купле-продаже недвижимости в конце 2014 г., так как население, опасаясь обесценивания сбережений, активно вкладывало деньги в жилье, в том числе с помощью ипотеки.

По мнению ОАО «АИЖК», «психологическим уровнем» с точки зрения приемлемости кредитования для ипотечных заемщиков является ставка в 15% годовых. Однако в условиях падения курса рубля спрос на жилье и ипотеку подогревается желанием части населения вложить имеющиеся средства в этот актив, в связи с чем пока действует едва ли не противоположная тенденция: в госбанках, поднявших ставки, наблюдался ажиотажный спрос.

6.5.6. Перспективы развития рынка жилья

Применительно к моделированию рынка жилой недвижимости Москвы все макроэкономические и отраслевые показатели пересчитывались с учетом фактического уровня в Москве в базовом 2012 г. и регионального прогноза на последующие годы. В отношении других макроэкономических и рыночных исходных данных (расслоение населения по доходам, доля предъявленного спроса в зависимости от соотношения спроса и предложения, денежный объем предложения ипотечных кредитов и др.) допускалось их сохранение на уровне базового 2012 г.

Расчеты проводились с использованием математической модели функционирования локального рынка жилья[1]. Результаты расчетов представлены на *рис. 14 а*) и *б*)[2].

Итак, в 2014 г. прогнозировалось продолжение стадии стабильности на рынке жилья Москвы, что в основном подтвердилось, за исключением более высоких фактических данных по показателям объема поглощения и цен на вторичном рынке в декабре.

В 2015–2016 гг. прогнозируется рецессия на рынке жилой недвижимости Москвы: замедление темпов роста спроса, жилищного строительства, ввода, предложения, поглощения жилья, а также цен.

Так, согласно прогнозу, на первичном рынке спрос в 2015 г. снизится на 15–20% и окажется ниже предложения, вследствие чего на 10% снизится объем поглощения жилья на рынке, и начнется снижение цен (в 2015 г. – незначительное, в 2016 г. – на 3–4%). На вторичном рынке спрос опустится ниже предложения в 2016 г., объем поглощения начнет сокращаться еще в 2015 г. вследствие ограничения по объему предложения, а цены в 2016 г. снизятся на 5–6%.

Экспертные прогнозы в основном близки к рассчитанным по модели.

И. Шайхутдинов, председатель отраслевого отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», генеральный директор Института финансового развития бизнеса, считает, что в 2015 г. с учетом кризисных явлений в экономике многие компании зафиксируют убытки, что ограничит их доступ к банковскому финансированию. Это отрицательно скажется на темпах роста объемов строительства.

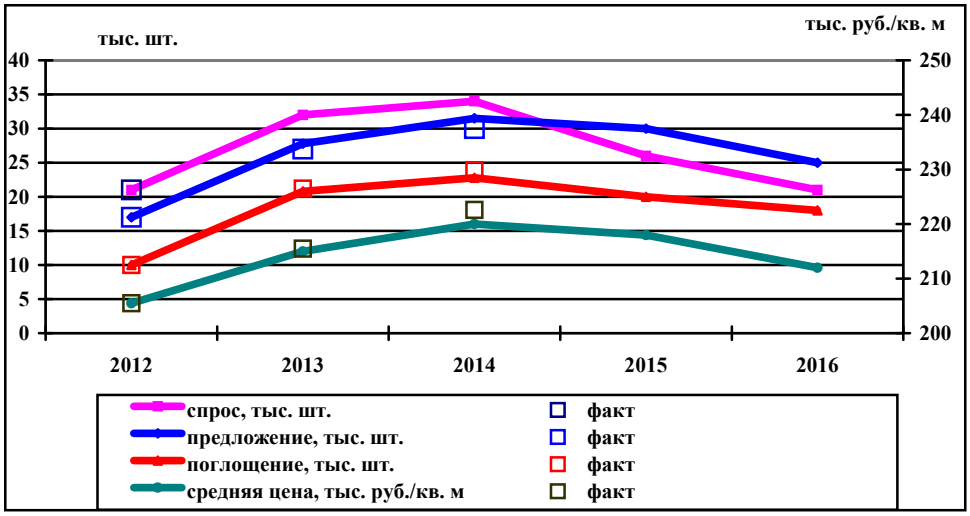
Генеральный директор ФРК «Этажи» И. Хусаинов (Тюмень) подтверждает, что в 2015 г. вся сфера недвижимости находится в зоне потенциального риска. Однако, он уверен, что каких-либо серьезных последствий не наступит. Сила региональных властей достаточна для предотвращения повторения ситуации с обманутыми дольщиками, риски, имеющиеся у отдельных застройщиков, могут быть купированы точечной поддержкой или выкупом квартир по демпинговым ценам.

---

[1] Стерник Г.М., Стерник С.Г., Свиридов А.В. Методология прогнозирования российского рынка недвижимости. Часть 4. Методика среднесрочного прогнозирования локального рынка жилой недвижимости. - Механизация строительства. – 2014, № 4, стр. 60–62.

[2] На *рис. 14* кривая «поглощение» показывает количество сделок купли-продажи и мены на вторичном рынке и суммарная площадь ушедших с рынка квартир на первичном рынке. На вторичном рынке единицей измерения объема поглощения является количество квартир, на первичном рынке – кв. м.

а) Первичный рынок



б) Вторичный рынок

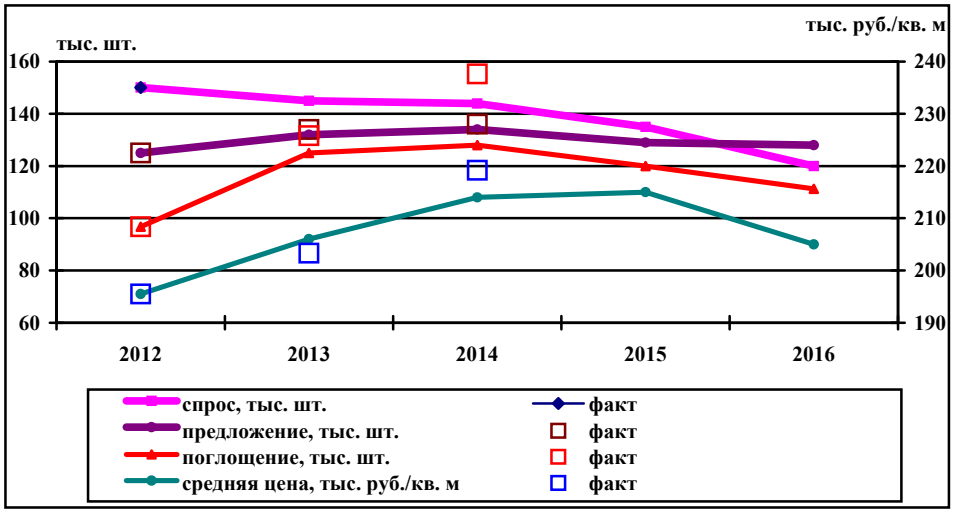


Рис. 14. Прогноз и фактическая динамика развития рынка жилой недвижимости Москвы

Переходящие в открытую форму экономические сложности закономерно ведут к уменьшению спроса, и в этой ситуации принципиально важно, смогут ли застройщики снизить цену. Учитывая ситуацию последних рабочих дней 2014 г., когда происходили достаточно массовые покупки, эксперт выразил уверенность в понижении цены со стороны застройщиков, постоянно нуждающихся в финансовых ресурсах при том, что среди покупателей преобладают клиенты «из будущего», которые потом не придут[1].

Председатель совета директоров группы компаний RRG Д. Колокольников считает, что спрос на аренду объектов коммерческой недвижимости в I кв. 2015 г.

[1] http://franch.etagi.com/news/77-intervyu-s-ildarom-husainovym-direktorom-kompanii-etazhi-na-vserossiyskom- franchayzingovom.

будет неуклонно падать. Существенная доля компаний-арендаторов может приостановить либо пересмотреть свои планы по развитию бизнеса, ряд компаний вообще закроется, что, естественно, приведет к продолжающемуся падению спроса на качественные офисы, склады и торговые помещения. Ожидать появления новых проектов в 2015 г. также не приходится. Ввиду сильной экономической неопределенности, выходить на рынок с какими-то масштабными планами слишком рискованно. Крайне негативно повлияет на девелоперский бизнес и повышение ключевой ставки ЦБ РФ: за счет роста стоимости кредитов повысится стоимость реализации проектов. Учитывая и без того высокие ставки по кредитам для бизнеса, большинство из них станут просто нерентабельными[1].

Предварительные оценки агентства Standart & Poor's[2] состоят в том, что в 2014–2015 гг. реальные (скорректированные на инфляцию потребительских цен) цены на жилье будут падать на фоне ослабления экономики и замедления темпов роста доходов домохозяйств. Реальная цена 1 кв. м в среднем по стране будет снижаться с темпом около 3% в год, а номинальная – повышаться в этих же пределах.

В целом анализ показывает, что по итогам 2014 г. не требуется корректировка прогноза полугодовой давности ни в сторону понижения, ни в сторону повышения.

6.6. Северный Кавказ: новая управленческая модель и старые проблемы

2014 год на Северном Кавказе, одной из наиболее «проблемных» частей Российской Федерации как в политическом, так и в социально-экономическом отношении, был богат событиями, играющими существенную роль в жизни региона. Были преобразованы структуры управления Северо-Кавказским федеральным округом (СКФО), уточнены его приоритеты. Начавшийся экономический кризис определил новые вызовы для региональных властей, в очередной раз поставив вопрос: ухудшение экономической ситуации станет фактором деградации или стимулом для поиска новых возможностей? В связи с Олимпиадой возникли, а затем были разрушены терактом в Грозном надежды на то, что силовая модель способна окончательно решить проблему терроризма на Северном Кавказе. Все эти факторы чрезвычайно важны для понимания не только текущей ситуации, но и перспектив ее динамики в регионе.

Рассмотрим те аспекты развития ситуации на Северном Кавказе в 2014 г., которые, на наш взгляд, имеют наиболее важное значение для выработки федеральной политики по этому региону. Это – изменения в системе федеральных управленческих структур, ответственных за СКФО, динамика террористических угроз и ситуация с финансированием переселений из зон конфликтов и выплат компенсаций за изымаемую недвижимость в северокавказских регионах.

6.6.1. Смена управленческих структур и приоритетов

Дискуссии о судьбе Северо-Кавказского федерального округа активизировались практически с самого начала 2014 года. Будет ли он ликвидирован после

[1] http://rrg.ru/news/13406#.VLPunpfk8U8.facebook.
[2] standardandpoors.com.

проведения Олимпиады в Сочи? Произойдет ли его слияние с Южным федеральным округом? Ответ на эти вопросы был дан в середине мая. Вопреки широко распространенным прогнозам, укрупнения управленческих структур не произошло. Напротив, в соответствии с моделью, уже опробованной применительно к Дальнему Востоку и Крыму, наряду с полпредством появилось Министерство по развитию регионов Северного Кавказа. Кроме того, Александр Хлопонин, покинувший пост полномочного представителя президента в СКФО, но оставшийся вице-премьером правительства РФ, также сохранил определенные контрольные функции применительно к Северному Кавказу. Управленческие трансформации затронули также северокавказские институты развития: Корпорацию развития Северного Кавказа (КРСК) и Курорты Северного Кавказа (КСК), – в них произошла смена руководства.

Параллельно с изменением управленческих структур появились первые признаки того, что приоритеты северокавказской экономической политики будут корректироваться. Наметился отказ от опоры на инвестиционные мегапроекты как стратегическую основу позитивных изменений в регионе. Вместо постоянного наращивания масштабов туристического кластера стали делать упор на четкое выделение его приоритетов. На настоящий момент их три: Архыз в Карачаево-Черкесской Республике (КЧР), первая очередь которого уже вошла в строй; Эльбрус-Безенги, представляющий собой расширение существующего курортного центра Приэльбрусье в Кабардино-Балкарии; и явно политический по своей природе курорт Ведучи в Чечне. Серьезные изменения также планируются в деятельности КРСК, которая в последнее время подверглась существенной критике – акценты будут переставлены с глобальных задач на те проекты, которые связаны с малым и средним бизнесом[1]. Министр по развитию регионов Северного Кавказа четко сформулировал свою идеологию в этом вопросе – проектов-фантомов на Кавказе не будет[2].

С чем же связаны подобные изменения федеральной политики в регионе? Здесь можно выделить несколько факторов.

Во-первых, первые пять лет работы СКФО показали, что ожидаемого инвестиционного прорыва не произошло. Широкомасштабная государственная поддержка позволила реализовать несколько серьезных проектов, но не привела к принципиальному изменению ситуации, не повлияла на жизнь обычных людей. Улучшение ряда экономических показателей в регионе вообще определялось факторами, не зависимыми от стратегии развития СКФО, например, ростом оборонного заказа.

Во-вторых, стало очевидно, что реализация стратегии не только не снижает общий конфликтный фон на Северном Кавказе, но даже способствует появлению новых центров напряженности, когда возникает конфликт из-за ресурсов между субъектами традиционной экономической деятельности и пришедшими извне инвесторами. Даже те проекты, которые сохранены в списке приоритетов, не во всем свободны от этих проблем – и там возникают противоречия между использованием земель для занятия скотоводством и под туристические объекты.

[1] http://kavpolit.com/articles/kto_spaset_kavkazskih_biznesmenov-10640/
[2] http://kavpolit.com/articles/kuznetsov_proektov_fantomov_na_kavkaze_ne_budet-11902/

В-третьих, появились новые «внешние» ограничения – ситуация кризиса заставила снижать финансовые аппетиты, а присоединение Крыма скорректировало ориентиры в сфере развития туризма.

По меньшей мере первые два из этих рисков были очевидны и озвучены экспертами еще при разработке Стратегии социально-экономического развития СКФО[1]. Однако лишь по прошествии нескольких лет предлагавшиеся еще тогда корректировки Стратегии если не стали внедряться в практику, то по меньшей мере были декларированы лицами, принимающими решения.

Значит ли это, что новая, более сбалансированная стратегия развития округа (пусть и не положенная на бумагу), связанная с изменением приоритетов, имеет больше шансов на успешную реализацию? Необходимо отметить, что если риск «гигантомании», судя по всему, в какой-то степени преодолен, то другие проблемы пока еще явно сохраняются. Здесь представляется необходимым обратить внимание на два момента.

1. Любые структуры обладают собственной инерцией, и декларация об изменении приоритетов их работы еще не означает, что эти приоритеты будут изменены на практике, тем более что изначально заложенные в стратегию механизмы поддержки инвестиций не пересматривались. Между тем сами эти механизмы имеют существенные внутренние риски, которые проявляются не только в достаточно хаотичной институциональной среде Северного Кавказа, но и при гораздо более четких и прозрачных принципах привлечения инвестиций, реализуемых в европейских странах. В частности, потому, что высокий уровень поддержки стимулирует инвесторов вкладываться даже в те объекты, которые имеют отрицательную рыночную стоимость[2]. Поэтому и проекты, сохранившие свой приоритетный характер в СКФО, нуждаются в дополнительном анализе с точки зрения их экономической целесообразности.

2. Трансформация управленческих структур в СКФО организационно закрепила разрыв между экономической политикой на Северном Кавказе и стратегией действий силового блока. Фактически подобный разрыв существовал и ранее. Стратегия социально-экономического развития СКФО не включала в себя никаких подходов к обеспечению безопасности в регионе, что, очевидно, оказало существенное негативное влияние на ее реализацию. Между тем эти вопросы на практике тесно взаимосвязаны. Административные барьеры для бизнеса, обеспечение безопасности туристов – все эти проблемы выходят за рамки чисто экономических, но принципиально влияют на перспективы экономического развития региона. Не случайно единственная республика, в которой согласно рейтингу инвестиционной привлекательности российских регионов агентства «Эксперт РА»

[1] См., например: Северный Кавказ: модернизационный вызов / И.В. Стародубровская, Н.В. Зубаревич, Д.В. Соколов, Т.П. Интигринова, Н.И. Миронова, Х.Г. Магомедов. – М.: Издательский дом «Дело», РАНХиГС, 2012.

[2] Так, экспертный анализ первых 10 лет оказания поддержки восточногерманским землям выявил, что и там инструменты поддержки инвестиций не свободны от недостатков, и от них было предложено отказаться (См.: Стародубровская И., Зубаревич Н., Маркварт Э. Федерализм и местное самоуправление – учет территориального разнообразия (международный опыт и уроки для России). Экспертный доклад – М., 2015).

инвестиционный климат заметно улучшился, – это Карачаево-Черкесия[1], где власти последовательно обеспечивают мирные диалоговые процедуры разрешения конфликтов в обществе и не позволяют повышаться градусу противостояния между различными национальными и религиозными группами до опасных пределов. Административные преобразования в СКФО не создают благоприятных предпосылок для обеспечения единства политики в этих двух взаимосвязанных сферах – экономической и силовой – на всей территории округа и тем самым сохраняют соответствующие риски на перспективу.

6.6.2. Бюджетное финансирование программ переселений и выплат компенсаций

В 2014 г. среди острых вопросов, стоящих перед федеральной властью на Северном Кавказе, были вопросы о дальнейшей реализации ряда мероприятий, связанных с организованными переселениями граждан на новые территории и с компенсациями за изымаемую недвижимость. Проблемы, связанные с реализацией таких мероприятий, можно разделить на два типа. С одной стороны, изменения общей экономической ситуации в стране заставляли более строго оценивать эффективность бюджетных расходов на переселения и компенсации. С другой, – некоторые конкретные обстоятельства, связанные с практическим осуществлением этих государственных мер, указали на необходимость их критического осмысления и возможных корректировок.

Наиболее масштабным из «переселенческих» мероприятий в 2014 г. оставалось переселение жителей лакской национальности из Новолакского района в Дагестане, а наиболее заметным «компенсационным» мероприятием – выплаты компенсаций за земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в зоне затопления Гоцатлинской ГЭС (Дагестан). Федеральное бюджетное финансирование этих мероприятий осуществляется в рамках ФЦП «Юг России», дагестанская подпрограмма которой на 2015–2025 гг. сейчас находится в стадии обсуждения в федеральных органах власти[2]. В 2014 г. российская власть продемонстрировала, что рассматривает переселение из Новолакского района и выплату компенсаций за участки в районе Гоцатлинской ГЭС среди своих приоритетных задач. Это нашло отражение в постановлении Правительства РФ от 23.12.2014 г. № 1444 «О первоочередных мерах по обеспечению опережающего развития Республики Дагестан», где предписывается к 2018 г. завершить комплекс мероприятий по переселению лакского населения Новолакского района на новое место жительства, а также в 2016 г. обеспечить завершение выплат компенсаций за изымаемые земельные участки в зоне затопления Гоцатлинской ГЭС.

Урегулирование конфликта в Новолакском районе Дагестана, в том числе завершение мероприятий по переселению лакцев, проживающих в данном районе, на новое место жительства, – одно из необходимых условий поддержания межэтнического мира в Дагестане. В соответствии с решением Третьего съезда народ-

[1] См.: http://kavpolit.com/articles/skfo_ekonomika_nesbyvshegosja_optimizma-13189/

[2] РИА «Дагестан», 09.12.2014 (http://www.riadagestan.ru/news/tourism_events/rayudin_yusufov_i_shakhabas_shakhov_prinyali_uchastie_v_soveshchanii_u_zamministra_rossiyskoy_federatsii_po_delam_severnogo_kavkaza/)

ных депутатов Дагестана (июнь 1991 г.) Новолакский район Дагестана, расположенный возле границы Республики Дагестан и Чеченской Республики, должен быть вновь образован на другой территории, примыкающей с севера к столице Дагестана Махачкале. Это решение было принято, чтобы снять серьезную проблему, угрожавшую межэтническим отношениям в дагестано-чеченском приграничье. Дело в том, что лакское население оказалось на территории Новолакского района в результате принудительных переселений, осуществленных советской властью. На момент депортации чеченцев в Среднюю Азию и Казахстан в феврале 1944 г. территория нынешнего Новолакского района входила в Ауховский район Дагестана, населенный преимущественно чеченцами. Вслед за их депортацией с гор принудительно переселили около 7 тыс. лакцев, после чего и был образован Новолакский район. Когда в 1957 г. чеченцам было позволено вернуться на родину, советские органы власти воспрепятствовали их заселению в Новолакский район. Однако в годы перестройки чеченцы, депортированные из Ауховского района, и их потомки жестко поставили вопрос о своем праве вернуться на малую родину и о восстановлении Ауховского района. После решения Третьего съезда народных депутатов Дагестана началось финансируемое из федерального и регионального бюджетов строительство домов для лакцев, переселяющихся на будущую территорию Новолакского района. В дома же, освобождаемые лакцами, заселяются потомки депортированных из района чеченцев.

Тот факт, что в меняющихся экономических условиях федеральная власть продолжает осуществлять программу по переселению лакцев, представляется обоснованным, так как остановка этой программы может вызвать возобновление межэтнической напряженности в районе и в регионе в целом. Однако сохранение имеющейся системы финансирования переселения и общей схемы урегулирования конфликта может вести к неэффективному расходованию средств, а также стать причиной дестабилизации.

По данным Министерства экономики и территориального развития Дагестана, к середине 2014 г. для лакцев Новолакского района в месте их нового проживания (окрестности Махачкалы) построены 3052 частных дома, а также многочисленные объекты социального обеспечения и инфраструктуры. В целом на реализацию мероприятий по переселению лакского населения Новолакского района на новое место жительства за период 1992–2013 гг. было выделено 7 млрд 512 млн 100 тыс. руб., в том числе за счет федерального бюджета – 6 млрд 58 млн 500 тыс. руб., за счет республиканского бюджета – 1 млрд 453 млн 600 тыс. руб. По оценкам правительства Дагестана, требуется строительство еще примерно полутора тысяч частных жилых домов для переселенцев, т.е. почти 50% от всех построенных с 1992 г. С учетом значительных бюджетных средств, уже затраченных на переселение, а также фактически идущего переезда лакцев на новое место жительства, процесс «переноса» Новолакского района на новую территорию можно считать необратимым.

Однако действующий на сегодня порядок переселения лакцев в реальности не позволяет определить «горизонт» требуемых на него средств. Согласно республиканским нормативным актам, бесплатно получают частные дома в зоне переселе-

ния все лакские семьи, чей глава проживал в Новолакском районе в 1991 г.[1] При этом, если кто-либо из детей такого жителя на момент переселения создал свою семью, эта семья также получает отдельный дом. Отдельные дома получают и супруги, проживавшие в районе в 1991 г., в случае их развода. Такие правила приводят к регулярному обновлению списков на получение домов в зоне переселения. Соответственно увеличивается количество требуемых домов и объем необходимых средств. Это «самовоспроизводящийся», повторяющийся процесс, ведущий к постоянному повышению расходов федерального бюджета.

Еще одна проблема состоит в том, что завершение процесса переселения лакцев в свою очередь поставит другие очень острые вопросы, преимущественно политического характера. Восстановление Ауховского района грозит серьезными конфликтами из-за отсутствия консенсуса по его границам. Новолакский район включает в себя лишь часть территории бывшего Ауховского района. В селах, входивших в Ауховский район, но не входящих в Новолакский (села Ленинаул и Калининаул), сейчас проживает около 14 тыс. человек. Эти села имеют многонациональный состав, и желание проживающего там чеченского населения добиться включения сел в Ауховский район встречает негативную реакцию части жителей этих сел другой национальности (аварцев). Наши исследования показывают, что в 2014 г. ситуация вокруг этих «спорных» сел продолжала обостряться и грозила серьезной дестабилизацией обстановки не только в самих этих селах, но и в северо-западной части Дагестана в целом. Речь идет не об ухудшении межэтнических отношений как таковых, но об углублении противоречий между взглядами двух этнических общин на будущее «спорных» сел, идущем на фоне радикализации требований обеих сторон. Существенно, что в борьбе за тот или иной вариант будущего данных сел группы их жителей получают поддержку извне. В частности, 23 декабря 2014 г. в дагестанском городе Хасавюрт состоялся Девятый съезд чеченцев Дагестана, собравший представителей всех населенных пунктов республики, в которых имеется чеченское население. В декларации, принятой съездом, центральное место занимает требование вхождения сел Ленинаул и Калининаул в Ауховский район.

Без достижения межэтнического консенсуса относительно судьбы «спорных» сел запуск процесса восстановления Ауховского района представляется крайне рискованным. Вместе с тем после завершения процесса переселения лакцев будет крайне сложно «оттягивать» начало восстановления района, а это на сегодняшний день приведет к обострению ситуации вокруг «конфликтных» сел, которая и в данный момент является весьма острой.

В свете изложенного, можно сделать вывод, что в ходе мероприятий по переселению лакцев из Новолакского района Дагестана в 2014 г. выявились следующие *проблемы* их организации:

1. Отсутствие даты, после которой списки на получение домов не будут подлежать дальнейшему расширению. Утверждение такой даты постановлением Пра-

[1] См. Положение о порядке переселения лакского населения Новолакского района на новое место жительства (утверждено постановлением Совета Министров Республики Дагестан от 17 февраля 1993 г.); Постановление Правительства Республики Дагестан от 16 июля 2004 г. «О внесении изменений в Положение о порядке переселения лакского населения Новолакского района на новое место жительства».

вительства Дагестана позволило бы определить окончательное число домов, которые должны быть построены для переселенцев дополнительно к имеющимся, четко спланировать сроки завершения переселения и объемы требуемого финансирования.

2. Нерешенность политических вопросов, связанных с восстановлением Ауховского района, прежде всего – вопроса о включении в него сел, определение будущего которых конфликтно. По нашим оценкам, процесс достижения согласия по этим вопросам между заинтересованными группами населения может занять 3–4 года. Имело бы смысл рассчитать программу строительства домов примерно на такой же период, соответствующим образом распределив по годам бюджетные средства. Необходим четкий мониторинг ситуации с ходом согласительных процедур по границам будущего района с тем, чтобы переселение лакцев было завершено не раньше, чем появятся явные свидетельства успешности этих процедур.

Что касается **выплат компенсаций за земельные участки, изымаемые при строительстве Гоцатлинской ГЭС**, то в 2014 г. этот комплекс мероприятий, также финансируемых из федерального бюджета, был сопряжен с теми же нерешенными проблемами, что и в предыдущие годы. В зоне затопления ГЭС в Хунзахском районе Дагестана находятся участки, использовавшиеся в сельскохозяйственных целях жителями села Гоцатль и ряда соседних населенных пунктов. Местные жители выражают несогласие с тем, что пользователям большого количества участков, доступ к которым после создания водохранилища практически станет невозможен, выплата компенсаций не предполагается[1]. Кроме того, протесты местного населения вызывает нарушение графика выплат компенсаций. В итоге все это стало причиной неоднократных массовых протестных выступлений жителей Хунзахского района Дагестана в период с 2010 по 2014 г. При этом бюджетная «цена вопроса» относительно невелика: по оценкам самих местных жителей, им «недоплатили» компенсаций на 400 млн руб.[2].

Ситуация в других районах Дагестана показывает, что конфликты, связанные с затоплениями при строительстве ГЭС, могут иметь весьма серьезные негативные последствия. Так, фактическое разрушение сельского хозяйства в ряде сел Унцукульского района, которые оказались в зоне затопления Ирганайской ГЭС, стало одной из главных причин радикализации части населения в этом районе, который сейчас является одним из самых неблагополучных в отношении экстремизма.

В свете этого явная недостаточность в 2014 г. мероприятий по информированию местных жителей в районе строительства Гоцатлинской ГЭС о реальном положении дел с выплатой компенсаций, а также по процедуре их выплат может стать серьезным дестабилизирующим фактором.

Подводя итог, можно констатировать, что события 2014 г. подтвердили необходимость продолжения бюджетного финансирования программ переселений и выплат компенсаций за изымаемые земельные участки в Дагестане, что является оправданным и необходимым для поддержания стабильности в этом регионе. Од-

[1] Утром – деньги, вечером – стулья // «Настоящее время» (Махачкала), 23 апреля 2010 г. (http://gazeta-nv.info/content/view/3998/216/).

[2] Жители дагестанского села Гоцатль не получат полную компенсацию в 2015 году за изымаемые под ГЭС земли // ИА REGNUM, 26 декабря 2014 г. (http://www.regnum.ru/news/economy/1881107.html).

нако без существенного уточнения планов этих мероприятий и учета сопутствующих им рисков они могут стать неэффективными и даже иметь эффект обратный стабилизации.

6.6.3. Динамика террористических угроз

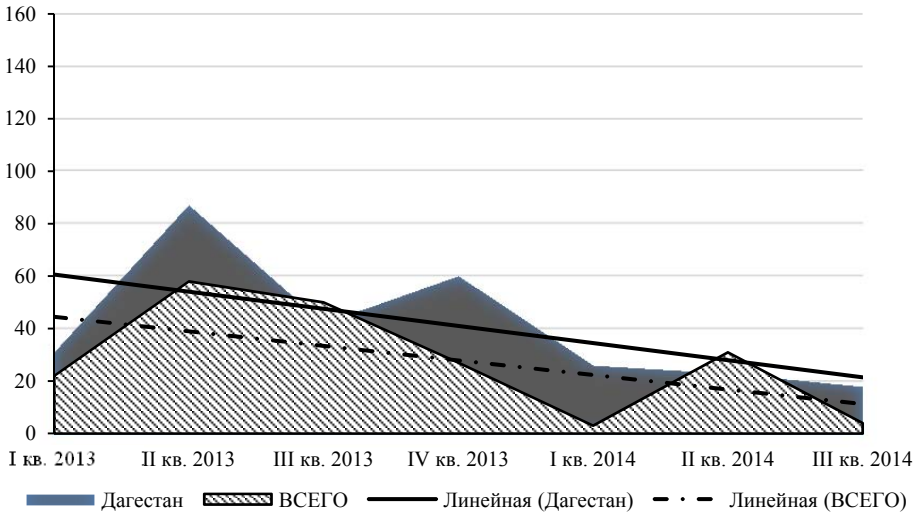
В годовом обзоре за 2013 г. были подробно проанализированы альтернативы антитеррористической политики и те последствия, к которым они способны привести. Было обозначено две модели антитеррора: силовая модель жесткого курса и политика «мягкой силы». За время проведения антитеррористической политики на Северном Кавказе было выделено три периода, для которых характерно различное сочетание двух данных идеологий. До осени 2010 г. практически полностью господствовала силовая модель. Период с осени 2010 до конца 2012 г. можно трактовать как сочетание подходов, характерных для обеих моделей: наряду с продолжением силового давления в ряде северокавказских регионов (Дагестан, Ингушетия) были созданы комиссии по адаптации боевиков, начался внутриконфессиональный диалог между конфликтующими течениями ислама. Изменение политики очевидно дало позитивный результат – стала проявляться тенденция к снижению жертв вооруженных конфликтов.

Тем не менее с начала 2013 г. произошел возврат к доминированию силовой модели, связанный с рядом факторов – общим ужесточением идеологического контроля в стране, необходимостью обеспечить безопасность Олимпиады в Сочи, сменой власти в некоторых северокавказских республиках. Основываясь на анализе трендов предшествующих периодов, можно было ожидать, что в ответ на это террористическая активность снова возрастет. Но, как видно из представленной на *рис. 15* и *16* информации о потерях от террористической деятельности (линейный тренд по СКФО обозначен сплошной, по Дагестану – прерывистой линией), подобного эффекта достаточно длительное время не наблюдалось, что добавляло аргументов сторонникам силового сценария.

Однако следует учитывать, что на ситуацию влияли многие *внешние факторы*, модифицируя выявленные ранее тенденции.

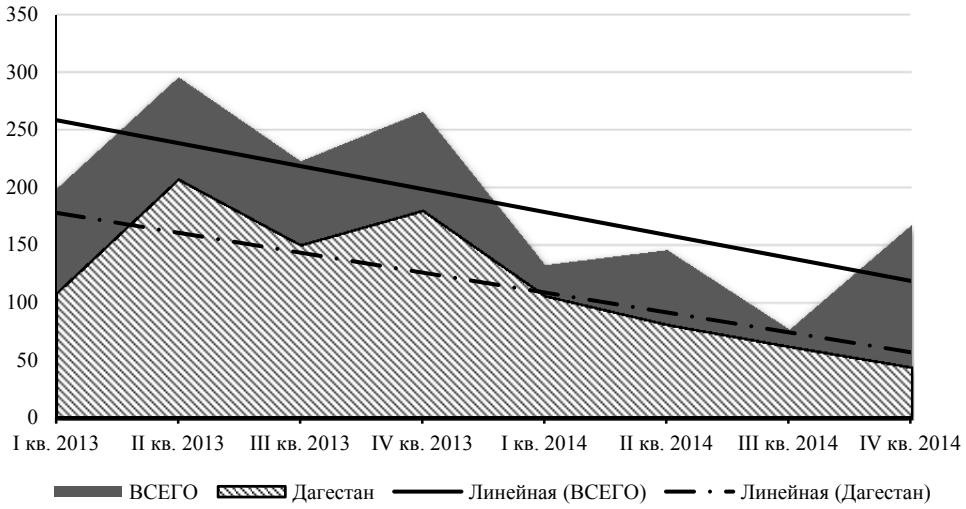
Во-первых, это смена власти в рядах северокавказского подполья. Новое руководство Имарата «Кавказ» заняло более умеренную позицию – выступило против терактов с жертвами среди гражданских лиц, против самоподрыва женщин, против сопротивления до последнего патрона. Альтернативная стратегия фактически предложена не была. Такая смена не могла не сказаться на активности незаконных вооруженных формирований.

Во-вторых, на внутрикавказскую ситуацию все большее влияние оказывало обострение противостояния в Сирии и Ираке в связи с появлением на их территории так называемого Исламского халифата (ИГИЛ, ИГИШ или ИГ). Изначально этот фактор приводил к оттоку молодых радикалов с территории Российской Федерации, и до поры до времени правоохранительным органам удавалось жесткими методами не допускать их возвращения обратно, что приводило к снижению террористических угроз внутри страны. Однако в конце года ситуация стала меняться. Один за другим северокавказские боевые командиры стали откалываться от умеренного Имарата «Кавказ» и присягать на верность гораздо более радикальному ИГИЛ.



Источник: данные Мемориала.

Рис. 15. Потери силовиков (убитыми и ранеными) по СКФО в целом и по Республике Дагестан, по кварталам 2013–2014 гг.



Источник: по данным Кавказского узла.

Рис. 16. Всего жертв (убитыми и ранеными) по СКФО в целом и по Республике Дагестан, по кварталам 2013–2014 гг.

Как может этот процесс повлиять на уровень террористических угроз? Можно ожидать, что это еще сильнее ослабит силы подполья и облегчит антитеррористическую политику. Однако могут быть и другие, гораздо более негативные эффекты. Ведь в конкуренции между различными террористическими ячейками основной аргумент один – успешные террористические акты. Именно так – как ответ Имарата на активность ИГИЛ – объясняют некоторые эксперты декабрьский тер-

акт в Грозном[1]. Данные об общем количестве вошедших в город боевиков из разных источников сильно варьировались, но боевые действия в городе продолжались почти сутки. В ходе спецоперации было уничтожено 15 боевиков, погибло 14 полицейских, несколько десятков человек получили ранения[2].

В то же время реакция руководства Чеченской Республики на теракт, призвавшего разрушать дома родственников боевиков и выселять их за пределы республики, вызвала резкую негативную реакцию правозащитного сообщества России. Глава Комитета против пыток И. Каляпин призвал проверить высказывания Рамзана Кадырова на соответствие Конституции РФ. В ответ на это в Грозном был сожжен офис мобильной правозащитной группы, против правозащитников были выдвинуты обвинения в защите террористов. Противостояние лидеров Чечни с правозащитниками выплеснулось в общероссийское информационное поле, соответствующий вопрос был задан президенту России на его пресс-конференции. Однако четкой правовой оценки прозвучавших призывов дано не было, а ответ президента каждая из сторон конфликта интерпретировала в свою пользу[3].

Отсутствие однозначной позиции государственных органов по вопросу о допустимости коллективной ответственности за действия террористов оказывает негативное влияние не только на ситуацию в Чечне. Практика разрушения домов реальных или предполагаемых родственников боевиков получила достаточно широкое распространение и в других республиках Северного Кавказа – Дагестане, Ингушетии. Между тем подобные действия не только недопустимы исходя из зафиксированных в Конституции РФ прав и свобод человека, норм российского законодательства, но и контрпродуктивны с точки зрения антитеррористической политики.

Во-первых, надежды на то, что молодые люди, испугавшись репрессий против родственников, прекратят насильственные акции, тщетны. На Северном Кавказе активно проявляется межпоколенческий конфликт, а камнем преткновения в этом конфликте как раз и является радикальный ислам. Поэтому старшие во многих случаях не способны повлиять на младших, а младших не остановят угрозы старшему поколению.

Во-вторых, давление на близких людей может даже ухудшить ситуацию. Сейчас механизмом втягивания молодых людей в вооруженное сопротивление в основном является «спираль насилия», когда юноши (да и девушки тоже) идут мстить за близких и соратников, которые, по их мнению, безвинно пострадали. Поэтому каждый следующий виток насилия расширяет число мстителей, и чем менее избирательно это насилие, тем больше подобный эффект.

В-третьих, разрушение домов – серьезный фактор конфликтной социализации подрастающего поколения. Дети, пережившие подобную травму или наблюдавшие ее у соседей, изначально настроены на противостояние российской власти, которая однозначно ассоциируется с произошедшей трагедией. И это закладывает базу сохранения проблемы терроризма на перспективу.

[1] http://kavpolit.com/articles/dialog_vnutri_podpolja-11930/
[2] http://kavpolit.com/articles/ot_snosa_domov_do_zabrasyvanija_jajtsami-12060/
[3] Большая пресс-конференция Владимира Путина 18 декабря 2014 г. http://www.kremlin.ru/news/47250

6.7. Военная экономика и военная реформа в России

Произошедшее в марте 2014 г. присоединение Крыма не было одобрено мировым сообществом и вызвало введение экономических санкций против России, усиливавшихся на протяжении всего года. Эти санкции, направленные прежде всего против оборонного сектора, оказали существенное негативное влияние на выполнение намеченных российским руководством государственной программы вооружения и программы развития оборонно-промышленного комплекса (ОПК). Основными контрмерами здесь стали разработка планов импортозамещения в ОПК и переход Военно-промышленной комиссии в сентябре в непосредственное ведение президента страны. На выполнение планов профессионализации Вооруженных сил и их боевой подготовки международные санкции какого-либо воздействия в 2014 г. не оказали.

6.7.1. Обновление Военной доктрины

26 декабря прошлого года на сайте Кремля опубликована уточненная по решению Совета Безопасности (СБ) России новая редакция Военной доктрины (ВД) Российской Федерации (РФ)[1]. Эта обновленная редакция, разработанная межведомственной рабочей группой при аппарате СБ[2], была рассмотрена и одобрена 19 декабря на оперативном совещании СБ под руководством президента РФ. И хотя в информационном сообщении СБ в связи с этим событием отмечено, что «…актуальные положения действующей Военной доктрины остались неизменными и в ее новой редакции»[3], произведенные в этом документе изменения заслуживают внимания.

Прежде всего из текста ВД исчезла такая важнейшая задача военно-экономического обеспечения обороны как «оптимизация расходов на оборону, рациональное планирование и распределение финансовых и материальных ресурсов». Указание в новой редакции на необходимость «концентрации ее [страны] финансовых и материально-технических ресурсов, повышения эффективности их использования» представляется весьма неадекватной заменой и выглядит как попытка избавиться от упоминания самого факта существования бюджетных ограничений для военной организации даже на бумаге.

Число внешних военных опасностей в новой редакции возросло с 11 до 14 за счет добавления использования не по назначению информационно-коммуникационных технологий, угрожающих «режимов» в соседних странах и подрывной деятельности заграничных спецслужб. Что, в общем-то, не удивительно, так как оценка тенденций в международной обстановке сменила свой знак с достаточно нейтральной на негативную, характеризующуюся, «усилением глобальной конкуренции, напряженности в различных областях межгосударственного и межрегионального взаи-

[1] Военная доктрина Российской Федерации. URL: http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf (дата обращения: 26.12.2014).

[2] Совбез РФ: к концу 2014 года Россия уточнит военную доктрину // РИА Новости. 2014. 2 сентября.

[3] Об итогах оперативного совещания Совета Безопасности Российской Федерации по вопросу «О внесении уточнений в Военную доктрину Российской Федерации». 20 декабря 2014. URL: http://www.scrf.gov.ru/news/838.html (дата обращения: 21.01.2015).

модействия, соперничеством ценностных ориентиров и моделей развития, неустойчивостью процессов экономического и политического развития на глобальном и региональном уровнях на фоне общего осложнения международных отношений».

Перечень внутренних военных опасностей увеличился с 3 до 4. В него добавлена деятельность «по информационному воздействию на население, в первую очередь на молодых граждан страны», с «целью подрыв исторических, духовных и патриотических традиций в области защиты Отечества». К счастью, *военные угрозы* для РФ остались практически неизменными как по количеству, так и по составу. Упомянутые новые военные опасности оказались не имеющими никакого отношения к основным задачам Вооруженных сил, других войск и «органов» в мирное и военное время.

Из пункта о военной политике исчезло такое ее немаловажное направление как «недопущение гонки вооружений».

6.7.2. Военно-кадровая и социальная политика

В 2014 г. продолжалась реализация основных положений военной реформы, начатой Д. Медведевым в 2008 г. после военного конфликта с Грузией и продолженной в мае 2012 г. В. Путиным[1].

К концу года общая списочная численность военнослужащих в Минобороны достигла 905 тыс. человек (исходя из заявленной укомплектованности 90,5%), что на 78 тыс. (9,4%) больше, чем годом ранее, когда была достигнута укомплектованность в 82,7%[2]. При этом численность военнослужащих, проходящих службу по контракту на должностях рядового и младшего командного состава, достигла для этой категории исторического максимума в 295 тыс. человек, что на 70 тыс. (33,3%) больше, чем в конце 2013 г. Таким образом, Минобороны России удалось компенсировать провал предыдущего года в комплектовании данной категорией военнослужащих, добившись при этом и высоких качественных показателей приходящего пополнения: по уровню образования – 64% поступивших на службу по контракту имеют высшее или среднее профессиональное образование; по возрастному составу – 91% проходящих службу по контракту не старше 30 лет[3]. Достигнуто это было не в последнюю очередь за счет принятия поправки в действующее законодательство, разрешившей призывнику уже с осени 2014 г. выбирать между одним годом срочной службы или двумя годами службы по контракту[4].

Численность военнослужащих срочной службы в Минобороны составила к концу 2014 г. 273 тыс. человек – впервые оказавшись меньше (на 22 тыс.), чем

[1] Указ от 07.05.2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации».

[2] Отчет на расширенном заседании коллегии Минобороны России об итогах деятельности за 2014 г. М., 19 декабря 2014. URL: http://mil.ru/files/files/koll2014/otchet-2014.doc (дата обращения: 22.12.2014); Отчет о ходе выполнения Плана деятельности Министерства обороны Российской Федерации по реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597, 601, 603, 604, 605 за 2013 год». М., 22 января 2014. URL: http://mil.ru/files/files/result2013/otchet2013.pdf (дата обращения: 22.01.2014).

[3] Там же.

[4] Федеральный закон от 23.06.2014 г. № 159-ФЗ «О внесении изменении в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

служащих по контракту[1], при общем плане весеннего и осеннего призывов (по всем силовым структурам, включая Внутренние войска МВД и спасательных воинских формирований МЧС) в 308 тыс. 100 человек[2]. С 1 сентября 2014 г. все российские студенты ВУЗов получили не просто отсрочку от призыва, но и возможность служить одновременно с учебой независимо от наличия военной кафедры в ВУЗе, а после окончания обучения пройти трехмесячные военные сборы с последующим зачислением в запас[3]. А уже в октябре отсрочка от призыва была распространена (с 1 января 2017 г.) и на учащихся колледжей и техникумов[4], что подтвердило принципиальный курс руководства страны на дальнейшую гуманизацию института срочной службы.

Число военнослужащих, находящихся в распоряжении своих командиров и начальников и ожидающих получения постоянного жилья, снизилась к концу 2014 г. более чем на треть – до 16 тыс. человек с более чем 25 тыс. в начале года[5]. Таким образом, Минобороны приближается к успешному решению проблемы этой категории военнослужащих, продолжающих получать денежное довольствие, дожидаясь, а порой и затягивая получение положенного им жилья.

На первые курсы высших военно-учебных заведений (ВВУЗ) в 2014 г. зачислено 15 тыс. 140 человек, что на 456 человек меньше, чем в предшествующем году, но по-прежнему вдвое превышает заявленную ранее оптимальную величину набора[6]. При этом в начале 2104 г. в Минобороны около 2 тыс. офицеров продолжали служить на сержантских должностях[7]. В течение 2014 г. существующая сеть ВВУЗов увеличилась на 1 военную академию и 3 высших военных училища, а сеть довузовских военных общеобразовательных учреждений – на 3 кадетских и 1 суворовское училища и 2 кадетских корпуса[8].

Какие-либо данные о численности офицеров и прапорщиков Минобороны в 2014 г. не опубликованы. И в отличие от предыдущих лет Минобороны в минувшем году не опубликовало официальные статистические данные о численности военных пенсионеров на 1 января 2014 г., подлежащие обязательной публикации в соответствии с федеральным планом статистических работ[9].

---

[1] Численность военнослужащих по контракту в Вооруженных Силах России достигла в этом году исторического максимума. URL: http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12004213@egNews (дата обращения: 22.12.2014).

[2] *Воронов А*. Призывников зовут в контрактники // Коммерсантъ. 2014. 1 октября (№ 177).

[3] Там же.

[4] Федеральный закон от 14.10.2014 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе"».

[5] *Гаврилов Ю*. Бери квартиру или уволят // Российская газета. 2015. 24 марта; Шойгу: Более 25 тыс. офицеров Минобороны служат без должностей // РИА Новости. 2014. 14 января.

[6] По декабрьскому отчету. В сентябре министр обороны сообщил о 13 тыс. принятых в ВВУЗы.

[7] В вооруженных силах РФ две тысячи офицеров продолжают служить на сержантских должностях // Росбалт. 2013. 6 декабря.

[8] См. «Отчет на расширенном заседании коллегии…».

[9] Указ от 10.08.2011 г. № 1063 «Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства обороны Российской Федерации, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

По заявлению заместителя министра обороны Т. Шевцовой среднее денежное довольствие военнослужащих российской армии в 2014 г. составило 62,1 тыс. руб., превысив тем самым среднюю зарплату в России в два раза[1].

В 2014 г. постоянным жильем были обеспечены 20 тыс. военнослужащих Минобороны, что практически соответствует результату предыдущего года (20,5 тыс.). При этом из разных источников было получено 14 тыс. квартир, а остальные были приобретены на государственные жилищные сертификаты и предоставляемые с августа жилищные субсидии. Число оформленных Минобороны сертификатов в 2014 г. превысило 2,3 тыс. На конец года в жилищной очереди Минобороны числились 33 тыс. военнослужащих, что позволяет рассчитывать на полное решение жилищной проблемы в этой категории к концу 2016 г.[2]

Служебное жилье в 2014 г. получили 17 тыс. 300 военнослужащих Минобороны (по другим данным 18 тыс. 851), что составляет 78% от результата предшествующего года[3]. При подобных темпах на решение проблемы служебного жилья в Минобороны даже к концу 2017 г., как это виделось еще в начале 2014 г., рассчитывать не приходится – очередь на его получение составляет в настоящее время 88 тыс. человек[4].

В 2014 г. была существенно усовершенствована система выплат и социальных гарантий семьям военнослужащих, погибших и пострадавших во время учений и военных сборов[5]. Уже в начале года были повышены размеры единовременных выплат в связи с гибелью или ранением. По словам руководителя рабочей группы Совета по правам человека и вопросам защиты прав военнослужащих С. Кривенко, ситуация такова: «Сейчас в случае гибели солдата при исполнении воинской службы семья может рассчитывать на две основные выплаты: 2 млн руб. – это страховая сумма, 3 млн – это единовременное пособие. В общей сложности это 5 млн руб.»[6]. Правозащитник также отметил качественное изменение подхода к выплатам в связи с гибелью военнослужащих, поскольку исчезла дифференциация в зависимости от звания и должности военнослужащего: «Основные выплаты одинаковы, неважно, погиб рядовой или генерал. Остаются различия в пенсионных выплатах и льготах, но принципиален отход от прежней традиции, когда жизнь рядового оценивалась одной суммой, а офицера и генерала – другой». За последние два года для военнослужащих, получивших ранения и увечья, страховая выплата в случае инвалидности I группы возросла с 1,5 млн до 1,6 млн руб., II группы – с 1 млн до 1 млн 105 тыс. руб. Хотя это не компенсирует накопленную инфляцию, но тем не менее свидетельствует, что вопрос не забыт.

---

[1] Минобороны России пообещало не снижать зарплаты военных // РИА Новости. 2015. 27 марта.

[2] Отчет на расширенном заседании коллегии…; Мухин В. Очередь на жилье в армии уменьшилась, но проблемы остались // Независимая газета. 2015. 6 февраля.

[3] Там же.

[4] Отчет о ходе выполнения Плана деятельности Министерства обороны Российской Федерации по реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597, 601, 603, 604, 605 за 2013 год». М., 22 января 2014. URL: http://mil.ru/files/files/result2013/10-planMO2013.html (дата обращения: 22.01.2014); Военный совет // Радиостанция «Эхо Москвы». 2015. 21 марта.

[5] Федеральный закон от 22.10.2014 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона "О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат"».

[6] *Солопов М.* Утверждены размеры выплат семьям погибших военных // Газета РБК. 2014. 26 ноября.

По данным Главного военного следственного управления в 2014 г. в военные следственные органы поступило более 28 тыс. сообщений о преступлениях, что на 1 тыс. превышает показатели предыдущего года. Количество уголовных дел, находящихся в производстве военных следователей, превысило 16 тыс. (прирост 9%). Каждое пятое преступление, зарегистрированное военным следователями в 2014 г., было связано с коррупцией[1]. Главная военная прокуратура и Минобороны статистику преступности в Вооруженных силах традиционно не публикуют, а попавшие в распоряжение СМИ данные Росстата свидетельствуют о росте числа самовольного оставления части в 1-ое полугодие 2014 г. по сравнению с таким же периодом предшествующего года на 62% (с 388 до 629), а числа привлеченных за симуляцию с целью уклонения от военной службы – в 3,3 раза (с 33 до 115)[2]. Возможными объяснениями соответствующего падения морали являются принуждение военнослужащих срочной службы к подписанию контрактов[3] и перспектива попасть в район военных учений вблизи украинской границы.

В 2014 г. отношение населения страны к военной службе существенно улучшилось, о чем свидетельствуют данные социологического опроса, опубликованные в ноябре фондом «Общественное мнение»[4]. Треть россиян считала осенью 2014 г. положение дел в армии отличным и хорошим, еще 37% назвали его удовлетворительным, лишь 9% – плохим. А ведь год назад хорошо о российской армии отзывались 9%, большинство (42%) считало, что она в удовлетворительном состоянии, 32% говорили, что дела в армии идут плохо или очень плохо. Осенью половина была уверена, что состояние армии улучшается (в 2013 г. так думали 30%). Резко уменьшилось число тех, кто заметил ухудшение положения дел в армии (с 35% в 2013 г. до 7% сейчас). Лишь 19% убеждены что в российских Вооруженных силах ничего не меняется.

6.7.3. Военно-техническая политика

В 2014 г. продолжилась реализация военно-технической политики, выраженной в государственной программе вооружения (ГПВ) на 2011–2020 гг., Основах военно-технической политики РФ на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу и ФЦП «Развитие ОПК на 2011–2020 гг.»[5] и подтвержденной президентом В. Путиным в мае 2012 г.[6]

2014 г. начался совместным заседанием 29 января коллегий Минобороны, Минпромторга и Генпрокуратуры с участием руководства Военно-промышленной комиссии (ВПК) при Правительстве РФ с повесткой дня «О состоянии законности в оборонно-промышленном комплексе»[7].

---

[1] *Кожукин М.* Уровень коррупции в войсках снизился // Красная звезда. 2015. 6 марта (№ 38).
[2] *Туманов Г.* Воины-побегоносцы // Коммерсантъ. 2015. 17 февраля (№ 27).
[3] *Бородянский Г.* Вырвались из командирского окружения // Новая газета. 2015. 18 февраля.
[4] *Горяшко С.* Российская армия становится лучше на глазах // Коммерсант. 2014. 13 ноября (№ 205).
[5] Утверждены 31 декабря 2010 г., 26 января 2011 г. и 5 марта 2012 г., соответственно. Все не опубликованы.
[6] Указ от 07.05.2012 г. № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса».
[7] *Тихонов А.* Контуры контроля ОПК // Красная звезда. 2014. 29 января.

В мае и ноябре президентом В. Путиным были, как и годом ранее, проведены две трехдневные сессии совещаний, посвященных различным аспектам выполнения ГПВ и ФЦП. Кроме того, 28 июля в Ново-Огареве состоялось заседание по вопросу импортозамещения в оборонно-промышленном комплексе (ОПК), а 10 сентября в Кремле – заседание по вопросу разработки проекта очередной ГПВ на 2016–2025 гг., непосредственно перед началом которого председателем ВПК стал президент страны[1]. А накануне, 8 сентября были упразднены Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средство (Рособоронпоставка) и Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ)[2]. Их функции возвращены Минобороны и другим заказывающим ведомствам, как сообщают СМИ, по инициативе министра обороны С. Шойгу под предлогом их неэффективности вследствие дублирования функций[3].

Контуры новой системы контроля за использованием средств при размещении и выполнении ГОЗ с участием Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинга) были определены лишь спустя три месяца[4] после признания президентом В. Путиным в его послании Федеральному Собранию фактов неконтролируемого роста цен на продукцию военного назначения (ПВН): «…По некоторым позициям цены увеличиваются в два, в три, в четыре, а есть случаи, когда цена увеличилась от начала работы в одиннадцать раз»[5].

Тем не менее уже 1 декабря министр обороны С. Шойгу в ходе селекторного совещания сообщил[6], что основные задачи по выполнению ГОЗ в 2014 г. решены, расходы на его выполнение возросли на 25% по сравнению с предыдущим годом – до 1,7 трлн руб. (спустя два месяца эта оценка уточнена до 1 трлн 650 млрд руб.[7], т. е. 2,3% ВВП), а количество поставляемых в войска вооружения и военной техники (ВВТ) возросло на 65%. Подобный диспаритет между затратами и результатом объясняется, безусловно, не снижением цен, а возвратом накопленных долгов – «недодела» – ОПК по ГОЗ предыдущих лет («догоночные графики» ликвидации недодела по ГОЗ 2014 г. рассчитаны на полгода)[8]. Позднее, 19 декабря заместитель министра обороны Ю. Борисов сообщил, что ГОЗ будет выполнен на 95%, что «намного лучше, чем в 2013 г.»[9].

---

[1] Указ от 10.09.2014 г. № 627 «О Военно-промышленной комиссии Российской Федерации».

[2] Указ от 08.09.2014 г. № 613 «О некоторых вопросах государственного управления в сфере государственного оборонного заказа вооружения, военной, специальной техники и материальных средств».

[3] *Сафронов И., Бутрин Д.* Рособороннаступление // Коммерсантъ. 2014. 3 июня (№ 94); Подайте на войну // Ведомости. 2014. 9 сентября (№ 166).

[4] Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию. М., 5 декабря 2014.

[5] Послание Президента Федеральному Собранию. М., 4 декабря 2014.

[6] Основные задачи по реализации Гособоронзаказа 2014 года выполнены. URL: http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12002239@egNews (дата обращения: 02.12.2014).

[7] Замминистра обороны: Динамичное оснащение армий стало мировым трендом // Русская служба новостей. 2015. 24 января.

[8] Там же.

[9] По итогам текущего года запланированные мероприятия по Гособоронзаказу будут реализованы на 95%. URL: http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12004204@egNews (дата обращения: 22.12.2014).

Всего в 2014 г. произведено и поставлено в войска 38 межконтинентальных баллистических ракет, в т. ч. 22 для подводных лодок стратегического назначения. Успешными были три пуска ракеты «Булава» морского базирования, осуществленных с разных ракетных подводных крейсеров (10 сентября с борта «Владимира Мономаха», 29 октября – «Юрия Долгорукого», 28 ноября – «Александра Невского»). Они сняли практически все вопросы об усилении нашей морской компоненты стратегических ядерных сил. Кроме этого в войска поступило более 4,5 тыс. новых образцов ВВТ, в т. ч. «142 самолета, 135 вертолетов, 4 подводные лодки, 15 надводных кораблей и катеров, 19 зенитно-ракетных комплексов, 590 танков и боевых машин пехоты»[1]. В результате оснащенность современными образцами по сравнению с 2013 г. возросла «по системе стратегического вооружения на 19,1%, в ракетных войсках стратегического назначения – на 7,8%, в Войсках воздушно-космической обороны – на 17,9%, в ВВС – на 4%, в ВМФ – на 4,4%, в Сухопутных войсках и ВДВ – более чем на 8%»[2].

При этом в Минобороны прогнозировали срыв заданий в отношении поставок боевых кораблей и вспомогательных судов, боевых машин пехоты, самоходных противотанковых комплексов и ряда средств поражения, а также проблемы с ремонтом и модернизацией по ряду позиций ГОЗ[3]. Уже сорваны плановые сроки сдачи фрегатов проектов 11356 и 22350 вследствие прекращения поставок газотурбинных двигателей украинской компанией «Зоря»-«Машпроект», а корветов проектов 20380 и 20385 – из-за прекращения поставок дизелей немецкой компании MTU[4]. Утвержденный президентом страны в августе план импортозамещения позволяет рассчитывать на замену импортных агрегатов лишь к 2017 г.

Результаты российского оборонного сектора за 2014 г. оценивать сложнее, чем годом ранее, когда представляя 22 апреля Государственной Думе отчет правительства о результатах работы в 2013 г., председатель правительства Д. Медведев заявил о приросте выпуска в ОПК на 13,5% и рекордной сумме экспорта продукции военного назначения (ПВН) в 15,74 млрд долл. США[5].

По какой-то причине Минпромторг с апреля 2014 г. полностью прекратил публикацию своей статистики, в т. ч. и по ОПК, вследствие чего фактический прирост выпуска ОПК в 2014 г. в настоящий момент остается неизвестным. Судя по просочившейся в СМИ информации[6], плановый прирост выпуска ОПК в 2014 г. был установлен в 20%, что существенно превышает план 2013 г. (15–17%)[7]. При этом заместитель министра обороны Ю. Борисов в октябре требовал от радиоэлектрон-

[1] Совещание, посвященное приемке военной продукции. М., 19 декабря 2014. URL: http://www.kremlin.ru/news/47256 (дата обращения: 22.12.2014).
[2] Там же.
[3] Слабые звенья в системе безопасности // Независимое военное обозрение. 2014. 26 декабря.
[4] ОСК подаст иск к немецкой MTU за срыв контракта на поставку двигателей на 24 млн евро // ТАСС. 2015. 23 марта.
[5] Отчет Правительства о результатах работы в 2013 году: Стенограмма. М., 22.04.2014. URL: http://government.ru/news/11875 (дата обращения: 22.04.2014).
[6] Программа «Арсенал» с О. Бочкаревым // Радиостанция «Это Москвы». 2014 . 29 декабря.
[7] См.: Рабочая встреча с Заместителем Председателя Правительства Дмитрием Рогозиным. Ново-Огарёво, 21 марта 2013. URL: http://www.kremlin.ru/news/17719 (дата обращения: 21.03.2013); Программа «Арсенал» с Д. Рогозиным // Радиостанция «Эхо Москвы». 2013. 16 декабря.

ной промышленности темпов роста не 10–14%, а 25–30%[1], что можно понять – ведь с учетом накопленного отставания фактического прироста выпуска от планового в 2011–2013 гг., под угрозой оказывается план по приросту выпуска в 2015 г. по отношению к 2011 г. в 1,8 раза[2], заложенный в основу действующей ГПВ.

Российский экспорт продукции военного назначения (ПВН) в 2104 г. при плане на прошлый год в 13 млрд долл. США превысил 15,5 млрд долл. США (3,1% от экспорта в целом)[3], сократившись относительно рекордного показателя 2013 г. на 1,5% при сокращении экспорта в целом на 5,1%. При этом в структуре экспорта доля ПВН превосходит долю древесины и целлюлозно-бумажных изделий, но уступает долям цветных металлов и изделий из них и продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья. Примечателен успех российских экспортеров – сверхплановый экспорт ПВН на сумму около 2,5 млрд долл. США был осуществлен (или зачтен по факту осуществленный ранее) в последние две недели 2014 г., в основном за счет поставки техники из наличия Минобороны России, превысившей 1,3 млрд долл. США.

Динамика роста фактического выпуска ОПК и экспорта ПВН в относительном выражении за период 2002–2014 гг. представлена в *табл. 32*.

Таблица 32

Прирост объемов промышленного производства в ОПК и экспорта ПВН в 2002–2014 гг., % к предыдущему году

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Выпуск ОПК в целом	16,5	16,3	3,3	3,8	12,2	15,4	5,1	4,3	14,2	5,8	6,4	13,5	н/д
Экспорт ПВН	28,0	12,5	7,0	6,0	5,5	16,9	10,6	5,7	17,4	27,3	14,8	3,8	–1,5

Источник: Минпромторг; ФСВТС; Центр анализа стратегий и технологий; расчеты ИЭП имени Е.Т. Гайдара.

В 2014 г. Минпромторг опубликовал перечень организаций, включенных в сводный реестр организаций оборонно-промышленного комплекса (ОПК). Общее количество организаций, включенных в последнюю версию реестра[4], увеличилось за год на 9 – до 1339 (или 45% от имеющих лицензию)[5].

Наиболее крупные колебания размера реестра за последние два года были вызваны слиянием существующих организаций (подобно переходу ОКБ Сухого, Новосибирского авиационного производственного объединения имени В.П. Чкалова

[1] МО РФ: рост радиоэлектронной промышленности должен составить 25–30% // РИА Новости. 2014. 2 октября.

[2] Рогозин: объем производства российского ОПК вырастет в 4 раза к 2030 г. // РИА Новости. 2012. 2 октября.

[3] ФСВТС: экспорт оружия Минобороны в 2014 году был невероятно рекордным // РИА Новости. 2015. 27 марта; О состоянии внешней торговли в 2014 г. М.: Росстат, 26 февраля 2015.

[4] Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 20 ноября 2014 г. № 2338 «Об утверждении перечня организаций, включенных в сводный реестр организаций оборонно-промышленного комплекса». URL: http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/docs/Prikaz_N_2338_ot20.11.2014.PDF (дата обращения: 21.11.2014).

[5] На конец мая 2014 г. Рособоронзаказ выдал 2967 лицензий на право выполнения ГОЗ.

и Комсомольского-на-Амуре авиационного производственного объединения имени Ю.А. Гагарина на права филиалов холдинговой компании «Сухой»), сменой вида деятельности и отказом от военного производства (пример – Казанское моторостроительное производственное объединение и Ковровский механический завод) с исключением из реестра и включение в реестр осенью прошлого года 18 организаций легкой промышленности, выполняющих заказы Минобороны. А такие ЗАО, как «Научно-производственное предприятие "Планета-Аргалл"» (Великий Новгород) и «Научно-производственная фирма "Технояксе"» (Москва), вернулись в реестр после годичного перерыва.

Кроме того, значительные качественные изменения в реестре связаны с продолжающимся акционированием федеральных государственных унитарных предприятий, количество которых за рассматриваемый период сократилось на 26, а открытых акционерных обществ — выросло на 11, и слиянием, но без исключения филиалов из реестра (пример – сохранение 6 филиальных организаций холдинга «Швабе»).

По данным Минпромторга[1], среди организаций, включенных в реестр, в настоящее время насчитывается около 250 частных предприятий (18,7%).

Почти половина (591 или 44,1%) из них размещена в Центральном федеральном округе, где лидируют Москва (306 или 22,9%) и Московская область (112 или 8,4%). Второе и третье места делят Приволжский (238 или 17,8%) и Северо-Западный (223 или 16,7%) федеральные округа, в которых доминируют Нижегородская область (55 или 4,1%) и Санкт-Петербург (167 или 12,5%). В других федеральных округах традиционно выделяются Свердловская (42 или 3,1%) и Новосибирская (35 или 2,6%) области.

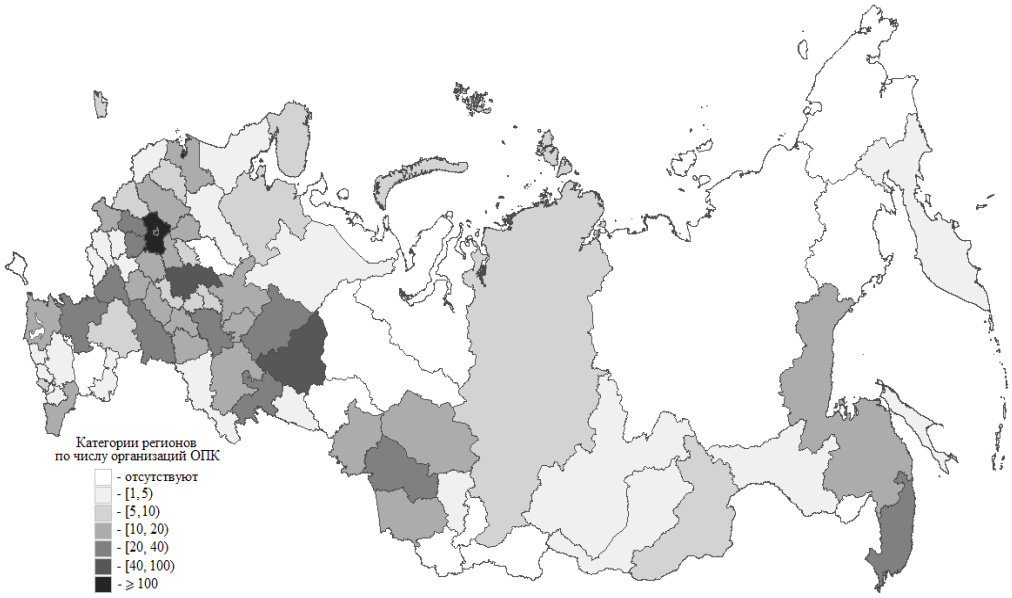
Наибольший прирост численности за период с октября 2013 г. ОПК пришелся на Центральный федеральных округ, где организаций стало на 9 больше в основном за счет Москвы, Московской и Орловской областей, хотя минимальный рост наблюдался также в Белгородской, Брянской, Воронежской и Рязанской областях. Ситуация в Крыму и Севастополе осталась без изменений – в реестре попрежнему, как и в июне прошлого года, значатся принадлежащие Минобороны 1020-я Судоремонтная мастерская и Строительное управление Черноморского флота, все в Севастополе. Остальные организации ОПК Крыма и Севастополя продолжают оформлять российские лицензии, причем процесс этот сопровождается проблемами.

Территориальная концентрация организаций ОПК показана на *рис. 17*.

Динамика численности работников ОПК в 2001–2014 гг. по данным Минпромторга представлена на *рис. 18*, а средней заработной платы в ОПК в 2010–2014 г. по опубликованным в СМИ данным Росстата – в *табл. 33*. Для 2014 г. данные Росстата относятся лишь к первому полугодию. Если верно утверждение председателя правительства Д. Медведева, что «в прошлом году в оборонно-промышленном комплексе она [зарплата] составила в среднем порядка 35 тыс.

[1] Совещание о кадровом обеспечении модернизации оборонно-промышленного комплекса. Королёв, 10 марта 2015. URL: http://government.ru/news/17140/ (дата обращения: 11.03.2015).

рублей»[1], то зарплата в ОПК в номинальном выражении, как минимум, перестала расти, а в реальном – сократилась не менее чем на 7%.



Источник: Минпромторг; расчеты ИЭП имени Е.Т. Гайдара.

Рис. 17. Территориальная концентрация российского ОПК (ноябрь 2014 г

Источник: Минпромторг; Федеральный справочник.

Рис. 18. Численность работников в оборонных отраслях в 2001–2014 гг., тыс. человек

[1] Совещание о кадровом обеспечении модернизации оборонно-промышленного комплекса. Королёв, 10 марта 2015. URL: http://government.ru/news/17140/ (дата обращения: 11.03.2015).

Таблица 33

Средняя зарплата в ОПК в 2010–2014 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014 (1 п/г)
Номинальная зарплата, руб.	22818	26655	30850	35353	37688
Прирост номинальной зарплаты, %	–	16,8	15,7	14,6	6,6
Реальная зарплата (цены 2010 г.), руб.	22818	24589	27078	29055	28733
Прирост реальной заработной платы, %	–	7,8	10,1	7,3	–1,1
Среднегодовой ИПЦ, %	–	108,4	105,1	106,8	107,8

Источник: Независимая газета. 2014. 11 ноября; Минэкономразвития; расчеты ИЭП имени Е.Т. Гайдара.

6.7.4. Военно-финансовая политика

Исполнение федерального бюджета 2014 г. в отличие от календаря предыдущих лет ограничилось единственной существенной внутригодовой корректировкой в июне. При этом второй год подряд в июне расходы по разделу «Национальная оборона» были снижены, на этот раз на 17,5 млрд руб. Законом о федеральном бюджете на 2014 г. расходы по этому разделу были установлены первоначально в 2 трлн 488 млрд руб.[1], или на 13 млрд меньше планировавшихся правительством годом ранее[2].

В результате указанного изменения к концу бюджетного года ассигнования федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» сократились по сравнению с исходной версией бюджета на 0,7% – до 2 трлн 470,6 млрд руб. (3,5% ВВП) при остававшихся неизменными практически до конца года общих ассигнованиях бюджета. По сравнению с 2013 г. ассигнования по этому разделу в реальном выражении выросли на 10,8% (номинально на 17,0%).

Все указанные выше показатели военных расходов отсутствуют в опубликованных законах о бюджете и определялись по отчетам Федерального казначейства, заключениям профильных комитетов обеих палат Федерального Собрания РФ и Основным направлениям бюджетной политики на 2015–2017 гг.[3] Закрытость расходов федерального бюджета в 2014 г. продолжала нарастать и превысила прошлогодний максимум на 2,5 п.п. (см. *табл. 34*), при этом секретные ассигнования составили 2 трлн 291 млрд 334 млн руб., из которых 68% предназначены ОПК в основном в виде ГОЗ и 26% – спецслужбам. Неожиданно появились незначительные секретные расходы в разделе «Охрана окружающей среды» и в тех подразделах разделов «Общегосударственные вопросы» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», где их ранее не было вовсе.

[1] Федеральный закон от 02.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».
[2] Законопроект № 143344-6 «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». М., 30.09.2012.
[3] Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP_2015-2017_1.pdf (дата обращения: 10.07.2014).

Таблица 34

Доля секретных ассигнований в федеральных бюджетах 2005–2014 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Расходы федерального бюджета в целом	11,3	11,8	10,3	11,9	10,0	10,5	11,7	11,7	13,9	16,4
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	3,7	6,3	5,5	8,7	5,1	4,8	9,8	11,4	9,5	9,2
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	–	<0,1	< 0,1	3,7	–	–	–	–	–	< 0,1
0109 Государственный материальный резерв	82,9	89,2	92,2	90,2	85,0	85,1	86,6	86,8	87,2	87,7
0110 Фундаментальные исследования	2,1	1,2	1,1	1,0	0,8	0,3	1,0	2,7	0,7	0,7
0114 Другие общегосударственные вопросы	0,1	0,7	0,3	4,4	1,6	1,1	1,3	1,3	2,3	3,1
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	42,1	42,8	45,3	46,1	48,1	46,4	46,9	47,6	52,6	58,8
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	33,1	35,6	37,1	39,0	40,2	39,0	40,9	41,2	48,3	54,3
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0205 Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–	–	–	–
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	45,2	46,9	50,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	80,1	79,8
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	98,4	93,9	93,7	93,2	92,9	91,3	92,2	94,5	94,1	94,2
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	2,5	8,8	24,4	29,2	34,6	42,0	36,8	44,9	41,9	53,8
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	28,5	31,6	31,1	31,8	30,8	32,1	32,5	23,3	27,4	29,0
0302 Органы внутренних дел	4,8	6,3	5,2	5,0	3,7	4,3	3,9	3,4	3,8	4,3
0303 Внутренние войска	11,8	10,3	9,8	10,3	8,2	8,3	7,9	4,6	4,5	5,4
0304 Органы юстиции	–	–	–	–	–	–	–	–	–	< 0,1
0306 Органы безопасности	97,8	95,5	97,3	99,1	99,6	97,1	99,6	99,6	99,7	99,8
0307 Органы пограничной службы	100,0	99,0	97,6	100,0	99,5	98,6	99,1	99,1	99,6	99,9
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	59,0	62,4	50,7	51,4	51,0	51,3	47,0	42,6	40,7	38,6
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	74,0	66,4	64,4	75,5	79,4	92,1	86,0	85,9	91,4	82,4
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	8,3	50,7	40,0	56,3	68,4	67,9	78,3	13,6	12,3	85,3
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	0,1	<0,1	0,4	0,6	0,6	1,6	1,8	2,4	4,9	5,2
0410Связь и информатика	–	–	–	–	–	–	–	–	1,6	2,0
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	–	–	5,2	5,8	4,5	5,6	11,9	14,2	18,2	23,0
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	0,1	0,1	< 0,1	0,3	0,7	4,5	1,9	2,3	8,5	10,0
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	–	3,4	0,9	7,0	10,1	19,3	14,2	6,6	11,0	11,1
0501 Жилищное хозяйство	–	4,2	5,7	16,0	12,9	20,8	20,7	8,5	21,3	24,1
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	2,8	2,7	2,4	2,6	3,1	3,6	4,0	3,2	4,3	4,7
0701 Дошкольное образование	2,0	2,2	2,4	2,5	2,5	3,9	3,9	4,4	4,5	2,6
0702 Общее образование	1,5	1,9	2,1	2,0	2,8	3,5	0,4	0,2	0,5	1,5
0704 Среднее профессиональное образование	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	–	–	–	–	<0,1
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	16,9	15,8	17,2	1,8	2,5	9,4	17,4	8,6	6,2	2,9
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	3,2	2,9	2,5	3,1	3,6	4,1	5,2	4,1	5,2	5,3
0709 Другие вопросы в области образования	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,3	0,4	0,4	0,9
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	–	–	–	–
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1
0801 Культура	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
0804 Периодическая печать и издательства	*13,5*	*7,5*	*2,6*	*2,6*	*3,2*	*3,6*	–	–	–	–

Окончание таблицы 34

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средства массовой коммуникации	*<0,1*	*0,2*	–	–	–	–	–	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	*4,3*	*4,0*	*2,6*	*4,1*	*3,5*	*3,0*	–	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	–	–	–	–	–	–	2,7	2,4	2,7	2,9
0901 Стационарная медицинская помощь	5,6	4,7	2,9	3,2	2,8	2,4	2,3	2,0	1,8	1,7
0902 Амбулаторная помощь	н/п[1]	н/п	н/п	13,9	4,3	3,8	2,9	3,1	4,2	4,4
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	н/п	н/п	н/п	14,1	15,9	10,7	11,2	10,8	12,2	14,0
0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие	н/п	н/п	н/п	2,1	0,6	0,6	0,7	1,4	0,8	0,8
0908 Физическая культура и спорт	*0,3*	*0,3*	*0,2*	*0,4*	*0,3*	*0,6*	–	–	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	–	–	–	*1,7*	*1,1*	*1,0*	–	–	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения	–	–	–	–	–	–	0,4	0,4	0,3	0,6
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	–	–	–	<0,1	<0,1	–	–	0,1	0,1	<0,1
1003 Социальное обеспечение населения	–	–	–	<0,1	<0,1	–	–	0,3	0,3	0,1
1004 Охрана семьи и детства	–	–	–	–	–	–	–	–	–	<0,1
1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	–	–	–	–	–	–	0,3	0,3	0,4	0,3
1101 Физическая культура	–	–	–	–	–	–	62,0	41,5	9,1	9,8
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	–	–	–	–	0,3	0,3	0,4	0,4
1202 Периодическая печать и издательства	–	–	–	–	–	–	3,4	3,5	4,6	5,5
1400 МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА	–	–	*0,2*	–	–	–	–	–	–	–
1401 Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	–	–	*0,5*	–	–	–	–	–	–	–

Источник: Федеральные бюджеты 2005–2014 гг. Данные 2005–2010 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации, вступившей в силу с 2011 г. Курсивом выделены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных ассигнований РФ в федеральном бюджете 2014 г. и их изменение относительно 2013 г. в реальном выражении показаны в *табл. 35*. В связи с тем, что в окончательном варианте федерального закона о бюджете на 2014 г.[2] какие-либо данные о полных расходах федерального бюджета в разрезе разделов и подразделов классификации расходов отсутствуют, для 2014 г. использованы данные исходной версии бюджета, представленной в Федеральном законе от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ. Пересчет в цены 2013 г. выполнен с использованием первой оценки[3] Росстатом индекса-дефлятора ВВП за 2014 г. (106,6%).

Военные ассигнования в других разделах федерального бюджета приведены в *табл. 36*. Как и в прошлом году, в связи с изменениями в стандарте отчетности ООН о военных расходах[4], вступившими в силу с 2012 г., в составе военных расходов в других разделах бюджета здесь и далее не учитываются секретные расхо-

1 Неприменимо вследствие изменения структуры бюджетной классификации.

2 Федеральные законы от 28.06.2014 года № 201-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов"» и от 26.12.2014 № 448-ФЗ «О внесении изменений в статью 23 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов"».

3 О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) за 2014 год. М.: Росстат, 2 февраля 2015.

4 Доклад Группы правительственных экспертов по обзору функционирования и дальнейшему развитию механизма стандартизированной отчетности Организации Объединенных Наций о военных расходах. A/66/89. ООН, 14 июня 2011.

ды спецслужб на образование, здравоохранение, ЖКХ и проч., а также расходы на гражданскую оборону и содержание войск МЧС России.

Таблица 35

Прямые военные ассигнования федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» в 2014 г.

Наименование раздела и подразделов	2014 г., млн руб. / то же в ценах 2013 г.	Изменение в 2014 г. по сравнению с 2013 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнований, % / изменение по сравнению с 2013 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2014 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	2 488 134 2 333 581	227 119 10,78	16,63 0,90	3,51 0,32
Вооруженные силы Российской Федерации	1 897 917 1 780 026	151 914 9,33	12,69 0,52	2,67 0,21
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	6 664 6 250	–542 –7,98	0,04 –0,01	0,01 –
Мобилизационная подготовка экономики	5 427 5 089	–572 –10,11	0,04 –0,01	0,01 –
Ядерно-оружейный комплекс	36 429 34 166	4 877 16,65	0,24 0,02	0,05 0,01
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	5 761 5 403	–401 –6,92	0,04 –	0,01 –
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	242 772 227 692	32 557 16,68	1,62 0,17	0,34 0,05
Другие вопросы в области национальной обороны	293 165 274 955	39 286 16,67	1,96 0,20	0,41 0,06

Источник: расчеты ИЭП имени Е.Т. Гайдара.

Таблица 36

Прямые и косвенные военные ассигнования по другим разделам федерального бюджета в 2014 г.

Наименование подраздела или *характера ассигнований*	2014 г., млн руб. / то же в ценах 2013 г.	Изменение в 2014 г. по сравнению с 2013 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнования, % / изменение по сравнению с 2013 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2014 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
В разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Внутренние войска	127 161 119 262	–9 767 –7,57	0,85 –0,11	0,18 –0,02
Органы пограничной службы	141 208 132 437	–9 949 –6,99	0,94 –0,12	0,20 –0,02
В разделе «Национальная экономика»				
Организация альтернативной гражданской службы	5 5	–1 –17,67	<0,01 –	<0,01 –
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	424 397	391 6521,99	<0,01 –	<0,01 –
Субсидии организациям транспорта, осуществляющим приобретение автотехники для пополнения подвижного состава автоколонн войскового типа	53 49	–6 –10,47	<0,01 –	<0,01 –
Субсидии на функционирование координационного центра Россия–НАТО	50 47	–4 –7,80	<0,01 –	<0,01 –
Строительство специальных и военных объектов	12 025 11 278	–3 028 –21,16	0,08 –0,03	0,02 –
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2011–2015 годы)»	79 74	–13 –15,29	<0,01 –	<0,01 –
Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям оборонно-промышленного комплекса	33 838 31 736	–16 549 –34,27	0,23 –0,13	0,05 –0,03

Окончание таблицы 36

1	2	3	4	5
Содержание специальных объектов	124 116	– –	<0,01 –	<0,01 –
Стипендии молодым работникам организаций оборонно-промышленного комплекса	240 223	–17 –7,27	<0,01 –	<0,01 –
Секретные расходы	*86 124* *80 867*	*32 479* *67,12*	*0,64* *0,27*	*0,13* *0,05*
В разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
Обеспечение военнослужащих служебным и постоянным жильем	8 550 8 019	–30 363 –79,11	0,06 –0,23	0,01 –0,05
В разделе «Образование»				
Расходы Минобороны	60 106 56 372	–2 139 –3,66	0,40 –0,04	0,08 –
В разделе «Культура и кинематография»				
Расходы Минобороны	1 872 1 755	–381 –17,85	0,01 –	<0,01 –
В разделе «Здравоохранение»				
Расходы Минобороны	49 913 46 813	–1 150 –2,40	0,33 –0,02	0,07 –
Лекарственное обеспечение ЗАТО ФМБА	150 141	– –	<0,01 –	<0,01 –
В разделе «Социальная политика»				
Пенсионное обеспечение Минобороны	289 456 271 476	16 567 6,50	1,93 0,03	0,41 0,02
Пенсионное обеспечение пограничной службы и внутренних войск МВД	*32 926* *30 881*	*1 870* *14,22*	*0,22* –	*0,05* –
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	6 611 6 130	20 0,33	0,04 –	0,01 –
Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы	504 467	–150 –24,31	<0,01 –	<0,01 –
Обеспечение проведения ремонта индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявшим кормильца	380 356	140 64,59	<0,01 –	<0,01 –
Компенсации членам семей погибших военнослужащих	1 833 1 699	–10 –0,59	0,01 –	<0,01 –
Пособия и компенсации военнослужащим, приравненным к ним лицам, а также уволенным из их числа	8 776 8 138	882 12,16	0,06 –	0,01 –
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	2 634 2 444	–59 –2,34	0,02 –	<0,01 –
В разделе «Физическая культура и спорт»				
Расходы Минобороны	2 027 1 901	77 4,20	0,01 –	<0,01 –
В разделе «Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований общего характера»				
Дотации бюджетам ЗАТО	11 566 10 847	–718 –6,21	0,08 –0,01	0,02 –
Переселение граждан из ЗАТО	501 470	–57 –10,90	<0,01 –	<0,01 –
ВСЕГО ПО ДРУГИМ РАЗДЕЛАМ	912 545 855 861	–28 317 –3,31	6,10 –0,50	1,29 –0,05

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

В итоге, в 2014 г. суммарные военные ассигнования (см. *табл. 37*) российского федерального бюджета, рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для во-

енных расходов, увеличились по сравнению с прошлым годом на 0,3% ВВП, достигнув 4,8% ВВП.

Таблица 37

Суммарные показатели военных и связанных с ними ассигнований федерального бюджета в 2014 г.

Наименование ассигнований	Сумма ассигнований, млн руб.	Доля ассигнований, % / ее изменение по сравнению с 2013 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2013 г.	в ВВП
Суммарные военные ассигнования, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	3400679	22,73 0,39	4,79 0,27
Суммарные ассигнования по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	4541721	30,36 –0,60	6,40 0,14

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

Исполнение федерального бюджета в 2014 г.[1] в части военных расходов в целом не отличалось от 2013 г. – пик расходов по разделу «Национальная оборона» 974 млрд руб. (39,3%) вновь пришелся на 1 квартал (в 4 квартале 26,5%). Максимальное превышение лимита расходов по сводной бюджетной росписи федерального бюджета над ассигнованиями по закону о бюджете по этому разделу составило в июне 20 млрд 667 млн руб., снизившись в декабре до 10 млрд 473 млн. В целом расходы по разделу 0200 «Национальная оборона» в 2014 г. были исполнены с перерасходом в 8 млрд 474 млн руб. (0,34%) относительно ассигнований последней версии закона о бюджете, что наблюдается впервые после 2008 г.

Однако при этом в целом по подразделу 0201 «Вооруженные силы Российской Федерации» сэкономлено 12 млрд 58 млн руб. (0,6%) относительно ассигнований первой версии закона о бюджете, а экономия на расходах на выплаты персоналу Минобороны составила 24 млрд 292 млн руб. (3,8%). В 2014 г. расходы на содержание военнослужащих Минобороны в реальных показателях (с учетом среднегодового ИПЦ) сократились на 2,1%, несмотря на увеличение численности солдат и сержантов, проходящих службу по контракту, к концу года на 75 тыс. человек (33,3%)[2]. Хотя денежное довольствие военнослужащих срочной службы попрежнему сохраняется на уровне 2 тыс. руб.[3], у служащих по контракту рядового оно составило в среднем 28 тыс. руб., сержанта – более 39 тыс. руб.[4] Всего на содержание военнослужащих Минобороны в 2014 г. израсходовано 400 млрд 656 млн руб. (0,56% ВВП).

[1] Отчет об исполнении бюджета на 1 января 2015 г. URL: http://www.roskazna.ru/federalnogo-byudzheta-rf/fb/doc/01.01.2015(ежемесячный).rar (дата обращения: 13.02.2015).

[2] Отчет на расширенном заседании коллегии Минобороны России об итогах деятельности за 2014 г. М., 19 декабря 2014. С. 4. URL: http://mil.ru/files/files/koll2014/otchet-2014.doc (дата обращения: 20.12.2014).

[3] 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».

[4] РИА Новости. 2014. 24 января. URL: http://ria.ru/defense_safety/20140124/991193336.html (дата обращения: 25.01.2014).

Расходы на заработную плату гражданского персонала Минобороны составили 211 млрд 293 млн руб. (0,30% ВВП), сократившись относительно прошлого года на 8,1% в реальном выражении (с учетом среднегодового ИПЦ).

Расходы Минобороны на горюче-смазочные материалы (ГСМ) в 2014 г. возросли по сравнению с 2013 г. в реальном выражении на 3,6%, составив 65 млрд 476 млн руб. При этом объем их закупок (1,78 млн т) остался практически на многолетнем среднем уровне, а заметно возросшая в последние годы интенсивность проведения внезапных проверок боеготовности и войсковых учений была обеспечена за счет сверхнормативных переходящих запасов.

Расходы федерального бюджета на продовольственное обеспечение Минобороны в 2014 г. сократились в реальном выражении относительно прошлого года на 13,8% – до 50 млрд 300 млн руб., а на вещевое – выросли на 56,3% до 34 млрд 391 млн руб., что связано с продолжающимся переходом на новую форму одежды. Сравнение фактических расходов бюджета на этим двум статьям с ассигнованными законом о бюджете, к сожалению, невозможно ввиду их отсутствия в опубликованном законе, что, впрочем, относится и к ассигнованиям на ГСМ и содержание военного персонала.

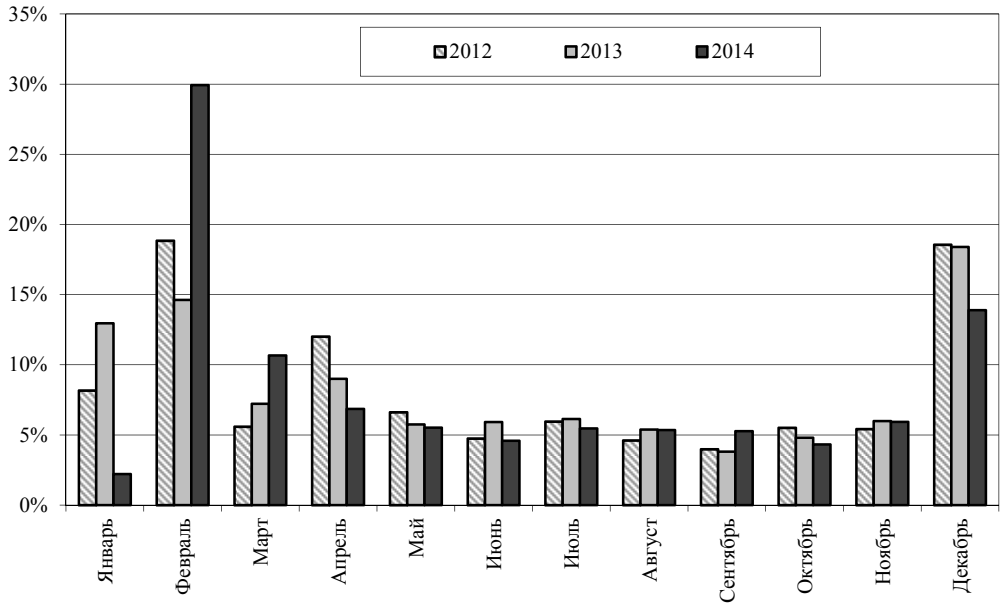
Капитальные вложения в объекты недвижимости в 2014 г. в Минобороны по разделу «Национальная оборона» сократились по сравнению с предыдущим годом на 16,3% до 165 млрд 220 млн руб. (0,23% ВВП), а по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» на 27,0% – до 32 млрд 79 млн руб. (0,05% ВВП). При этом по последнему разделу исполненные расходы превзошли запланированные в исходной версии федерального закона о бюджете на 23 млрд 529 млн руб. в основном из-за решения руководства Минобороны поддержать ОАО «Оборонстрой» покупкой дополнительного выпуска акций на 20 млрд руб. Расходы федерального бюджета на накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих Минобороны выросли по сравнению с прошлым годом в реальном выражении на 25% и достигли 78 млрд 437 млн руб. (0,11% ВВП).

Расходы на пенсионное обеспечение военнослужащих Минобороны России в 2014 г. составили 287 млрд 452 млн руб. (0,40% ВВП), увеличившись в реальном выражении на 1,5% по сравнению с предыдущим годом.

В 2014 г. на первое место по темпам прироста в разделе 0200 «Национальная оборона» вышли расходы подраздела 0208 «Прикладные научные исследования в области национальной обороны», увеличившиеся относительно предыдущего года на 41,2% до 244 млрд 636 млн руб. (0,34% ВВП), причем фактическое исполнение превысило ассигнования исходной версии закона о бюджете на 1 млрд 865 млн руб. (0,8%). Данный аномально высокий прирост, связанный с «самой непрозрачной, самой коррупциогенной частью государственного оборонного заказа»[1], свидетельствует о наличии серьезных проблем с экономической обоснованностью последнего.

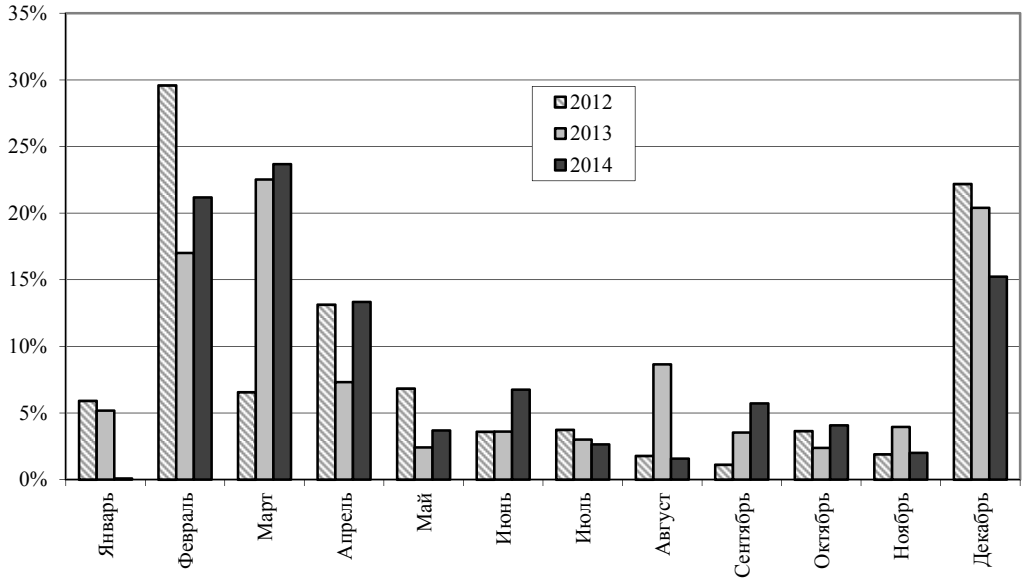
Динамика помесячного исполнения расходов по самым крупным подразделам раздела 0200 «Национальная оборона» федерального бюджета в 2012–2014 гг. представлена на *рис. 19–21*.

[1] Метов А.Х. Анализ системных нарушений в сфере ценообразования на НИОКР по государственному оборонному заказу. М.: Красная звезда, 2014. С. 8.



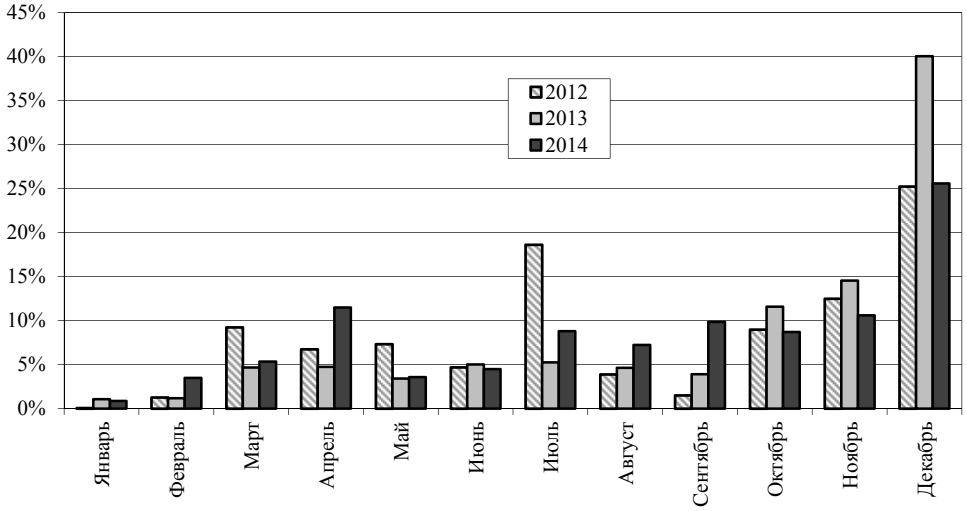
Источник: расчеты ИЭП имени Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 19. Расходы федерального бюджета
по подразделу «Вооруженные силы Российской Федерации»
в 2012–2014 гг.



Источник: расчеты ИЭП имени Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 20. Расходы федерального бюджета по подразделу
«Прикладные научные исследования в области национальной обороны»
в 2012–2014 гг.



Источник: расчеты ИЭП имени Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 21. Расходы федерального бюджета по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2012–2014 гг.

В *табл. 38* приведены военные расходы субъектов Российской Федерации, которые указывают на сохранение многолетних тенденций. Величина этих расходов не превышает 0,01% ВВП, добавляя к мобилизационным расходам федерального бюджета около их трети.

Таблица 38

Военные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2006–2014 гг., млн руб.*

Подраздел классификации расходов	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Вооруженные силы РФ	3,5 0,1	0,5 0,3	0,3 0,3	–	–	–	–	–	–
Модернизация ВС РФ и воинских формирований	–	–	1,0 0,5	–	–	–	–	–	–
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	899,3 808,6	1351,9 1245,6	1797,9 1702,2	2116,0 2021,6	2003,7 1958,4	2250,0 2187,3	2366,7 2316,4	2506,5 2444,7	2582,0 2518,9
Мобилизационная подготовка экономики	708,3 692,8	861,2 840,9	1137,2 1063,9	1045,4 989,7	1298,4 1247,8	1351,2 1266,3	1781,0 1689,1	2343,1 1 935,1	1673,5 1580,9
Другие вопросы в области национальной обороны	32,8 32,1	5,5 5,7	0,7 0,5	4,4 4,4	<0,1 <0,1	2,7 2,7	3,2 3,0	3,2 2,9	3,3 3,0
Внутренние войска	3,5 1,4	1,0 1,0	0,3 0,3	–	–	–	–	–	–
ВСЕГО	1647,4 1535,0	2220,1 2093,5	2937,4 2767,7	3165,8 3015,7	3302,1 3206,2	3603,9 3456,3	4150,9 4008,5	4852,8 4382,7	4258,8 4102,8

*Числитель – ассигновано, знаменатель – фактически исполнено.
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, результаты которой в разрезе банков-кредиторов представлены в *табл. 39*, должна была (по оптимистичной оценке) дополнительно привлечь в счет государственного долга для указанной цели от 0,28% ВВП в 2011 г. до 0,72% ВВП в 2014 г.

Таблица 39

Распределение государственных гарантий для выполнения ГОЗ в 2011–2014 гг. по банкам–кредиторам, млн руб.

Банк	2011	2012	2013	2014	2011–2014	Доля, %
Сбербанк России, Москва	46946,5	92947,9	152888,5	249189,4	541972,3	44,4
БанкВТБ, Санкт-Петербург	101522,1	87907,5	167410,2	183859,4	540699,2	44,3
Газпромбанк, Москва	8672,8	7642,4	20574,6	21635,0	58524,8	4,8
Внешэкономбанк, Москва	719,4	786,5	21394,8	41356,3	64257,0	5,3
АБ «Россия», Санкт-Петербург	–	–	–	6568,0	6568,0	0,5
Промсвязьбанк, Москва	–	–	–	6867,7	6867,7	0,6
НОВИКОМБАНК, Москва	–	–	–	1718,8	1718,8	0,1
Выделено правительством, всего	157860,8	189284,3	362268,1	511194,6	1220607,8	100,0
Разрешено законом о бюджете	168950,0	199837,4	399450,0	496949,1	1265186,5	–
Не использовано	11089,2	10553,1	37181,9	–14245,5	44578,8	–

Источник: законы о федеральном бюджете, распоряжения правительства, расчеты ИЭП имени Е.Т. Гайдара.

В *табл. 40* представлены российские военные расходы в период 2000–2014 гг., не учитывающие военные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ (*табл. 38*) и выданные государственные гарантии (*табл. 39)*. В отличие от практики прошлых лет расходы в реальном выражении определены с использованием дефлятора ВВП взамен дефлятора расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного управления.

Таблица 40

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 2000–2014 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации[а]	191,7	247,7	295,4	355,7	430,0	581,1	681,8	831,9	1040,8	1188,2	1276,5	1516,0	1812,3	2103,6	2479,1
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	578,4	686,1	839,1	1031,6	1192,9	1278,0	1537,4	1846,3	2111,7	2470,6
выведены в другие разделы бюджетной классификации[б]	–	–	–	–	–	44,3	77,7	91,3	126,5	202,4	270,8	324,4	223,1	149,2	122,5
в сравнимой бюджетной классификации	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	622,6	763,9	930,4	1158,1	1395,3	1548,8	1861,9	2069,4	2260,9	2593,1
Военные расходы, по данным ООН[в]	201,2	291,5	322,7	442,5	494,3	659,0	815,9	942,0	1118,0	1166,1	1162,5	1423,3	1689,3	1660,1	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью[г]	292,2	301,0	424,8	549,7	578,8	780,8	952,2	1219,1	1433,8	1736,6	1893,6	2209,9	2651,3	2990,6	3400,7
2. В реальном выражении (в ценах 2014 г.)[а], млрд руб.															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1058,7	1174,1	1212,3	1283,0	1289,5	1460,7	1488,0	1595,4	1692,2	1894,0	1782,0	1825,7	2032,7	2242,9	2479,1

Продолжение таблицы 40

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1156,5	1017,6	1166,2	1280,2	1281,7	1453,7	1497,5	1609,2	1677,1	1901,4	1784,1	1861,6	2070,7	2251,6	2470,6
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	111,3	169,6	175,1	205,7	322,6	378,0	390,7	250,3	159,1	122,5
в сравнимой бюджетной классификации	1156,5	1017,6	1166,2	1280,2	1281,7	1565,0	1667,2	1784,3	1882,8	2224,1	2162,0	2242,0	2341,0	2410,6	2593,1
Военные расходы, по данным ООН	1111,2	1381,6	1324,5	1596,1	1482,2	1656,4	1780,8	1806,6	1817,6	1858,8	1622,8	1622,8	1894,7	1770,1	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1613,4	1426,5	1743,3	1735,7	1962,6	2078,3	2337,9	2331,0	2768,2	2643,4	2643,4	2661,4	2973,6	3188,7	3400,7
3. В реальном выражении (в ценах 2000 г.)[a], млрд руб.															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	191,7	212,6	219,6	232,4	233,5	264,5	269,5	288,9	306,5	343,0	322,7	330,6	368,1	153,3	449,0
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	209,4	184,3	211,2	231,8	232,1	263,3	271,2	291,4	303,7	344,4	323,1	335,3	375,0	153,9	477,4
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	20,1	30,7	31,7	37,2	58,4	68,5	70,8	45,3	10,9	22,2
в сравнимой бюджетной классификации	209,4	184,3	211,2	231,8	232,1	283,4	301,9	323,2	341,0	402,8	391,6	406,1	420,3	436,6	469,6
Военные расходы, по данным ООН	201,2	250,2	239,9	289,1	268,4	300,0	322,5	327,2	329,2	336,6	293,9	310,4	343,1	320,6	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	292,2	258,4	315,7	359,1	314,3	355,4	376,4	423,4	422,2	501,3	478,7	482,0	538,5	577,5	615,9
4. Военное обременение экономики, % ВВП															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,62	2,77	2,73	2,69	2,53	2,69	2,53	2,50	2,52	3,06	2,76	2,71	2,92	3,18	3,49
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,68	2,55	2,52	2, 50	3,07	2,76	2,75	2,97	3,19	3,48
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	0,20	0,29	0,27	0,31	0,52	0,58	0,58	0,36	0,23	0,17
в сравнимой бюджетной классификации	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,88	2,84	2,80	2,81	3,60	3,34	3,33	3,33	3,42	3,65
Военные расходы, по данным ООН	2,75	3,26	2,98	3,35	2,90	3,05	3,03	2,83	2,71	3,00	2,51	2,54	2,72	2,51	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	4,00	3,36	3,93	4,16	3,40	3,61	3,54	3,67	3,47	4,48	4,09	3,95	4,27	4,52	4,79

Окончание таблицы 40

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	26,8	30,2	31,9	34,2	36,2	45,6	54,1	59,5	72,6	84,7	80,6	87,4	98,0	108,9	120,8
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	45,4	54,4	60,0	71,9	85,0	80,7	88,6	99,9	109,4	120,3
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	3,5	6,2	6,5	8,8	14,4	17,7	18,7	12,1	7,7	6,0
в сравнимой бюджетной классификации	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	48,9	60,6	66,6	80,8	99,4	97,8	107,3	111,9	117,1	126,3
Военные расходы, по данным ООН	28,1	35,6	34,8	42,5	41,6	51,7	64,7	67,4	78,0	83,1	73,4	82,0	91,4	86,0	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	40,9	36,7	45,8	52,8	48,7	61,3	75,5	87,2	100,0	123,8	119,6	127,4	143,4	154,9	165,6
Справочно															
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	137,6	116,5	115,5	113,8	120,3	119,3	115,2	113,8	118,0	102,0	114,2	115,9	107,4	105,2	106,6
Паритет покупательной способности[е], руб./долл. США	7,15	8,19	9,27	10,41	11,89	12,74	12,63	13,98	14,34	14,03	15,83	17,35	18,49	19,31	*20,53*

[а] Для 2014 гг. – предварительные данные Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета.

[б] Суммарно расходы Минобороны по разделам 05–09 и 11 федеральных бюджетов 2005–2011 гг., для 2012–2014 г. – дополнительно по разделу 12.

[в] За 2014 г. – будут представлены правительством РФ в ООН в 2015 г., включают в т. ч. расходы на содержание внутренних войск и пограничников.

[г] С пенсиями военнослужащим.

[д] Дефлированы посредством дефлятора ВВП.

[е] Для 2014 г. – оценка ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Источники: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 2000–2014 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2000–2013 гг.; Национальные счета России в 1997–2013 годах: Стат. сб./ Росстат. М., 2005–2014; Объективная информация по военным вопросам, включая транспарентность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2001–2014 гг.; Росстат; Федеральное казначейство.

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2014 ГОДУ

Тенденции и перспективы

(Выпуск 36)

Редакторы: Н. Главацкая, А. Колесников, К. Мезенцева, Л. Фрейнкман
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, fax (495) 691-3594
E-mail: info@iep.ru
www.iep.ru

Подписано в печать 22.04.2015

ISBN 978-5-93255-420-3