

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

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА
В 2017 ГОДУ**

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**Издательство
Института Гайдара
Москва / 2018**

УДК 338.1(470+571)"2017"
ББК 65.9(2Рос)"2017

P76 **Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы.** / [В. Мау и др.; под ред. д-р экон. наук Синельникова-Мурылева С.Г. (гл. ред.), д-р экон. наук Радыгина А.Д.]; Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. – Москва: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. – 572 с. : ил.

ISBN 978-5-93255-524-8

Обзоры «Российская экономика. Тенденции и перспективы» издаются Институтом Гайдара с 1991 года, настоящий обзор – это уже 39 выпуск. В работе содержится подробный анализ наиболее существенных тенденций в российской экономике, глобальных трендов социально-экономического развития. Работа традиционно состоит из 6 крупных разделов, посвященных отдельным аспектам функционирования экономики России, которые позволяют отследить все стороны происходящих процессов и их трансформацию на протяжении длительного периода: социально-политические проблемы и вызовы; денежно-кредитная и бюджетная сферы; финансовые рынки и финансовые институты; реальный сектор экономики; социальная сфера; институциональные изменения. Работа выполнена на большом массиве статистической информации, на основе которой осуществлены оригинальные расчеты и многочисленные графические иллюстрации, подтверждающие выводы авторов.

Рецензенты:

Якобсон Л.И., доктор экономических наук, профессор, первый проректор НИУ ВШЭ;
Ведев А.Л., доктор экономических наук, заведующий лабораторией структурных исследований РАНХиГС при Президенте РФ.

Russian economy in 2017. Trends and outlooks.

The review “Russian economy in 2017. Trends and outlooks” has been published by the Gaidar Institute since 1991. This is the 39th issue. This publication provides a detailed analysis of main trends in Russian economy, global trends in social and economic development. The paper contains 6 big sections that highlight different aspects of Russia's economic development, which allow to monitor all angles of ongoing events over a prolonged period: the socio-political issues and challenges; the monetary and budget spheres; financial markets and institutions; the real sector; social sphere; institutional changes. The paper employs a huge mass of statistical data that forms the basis of original computation and numerous charts confirming the conclusions.

Reviewers:

Lev Yakobson, Doctor of sciences (economics), professor, first pro-rector NRU-HSE;
Alexey Vedev, Doctor of sciences (economics), Head of Structural Research Laboratory, RANEPА.

УДК 338.1(470+571)"2017"
ББК 65.9(2Рос)"2017

ISBN 978-5-93255-524-8

© Институт Гайдара, 2018

Содержание

2017: итоги	13
Раздел 1. На исходе глобального кризиса: экономические задачи 2017–2019 гг.	15
1.1. Глобальные тренды и вызовы	15
1.2. Социально-экономическая политика России	25
1.3. Выводы относительно дальнейшего развития	34
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы	37
2.1. Денежно-кредитная политика	37
2.1.1. Направленность денежно-кредитной политики	37
2.1.2. Денежный рынок	35
2.1.3. Инфляционные процессы	47
2.1.4. Платежный баланс и обменный курс рубля	50
2.2. Фискальная (налогово-бюджетная) политика	57
2.2.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы РФ	57
2.2.2. Характеристика федерального бюджета	66
2.2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы	73
Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты	83
3.1. Восстановление рынка акций	83
3.2. Рынок акций	90
3.3. Рынок негосударственных облигаций	107
3.4. Рынок государственных облигаций	122
3.5. Срочный рынок	129
3.6. Финансовые посредники и биржевая инфраструктура	131
3.7. Инвесторы на внутреннем фондовом рынке	134
3.8. Риски российского финансового рынка	142
3.9. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований	146
3.9.1. Динамика развития рынка	146
3.9.2. Структура заимствований субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	151
3.9.3. Внутренние облигационные займы	152
3.10. Российский банковский сектор	157
3.10.1. Основные показатели развития банковского сектора	157
3.10.2. Обновление регулирования процедур санации проблемных банков	157
3.10.3. Финансовый результат банковского сектора	159
3.10.4. Взаимодействие банков и домашних хозяйств	162
3.10.5. Банковский кредит как основной источник финансирования нефинансового сектора российской экономики	164

Раздел 4. Реальный сектор экономики	167
4.1. Макроструктура производства	167
4.1.1. Динамика российской экономики в 2017 г.: внутренний и внешний спрос	167
4.1.2. Использование ВВП в 2014–2017 гг.: потребительский и инвестиционный спрос	174
4.1.3. Изменение структуры формирования ВВП по источникам доходов	177
4.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности	180
4.2. Российские промышленные предприятия в 2017 г. (по материалам опросов)	183
4.2.1. Российская промышленность в 2015–2017 гг. – оценка предприятий	186
4.2.2. Российская промышленность в 1-м полугодии 2017 г.	190
4.2.3. Российская промышленность во 2-й половине 2017 г.	193
4.2.4. Импортзамещение в российской промышленности	196
4.3. Государственный сектор российской экономики: масштабы и динамика	201
4.3.1. Оценка вклада в экономику компаний с государственным участием	202
4.3.2. Оценка вклада компаний с государственным участием в ВВП	213
4.3.3. Оценка сектора государственного управления	219
4.3.4. Сводная оценка государственного сектора экономики России	225
4.4. Малое и среднее предпринимательство в экономике России	232
4.4.1. Динамика основных показателей малого и среднего бизнеса	232
4.4.2. Меры поддержки малого и среднего бизнеса в России	241
4.5. Инвестиции в основной капитал	247
4.5.1. Инвестиционные ресурсы	249
4.5.2. Финансирование инвестиций в основной капитал по источникам и формам собственности	251
4.5.3. Использование инвестиций по направлениям: воспроизводственная структура	254
4.5.4. Финансирование инвестиций по видам экономической деятельности	256
4.6. Нефтегазовый сектор	258
4.6.1. Динамика мировых цен на нефть и газ	258
4.6.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе	260
4.6.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа	263

4.6.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке	264
4.6.5. Перспективы развития российского нефтяного сектора	267
4.7. Итоги 2017 г. в сельском хозяйстве и новое в аграрной политике.....	268
4.7.1. Динамика сельскохозяйственного производства	268
4.7.2. Государственная поддержка сельского хозяйства	272
4.7.3. Продовольственная безопасность.....	279
4.7.4. Выводы и рекомендации.....	282
4.8. Внешняя торговля.....	283
4.8.1. Состояние мировой экономики.....	283
4.8.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта.....	287
4.8.3. Основные показатели российской внешней торговли.....	290
4.8.4. Географическая структура российской внешней торговли.....	296
4.8.5. Регулирование российской внешней торговли.....	298
4.8.6. Интеграционные процессы.....	303
4.8.7. Соглашение ВТО об упрощении процедур торговли	305
4.9. Использование Россией механизмов разрешения торговых споров в рамках ВТО	306
4.9.1. Изменения в 2017 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в роли истца.....	308
4.9.2. Изменения в 2017 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в роли ответчика	310
4.9.3. Изменения в 2017 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в качестве третьей стороны	314
Раздел 5. Социальная сфера	325
5.1. Положение сектора домашних хозяйств: доходы населения и потребительский рынок	325
5.1.1. Доходы, уровень бедности и неравенства населения	325
5.1.2. Оборот розничной торговли и индекс потребительских цен.....	330
5.1.3. Потребительское кредитование	333
5.2. Рынок труда.....	336
5.3. Социальное самочувствие населения	339
5.3.1. Оценка изменений экономической ситуации	339
5.3.2. Адаптационное поведение населения	342
5.3.3. Социальные ожидания	344
5.4. Миграционные процессы.....	346
5.4.1. Долговременная миграция.....	346
5.4.2. Временная миграция	349
5.5. Состояние системы образования в Российской Федерации в 2017 г.	351
5.5.1. Дошкольное образование	352

5.5.2. Общее (школьное) образование	353
5.5.3. Дополнительное образование детей.....	355
5.5.4. Среднее профессиональное образование	357
5.5.5. Высшее образование.....	358
5.5.6. Дополнительное профессиональное образование	358
5.5.7. Бюджетное финансирование образования	360
5.6. Жилищный рынок городов России в 2017 г.	362
5.6.1. Динамика цен на жилую недвижимость.....	363
5.6.2. Рынок жилья столичного региона: динамика цена и активность на рынке	367
5.6.3. Строительство, ввод и предложение нового жилья.....	373
5.6.4. Прогноз жилищного рынка Москвы на 2018 г.	380
Раздел 6. Институциональные изменения	383
6.1. Государственная собственность и приватизационная политика.....	383
6.1.1. Общества и организации в федеральной собственности: количественная динамика	383
6.1.2. Приватизационная политика.....	390
6.1.3. Новации приватизационного законодательства	395
6.1.4. Управление субъектами государственного сектора	405
6.1.5. Совершенствование правового регулирования деятельности государственных организаций федеральной собственности.....	413
6.1.6. Бюджетный эффект имущественной политики государства.....	427
6.1.7. Новая редакция государственной программы «Управление федеральным имуществом»: промежуточные итоги и перспективы реализации	435
6.2. Соблюдение Кодекса корпоративного управления в России: есть ли улучшения?.....	452
6.2.1. Распространение кодексов корпоративного управления в мире.....	452
6.2.2. Новации российского Кодекса корпоративного управления	453
6.2.3. Подход «соблюдай или объясняй».....	456
6.2.4. Соответствие практики компаний кодексам корпоративного управления за рубежом	461
6.2.5. Анализ соответствия практики компаний Кодексу корпоративного управления в России.....	466
6.3. Состояние науки и инноваций	478
6.3.1. Приоритеты государственной политики в области науки и технологий.....	479
6.3.2. Наука в вузах: достижения и проблемы	485
6.3.3. Ситуация в академической науке	492

6.3.4. Политика в области стимулирования технологических инноваций.....	496
6.4. Государственное стимулирование научно-исследовательской и инновационной деятельности вузов: основные инструменты, масштабы и бенефициары поддержки.....	502
6.4.1. Исследовательская и инновационная деятельность университетов: текущая ситуация и тенденции развития	502
6.4.2. Основные инструменты государственного стимулирования исследовательской и инновационной деятельности вузов	509
6.4.3. Ключевые направления, масштабы и особенности реализуемой политики государственного стимулирования развития исследовательской и инновационной деятельности вузов	531
6.5. Северный Кавказ в 2017 г.: основные тенденции развития	538
6.5.1. Федеральная программа развития СКФО: смещение приоритетов?.....	538
6.5.2. Проблема долгов за газ и электроэнергию	540
6.5.3. Конфликты на уровне муниципалитетов	541
6.6. Военная экономика и военная реформа в России	543
6.6.1. Военно-кадровая и социальная политика	543
6.6.2. Военно-техническая политика	545
6.6.3. Военно-финансовая политика	547
Библиография	557

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Абрамов А.Е., канд. экон. наук, заведующий лабораторией анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 3.1–3.8, 4.3.*

Авраамова Е.М., д-р экон. наук, профессор, заведующая лабораторией исследований социального развития ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.4.*

Аксенов И.В., канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.3.*

Арлашкин И.Ю., научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 2.2.*

Баева М.А., научный сотрудник лаборатории исследований международной торговли ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, научный сотрудник Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития России – *раздел 4.9.*

Баландина Г.В., старший научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.8.*

Барбашова Н.Е., канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории бюджетной политики Института Гайдара, научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 2.2.*

Баринова В.А., канд. экон. наук, заведующая лабораторией инновационной экономики Института Гайдара, заведующая лабораторией исследований проблем предпринимательства ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.4.*

Белёв С.Г., канд. экон. наук, заведующий лабораторией бюджетной политики Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 2.2.*

Беляков С.А., д-р экон. наук, доцент, главный научный сотрудник Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.5.*

Бобылев Ю.Н., к.э.н., зав. лабораторией экономики минерально-сырьевого сектора Института Гайдара, ведущий научный сотрудник ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.6.*

Божечкова А.В., канд. экон. наук, заведующая лабораторией денежно-кредитной политики Института Гайдара, старший научный сотрудник Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 2.1.*

Бурдяк А.Я., старший научный сотрудник лаборатории исследований уровня жизни и социальной защиты ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.4.*

Воловик Н.П., заведующая лабораторией внешнеэкономической деятельности Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.8.*

Гатаулина Е.А., канд. экон. наук, старший научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.7.*

Гришина Е.Е., канд. экон. наук, заведующая лабораторией исследований рынков труда и пенсионных систем ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.4.*

Дежина И.Г., д-р экон. наук, ведущий научный сотрудник лаборатории экономики социальной сферы Института Гайдара, руководитель группы по научной и промышленной политике Сколковского института науки и технологий – *раздел 6.3.*

Дерюгин А.Н., старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС – *раздел 2.2.*

Дешко М.А., научный сотрудник лаборатории бюджетной политики Института Гайдара – *раздел 2.2.*

Елисеева М.А., научный сотрудник лаборатории исследований социального развития ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.4.*

Зацепин В.Б., канд. воен. наук, старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.6.1–6.6.3.*

Земцов С.П., канд. геогр. наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований проблем предпринимательства ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, старший научный сотрудник лаборатории инновационной экономики Института Гайдара – *раздел 4.4.*

Изряднова О.И., заведующая лабораторией структурных проблем экономики Института Гайдара, ведущий научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.1, 4.5.*

Казенин К.И., канд. филос. наук, директор Центра региональных исследований и урбанистики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, старший научный сотрудник Научного направления «Политическая экономия и региональное развитие» Института Гайдара – *раздел 6.5.*

Киюцевская А.М., канд. экон. наук, старший научный сотрудник Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, научный сотрудник лаборатории денежно-кредитной политики Института Гайдара – *раздел 2.1.*

Клячко Т.Л., д-р экон. наук, директор Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.5.*

Кнобель А.Ю., канд. экон. наук, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития России, заведующий лабораторией международной торговли Института Гайдара, заведующий лабораторией исследований международной торговли ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.9.*

Кузык М.Г., канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, руководитель направления прикладных институциональных и микроэкономических исследований Межведомственного аналитического центра – *раздел 6.4.*

Логинов Д.М., канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований социального развития ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.4.*

Ляшок В.Ю., старший научный сотрудник лаборатории исследований рынков т руда и пенсионных систем ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.4.*

Малева Т.М., канд. экон. наук, директор ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.4.*

Мальгинов Г.Н., канд. экон. наук, заведующий лабораторией проблем собственности и корпоративного управления Института Гайдара, ведущий научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.6, 6.1.*

Мамедов А.А., старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, старший научный сотрудник лаборатории бюджетной политики Института Гайдара – *раздел 2.2.*

Мау В.А., д-р экон. наук, профессор, ректор РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 1.1–1.3.*

Мкртчян Н.В., канд. геогр. наук, ведущий научный сотрудник лаборатории исследований демографии и миграции ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.4.*

Полежаева Н.А., канд. юрид. наук, научный сотрудник лаборатории экспертизы законодательства ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.2.*

Полякова А.Г., д-р экон. наук, профессор, ведущий научный сотрудник лаборатории исследований уровня жизни и социальной защиты ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.4.*

Радыгин А.Д., д-р экон. наук, профессор, руководитель Научного направления «Институциональное развитие, собственность и корпоративное управление» Института Гайдара, директор ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.3, 6.1.*

Семионова Е.А., канд. экон. наук, старший научный сотрудник Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.5.*

Симачев Ю.В., канд. техн. наук, директор по экономической политике НИУ ВШЭ, ведущий научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.4.*

Соколов И.А., канд. экон. наук, директор Института макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 2.2.*

Стерник С.Г., д-р экон. наук, профессор, Финансовый университет при Правительстве РФ), гендиректор ООО «Стерникс Консалтинг» – *раздел 5.6.*

Тищенко Т.В., канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 2.2.*

Токарева Г.С., научный сотрудник Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.5.*

Трунин П.В., д-р экон. наук, руководитель Научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, директор Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 2.1.*

Узун В.Я., д-р экон. наук, профессор, главный научный сотрудник лаборатории аграрной политики Института Гайдара, главный научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.7.*

Флоринская Ю.Ф., канд. геогр. наук, ведущий научный сотрудник лаборатории исследований демографии и миграции ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.4.*

Хромов М.Ю., заведующий лабораторией финансовых исследований Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории структурных исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 3.10.*

Царева Ю.В., научный сотрудник лаборатории исследований корпоративных стратегий и поведения фирм ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.4.*

Цухло С.В., канд. экон. наук, заведующий лабораторией конъюнктурных опросов Института Гайдара – *раздел 4.2.*

Цымбал В.И., д-р техн. наук, профессор, ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.6.1–6.6.2.*

Чернова М.И., научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.3.*

Шагайда Н.И., д-р экон. наук, доцент, заведующая лабораторией аграрной политики Института Гайдара, директор Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.7.*

Шадрин А.Е., директор Департамента стратегического развития и инноваций Министерства экономического развития Российской Федерации, научный сотрудник Научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара – *раздел 3.9.*

Янбых Р.Г., д-р экон. наук, профессор, главный научный сотрудник лаборатории аграрной политики Института Гайдара, ведущий научный сотрудник Центра агропродовольственной политики РАНХиГС при Президенте РФ; руководитель отдела устойчивого развития сельских территорий и сельскохозяйственной кооперации Всероссийского института аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова РАСХН – *раздел 4.7.*

2017: итоги

Обзор российской экономики за 2017 г. традиционно для Института Гайдара включает анализ широкого круга структурных, институциональных и отраслевых проблем, отражая как конъюнктурные, так и трендовые составляющие социально-экономического развития. При этом 2017 г. характеризуется отчасти противоречащими друг другу тенденциями: переходом экономической динамики РФ в позитивную фазу при возросшей неопределенности, вызванной одновременным ускорением технологических инноваций и ухудшением внешнеполитической конъюнктуры.

Возобновившийся рост ВВП носит во многом восстановительный характер и не позволяет пока говорить о выходе на траекторию роста, сопоставимую и тем более превышающую среднемировые темпы развития. Однако качественно иной – по сравнению со всем постсоветским периодом – уровень инфляции в 2017 г. становится одним из принципиальных факторов для долгосрочного роста.

Достижению более надежного макроэкономического фундамента развития способствовали также удержание под контролем бюджетного дефицита, бюджетная консолидация, применение бюджетного правила. Было несколько ослаблено влияние нефтяных цен на курс национальной валюты.

В свою очередь благоприятная конъюнктура на мировых сырьевых рынках позволила поддержать положительное сальдо внешнеторгового баланса, хотя российский нефтяной сектор и сталкивался с ограничениями, накладываемыми известным соглашением ОПЕК. Позитивной, даже на фоне высокой базы предыдущих лет, выглядела динамика аграрного сектора, рекордный урожай зерна позволил закрепить лидирующие позиции России на мировом рынке пшеницы.

Финансовый рынок демонстрировал положительные тренды, рос рынок облигаций и восстанавливался рынок акций, однако в целом эти рынки оставались узкими, недостаточно развитыми и уязвимыми. В банковском секторе продолжался процесс лишения лицензий кредитных учреждений, не удовлетворявших требованиям регулятора, возник новый механизм санации (фонд консолидации банковского сектора), примененный к ряду крупнейших частных банков. С одной стороны, это позволяло снизить системные риски для банковского сектора, с другой – повышало и без того высокую долю в нем государства.

Роль банковской системы в финансировании экономики оставалась ограниченной, размеры кредитования корпоративного сектора сохранились практически на уровне предыдущего года. Главную роль в возобновившемся в 2017 г. росте инвестиций в основной капитал играли собственные средства предприятий, притом что сам этот рост нельзя назвать уверенным.

Тем не менее в розничном сегменте значение банковского кредитования повысилось. Особенно заметно вырос портфель ипотечных кредитов, что отчасти объяснялось существенным снижением процентных ставок в ипотечном кредитовании. Увеличивались

масштабы потребительского кредитования, прежде всего необеспеченного, что трудно признать однозначно позитивным явлением. При начавшемся росте реальных зарплат реальные доходы населения все еще сокращались: в таких условиях возврат к потребительской модели поведения преимущественно за счет кредитных источников без адекватного роста экономики и доходов чреват рисками чрезмерного увеличения долговой нагрузки на домохозяйства.

Итоги 2017 г. также очевидным образом подчеркивают стратегическую важность снижения в стране уровня бедности, создания действенной системы адресной социальной поддержки, бюджетного маневра в пользу развития человеческого капитала, качественного улучшения институтов, без чего невозможна инвестиционная модель устойчивого роста.

Раздел 1. На исходе глобального кризиса: экономические задачи 2017–2019 гг.¹

1.1. Глобальные тренды и вызовы

На протяжении вот уже 10 лет мир живет в условиях структурного кризиса. Он не описывается лишь колебаниями в выпуске, макроэкономическими дисбалансами или политической нестабильностью. Суть его – в глубокой трансформации, охватывающей различные стороны жизни ведущих стран мира, как развитых, так и развивающихся. Можно сказать, что это кризис социально-экономической и политической идентичности, ведущий к формированию новых реалий (тенденций), которые, вероятно, будут доминировать в мире в течение нескольких следующих десятилетий. На протяжении кризисного десятилетия наблюдаются эпизоды как подъема, так и спада, как ускорения, так и торможения. Однако ключевой особенностью этого периода является общая неустойчивость всех трендов (прежде всего экономического роста) и резко усилившаяся неопределенность последствий как технологических инноваций, так и экономической политики.

Аналогичные кризисы прошлого (1930-х и 1970-х годов) охватывали примерно десятилетний период, хотя их границы не поддаются четкому определению. По-видимому, и нынешний глобальный кризис подходит к своему завершению. Об этом свидетельствуют наметившиеся позитивные тренды в мировой экономике, хотя и остаются серьезные факторы риска, которые могут препятствовать устойчивой динамике в ближайшей перспективе (табл. 1, 2).

Таблица 1

Экономический рост в 2008–2017 гг.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Динамика ВВП, % к предшествующему году										
Мир	3,0	-0,1	5,4	4,3	3,5	3,5	3,6	3,4	3,2	3,7
Россия	5,2	-7,8	4,5	5,1	3,7	1,8	0,7	-2,8	-0,2	1,8
ЕС (еврозона)	0,4	-4,5	2,1	1,6	-0,9	-0,2	1,3	2,0	1,8	2,1
Великобритания	-0,6	-4,3	1,9	1,5	1,3	1,9	3,1	2,2	1,8	1,7
США	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,2	1,7	2,6	2,9	1,5	2,3
Германия	0,8	-5,6	3,9	3,7	0,7	0,6	1,9	1,5	1,9	2,5
Франция	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,6	0,9	1,1	1,2	1,8
Италия	-1,1	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	0,1	0,8	0,9	1,5
Испания	1,1	-3,6	0,0	-1,0	-2,9	-1,7	1,4	3,2	3,2	3,1

¹ Автор раздела: В. Мау, РАНХиГС.

Окончание таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Греция	-0,3	-4,3	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,4	-0,2	0,0	1,8
Китай	9,6	9,2	10,6	9,5	7,9	7,8	7,3	6,9	6,7	6,8
Индия	3,9	8,5	10,3	6,6	5,5	6,4	7,5	8,0	7,1	6,7
Бразилия	5,1	-0,1	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,8	-3,6	1,1
ЮАР	3,2	-1,5	3,0	3,3	2,2	2,5	1,7	1,3	0,3	0,7

Источник: данные МВФ из World Economic Outlook Database. URL: <http://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2018/01/11/world-economic-outlook-update-january-2018>

Таблица 2

Экономические показатели отдельных стран мира

	Сальдо счета текущих операций, % ВВП		Ключевая ставка (на конец года), % годовых		Инфляция, %		Бюджетный дефицит, % ВВП		Госдолг, % ВВП		Сбережения, % ВВП		Инвестиции, % ВВП		Уровень безработицы, в среднем за год, %	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Мир											25,8	25,8				
Россия	2,0	2,8	10,0	7,75	5,4	2,5	-3,7	-2,1	15,6	17,4	27,3	26,6	25,3	23,8	5,5	5,5
ЕС (еврозона)			0,0	0,0	1,1	1,1	-1,5	-1,3	89,0	87,4	23,8	24,2				
Великобритания	-4,4	-3,6	0,25	0,50	1,2	2,8	-2,9	-2,9	89,3	89,5	12,6	13,4	17,0	17,0	4,9	4,4
США	-2,4	-2,4	0,5-0,75	1,25-1,5	2,2	1,8	-4,4	-4,3	107,1	108,1	18,0	17,5	19,7	19,8	4,9	4,4
Германия	8,3	8,1	0,0	0,0	1,7	1,1	0,8	0,7	68,1	65,0	27,5	27,6	19,2	19,4	4,2	3,8
Франция	-1,0	-1,1	0,0	0,0	0,6	1,1	-3,4	-3,0	96,3	96,8	22,0	22,1	23,0	23,3	10,0	9,5
Италия	2,6	2,8	0,0	0,0	0,5	0,9	-2,4	-2,2	132,6	133,0	19,6	19,6	17,0	16,9	11,7	11,4
Испания	1,9	1,9	0,0	0,0	1,6	1,2	-4,5	-3,2	99,4	98,7	22,3	22,5	20,4	20,6	19,6	17,1
Греция	-0,6	-0,2	0,0	0,0	0,3	1,0	1,0	-1,7	181,6	180,2	9,9	10,5	10,5	10,8	23,6	22,3
Китай	1,7	1,4	4,35	4,35	2,1	2,3	-3,7	-3,7	44,3	47,6	45,9	45,4	44,2	44,0	4,0	4,0
Индия	-0,7	-1,4	6,50	6,0	3,6	4,5	-6,6	-6,4	69,6	68,7	29,7	28,6	30,4	29,9	3,5	3,4
Бразилия	-1,3	-1,4	13,75	7,0	6,3	3,6	-9,0	-9,2	78,3	83,4	16,2	16,2	17,5	17,6	11,3	13,1
ЮАР	-3,3	-2,9	7,0	6,75	6,7	5,2	-4,0	-4,5	51,7	53,0	16,1	16,2	19,4	19,1	26,7	27,6

Источник: данные МВФ из World Economic Outlook Database. URL: <http://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2018/01/11/world-economic-outlook-update-january-2018>

К концу 2017 г. сформировалось оптимистичное представление о состоянии и краткосрочных перспективах социально-экономической динамики. Глобальный рост оценивается как достаточно высокий и безинфляционный. МВФ на 2017–2018 гг. прогнозирует темп роста мировой экономики в 3,7% (против 3,3% в предыдущие два года), что соответствует и экспертному консенсусу¹.

¹ Достаточно удачное, комплексное объяснение повышения темпов роста в ведущих странах дал Н. Рубини: «Нынешнее ускорение темпов роста экономики вызвано повышением совокупного спроса, ставшего результатом продолжающейся экспансионистской монетарной и бюджетной политики, а также повышением уровня деловой и потребительской уверенности. Эта уверенность растет благодаря снижению финансовых и экономических рисков, а также сдерживанию геополитических рисков, которые пока что оказывают незначительное влияние на экономику и рынки». См.: *Roubini N. The Mystery of Missing Inflation // Project Syndicate. 2017. September 13. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/monetary-policy-missing-inflation-by-nouriel-roubini-2017-09?barrier=accessreg>*

Анализ глобального роста в 2017 г. позволяет сделать *ряд общих выводов* относительно текущих проблем мировой экономики.

Во-первых, не оправдались ожидания 2008–2010 гг., что на сей раз локомотивом выхода из кризиса станут ведущие развивающиеся экономики (прежде всего Китай) – эту роль вновь играет американская экономика. С точки зрения экономического роста, инфляции и занятости 2017 г. стал одним из лучших для США за минувшее десятилетие. Экономический рост ведет к повышению доходов и спроса и тем самым способствует расчистке банковских балансов и оздоровлению национальных бюджетов¹.

Во-вторых, наметившийся рост примерно соответствует усредненным темпам последних 50 лет (после 1965 г.), что означает выход его на устойчивую траекторию. Тем самым на данный момент можно считать завершенной дискуссию о «долгосрочной стагнации», во всяком случае, до появления новых данных о динамике следующих двух-трех лет.

В-третьих, посткризисный рост происходит без V-образного «посткризисного отскока», характерного для многих кризисов прошлого, что может свидетельствовать о неустойчивости этих темпов. По мнению ряда экспертов², такой отскок, поглощая избыточные мощности, создавал подушку безопасности, смягчающую неизбежные шоки, периодически возникающие в мировой экономике, тогда как его отсутствие создает дополнительные риски, которые могут проявиться в ближайшем будущем. Отсутствие такого отскока является, по нашему мнению, прямым следствием успешной антикризисной политики последнего десятилетия³. Мир научился справляться с кризисами: уроки усвоены, и в начале XXI в., несмотря на исключительную тяжесть и новизну обрушившихся на мир проблем, кризис оказался гораздо мягче, чем в прошлом столетии. Однако за социальную стабильность в кризис (а по сути, за успешную антикризисную политику) пришлось заплатить фактическим отказом от «созидательного разрушения»⁴, что негативно сказалось на посткризисной динамике.

В-четвертых, процесс глобализации продолжается, несмотря на мрачные прогнозы, которые регулярно появлялись за минувшее десятилетие. Мировая торговля в 2017 г. продолжала расти темпами, превышающими темп роста ВВП – 4,4% по физическому объему и порядка 10,5% по стоимостному, достигнув 17,7 трлн долл. (по данным МВФ и ВТО)⁵. Однако проблемы и противодействие глобализации налицо: мировая торговля сейчас растет медленнее, чем в десятилетие назад, а страны все чаще и во все большем масштабе прибегают к протекционистским мерам. Этому есть несколько причин структурного характера, т.е. длительного действия:

– страны – поставщики дешевых товаров все более переориентируются на внутренний рынок – значительный по масштабам и благодаря высокой численности населения в

¹ Этот вывод не отменяют даже очень значительные колебания фондового рынка – например, те, которые наблюдались в начале февраля 2018 г. в США.

² Например: *Roach S.S.* Complacency will be tested in 2018 // Project Syndicate. 2017. December 14. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/test-for-economic-complacency-in-2018-by-stephen-s--roach-2017-12/russian>

³ См.: *Идрисов Г., Май В., Божечкова А.* В поисках новой модели роста // Вопросы экономики. 2017. № 12. С. 14.

⁴ См.: *Schumpeter J.* Capitalism, Socialism, and Democracy. New York: Harper & Bros, 1942. А также: *Caballero R., Hammour M.* On the timing and efficiency of creative destruction // Quarterly Journal of Economics. 1996. No. 111. P. 805–852.

⁵ URL: <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/01/11/world-economic-outlook-update-january-2018>; https://www.wto.org/english/news_e/pres17_e/pr800_e.htm.

Азии, и по причине роста благосостояния местного населения в результате ускоренного роста предыдущих десятилетий;

– размещение производства все более приближается к регионам потребления и R&D (иногда это называют реиндустриализацией развитых стран), что является следствием, с одной стороны, удорожания труда в ведущих развивающихся странах, а с другой – фундаментальных технологических сдвигов, существенно снижающих роль цены труда и природных ресурсов для производства конкурентоспособного продукта;

– структурные сдвиги и нарастание неопределенности рынка труда в среднесрочной перспективе побуждают правительства ограничивать доступ на внутренние рынки. К тому же ведет и рост геополитической напряженности.

В-пятых, ситуация остается достаточно противоречивой. С одной стороны, ускоряется глобальный рост, сокращается «разрыв роста», однако инфляция остается для такой экономической ситуации необычно низкой. С другой стороны, остается невысоким рост производительности, растет неравенство и обостряются социальные проблемы, связанные с глубокой трансформацией рынка труда под воздействием технологических сдвигов.

По оценке ряда экспертов, возобновившийся рост не сопровождается пока повышением производительности. Он опирается преимущественно на факторы, находящиеся на стороне спроса, тогда как долгосрочный устойчивый рост в основе своей имеет факторы предложения (рост производительности)¹.

Исходя из этого в ведущих странах мира формируются тренды и вызовы социально-экономического развития, которые будут характерны для 2018–2019 гг.

Прежде всего, начинается нормализация денежной политики, которая пока не отражается в повышении темпов инфляции. Многое будет зависеть от политики ФРС, которую впервые за очень долгое время возглавит не экономист, а юрист. Ключевым вызовом сейчас будет способность денежных властей найти оптимальное решение задачи стимулирования роста и недопущения инфляционного скачка. Эта задача теоретически простая, но политически очень сложная. Ужесточение денежной политики необходимо и неизбежно, но оно всегда будет сталкиваться с политическим противодействием – денежные власти с неизбежностью станут обвинять в торможении экономического роста. Их позиция будет осложняться и тем, что за последние годы нарастала критика независимости центральных банков как органов, не несущих ответственность за экономический рост и занятость. Экономический рост и так является не вполне устойчивым, а потому любое его торможение будут в первую очередь объяснять политикой денежных властей.

Ситуация будет усугубляться и тем, что на протяжении почти четырех десятилетий (примерно с начала 1980-х годов) инфляция находилась на периферии внимания развитых стран, а затем именно дефляция стала восприниматься как основная угроза. Общественное мнение и политики этих стран утратили иммунитет к инфляционным болезням

¹ «На пути устойчивого восстановления есть еще одно потенциальное препятствие: до сих пор не удалось преодолеть долгосрочное снижение роста производительности. Напротив, нынешний бум, похоже, определяется спросом, при этом частное потребление является основной движущей силой, даже частные инвестиции наконец-то также начали расти. Эти тенденции сопровождалось устойчивым ростом занятости, что является хорошей новостью, но это не может длиться вечно. В долгосрочной перспективе, экономические показатели и потенциальный рост будут зависеть от стороны предложения». См.: *Dervis K., Qureshi Z.* The danger in today's good economic news // Project Syndicate. 2018. January 11. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/economic-growth-forecasts-optimism-inequality-by-kemal-dervis-and-zia-queishi-2018-01>.

(в отличие, скажем, от руководства и экспертов большинства посткоммунистических стран). Между тем торможение денежной нормализации может обернуться срывом в высокую инфляцию, как бы странно это ни звучало в настоящее время.

Нормализация денежной политики несет с собой еще один риск, связанный с резко возросшей ролью финансовых рынков, в том числе зависимости от них реального сектора. Действительно, по данным Банка международных расчетов, совокупные активы ФРС, ЕЦБ и Банка Японии выросли на 10,4 трлн долл., тогда как прирост номинального ВВП в этих странах составил 4,9 трлн долл. Тем самым разница в 5,5 трлн долл. представляет собой ликвидность, позволяющую оценить «финансовый пузырь» глобальных активов¹. Сдувание этого «пузыря» (стихийное или вследствие сокращения балансов центральных банков) может обернуться серьезными потрясениями не только для отдельных фирм, но и для национальных экономик, ориентированных на переоцененные финансовые активы.

Важным вопросом будет бюджетная и налоговая политика развитых стран. Отрасли человеческого капитала и инфраструктуры являются несомненными бюджетными приоритетами, что в минувшие годы находило отражение во всех предвыборных дискуссиях в развитых странах. Но здесь проявляется конфликт между необходимостью наращивать бюджетные расходы и возможностью их профинансировать. Выход из этого конфликта возможен тремя различными путями: повышение налогов; перераспределение средств из других секторов; наращивание государственного долга. Повышение налогов чревато торможением роста. Перераспределение расходов в пользу приоритетных отраслей политически ограничено запросами оборонных секторов. В пользу наращивания заимствований говорят беспрецедентно низкие процентные ставки (т.е. дешевизна долга), а против – высокий уровень бюджетной задолженности ведущих стран и риски полномасштабного бюджетного кризиса в результате нормализации денежной политики и роста процентных ставок.

Не прекращается дискуссия о соотношении монетарных (денежных) и бюджетных методов стимулирования роста. Первый путь связан с рисками упустить момент начала инфляционного скачка. Второй чреват длительным бюджетным кризисом в обозримом будущем.

Важнейшей проблемой, в которой сочетаются макроэкономические и структурные вызовы, является формирование новой модели социального государства, отвечающего современным технологическим, демографическим и социальным реалиям. Все более очевидным становится кризис традиционных (сформированных индустриальной моделью XX в.) систем государственного пенсионирования, здравоохранения, образования, а также регулирования рынка труда. Здесь пока не удастся найти баланс эффективности, надежности и финансовой приемлемости. Частные модели последних десятилетий также не могут обеспечить адекватное решение названной триединой задачи. Социальные программы и услуги становятся все дороже, что ведет или (а) к вытеснению финансирования других программ (инфраструктурных, например), или (б) к росту налогов, или (в) к сокращению реальных расходов на эти отрасли. Таким образом, формируется экономико-политический конфликт: все эти варианты финансирования неприемлемы с точки зрения задач устойчивого роста, но именно отрасли человеческого капитала являются в настоящее время ключевыми приоритетами государственной политики для обеспечения этого

¹ URL: <http://fingfx.thomsonreuters.com/gfx/rngs/GLOBAL-CENTRALBANKS/010041ZQ4B7/index.html>; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/download.aspx>

роста. Качество образования и здравоохранения находится в центре внимания предвыборных кампаний всех развитых стран и останется таковым на протяжении обозримого времени. Причем решение стоящих здесь задач не может быть сведено к чисто фискальной сфере: проблема не в деньгах, а в реформировании самих принципов функционирования соответствующих отраслей. То есть реформирование социального государства требует скоординированных действий в структурной, фискальной и финансовой сферах, не говоря уже о необходимом для этих реформ политическом консенсусе (или политической воле).

Глобализация также ставит новые задачи перед социальным государством. В 2016–2017 гг. среди экономистов все большее признание получает тезис о конфликте между экономическими и социально-политическими последствиями глобализации. С экономической точки зрения свобода торговли ведет к росту общего благосостояния, и в этом отношении выводы классической экономики XVIII–XIX вв. подтверждались дальнейшим ходом истории, в том числе и последних десятилетий. Однако политические последствия были неоднозначными, на определенных этапах они приводили к росту неравенства и соответственно социальных конфликтов.

На место веры в то, что глобализация, обеспечивая рост, приносит выгоду всем, приходит понимание того, что эта выгода реализуется лишь *в конечном счете*, причем применительно к конкретным людям и к конкретным сферам деятельности, у глобализации есть победители и проигравшие. Отсюда происходит рост популизма, особенно в развитых странах. Впрочем, из этого не следует, что отказ от глобализации обеспечит политическую стабилизацию (снижение конфликтности) и нормализацию (спад популизма). Напротив, глобализация важна как источник дополнительного роста, что особенно существенно в условиях торможения последних лет (или даже десятилетий, если говорить о Японии). Но на новом этапе при перенастройке социального государства необходимо прорабатывать также и способы компенсации тем, кто несет от глобализации существенные потери¹. Конечно, этот вывод надо воспринимать с осторожностью: компенсация не должна дестимулировать усилия людей и фирм по адаптации к новым реалиям.

Модернизация социального государства непосредственно влияет и на перспективы роста производительности. Ее торможение в значительной мере отражает состояние человеческого капитала: профессиональные навыки и квалификации отстают от быстрых технологических изменений, радикально трансформирующих требования к трудовым ресурсам. Налицо структурные дисбалансы рынка труда – спрос на квалификации не соответствует предложению. Правительства могут содействовать смягчению этой проблемы двумя способами, которые не являются, впрочем, альтернативами: активно инвестировать в образование (переподготовку кадров) и усиливать перераспределение ресурсов от более успешных к «жертвам» глобализации и технического прогресса. Первый путь является предпочтительным, но и более сложным для реализации. Второй создает

¹ Другими способами смягчения противоречий между глобализацией и благосостоянием являются эмиграция работников или введение протекционистских мер в торговле. Однако эти варианты характерны для более ранних фаз индустриализации, т.е. до появления современного социального государства. Кроме того, меньшие успехи популизма в Европе (по сравнению с США) связаны как раз с более развитыми в ЕС системами социального государства, компенсирующими потери от глобализации. См.: *Rodrik Dani*. Too late to compensate free trade's losers // Project Syndicate. 2017. April 11. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/free-trade-losers-compensation-too-late-by-dani-rodrik-2017-04?barrier=accessreg>

риски усиления иждивенческих настроений – смягчая остроту социальных проблем, он не дает долгосрочных решений.

Наконец, 2017 г. продемонстрировал адаптацию ведущих стран к новым реалиям. Волна популизма, наиболее наглядно проявившаяся в 2016 г. в британском референдуме и президентских выборах в США, не оказала негативного влияния на экономические тренды – ни на национальные, ни на глобальные. Несмотря на политические осложнения, экономическая динамика была позитивной как по темпам роста, так и по состоянию финансовых рынков. Да и сами популистские тенденции в развитых странах не имели устойчивого развития: они определенным образом проявились в результатах выборов ряда европейских стран, но не стали для них решающими. Хотя, по-видимому, популизм в обозримой перспективе останется существенным фактором, влияющим на политические и экономические процессы, особенно в развитых странах. Этому, в частности, будет способствовать и сохраняющийся высокий уровень неравенства¹.

Сейчас уже можно начинать подводить *итоги глобального структурного кризиса*, начавшегося в 2008 г. Он ставит ряд принципиальных вопросов, ответы на которые были совершенно не ясны в начале его и поиск ответов на которые занимает достаточно длительный период – «турбулентное десятилетие»². Теперь появляется более отчетливое понимание контуров будущего посткризисного мира. На этом фоне формируется новая интеллектуальная повестка – ведутся острые дискуссии по ключевым проблемам социально-экономического развития мира и отдельных стран. По сути, происходит осмысление контуров «новой реальности», в которой предстоит функционировать на протяжении обозримого предстоящего периода³.

Первое. Произошла геополитическая трансформация в сторону многополярного, многовекторного мира – в отличие от биполярной модели после кризиса 1930-х годов и однополярной после кризиса 1970-х. Предстоящий период будет характеризоваться системой сложных, разнообразных и очень динамичных конфигураций различных союзов и группировок. А в экономической сфере эта тенденция видна прежде всего в переходе мировой торговли от единой системы, основанной на принципах ВТО, к доминированию различных и разноразмерных торговых союзов.

Второе. Формируются новые представления о модели экономического роста. Ситуация уже не может быть описана в терминах «долгосрочной стагнации», поскольку экономический рост набирает обороты. Однако эта модель существенно отличается от предыдущих и подробно описанных мейнстримом экономической науки. Предстоит переосмысление соотношения базовых понятий макроэкономической теории: роста, занятости, инфляции. Новой загадкой стал безинфляционный рост, и науке еще предстоит

¹ По данным «Доклада о неравенстве-2018», доля национального дохода, принадлежащая 1% самого богатого населения США, выросла с 11% в 1980 г. до 20% в 2014 г., тогда как на нижнюю по доходам половину населения приходится лишь 13% дохода. В России доля 1% богатых за примерно тот же период увеличилась с 4 до 20%, в Китае – с 6 до 14%, в Индии – с 6 до 22% соответственно. См.: Доклад о неравенстве в мире – 2018. URL: <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-russian.pdf>

² Вопросы и вызовы, которые ставит глобальный структурный кризис, рассмотрены нами подробно в книге: *May B.A.* Кризисы и уроки: Экономика России в эпоху турбулентности. М: Изд-во Института Гайдара, 2016. С. 27–29, 342–347. Они являются общими для всех кризисов подобного рода. Но ответы на них, разумеется, индивидуальны для каждого кризиса.

³ Раньше можно было бы сказать «на протяжении нескольких десятилетий», но сейчас радикальное ускорение технологических и социально-экономических процессов не позволяет определить временные горизонты новой модели.

объяснить этот феномен¹. Возможно, в основе его лежат структурные и технологические сдвиги, которые ведут к существенному удешевлению новых товаров и услуг, что, скорее всего, негативно сказывается на номинальных темпах экономического роста. Для описания этого феномена появился даже термин «технологическая дефляция», пока не очень строгий, но вполне отражающий суть явления. Есть и более простые объяснения этого феномена: возникновение более длинных временных лагов между изменением денежной политики и инфляционных ожиданий.

Третье. Подвергается сомнению независимый статус центральных банков. После стагфляции 1970-х годов и тяжелой антиинфляционной борьбы в развивающихся, а затем и в посткоммунистических странах независимость денежных властей считалась незыблемым принципом, позволившим уйти от инфляционного наследия большей части XX в. Последним по времени значимым шагом в этом направлении стало решение правительства А. Блэра 1997 г. о формальном отделении Банка Англии от Казначейства (фактически он уже давно был независимым). Соответствующие положения были записаны и в Конституцию Российской Федерации 1993 г. Дискуссия резко обострилась с началом кризиса в 2008 г.: центральные банки сыграли выдающуюся роль в недопущении экономической катастрофы, но вместе с тем продемонстрировали мощь, не предполагающую демократических процедур и далеко выходящую за рамки конституционных правительств.

В настоящее время активизируются политические попытки ограничить независимость центробанков и одновременно вменить им в обязанность обеспечивать не только стабильность денежной системы, но и экономический рост. Такого рода заявления слышны как от законодательных, так и от исполнительных ветвей власти ряда стран, включая США.

Впрочем, вопросы эти имеют, скорее, формально-юридический, нежели экономический, характер. В условиях глобального кризиса центробанки неоднократно предпринимали критически важные действия для недопущения рецессии и стимулирования роста экономики, а основные принципы денежной политики и ключевые решения по спасению (или по отказу от спасения) институтов финансового рынка принимаются в согласии с законодательной и исполнительной ветвями власти безотносительно к независимому статусу регулятора. Однако формальное введение в мандат центробанков задачи обеспечения экономического роста станет значимым фактором ограничения их независимости.

Позиция эмиссионных центров в системе органов власти (их независимость) не должна рассматриваться абстрактно, вне временного контекста, и оставаться единственно возможной на все времена. Этот вопрос не может решаться догматически. Роль центральных банков может меняться с течением времени. Но пока еще остается неясным, действительно ли пришло время смены устоявшейся модели центробанков и каково их место в будущих экономических конфигурациях².

¹ «Начиная с лета 2016 г., мировая экономика вошла в период умеренного роста, темпы которого постепенно ускоряются. Но, по крайней мере, в развитых странах вслед за ними не растёт инфляция. Вопрос в том, почему». См.: *Roubini Nouriel. The Mystery of Missing Inflation // Project Syndicate. 2017. September 13. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/monetary-policy-missing-inflation-by-nouriel-roubini-2017-09?barrier=accessreg>*

² Д. Родрик видит в призывах к отказу от независимости центральных банков опасную форму политического популизма. Но одновременно он же развивает тезис о необходимости выхода их мандата за рамки обеспечения денежной стабильности. «Независимые центральные банки сыграли важнейшую роль в сни-

Новой проблемой в деятельности центробанков становится отношение их к эмиссии валют. Причем проблема эта выступает в двух формах. С одной стороны, появление наднациональных валют лишает национальные центробанки эмиссионного права – именно это произошло в еврозоне. С другой стороны, появление криптовалют ставит перед ними принципиально новые задачи, объем и характер которых пока даже сложно осознать. Однако в предельном варианте – в случае полноценной легализации криптовалюты в какой-либо стране – центральные банки вполне могут оказаться в условиях конкуренции государственной и частной денежных систем.

Соответственно *четвертым* интеллектуальным и политическим вызовом посткризисного развития становится изменение валютных конфигураций. Глобальные кризисы прошлого приводили к их существенным трансформациям, к появлению новых резервных валют. В исследованиях 2008–2010 гг. – в вопросе влияния структурного кризиса на валютные системы – речь шла о перспективах юаня, искусственных валютных единиц (типа СДР) или о возрастании роли региональных резервных валют¹.

По прошествии десятилетия направленность дискуссий коренным образом изменилась: в ее центре оказались криптовалюты и связанные с ними технологии. В 2017 г. криптовалюты стали объектом не только ажиотажного спроса, многократного удорожания и быстрого обесценения, но и острых обсуждений экономистов и политиков, поставили принципиально новые вопросы перед юридической наукой. Вероятно, такого рода инновационные задачи не вставали перед юристами на протяжении многих десятилетий. Обсуждаются как принципиальная возможность использования криптовалют в легальном денежном обращении, так и целесообразность и механизмы их регулирования со стороны государства. Особое внимание уделяется рискам использования этого инструмента для уклонения от налогов и осуществления нелегальных операций².

После первого периода увлечения новой технологией и перспективами ее широкого использования стали возникать естественные сомнения в ее перспективах. На рубеже 2017–2018 гг. активизировалась критика этого инструмента (а также всей технологии блокчейн) со стороны бизнеса и экспертного сообщества³. Отношение к криптовалютам

жении уровня инфляции в 1980-х и 1990-х годах. Но в нынешних условиях низкой инфляции их концентрация внимания исключительно на ценовой стабильности приводит к дефляционному перекосу в экономической политике и мешает повышать уровень занятости и темпы роста». См.: *Rodrik Dani*. In defence of economic Populism // Project Syndicate. 2018. January 9. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/defense-of-economic-populism-by-dani-rodrik-2018-01>

¹ Перспективы юаня в качестве резервной валюты стали предметом повышенного внимания исследователей после начала глобального кризиса в 2008 г. См., например: *Murphy M., Wen J.Y.* Is China Ready to Challenge the Dollar. Internationalization of the Renminbi and Its Implications for the United States. Washington, D.C.: The CSIS Press, 2009; *Frankel Jeffrey*. Internationalization of the RMB and Historical Precedents // *Journal of Economic Integration*. 2012. Vol. 27. September (3). P. 329–365; *Prasad E.S.* Gaining Currency: The Rise of the Renminbi. Oxford University Press, 2016.

² Анализ проблем блокчейна и криптовалют представлен в докладе МВФ «Финтех и финансовые услуги: первоначальное рассмотрение». См.: IMF. Fintech and Financial Services: Initial Considerations / IMF Staff Discussion Note. Washington DC: IMF, 2017. URL: <https://prague.bc.events/ru/news/mvf-predstavil-doklad-opotentsiale-blokcheyna-i-kriptovalyut-69974>. Здесь же отмечается, что криптовалюты уже использовались для обхода нормы валютного контроля в Китае, Венесуэле, на Кипре. Именно этими проблемами объясняется решение о запрете ICO в Китае.

³ *Stinchcombe Kai*. Then years in, nobody has come up with a use of blockchain // Hacker Noon. 2017. December 22. URL: <https://hackernoon.com/ten-years-in-nobody-has-come-up-with-a-use-case-for-blockchain-ee98c180100>

правительств и денежных регуляторов кардинально различается в разных странах: от готовности принять в качестве самостоятельной платежной единицы до предложений запретить ее как источник повышенной опасности (как макроэкономической, так и социально-политической)¹.

По-видимому, криптовалюты не станут ключевым платежным средством и тем более мировыми деньгами в ближайшие годы. Однако этот феномен заслуживает пристального внимания с точки зрения его социально-экономических, юридических и морально-этических последствий.

Пока на эту тему можно высказать несколько предварительных соображений. Во-первых, криптовалюта становится формой реализации идеи праволиберальных экономистов середины XX в. о предпочтительности частных валют по сравнению с валютами, создаваемыми государством. Как часто бывает в истории, тренд был намечен верно, но формы реализации оказались качественно иными. Во-вторых, остается открытым вопрос, смогут ли криптовалюты взять на себя все функции денег или их роль сведется только к средству платежа и обмена. В-третьих, конкретные формы криптовалют не являются окончательными инструментами: пока здесь более важным является стоящая за ними технология (блокчейн), и если спрос на эти технологии и инструменты сохранится в среднесрочной перспективе, то возникнут новые, гораздо более эффективные формы криптовалют.

Таким образом, первые криптовалюты – это только прообраз будущего. Сами по себе они не могут еще стать резервной валютой или мировыми деньгами, но их роль будет быстро нарастать. Однако уже сейчас предстоит обсудить их будущие взаимоотношения с государством, найти способы минимизации связанных с ними рисков (уклонение от уплаты налогов, использование в преступных целях и т.п.).

Пятое. Глобальный кризис предъявляет новые требования к государственному регулированию, в том числе в экономической сфере. Кризис 1920-х годов привел к формированию «большого государства» на основе кейнсианской модели. Итогом кризисных 1970-х стала политика либерализации и дерегулирования. Нынешний глобальный кризис поставил вопрос о необходимости нового регулирования – о необходимости дополнить глобальный рынок глобальными же правилами игры. На роль такого регулятора первоначально выдвигался механизм «большой двадцатки», хотя пока нельзя утверждать, что он заработал. Не исключено также, что эти функции постепенно будет брать на себя система отношений США и Китая, хотя вряд ли это будет сколько-нибудь официально признанный механизм. Но системы регулирования, работающие *de facto* и отражающие реальные соотношения сил, часто оказываются более эффективными, чем формально утвержденные и одобренные².

¹ Авторы «Мониторинга экономической ситуации в России» предлагают интересное экономико-политическое наблюдение отношения властей разных стран к криптовалютам: «В последние недели 2017 г. криптовалюты – этот в определенном смысле ирреальный сектор мировой экономики – были удостоены взаимноисключающего статуса. С одной стороны, представители Бундесбанка практически отвергли возможность легализации криптовалют в еврозоне. С другой – глава Белоруссии, а несколько ранее и глава Венесуэлы объявили об их широкой легализации. То есть хорошо работающие рынки криптовалют преимущественно опасаются, а плохо работающие и разрушенные рынки презентуют их как инструмент финансового исцеления, как продукт иной экономической цивилизации». См.: Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2017. № 23(61). Декабрь.

² На возможность формирования «большой двойки» на месте «большой восьмерки» (G-2 вместо G-8 или G-7) еще десятилетие назад обращал внимание З. Бжезинский.

Еще более сложные проблемы встают перед системами национального регулирования. Современные технологии ведут к снижению роли издержек на труд и природные ресурсы в функционировании наиболее новых отраслей и производств¹. Качество (предсказуемость, надежность) государственного управления становится решающим фактором при принятии инвестиционных решений бизнесом – как крупнейшими, так и малыми фирмами. Таким образом, государства начинают конкурировать за инвестора не ценой труда и не природными ресурсами, а качеством государственного управления.

Параллельно наблюдается еще один процесс в трансформации модели государства – значительная часть функций уходит от госаппарата и переносится на специально разрабатываемые платформы. Тезис «государство как платформа» получил широкое распространение именно в 2017 г. Если криптовалюта – это реализация предсказаний правых экономистов, то внедрение платформенных решений, по сути, означает реализацию старых социалистических идей об «отмирании государства»².

Шестое. Одной из ключевых тем политических и экспертных дискуссий на обозримую перспективу становится проблема неравенства. В ней концентрируются одновременно и экономические, и социальные, и политические вызовы. Здесь важно более точное определение наблюдаемых трендов, а также анализ соотношений неравенства и экономического роста. В какой мере рост неравенства является следствием современной модели экономического роста? Является ли рост неравенства фактором, препятствующим экономическому росту, или нейтральным по отношению к нему? В последнее время в экономической дискуссии сформировались два принципиально разных ответа на эти вопросы. Одни экономисты утверждают, что неравенство будет дестабилизировать рост и даже приводить к рецессии, тогда как, по мнению других, неравенство – это цена, которую приходится платить за экономический рост. Впрочем, при переводе дискуссии в практическую плоскость ключевым вопросом становится выработка курса, обеспечивающего рост благосостояния для всех членов общества безотносительно к статистике неравенства.

Таким образом, можно говорить о завершении глобального структурного кризиса, хотя ряд важных вопросов относительно посткризисного мироустройства пока остается не вполне понятным.

1.2. Социально-экономическая политика России

Россия вступила в глобальный кризис одновременно с другими ведущими развитыми и развивающимися странами, однако сейчас можно говорить о некотором запаздывании его развития в нашей стране. Накопленные к 2008 г. значительные резервы и макроэкономическая стабильность (низкий долг и профицитный бюджет) позволили смягчить социально-политические последствия кризиса, и его новое обострение произошло уже в 2014–2015 гг. Успешная антикризисная политика 2015–2016 гг. обеспечила минимальный спад, контроль над основными макроэкономическими параметрами, сохранение резервов и беспрецедентное за четверть века подавление инфляции.

¹ Этот процесс лежит в основе так называемой реиндустриализации развитых стран.

² Соответствующее утверждение было сформулировано на XXI съезде КПСС, принявшем «Третью программу» партии. См.: КПСС. Программа Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1961.

Таблица 3

**Основные экономические показатели Российской Федерации
в 2007–2017 гг.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Макропоказатели (темпы прироста физического объема, % к предыдущему году (если не указано иное))											
ВВП	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,7	1,8	0,7	-2,8	-0,2	1,5
Промышленность	6,8	0,6	-10,7	7,3	5,0	3,4	0,4	1,7	-3,4	1,3	1,0
Сельское хозяйство	3,3	10,8	1,4	-11,3	23,0	-4,8	5,8	3,5	2,6	4,8	2,4
Строительство	18,2	12,8	-13,2	5,0	5,1	2,5	0,1	-2,3	-3,9	-2,2	-1,4
Оптовая торговля	9,5	5,4	2,0	3,0	4,4	3,6	0,7	3,9	-5,5	2,6	5,9
Розничная торговля	16,1	13,7	-5,1	6,5	7,1	6,3	3,9	2,7	-10,0	-4,6	1,2
Конечное потребление домашних хозяйств	14,3	10,6	-5,1	5,5	6,8	7,9	5,2	2,0	-9,4	-2,8	3,4
Инвестиции в основной капитал	23,8	9,5	-13,5	6,3	10,8	6,8	0,8	-1,5	-10,1	-0,2	4,4
Доля оплаты труда в ВВП, %*	46,7	47,4	52,6	49,6	43,9	44,2	46,1	46,4	46,8	48,4	47,7
Доля прибыли и смешанных доходов в ВВП, %*	34,1	32,6	30,8	32,6	41,5	41,1	39,7	39,5	41,8	40,7	41,4
Показатели государственных финансов и международных резервов											
Профицит («+») / дефицит («-») консолидированного бюджета, % ВВП	6,0	4,9	-6,3	-3,4	1,4	0,4	-1,2	-1,1	-3,4	-3,7	-1,5
Профицит («+») / дефицит («-») федерального бюджета, % ВВП	5,4	4,1	-6,0	-3,9	0,8	-0,1	-0,5	-0,5	-2,4	-3,4	-1,5
Нефтегазовый дефицит федерального бюджета, % ВВП	-3,3	-6,5	-13,7	-12,2	-8,6	-9,5	-9,4	-9,8	-9,4	-9,1	-7,9
Внутренний государственный долг РФ, на конец года, млрд руб.	1248,8	1499,8	2094,7	2940,4	4190,6	4977,9	5722,2	7241,2	7307,6	8003,5	8689,6
Внешний государственный долг, млрд долл. (данные Минфина)	44,9	40,6	37,6	40,0	35,8	50,8	55,8	54,4	50,0	51,2	49,8
Совокупный госдолг, % ВВП	7,2	6,5	8,3	9,0	9,5	10,5	11,4	14,4	13,6	12,9	12,6
Резервный фонд (2007 г. – Стабилизационный фонд), на конец года, млрд долл.	156,81	137,09	60,52	25,44	25,21	62,08	87,38	87,91	49,95	16,03	0,00
Фонд национального благосостояния, на конец года, млрд долл.		87,97	91,56	88,44	86,79	88,59	88,63	78,00	71,72	71,87	65,15
Международные резервы Банка России, на конец года, млрд долл.	478,8	426,3	439,5	479,4	498,6	537,6	509,6	385,5	368,4	377,7	432,7
Цены и процентные ставки											
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю предшествующего года	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4	12,9	5,4	2,5
Индекс цен производителей, декабрь к декабрю предшествующего года	25,1	-7,0	13,9	16,7	12,0	5,1	3,7	5,9	10,7	7,5	8,4
Ключевая ставка Банка России (до 2013 г. – минимальная ставка по операциям РЕПО на 1 день), в среднем за год, % годовых	6,0	6,9	8,3	5,3	5,3	5,3	5,5	7,9	12,6	10,6	9,1
Средняя процентная ставка по кредитам предприятий в рублях, в среднем за год, % годовых	10,0	12,2	15,3	10,8	8,5	9,1	9,5	11,1	15,7	12,6	10,6
Средняя процентная ставка по депозитам физических лиц (кроме депозитов до востребования), % годовых	7,2	7,6	10,4	6,8	5,4	6,5	6,5	6,7	9,7	7,3	6,0

Окончание таблицы 3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Рынок труда											
Общий уровень безработицы (методология МОТ), в среднем за год, %	6,0	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5	5,5	5,2	5,6	5,5	5,2
Средняя заработная плата, тыс. руб./месяц	13,6	17,3	18,6	21,0	23,4	26,6	29,8	32,5	34,0	36,7	39,1
Динамика зарплаты в реальном выражении, % к предыдущему году	17,2	11,5	-3,5	5,2	2,8	8,4	4,8	1,2	-9,0	0,8	3,4
Динамика реальных располагаемых доходов домашних хозяйств, % к предыдущему году	12,1	2,4	3,0	5,9	0,5	4,6	4,0	-0,7	-3,2	-5,8	-1,7
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, млн человек	18,8	19	18,4	17,7	17,9	15,4	15,5	16,1	19,5	19,6	20,3**
Банковская система											
Количество действующих кредитных организаций, на конец года, ед.	1136	1108	1058	1012	978	956	923	834	733	623	561
Количество отзыванных в течение года лицензий на осуществление банковской деятельности, ед.	49	33	43	27	18	22	32	86	93	97	51
Темп прироста активов, % за год	46,1	32,7	3,7	14,8	21,4	20,4	14,2	18,6	-1,5	2,1	7,8
Динамика задолженности юридических лиц-резидентов (кроме банков) по банковским кредитам, % за год	52,4	28,6	0,0	9,6	22,8	15,5	11,6	12,7	5,0	-0,1	4,6
Динамика задолженности физических лиц-резидентов по банковским кредитам, % за год	58,3	31,2	-11,7	14,4	35,5	39,1	27,7	11,6	-7,3	0,7	12,3
Доля просроченных кредитов юридическим лицам-резидентам, кроме банков в общем объеме задолженности юридических лиц-резидентов, кроме банков, %	0,9	2,2	6,0	5,5	4,8	4,6	4,1	4,1	6,2	6,1	5,9
Доля просроченных кредитов физическим лицам в общем объеме задолженности физических лиц, %	3,1	3,6	6,9	7,1	5,3	4,1	4,5	6,0	8,4	8,3	7,3
Прибыль, млрд руб.	508	409	205	573	848	1012	994	589	192	930	790

* Показатели в долях и в структуре ВВП несопоставимы за 2007–2010 гг. и 2011–2016 гг. из-за смены методологии расчета ВВП с 2011 г.

** В III квартале 2017 г.

Источник: Росстат; Минфин России; Банк России.

В 2017 г. экономическая динамика России вновь стала позитивной, однако по ряду параметров оставалась неустойчивой и противоречивой (табл. 3).

Возобновился рост ВВП, который в 2017 г. составил порядка 1,5%, что примерно соответствует потенциальному росту, который для современной российской экономики оценивается в 1,5–1,8%¹. В контексте ускоряющегося роста глобальной экономики и ведущих развитых и развивающихся стран этот темп выглядит низким. Он не соответствует и «политическому таргету» – расти темпом выше среднемирового².

Как мы отмечали выше, отсутствие V-отскока является характерным для этого кризиса. Если же добавить, что кризис в России носил запаздывающий характер, можно

¹ См. подробнее: Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 годах // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 7–37.

² Послание Президента Российской Федерации. 1 декабря 2016 г. URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres17_e/pr800_e.htm

предположить, что при благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре и при проведении хотя бы некоторых структурных и институциональных реформ темпы роста естественным образом будут нарастать. Ведь и посткризисное восстановление стран еврозоны – основного экономического партнера России – происходило в предыдущие годы медленно, что привело даже к вопросу о долгосрочной стагнации.

При всей важности роста остается риск его популистского стимулирования, способного лишь повторить печальные итоги политики «ускорения» 1986–1989 гг., когда номинальные темпы роста сопровождались коренной разбалансировкой советской экономики, приведшей к ее краху¹.

Антиинфляционная политика Банка России достигла несомненных успехов. Объявление целевого уровня инфляции в 4% к концу 2017 г. в момент его объявления тремя годами ранее воспринималось в лучшем случае как пропагандистский шаг. Эта цель была последовательно реализована, причем темп роста потребительских цен декабря 2017 г. к декабрю 2016 г. составил порядка 2,5%. Это беспрецедентный для посткоммунистической России уровень, который создает новые возможности для инвестиционной активности бизнеса. Такой результат был достигнут благодаря бескомпромиссной антиинфляционной позиции руководства Центробанка (жесткой денежно-кредитной политике), поддержанной президентом и курсом правительства на сокращение бюджетных расходов. В условиях внешних шоков, с которыми столкнулась Россия в 2014–2015 гг., это был единственно возможный, хотя и политически очень сложный, набор действий. Но и на начало 2018 г. реальные процентные ставки в России оставались одними из самых высоких в мире, превысив 5%.

Низкая инфляция способствует укреплению роста доверия к рублю. В 2017 г. при общем росте сбережений произошло снижение доли средств на валютных счетах населения с 23,1 до 19,9%, а по организациям – с 36 до 34,7%.

Успех антиинфляционной политики имеет еще один – можно сказать, интеллектуальный – результат. Теперь можно считать исчерпанной дискуссию о «немонетарной природе» российской инфляции, которая велась с начала посткоммунистических реформ, т.е. на протяжении последней четверти века. Впрочем, низкий темп роста потребительских цен не позволяет пока решительно снижать процентную ставку, что объясняется сохраняющимися инфляционными ожиданиями порядка 8% (вдвое выше таргета). Этот феномен не является уникальным – он отражает длительный период высокой инфляции и психологическую адаптацию к нему российского населения. Вместе с тем высокие инфляционные ожидания плохо согласуются с проявившейся тенденцией дедолларизации среднесрочных депозитов со сберегательным поведением населения. В настоящее время доля рублевых депозитов составляет порядка 80%. Более того, за 2016–2017 гг. доля долларовых среднесрочных депозитов снизилась с 25 до 9%, аналогичный тренд демонстрируют и долгосрочные депозиты.

Разумеется, низкая инфляция является фактором, необходимым для инвестиционной активности, но недостаточным, поскольку значимую роль здесь играют внеэкономические факторы. Но это уже задачи актуальных институциональных реформ.

Можно наблюдать ослабление зависимости валютного курса рубля от колебания цен на нефть, что было важнейшей его особенностью на протяжении длительного времени (рис. 1). Точнее, рост цен на нефть в 2017 г. оказывал более слабое влияние на динамику

¹ О политике «ускорения» см. подробнее: Мау В. В ожидании новой модели роста: социально-экономическое развитие России в 2013 году // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 22–24.

курса рубля, чем предшествующее падение нефтяных цен. В результате рублевая цена на нефть по итогам года достигла рекордных показателей начала 2014 г. (3800 руб./барр.), что обеспечивало дополнительные доходы как экспортерам, так и российскому бюджету. Это не означает полного разрушения связи между этими двумя параметрами: нефть и газ остаются важнейшими статьями российского экспорта и бюджета, и на существенный рост (или падение) цен курс рубля, несомненно, реагировать будет.

В этих условиях вполне естественно, что резервы Центробанка за 2017 г. существенно выросли – с 377,7 до 432,7 млрд долл.

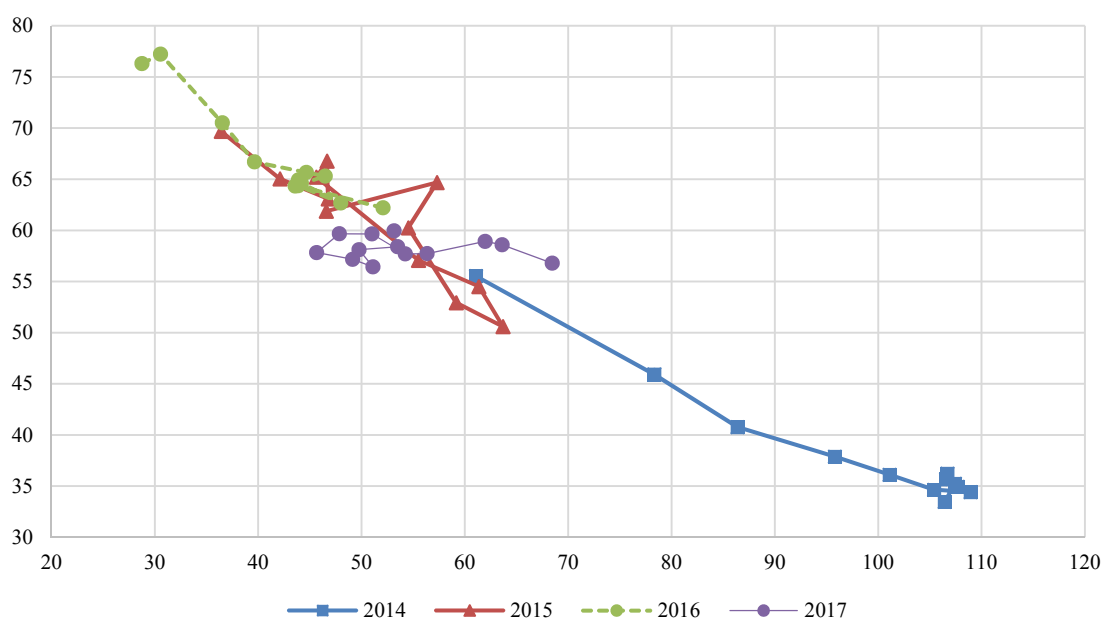


Рис. 1. Соотношение динамики цен на нефть и валютного курса рубля, 2014–2017 гг. (вертикальная ось – курс рубля к доллару, горизонтальная ось – цена на нефть, долл./барр.)

Источник: Росстат.

В центре внимания бюджетной политики находились вопросы удержания дефицита на приемлемом (контролируемом) уровне, снижения долговой нагрузки регионов, а также разработка мер повышения эффективности бюджетных расходов. Не менее важно, что прошел первый год полноценного действия бюджетного правила, в соответствии с которым ограничиваются поступающие в бюджет доходы от нефтегазового экспорта на уровне цены 40 долл./барр.

В 2017 г. последовательно реализовывалась жесткая бюджетная политика, ограничивающая внутренний спрос: в условиях медленного восстановления экономического роста дефицит консолидированного бюджета составил 1,5% ВВП. По оценкам Минэкономразвития России, в 2018 г. возможен профицит федерального бюджета.

Широкое признание получают предложения по бюджетному маневру – увеличение финансирования так называемых производительных отраслей, к которым в первую очередь относят человеческий капитал (образование, здравоохранение) и инфраструктуру.

Однако ключевым здесь является вопрос об источнике средств¹. Теоретически их может быть четыре:

во-первых, повышение налогов с направлением дополнительных доходов на приоритетные отрасли. Этот путь большинство экспертного сообщества посчитало политически неприемлемым;

во-вторых, перераспределение средств от одних отраслей (непроизводительных) к другим (производительным). Это перераспределение может быть как в абсолютном выражении (сокращение у одних и передача другим), так и в относительных величинах, когда по мере экономического роста дополнительные доходы бюджета направляются в приоритетные отрасли. Понятно, что второй вариант политически более предпочтителен и более реалистичен;

в-третьих, увеличение бюджетного дефицита и, соответственно, заимствований на финансовом рынке. Этот вариант противоречил бы курсу на бюджетную консолидацию и был бы чреват макроэкономической дестабилизацией;

в-четвертых, изменение бюджетного правила путем увеличения «цены отсечения» до 45 долл./барр. нефти. Этот вариант поддерживался Центром стратегических реформ как наиболее приемлемый и позволяющий быстро нарастить вложение в приоритетные сектора. Против этого выступило Министерство финансов РФ, его поддержали ряд экспертов, подчеркивавших, что изменение бюджетного правила уже в первый год его действия изначально дискредитирует этот важнейший инструмент экономической политики современной России.

Решение вопроса о бюджетном маневре должно стать результатом обсуждения способности соответствующих отраслей эффективно использовать предлагаемые им дополнительные ресурсы.

Макроэкономическое стимулирование роста. Низкие темпы роста ставят вопрос о перспективах его стимулирования методами бюджетной и денежной политики. Дискуссия на эту тему находится в центре внимания западных экономистов, многие из которых настаивают на целесообразности сохранения мощных бюджетных стимулов, особенно в случае сворачивания сверхмягкой денежной политики. Эти проблемы не первый год обсуждаются и в России.

В 2017 г. продолжали звучать настойчивые призывы в пользу энергичного бюджетного и денежного стимулирования – агрессивного снижения процентной ставки Центрального банка и одновременного расширения бюджетных вливаний в экономику, тем более что низкий государственный долг вполне позволяет наращивать заимствования. Аргументы противников этих мер тоже были достаточно понятны: в России экономика инфляционная, а не дефляционная, а в такой ситуации денежное стимулирование будет не вести к инвестициям, а провоцировать бегство от денег, т.е. рост инфляции и соответственно процентных ставок. Бюджетные стимулы также ограничены: и относительно низкой эффективностью бюджетных расходов, и отсутствием трудовых и производственных резервов, которые можно было бы задействовать при осуществлении госинвестиций. Консервативная макроэкономическая политика рассматривается здесь как предпосылка возобновления устойчивого роста.

¹ См. подробнее: *Идрисов Г., Пономарев Ю., Синельников-Мурылев С.* Условия торговли и экономическое развитие современной России // *Экономическая политика*. 2015. № 3. С. 7–37; *Кадочников П., Кнобель А., Синельников-Мурылев С.* Открытость российской экономики как источник экономического роста // *Вопросы экономики*. 2016. № 12. С. 26–42.

Опыт последних кризисных лет показывает, что меры денежной и бюджетной политики автоматически не приводят к возобновлению роста. С их помощью удается не допустить развертывания тяжелого кризиса, но отнюдь не подтолкнуть стагнирующие экономики к росту. Количественные смягчения не обеспечивают качественное изменение ситуации. Действие бюджетных стимулов нередко оказывается краткосрочным.

Оценивая возможности стимулирования роста бюджетной и денежной политики в России, необходимо иметь в виду следующие три обстоятельства. Во-первых, ключевым вопросом денежной политики остается инфляция, а не дефляция. Соответственно, во-вторых, и по макроэкономическим, и по институциональным причинам реальные процентные ставки остаются достаточно высокими, что является препятствием для инвестиций. В-третьих, налицо ухудшение внешнеполитической конъюнктуры с усилением санкционного давления, и этот фактор не может быть компенсирован мерами макроэкономического стимулирования.

Названные обстоятельства существенно ограничивают возможности стимулирования роста со стороны спроса (особенно бюджетного стимулирования). Внешние шоки всегда требуют бюджетной консолидации, а не смягчения. Кроме того, санкции ограничивают возможность ответа со стороны глобального предложения на возможный рост российского спроса. Факторы предложения, особенно предложения со стороны российских фирм, являются приоритетными для обеспечения устойчивой экономической динамики.

Бюджетное стимулирование в таких условиях станет, скорее, дополнительным фактором инфляции и тем самым будет только ограничивать возможности снижения ставок и повышения доступности кредитов. Сохранение высоких процентных ставок на сегодня является важнейшим препятствием для доступности кредитов, т.е. для наращивания предложения товаров и услуг. И в отличие от большинства стран Запада, именно в продолжении курса на ограничение инфляции и повышение доступности кредитов состоит сейчас ключевая макроэкономическая задача по стимулированию роста.

Впрочем, проблема роста, как показывает опыт развитых стран, в принципе, не может быть решена исключительно макроэкономическими манипуляциями. Бюджетно-денежная политика должна быть адекватна конкретным обстоятельствам данной страны, но она может лишь создать предпосылки для роста или подорвать перспективы роста. Для устойчивого экономического роста, ведущего к повышению благосостояния общества, необходимо осуществить сложный комплекс институциональных и структурных мер.

Инвестиционная активность бизнеса – важнейший фактор устойчивого экономического роста. Инвестиции в основной капитал выросли на 4,4%, впервые с 2013 г. продемонстрировав положительную динамику.

Ситуация здесь оставалась неоднозначной. Высокие темпы роста демонстрирует ипотечное кредитование. В 2017 г. ипотечных кредитов было выдано на сумму свыше 2 трлн руб., что на 37% выше, чем в 2016 г. Процентная ставка по рублевым ипотечным кредитам в конце 2017 г. впервые в истории снизилась ниже 10% годовых, что является важным показателем оздоровления экономической и социальной ситуации. Начали расти инвестиции в основной капитал, хотя здесь речь идет в первую очередь о государственных вложениях в здания и сооружения, а также об инвестициях в нефтегазовом секторе. Одновременно продолжилось падение в строительстве, что, строго говоря, противоречит остальным наблюдаемым параметрам.

В правительстве и в экспертном сообществе началось обсуждение механизмов дополнительного привлечения инвестиционных ресурсов частного бизнеса. Речь идет о расширении институтов частно-государственного партнерства, а также о возможностях внедрения нового инструмента – инфраструктурной ипотеки.

Банковский сектор рос высокими темпами – активы увеличились почти на 8%, что происходит вопреки санкциям, в значительной мере направленным как раз против финансового сектора. Одновременно продолжилось сокращение количества кредитных организаций – с 623 до 561 за год, причем в 51 случае отозвана лицензия (против 97 в 2016 г.). В основном это были мелкие банки, суммарные активы которых составляют менее 1% совокупных активов банковской системы.

Однако не количественные параметры стали наиболее значимым элементом динамики банковского сектора. В 2017 г. Центробанк задействовал новый механизм санации, который был применен к крупным частным банкам – ФК «Открытие», Бинбанку и Промсвязьбанку, перешедшим под прямой контроль регулятора. Это ставит принципиальный вопрос о перспективах банковской системы в России. Массивная санация банковского сектора сама по себе вела к укреплению государственных банков. Однако в санации активно участвовали и крупные частные банки (в том числе «Открытие» и Бинбанк), что позволяло расти и частному банковскому сектору. Новая модель санации означает решительный шаг в сторону огосударствления. Правда, Центробанк заявляет о намерениях передать два saniруемых им банка в частные руки, однако перспектива и результаты такой передачи выглядят неопределенными. А Промсвязьбанк, по-видимому, останется государственным, во всяком случае, при трансформации его в банк, обслуживающий госзаказ.

Обеспечение роста благосостояния – важнейшая задача страны, прошедшей через острый кризис. Это тем более важно в ситуации, когда экономический рост перестал однозначно играть роль синонима роста благосостояния – современные технологические инновации сами по себе могут сдерживать рост ВВП, одновременно повышая качество жизни¹. Спад 2015–2016 гг. оказал наиболее негативное влияние как раз на уровень жизни, приведя к значительному росту количества бедных и к снижению уровня потребления. Динамика 2017 г. в этом отношении парадоксальна.

Начала увеличиваться реальная зарплата (на 2,5% в I–III кварталах 2017 г., на 3,4% за год), что отразилось и на ее доле в соотношении с прибылью предприятий (рис. 2), однако реальные доходы в 2017 г. продолжали снижаться (1,2% за I–III кварталы 2017 г., за год – на 1,7%). Но затем стала расти розничная торговля (на 1% за год) и еще более быстрыми темпами росло потребление домашних хозяйств (на 3,5%). За январь – сентябрь 2017 г. уровень бедности составил 13,8%, что соответствует уровню аналогичного периода 2015–2016 гг., однако выше уровня, наблюдавшегося в 2012–2014 гг.

Существуют разные объяснения таких расхождений: увеличение потребления домашних хозяйств, рост потребительского кредитования (прирост банковских кредитов населению составил 9,5%, рост интернет-покупок). Но в целом можно говорить о постепенном отходе домохозяйств от сберегательной модели потребления и об усилении склонности к потреблению. Эти сдвиги в поведении на данном этапе могут позитивно сказаться на экономическом развитии страны, активизируя рыночный спрос.

¹ См. подробнее: Идрисов Г., Мау В., Божечкова А. В поисках новой модели роста // Вопросы экономики. 2017. № 12. С. 15–16.

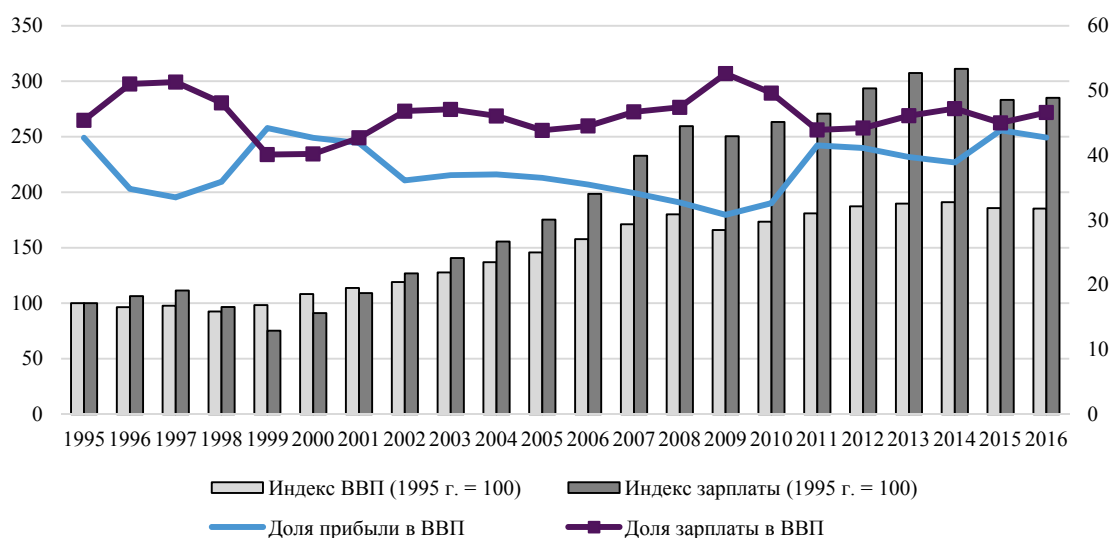


Рис. 2. Доля валовой прибыли и фонда оплаты труда в ВВП, % (правая шкала)

Источник: Росстат.

В то же время динамика зарплаты вновь начала расходиться с динамикой ВВП и производительности. Этот тренд, приемлемый для восстановительного этапа роста, становится опасным, если превращается в постоянный элемент модели роста (рис. 3).

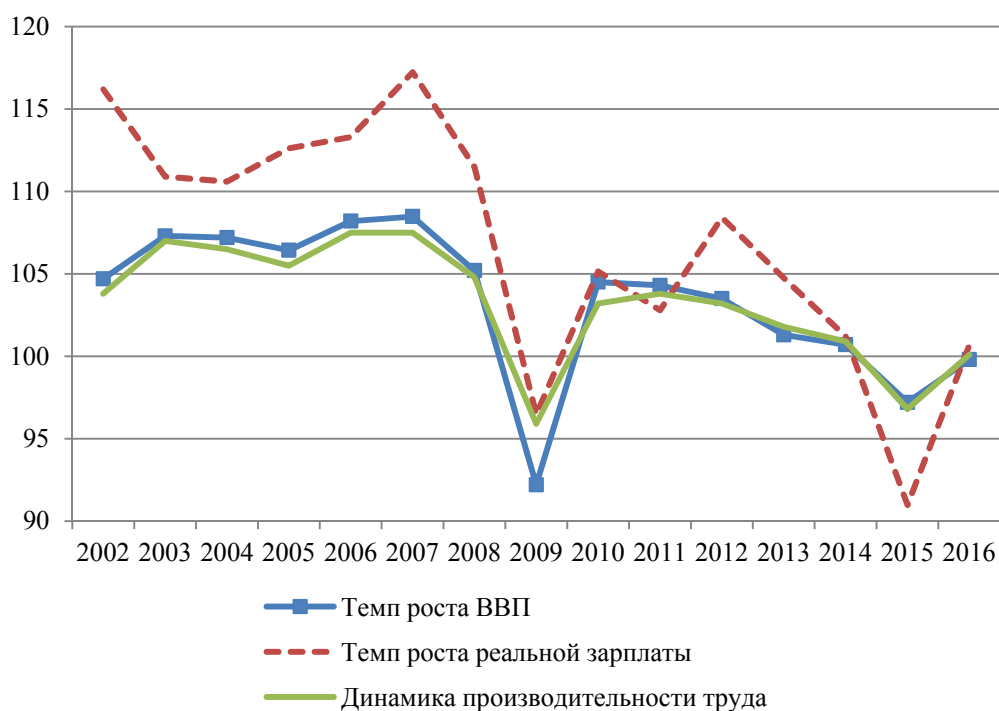


Рис. 3. Темпы роста реального ВВП, реальной заработной платы и производительности труда

Источник: Росстат.

1.3. Выводы относительно дальнейшего развития

России предстоит непростой период консолидации роста и выхода на искомые параметры экономической и социальной динамики. Ключевая задача предстоящего периода – достижение экономического роста темпами, превышающими среднемировые и обеспечивающими устойчивый рост благосостояния.

Российская экономика – во всяком случае, с тех пор, как она вышла из переходного периода 1990-х годов – демонстрирует связь с глобальными трендами и вызовами. Тем самым именно восстановление устойчивого и глобального экономического роста создает основу для позитивной динамики России. Разумеется, необходимо принять ряд важных институциональных решений, поддерживающих внутренний рост, и они хорошо известны по экономическим дискуссиям последних лет¹.

Хотелось бы обратить внимание на некоторые возможные *приоритеты и риски* формирования современной модели экономического развития.

Для устойчивого экономического развития, несомненно, нужна стратегия. Но в условиях современной технологической динамики любая стратегия устаревает в момент ее утверждения. Роль стратегии – увидеть альтернативы и наметить приоритеты, но не быть догмой, связывающей руки правительству. Долгосрочные стратегии, выработанные в нашей стране в прошлом, никогда полностью не выполнялись. Но было бы поверхностно и ошибочно сводить объяснение этого феномена к низкому качеству соответствующих документов или к неэффективности исполнителей.

В современных условиях, когда технологии, а за ними и образ жизни меняются не от поколения к поколению, а несколько раз в рамках одного поколения, выполнение однажды принятой стратегии равнозначно консервации отставания. Скажем, в 2011 г. (при разработке «Стратегии 2020»²) такие понятия, как криптовалюта или блокчейн, не существовали в сознании политического и экспертного сообщества, тогда как в настоящее время без них нельзя всерьез обсуждать перспективы моделей госуправления и денежных систем. Тогда были непонятны и перспективы сланцевой нефти и газа, мало кто знал о 3D-печати – о технологиях, освоение которых имеет не только экономические, но и важные политические последствия. Наконец, не было и того геополитического обострения, которое произошло тремя годами позднее. Словом, выполнение стратегии вне реалий сегодняшнего дня очень опасно.

С пониманием ограниченной роли стратегий связано еще два риска экономической политики:

во-первых, недопустимость фетишизации показателей. Фетишизация показателей и планов на этапе зрелости советской экономической системы стала ключевым фактором ее дестимулирования. Показатели всегда неточно отражают реальные социально-экономические процессы и всегда являются объектом манипулирования. Тренды развития, их качественное наполнение гораздо важнее достижения формальных показателей;

во-вторых, конфликт краткосрочных и долгосрочных стратегических целей (и критериев) социально-экономического развития. Меры, которые дают краткосрочный эффект,

¹ См., например: Дробышевский С., Синельников-Мурылев С. Особенности роста экономики России в 2017 и 2018 годах: стимулы и ограничения // Экономическое развитие России. 2018. № 2.

² Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. В 2-х т. / Мау В.А., Кузьминов Я.И. (науч. ред.). М.: Дело, 2013.

как правило, вредны с точки зрения средне- и долгосрочных задач, в том числе долгосрочного экономического роста. А то, что обеспечивает долгосрочный успех, практически невозможно продемонстрировать в ближайшее время (если говорить в политической логике – то к ближайшим выборам). В этом противоречии содержится политическая ловушка, выход из которой требует немало мужества и политической ответственности.

Серьезной проблемой в мире опять стал популизм, одной из характеристик которого как раз является доминирование краткосрочных интересов над стратегическими. Как и в XX в., для стран среднего уровня развития особенно опасен экономический (бюджетный) популизм, способный подорвать органичное экономическое развитие. Искусственное ускорение, т.е. повышение номинальных темпов роста за счет его качества и благосостояния людей, является одной из форм популизма, которая привела к краху Советского Союза. Поэтому, выработывая программы экономического развития, необходимо ориентироваться на достижение реальных, качественных показателей в среднесрочной перспективе, а не на красивую отчетность в ближайшее время.

В современном мире нет передовых отраслей, а есть передовые технологии, которые могут быть в любых отраслях. Именно поэтому отраслевые приоритеты не могут формулироваться централизованно. Государство должно обеспечивать благоприятные условия для того, чтобы частный интерес выявлял и реализовывал приоритетные идеи через новейшие технологии. Ключевой задачей государства в этой ситуации является обеспечение социальной (человеческий капитал) и транспортной инфраструктуры.

Стратегической проблемой является сохранение качественного человеческого капитала. В условиях сокращающейся численности населения в трудоспособном возрасте и резкого упрощения глобальной миграции образованной части населения задача удержания человеческого капитала становится особенно сложной. Серьезным риском становится негативный миграционный баланс, т.е. отъезд из страны наиболее образованных и развитых, формирующих качественный спрос на товары и услуги, и приезд менее образованных и бедных. Это предъявляет повышенные требования к качеству государственной политики, поскольку государства начинают конкурировать не только за инвестиции, но и за качественный спрос в секторах образования и здравоохранения. Эти сектора исключительно важны для решения долгосрочных задач роста, но для их эффективного развития требуется не только идущее от них предложение, но и спрос.

И наконец, отдельной задачей становится повышение привлекательности частнопредпринимательской деятельности. В российских условиях это особенно важно и особенно сложно, поскольку менее тридцати лет назад частное предпринимательство являлось уголовно наказуемым преступлением. Легализация этой деятельности не сделала частный бизнес более привлекательным, в том числе в глазах молодежи. Преодоление этого отторжения относится к числу стратегических вызовов, стоящих перед страной.

Из приведенного перечня нетрудно увидеть, что ключевые проблемы обеспечения социально-экономической динамики находятся во внеэкономической сфере. И именно они будут приоритетами посткризисного этапа развития страны.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика¹

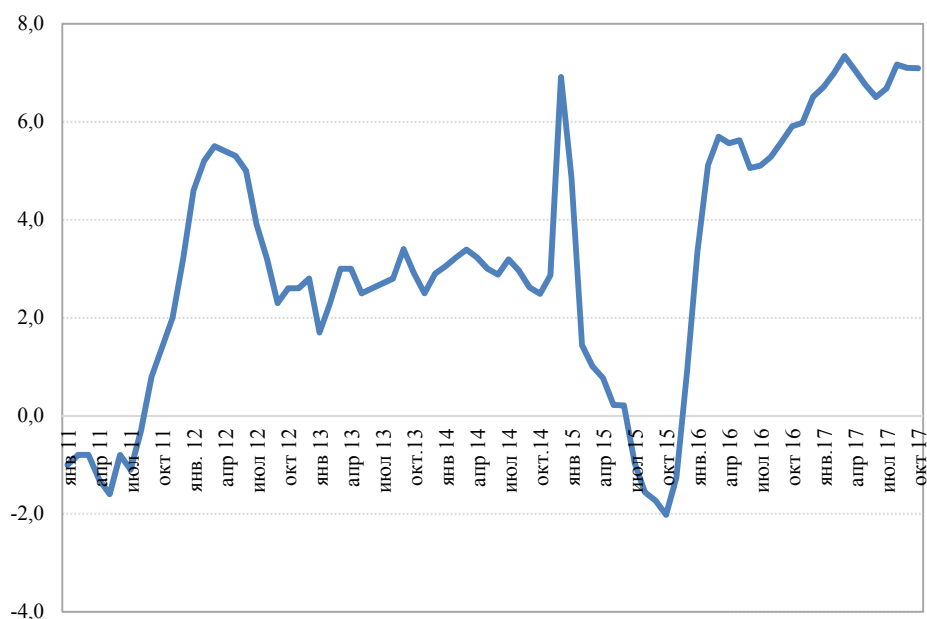
2.1.1. Направленность денежно-кредитной политики

Несмотря на значительное замедление инфляции, Банк России в 2017 г. достаточно медленно смягчал монетарную политику, считая сохраняющиеся инфляционные риски высокими. К их числу следует отнести возможное снижение цен на нефть и отток капитала, оживление потребительского спроса, неопределенность в области бюджетной политики, а также относительно высокий и нестабильный уровень инфляционных ожиданий. За 2017 г. ставка монетарной политики была снижена на 2,25 п.п. – до 7,75% годовых, тогда как инфляция (месяц к месяцу предыдущего года) за тот же период сократилась на 2,6 п.п. – до 2,5%. ЦБ РФ шесть раз снижал ключевую ставку: на 0,25 п.п. – 27 марта, на 0,5 п.п. – 2 мая, на 0,25 п.п. – 19 июня, на 0,5 п.п. – 18 сентября, на 0,25 п.п. – 30 октября и на 0,5 п.п. – 15 декабря.

В результате значительного замедления инфляции и инфляционных ожиданий в 2017 г., причины которого будут рассмотрены далее, при умеренном снижении ключевой ставки ужесточение условий кредитования, начавшееся в 2016 г., усилилось. Так, реальная ставка по кредитам юридическим лицам сроком до года в отдельные месяцы достигала уровня декабря 2014 г. (*рис. 1*). Поддержание реальной ставки денежного рынка в положительной области сдерживает рост потребительской активности, оказывая понижающее давление на инфляцию, что тем не менее несет риски замедления экономического роста.

Международные сопоставления ключевой ставки процента и инфляции показывают, что, несмотря на то что инфляция в России в 2017 г. достигла низких значений, сопоставимых с инфляцией в развитых странах, ключевая ставка по-прежнему сохраняется на относительно высоком уровне, сопоставимом со странами, инфляция в которых в 2–4 раза выше российской (*табл. 1*). Аналогичная ситуация наблюдается только в Бразилии, где при инфляции 2,7% ключевая ставка установлена ЦБ на уровне 7% годовых. В результате Россия и Бразилия занимают лидирующие позиции по уровню реальной ключевой ставки процента (*рис. 2*).

¹ Авторы: А. Божечкова, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; А. Киоцевская, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; А. Кнобель, ВАВТ, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; П. Трунин, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС.



Примечание. Реальная ставка процента рассчитана с использованием данных по инфляции за предыдущие 12 месяцев, исходя из предпосылки об адаптивном характере инфляционных ожиданий в России.

Рис. 1. Реальная ставка процента по кредитам до года юридическим лицам в России в 2011–2017 гг., % годовых (измерена на основе инфляции за предыдущие 12 месяцев)

Таблица 1

Инфляция и ключевая ставка в ряде развитых и развивающихся стран*

	Инфляция, %	Ключевая ставка, % годовых
Развивающиеся страны		
Перу	1,4	3,25
Венгрия	2,2	0,90
Польша	2,2	1,50
Чили	2,3	2,50
Россия	2,5	7,75
Бразилия	2,9	7,00
Индия	3,2	6,00
Индонезия	3,6	4,25
Колумбия	4,1	4,75
Южная Африка	4,5	6,75
Мексика	6,8	7,25
Казахстан	7,3	10,25
Турция	11,9	8,00
Развитые страны		
Норвегия	1,6	0,50
Канада	1,9	1,00
ЕС	1,7	0,00
Исландия	1,9	4,25
Новая Зеландия	1,6	1,75
США	2,1	1,50
Австралия	1,9	1,50
Чехия	2,4	0,50
Великобритания	3,0	0,50

* Данные по инфляции – декабрь 2017 г. к декабрю 2016 г., данные по ключевой ставке – на конец декабря 2017 г.

Источник: интернет-сайты центральных банков.

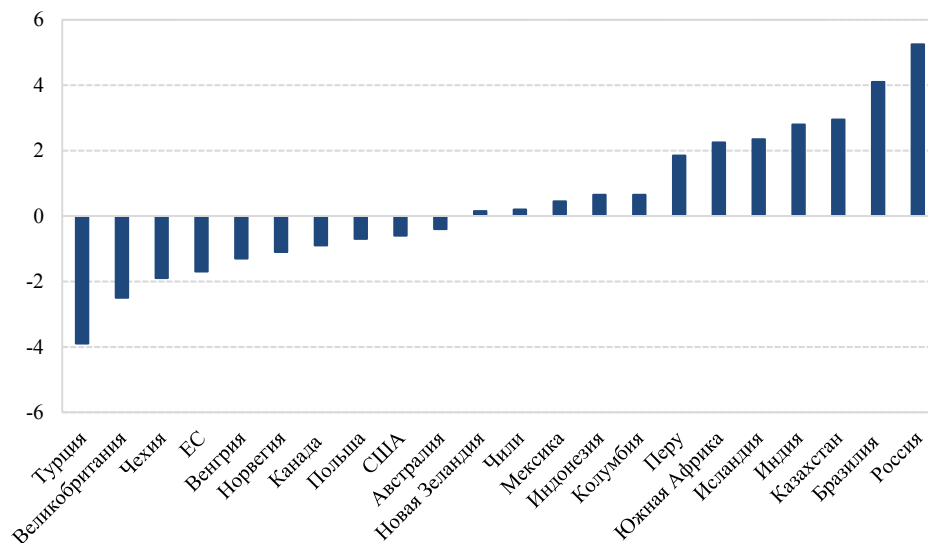


Рис. 2. Реальная ключевая ставка процента на конец 2017 г., % годовых (измерена на основе инфляции за предыдущие 12 месяцев)

Источник: сайты центральных банков, расчеты авторов.

Отметим, что, по оценкам Банка России, равновесный уровень реальной ключевой ставки процента для российской экономики составляет 2–3% годовых при целевой инфляции в 4%. По всей видимости, ЦБ РФ продолжит смягчать денежно-кредитную политику, постепенно доведя на горизонте 1,5–2 лет ключевую ставку до нейтрального уровня в 6–7%.

2.1.2. Денежный рынок

Одной из ключевых особенностей функционирования денежного рынка в 2017 г. стал структурный профицит ликвидности банковского сектора, обусловленный эмиссией за счет расходования средств суверенных фондов. В связи с этим Банк России принимал меры по сокращению инструментов предоставления ликвидности банкам и расширению подходов к ее абсорбированию.

Так, с 3 апреля 2017 г. Банк России приостановил предоставление кредитов, обеспеченных золотом, учитывая не востребованность этого инструмента кредитными организациями в условиях профицита ликвидности. Напомним, что задолженность банковского сектора по данному инструменту принимает нулевые значения с августа 2016 г. В среднем с марта 2012 г. по июнь 2016 г. она составляла 540,5 млн руб.

С целью абсорбирования избыточной рублевой ликвидности Банк России начал проводить аукционы по размещению собственных купонных облигаций. По данным на 1 ноября 2017 г., объем выпущенных ценных бумаг составил 328,2 млрд руб. Первый аукцион по размещению собственных купонных облигаций Банк России провел 15 августа 2017 г., в рамках которого регулятор предложил кредитным организациям ОБР в объеме 150 млрд руб., при этом спрос составил 173,5 млрд руб. (дата погашения – 15 ноября 2017 г.). В рамках размещения регулятором второго выпуска ОБР банки в октябре и ноябре не выбрали лимит: при общем объеме предложения 500 млрд руб. совокупный спрос со стороны банков составил 226,1 млрд руб. (дата погашения – 17 января 2018 г.).

Спрос на облигации третьего выпуска ОБР оказался еще более низким и составил 77,8 млрд руб. при объеме предложения 500 млрд руб. В декабре 2017 г. в рамках четвертого выпуска ОБР величина спроса составила 48,4 млрд руб., тогда как предложение оказалось равным 200 млрд руб. По всей видимости, это связано с тем, что, несмотря на профицит ликвидности, происходит ее неравномерное распределение между банками.

Банк России 1 сентября 2017 г. ввел механизм экстренного предоставления ликвидности (МЭПЛ), направленный на санацию банков. Теперь банки, которые будут испытывать временные проблемы с ликвидностью, могут обратиться в Банк России и получить средства на срок до 90 дней по фиксированной ставке, соответствующей ключевой ставке, увеличенной на 1,75 п.п. Решение о предоставлении банку средств в рамках МЭПЛ принимается регулятором с учетом его финансовой устойчивости, а также системной значимости. Так, в рамках инструмента МЭПЛ, а также займов РЕПО по фиксированной ставке на санацию банка «ФК Открытие» в 2017 г. было направлено 1,06 трлн руб.

В результате укрепления рубля и стабильной ситуации на валютном рынке в течение года спрос банков на валютное рефинансирование со стороны ЦБ РФ также снижался. Напомним, что данный инструмент пользовался большим спросом со стороны банков в 2014–2015 гг. Так, в пик кризиса 2015 г. задолженность банков перед ЦБ РФ по операциям валютного РЕПО составляла 35 млрд долл., тогда как в сентябре 2017 г. – лишь 897,6 млн долл. Отметим, что в кризисные периоды использование данного инструмента способствовало стабилизации ситуации на валютном рынке. Однако если в 2016 г. в среднем задолженность банков перед ЦБ РФ по операциям валютного РЕПО составляла 14,3 млрд долл., то за 2017 г. задолженность существенно сократилась, составив в среднем 3,4 млрд долл. При этом с начала 2017 г. основной объем средств по аукционам валютного РЕПО предоставлялся сроком 28 дней (рис. 3), средневзвешенная ставка по которым составляла 3,1% (4,2% годовых в 2016 г.). С 11 сентября 2017 г. ЦБ РФ прекратил проведение регулярных аукционов РЕПО в иностранной валюте на срок 7 и 28 дней.

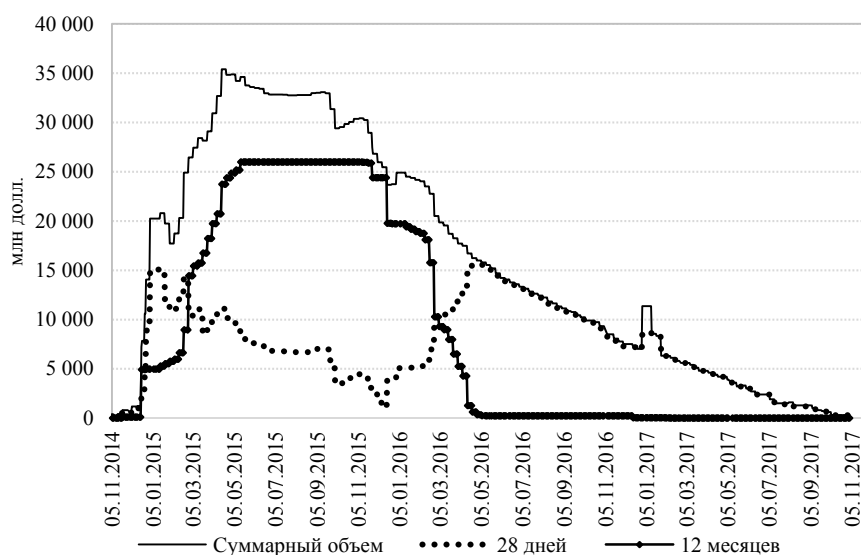


Рис. 3. Задолженность кредитных организаций перед ЦБ РФ по второй части сделок РЕПО в иностранной валюте в 2014–2017 гг.

Источник: Банк России.

Спрос банков на валютное рефинансирование через сделки «валютный своп» в 2017 г. увеличился. В среднем объем такой сделки по предоставлению валютной ликвидности банковской системе в 2017 г. составлял 576,7 млн долл. (в 2016 г. – 498,4 млн долл.). Ставка по рублевой части сделки составляла 6,75–9%, по валютной – 2,2–2,9%. Отметим, что значительный рост спроса на сделки «валютный своп» произошел в декабре 2017 г., когда средний размер сделки вырос в 2,3 раза по сравнению с декабрем 2016 г. и достиг 1,4 млрд долл. По всей видимости, рост спроса на сделки «валютный своп» связан с ростом спроса банков на валютную ликвидность к концу года в условиях прекращения операций валютного РЕПО.

По всей видимости, ситуация профицита ликвидности сохранится и в 2018 г., поэтому регулятор продолжит гибко использовать инструменты абсорбирования ликвидности банковского сектора, стремясь удерживать однодневную ставку денежного рынка вблизи ставки монетарной политики. При этом в случае необходимости регулятор будет расширять спектр инструментов предоставления ликвидных активов.

В условиях структурного профицита ликвидности в 2017 г. наблюдалось снижение задолженности кредитных организаций перед Банком России (табл. 2). По итогам января – декабря 2017 г. величина кредитов, депозитов и прочих привлеченных средств, полученных кредитными организациями, уменьшилась в 1,4 раза и составила 2,0 трлн руб. (в 2016 г. было зафиксировано снижение в 2 раза – до 2,7 трлн руб.) (рис. 4). Напомним, что сокращение задолженности кредитных организаций перед ЦБ РФ началось в 2015 г. в результате притока средств в банковский сектор по бюджетному каналу. При этом, по данным на начало 2015 г., пиковые значения задолженности банков перед ЦБ РФ достигали 9,3 трлн руб.

Вплоть до июля 2017 г. в структуре требования ЦБ РФ к банковскому сектору преобладала задолженность по кредитам под залог нерыночных активов (329 млрд руб., по данным на 30 июня), тогда как задолженность по аукционам РЕПО на ту же дату составляла лишь 77,2 млрд руб. Однако за июль – август 2017 г. задолженность банков перед ЦБ по сделкам РЕПО выросла на 664 млрд руб., что преимущественно связано с предоставлением регулятором кредита банку «Открытие». Отметим, что данная величина не включает средства, предоставленные банку «Открытие» по механизму МЭПЛ, по нашим оценкам, составившие 330 млрд руб. В конце сентября в результате полного возврата кредита банком «Открытие» структура задолженности банковского сектора перед ЦБ вернулась к прежнему соотношению.

Таблица 2

Баланс Банка России в 2015–2017 гг.

	01.01.2016		01.01.2017		01.12.2017	
	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов
1	2	3	4	5	6	7
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	21 995,2	62,9	18 005,1	62,1	19 608,4	62,2
Кредиты и депозиты	6 400,3	18,3	4 175,1	14,4	3 816,7	12,1
Драгоценные металлы	3 647,3	10,4	3 747,5	12,9	4 537,3	14,4
Ценные бумаги	719,9	2,1	528,9	1,8	433,9	1,4
Прочие активы	920,4	2,6	1 013,4	3,5	1 616,1	5,1
Итого по активу	34 947,2	100	28 974,1	100,0	31 523,7	100,0

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7
Наличные деньги в обращении	8 522,5	24,4	8 790,1	30,3	8 864,3	28,1
Средства на счетах в Банке России	12 573,3	36,0	9 985,5	34,5	11 697,2	37,1
В том числе: правительства РФ	8 130,7	23,3	4 662,0	16,1	5 950,7	18,9
кредитных организаций – резидентов	2 528,3	7,2	3 093,3	10,7	3 905,9	12,4
Средства в расчетах	0,4	0,0	2,8	0,0	10,5	0,0
Выпущенные ценные бумаги	–	–	–	–	306,2	1,0
Обязательства перед МВФ	1 074,2	3,1	1 392,9	4,8	1 417,6	4,5
Прочие пассивы	160,4	0,5	111,4	0,4	576,1	1,8
Капитал	12 503,7	35,8	8 647,85	29,8	8 651,9	27,4
Прибыль отчетного года	–	–	43,7	–	–	–
Итого по пассиву	34 947,2	100	28 974,1	100	31 523,7	100

Источник: Банк России.

В 2017 г. банки активно размещали средства на депозитах в Банке России на срок 1–7 дней. Отметим, что наиболее востребованным оказались депозитные аукционы сроком на 1 неделю. В среднем объем средств, привлекаемых в рамках подобных аукционов, составлял 814,6 млрд руб., а средневзвешенная ставка оказалась равной 9,0% годовых.

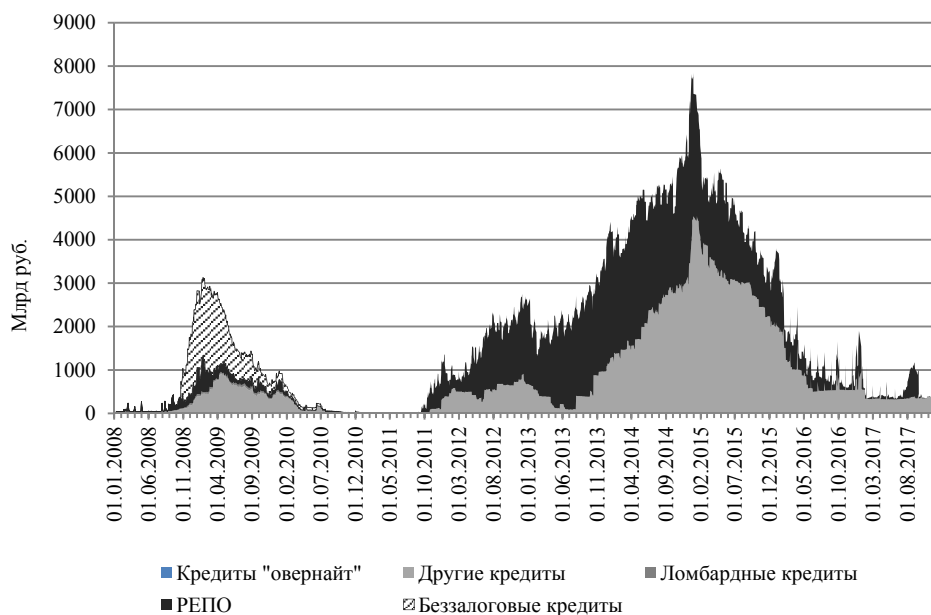


Рис. 4. Рублевая задолженность коммерческих банков (по основным инструментам) в Банке России в 2008–2017 гг.

Источник: Банк России.

Ставка процента на рынке межбанковского кредитования¹ за 2017 г. уменьшилась на 2,4 п.п. (с 10,1% годовых в среднем в январе 2017 г. до 7,7% годовых в среднем в ноябре 2017 г.). В целом в течение 2017 г. межбанковская ставка процента не выходила за рамки процентного коридора, устанавливаемого ЦБ РФ. В отдельные периоды во второй половине года на денежном рынке наблюдались избыточная волатильность и смещение ставки МІАСР к нижней границе процентного коридора, что, по всей видимости, связано с ростом предложения на рынке межбанковского кредитования со стороны банков, в которые поступил большой объем ликвидности в результате операций их клиентов, а также операций Фонда консолидации банковского сектора, созданного в мае 2017 г. для санации проблемных банков. Среднегодовое значение ставки МІАСР по однодневным межбанковским кредитам в рублях снизилось с 10,5% годовых в 2016 г. до 8,9% годовых в 2017 г. (рис. 5).

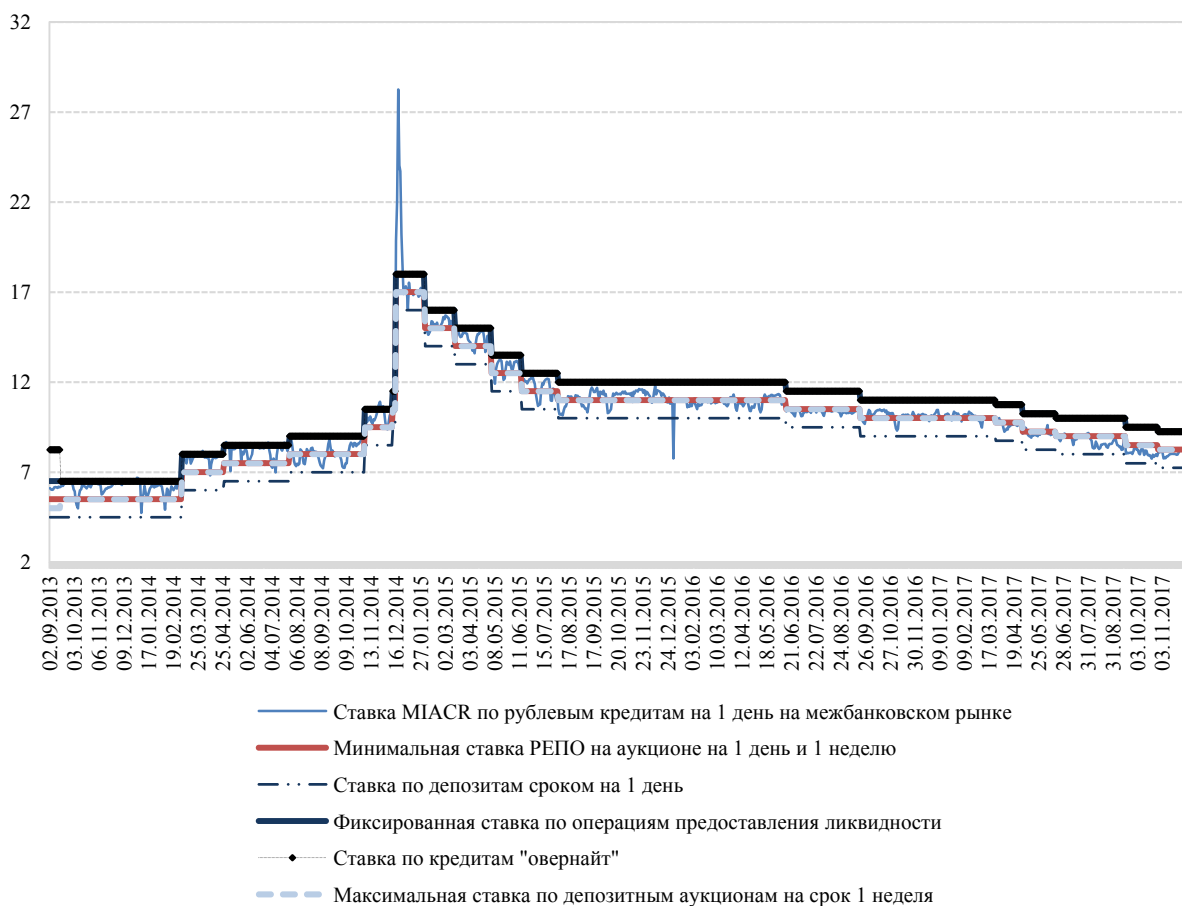
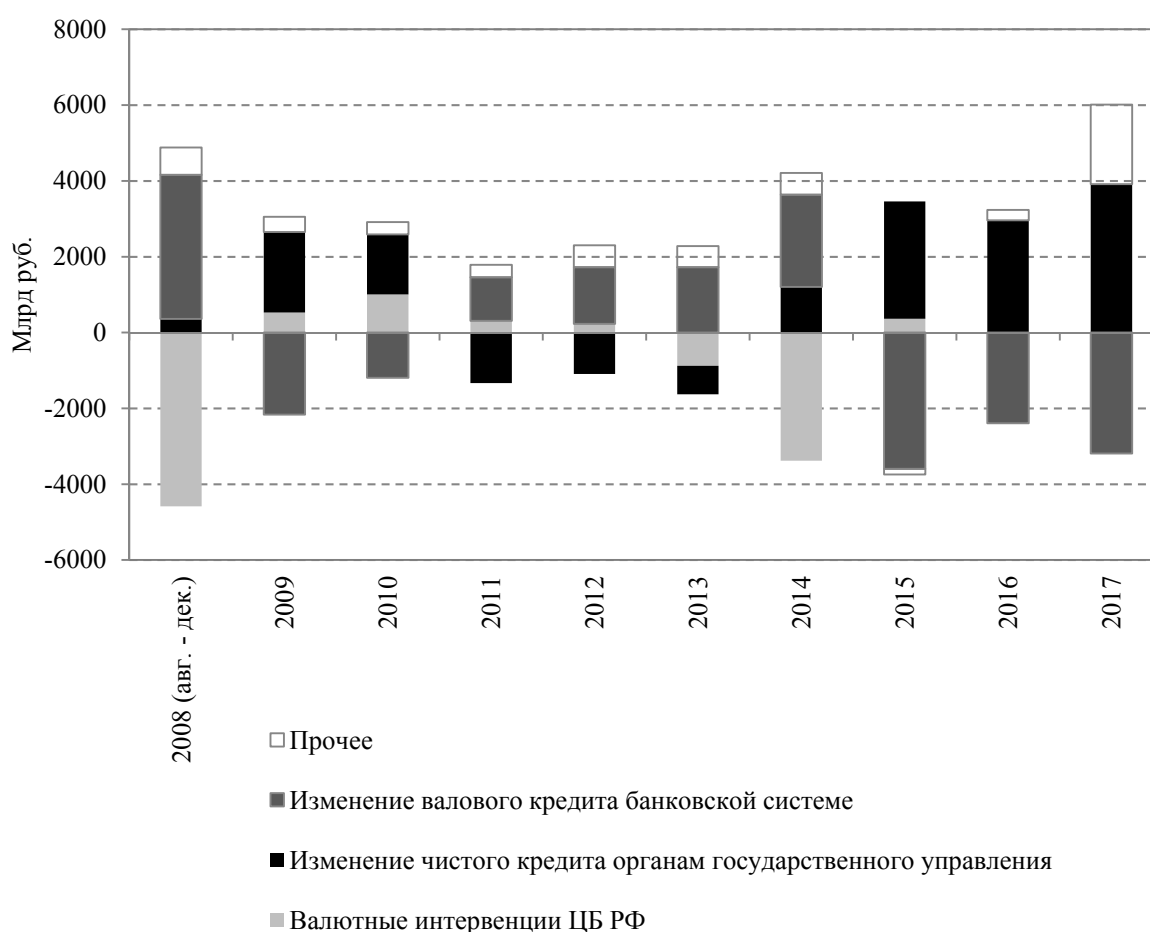


Рис. 5. Коридор процентных ставок Банка России и динамика межбанковского рынка в 2013–2017 гг.

Источник: Банк России, расчеты Института Гайдара.

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

В январе – декабре 2017 г. наиболее значимыми источниками формирования денежной базы в широком определении, как и в 2015–2016 гг., стало изменение остатков средств на счетах расширенного правительства в ЦБ РФ, а также операции Банка России по предоставлению средств банковскому сектору. Так, положительный прирост денежной базы за счет расходования средств суверенных фондов за 2017 г. составил 3,9 трлн руб., тогда как в результате сокращения задолженности банков перед регулятором денежная база снизилась на 3,2 трлн руб. В целом за 2017 г. денежная база в широком определении увеличилась на 23,7% и на 1 января 2018 г. составила 14,7 трлн руб. Отметим, что за 2016 г. денежная база увеличилась на 7,6% – до 11,9 трлн руб. (рис. 6). По всей видимости, аналогичная структура формирования денежного предложения сохранится и в 2018 г., поскольку одним из основных источников покрытия дефицита бюджета в 2018 г. станет Фонд национального благосостояния.



Примечание. Для 2017 г. данные по валютным интервенциям ЦБ РФ и балансу ЦБ РФ на момент написания обзора отсутствовали.

Рис. 6. Основные факторы изменения денежной базы (в широком определении) в 2008–2017 гг.

Источник: Банк России, расчеты Института Гайдара.

Среди наиболее быстро растущих компонент широкой денежной базы по итогам 2017 г. можно выделить депозиты банков в Банке России, они увеличились в 3 раза – до 2373,2 млрд руб. Это связано с ситуацией профицита ликвидности банковского сектора и низкой готовностью банков кредитовать как другие банки, так и компании из-за сохранения высоких рисков и неопределенности относительно дальнейшего развития экономики. Наличные деньги в обращении увеличились на 8,5% – до 9539,0 млрд руб., величина корреспондентских счетов выросла на 5,9% – до 1930,7 млрд руб., а обязательных резервов – на 4,4% – до 506,2 млрд руб. Эмиссия облигаций Банка России составила 352,4 млрд руб. В целом объем избыточных резервов¹ за 2017 г. увеличился в 2 раза и составил 4656,3 млрд руб. (табл. 3).

Таблица 3

**Динамика денежной базы в широком определении
в 2017 г., млрд руб.**

	01.01.2017	01.04.2017	01.07.2017	01.10.2017	01.01.2018
Денежная база (в широком определении)	11 882,7	11543,5	11596,4	12916,2	14701,5
– наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций	8 789,8	8394,9	8752,7	8895,1	9539,0
– корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	1 822,7	2143,9	1675,3	2225,0	1930,7
– обязательные резервы	484,7	510,5	509,7	536,7	506,2
– депозиты кредитных организаций в Банке России	785,5	494,2	658,6	1109,8	2373,2
– облигации Банка России у кредитных организаций	0	0	0	149,7	352,4
Справочно: избыточные резервы	2608,2	2638,1	2333,9	3484,5	4656,3

Источник: Банк России.

По итогам 2017 г. величина международных резервных активов Банка России увеличилась на 55 млрд долл. (14,6%) и на начало 2018 г. составила 432,7 млрд долл. (рис. 7). При этом объем валютных резервов вырос на 38,5 млрд долл. (на 12,1%). Отметим, что частично рост валютных резервов связан с покупкой Минфином России иностранной валюты на внутреннем валютном рынке, составившей по итогам 2017 г. около 827,7 млн руб. (36,8% прироста валютных резервов), и с погашением валютной задолженности банковского сектора перед ЦБ РФ (7,9 млрд долл. по итогам 2017 г., или 20,5% прироста валютных резервов). Запасы монетарного золота за 2017 г. увеличились на 16,5 млрд долл. (на 27,3%) по сравнению с началом года. Это связано с положительной переоценкой данного актива в 2017 г. в размере 7,4 млрд долл., несмотря на снижение цен на золото на мировых рынках в отдельные месяцы 2017 г. В результате на 1 января 2018 г. доля валютных резервов в общей сумме резервных активов составила 82,3% (84,1% в 2016 г.), а удельный вес золота – 17,7% (15,9% в 2016 г.). В настоящее время объем резервов является достаточным для обеспечения стабильности платежного баланса РФ, поскольку покрывает как 16 месяцев импорта товаров и услуг в РФ (17 месяцев в 2016 г.), так и выплаты по внешнему долгу, которые предстоит осуществить в 2018 г.

¹ Избыточные резервы банковской системы включают депозиты кредитных организаций в Банке России, корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России, а также облигации Банка России у кредитных организаций.

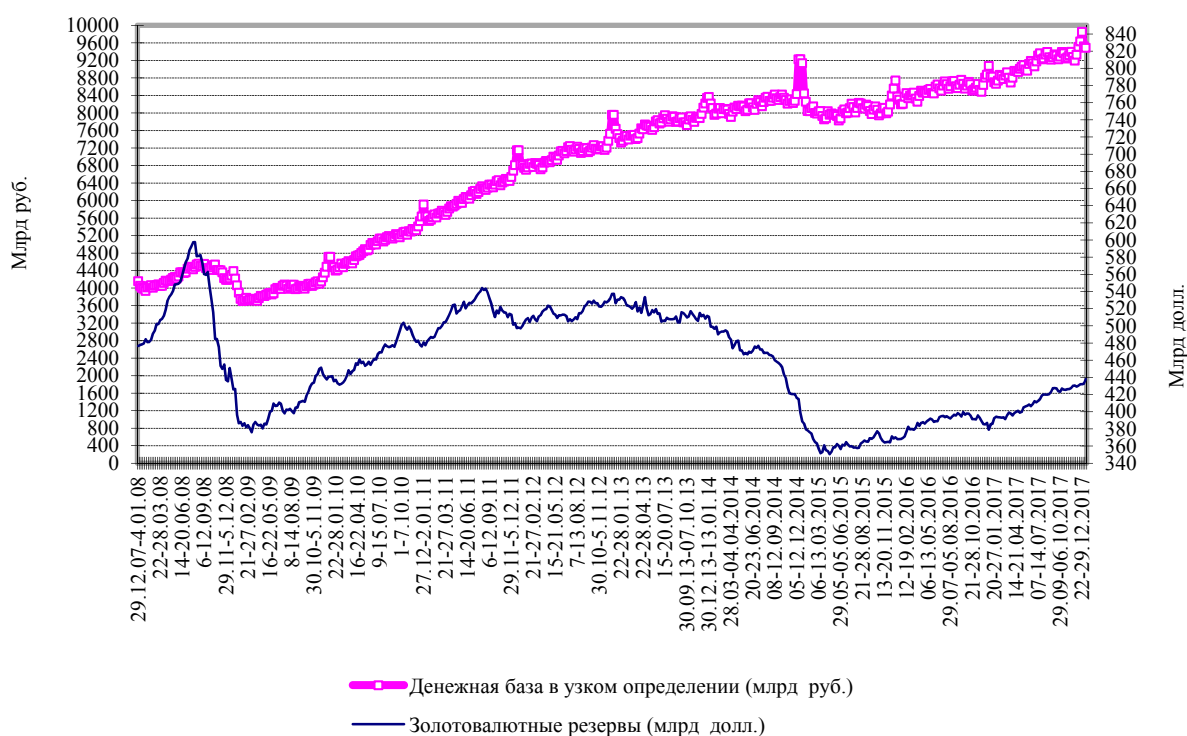


Рис. 7. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных (международных) резервов РФ в 2008–2017 гг.

Источник: Банк России.

Среднемесячный рост денежной массы М2 в 2017 г. составил 10,3% (7,4% в 2014 г., 6,5% в 2015 г., 11,3% в 2016 г.). За 2017 г. денежная база в среднем в годовом выражении увеличивалась на 11,2%. В результате денежный мультипликатор (отношение М2 к денежной базе) практически не изменился и составил 3,2 по сравнению с 3,3 в 2016 г. (в 2014 г. – 3,2, в 2015 г. – 3,3). Такое значение денежного мультипликатора является средним значением для развивающихся экономик (Украина, Белоруссия, Казахстан), в то время как в развитых странах оно, 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 1993–2017 г. денежный мультипликатор вырос с 3,1 до 5,7.

По предварительным оценкам, уровень монетизации российской экономики (отношение М2 к ВВП) за период 1999–2017 гг. увеличился в 3 раза – до 59,4% в 2017 г., практически достигнув уровня стран Центральной и Восточной Европы, традиционно характеризующихся более высокой степенью монетизации. Например, в Польше отношение М2 к ВВП в 2016 г. составило 68,1% (40,2% в 1999 г.). Для сравнения: в Белоруссии отношение М2 к ВВП за аналогичный период выросло в 2,2 раза – до 36,0%, в Казахстане – в 3,1 раза – до 42,4%, на Украине – в 2,8 раза – до 46,3%. В развитых странах монетизация ВВП в связи с более высоким уровнем развития финансовой системы еще выше: например, в Великобритании данный показатель в 2016 г. достиг 142,5%, в Швейцарии – 190%.

2.1.3. Инфляционные процессы

По итогам 2017 г. инфляция составила 2,5%, оказавшись существенно ниже аналогичного показателя 2016 г. (5,4%). В течение января – декабря 2017 г. инфляция практически непрерывно снижалась с 5,0 до 2,5%, несколько увеличившись лишь в июне (*рис. 8*). При этом впервые инфляция достигла целевого ориентира в середине мая 2017 г., а в августе и сентябре 2017 г. в российской экономике впервые с августа 2011 г. наблюдалась дефляция (-0,5 и -0,1% соответственно). Замедлению инфляционных процессов способствовали укрепление рубля, хороший урожай, а также умеренно жесткая политика Банка России. В результате инфляция обновила исторический минимум, достигнутый годом ранее.

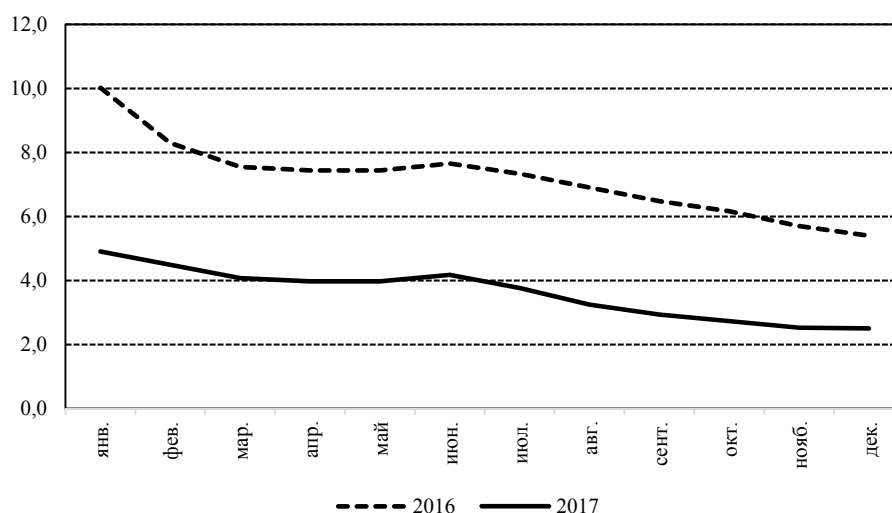


Рис. 8. Темп прироста ИПЦ в 2016–2017 гг., %, за предыдущие 12 месяцев

Источник: Росстат; расчеты Института Гайдара.

Как показано в *табл. 4*, замедлению инфляции в 2017 г. способствовала динамика цен на продовольственные товары – 1,1% в декабре 2017 г. по отношению к декабрю 2016 г. по сравнению с 4,6% в декабре 2016 г. относительно декабря 2015 г. (*рис. 9*). Так, в июле – сентябре 2017 г. в данном секторе наблюдалась дефляция (-1% в июле, -1,8% в августе, -0,7% в сентябре), обеспеченная преимущественно снижением цен на плодоовощную продукцию (-8,3% в июле, -15,5% в августе, -6,9% в сентябре) в связи с рекордным урожаем. Отметим, что ранее столь сильное падение цен на продовольственные товары имело место лишь в августе 2003 г. (-1,7%), при этом цены на плодоовощную продукцию снизились тогда на 7,2%. Увеличению цен на продовольственные товары в декабре 2017 г. по отношению к декабрю 2016 г. способствовало подорожание сливочного масла (на 9,6%), молока и молочной продукции (на 5,2%), рыбы и морепродуктов (на 3,8%), алкогольных напитков (на 2,9%).

Темп прироста цен на непродовольственные товары замедлился с 6,5% в декабре 2016 г. по отношению к декабрю 2015 г. до 2,8% в декабре 2017 г. по отношению к декабрю 2016 г. Замедлению инфляции способствовало прежде всего снижение цен на бытовую технику (в среднем -2,3% в декабре 2017 г. по отношению к декабрю 2016 г.) и на

медикаменты (-3,4% в декабре 2017 г. по отношению к декабрю 2016 г.) в связи с укреплением рубля с учетом высокой доли импорта непродовольственных товаров из-за рубежа. Отметим, что быстрее всего в данной товарной группе в связи с повышением акцизов росли цены на табачные изделия (на 8,6%) и бензин (на 7,3%).

В декабре 2017 г. платные услуги населению подорожали на 4,4% по сравнению с декабрем 2016 г. Заметный вклад в удорожание платных услуг внес рост цен на услуги образования (на 7,5%), пассажирского транспорта (на 6,8%), дошкольного воспитания (на 5,2%), на медицинские услуги (на 5,0%), услуги связи (на 4,7%).

Базовая инфляция, исключая изменение цен, связанное с сезонными и административными факторами, в 2017 г. плавно снижалась с 5,5% в январе 2017 г. по отношению к январю 2016 г. до 2,1% в декабре 2017 г. по сравнению с декабрем 2016 г. Это свидетельствует о том, что замедление инфляции в 2017 г. является устойчивым по отношению к воздействию временных факторов.

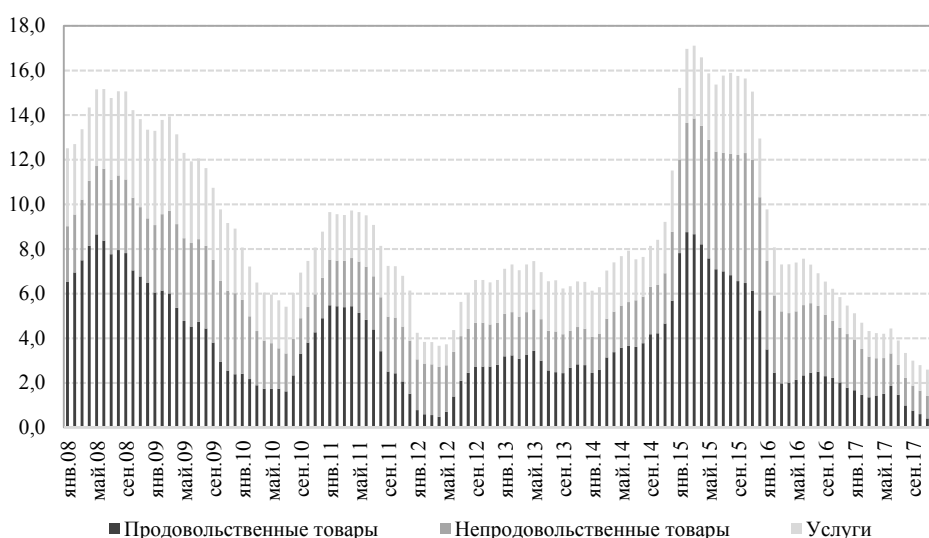


Рис. 9. Структура инфляции в 2008–2017 гг., %, месяц к соответствующему месяцу предыдущего года

Источник: Росстат; расчеты Института Гайдара.

Инфляционные ожидания населения в 2017 г. также снижались. Их медианное значение на год вперед, по опросу «ИнФОМ», публикуемому Банком России, сократилось с 10,9% в январе до минимального за всю историю наблюдений значения – 8,7% в ноябре и декабре 2017 г. Оценки Банка России, полученные на основе опроса респондентов о предполагаемом направлении изменения инфляции, также свидетельствуют о снижении инфляционных ожиданий населения. Так, вероятностная оценка инфляции в декабре составила 2,4%, оказавшись ниже аналогичного показателя за январь на 2,2 п.п.¹ Отметим, что медианное значение ожидаемой инфляции на год вперед в январе – ноябре 2017 г. превышало фактическую инфляцию за предыдущие 12 месяцев на 5,8–7,1 п.п. В целом относительно высокие инфляционные ожидания, их нестабильный характер, а также

¹ Бюллетень Банка России «Инфляционные ожидания и потребительские настроения населения». 2017. № 8 (август).

инерционность замедляют процесс перехода Банка России от умеренно жесткой к нейтральной монетарной политике. В то же время необходимо отметить, что превышение уровнем инфляционных ожиданий населения целевого значения инфляции является типичным как для развитых, так и для развивающихся стран, поэтому предполагать замедление инфляционных ожиданий в РФ до 4% вряд ли стоит. По всей видимости, в 2018–2019 гг. ожидания достигнут некоторого устойчивого уровня, позволяющего ЦБ РФ перейти к проведению нейтральной денежно-кредитной политики.

Отметим, что одним из источников инфляционных рисков остается восстановление потребительского спроса, поддерживаемого ростом реальной заработной платы в условиях замедления инфляции. Начиная с апреля 2017 г. (впервые с декабря 2014 г.) наблюдался рост оборота розничной торговли, достигший в среднем в апреле – ноябре 1,9% по отношению к аналогичному периоду 2016 г., что, по всей видимости, обусловлено ростом потребительского кредитования. К источникам возможного ускорения инфляции в ближайшие месяцы следует также отнести сохраняющуюся неопределенность внешних условий функционирования российской экономики. В частности, ситуация на рынке нефти остается нестабильной, а возможное ужесточение денежно-кредитной политики ФРС США при одновременном снижении ключевой ставки в РФ может уменьшить приток капитала в Россию.

Таблица 4

Годовой темп прироста цен на отдельные виды потребительских товаров и услуг в 2015–2017 гг., % к декабрю предыдущего года

	2015	2016	2017	2015–2017
ИПЦ	12,9	5,4	2,5	22,0
Продовольственные товары	14	4,6	1,1	20,6
Масло сливочное	10,6	20,5	9,6	46,1
Рыба и морепродукты	20,9	8,6	3,8	36,3
Масло подсолнечное	37,2	3,4	-8,6	29,7
Молоко и молочная продукция	11,5	9,5	5,2	28,4
Макаронные изделия	19,5	4,5	-0,7	24,0
Хлеб и хлебобулочные изделия	13,2	5,9	2,7	23,1
Алкогольные напитки	10,7	6,4	2,9	21,2
Фруктовоовощная продукция	17,4	-6,8	1,2	10,7
Крупа и бобовые	15,5	6,4	-13	6,9
Мясо и птица	4,3	1,6	-2,3	3,5
Яйца	9,8	-0,7	-14,2	-6,5
Непродовольственные товары	13,7	6,5	2,8	24,5
Табачные изделия	26,6	17,8	8,6	62,0
Ткани	19,7	7,6	3,7	33,6
Моющие и чистящие средства	22,4	6,3	0,6	30,9
Обувь	15,1	9,2	4	30,7
Трикотажные изделия	13	7,5	3,3	25,5
Одежда и белье	12,8	7,3	3	24,7
Медикаменты	19,6	4,9	-3,4	21,2
Бензин автомобильный	4,8	3,8	7,3	16,7
Услуги	10,2	4,9	4,4	20,7
Услуги дошкольного воспитания	16,8	9,3	5,2	34,3
Услуги пассажирского транспорта	10,7	6,6	6,8	26,0
Медицинские услуги	11,1	7,8	5	25,8
Услуги образования	8,7	4,9	7,5	22,6
Жилищно-коммунальные услуги	10,1	5,4	4,6	21,4
Услуги связи	2,9	3,7	4,7	11,7

Источник: Росстат.

В завершение данного раздела сравним темпы прироста потребительских цен в России и других странах (табл. 5).

Таблица 5

**Динамика индексов потребительских цен в разных странах
в 2015–2017 гг., % в год**

	2015	2016	2017	2015–2017
Азербайджан	7,6	15,7	12,9	40,6
Армения	-0,1	-1,1	2,6	1,4
Белоруссия	12,0	10,6	4,6	29,6
Казахстан	13,6	8,5	7,3	32,3
Киргизия	3,4	-0,5	3,7	6,7
Молдавия	13,6	2,4	7,3	24,8
Россия	12,9	5,4	2,5	22,0
Таджикистан	5,0	6,1	6,7	18,9
Украина	43,3	12,4	13,7	83,1
Германия	0,2	0,5	1,7	2,4
Франция	0,0	0,2	1,2	1,4
США	0,1	1,3	2,1	3,5
Нидерланды	0,6	0,3	1,3	2,2

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

По итогам 2017 г. Россия оказалась на 1-м месте по наиболее низким темпам роста потребительских цен среди стран СНГ. Лидерами же по высоким темпам инфляции стали Украина (13,7%) и Азербайджан (12,9%). Если в 2016 г. инфляция в России в среднем в 16 раз превышала аналогичный показатель развитых стран, то в 2017 г. она вышла на сопоставимый с развитыми странами темп прироста потребительских цен (Германия – 1,7%, США – 2,1%). С учетом отмеченных рисков и текущей инфляционной динамики можно ожидать некоторого ускорения инфляции в первой половине 2018 г., однако по итогам года она с высокой вероятностью окажется на уровне около 4% в соответствии с целью ЦБ РФ.

2.1.4. Платежный баланс и обменный курс рубля

В 2017 г. российский рубль значительно укрепился по отношению к валютам стран – торговых партнеров как в номинальном, так и в реальном выражении. В среднем за год в номинальном выражении по отношению к доллару он вырос на 14,7% к предыдущему периоду, по отношению к евро – на 12,6% в аналогичном исчислении. Номинальный эффективный курс рубля к иностранным валютам в 2017 г. увеличился на 15,5%. С учетом замедления динамики потребительских цен до исторического минимума это стало основным фактором его реального укрепления на 15,9% к 2016 г. (рис. 10).

Укрепление рубля в 2017 г. было обусловлено преимущественно повышением цен на энергоносители на мировом рынке. В то же время, несмотря на сохраняющуюся тесную корреляцию между ценами на нефть и курсом рубля, в 2017 г. продолжилось снижение средней внутримесячной волатильности обменного курса доллара к рублю¹ до 1% по

¹ Внутримесячная волатильность обменного курса иностранных валют к рублю рассчитана на основе ежедневных официальных курсов как процентное отношение стандартного отклонения обменного курса к его среднемесячному значению.

сравнению с 1,6% годом ранее, евро – до 1,1% по сравнению с 1,8% соответственно. Отметим, что в целом вектор движения курса рубля совпадал с динамикой валют развивающихся стран и стран – экспортеров сырья, хотя темпы его укрепления оказались более существенными (рис. 11, 12).

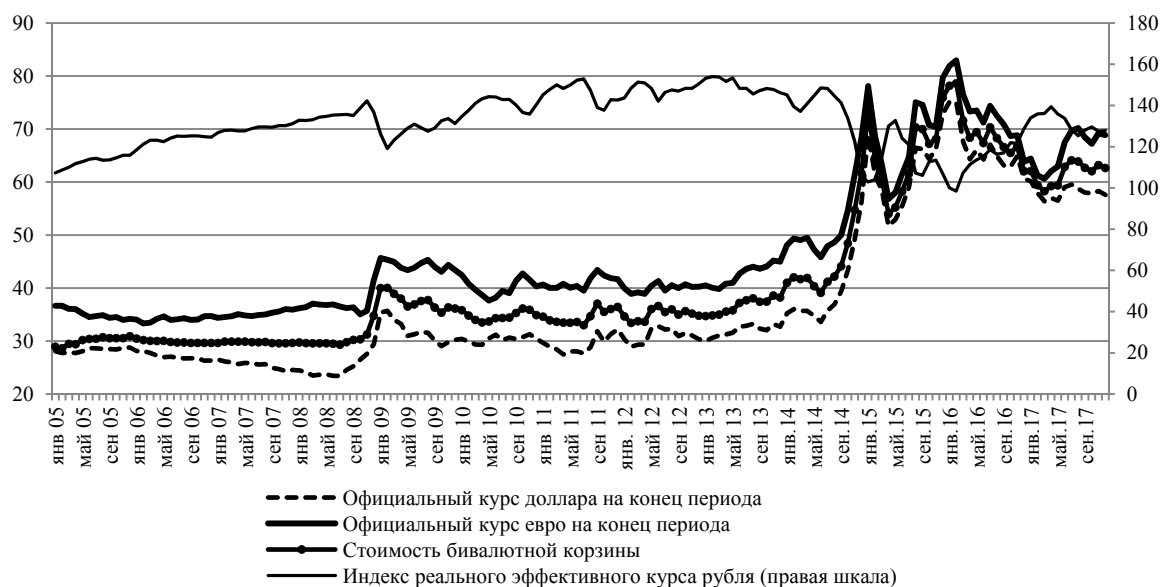
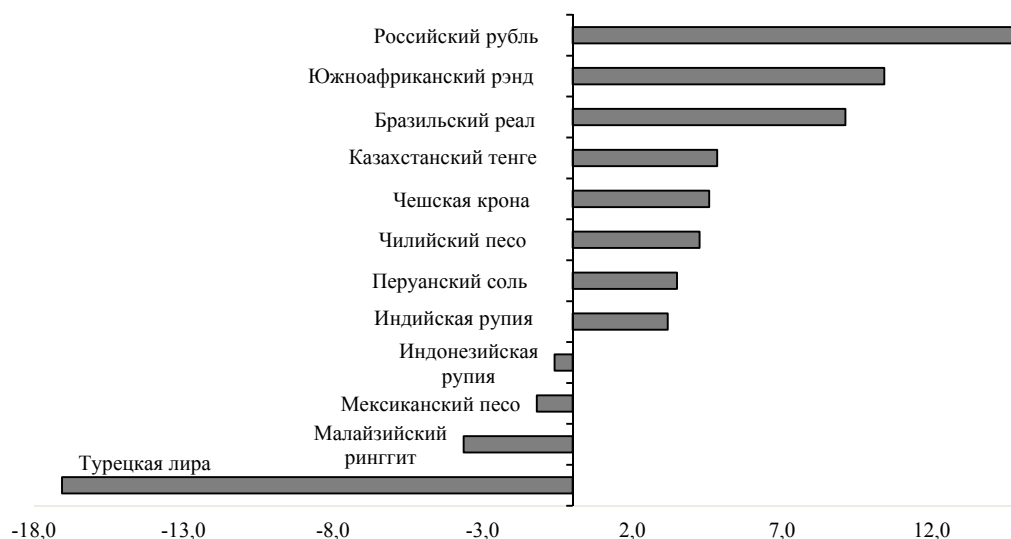


Рис. 10. Динамика обменного курса рубля, 2003–2017 гг.

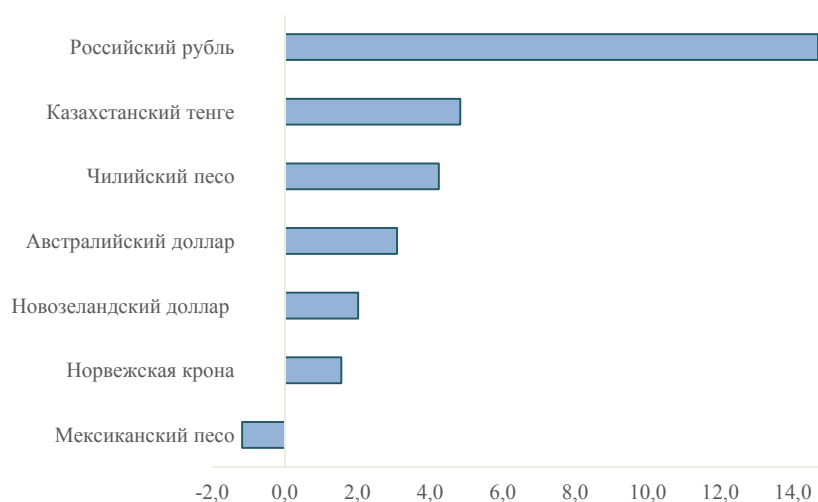
Источники: Банк России, расчеты авторов.



Примечание. Знак «+» – укрепление национальной валюты относительно доллара, знак «-» – ее обесценение.

Рис. 11. Динамика номинальных обменных курсов валют развивающихся стран в 2017 г., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: официальные сайты центральных банков; расчеты авторов.



Примечание. Знак «+» – укрепление национальной валюты относительно доллара, знак «-» – ее обесценение.

Рис. 12. Динамика номинальных обменных курсов валют стран – экспортеров сырья в 2017 г., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: официальные сайты центральных банков; расчеты авторов.

Данные платежного баланса за 2017 г. свидетельствуют о значительном увеличении профицита счета текущих операций по сравнению с 2016 г. Одновременно наблюдался рост чистого оттока частного капитала, в основном в виде снижения иностранных обязательств российских банков.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса за 2017 г., сальдо счета текущих операций составило 40,2 млрд долл., что на 58% (по абсолютному значению – на 14,7 млрд долл.) больше сальдо счета текущих операций за 2016 г.¹

Сальдо торгового товарного баланса достигло 115,8 млрд долл., превысив на 28% (по абсолютному значению – на 25,5 млрд долл.) значение 2016 г. (90,3 млрд долл.) (*рис. 13*). Определяющую роль в этом росте сыграло увеличение стоимостных объемов экспорта на 26% (в абсолютных значениях – на 71,9 млрд долл.) – с 281,8 млрд долл. в 2016 г. до 353,7 млрд долл. в 2017 г., – который был обусловлен повышением среднегодовой цены на нефть при стабильности физических объемов поставок (в январе – ноябре 2017 г. средние экспортные цены поставок за рубеж равнялись ~364 долл./т, в то время как в 2016 г. – 289 долл./т), что также привело к росту среднегодовых цен на нефтепродукты (в январе – ноябре 2017 г. средние экспортные цены поставок за рубеж составили ~388 долл./т, в то время как в 2016 г. – 295 долл./т) и природный газ (в январе – ноябре 2017 г. средние экспортные цены поставок за рубеж равнялись ~179 долл./тыс. м³, а в 2016 г. – 157 долл./тыс. м³). В результате доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 55,2% в общем объеме экспорта, увеличившись на 0,6 п.п. по сравнению с 2016 г. (*рис. 14*).

¹ См.: Божечкова А., Кнобель А., Трунин П. Платежный баланс за 2016 г. // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 2. С. 3–6.

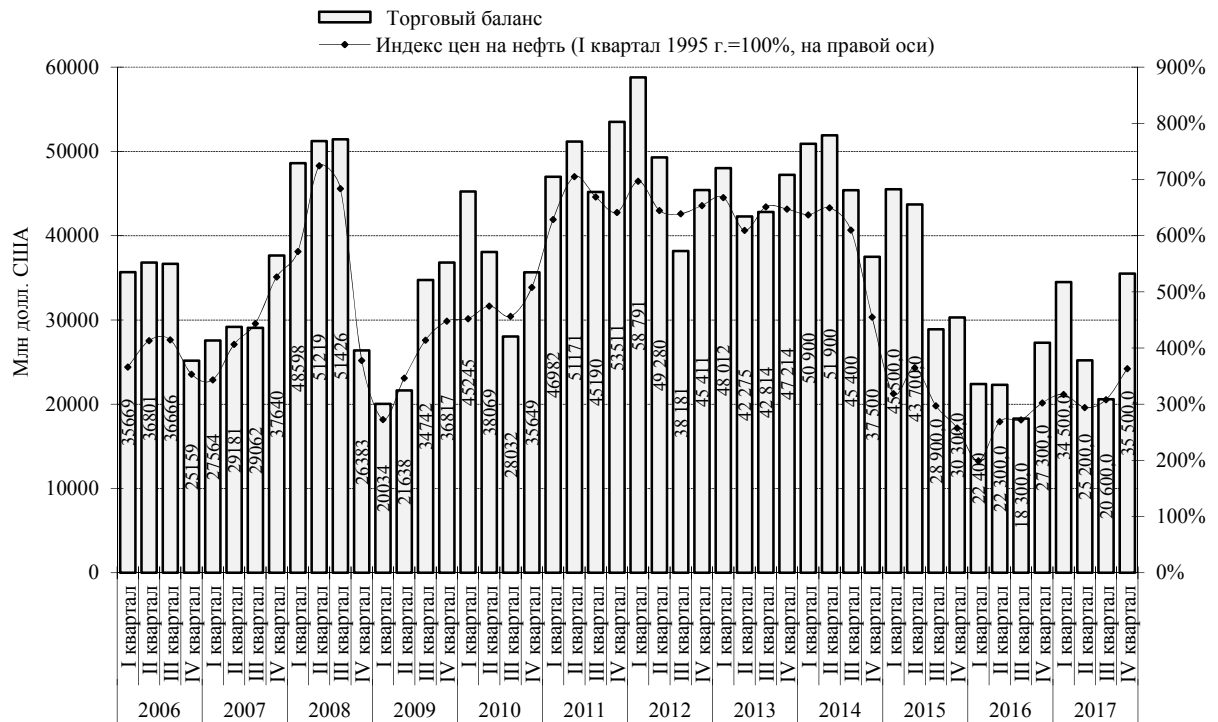


Рис. 13. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2006–2017 гг.

Источник: Банк России, расчеты авторов.

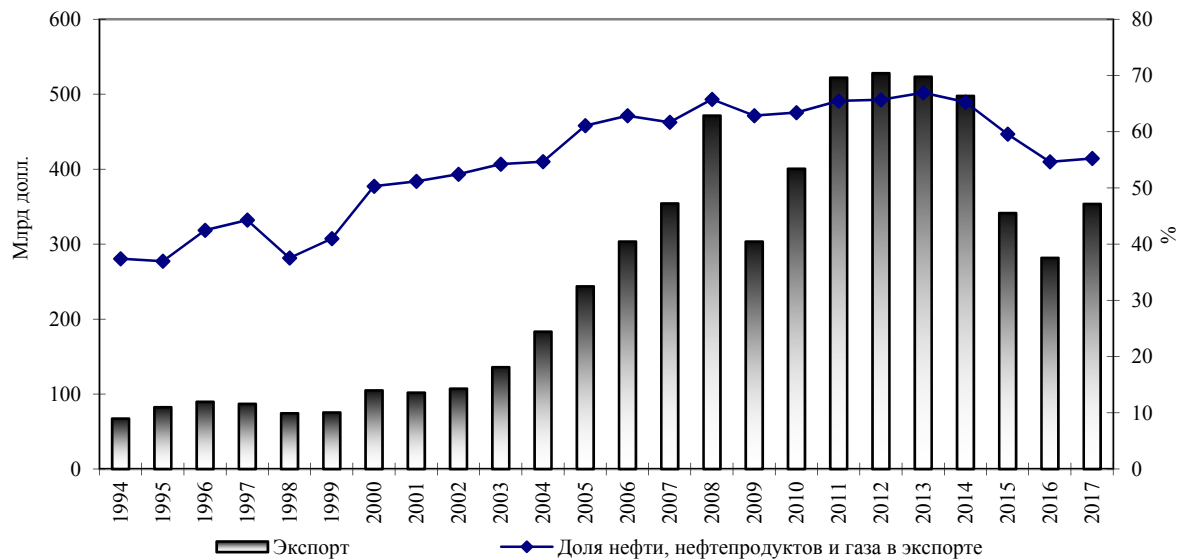


Рис. 14. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1994–2017 гг.

Источник: Банк России.

Вследствие ускорения мирового экономического роста и, следовательно, повышения спроса на сырье выросли цены и на другие базовые товары российского экспорта: на черные металлы (с 321 до 440 долл./т), на каменный уголь (с 52 до 74 долл./т), на пшеницу и меслин (со 166 до 176 долл./т), на цветные металлы – алюминий, медь, никель (на 10–30%).

На сальдо торговли товарами повлиял также рост импорта на 24% (в абсолютных значениях – на 46,3 млрд долл.) – со 191,6 млрд долл. в 2016 г. до 237,9 млрд долл. в 2017 г. Это объясняется прежде всего укреплением рубля, которое привело к существенному относительному удешевлению импортных поставок для российских экономических агентов¹.

В 2017 г. ухудшился баланс торговли услугами до -30,2 млрд долл., что по абсолютному значению на 27% выше аналогичного показателя 2016 г. (-23,8 млрд долл.). И экспорт (+15% – с 50,6 млрд до 58,1 млрд долл., главным образом за счет въездного туризма и транспортных услуг), и импорт услуг (+19% – с 74,4 млрд до 88,3 млрд долл., главным образом за счет выездного туризма, транспортных и прочих деловых услуг) выросли в 2017 г. по сравнению с 2016 г., однако импорт увеличился больше как в относительном, так и в абсолютном выражении. В дальнейшем, если реальный эффективный курс рубля продолжит укрепляться, импорт услуг будет расти быстрее экспорта, что будет ухудшать отрицательное сальдо торговли услугами. Однако, поскольку укрепление рубля может быть обусловлено главным образом ростом цен на основные экспортируемые товары, такое ухудшение будет компенсировано улучшением товарного баланса.

Баланс инвестиционных доходов, равно как и баланс оплаты труда, изменился незначительно. Первый снизился в 2017 г. на 0,7 млрд долл. (с -2,2 млрд до -2,9 млрд долл.), а второй – на 2,8 млрд долл. (с -32,5 млрд до -35,3 млрд долл.). Аналогично 2016 г. баланс ренты в 2017 г. оказался нулевым, а баланс вторичных доходов уменьшился до -7,2 млрд долл. (-6,3 млрд долл. в 2016 г.).

Таким образом, основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций в российской экономике, по-прежнему остается баланс торговли услугами и торговый товарный баланс, сальдо которого, в свою очередь, в значительной степени зависит от динамики цен на углеводороды.

Увеличение профицита счета текущих операций сопровождалось сопоставимым ростом дефицита финансового счета, который в 2017 г. достиг 21,0 млрд долл. (по сравнению с 11,9 млрд долл. в 2016 г.). Чистый вывоз капитала из негосударственного сектора российской экономики за 2017 г. оказался равным 31,3 млрд долл. (увеличение в 1,6 раза по сравнению с 2016 г.) (рис. 15). Динамика оттока капитала определялась преимущественно операциями банковского сектора. В частности, величина чистого вывоза капитала банками за 2017 г. составила 28,6 млрд долл., в то время как в 2016 г. наблюдался приток капитала в размере 1,1 млрд долл. Наибольший вклад в динамику сальдо операций банков с внешним миром внесло погашение внешних банковских обязательств, которые за 2017 г. сократились на 31,4 млрд долл. (27,1 млрд долл. в 2016 г.), тогда как величина иностранных активов банковского сектора за 2017 г. снизилась на 2,9 млрд долл. (28,3 млрд долл. в 2016 г.).

¹ О влиянии курсовой динамики на торговлю см.: Кнобель А., Фиранчук А. Внешняя торговля России в январе – августе 2017 г. // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 11. С. 12–18.

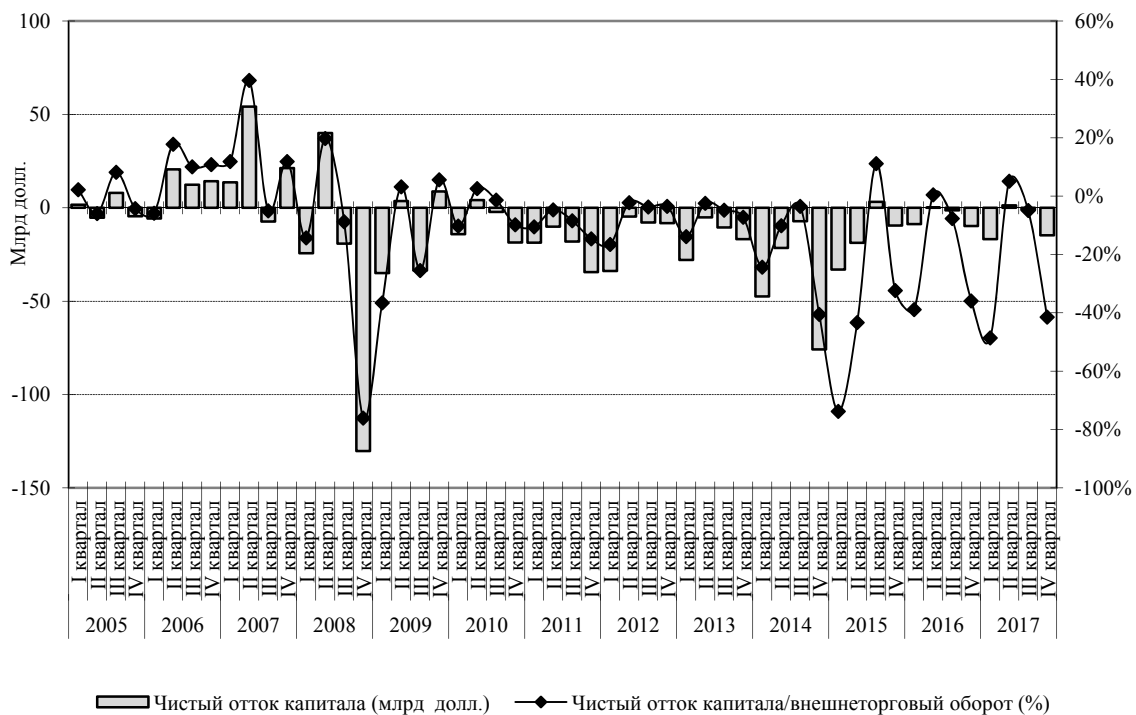


Рис. 15. Чистый отток капитала частного сектора в 2005–2017 гг.

Источник: Банк России; расчеты Института Гайдара.

При этом в 2017 г. значительно сократился чистый отток капитала из прочих секторов, снизившись до 2,7 млрд долл. с 20,9 млрд долл. годом ранее. Внешние обязательства небанковского сектора увеличились на 15,7 млрд долл., тогда как в 2016 г. их рост составил 17,6 млрд долл. Увеличение внешних обязательств произошло преимущественно за счет привлечения прямых инвестиций, составившего 23,2 млрд долл. (30,9 млрд долл. в 2016 г.). При этом наблюдалось сокращение обязательств в виде портфельных инвестиций в размере 5,9 млрд долл. (в 2016 г. величина портфельных инвестиций оставалась практически неизменной), а размер ссуд и займов снизился на 1,7 млрд долл. (снижение в 2016 г. на 12,0 млрд долл.), тогда как прочие обязательства увеличились на 0,1 млрд долл. (отток в размере 1,3 млрд долл. в 2016 г.). В целом положительный прирост иностранных обязательств свидетельствует о том, что в 2017 г. небанковскому сектору удалось привлечь средств из-за рубежа в существенно большем объеме, нежели требовалось для осуществления выплат по внешнему долгу. Этому также способствовало успешное рефинансирование небанковским сектором внешнего долга, несмотря на ограниченный доступ к мировому рынку капитала в связи с продолжающимися санкциями. Внешний долг прочих секторов за 2017 г. увеличился на 10,7 млрд долл. — до 354,0 млрд долл. (в 2016 г. — снижение на 1,9 млрд долл.). Иностранные активы прочих секторов выросли за 2017 г. на 22,7 млрд долл. (34,9 млрд долл. в 2016 г.) преимущественно за счет исходящих прямых иностранных инвестиций, составивших 30,1 млрд долл. (20,1 млрд долл. в 2016 г.). Портфельные инвестиции прочих секторов увеличились на 5,0 млрд долл. (3,6 млрд долл. в 2016 г.).

Отметим, что существенный вклад в увеличение иностранных обязательств в 2017 г. внес также рост величины портфельных инвестиций в обязательства федеральных органов управления (15,3 млрд долл. в 2017 г. против 5,2 млрд долл. в 2016 г.). Это обусловлено повышенным интересом иностранных инвесторов к российским ОФЗ в условиях относительно высоких процентных ставок в России. Тем не менее следует отметить, что в IV квартале 2017 г. наблюдалось снижение входящих портфельных инвестиций государственного сектора (до 1,2 млрд руб. в IV квартале), что, по всей видимости, может быть связано со снижением спроса со стороны иностранных инвесторов на данный вид активов как по мере сокращения процентных ставок в РФ, так и в связи с опасениями введения новых санкций в отношении России.

Внешний долг РФ за 2017 г. увеличился на 15 млрд долл. и на 1 января 2018 г. составил 529,1 млрд долл. (табл. 6). Рост внешнего долга органов государственного управления в 1,8 раза – до 55,6 млрд долл. (по данным платежного баланса), ставший результатом значительного роста вложений иностранцев в ОФЗ, был компенсирован снижением внешней задолженности банков на 20,7% – до 104,5 млрд долл.

Таблица 6

**Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего
долга в 2015–2017 гг., млрд долл.***

Показатель	2015					2016					2017				
	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	30,0	16,5	7,7	14,5	68,8	12,9	2,0	0,4	10,3	25,5	22,6	2,3	-2,5	17,8	40,2
Финансовый счет (кроме резервных активов)**	37,2	19,3	2,1	11,1	69,8	7,5	-1,7	-1,0	7,1	11,9	11,4	-2,2	-10,2	22,1	21,0
Изменение валютных резервов (знак «-» означает снижение резервов)	-10,1	-2,2	9,7	4,3	1,7	2,6	4,4	3,1	-1,8	8,2	11,3	7,5	6,5	-2,7	22,6
Чистые ошибки и пропуски	-2,9	0,8	4,1	1,0	2,9	-2,8	1,9	1,7	-5,5	-4,6	0,1	3,2	-1,1	1,7	3,8
Изменение внешнего долга РФ (знак «-» означает снижение долга)	-43,5	-0,4	-18,9	-18,0	-80,8	2,1	3,3	-4,3	-6,2	-5,0	11,4	7,1	4,0	-7,6	15,0
Изменение внешнего государственного долга РФ	-8,1	2,9	-4,1	-1,8	-11,1	1,5	3,9	4,4	-1,2	8,6	6,7	0,7	7,8	1,3	16,5
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	-36,0	-2,3	-15,0	-17,5	-70,9	1,4	-0,4	-8,9	-6,3	-14,2	2,7	3,4	-8,1	-2,2	-4,1

* Предварительная оценка.

** Без учета валютных резервов.

Источник: Банк России.

По итогам 2017 г. наша оценка бегства капитала (рис. 16), составлявшая в 2016 г. 4 млрд долл., стала положительной на уровне 6,1 млрд долл.¹

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

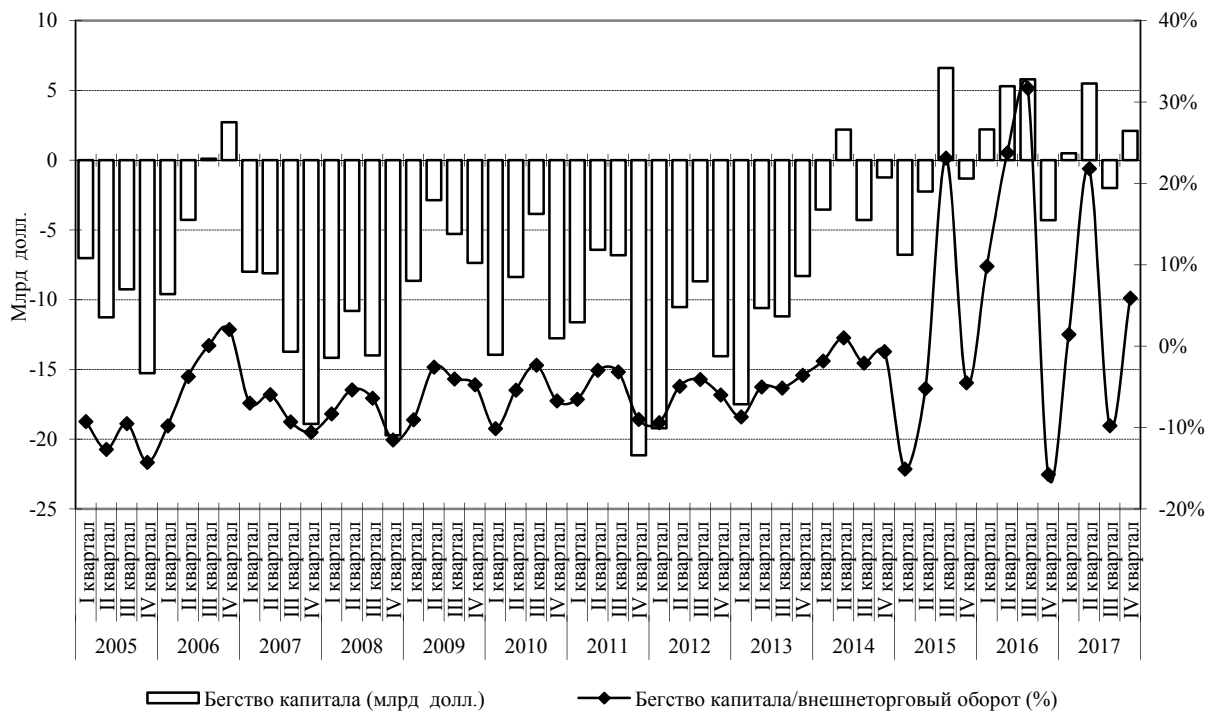


Рис. 16. Динамика бегства капитала в 2005–2017 гг.

Источник: Банк России; расчеты Института Гайдара.

При сохранении текущих тенденций в российской экономике и конъюнктуры на мировом рынке энергоносителей состояние платежного баланса РФ – а следовательно, и курс рубля – останется стабильным: некоторый возможный рост среднегодовой цены на нефть будет компенсирован увеличением импорта, а также более значительным объемом покупок валюты Минфином России в рамках нового бюджетного правила. Кроме того, укреплению рубля будет препятствовать сокращение притока краткосрочного иностранного капитала по мере дальнейшего смягчения денежно-кредитной политики ЦБ РФ. В то же время нельзя не отметить возможные риски, связанные как с падением нефтяных цен из-за роста добычи, так и с введением новых жестких санкций в отношении российских активов.

2.2. Фискальная (налогово-бюджетная) политика¹

2.2.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы РФ

Базовые параметры бюджетной системы РФ

В 2017 г. произошли заметные изменения в основных параметрах исполнения бюджета расширенного правительства Российской Федерации: доходы бюджетной системы

¹ Авторы раздела: И. Арлашкин, ИПЭИ РАНХиГС; Н. Барбашова, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; С. Белев, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; А. Дерюгин, ИПЭИ РАНХиГС; М. Дешко, Институт Гайдара; А. Мамедов, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; И. Соколов, ИПЭИ РАНХиГС, ИМЭИ ВАВТ; Т. Тищенко, ИПЭИ РАНХиГС.

выросли почти на 1 п.п. ВВП, а расходы, напротив, сократились на 1,2 п.п. ВВП. В итоге объем доходов составил 32,6% ВВП, а расходов – 34,1% ВВП. В результате дефицит бюджетной системы сократился на 2,2 п.п. ВВП до уровня в 1,5% ВВП (табл. 7).

Таблица 7

Основные параметры бюджетной системы РФ

	2013		2014		2015		2016*		2017*		Изменение в п.п. ВВП, 2017 относительно 2016*
	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	
Доходы	24,4	33,3	26,7	33,7	26,6	31,9	27,6 (27,2)*	32,1 (31,6)*	30,0	32,6	1,0
Расходы	25,2	34,5	27,5	34,8	29,4	35,3	30,7 (30,3)*	35,7 (35,2)*	31,4	34,1	-1,2
Дефицит (-) / Профицит (+)	-0,8	-1,2	-0,8	-1,1	-2,8	-3,4	-3,1	-3,7	-1,3	-1,5	2,2
<i>Справочно: ВВП, трлн руб.</i>	73,13		79,20		83,39		85,92		92,08		–

Примечание. Общий объем доходов и расходов приводится с коррекцией на «задвоенный» учет части страховых взносов за неработающее население.

* В скобках за 2016 г. для полной сопоставимости с 2017 г. приведены данные на основе отчетов Федерального казначейства на 1 января соответствующего года (по кассовому методу). Эти данные меньше сумм из годовых отчетов за соответствующий год (по методу начислений), в первую очередь из-за специфики работы Федерального фонда социального страхования. Приросты в долях ВВП (последняя колонка) даны для данных из отчетов на 1 января соответствующего года.

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Рассматривая основные параметры бюджетной системы за 2017 г., стоит отметить, что правительству удалось прервать наметившуюся тенденцию 2015–2016 гг. на существенное увеличение бюджетного дефицита. Его объем вернулся к уровням 2013–2014 гг. Это удалось как за счет проводимых мер бюджетной консолидации, так и благодаря позитивной динамике доходной части. В итоге динамика дефицита и расходов в 2015–2017 гг. имела в целом контрциклический характер: увеличение в период экономического спада и сокращение при возвращении темпов экономического роста в положительную зону по итогам 2017 г. (по предварительным данным Росстата, темп роста ВВП составил 1,5%).

Сдерживание бюджетных расходов, даже в условиях необходимости выполнения майских указов Президента РФ, стало возможным как за счет сбережения дополнительных нефтегазовых доходов посредством их конвертации в иностранную валюту, так и вследствие досрочного погашения еще в 2016 г. значительной части кредитов, выданных оборонным предприятиям, что позволило заметно сократить расходы на оборону в 2017 г. Снижение бюджетных расходов и бюджетного дефицита при одновременном проведении активной денежно-кредитной политики способствовало существенному снижению инфляции с 5,4% по итогам 2016 г. до 2,5% в 2017 г.

Поступления основных налогов в бюджетную систему России

По данным за 2017 г., уровень доходов бюджета расширенного правительства вырос на 1,0 п.п. ВВП – с 31,6 до 32,6% ВВП. Практически по всем отдельным компонентам налоговой нагрузки отмечался рост поступлений (см. табл. 8).

Таблица 8

**Поступления основных налогов в бюджет расширенного правительства
Российской Федерации, % ВВП**

	2013	2014	2015	2016	2017	Изменение 2017 к 2016	
						п.п. ВВП	реальный прирост, %
Доходы, всего	33,3	33,7	31,9	32,1 (31,6)*	32,6	1,0	7,9
Налог на прибыль	2,9	3,0	3,1	3,2	3,6	0,4	15,9
НДФЛ	3,5	3,4	3,4	3,5	3,5	0,0	5,1
Страховые взносы	6,3	6,3	6,4	6,6 (6,3)*	6,4	0,1	6,3
НДС	5,0	5,0	5,1	5,4	5,6	0,2	8,2
Акцизы	1,4	1,4	1,3	1,6	1,7	0,1	15,1
НДПИ	3,6	3,7	3,9	3,4	4,5	1,1	37,5
Таможенные пошлины и сборы	7,0	6,9	4,0	3,0	2,8	-0,2	-2,6

Примечание. Общий объем доходов, а также величина страховых взносов приводятся с коррекцией на «задвоенный» учет части страховых взносов за неработающее население.

* В скобках суммы отдельных видов доходов бюджетной системы в 2016 г. даны на основе отчета Федерального казначейства на 1 января 2017 г. (по кассовому методу) для полной сопоставимости с данными за 2017 г. из отчета на 1 января 2018 г. (по кассовому методу). Эти данные меньше сумм из годовых отчетов за соответствующий год (по методу начислений), в первую очередь из-за специфики работы Федерального фонда социального страхования. Приросты (последние две колонки) по соответствующим строкам даны для данных из отчетов на 1 января соответствующего года.

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Нефтегазовые доходы бюджетной системы, упавшие в 2016 г., в 2017 г., напротив, существенно увеличились за счет подъема мировых цен на сырьевые ресурсы, в первую очередь энергетические. В частности, поступления по НДПИ выросли на 1,1 п.п. ВВП (37,5% в реальном выражении). При этом в целом объем таможенных пошлин и сборов продолжил снижаться (на -0,2 п.п. ВВП относительно уровня 2016 г., или -2,6% в реальном выражении), что обусловлено продолжением проведения «налогового маневра» в нефтегазовом секторе (подробнее ниже). Страховые взносы, акцизы и НДС выросли в пределах 0,2 п.п. ВВП. Поступления по НДФЛ практически не изменились.

Нефтегазовые доходы. Динамика НДПИ и вывозных таможенных пошлин на энергоносители представлена в табл. 9.

Анализ динамики налоговой и таможенной баз показывает, что в 2017 г. экспорт и добыча сырой нефти практически не изменились по сравнению с 2016 г. Экспорт составил 256,9 млн т (+3,2 млн т к 2016 г.), а добыча – 546,7 млн т (-0,5 млн т к 2016 г.).

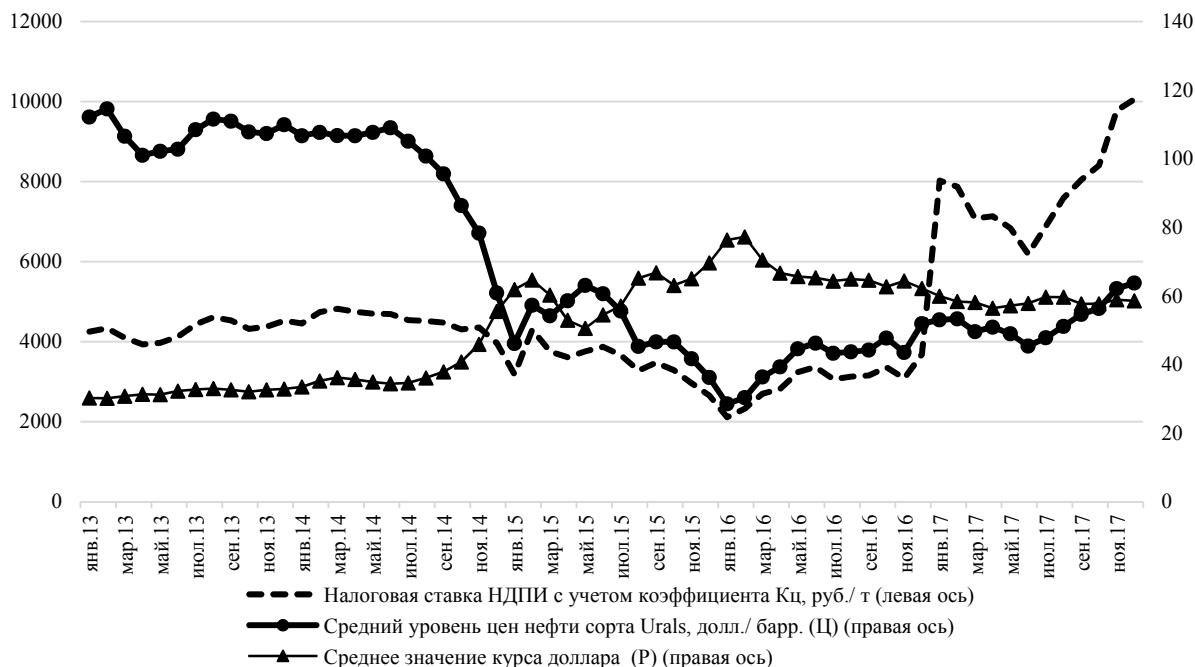
Таблица 9

**Объем поступлений НДПИ и вывозных таможенных пошлин
на энергоносители, % ВВП**

	2013	2014	2015	2016	2017
НДПИ	3,6	3,7	3,9	3,4	4,5
Вывозные пошлины на: энергоносители	5,7	5,8	3,3	2,3	2,1
нефть сырую	3,3	3,3	1,7	1,2	1,1
товары, выработанные из нефти	1,7	1,9	0,9	0,5	0,4
газ природный	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6

Источник: Росстат; ЦБ РФ; ФТС России, ФНС России; расчеты Института Гайдара.

Позитивное влияние на рост нефтегазовых доходов имела динамика цены на нефть марки Urals. При этом курс доллара к рублю слабо реагировал на изменение цены на нефть (см. рис. 17).



Примечание. Кц – коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (в рублевом выражении, т.е. цен в долларах и обменного курса доллара к рублю).

Рис. 17. Динамика фактической налоговой ставки по НДС, цен нефти сорта Urals и курса доллара

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

В то же время основной вклад в увеличение нефтегазовых доходов внесло продолжение реализации «налогового маневра» в налогообложении нефтегазовой отрасли: с 1 января 2017 г. была увеличена базовая ставка НДС на нефть с 857 до 919 руб. за 1 т, а ставка экспортной пошлины была снижена с 42 до 30%. В результате действия как ценового (рублевая цена на нефть), так и законодательного (повышение базовой ставки) факторов фактическая рублевая ставка по НДС в среднем составила в 2017 г. более 7800 руб. за тонну нефти, в то время как в 2016 г. она в среднем была чуть более 3000 руб. за тонну, что позволило не только компенсировать снижение поступлений от таможенных пошлин в рамках «налогового маневра», но и привести к росту общего объема нефтегазовых доходов.

Основная налоговая нагрузка по НДС по-прежнему возлагается на нефтяную отрасль: поступления от деятельности по добыче нефти в 2017 г. выросли на 0,9 п.п. ВВП, или на 43,1% в реальном выражении, в то время как поступления от деятельности по добыче природного газа увеличились только на 0,2 п.п. (48,1% в реальном выражении). Следует отметить, что зависимость бюджета от НДС постепенно возрастает: если в 2013 г. поступления от НДС составляли 38,0% в общем объеме нефтегазовых доходов и 19,1% всей доходной части федерального бюджета, то в 2017 г. данные показатели составили 67,7 и 26,8% соответственно.

Налог на прибыль. В 2017 г. произошел достаточно заметный рост поступлений по налогу на прибыль (на 0,4 п.п. ВВП). Как можно видеть на *рис. 18*, прибыль прибыльных предприятий немного выросла (на 0,1 п.п. ВВП), а доля убыточных организаций снизилась (на 3,2%). В то же время существенным дополнительным фактором, повлиявшим на динамику поступлений, стало ограничение возможности переносить убытки прошлых периодов в размере не более 50% от налогооблагаемой прибыли, вступившее в силу с 1 января 2017 г.

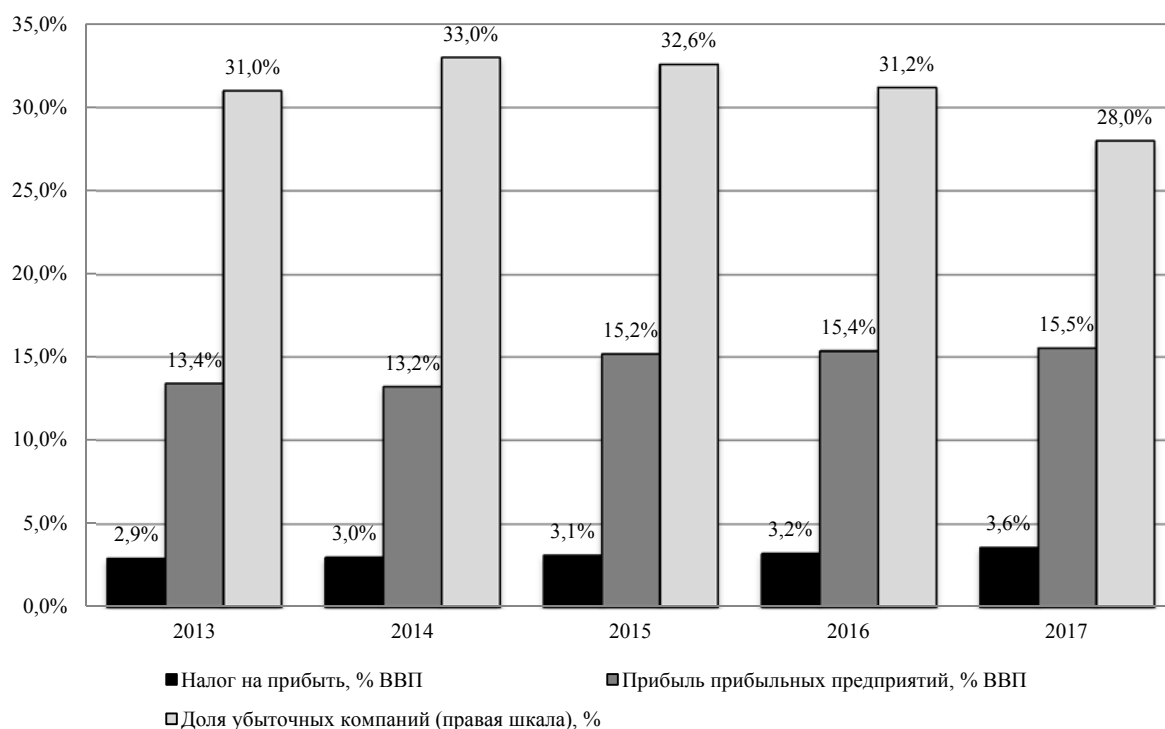


Рис. 18. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ

Источник: ФНС России, Росстат.

Налог на добавленную стоимость. НДС на товары, реализуемые на территории РФ («внутренний НДС»), несколько увеличился в 2017 г. в долях ВВП (на 0,2 п.п.), в то время как по товарам, ввозимым на территорию России, несколько снизился, придя к уровню 2014 г. (*табл. 10*). Для России продолжает быть характерной большая собираемость НДС по ввозу, чем по произведенной внутри страны продукции.

Таблица 10

Динамика поступлений НДС в бюджетную систему РФ, % ВВП

	2013	2014	2015	2016	2017
Доходы от НДС	5,0	5,0	5,1	5,4	5,6
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,6	2,8	2,9	3,1	3,3
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,4	2,2	2,1	2,3	2,2

Окончание таблицы 4

	2013	2014	2015	2016	2017
Справочно:					
Эффективная ставка НДС ¹ , %	6,8	7,0	7,3	7,7	7,7
Эффективная ставка НДС на товары, реализуемые на территории РФ ²	5,0	5,4	6,0	6,3	6,3
Эффективная ставка НДС на товары, ввозимые на территорию РФ ³	11,2	10,8	10,4	10,8	10,8

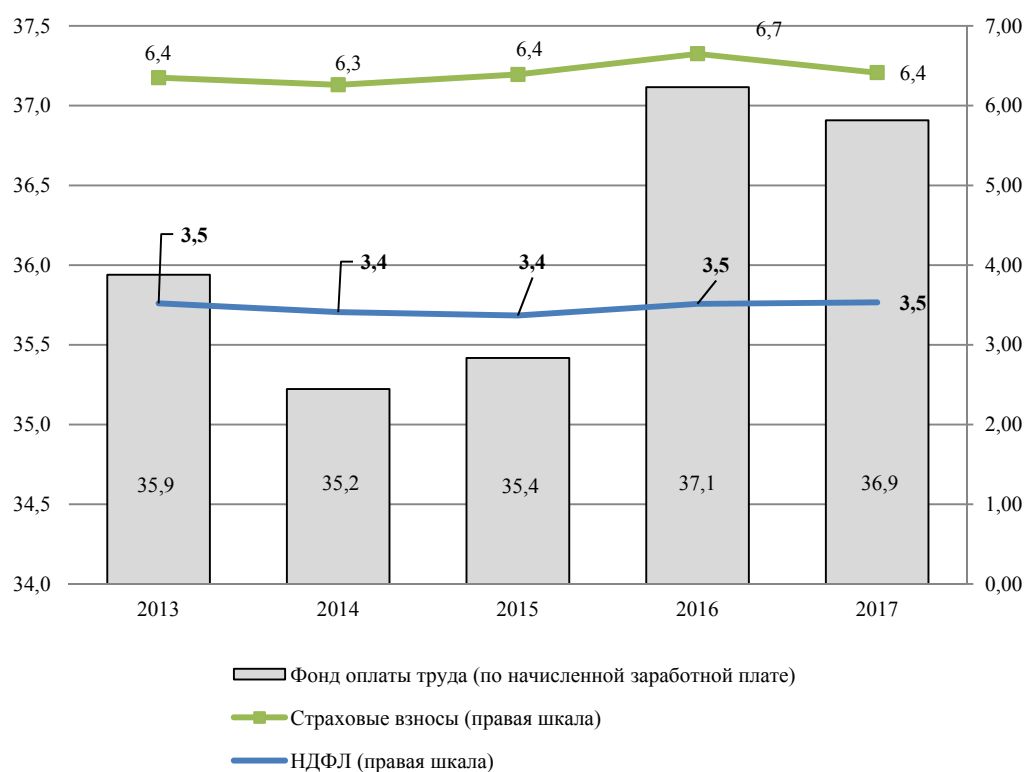
¹ Отношение поступлений по НДС к конечному потреблению.

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

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

Источник: Росстат; Минфин России; расчеты Института Гайдара.

Налоги на труд. В 2017 г. изменений ставок страховых взносов не происходило. Фонд оплаты труда по начисленной заработной плате относительно ВВП снизился почти на 0,2 п.п. ВВП. Однако поступления страховых взносов увеличились на 0,1 п.п. ВВП, в основном в силу роста заработных плат в группах с доходом ниже порога дохода, по которому происходит обложение основной ставкой. Поступления по НДФЛ относительно ВВП остались на уровне 2016 г. (рис. 19).



Примечание. Данные по страховым взносам приводятся на основе данных ежемесячных отчетов Росказначы (на 1 января соответствующего года) и с коррекцией на «задвоенный» учет части страховых взносов за работающее население.

Рис. 19. Поступления страховых взносов и НДФЛ, фонд оплаты труда (по начисленной заработной плате), % ВВП

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Объем страховых взносов на обязательное социальное страхование в 2017 г. составил 4495,3 млрд руб. (или 4,9% ВВП). В номинальном выражении объем полученных страховых взносов увеличился на 8,5%, а в реальном выражении – на 4,6%. Страховые взносы на ОМС работающего населения (включая самозанятых) в 2017 г. составили 1089 млрд руб., а страховые взносы на ОМС неработающего населения – порядка 619 млрд руб.

Акцизы. Совокупные доходы от акцизов на табачную и алкогольную продукцию в 2017 г. существенно выросли и превысили 1% ВВП (см. табл. 11).

Таблица 11

**Вклад акцизов на табачную и алкогольную
продукцию в бюджет**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Поступления от акцизов на табачную продукцию, млрд руб.	183	253	319	386	483	591
Поступления от акцизов на алкоголь, млрд руб.	255	307	333	294	349	397

Источник: ФНС России.

Представленные выше данные достаточно позитивны, если учесть, что в последние годы наблюдался нисходящий тренд в потреблении как на табачном, так и на алкогольном рынке в натуральном выражении¹. Таким образом, есть основания утверждать, что в настоящее время достигаются сразу две возможные цели акцизной политики на рынках аддитивной продукции²: сокращение потребления и увеличение доходов бюджета. Так, увеличение акцизов приводит к повышению потребительских цен, что, в свою очередь, влияет на объемы розничных продаж. Однако ввиду неэластичности спроса по цене повышение акцизов, как правило, приводит к росту поступлений доходов в бюджетную систему страны. Согласно представленным данным, в 2017 г. доходы от акцизов на табачную продукцию составили 591 млрд руб. против 483 млрд руб. годом ранее, а доходы от акцизов на алкоголь выросли с 349 до 397 млрд руб.

Среди доходов на алкогольную продукцию наибольший вклад приходится на доходы от пива и крепкого алкоголя, при этом в 2017 г. доля акцизов от крепкого алкоголя увеличилась на 2,5 п.п. по сравнению с 2016 г. до уровня 54,7%, тогда как доля акцизов на пиво упала на 4,4 п.п. – до уровня 38,9%. За счет существенного повышения ставок увеличился вклад доходов от вина.

Расходы бюджетной системы РФ

Общая сумма расходов бюджетной системы Российской Федерации снизилась в 2017 г. на 1,2 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2016 г. (см. табл. 12). При этом объемы финансирования отдельных направлений расходов бюджета расширенного правительства изменились в пределах от -1,3 до +0,18 п.п. ВВП.

¹ Например, наблюдается стабильное сокращение потребления табачных изделий: если в 2006 г. объем потребления составлял 380 млрд шт., то в 2016 г. – уже 290 млрд шт. Аналогично на рынке алкогольной продукции: согласно данным Росстата, если максимальный объем потребления, наблюдавшийся в 2007 г., составил по всем видам продукции 1,47 млрд дкл, то в 2016 г. объем рынка не превысил 1,07 млрд дкл.

² Аддитивная продукция – продукция, потребление которой сопряжено с эффектом привычки. Большинство категорий такой продукции относится к группе «demerit goods» (продукты, наносящие вред самому потребителю).

Таблица 12

Расходы бюджета расширенного правительства, % ВВП

	2013	2014	2015	2016	2017	Изменение в 2017 относительно 2016, п.п.
Расходы, всего	34,5	34,8	35,3	35,7 (35,2)*	34,1	-1,2
Общегосударственные вопросы	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	-0,0
Национальная оборона	2,9	3,1	3,8	4,4	3,1	-1,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	3,0	2,8	2,5	2,3	2,2	-0,1
Национальная экономика В том числе:	4,5	5,7	4,5	4,5	4,7	0,2
сельское хозяйство и рыболовство	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	-0,0
транспорт	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,1
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	0,0
связь и информатика	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,4	1,3	1,2	1,2	1,3	0,2
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Образование	3,9	3,8	3,6	3,6	3,5	-0,1
Культура, кинематография	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
Здравоохранение	3,1	3,1	3,1	3,0	3,1	0,1
Социальная политика	12,0	11,1	12,5	12,6 (12,1)*	11,9	-0,2
Физическая культура и спорт	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,1
Средства массовой информации	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,0

Примечание. Объемы общих расходов, а также расходов по разделам «Здравоохранение» и «Социальная политика» приводятся с коррекцией на «задвоенный» учет части страховых взносов за неработающее население.

* В скобках суммы расходов бюджетной системы в 2016 г. даны на основе отчета Федерального казначейства на 1 января 2017 г. (по кассовому методу) для полной сопоставимости с данными за 2017 г. из отчета на 1 января 2018 г. (по кассовому методу). Эти данные меньше сумм из годовых отчетов за соответствующий год (по методу начислений), в первую очередь из-за специфики работы Федерального фонда социального страхования. Приросты в п.п. ВВП (последняя колонка) по соответствующим строкам даны для данных из отчетов на 1 января соответствующего года.

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Наибольшему сокращению подверглись расходы на национальную оборону (-1,3 п.п. ВВП), в результате тренд последних лет на постоянное увеличение военных расходов был прерван. Помимо факта досрочного (в 2016 г.) погашения кредитов, предоставленных оборонным предприятиям, сокращение оборонных расходов также может быть связано и с тем, что новая государственная программа вооружения была принята только в 2018 г. (на 2018–2027 гг.), а значит, наблюдавшаяся динамика может оказаться на практике лишь «технической паузой».

В то же время принятый федеральный бюджет на 2018–2020 гг. предполагает объемы финансирования по данному направлению на уровне немного ниже 2017 г. даже в абсолютном выражении. При этом стоит учитывать, что на практике в последние годы в первоначальную версию бюджета не включались средства на возврат кредитов организациям оборонно-промышленного комплекса, полученных по государственным гарантиям в целях выполнения гособоронзаказа. Включены ли аналогичные средства в утвержденные объемы на 2018–2020 гг., неизвестно. В результате не исключено увеличение расходов на оборону по сравнению с плановыми значениями уже в ходе исполнения федерального бюджета на 2018 г., поэтому пока трудно делать вывод об устойчивой смене тренда в данной сфере роста на постепенное сокращение объемов финансирования.

Небольшое сокращение (в пределах 0,1 п.п. ВВП) в 2017 г. по сравнению с объемами 2016 г. было зафиксировано также по разделам «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» и «Образование».

В то же время по ряду направлений государственных расходов произошло увеличение объемов финансирования: «Национальная экономика» (на 0,2 п.п. ВВП) и «Жилищно-коммунальное хозяйство» (на 0,2 п.п. ВВП), «Здравоохранение» (на 0,1 п.п. ВВП). При рассмотрении раздела «Национальная экономика» на более детальном уровне можно отметить, что более половины прироста объема финансирования по данному направлению было достигнуто за счет финансирования инфраструктуры (расходов на транспорт, дороги и связь), что является положительным фактом.

В отношении социальной политики можно отметить возвращение к устоявшейся практике индексации пенсий и пособий (при этом в части пенсий было принято решение проводить индексацию не на фактический, а на прогнозный уровень инфляции, заложенный при принятии бюджетов на 2017 г.).

В целом с точки зрения соотношения «производительных» (на инфраструктуру и человеческий капитал) и «непроизводительных» расходов в 2017 г. произошло некоторое улучшение структуры расходов бюджета расширенного правительства¹. Однако произошло это во многом за счет существенного снижения оборонных расходов при незначительном росте расходов на инфраструктуру и некотором сокращении расходов на образование. В результате, даже не учитывая тех соображений в части расходов на национальную оборону, о которых было сказано выше, можно констатировать, что однозначной смены тренда и перехода к системному и целенаправленному улучшению структуры государственных расходов в пользу «производительных» направлений пока не наблюдается.

Дефицит бюджетной системы России

В табл. 13 представлены источники, за счет которых производилось финансирование дефицита бюджета расширенного правительства в 2013–2017 гг.

Таблица 13

Источники финансирования дефицита бюджетной системы России

	2013		2014		2015		2016		2017		Изменение в 2017 относительно 2016 п.п., ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Источники финансирования дефицита, всего	849	1,2	845	1,1	2 814	3,4	3 142	3,7	1 349	1,5	-2,2
Источники внутреннего финансирования дефицита	797	1,1	992	1,3	3 110	3,7	3 127	3,6	1 475	1,6	-2,0
Государственные ценные бумаги	436	0,6	1 016	1,3	9	0,0	524	0,6	1 221	1,3	0,7

¹ Подробнее про «производительные» и «непроизводительные» расходы см.: Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. 2017, № 9. С. 1-27.

Окончание таблицы 13

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Кредиты кредитных организаций	283	0,4	217	0,3	102	0,1	-103	-0,1	-126	-0,1	0,0
Изменение остатков средств	-715	-1,0	-3 047	-3,8	1 339	1,6	3 492	4,1	632	0,7	-3,4
Иные источники	793	1,1	2 805	3,5	1 660	2,0	-786	-0,9	-250	-0,3	0,6
Источники внешнего финансирования дефицита	52	0,1	-147	-0,2	-296	-0,4	15	0,0	-126	-0,1	-0,2
Государственные ценные бумаги	185	0,3	-47	-0,1	-183	-0,2	110	0,1	41	0,0	-0,1
Кредиты иностранных государств	-22	0,0	-25	0,0	-51	-0,1	-17	0,0	-20	0,0	0,0
Кредиты кредитных организаций в иностранной валюте	-1	0,0	0	0,0	0	0,0	-28	0,0	0	0,0	0,0
Иные источники	-110	-0,2	-74	-0,1	-63	-0,1	-50	-0,1	-147	-0,2	-0,1

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Весь объем дефицита бюджета расширенного правительства в 2017 г. был покрыт за счет внутренних источников финансирования – порядка 1475 млрд руб. (1,6% ВВП), в то время как по внешним источникам объемы погашения превысили объемы новых заимствований, в результате чего сальдо составило отрицательную величину в размере 126 млрд руб. (-0,1% ВВП).

Большая часть внутренних источников финансирования дефицита в 2017 г. – около 1221 млрд руб., или 1,3% ВВП – пришлась на финансирование по статье «Государственные ценные бумаги». За счет статьи «Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов» было профинансировано 632 млрд руб. (0,7% ВВП). В основном данная статья формируется за счет операций, связанных с использованием суверенных резервов.

В целом можно отметить возросшую роль государственных облигаций в финансировании дефицита бюджетной системы в 2017 г. и наметившийся тренд на наращивание государственных заимствований на внутреннем рынке. Если данный тренд продолжится и в последующие годы, это может поставить вопрос о возможных негативных макроэкономических эффектах, связанных с вытеснением частных инвестиций государственными расходами.

2.2.2. Характеристика федерального бюджета

Базовые параметры федерального бюджета

В 2017 г. доходы федерального бюджета достигли уровня 16,4% ВВП, что на 0,7 п.п. ВВП выше их значения за 2016 г. (табл. 14). Рост совокупных доходов федерального бюджета вызван увеличением нефтегазовых доходов на 0,9 п.п. ВВП, в то время как объем поступлений по ненефтегазовым доходам сократился на 0,2 п.п. ВВП.

Расходы федерального бюджета за 2017 г. составили 17,8% ВВП, что на 1,3 п.п. ВВП ниже уровня 2016 г. и на 0,9 п.п. ВВП ниже первоначально утвержденного объема 2017 г. Размер дефицита сократился в 2017 г. на 2,0 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2016 г., однако остался на достаточно высоком для бюджетной устойчивости уровне –

1,5% ВВП. При этом фактический объем дефицита федерального бюджета оказался значительно ниже значений, заложенных как в первую редакцию закона о бюджете на 2017–2019 гг. (-3,2% ВВП), так и в последнюю редакцию (-2,1% ВВП). Это объясняется как сокращением объема расходов по сравнению с плановыми значениями, так и большими объемами доходов. В части доходов данный эффект достигнут за счет нефтегазовой составляющей в условиях, когда фактическая цена на нефть оказалась существенно выше заложенной в бюджетных проектировках (табл. 14).

Таблица 14

Основные параметры федерального бюджета, % ВВП

	2013	2014	2015	2016	2017			Изменение в 2017 относительно 2016, п.п. ВВП
					Закон о ФБ на 2017*	Закон о ФБ на 2017 с поправками**	Исполнение	
Доходы	17,8	18,3	16,4	15,7	15,5	16,0	16,4	0,7
нефтегазовые доходы	9,0	9,4	7,0	5,6	5,8	6,3	6,5	0,9
ненефтегазовые доходы	8,8	8,9	9,4	10,1	9,7	9,7	9,9	-0,2
Расходы	15,7	18,7	18,7	19,1	18,7	18,1	17,8	-1,3
Дефицит (-) / профицит (+)	2,1	-0,4	-2,3	-3,4	-3,2	-2,1	-1,5	2,0
Ненефтегазовый дефицит	-6,9	-9,8	-9,3	-9,0	-9,0	-8,4	-7,9	1,1
Цена за баррель нефти марки Urals, долл./барр.	108,0	97,6	51,2	41,9	40,0	49,9	53,0	–

* Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 г. и на плановый период 2018 г. и 2019 г.».

** В ред. Федерального закона от 14 ноября 2017 г. № 326-ФЗ.

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Следует отметить сокращение ненефтегазового дефицита: его объем в 2017 г. составил 7,9% ВВП, что на 1,1 п.п. ВВП ниже значения 2016 г. и на 1,9 п.п. ВВП ниже максимального значения за последние 5 лет (-9,8% ВВП в 2014 г.). В то же время в 2017 г. была прервана тенденция снижения зависимости федерального бюджета от конъюнктуры мировых рынков энергоносителей: доля нефтегазовых доходов в общей сумме доходов последовательно снижалась с 51% в 2014 г. до 43 и 35% в 2015 и 2016 гг. соответственно, однако в 2017 г. выросла до 39,6%.

В 2017 г. в Бюджетный кодекс были внесены изменения, задающие основные параметры нового бюджетного правила (далее – БП)¹. Хотя новые БП легли в основу только закона о федеральном бюджете на 2018–2020 гг., параметры федерального бюджета на 2017 г. фактически также ориентировались на их конструкцию (например, уровень цены на нефть, заложенный в проект бюджета на 2017 г.) для обеспечения более плавного перехода к новым правилам.

Новое БП сводится к определению предельного объема расходов как суммы трех компонентов: 1) базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при базовой цене на нефть на постоянном уровне 40 долларов США за баррель марки Urals (с последующей ежегодной индексацией на 2% начиная с 2018 г.); 2) объема ненефтегазовых доходов, рассчитанного в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза Минэкономразвития России; 3) расходов по обслуживанию долга.

¹ Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

Однако новое бюджетное правило имеет ряд существенных недостатков¹.

Во-первых, следует отметить негибкость нового БП. Вызывает вопросы обоснование цены на нефть в 40 долл./барр. (даже с учетом последующей ежегодной индексации на 2%). Текущие долгосрочные прогнозы существенно выше этого уровня, при этом на цену нефти влияет большое число факторов, а технологические и иные сдвиги в структуре спроса и предложения крайне тяжело поддаются прогнозированию на период более 3 лет. Кроме того, данные БП не защищают ФНБ от потенциально нарастающего по мере увеличения накопленных суверенных резервов политического давления в сторону пересмотра базовой цены (как уже было в 2005 г.), что, в свою очередь, ставит под сомнение возможность полноценного проведения бюджетного маневра.

Во-вторых, новые БП характеризуются отсутствием контрциклического характера их действия. Так как ненефтегазовые доходы привязаны к ВВП и ведут себя проциклично, расходы на обслуживание долга – ациклично, а нефтегазовые доходы коррелированы с ценой на нефть (она экзогенна по отношению к структурному циклу российской экономики), то ни один из компонентов БП не учитывает цикличность развития российской экономики, а значит, не обеспечивает поддержку экономики на фазе спада (замещая сжатый рыночный спрос) и не сдерживает темпы роста на фазе подъема (избегая избыточного перегрева экономики).

В-третьих, Минфин России в БП ставит задачу сглаживания только шоков нефтегазовых доходов, вызванных изменением цены на нефть. Однако мировой опыт показывает, что ненефтегазовые доходы также могут быть восприимчивы к шокам цены на нефть (прежде всего налог на прибыль), а также могут иметь циклическую компоненту, не связанную с ценой на нефть.

В-четвертых, возникает вопрос с подходом к расходованию ФНБ. В текущей версии предлагается ограничить расходование в объеме 1% ВВП, если в фонде накоплено не более 5% ВВП. Однако, если правительству Российской Федерации потребуются принять обширную антикризисную программу (как было в 2009 г.), то правило не будет позволять сделать это, а значит, придется его приостанавливать.

Основные доходные источники

Параметры исполнения доходной части федерального бюджета за 2017 г. по объемам и структуре представлены в *табл. 15*. Совокупные доходы федерального бюджета в 2017 г. увеличились на 0,7 п.п. ВВП относительно уровня 2016 г.

Как указывалось ранее, вследствие продолжения налогового маневра в нефтегазовом секторе рост НДПИ с лихвой компенсировал снижение поступлений по вывозным таможенным пошлинам, в результате чего нефтегазовые доходы выросли на 0,9 п.п. ВВП.

Объем ненефтегазовых налоговых доходов федерального бюджета в 2017 г. по сравнению с 2016 г. вырос по поступлениям налога на прибыль организаций (на 0,2 п.п. ВВП) и НДС на товары, реализуемые на территории РФ (0,2 п.п. ВВП), а также по акцизам на товары, производимые на территории РФ (0,3 п.п. ВВП). В то же время сократился объем ввозных таможенных пошлин на 0,1 п.п. ВВП. Прирост поступлений по налогу на прибыль организаций, зачисляемому в федеральный бюджет, частично связан с централиза-

¹ Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017, № 11. С. 1–28.

цией в 2017 г. 1 п.п. ставки налога с последующим перераспределением полученных доходов в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности региональных бюджетов.

Таблица 15

Поступления основных налогов в федеральный бюджет

	% ВВП					Изменение в 2017 от 2016, п.п. ВВП
	2013	2014	2015	2016	2017	
Доходы, всего	18,3	18,3	16,4	15,7	16,4	0,7
Нефтегазовые доходы	9,2	9,4	7,0	5,6	6,5	0,9
<i>Из них:</i>						
НДПИ	3,5	3,6	3,7	3,3	4,4	1,1
вывозные пошлины	5,7	5,8	3,3	2,3	2,1	-0,2
Нефтегазовые доходы	9,1	8,9	9,4	10,1	9,9	-0,2
<i>Из них:</i>						
налог на прибыль организаций	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,2
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,6	2,8	2,9	3,1	3,3	0,2
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,4	2,2	2,1	2,2	2,2	0,0
акцизы на товары, производимые на территории РФ	0,6	0,7	0,6	0,7	1,0	0,3
акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
ввозные пошлины	1,0	0,8	0,7	0,7	0,6	-0,1
вывозные пошлины	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
прочие доходы	1,7	1,6	2,3	2,7	1,9	-0,8

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Неналоговые доходы федерального бюджета в 2017 г. сократились на 0,8 п.п. ВВП к уровню 2016 г. Подобное снижение обусловлено отсутствием значимых поступлений от государственной собственности в отличие от 2016 г., когда объем данной категории доходов сильно вырос в результате поступления дополнительных доходов от операции по частичной приватизации ПАО «Роснефть» в конце года.

Расходы федерального бюджета

Объем расходов федерального бюджета в 2017 г. составил 17,8% ВВП, что на 1,3 п.п. ВВП ниже уровня 2016 г., при сокращении на 0,3% в номинальном выражении (см. табл. 16).

Таблица 16

Расходы федерального бюджета (по функциональной классификации расходов)

	2016	2017	Изменения		Доля исполнения к утвержденной годовой бюджетной росписи, %	
	% ВВП	% ВВП	номинальный темп прироста, %	п.п. ВВП	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7
Расходы, всего	19,1	17,8	-0,3	-1,3	98,7	96,1
Общегосударственные вопросы	1,3	1,3	7,6	0,0	97,1	94,5
Национальная оборона	4,4	3,1	-24,4	-1,3	99,2	93,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,2	2,1	1,0	-0,1	100,4	97,8
Национальная экономика	2,7	2,6	4,8	-0,1	95,9	93,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,1	0,1	64,0	0,0	95,5	94,8
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	46,4	0,0	99,6	99,2
Образование	0,7	0,7	2,9	0,0	99,1	98,7
Культура и кинематография	0,1	0,1	2,0	0,0	96,3	90,5

Окончание таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7
Здравоохранение	0,6	0,5	-13,1	-0,1	97,6	97,3
Социальная политика	5,3	5,4	8,8	0,1	99,7	99,2
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	61,4	0,0	88,7	93,8
СМИ	0,1	0,1	8,6	0,0	99,9	99,9
Обслуживание государственного долга	0,7	0,7	9,3	0,0	97,1	92,9
Межбюджетные трансферты общего характера	0,8	0,8	17,6	0,0	99,8	95,3

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Наибольшее сокращение – на 1,3 п.п. ВВП – отмечается по разделу «Национальная оборона», что связано со снижением объемов финансирования по направлению «Вооруженные силы» с 4,4% ВВП в 2016 г. до 3,1% ВВП в 2017 г., при кассовом исполнении бюджета по данной статье – 95,1%. Также отмечается снижение объемов расходов на национальную безопасность, национальную экономику и на здравоохранение (на 0,1 п.п. ВВП по каждому направлению). Рост объемов финансирования по разделу «Социальная политика» на 0,1 п.п. ВВП в 2017 г. связан с увеличением обязательств по пенсионному обеспечению, включая единовременную выплату в размере 5000 руб. всем пенсионерам в январе 2017 г. как компенсацию за неполную индексацию пенсий в 2016 г. По остальным значимым функциональным разделам объемы финансирования в 2017 г. в долях ВВП не изменились по сравнению с объемами 2016 г.

По уровню кассового исполнения расходов федерального бюджета в 2016–2017 гг. можно отметить, что если в 2016 г. доля исполнения достигла 98,7% годовой бюджетной росписи, то в 2017 г. данный показатель снизился до 96,1%. Как и годом ранее, в 2017 г. максимальный объем освоенных бюджетных ассигнований (более 99,0%) отмечается по разделам «Охрана окружающей среды», «Социальная политика» и «СМИ». В то же время наименьшее кассовое исполнение по итогам 2017 г. продемонстрировали разделы «Культура и кинематография» (90,5%), «Обслуживание государственного долга» (92,9%), «Национальная оборона» (93,2%), «Национальная экономика» (93,5%), а также «Жилищно-коммунальное хозяйство» (94,8%). При этом обращает на себя внимание существенное сокращение уровня кассового исполнения оборонных расходов – с 99,2% в 2016 г. до 93,2% в 2017 г.

В разрезе ведомственной классификации расходов бюджета можно проанализировать равномерность и уровень исполнения бюджетных ассигнований по отдельным министерствам и ведомствам. В табл. 17 представлен список главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) с наименьшей долей фактического исполнения расходов федерального бюджета по итогам 2016–2017 гг. Следует отметить, что у 6 ГРБС из 9 кассовое исполнение бюджета в 2017 г. улучшилось относительно показателей 2016 г.

Таблица 17

ГРБС с наименьшим процентом исполнения расходов*

№ п/п	Название ГРБС	Код ГРБС	Исполнение, %	
			2016	2017
1	2	3	4	5
1	Федеральное агентство по делам национальностей	380	67,1	61,5
2	Федеральное агентство воздушного транспорта	107	70,9	83,5
3	Министерство юстиции Российской Федерации	318	86,9	94,5
4	Министерство экономического развития Российской Федерации	139	88,1	91,3

Окончание таблицы 17

1	2	3	4	5
5	Министерство спорта Российской Федерации	777	88,8	93,9
6	Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации	330	91,9	92,8
7	Управление делами Президента Российской Федерации	303	92,2	95,2
8	Федеральное агентство по недропользованию	49	93,1	88,9
9	Федеральное агентство водных ресурсов	52	93,5	92,9

* Годовая бюджетная роспись по состоянию на 1 октября 2017 г. (с учетом поправок в закон о федеральном бюджете на 2017 г.).

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Дефицит и долг на федеральном уровне

Объем дефицита федерального бюджета в 2017 г. составил 1338 млрд руб., или 1,5% ВВП, сократившись более чем в 2 раза по сравнению с предшествующим годом (в 2016 г. соответствующие показатели составили 2956 млрд руб., или 3,4% ВВП). В табл. 18 приведены данные по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в 2013–2017 гг.

Таблица 18

Источники финансирования дефицита федерального бюджета

	Абсолютные значения, млрд руб.					% ВВП				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Источники финансирования дефицита, всего	323	334	1 955	2 956	1338	0,4	0,4	2,3	3,4	1,5
Источники внутреннего финансирования дефицита	270	480	2 251	2 914	1464	0,4	0,6	2,7	3,4	1,6
Государственные ценные бумаги	358	1 025	15	492	1123	0,5	1,3	0,0	0,6	1,2
Изменение остатков средств	-951	-3 248	954	3 506	852	-1,3	-4,1	1,1	4,1	0,9
Иные источники	863	2 703	1 282	-1 085	-518	1,2	3,4	1,5	-1,3	-0,6
Источники внешнего финансирования дефицита	53	-147	-296	43	-126	0,1	-0,2	-0,4	0,1	-0,1
Государственные ценные бумаги	185	-47	-183	110	41	0,3	-0,1	-0,2	0,1	0,0
Кредиты иностранных государств	-22	-25	-51	-17	-20	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Иные источники	-110	-74	-63	-50	-147	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2

Примечание. Несовпадение значений результирующих строк и соответствующих сумм вызвано округлением значений, а также исключением из таблицы подразделов источников финансирования дефицита с незначительными объемами (в пределах нескольких миллиардов рублей).

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Финансирование дефицита федерального бюджета в 2017 г. происходило за счет внутренних источников (1464 млрд руб., или 1,6% ВВП), в то время как сальдо источников внешнего финансирования оказалось отрицательным (-126 млрд руб., -0,1% ВВП), т.е. объемы погашения превысили объемы новых заимствований.

В 2017 г. по сравнению с периодом 2015–2016 гг. покрытие дефицита федерального бюджета осуществлялось приблизительно в равной степени за счет источников по статьям «Государственные ценные бумаги» (около 1123 млрд руб., или 1,2% ВВП) и «Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов» (около 852 млрд руб., или 0,9% ВВП). Сальдо финансовых средств по статье «Иные источники» за 2017 г. оказалось отрицательным и составило порядка -511 млрд руб. (-0,6% ВВП). В результате

роль рублевых государственных облигаций в структуре источников финансирования дефицита федерального бюджета существенно выросла в 2017 г. (они превысили сальдо по статье «Изменение остатков средств...»).

Статья «Изменение остатков средств...» во многом формируется за счет операций, связанных с использованием средств Резервного фонда, за счет которого была покрыта значительная доля дефицита федерального бюджета в 2017 г., в результате чего объем фонда был полностью исчерпан. Однако, учитывая, что объем дефицита оказался заметно ниже планируемых осенью значений¹, а также тот факт, что, по данным Федерального казначейства², движение средств на счетах Резервного фонда осуществлялось лишь в декабре 2017 г. на сумму чуть более 1 трлн руб. (в качестве цели указано финансирование дефицита федерального бюджета), можно предположить, что полное исчерпание средств фонда на 1 января 2018 г. носит отчасти «технический» характер. Это может быть связано с тем, что в рамках внесенных поправок в Бюджетный кодекс³ дальнейшее функционирование (в 2018 г.) Резервного фонда не предусмотрено (правда, при этом законодательные поправки допускали перечисление остатков средств Резервного фонда на счета Фонда национального благосостояния до 1 февраля 2018 г.).

В табл. 19 представлена сложившаяся структура государственного долга Российской Федерации в 2013–2017 гг.

Таблица 19

Государственный долг Российской Федерации

	Номинальное значение, млрд руб.					% ВВП				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Внутренний долг РФ, млрд руб.	5 722	7 241	7 308	8 003	8 690	7,8	9,1	8,8	9,3	9,4
<i>без госгарантий, млрд руб.</i>	4 432	5 476	5 573	6 100	7 247	6,1	6,9	6,7	7,1	7,9
Внешний долг РФ										
млрд руб. по курсу ЦБ	1 822	3 057	3 647	3 106	2 870	2,5	3,9	4,4	3,6	3,1
<i>без госгарантий, млрд руб.</i>	1 450	2 377	2 781	2 395	2 273	2,0	3,0	3,3	2,8	2,5
Итого, млрд руб.	7 544	10 298	10 955	11 109	11 560	10,3	13,0	13,1	12,9	12,6
<i>без госгарантий, млрд руб.</i>	5 882	7 853	8 354	8 495	9 520	8,0	9,9	10,0	9,9	10,3

Источник: Минфин России; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Суммарный объем государственного долга Российской Федерации на конец 2017 г. составил 12,6% ВВП против 12,9% ВВП в конце 2016 г. Снижение государственной задолженности вызвано увеличением объема внутреннего долга на 0,1 п.п. ВВП при снижении внешнего долга (пересчитанного в рублях по курсу ЦБ) на 0,5 п.п. ВВП. Величина государственных гарантий федерального бюджета в 2017 г. составила 2,2% ВВП. Можно отметить, что уже второй год подряд объем госгарантий снижается в долях ВВП. При этом если в 2016 г. объем госгарантий снизился лишь на 0,1 п.п ВВП, то в 2017 г. – уже на 0,8 п.п. ВВП.

В 2017 г. доля рублевого внутреннего долга в совокупном объеме государственного долга Российской Федерации возросла с 72% на начало года до 75% на конец года вследствие существенного роста рыночной составляющей рублевого внутреннего долга – бо-

¹ В соответствии с материалами пояснительной записки к проекту федерального бюджета на 2018–2020 гг. объем дефицита в 2017 г. планировался на уровне -2008,1 млрд руб.

² URL: <http://www.roskazna.ru/finansovye-operacii/svedeniya-o-dvizhenii-sredstv-po-schetam/rezervnyj-fond/>

³ Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

лее чем на 1,1 трлн руб. При этом в 2017 г. Минфин России разместил на внешнем долговом рынке два выпуска еврооблигаций: на 10 лет на сумму примерно 2,4 млрд долл. и на 30 лет на сумму 4,5 млрд долл. Однако эти операции проходили в рамках рефинансирования ранее выпущенных долговых обязательств, что не привело к росту общего объема внешней задолженности федерального бюджета в долларах США.

2.2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

Анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят свое отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. На *рис. 20* представлены данные, отражающие долю налоговых и неналоговых доходов и конечных расходов субъектов Российской Федерации в общей сумме налоговых и неналоговых доходов и конечных расходов бюджетной системы России (консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов).

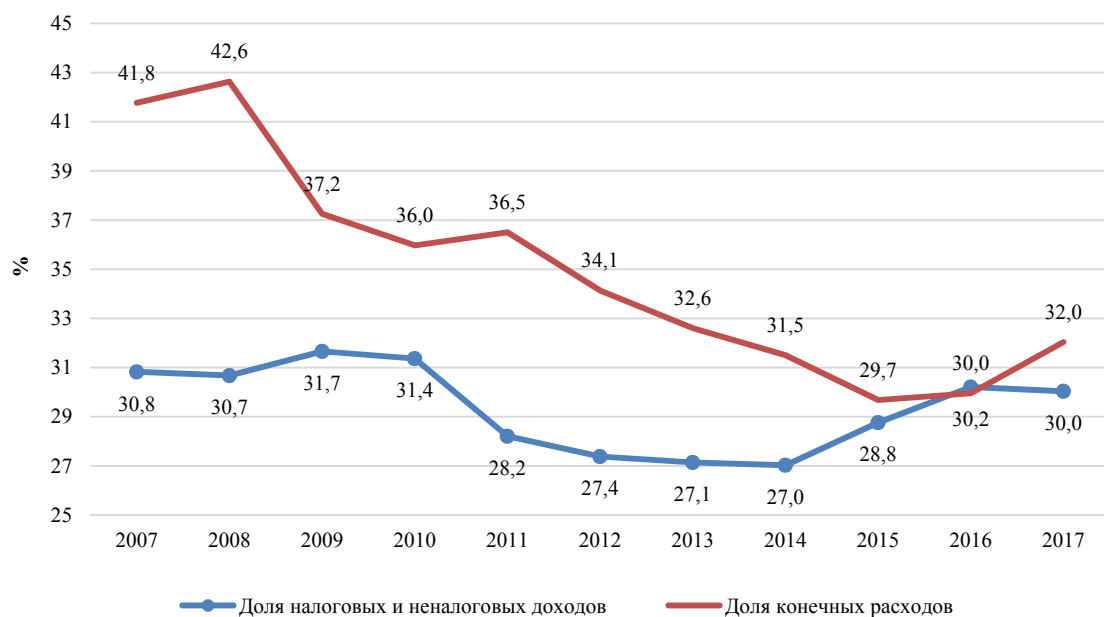


Рис. 20. Доля налоговых и неналоговых доходов, а также расходов субнациональных бюджетов в доходах и расходах бюджетной системы Российской Федерации в 2007–2017 гг.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Из *рис. 20* видно, что в 2014–2016 гг. происходила некоторая децентрализация налоговых и неналоговых доходов, при этом в 2016 г. было достигнуто максимальное соответствие между уровнями доходной и расходной децентрализации. Однако по итогам

2017 г. вновь незначительно выросла степень централизации налоговых и неналоговых доходов, что сопровождалось некоторым ростом региональных расходных обязательств. Так, доля налоговых и неналоговых доходов регионов в налоговых и неналоговых доходах бюджетной системы снизилась с 30,2% в 2016 г. до 30,0% в 2017 г., а доля региональных конечных расходов в расходах бюджетной системы за тот же период выросла с 30,0 до 32,0%.

Рассмотрим более подробно доходную часть субнациональных бюджетов. Динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации представлена в *табл. 20*. В правой части таблицы показан реальный прирост доходов¹.

Таблица 20

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

	Объем доходов (в номинальном выражении), млрд руб.					Реальный прирост, %			
	2013	2014	2015	2016	2017	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016
Доходы, всего	8 165	8 906	9 308	9 924	10 758	-2,0	-7,4	1,2	5,8
Налоговые и неналоговые доходы	6 589	7 177	7 625	8 289	8 986	-2,2	-5,9	3,2	5,8
<i>В том числе налоговые доходы:</i>	<i>5 967</i>	<i>6 493</i>	<i>6 925</i>	<i>7 574</i>	<i>8 205</i>	<i>-2,3</i>	<i>-5,5</i>	<i>3,8</i>	<i>5,7</i>
Налог на прибыль	1 720	1 964	2 108	2 279	2 528	2,6	-5,0	2,6	8,2
НДФЛ	2 499	2 693	2 808	3 019	3 252	-3,2	-7,7	2,0	5,1
Акцизы	491	480	487	662	612	-12,3	-10,2	29,1	-9,8
Налоги на совокупный доход	293	315	348	388	447	-3,4	-2,3	6,0	12,2
Налоги на имущество	901	957	1 069	1 117	1 250	-4,5	-1,2	-0,8	9,2
<i>Неналоговые доходы</i>	<i>622</i>	<i>685</i>	<i>700</i>	<i>715</i>	<i>781</i>	<i>-1,2</i>	<i>-9,4</i>	<i>-3,0</i>	<i>6,5</i>
Трансферты из других бюджетов	1 515	1 671	1 617	1 578	1 703	-1,0	-14,3	-7,4	5,3
Прочие доходы	62	58	66	56	69	-16,1	2,0	-19,2	18,7

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Как видно из данных *табл. 20*, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 г. демонстрируют рост по отношению к уровню 2016 г. на 5,8% в реальном выражении. Таким образом, в динамике региональных доходов с 2016 г. наблюдается повышательная тенденция. Отметим существенный рост поступлений в реальном выражении по налогу на прибыль (8,2%), по налогам на совокупный доход (12,2%), по прочим доходам (18,7%). Впервые за период 2013–2017 гг. увеличился реальный объем межбюджетных трансфертов, поступающих в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (на 5,3% к 2016 г.). Вместе с тем имеет место сокращение поступлений от акцизов (на 9,8% в реальном выражении по сравнению с 2016 г.), однако в связи с невысокой долей акцизов в структуре субфедеральных бюджетов это снижение практически не отражается на динамике общего объема доходов.

Рассмотрим более подробно ситуацию с поступлениями налоговых и неналоговых доходов в региональном разрезе (*табл. 21*).

¹ С поправкой на уровень инфляции в 2017 г. – 2,5%, по данным Росстата.

Таблица 21

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 к предыдущему году											
	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%	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
в номинальном выражении												
Налоговые и неналоговые доходы, всего	5	5	47	16	26	48	5	13	0	3	2	0
Налог на прибыль	35	18	26	29	7	18	3	9	9	5	3	6
НДФЛ	1	1	11	9	72	69	2	5	0	1	0	0
в реальном выражении												
Налоговые и неналоговые доходы, всего	0	3	16	12	49	48	16	18	3	4	2	0
Налог на прибыль	29	18	23	22	11	24	8	8	8	7	6	6
НДФЛ	1	0	4	1	46	72	31	11	1	1	0	0

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Сопоставление изменения объемов основных видов доходных источников региональных бюджетов в 2016 и 2017 гг. позволяет сделать следующие выводы. С 2016 г. вектор динамики региональных доходов в среднем по России изменил направление со спада на рост. При этом темпы роста налоговых поступлений были достаточно высоки: из 78 регионов, имеющих положительную динамику налоговых и неналоговых доходов в 2016 г., у 52 регионов доходы выросли более чем на 10% в номинальном выражении. В реальном выражении доходы выросли у 65 регионов, при этом у 16 из них темп роста превысил 10%. Наибольший вклад в прирост доходов обеспечил налог на прибыль организаций. В 2016 г. поступления по данному налогу в реальном выражении выросли у 68 регионов, при этом темп роста более 25% наблюдался в 29 субъектах Российской Федерации.

В 2017 г. в динамике доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сохранился положительный тренд. Однако после «рывка» 2016 г. темпы роста поступлений в региональные бюджеты стали более умеренными как в номинальном, так и в реальном выражении. В 2017 г. доходы выросли у 69 регионов в номинальном выражении и у 63 регионов – в реальном. Существенно сократился темп поступлений налога на прибыль. Если количество регионов, у которых доходы по налогу на прибыль в реальном выражении выросли, осталось примерно на уровне 2016 г. (64 региона), то количество регионов с темпом роста поступлений по налогу на прибыль свыше 25% сократилось с 29 до 18.

Необходимо отметить увеличение числа регионов, демонстрирующих рост поступлений по НДФЛ в реальном выражении. В 2016 г. число таких регионов составляло 51, в 2017 г. оно выросло до 73. В 2016 г. поступления по НДФЛ снижались в реальном выражении у 33 регионов. В 2017 г. число таких регионов сократилось до 12.

Наилучшую динамику налоговых и неналоговых доходов в 2017 г. продемонстрировали Республика Крым (47%¹), Ненецкий автономный округ (43%), Республика Калмыкия (29%), Белгородская (26%) и Кемеровская (26%) области. Все перечисленные регионы стали лидерами роста благодаря увеличению поступлений налога на прибыль. При этом в указанных регионах темпы роста поступлений налога на прибыль в 2017 г. были

¹ Здесь и далее – в номинальном выражении.

экстремально высокими: 239% в Республике Калмыкия (в 2016 г. рост поступлений по данному налогу составил 26%), 222% в Республике Крым (в 2016 г. имел место спад поступлений на 18%), 108% в Ненецком автономном округе (в 2016 г. – сокращение на 55%), 99% в Белгородской области (рост на 5% в 2016 г.), 97% в Кемеровской области (рост на 11% в 2016 г.) Обратим внимание, что из регионов, лидировавших по росту поступлений налога на прибыль в предыдущем году, свои позиции сохранила только Республика Тыва (139% в 2016 г. и 70% в 2017 г.). В Республике Ингушетия прирост поступлений налога на прибыль составил 100% в 2016 г., а в 2017 г. имеет место сокращение данного показателя на 10%.

По отдельным регионам наблюдается значительное снижение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета. Так, налоговые и неналоговые доходы Чукотского автономного округа и Сахалинской области сократились на 22 и 17% соответственно по сравнению с уровнем предыдущего года, доходы Кабардино-Балкарской Республики – на 15%. Отметим также сокращение налоговых и неналоговых доходов Ханты-Мансийского автономного округа, которое продолжается с 2016 г. (-9% в 2016 г. и -7% в 2017 г.).

Таким образом, в 2017 г. по сравнению с 2016 г. наблюдаются более сдержанные темпы роста поступлений в региональные бюджеты по суммарным налоговым и неналоговым источникам и по налогу на прибыль. Вместе с тем имеет место рост доходов от НДС в реальном выражении, что косвенно свидетельствует о росте доходов населения.

Проанализируем изменения, которые произошли в расходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 г. (табл. 22).

Таблица 22

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

	% к итогу		% ВВП		Изменение	
	2016	2017	2016	2017	в номинальном выражении, %	п.п. ВВП
Общегосударственные вопросы	6,3	6,1	0,73	0,71	5,2	-0,02
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,1	1,1	0,13	0,13	3,1	0,00
Национальная экономика	20,2	21,2	2,33	2,49	14,3	0,16
В том числе:						
сельское хозяйство и рыболовство	2,8	2,5	0,32	0,29	-1,9	-0,03
транспорт	4,4	5,2	0,51	0,61	28,2	0,10
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	8,7	8,8	1,01	1,03	9,4	0,02
другие вопросы в области национальной экономики	2,3	2,6	0,27	0,31	24,1	0,04
Жилищно-коммунальное хозяйство	9,4	10,4	1,09	1,22	20,5	0,13
Охрана окружающей среды	0,2	0,3	0,03	0,03	25,2	0,00
Образование	25,6	24,9	2,96	2,92	5,6	-0,04
В том числе:						
дошкольное образование	6,8	6,7	0,79	0,78	6,5	-0,01
общее образование	14,7	12,2	1,70	1,43	-10,0	-0,27
среднее профессиональное образование	1,9	1,9	0,22	0,22	6,0	0,00
другие вопросы в области образования	1,2	1,3	0,14	0,15	11,9	0,01
Культура, кинематография	3,4	3,8	0,40	0,45	20,5	0,05
Здравоохранение	12,9	7,8	1,49	0,92	-33,9	-0,57
Социальная политика	16,6	20,4	1,93	2,40	33,4	0,47
Физическая культура и спорт	2,1	2,3	0,25	0,28	19,8	0,03
Средства массовой информации	0,4	0,4	0,05	0,05	1,9	0,00
Обслуживание государственного и муниципального долга	1,5	1,2	0,18	0,15	-12,9	-0,03
Расходы, всего	100,0	100,0	11,57	11,74	8,8	0,17

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Из *табл. 22* можно сделать вывод, что функциональная структура региональных расходов в 2017 г. изменилась по сравнению с предыдущим годом незначительно. Следует отметить рост расходов на национальную экономику в части транспорта (при сокращении расходов на сельское хозяйство), а также сокращение расходов на социальную сферу, особенно в части общего образования. Значительное сокращение расходов на здравоохранение и рост расходов на социальную политику большей частью (но не полностью) объясняются техническими причинами: начиная с 2017 г. страховые взносы, уплачиваемые регионами за неработающее население, стали отражаться по разделу «Социальная политика», в то время как в 2016 г. большинство регионов отражало их по разделу «Здравоохранение». В целом же в 2016–2017 гг. изменения структуры региональных расходов имели те же тренды, что и в предыдущем периоде.

Далее рассмотрим динамику основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в долях ВВП (*табл. 23*).

Таблица 23

Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации, % ВВП

	2013	2014	2015	2016	2017
Доходы	11,16	11,24	11,16	11,55	11,68
В том числе:					
налог на прибыль	2,35	2,48	2,53	2,65	2,75
НДФЛ	3,42	3,40	3,37	3,51	3,53
трансферты из ФБ	2,03	2,03	1,92	1,82	1,68
Расходы	12,04	11,81	11,37	11,57	11,74
Дефицит (-)/профицит (+)	-0,88	-0,57	-0,21	-0,01	-0,06

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Из данных *табл. 23* видно, что в долях ВВП на протяжении последних трех лет растут как доходы субнациональных бюджетов в целом, так и поступления НДФЛ и налога на прибыль. При этом трансферты из федерального бюджета на протяжении 2013–2017 гг. продолжают сокращаться. Расходы субнациональных бюджетов растут начиная с 2016 г. Дефицит бюджета в 2016 г. достиг пятилетнего минимума, однако в 2017 г. несколько вырос. Рассмотрим подробнее ситуацию, сложившуюся с результатом исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ (дефицит/профицит), в разрезе регионов (*табл. 24*).

Таблица 24

Исполнение (дефицит/профицит) консолидированных бюджетов субъектов РФ

Год	Количество субъектов РФ, исполнивших бюджет	
	с дефицитом	с профицитом
2013	77	6
2014	74	11
2015	76	9
2016	56	29
2017	47	38

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Данные в региональном разрезе свидетельствуют о повышении сбалансированности консолидированных бюджетов большинства субъектов РФ. Таким образом, рост совокупного дефицита связан со значительным ухудшением ситуации в отдельных регионах на фоне усиления бюджетной сбалансированности в большинстве регионов.

Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета регионам сократился в 2017 г. по сравнению с 2016 г. как в номинальном выражении (-1,5 %), так и в долях ВВП (-0,15 п.п. ВВП) (табл. 25). Это снижение затронуло все виды целевых межбюджетных трансфертов, а также дотации на обеспечение сбалансированности. При этом наблюдается рост общего объема дотаций, поскольку увеличение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (+0,07 п.п. ВВП) компенсирует сокращение дотаций на обеспечение сбалансированности (-0,03 п.п. ВВП). Наибольшее снижение как в номинальном выражении, так и в долях ВВП произошло по субсидиям, причем особенно существенное снижение коснулось субсидий на поддержку национальной экономики. Эти изменения отразились и на структуре федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов РФ. Так, в 2017 г. по сравнению с 2016 г. на 5 п.п. снизилась доля субсидий, а доля дотаций, напротив, выросла на 7,3 п.п.

Таблица 25

Трансферты бюджетам субъектам Российской Федерации из федерального бюджета

	2015		2016		2017		Прирост в 2017 к уровню 2016	
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	номинальный, %	п.п. ВВП
Трансферты регионам, всего	1603,7	100,0	1567,8	100,0	1543,5	100,0	-1,5	-0,15
Дотации	651,0	40,6	656,2	41,9	759,0	49,2	15,7	0,06
В том числе:								
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	487,7	30,4	513,7	32,8	614,5	39,8	19,6	0,07
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	152,4	9,5	131,7	8,4	113,8	7,4	-13,6	-0,03
Субсидии	400,2	25,0	356,5	22,7	273,2	17,7	-23,4	-0,12
В том числе:								
субсидии на развитие национальной экономики	258,2	16,1	231,9	14,8	106,1	6,9	-54,2	-0,15
Субвенции	336,6	21,0	334,3	21,3	326,1	21,1	-2,4	-0,03
Иные межбюджетные трансферты	216,0	13,5	220,8	14,1	185,2	12,0	-16,1	-0,06

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Изменение объема субвенций свидетельствует о снижении зависимости субнациональных бюджетов в части исполнения делегированных полномочий. В то же время в 2017 г. количество субвенций составило 30, т.е. осталось тем же, что и в 2016 г. Из них 10 субвенций предоставляются Республике Крым и г. Севастополю, причем отдельные субвенции дублируют те, которые предоставляются прочим субъектам Российской Федерации.

Формально в 2017 г. было предоставлено 79 субсидий. Однако субсидии, выделяемые за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации, стали отражаться в бюджете отдельными строками, что искусственно завышает число предоставляемых субсидий. Если учитывать только цели предоставления субсидий без источника их выделения, то число субсидий составило 66 (в 2016 г. – 98). Государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными

финансами» (далее – ГП «Развитие федеративных отношений...») предусмотрено сокращение количества субсидий в 2017 г. до 60. Таким образом, в 2017 г. количество субсидий было существенно оптимизировано (прежде всего за счет консолидации субсидий в сфере сельского хозяйства), однако плановое значение достигнуто не было.

Объем иных межбюджетных трансфертов сократился как в номинальном выражении, так и в долях ВВП, что с учетом недостаточной прозрачности и формализованности их распределения следует оценить положительно.

Одним из приоритетов бюджетной политики по-прежнему является сокращение доли целевой финансовой помощи. В целом доля дотаций в федеральных трансфертах субъектам РФ выросла, при этом выполнен соответствующий показатель ГП «Развитие федеративных отношений...» (табл. 26). В 2017 г. показатель выполняется, даже если учесть, что дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, по сути, в большей степени относятся к субсидиям, чем к дотациям.

Следует отметить, что рост доли дотаций в структуре межбюджетных трансфертов регионам в 2017 г., в отличие от 2016 г., обеспечивается не только сокращением целевой межбюджетной помощи, но и существенным увеличением объема нецелевых трансфертов.

Таблица 26

Динамика доли дотаций в межбюджетных трансфертах

Показатель	2015	2016	2017
Доля дотаций в межбюджетных трансфертах в соответствии с Государственной программой (план), %	40,0	41,0	46,0
Доля дотаций в межбюджетных трансфертах (оценка), %	40,6	41,9	49,2
Доля дотаций в межбюджетных трансфертах без учета дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы (оценка), %	36,9	39,9	46,6

Источник: Федеральное казначейство; Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»; расчеты Института Гайдара.

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. 27).

Таблица 27

Коэффициент вариации доходов консолидированных региональных бюджетов (на душу населения с учетом индекса бюджетных расходов), %

Год	Налоговые доходы	Налоговые доходы и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Налоговые доходы, дотации, субсидии
2013	63,7	55,3	48,1
2014	59,0	51,2	49,9
2015	66,1	60,3	56,0
2016	55,6	42,1	37,3
2017	55,8	41,3	37,7

Источник: Федеральное казначейство; Минфин России; расчеты Института Гайдара.

Как видно из табл. 27, в 2017 г. по сравнению с предыдущим годом несколько увеличилась дифференциация налоговых доходов субнациональных бюджетов. При этом усилился выравнивающий эффект от предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, что связано с ростом общего объема дотаций на

выравнивание и усилением выравнивающих свойств методики их распределения, и снизился выравнивающий эффект после предоставления дотаций и субсидий, что связано со снижением общего объема межбюджетных субсидий и прочих дотаций.

Дефицит и долг на региональном уровне

В табл. 28 представлена структура источников финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2013–2017 гг.

Таблица 28

Источники финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд руб.

	2013	2014	2015	2016	2017
Источники финансирования дефицита – итого	642,0	447,8	171,6	12,6	51,9
Источники внутреннего финансирования дефицита	642,8	447,8	171,6	40,8	51,9
Государственные (муниципальные) ценные бумаги	77,6	-9,2	-5,8	32,0	97,0
Кредиты кредитных организаций	282,6	217,4	101,6	-102,6	-126,3
Бюджетные кредиты	43,0	169,3	167,4	181,6	19,7
Изменение остатков средств	98,1	19,2	77,4	-32,0	-21,2
Иные источники	139,3	52,2	-168,9	-37,6	83,4
Источники внешнего финансирования дефицита	-0,8	0,0	0,0	-28,2	0,0

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Как видно из приведенных данных, в целом по консолидированным бюджетам субъектов РФ ситуация оставалась, как и годом ранее, более благоприятной, чем в 2012–2015 гг.: дефицит бюджетов составил лишь 51,9 млрд руб., что существенно ниже значений за 2012–2015 гг. В то же время тренд на сокращение номинального объема дефицита изменился – он увеличился более чем в 3 раза в номинальном выражении.

Сальдо по банковским кредитам в 2017 г. оказалось отрицательным и, более того, существенным по абсолютному объему (-126,3 млрд руб.), т.е. объем погашения превысил объем новых кредитов. При этом сальдо по бюджетным кредитам, напротив, оказалось положительным (19,7 млрд руб.), однако в отличие от предыдущего года существенно меньшим по объему, чем сальдо по коммерческим кредитам. Эти цифры отражают смену приоритетов в политике федерального центра в отношении бюджетных кредитов: объем выдачи новых кредитов существенно сократился, по ранее выданным были приняты решения о реструктуризации. Министерство финансов Российской Федерации в декабре 2017 г. заключило с 73 субъектами РФ 410 дополнительных соглашений, предусматривающих погашение бюджетных кредитов в 2018–2019 гг. в объеме 5% суммы задолженности ежегодно, в 2020 г. – в объеме 10% суммы задолженности, в 2021–2024 гг. – равными долями по 20% ежегодно. Бюджетный эффект в виде снижения объема необходимых к возврату бюджетных кредитов регионов в 2018–2019 гг. составит, по оценкам Минфина, до 418 млрд руб. (в том числе в 2018 г. – 238 млрд руб. и в 2019 г. – 180 млрд руб.). В целом данные изменения имеют положительный характер, поскольку постоянная и масштабная выдача бюджетных кредитов широкому кругу регионов лишь приводила к искусственному наращиванию регионального долга и к снижению прозрачности межбюджетных отношений.

В то же время в условиях снижения доступности дешевого бюджетного кредитования повысилась роль ценных бумаг, сальдо по которым оказалось положительным второй год подряд (97,0 млрд руб.) и при этом, в отличие от 2016 г., существенно превысило сальдо по бюджетным кредитам.

В целом динамика регионального долга в долях ВВП за 2012–2015 гг. показывала устойчивую тенденцию к росту – с 2,38% ВВП на конец 2013 г. до 2,78% ВВП на конец 2015 г. (табл. 29). Объем долга муниципальных образований за этот же период немного снизился – с 0,50 до 0,44% ВВП.

Таблица 29

Объемы государственного и муниципального долга субнациональных бюджетов, % ВВП

	2013	2014	2015	2016	2017	Прирост 2017 к 2016
Объем государственного долга субъектов Российской Федерации	2,38	2,64	2,78	2,74	2,51	-0,22
Объем долга муниципальных образований	0,50	0,46	0,44	0,42	0,40	-0,02

Источник: Минфин России; Росстат; расчеты Института Гайдара.

В 2017 г. наметился тренд по снижению объемов долга субъектов РФ: по итогам 2016 г. объем долга снизился на 0,16 п.п. ВВП, а по итогам 2017 г. уже на 0,22 п.п. ВВП – до 2,51% ВВП. При этом впервые объем долга снизился не только в долях ВВП, но и в абсолютном выражении: на 37,8 млрд руб., или на 1,6% (в 2016 г. в номинальном выражении объем долга все же немного увеличился на 1,5%, или на 35 млрд руб.). На муниципальном уровне продолжился тренд на снижение объема долга в долях ВВП на 0,02 п.п. – до 0,40% ВВП (при этом в номинальном выражении был зафиксирован незначительный рост на 3,6 млрд руб., или на 1,0%).

Таким образом, в 2017 г. в рамках совместной работы Минфина России и властей субъектов РФ удалось закрепить тренд на прекращение накапливания значительных объемов долга на субнациональном уровне, а также были приняты решения в отношении уже накопленных регионами бюджетных кредитов. В целом это должно способствовать повышению определенности «правил игры» и прозрачности межбюджетных отношений. В то же время остаются вопросы по обеспечению средне- и долгосрочной устойчивости региональных бюджетов в условиях продолжения тренда на снижение объема трансфертов из федерального бюджета и практического прекращения выдачи новых бюджетных кредитов. Насколько регионам хватит финансовых средств, в том числе для полного выполнения показателей майских указов президента, покажет 2018 г.

Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты

3.1. Восстановление рынка акций¹

В 2017 г. российский рынок акций в очередной раз подтвердил, что он является одним из самых волатильных в мире. В отличие от 2016 г., когда российский рынок акций стал рекордсменом по доходности среди 36 анализируемых фондовых рынков, в 2017 г. он оказался в числе аутсайдеров. За год индекс РТС вырос всего на 0,1% по сравнению с 52,3% в 2016 г., а индекс ММВБ (индекс МосБиржи)² закончил год с отрицательной доходностью в размере 5,5%, в то время как в предшествующем году он вырос на 26,8% (рис. 1). Разница в динамике двух российских индексов с одинаковым портфелем эмитентов заключается в том, что при ослаблении курса доллара в рублях валютный индекс РТС показывает более высокую доходность, чем рублевый индекс МосБиржи.

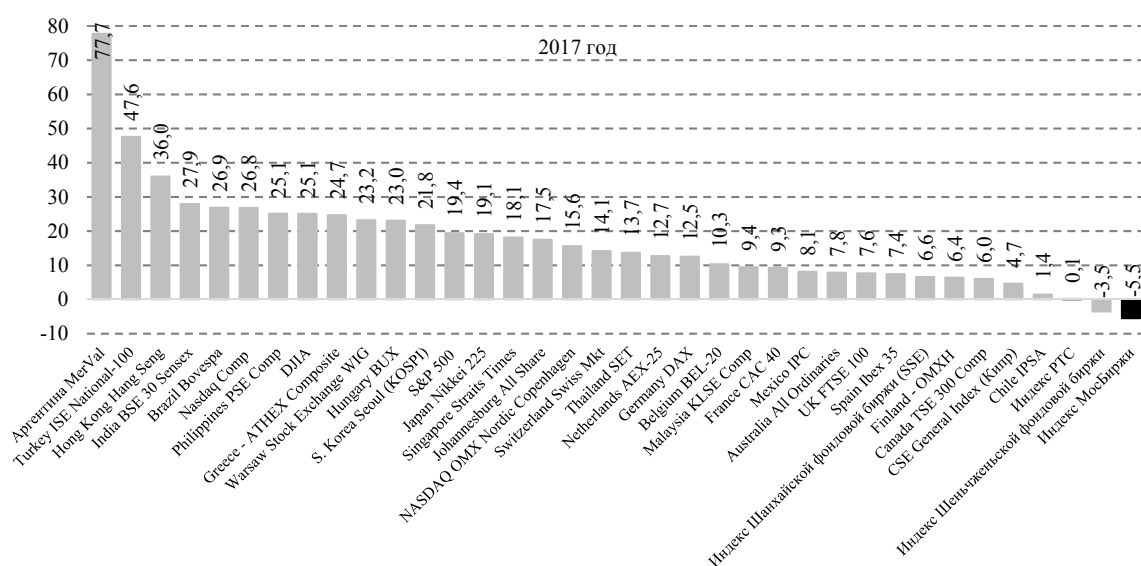


Рис. 1. Доходность 36 мировых фондовых индексов на крупнейших биржах в 2017 г., % годовых

Источник: расчеты автора по данным Factiva и The Wall Street Journal.

¹ Автор разделов 3.1–3.8: А. Абрамов, РАНХиГС.

² С 27 ноября 2017 г. Московская биржа изменила название индекса ММВБ на индекс МосБиржи.

После глобального финансового кризиса 2008 г. рынок акций российских эмитентов не восстановился в полной мере, что проявляется в отрицательной накопленной доходности индекса РТС как валютного эквивалента стоимости долгосрочных сбережений. За 11 лет, прошедших от предкризисного 2007 г. по 2017 г., среднегеометрическая доходность индекса РТС составила -6,6% годовых (рис. 2). Из 36 индикаторов фондовых рынков разных стран более низкую доходность, чем индекс РТС, показали лишь фондовые индексы Греции и Кипра, находившиеся в эпицентре финансового кризиса зоны евро в начале 2010-х годов. За тот же период индекс МосБиржи показал позитивную среднюю доходность в размере 1,1% годовых во многом благодаря фактору ослабления курса рубля на длинных временных горизонтах.

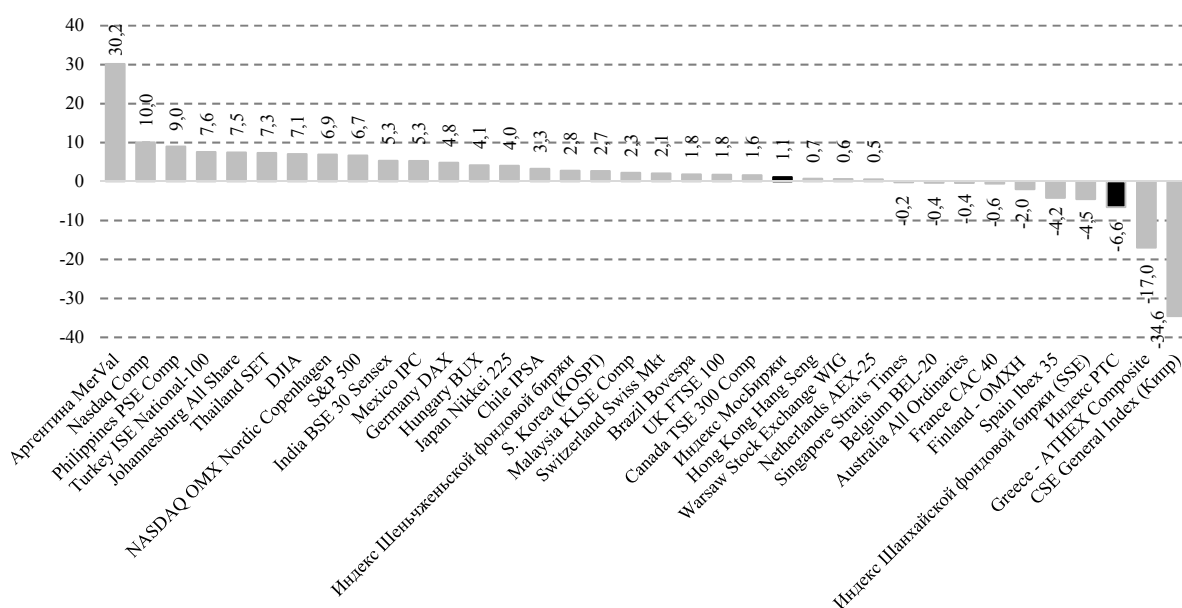


Рис. 2. Среднегеометрическая доходность (CAGR) 36 мировых фондовых индексов на крупнейших биржах в 2007–2017 гг., % годовых

Источник: расчеты автора по данным Factiva и The Wall Street Journal.

Низкие темпы восстановления российских фондовых индексов после кризиса 2008 г. обусловлены структурными проблемами российской экономики, ее зависимостью от внешних цен на сырьевые ресурсы. Это отчетливо проявляется при сравнении сценариев восстановления внутреннего фондового рынка после кризиса 1997–1998 гг., имевшего циклический характер, и 2008 г., когда кризис был структурным. Формально оба кризиса протекали по схожему сценарию: обвал индексов из-за падения цен на нефть, девальвация рубля и отток иностранного спекулятивного капитала, а затем их восстановление по мере роста цен на нефть, стабилизация курса уже ослабленного рубля и возвращение иностранных портфельных инвестиций. Однако после кризиса конца 1990-х восстановление индексов произошло относительно быстро, а с 2008 г., спустя 10 лет, индекс РТС не восстановился до сих пор. Проблема в том, что из-за объективных причин (технологии добычи сланцевой нефти и газа, прогресс энергосбережения и др.) цена на нефть так и не восстановилась до предкризисного уровня, а по некоторым оценкам, не восстановится

и в обозримой перспективе¹. Соответственно условием роста российского фондового рынка и его полноценного восстановления стали структурная реформа российской экономики и качественное изменение инвестиционного климата.

Два рассмотренных выше сценария восстановления российских фондовых индексов иллюстрируются на рис. 3 и 4. После спада 1998 г. рублевый индекс ММВБ восстановился всего за 8 месяцев, чему во многом способствовала 5-кратная девальвация рубля (рис. 3). Индекс РТС восстанавливался почти 5 лет (58 месяцев) по мере восстановления нефтяных цен. Полное восстановление российского фондового рынка произошло лишь ко второй половине 2003 г., что совпало с присвоением России инвестиционных суверенных рейтингов агентством Moody's 8 октября 2003 г., позднее подтвержденных аналогичными решениями Fitch 17 ноября 2004 г. и S&P 31 января 2005 г. Инвестиционные рейтинги стимулировали приток иностранных портфельных инвестиций и заемных средств.

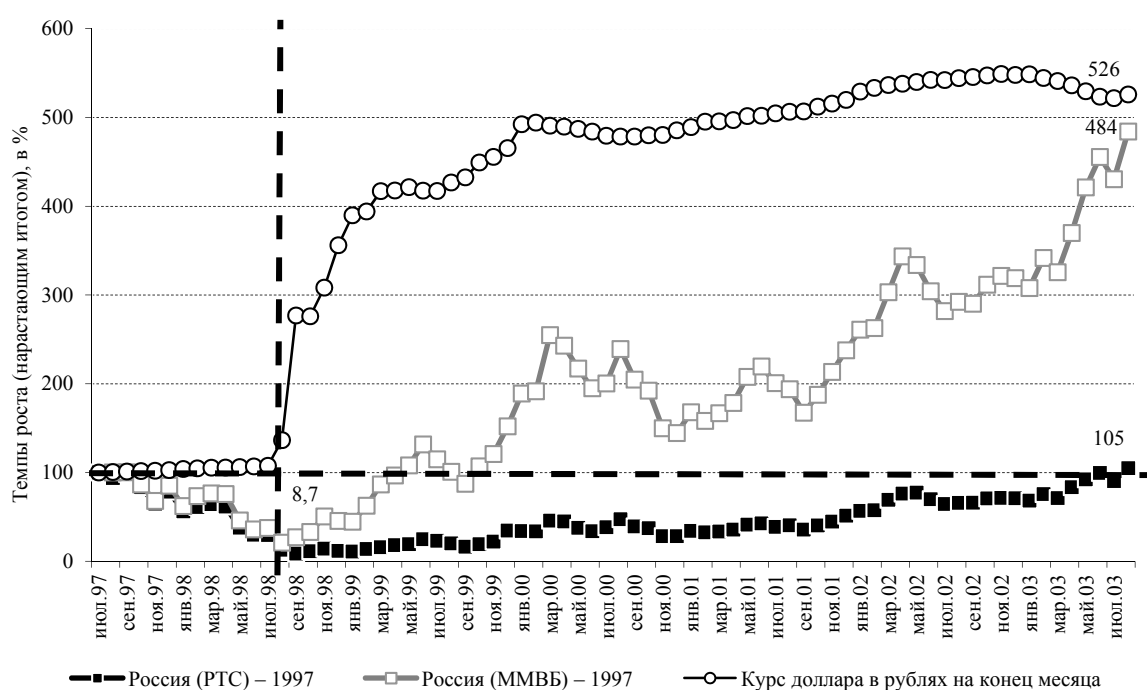


Рис. 3. Темпы роста курса доллара, индекса РТС и индекса ММВБ в 1997–2003 гг. (июль 1997 г. = 100%)

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

По отношению к значению в июне 2008 г. индекс ММВБ (МосБиржи) восстановился за 7,5 года, или 92 месяца; индекс РТС по прошествии почти 10 лет, или 115 месяцев, по состоянию на 31 марта 2018 г. восстановился всего на 50,8% (рис. 4). На слабый рост

¹ В ближайшие годы цены на нефть будут сохраняться на умеренном уровне длительный период времени, демонстрируя, по словам ректора РАНХиГС В. Мау, «новую нефтяную реальность» (см.: Мау В. Вспомнить 1980-е // Ведомости. 16 февраля 2016 г.). Международное энергетическое агентство допускает, что с учетом фактора роста добычи сланцевой нефти и роста индустрии электромобилей цена нефти до 2040 г. может удерживаться на уровне 50–70 долл. США за баррель (см.: IEA. World Energy Outlook 2017. Краткий обзор, русская версия. С. 9).

обоих индексов повлияло медленное восстановление нефтяных цен. Кроме того, задержка восстановления рублевого индекса ММВБ после 2008 г. в отличие от сценария кризиса 1997–1998 гг. объясняется более умеренным уровнем ослабления рубля за последнее 10-летие по сравнению с шоковой девальвацией конца 1990-х. За период с мая 2008 г. по март 2018 г. курс рубля обесценился в 2,4 раза по сравнению с 5-кратной девальвацией прежде.

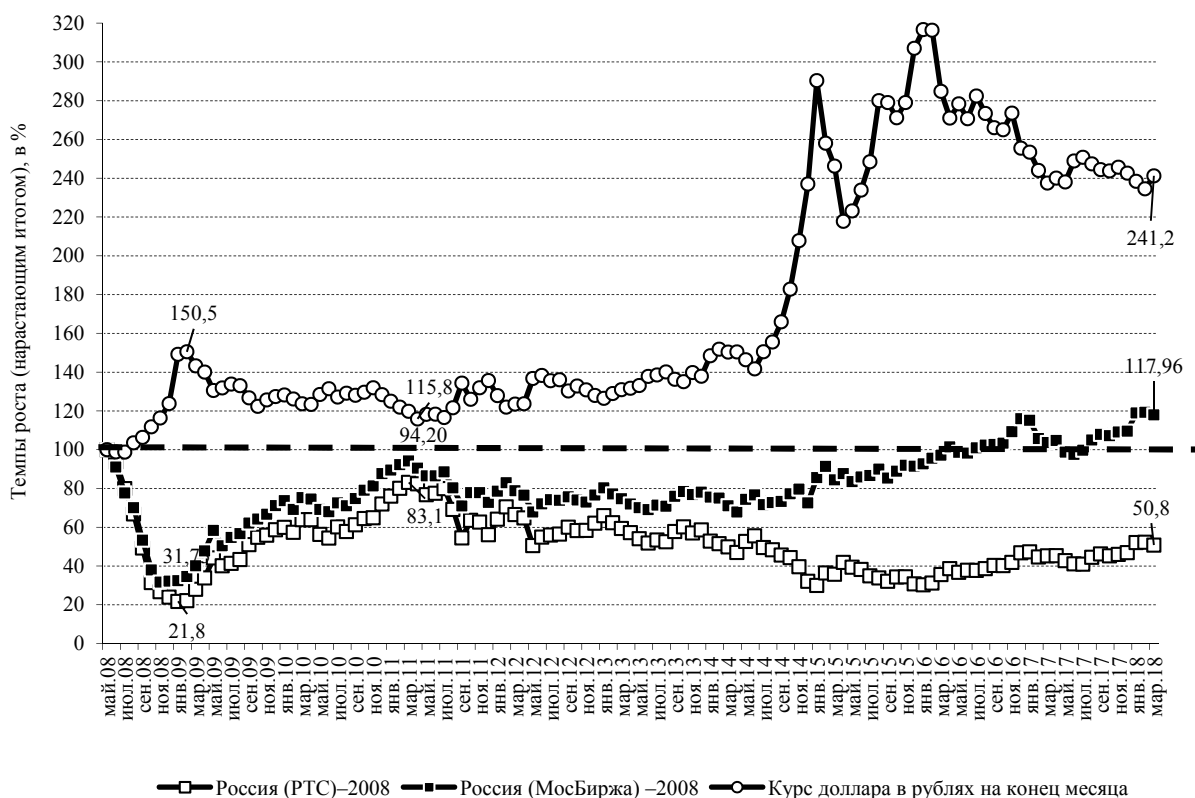


Рис. 4. Темпы роста курса доллара, индексов РТС и ММВБ с мая 2008 г. по март 2018 г. (май 2008 г. = 100%)

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

Как показано на рис. 5, после кризиса 1997–1998 гг. при снижении цены на нефть до 31,1% от предкризисного пика в декабре 1996 г. ее полное восстановление заняло 3 года, или 36 месяцев. По состоянию на март 2018 г. за 115 месяцев (9,6 года), прошедших после достижения ценой нефти Brent максимума в размере 133,90 долл. за баррель в июле 2008 г., ее текущая цена остается на уровне лишь 40,7% от этого максимума. При отсутствии заметных сдвигов в структурной реформе российской экономики стагнация цен на нефть во многом предопределяет медленные темпы восстановления индекса РТС.

На фоне крупнейших краткосрочных финансовых кризисов в мире (в США в 1987, 2000 и 2007 гг., в Мексике в 1994 г., в Индонезии, Бразилии и России в 1997–1998 гг.), продолжавшихся 5–6 лет, спад и постепенное восстановление индекса РТС, длящиеся 118 месяцев (9,8 года), уже стали рекордными (рис. 6). Данный кризис в России, как и в некоторых других развивающихся странах, приобрел черты среднесрочного.

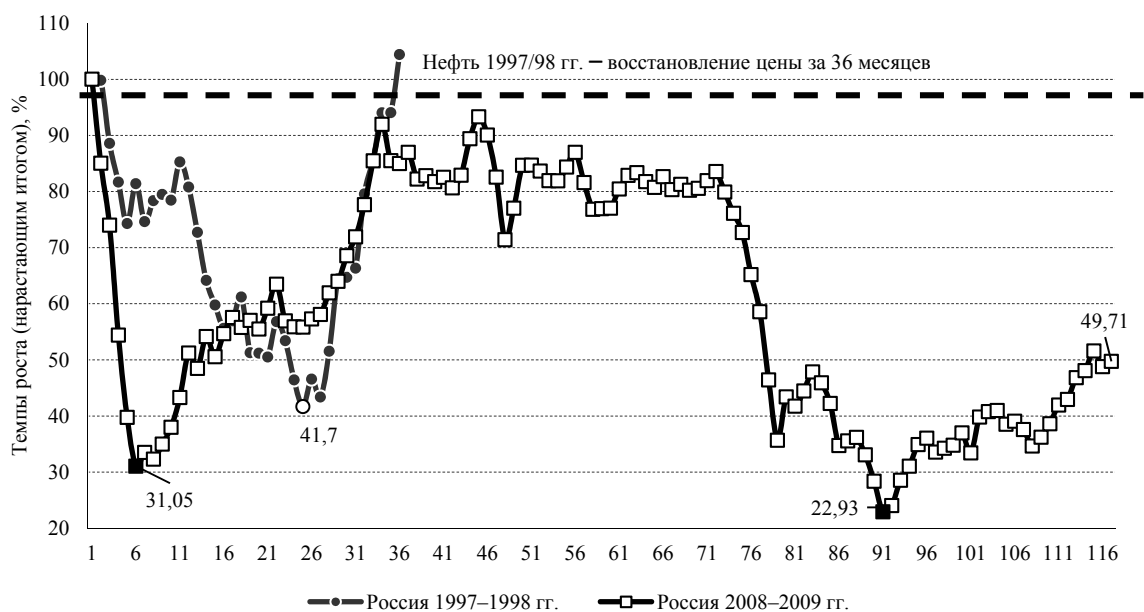


Рис. 5. Темпы роста цены нефти Brent во время финансовых кризисов в России (пик цены = 100%) на март 2018 г.

Источник: расчеты автора по данным IFS МВФ и Международного энергетического агентства.

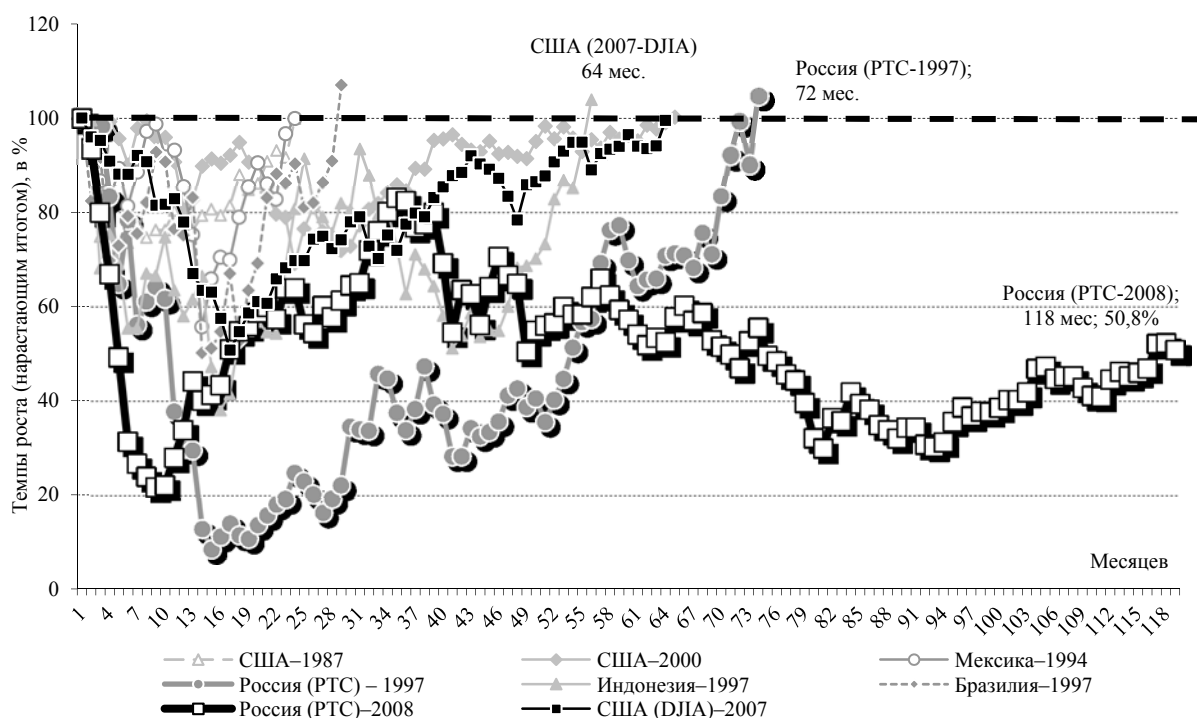


Рис. 6. Глубина и продолжительность краткосрочных финансовых кризисов в мире на февраль 2017 г. (пик = 100%)

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, ресурсов Factiva и www.finance.yahoo.com

W-образная траектория восстановления индекса характерна для стран, где финансовые кризисы были связаны со структурными диспропорциями в экономике, такими как кризис в Южной Корее в 1989 г. и в США на рынке акций инновационных компаний в 2000 г. (рис. 7). Данные кризисы длились соответственно 183 и 177 месяцев, однако в настоящее время значения обоих упомянутых фондовых индексов находятся выше их максимальных докризисных уровней. Как показано на графике, текущая траектория индекса РТС, который за 118 месяцев после мая 2008 г. достиг 50,8% от значения 10-летней давности, во многом повторяет траекторию восстановления индексов KOSPI и NASDAQ.

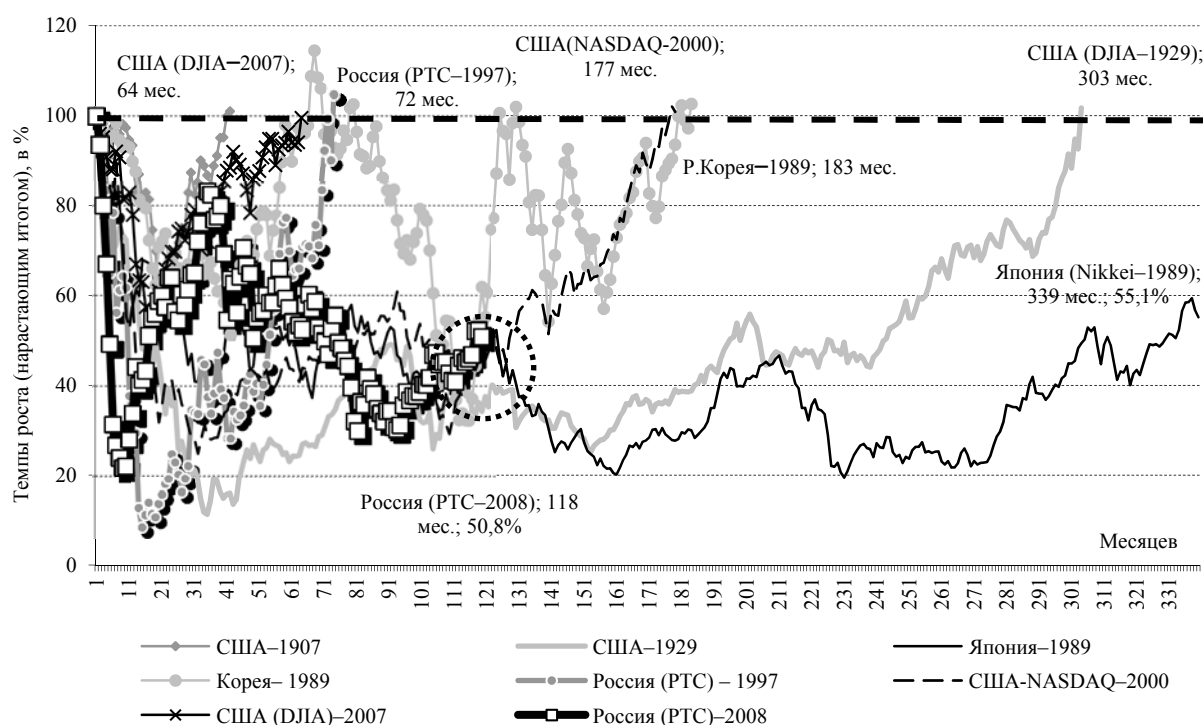


Рис. 7. Глубина и продолжительность долгосрочных финансовых кризисов в мире по состоянию на февраль 2017 г. (пик = 100%)

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, ресурсов Factiva и www.finance.yahoo.com

Самыми долгосрочными кризисами в истории фондового рынка являются спад американского рынка акций, порожденный Великой депрессией 1929–1933 гг., а также кризис акций японских компаний начиная с 1989 г. Восстановление фондового индекса Доу – Джонса Индастриал Эвередж (Dow Jones Industrial Average, DJIA) в США после Великой депрессии продолжалось 303 месяца, или 25,3 года. В 2015 г. данный антирекорд был побит японским индексом NIKKEI-225, который по состоянию на март 2018 г. не может восстановиться в течение 339 месяцев, или немногим более 28 лет. Его значение в марте 2018 г. составляло лишь 55,1% от максимального ежемесячного значения пика 1989 г.

Как показано на рис. 7 (см. область, обведенную пунктирной линией), текущее значение индекса РТС находится на развилке восстановления по траектории среднесрочных кризисов индексов NASDAQ или KOSPI, либо скатывания на японский сценарий, когда восстановление фондового индекса страны длится неопределенно долгое время. При

среднесрочных кризисах рынки восстанавливаются по мере постепенного разрешения лежащих в их основе структурных проблем: в Южной Корее – восстановления внутренней финансовой стабильности банков, нефинансовых компаний и домашних хозяйств; в США – прихода новой волны роста инноваций и инвестиций в них. Долгосрочный сценарий кризиса характеризуется тем, что накопившиеся структурные проблемы по разным причинам не находят решения в рамках экономической политики государства. В этом смысле существует риск трансформации траектории восстановления индекса РТС на сценарий долгосрочного кризиса, поскольку накопившиеся в экономике России структурные проблемы решаются пока медленно.

В группе стран БРИКС проблема медленного восстановления фондового рынка, помимо России, характерна и для Китая (рис. 8). Индексы Йоханнесбургской фондовой биржи (JTOPI), индийского фондового рынка (BSE Sensex) и бразильский Ibovespa восстановились соответственно за 44, 70 и 114 месяцев. В 2016 г. к списку восстановившихся фондовых индексов стран БРИКС добавился российский фондовый индекс МосБиржи. Индекс Шанхайской фондовой биржи (Китай) после спада с ноября 2007 г. за 125 месяцев достиг лишь 53,2% предкризисного пика. Схожая динамика восстановления индексов РТС и Shanghai Composite обусловлена рядом обстоятельств. Цены акций в обоих индексах выражены в относительно стабильных валютах – долларах и юанях, что не позволяет использовать в качестве рычага роста данных индексов фактор девальвации локальных валют, как это имело место в случаях с индексами JTOPI, BSE Sensex, Ibovespa и МосБиржи. В то же время, как и в случае с индексом РТС, китайский Shanghai Composite отражает структурные проблемы – в частности, наличие плохих долгов в балансах крупнейших финансовых компаний страны – наряду с принимаемыми руководством Китая мерами по ужесточению регулирования внутреннего финансового рынка.

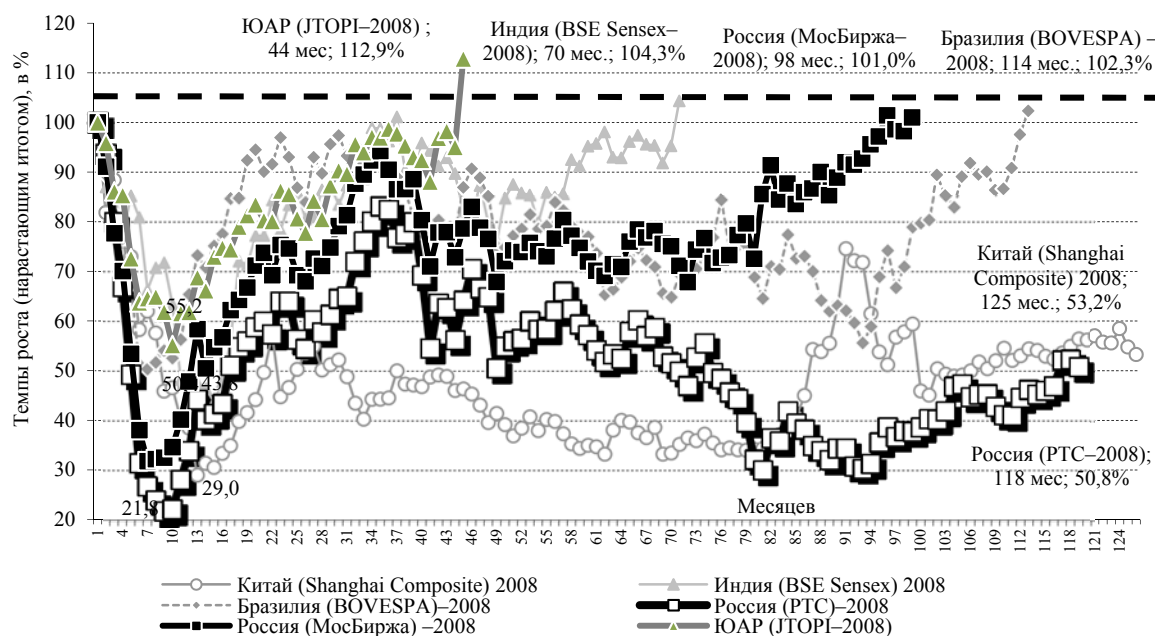


Рис. 8. Глубина и продолжительность текущего финансового кризиса в странах БРИКС на февраль 2017 г. (пик = 100%)

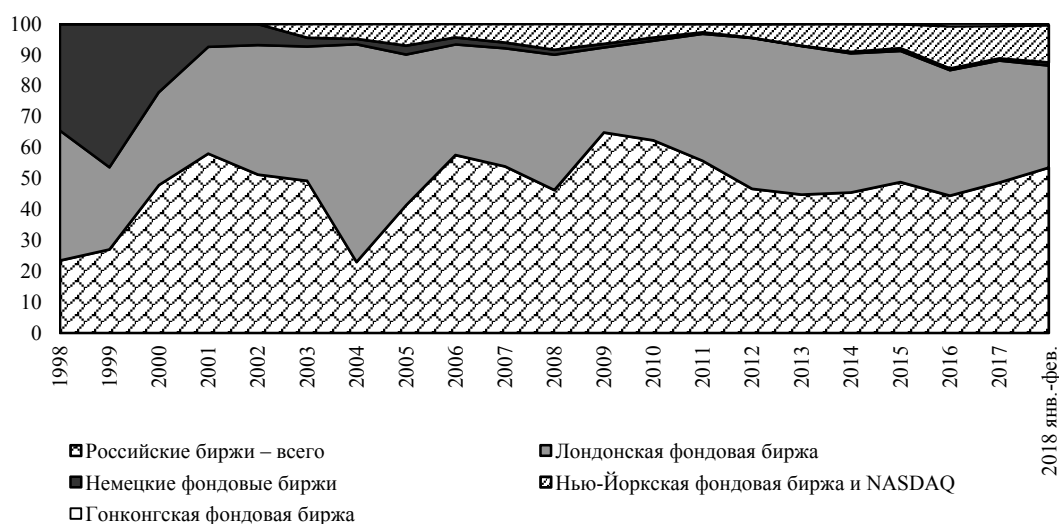
Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, ресурсов Factiva и www.finance.yahoo.com

Таким образом, медленное восстановление российского рынка акций в посткризисное 10-летие во многом является следствием проблем, накопившихся в российской экономике, и нестабильности валютного курса. Однако существенное влияние на рынок акций также оказывают внутренние факторы его развития.

3.2. Рынок акций

2017 г. был отмечен важными позитивными событиями на внутреннем рынке акций: по сравнению с предшествующим годом произошло оживление сектора IPO-SPO; повысилась активность на рынке населения, прежде всего благодаря индивидуальным инвестиционным счетам; были приняты базовые стандарты осуществления брокерской деятельности; незначительно, но все же выросли в абсолютном выражении объемы биржевых рыночных сделок. Вместе с тем не удалось переломить тенденцию уменьшения числа эмитентов в листинге, добиться существенного улучшения ликвидности рынка акций и роста его капитализации.

В конкуренции с глобальными биржами за листинг акций крупнейших российских эмитентов Московской бирже удается удерживать ведущие позиции как главного центра ценообразования и расчетов по указанным финансовым инструментам. После объединения российских бирж в конце 2011 г. доля Московской биржи в общем объеме торгов долевыми инструментами выросла с 41,2% в 2012 г. до 48,7% в 2017 г. (рис. 9). Напротив, доля основного конкурента российских бирж – Лондонской фондовой биржи – за тот же период сократилась с 48,8 до 39,4%, а остальных зарубежных бирж выросла с 10,0 до 11,9%. Значимым событием рынка акций российских эмитентов 2017 г. стало включение в главный рынок (main market) Лондонской фондовой биржи депозитарных расписок холдинговой компании O. Дерипаски EN+ GROUP PLC, зарегистрированной в юрисдикции острова Джерси и разместившей в ходе IPO на данной бирже акций на 1,5 млрд долл.



Примечание. Из всех режимов торгов акциями на Московской бирже в расчет включены данные только по рыночным сделкам.

Рис. 9. Удельный вес бирж в объемах торгов долевыми инструментами российских АО с 1998 г. по февраль 2018 г., %

Источник: расчеты автора по данным бирж.

Серьезной проблемой, характерной для торгов долевыми инструментами российских компаний на разных торговых площадках мира, является резкое сокращение за последние годы объемов рыночных сделок, что способствует росту премии за риск ликвидности, которую требуют инвесторы данных компаний. Как показано на *рис. 10*, совокупные объемы рыночных сделок с указанными долевыми ценными бумагами на всех биржах уменьшились с 1,1 трлн долл. в 2011 г. до 0,3 трлн долл. в 2017 г., в том числе на российских биржах – с 0,6 трлн до 0,1 трлн долл.



Примечание. Из всех режимов торгов акциями на Московской бирже в расчет включены данные только по рыночным сделкам.

Рис. 10. Объемы торгов долевыми ценными бумагами российских АО на разных биржах с 1998 г. по февраль 2018 г., млн долл.

Источник: расчеты автора по данным бирж.

Одной из ключевых проблем биржевого рынка акций российских эмитентов является его низкая ликвидность. В 2017 г. по показателю объема рыночных сделок с акциями из 82 бирж разных стран, по которым публикуется статистика Всемирной федерации бирж (ВФБ), Московская биржа занимала лишь 28-е место, переместившись на одно место вниз по сравнению с показателем 2016 г.

Тем не менее низкая ликвидность биржевого рынка акций является проблемой не только Московской биржи, но и организованных рынков большинства стран. В 2017 г. биржевые объемы сделок с акциями всех бирж в мире составляли лишь 92,7% уровня биржевой ликвидности 2007 г. (*табл. 1*). Данная картина была характерна для таких мировых центров биржевой торговли, как США, Япония, Великобритания, Германия, Австралия, Гонконг, для международных бирж NASDAQ OMX Nordic Exchange и Euronext. Существенно нарастить объемы биржевых рынков акций за это время сумели лишь две китайские биржи, где суммарные объемы торгов выросли в 2,7 раза. Отличие российского биржевого рынка акций заключается лишь в том, что спад ликвидности здесь является более значительным, объем биржевых торгов акциями на Московской бирже в 2017 г. составлял только 26,4% от уровня 2007 г.

Таблица 1

Динамика стоимости рыночных сделок с акциями на крупнейших фондовых биржах в 2007–2017 гг., % (2007 г. = 100%)¹

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
США (NYSE и NASDAQ)	100	120,1	72,6	71,0	71,7	54,2	54,3	65,5	69,9	66,2	60,3
Китай (две биржи)	100	63,0	128,9	132,8	106,9	81,8	124,9	198,0	674,2	314,4	274,5
Япония	100	87,3	61,2	63,2	66,3	57,5	103,9	86,8	88,3	89,6	92,7
Великобритания	100	89,0	62,9	63,5	65,7	50,8	51,7	64,1	60,2	52,9	53,9
Euronext	100	84,7	42,7	44,5	47,1	34,8	36,7	43,1	45,8	39,0	42,9
Германия	100	95,5	45,1	48,4	52,3	37,9	39,7	43,7	46,3	38,9	44,1
Гонконг	100	77,3	70,1	74,1	71,5	54,7	65,5	75,3	105,2	66,8	96,9
Канада	100	105,3	75,5	83,0	93,5	82,3	83,2	85,4	71,9	71,3	75,5
Австралия	100	77,5	57,9	77,1	86,8	67,9	63,9	58,6	58,0	59,7	60,2
Россия (МосБиржа – рыночные сделки)	100	89,0	77,3	75,5	95,2	55,8	44,0	46,0	25,8	23,6	26,4
NASDAQ OMX Nordic Exchange	100	84,5	48,8	52,6	58,0	41,1	43,8	50,6	52,9	49,8	56,2
Всего по членам Всемирной федерации бирж (WFE)	100	103,1	77,7	83,2	89,0	69,8	77,2	87,5	90,7	95,7	92,7

Источник: расчеты автора по данным Всемирной федерации бирж и Московской биржи.

По указанным выше причинам объяснение феномена низкой ликвидности биржевого рынка акций на Московской бирже необходимо искать прежде всего среди факторов, общих для большинства биржевых рынков мира. При этом общепризнанного объяснения феномена сокращения ликвидности биржевых рынков акций в мире нет. Кроме того, вероятно, он связан с несколькими факторами.

Под воздействием кризиса 2008 г. были введены административные ограничения на совершение рискованных сделок с ценными бумагами, в том числе на операции маркет-мейкеров, состоящие в требовании увеличения капитала банков и некоторых других финансовых структур при принятии дополнительных рисков при совершении сделок с финансовыми инструментами². Например, в соответствии с Законом Фрэнка – Додда 2010 г. в США были ограничены рискованные операции банков и повышены требования к их капитализации³.

Циклические факторы привели к потере преимуществ в доходности активных стратегий управления, таких как факторное и секторальное инвестирование, сток-пикинг и маркет-тайминг. На этом фоне в силу низких издержек более привлекательными для инвесторов стали стратегии пассивного инвестирования, на крупных рынках коллективного инвестирования, таких как США, усилился отток средств инвесторов из активно

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

² О влиянии посткризисного регулирования на склонность участников рынка к риску и ликвидность различных финансовых инструментов см., например: PricewaterhouseCoopers. Global financial markets liquidity study. August 2015.

³ Подробнее об этом см., например, в отчетах МВФ Financial Stability Report за октябрь 2012 г. и октябрь 2015 г.

управляемых фондов в пользу индексных фондов¹. Соответственно, снижение оборачиваемости портфелей взаимных фондов и других портфельных инвесторов² также способствовало падению ликвидности биржевых торгов.

Наконец, в качестве таких причин могут выступать рост недоверия к биржевым рынкам из-за негативного влияния высокочастотной торговли (HFT), усиление сегментации рынков акций в развитых странах из-за опережающего роста альтернативных биржевых систем³ и другие причины.

Обострение проблем с ликвидностью фондовых рынков в мире в России было усилено девальвацией рубля, геополитическими рисками 2014–2016 гг., а также недостатками в сфере регулирования рынка, сдерживающими развитие внутренних институциональных инвесторов (например, заморозка пенсионных накоплений в 2014–2020 гг.).

По рыночной капитализации эмитентов в 2017 г. Московская биржа заняла 22-е место из 78 бирж в мире, статистика по которым публикуется ВФБ. Размер капитализации составил 623,4 млрд долл., что на 2,0% ниже показателя 2016 г.⁴

В отличие от фондовых индексов, динамика капитализации зависит не только от изменения цен акций эмитентов, но и от их количества в листинге национальных бирж. Как показано в *табл. 2*, восстановление капитализации российских компаний после кризиса 2008 г. идет медленно. В 2017 г. в долларовом выражении она составила всего 41,5% от ее размера в 2007 г. За этот же период практически на всех крупнейших биржах мира стоимость капитализации существенно превышала ее размеры предкризисного 2007 г.

Таблица 2

Динамика стоимости капитализации акций в долларовом эквиваленте на крупнейших фондовых биржах в 2007–2017 гг., % (2007 г. = 100%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
США (NYSE и NASDAQ)	100	58,3	76,7	87,9	79,5	94,9	122,2	133,9	127,5	139,1	163,3
Китай (Shanghai SE)	100	38,6	73,2	73,5	63,8	68,9	67,6	106,4	123,1	111,1	137,8
Япония (Токийская биржа)	100	71,9	76,3	88,4	76,8	80,3	104,9	101,1	113,0	116,9	143,7
Великобритания	100	48,6	89,8	93,9	84,9	88,3	115,1	104,3	100,8	90,9	115,8
Еuronext	100	49,8	68,0	69,4	57,9	67,1	84,9	78,6	78,3	82,7	104,0
Германия	100	52,8	61,4	67,9	56,3	70,6	92,0	82,6	81,5	82,3	107,5
Гонконг	100	50,1	86,8	102,1	85,1	106,7	116,8	121,8	120,0	120,3	163,9

¹ Например, по данным Morningstar, в США отток средств инвесторов из активно управляемых взаимных фондов составил 318 млрд долл. в 2016 г. и 7 млрд долл. в 2017 г. В то же время чистый приток средств во взаимные фонды с пассивными стратегиями инвестирования достиг 487 млрд долл. в 2016 г. и 693 млрд долл. в 2017 г. См.: Morningstar. Tom Lauricella. Tracking U.S. Asset Flows in 11 Charts. 01-20-18.

² По данным Investment Company Institute (ICI), в 2016 г. средний показатель оборачиваемости портфеля взаимного фонда акций в США составлял лишь 34% при среднем показателе за период 1984–2016 гг. в размере 57%. См.: Investment Company Fact Book, 2017. ICI, 57th Edition. P. 38.

³ Льюис М. Flash Boys: Высокочастотная революция на Уолл-стрит / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2015. С. 51.

⁴ За тот же период размер капитализации российских публичных компаний вырос с 32 740 млрд руб. в 2007 г. до 35 896 млрд руб. в 2017 г., или на 9,6%.

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Канада (TMX Group)	100	47,3	76,7	99,3	87,4	94,2	96,7	95,8	72,8	93,4	108,3
Австралия (Australian SE)	100	52,7	97,2	112,0	92,3	106,8	105,2	99,3	91,4	101,4	116,2
Россия NASDAQ OMX Nordic Exchange	100	26,4	57,3	91,7	72,9	71,8	69,3	34,4	26,2	42,3	41,5
	100	45,3	65,8	83,9	67,8	80,1	102,1	96,3	102,0	101,4	123,4

Источник: расчеты автора по данным Всемирной федерации бирж и Московской биржи.

Уровень капитализации фондового рынка зависит не только от макроэкономических факторов и инвестиционного климата, но и от эффективности деятельности крупнейших компаний. Основная стоимость капитализации российского рынка акций приходится на ограниченное число компаний. В 2015 г. на 10 самых крупных ПАО приходилось 46,1% совокупной капитализации, по итогам I квартала 2018 г. их доля выросла до 62,5% (табл. 3). При этом последние несколько лет среди самых крупных четырех публичных российских компаний – ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Сбербанк» и ПАО «ЛУКОЙЛ» – идет напряженная конкурентная борьба за лидерство по размеру капитализации. В 2015 г. бесспорным и многолетним лидером в этой области было ПАО «Газпром» с капитализацией 3,2 трлн руб., второе место занимало ПАО «НК «Роснефть» – 2,7 трлн руб., далее следовали ПАО «Сбербанк» и ПАО «ЛУКОЙЛ» – соответственно с 2,2 трлн и 2,0 трлн руб. По итогам 2017 г. самой капитализированной российской компанией стало ПАО «Сбербанк» с рыночной стоимостью компании в размере 4,9 трлн руб., а ПАО «Газпром» с капитализацией 3,1 трлн руб. переместилось на второе место. По итогам I квартала 2018 г. 1-е место с капитализацией 5,8 трлн руб. продолжало удерживать ПАО «Сбербанк», а ПАО «Газпром» стоимостью 3,4 трлн руб. было оттеснено на третье место единственной частной компанией из рассматриваемого списка компаний – ПАО «ЛУКОЙЛ» – с капитализацией 3,4 трлн руб.

ПАО «НК «Роснефть», которое было лидером капитализации российского рынка акций в 2016 г. с рыночной стоимостью 4,2 трлн руб., по итогам I квартала 2018 г. заняло лишь четвертое место с капитализацией 3,3 трлн руб.

Таблица 3

Капитализация 10 крупнейших российских публичных акционерных обществ с 2015 г. по I квартал 2018 г.

1	Наименование эмитента	2015		5	Наименование эмитента	2016		9	Наименование эмитента	2017		13	Наименование эмитента	I квартал 2018	
		Капитализация, млрд руб.	Удельный вес, %			Капитализация, млрд руб.	Удельный вес, %			Капитализация, млрд руб.	Удельный вес, %			Капитализация, млрд руб.	Удельный вес, %
2	3	4		6	7	8		10	11	12		14	15	16	
1	ПАО «Газпром»	3 226	8,5	1	ПАО «НК «Роснефть»	4 240	11,2	1	ПАО «Сбербанк»	4 859	13,5	1	ПАО «Сбербанк»	5 479	14,2
2	ОАО «НК «Роснефть»	2 715	7,2	2	ПАО «Сбербанк»	3 710	9,8	2	ПАО «Газпром»	3 074	8,6	2	ПАО «ЛУКОЙЛ»	3 386	8,8

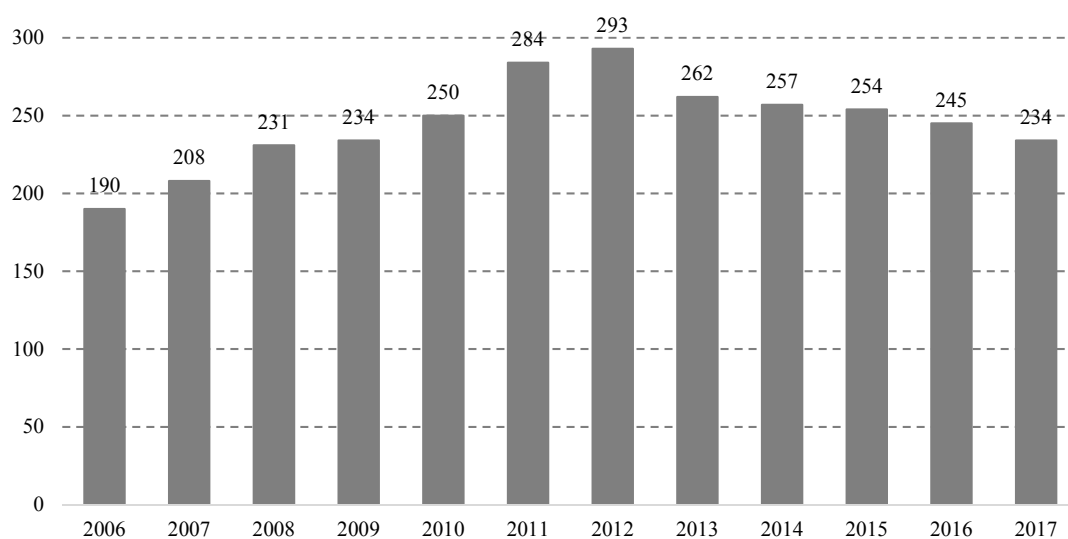
Окончание таблицы 3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
3	ПАО «Сбербанк»	2 184	5,8	3	ПАО «Газпром»	3 635	9,6	3	ПАО «НК «Роснефть»	3 072	8,6	3	ПАО «Газпром»	3 377	8,7
4	ПАО «ЛУКОЙЛ»	2 001	5,3	4	ПАО «ЛУКОЙЛ»	2 916	7,7	4	ПАО «ЛУКОЙЛ»	2 823	7,9	4	ПАО «НК «Роснефть»	3 343	8,6
5	ОАО «НОВАТЭК»	1 808	4,8	5	ОАО «НОВАТЭК»	2 379	6,3	5	ПАО «НОВАТЭК»	2 048	5,7	5	ПАО «НОВАТЭК»	2 255	5,8
6	ПАО «ГМК «Норильский никель»	1 452	3,8	6	ПАО «ГМК «Норильский никель»	1 589	4,2	6	ПАО «ГМК «Норильский никель»	1 701	4,7	6	ПАО «ГМК «Норильский никель»	1 704	4,4
7	ОАО «Сургутнефтегаз»	1 220	3,2	7	ОАО «Сургутнефтегаз»	1 105	2,9	7	ПАО «Газпром нефть»	1 162	3,2	7	ПАО «Газпром нефть»	1 406	3,6
8	ПАО «Магнит»	1 052	2,8	8	ПАО «Магнит»	1 031	2,7	8	ПАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина	1 035	2,9	8	ПАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина	1 334	3,5
9	Банк ВТБ (ПАО)	1 026	2,7	9	ПАО «Газпром нефть»	1 024	2,7	9	ОАО «Сургутнефтегаз»	991	2,8	9	ОАО «Сургутнефтегаз»	1 021	2,6
10	ПАО «Газпром нефть»	729	1,9	10	Банк ВТБ (ПАО)	960	2,5	10	ПАО «НЛМК»	885	2,5	10	ПАО «НЛМК»	865	2,2
	Капитализация всех эмитентов на МБ	37 748	100,0		Капитализация всех эмитентов на МБ	37 748	100,0		Капитализация всех эмитентов на МБ	35 896	100,0		Капитализация всех эмитентов на МБ	38 651	100,0
	Капитализация Топ-10 эмитентов	17 412	46,1		Капитализация Топ-10 эмитентов	22 591	59,8		Капитализация Топ-10 эмитентов	21 650	60,3		Капитализация Топ-10 эмитентов	24 170	62,5

Источник: расчеты автора по данным Всемирной федерации бирж и Московской биржи.

В 2017 г. по критерию количества компаний в листинге из 78 бирж, статистика по которым раскрывается ВФБ, Московская биржа занимала лишь 39-е место. Такое же место она занимала и в 2016 г. На рис. 11 показано количество компаний в листинге бирж ММВБ и ее правопреемницы – Московской биржи – за период 2006–2017 гг. После объединения российских бирж РТС и ММВБ число листинговых компаний в 2012 г. достигло максимума – 293. После этого в 2013–2017 гг. наблюдалась тенденция постоянного уменьшения числа компаний в листинге. В 2017 г. количество таких компаний составило 234, или только 80% показателя 2012 г. Основными причинами снижения количества компаний в листинге были: делистинг по заявлению компании (ОАО «ОМПК», ПАО «РАО ЭС Востока», ПАО «Красноярская ГЭС», ОАО «ФОРТ», ПАО «Фармстандарт»); делистинг по причине банкротства и реорганизации при введении конкурсной процедуры (ПАО «Банк «ФК Открытие», ОАО «АК «Трансаэро», ПАО «Разгуляй», ПАО «Платформа ЮНИНЕТ.ру», ПАО «Иджат»); делистинг по рекомендации биржи (ОАО «Жилой офис», ОАО «Селестра» и др.), а также превращение ранее публичных компаний в частные при их приобретении стратегическими инвесторами, не сопровождаемое приходом новых компаний на биржевой рынок инвестиционных ресурсов.

Проблема уменьшения количества компаний в листинге Московской биржи обусловлена не только делистингом компаний, но и прежде всего ограниченностью числа новых компаний, которые стремятся стать публичными. Из 62 бирж, предоставляющих в ВФБ статистику о новых компаниях, акции которых включены в листинг, по количеству таких компаний в 2017 г. Московская биржа заняла только 39-е место. Количество новых компаний в листинге Московской биржи увеличилось с 4 в 2016 г. до 5 в 2017 г. При этом по биржам – членам ВФБ среднее число новых компаний в листинге в расчете на одну биржу составляло 37 в 2016 г. и 48 в 2017 г.



Примечание. За период 2006–2011 гг. приводятся данные по листингу ММВБ, за 2012–2016 гг. – листингу ПАО «Московская биржа».

Рис. 11. Количество компаний в листинге Московской биржи в 2006–2017 гг.

Источник: расчеты автора по данным сборника НАУФОР «Российский фондовый рынок в 2015 г. События и факты» за 2006–2008 гг. (с. 8) и по данным Всемирной федерации бирж за 2009–2017 гг.

По данным центрального депозитария НРД, в 2017 г. в нем были открыты эмиссионные счета 636 эмитентов, что значительно превысило число компаний в листинге биржи. Это свидетельствует о значительном неиспользуемом резерве компаний, которые могли бы включаться в биржевой листинг.

Решить проблему сокращения числа национальных эмитентов акций, прошедших листинг, не помогли вступление в силу с 1 сентября 2014 г. поправок в Гражданский кодекс РФ и принятие поправок в Федеральный закон от 26 февраля 1995 г. «Об акционерных обществах» с введением новой статьи 7.1 в этот закон¹, предполагающих, что для получения статуса публичного акционерного общества данные компании предварительно до внесения официальных документов с новым правовым статусом в единый государственный реестр юридических лиц обязаны заключать договор с организатором торговли о листинге акций общества.

С июля 2017 г. на Московской бирже при поддержке Корпорации МСП, Фонда развития промышленности (ФРП), Российского фонда прямых инвестиций (РФПИ), Российского экспортного центра (РЭЦ), Минэкономразвития России, Минпромторга России и Банка России был создан «Сектор роста» в целях привлечения через биржу инвестиций компаниями малого и среднего бизнеса. Предполагается, что это позволит более активно решать проблему появления в листинге биржи новых компаний, заинтересованных в работе на публичном рынке инвестиций.

Сделки с акциями на Московской бирже совершаются в трех основных сегментах: на фондовом, срочном и денежном рынках (сделки РЕПО). Универсальность Московской биржи является ее важным конкурентным преимуществом по сравнению со многими зарубежными биржами. В идеальной модели фондовый рынок должен привлекать в акции

¹ В соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ.

средства среднесрочных и долгосрочных инвесторов, срочный рынок – помогать хеджировать риски таких инвестиций, а денежный рынок – поддерживать необходимый уровень ликвидности у участников торгов. Объединение бирж РТС и ММВБ в конце 2011 г. и создание в 2017–2018 гг. единого счета и пула обеспечения участников торгов на разных рынках являются важными средствами реализации указанных преимуществ услуг биржи для ее клиентов. В итоге участник торгов получает возможность совершать сделки с разными инструментами на разных сегментах финансового рынка с одного счета.

Однако пока ситуация с развитием разных сегментов для сделок с акциями на бирже далека от совершенства. Консолидация российских бирж в 2011 г. не привела к ожидаемому бурному росту срочного рынка за счет синергии рынка Forts на РТС и биржевой ликвидности на ММВБ. Фондовый рынок акций не отвоевал, а, наоборот, уступил свои позиции денежному рынку в виде краткосрочных сделок РЕПО. В настоящее время на биржевом рынке акций преобладают краткосрочные спекулятивные сделки, в том числе в виде сделок РЕПО¹.

Сразу после объединения бирж доля срочного рынка в общем объеме биржевых сделок с акциями выросла с 46,7% в 2010 г. до 64,2% в 2015 г. (рис. 12, табл. 4). Однако в 2017 г. под влиянием опережающего роста денежного рынка (РЕПО) доля срочного рынка уменьшилась до 54,4%. Еще более драматично сократилась доля рыночных (аукционных) сделок с акциями на спот-рынке – с 19,8% в 2010 г. до 5,3% в 2017 г. Наоборот, доля сделок РЕПО выросла с 26,7% в 2010 г. до 39,7% в 2017 г.

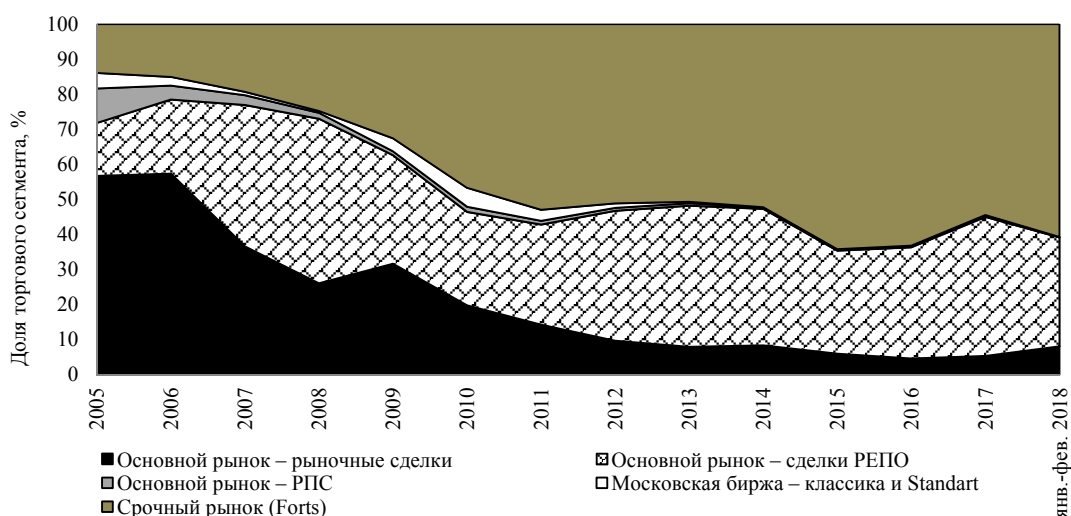


Рис. 12. Структура рынков акций и деривативов на Московской бирже с января 2005 г. по февраль 2018 г.

Источник: расчеты автора по данным российских бирж.

Полноценное развитие внутреннего биржевого рынка акций в перспективе предполагает перевод его на более устойчивые источники финансирования роста за счет снижения роли краткосрочных ресурсов, перераспределяемых между участниками с помощью сделок РЕПО, и, наоборот, опережающего роста рыночных спот-сделок и срочных сделок с

¹ На рынке акций сделки РЕПО позволяют его участникам осуществлять краткосрочное кредитование денежных средств и ценных бумаг в целях извлечения прибыли в виде разницы между стоимостью фондирования активов и стоимостью их размещения.

акциями, ориентированных на среднесрочные и долгосрочные стратегии разных групп инвесторов (внутренних институциональных и частных инвесторов, зарубежных инвестиционных и пенсионных фондов). Снижение доли сделок РЕПО на биржевом рынке акций с 39,7 до 31,0% в I квартале 2018 г. в результате снижения активности на денежном рынке ряда банков, попавших под санацию Банком России, а также появления у участников рынка акций альтернативных возможностей фондирования своих операций с помощью сделок с клиринговым центром, оставляет надежду на то, что биржевой рынок акций будет развиваться в сторону более эффективной модели функционирования.

Таблица 4

**Структура финансового рынка акций на Московской бирже
с января 2005 г. по февраль 2018 г.**

	2005	2010	2015	2016	2017	Январь–февраль 2018
Рыночные (аукционные) сделки	56,7	19,8	6,0	4,6	5,3	8,1
Сделки РЕПО	15,1	26,7	29,4	31,8	39,7	31,0
РПС	9,8	1,5	0,4	0,4	0,5	0,1
Московская биржа – Classica ¹ и Standart	4,4	5,4	0,0			
Срочный рынок (бывший Forts)	13,9	46,7	64,2	63,2	54,4	60,7
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: расчеты автора по данным российских бирж.

На рис. 13 и 14 показана структура биржевого рынка акций в разрезе рыночных (анонимных аукционных) сделок, переговорных сделок (РПС) и сделок РЕПО. Характерной тенденцией в развитии рынка акций, наблюдаемой с середины 2006 г. за некоторым перерывом во время кризиса 2008 г., является опережающий рост денежного рынка в виде сделок РЕПО. Доля данных сделок в общем объеме торгов выросла с 18,5% в 2005 г. до 85,9% в 2017 г. (рис. 13). Феномен этого явления заключается в том, что в условиях низкой долгосрочной доходности вложений в акции на внутреннем рынке² и ограниченного инвестиционного спроса на них у внутренних инвесторов использование кредитного плеча на рынке РЕПО позволяло его участникам извлекать дополнительный доход на принадлежащие им акции. В то же время использованные российскими монетарными властями после глобального кризиса 2008 г. и кризиса зоны евро в 2011–2012 гг. программы поддержки стабильности банков и системообразующих нефинансовых организаций приводили к формированию существенных свободных денежных ресурсов у некоторых участников финансового рынка, которые те были готовы размещать на денежном рынке.

Опережающий рост объемов сделок РЕПО при стагнации роста ликвидности в секторе рыночных сделок и РПС привел к стремительному сокращению доли рыночных сделок в общем объеме оборотов на основном рынке акций Московской биржи. Она уменьшилась с 69,5% в 2005 г. до 13,2% в 2017 г. (рис. 13). Доля сделок РПС также уменьшилась с 12,3% в 2005 г. до 0,9% в 2017 г.

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

² Как было показано на рис. 2, за 11-летний период времени – с 2007 по 2017 г. – среднегодовая доходность индекса МосБиржи составила 1,1% годовых, а у индекса РТС она была отрицательной: -6,6% годовых.

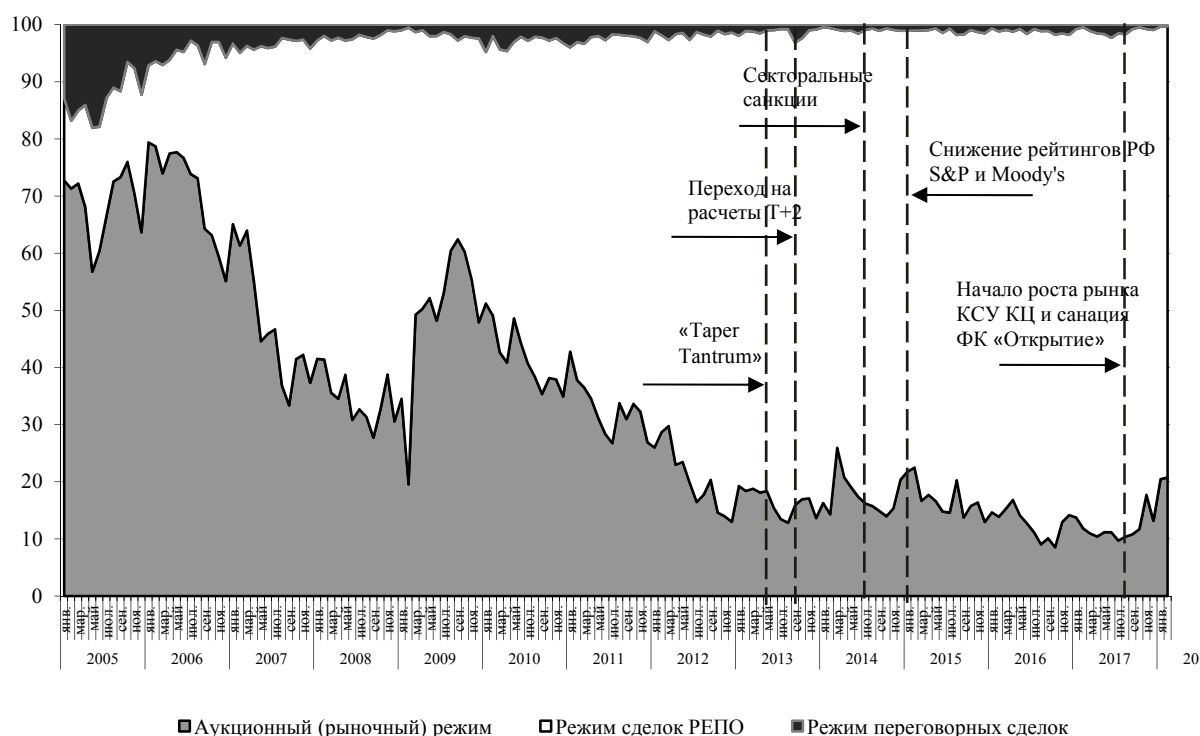


Рис. 13. Структура сделок с акциями на основном рынке Московской биржи с января 2005 г. по февраль 2018 г., %

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

На рис. 14 показано, что изменение структуры основного рынка акций было следствием главным образом опережающего роста сделок РЕПО при стагнации секторов рыночных (аукционных) сделок и сделок РПС. С 2005 по 2017 г., т.е. за 13 лет, стоимость сделок на аукционном рынке выросла с 2,8 трлн до 8,3 трлн руб., или в 3 раза; объемы сделок в РПС – с 0,5 трлн до 0,8 трлн руб., или всего на 60%; обороты на рынке РЕПО с акциями – с 0,7 трлн до 61,5 трлн руб., или в 87,9 раза.

После объединения бирж в 2011 г. ряд событий способствовали опережающему росту объемов денежного рынка акций по сравнению с их спот-рынком. Такие события, как внезапный отток иностранного капитала в мае 2013 г. на фоне слухов о росте процентных ставок ФРС в США (событие получило название «Taper Tantrum»), введение секторальных санкций с июля 2014 г., понижение суверенных кредитных рейтингов России до уровня ниже инвестиционного со стороны двух (S&P и Moody's) из трех международных рейтинговых агентств в январе – феврале 2015 г., имевшее негативное влияние на привлекательность российского рынка акций в глазах инвесторов, в то же время стимулировали ослабление денежно-кредитной политики монетарных властей, способствуя притоку ликвидности на внутренний рынок РЕПО разных финансовых инструментов, включая акции (рис. 14).

Однако такое важное событие, как завершение в сентябре 2013 г. перехода биржевых расчетов с режима преддепонирования активов до заключения биржевых сделок на режим T+2, в связи с которым возлагалась большая надежда на привлечение денежных потоков иностранных инвесторов, фактически не оказало заметного влияния на приток ликвидности рыночных сделок и РПС. Впрочем, этому могли помешать объективные

факторы, ограничивающие приход иностранных инвесторов на внутренний рынок, такие как введение секторальных санкций в июле 2014 г. и снижение суверенного кредитного рейтинга России международными рейтинговыми агентствами. Это подтверждает гипотезу Банка России о том, что поведение нерезидентов на российском рынке акций, оказывающее существенное влияние на ликвидность биржевого рынка акций, в большей степени определяется факторами глобального, а не локального характера¹, поскольку переход на режим T+2, скорее, является фактором именно локального характера.

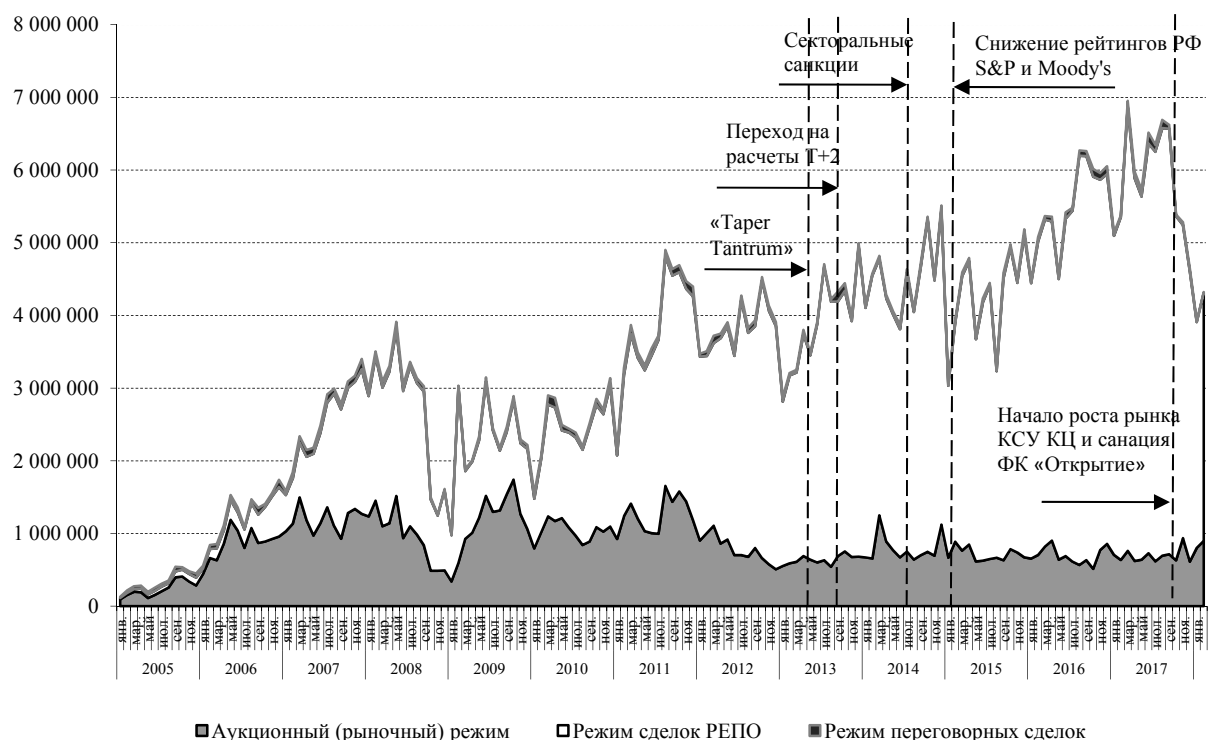


Рис. 14. Объемы сделок с акциями на основном рынке Московской биржи с января 2005 г. по февраль 2018 г., млн руб.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

На рис. 15 приведены объемы биржевых сделок с акциями без учета сделок РЕПО. На графике видно, что резкий рост рыночных сделок приходился на два периода: с 2005 г. по май 2008 г., когда внутренний рынок акций быстро рос под влиянием стратегии carry trade и притока вложений иностранных фондов со спекулятивными стратегиями, и с марта 2009 г. по сентябрь – октябрь 2011 г. на восстановительном росте доходности вложений в акции после финансового кризиса 2008 г. С конца 2012 г., т.е. первого года деятельности объединенной биржи, объем рыночных сделок практически не рос, несмотря на те или иные события внутреннего биржевого и внешнего характера.

Представляется, что создание условий для позитивного сдвига в ликвидности именно этого – рыночного – сегмента биржевого рынка акций требует особого внимания при разработке новых программных документов по развитию внутреннего фондового рынка.

¹ Обзор денежного рынка и рынка деривативов // Информационно-аналитические материалы Банка России. № 4. III квартал 2016 г. С. 15.

Необходимо прежде всего ускоренное развитие небанковских финансовых организаций (НПФ, коллективные инвестиции, компании по страхованию жизни, управляющие активами, брокеры и инвестиционные консультанты). Меры по развитию данного сегмента фондового рынка подробно описаны в докладе ЦСР «Реформа финансовых рынков и небанковского финансового сектора»¹.

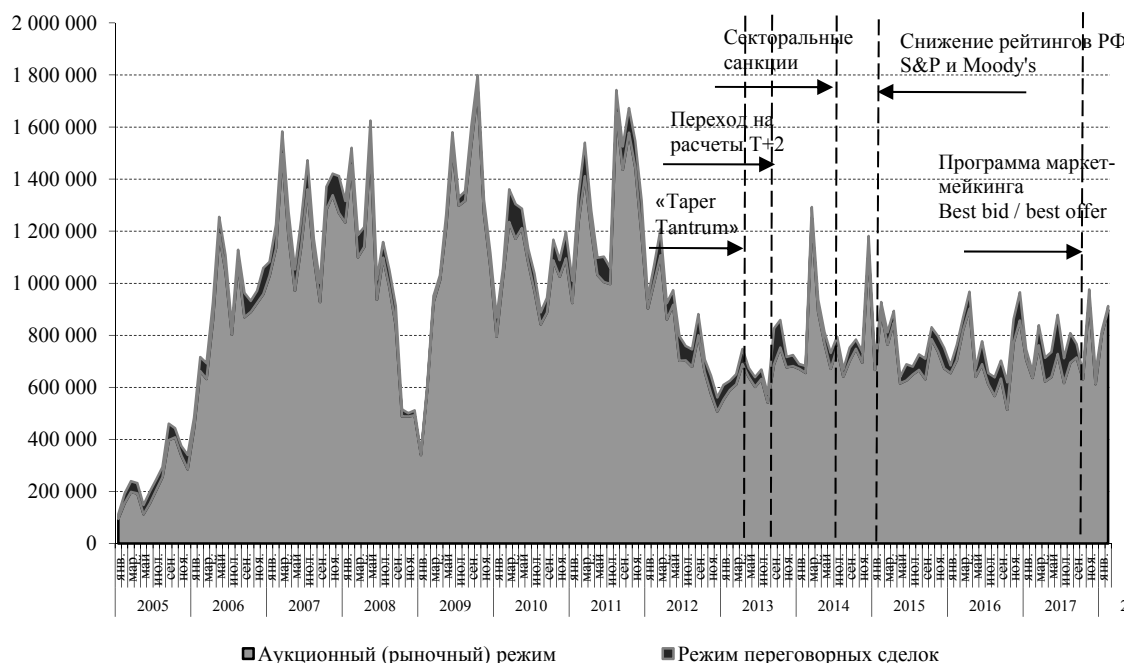


Рис. 15. Объемы рыночных и переговорных сделок с акциями на Московской бирже с января 2005 г. по февраль 2018 г., млн руб.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи

Опережающий рост рынка РЕПО акций вызывает опасения. Прежде всего, публично недоступной является информация о том, насколько надежно на данном сегменте управляются риски, особенно по тем сделкам, расчеты по которым осуществляются внутри брокерских компаний и банков. Ни регулятор, ни сами брокеры не раскрывают ответственности элементарных показателей, характеризующих масштаб операций РЕПО и риски участников данных сделок. У общественности нет информации ни о размере коэффициентов утилизации рыночных активов² у брокеров и их клиентов, ни о размерах финансового рычага на балансах у брокеров, ни об интегрированных коэффициентах оборачиваемости активов клиентов брокеров. Более того, небанковские брокеры в отличие от управляющих компаний и НПФ не раскрывают своей отчетности, составленной по стандартам МСФО с индикаторами риска их деятельности.

¹ Данилов Ю.А., Абрамов А.Е., Буклемишев О.В. Реформа финансовых рынков и небанковского финансового сектора. Москва. ЦСР. Июль 2017 г. Опубликовано: URL: <http://csr.ru/wp-content/uploads/2017/07/Report-Financial-markets-v2-web.pdf>

² Коэффициент утилизации рыночных активов равен отношению текущей стоимости ценных бумаг, использованных в качестве обеспечения операций РЕПО с контрагентами, к текущей стоимости ценных бумаг, имеющихся у брокера или его клиентов в наличии.

Существенное падение объемов сделок РЕПО, начавшееся с сентября 2017 г. (рис. 13 и 14)¹, было вызвано двумя факторами: санацией Банком России ФК «Открытие» с мая 2017 г. и опережающим ростом операций РЕПО с клиринговыми сертификатами участия (КСУ), выпускаемыми клиринговым центром биржи. Результатом санации ФК «Открытие» стало сокращение ее потребности в привлечении краткосрочных ресурсов с помощью сделок РЕПО за счет получения более дешевых ресурсов от Банка России вне рынка. А выпуск КСУ наряду с прямым допуском к данному сегменту рынка крупнейших нефинансовых компаний, обладающих излишками денежной ликвидности, превратил данный инструмент в источник получения более дешевых краткосрочных ресурсов финансовыми компаниями на рынке, заменивший более дорогие механизмы решения данной проблемы, в том числе сделки РЕПО с акциями.

Как показано на рис. 16, ежемесячные объемы сделок РЕПО с акциями уменьшились с 5,9 трлн руб. в сентябре 2017 г. до 3,4 трлн руб. в феврале 2018 г., или на 42,4%. За тот же период объем данных сделок с КСУ, наоборот, вырос с 0,8 трлн до 1,9 трлн руб., или в 2,4 раза.

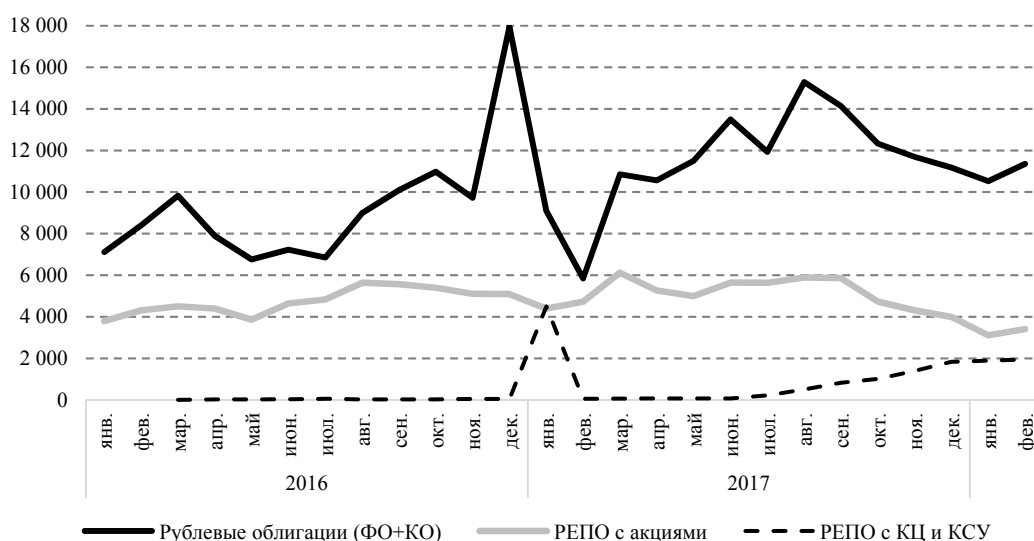


Рис. 16. Объемы сделок РЕПО с акциями, рублевыми облигациями и клиринговыми сертификатами участия (КСУ) на Московской бирже с января 2016 г. по февраль 2018 г., млрд руб.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

На рис. 17 и в табл. 5 показана структура сделок с акциями с участием частных брокеров и контролируемых государством компаний (КГК)². Основная доля оборотов с акциями на Московской бирже по-прежнему приходится на частных брокеров, однако их

¹ Доля сделок РЕПО на биржевом рынке акций снизилась с 88,4% в сентябре 2017 г. до 78,9% в феврале 2018 г.

² По состоянию на 2016 г. к участникам рынка, контролируемым государством, в выборке относились следующие участники биржевых торгов: Сбербанк России, Сбербанк КИБ, ВТБ, ВТБ Капитал и его дочерние структуры, ВТБ 24, Газпромбанк, Россельхозбанк, Связь-банк, «КИТ Финанс», ВЭБ. С августа 2017 г. к ним добавилось ФХ «Открытие», с сентября 2017 г. – Бинбанк и Рост Банк и с декабря 2017 г. – Промсвязьбанк.

доля снизилась с 79,8% в 2016 г. до 60,2% в 2017 г., при этом в феврале 2018 г. доля частных участников торгов вновь повысилась до 68,2%.

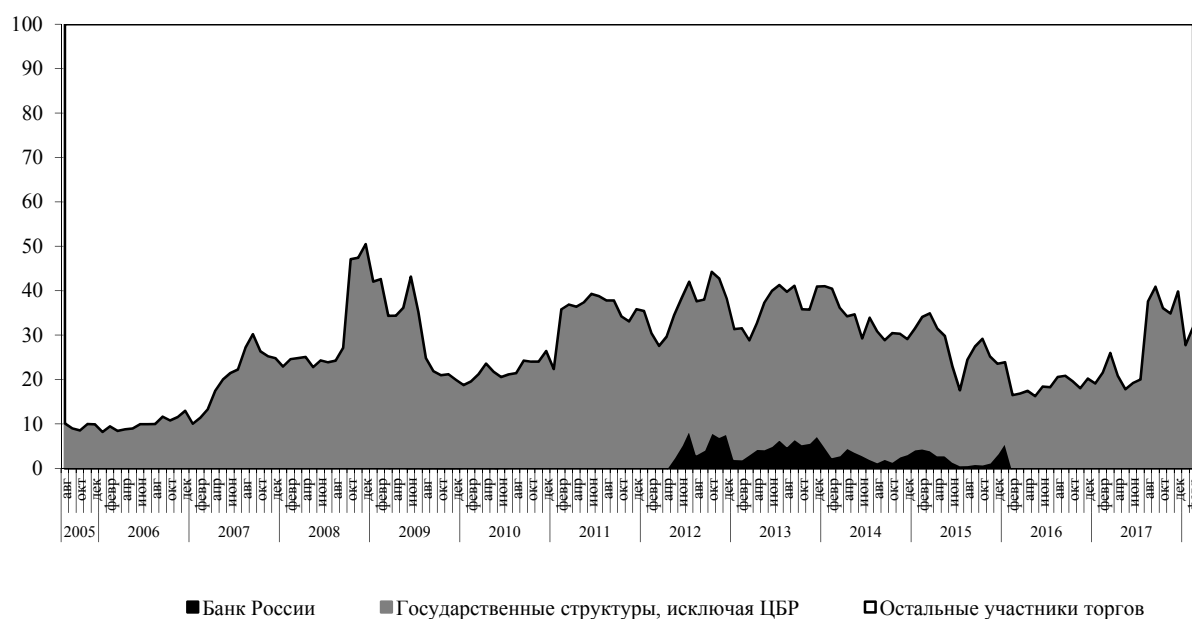


Рис. 17. Доля частных брокеров и КГК в объемах торгов акциями на Московской бирже с августа 2005 г. по февраль 2018 г., %

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Таблица 5

Доля частных брокеров и КГК в объемах торгов акциями на Московской бирже на конец отчетного периода, %

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Февраль 2018
Банк России		0,0	0,0	7,9	7,5	3,2	3,3	0,0	0,0	0,0
КГК	9,9	26,4	35,8	30,3	33,5	25,8	20,2	20,2	39,8	31,8
Иные участники биржевого рынка	90,1	73,6	64,2	61,8	59,1	70,9	76,5	79,8	60,2	68,2
Из них:										
GIB-subс*				7,3	8,9	4,8	5,7	6,3	9,2	11,0

* GIB-subс – дочерние компании глобальных инвестиционных банков, являющиеся юридическими лицами по законодательству Российской Федерации и имеющие лицензию на право осуществления брокерской деятельности на рынке ценных бумаг.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

За последние годы заметным явлением стал также рост доли в биржевых сделках с акциями на Московской бирже дочерних брокерских структур крупных иностранных банков (GIB-subс)¹. Несмотря на сложную геополитическую ситуацию и секторальные санкции, доля GIB-subс выросла с 6,3% в 2016 г. до 9,2% в декабре 2017 г. и 11,0% в феврале 2018 г. Это косвенным образом демонстрирует рост иностранных инвесторов –

¹ Включены следующие участники биржевых торгов: «Голдман Сакс», Дойче Банк, «Ю-Би-Эс» банк (UBS), ИНГ Банк (Евразия), Банк Кредит Свисс (Москва), Райффайзенбанк, КБ «Ситибанк», ЮниКредит Банк, КБ «Дж. П. Морган Банк Интернешнл», АКБ «Росбанк», ООО «Барклайс Капитал», «Меррилл Линч», Морган Стэнли Банк, Эйч-Эс-Би-Си Банк.

клиентов GIB-subs к акциям ряда российских эмитентов, особенно в условиях продолжавшегося в последние годы укрепления рубля по отношению к доллару.

Соответственно доля государственных структур в объемах биржевых торгов акциями повысилась с 20,2 до 39,8%, а затем снизилась до 31,8%. Это объясняется переходом в статус КГК бывших частных структур – таких как ФХ «Открытие», Бинбанк, Рост Банк и Промсвязьбанк – в связи с введением в них временной администрации, назначенной Банком России, и с проведением им санации данных банков. В то же время в связи с реализацией разных программ по докапитализации указанных банков и их финансовым оздоровлением потребность их в привлечении более дорогих ресурсов на рынке РЕПО снизилась, что и отразилось в данных статистики за февраль 2018 г.

До этого основной всплеск экспансии КГК в торгах акциями на бирже, как правило, приходился на наиболее сложные этапы деятельности российского рынка – конец 2008 г. – первую половину 2009 г., – когда за счет централизованных кредитных ресурсов осуществлялась программа мер по поддержке внутреннего фондового рынка через Внешэкономбанк. Другим примером повышенной активности КГК на организованном рынке акций был период 2011–2015 гг., когда из-за ограничений в привлечении заемных ресурсов на глобальном рынке капитала для российских финансовых организаций сначала из-за кризиса в еврозоне, а затем – из-за введения секторальных санкций Банк России был вынужден проводить активную политику рефинансирования банков через сделки РЕПО, в том числе под обеспечение в виде акций российских компаний. За это время суммарная доля КГК и Банка России в объеме биржевых сделок с акциями сначала выросла с 26,4% в 2010 г. до 41,0% в 2013 г., а затем вновь уменьшилась до 23,5% в 2015 г.

На *рис. 18* приведены данные о структуре биржевых сделок с акциями в разрезе конечных бенефициаров данных сделок, т.е. инвесторов¹. Как видно на графике, на частных лиц и нерезидентов приходится около половины всех сделок с акциями, однако доля нерезидентов существенно превышает долю частных лиц. При этом данные соотношения являются примерно стабильными начиная с 2013 г. Доля физических лиц – резидентов немного сократилась – с 6,1% в декабре 2016 г. до 5,9% в декабре 2017 г., затем увеличилась до 9,4% в феврале 2018 г. Наоборот, доля нерезидентов за то же время выросла с 36,8 до 37,3%, но потом снизилась до 35,6%. Пока можно констатировать, что тенденция устойчивого роста доли внутренних частных инвесторов на биржевом рынке акций не проявляется. При этом следует учесть, что в 2016–2017 гг. гражданам были предоставлены дополнительные стимулы инвестирования в акции внутренних компаний в виде индивидуальных инвестиционных счетов (ИИС) с льготами по налогообложению НДФЛ и с некоторыми другими льготами по подоходному налогу. Однако для полноценного участия населения в инвестировании на фондовом рынке необходимы размораживание системы пенсионных накоплений, создание условий для развития корпоративных и индивидуальных пенсионных планов, стимулирование развития коллективных инвестиций.

¹ Указанные данные, рассчитываемые на основе публичной биржевой статистики, не являются совершенными. В них не выделяется доля внутренних частных инвесторов и нерезидентов в чисто рыночных сделках и в РПС. Кроме того, в число нерезидентов попадают дочерние структуры брокеров, через которые нередко осуществляются заимствование брокерами средств и кредитование ими их клиентов. Однако в целом указанные данные позволяют оценить долю частных лиц и нерезидентов в сделках с акциями на Московской бирже.

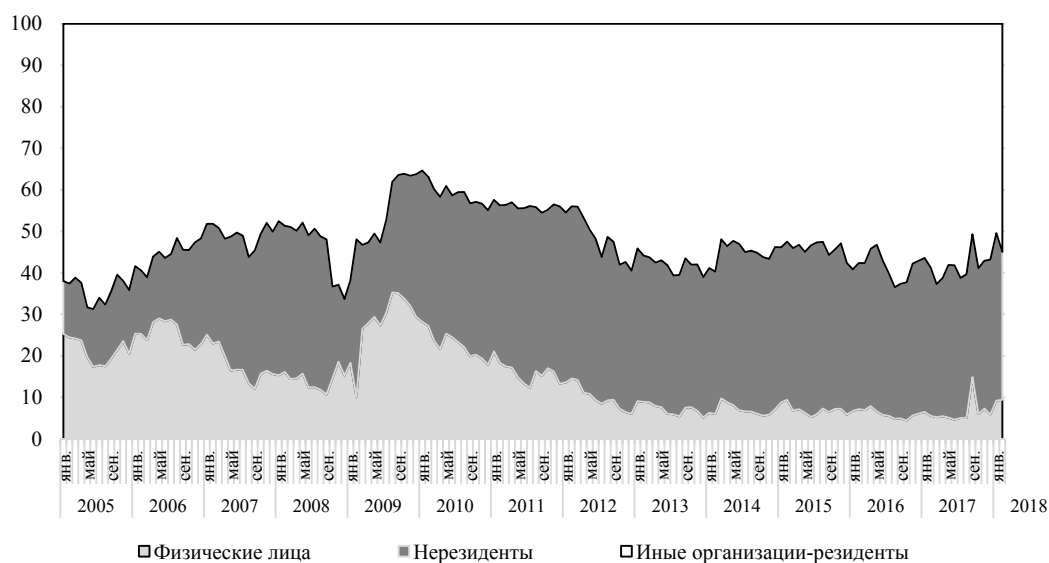


Рис. 18. Структура инвесторов при биржевых сделках с акциями на Московской бирже с января 2005 г. по февраль 2018 г., %

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Несмотря на то что состояние внутренней конкуренции является одной из наиболее острых проблем российского фондового рынка, этот аспект относительно слабо представлен в отчетах официальных органов власти с точки зрения как методологии оценки состояния конкуренции, так и самих эмпирических данных. Поэтому в указанном случае рассматриваются лишь отдельные аспекты данной проблемы.

На рис. 19 приведены сведения о динамике индекса Херфиндаля – Хиршмана (ННІ)¹ на рынке акций и облигаций Московской биржи с января 2005 г. по февраль 2018 г. По оценкам ФАС, рынок является низкоконцентрированным при значении ННІ менее 800, умеренно концентрированным – при $800 < \text{ННІ} < 1800$ и высококонцентрированным, если ННІ превышает 1800.

На протяжении всего периода наблюдений, за редким исключением во время кризиса 2008 г., когда Банк России был вынужден проводить сделки РЕПО, обеспеченные акциями, в том числе в 2016 г., ННІ по сделкам на рынке акций Московской биржи стабильно находился на уровне около 500, т.е. данный сегмент рынка был низкоконцентрированным. Несколько иные тенденции наблюдались на рынке облигаций, где выделяются три разных периода поведения ННІ. С августа 2005 г. по август 2011 г. ННІ по рынку облигаций незначительно колебался вокруг уровня 500, демонстрируя показатели низкоконцентрированного рынка. С сентября 2011 г. до начала 2015 г., когда Банк России в значительных объемах совершал операции РЕПО под залог облигаций, значения ННІ по данному сегменту биржевого рынка вышли в диапазон от 800 до 1800, что характерно для умеренно концентрированного рынка. По мере сокращения объемов рефинансирования банков с помощью сделок РЕПО с участием Банка России начиная с февраля –

¹ Индекс концентрации рынка Херфиндаля – Хиршмана (ННІ) рассчитывается путем возведения в квадрат процентной доли в объемах биржевых торгов каждого участника и суммирования полученных результатов: $\text{ННІ} = (D_1)^2 + (D_2)^2 + \dots + (D_m)^2$, где D_i – доля на рынке i -го участника, выраженная в процентах; $i = 1, 2, \dots, m$.

марта 2015 г. рынок облигаций вновь вернулся к состоянию низкоконцентрированного со значениями ННІ, близкими 500. С сентября 2017 г. с началом санации ряда крупных банков ННІ по облигациям стал ниже значений данного индекса по акциям, что свидетельствует о высоком уровне конкуренции на внутреннем облигационном рынке. Отдельные всплески значения ННІ за этот период приходились на декабрь 2015 г. и декабрь 2016 г. при размещении значительных объемов корпоративных облигаций ПАО «НК «Роснефть».

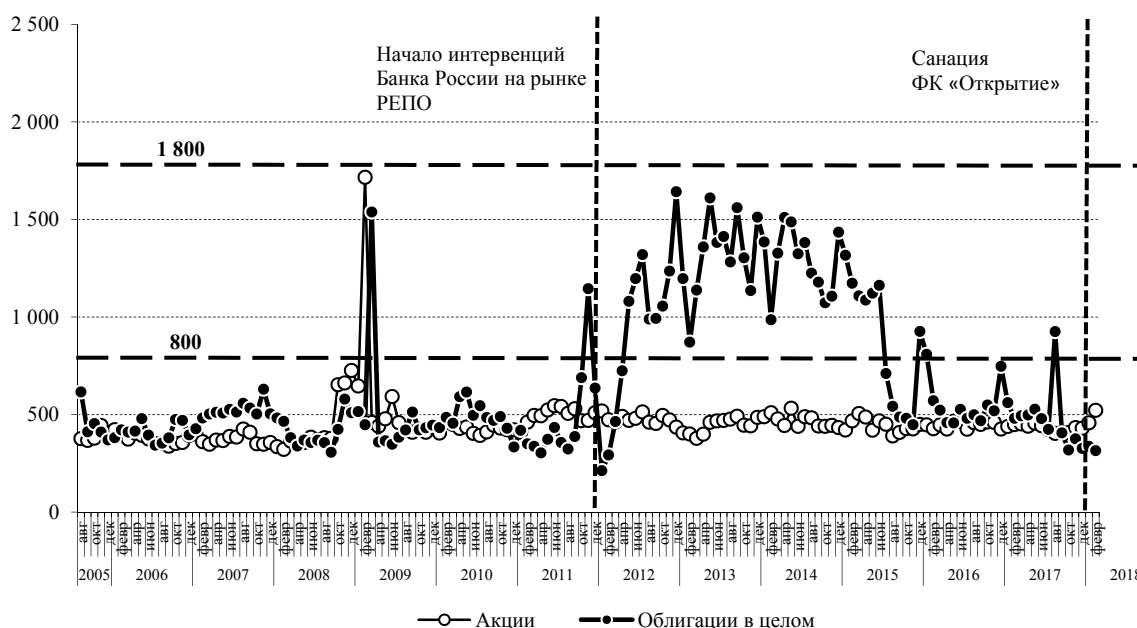


Рис. 19. Индекс Херфиндаля – Хиршмана по объему биржевых торгов с акциями и облигациями на Московской бирже (все режимы торгов)¹

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Основными каналами влияния рынка акций на экономический рост являются привлечение компаниями инвестиционных ресурсов с помощью первичных размещений долевых ценных бумаг, а также сделки слияния-поглощения.

Как следует из данных табл. 6, в 2016–2017 гг., несмотря на сложные условия привлечения средств иностранных инвесторов в условиях действия секторальных санкций, рынок публичных размещений акций компаний, зарегистрированных в России или осуществляющих операционную деятельность на ее территории, заметно оживился. В 2017 г. прошли IPO-SPO 12 компаний на сумму 4,4 млрд долл.; годом ранее данные сделки провели лишь 7 компаний на сумму 2,1 млрд долл. Однако в сегменте сделок

¹ Из-за прекращения с августа 2015 г. раскрытия информации Московской биржей о сделках конкретных участников рынка с корпоративными, региональными и государственными облигациями и из-за перехода к раскрытию лишь агрегированной информации о сделках участников со всеми видами облигаций, а также того обстоятельства, что публикация информации о сделках с ОФЗ на бирже началась лишь с февраля 2012 г., при расчете ННІ по рынку облигаций был использован ряд допущений. До февраля 2012 г. ННІ по рынку облигаций рассчитывался по сделкам только с корпоративными и региональными облигациями, а с февраля 2012 г. он включает все виды облигаций.

слияний-поглощений пока наблюдались спад активности и ежегодное сокращение общего объема сделок в 2014–2017 гг. В 2013 г. объем завершившихся сделок слияний-поглощений составил 156,1 млрд долл., а в 2017 г. – снизился до 31,4 млрд долл.

Таблица 6

Параметры рынка акций российских компаний, млрд долл.

Год	Капитализация	Вторичный рынок, включая иностранные биржи	IPO-SPO акций	Поступления в основной капитал от IPO			Объем завершившихся сделок слияния-поглощения
				млрд долл.	% к капитализации	% к объему IPO-SPO	
2000	41	47	0,5	0,2	0,5	40,0	5,0
2001	75	49	0,2	0,1	0,1	50,0	12,0
2002	106	87	1,3	0,2	0,2	15,4	18,1
2003	176	188	0,6	0,2	0,1	33,3	32,4
2004	230	541	3	0,1	0,0	3,3	27,1
2005	549	374	5,2	3,2	0,6	61,5	60,2
2006	1057	914	17	3,2	0,3	18,8	61,9
2007	1503	1687	33	3,6	0,2	10,9	127,7
2008	397	1983	1,9	2,1	0,5	110,5*	117,0
2009	861	1156	1,7	2,0	0,2	117,6*	55,7
2010	1379	1431	6,3	2,4	0,2	37,9	55,1
2011	1096	2222	11,3	2,6	0,2	23,1	94,3
2012	1079	1931	9,5	3,1	0,3	32,6	72,7
2013	1041	1801	9,0	3,1	0,3	34,4	156,1
2014	517	1739	1,7	3,1	0,6	182,0*	58,7
2015	393	997	0,6	0,9	0,2	150,0*	56,9
2016	635	1154	2,1	0,7	0,1	32,0**	41,7
2017	623	1363	4,4	н.д.	н.д.	н.д.	31,4

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

** Сумма поступления по результатам IPO компаний «Роснефть» и ФХ «Открытие» на Московской бирже в 2016 г.

Источник: расчеты автора по данным Росстата, Банка России, Московской биржи и информационно-аналитического ресурса Merger.ru

В 2016 г. в общих источниках инвестиций в основной капитал доля эмиссии акций составляла всего 0,1%. Это предполагает, что основной объем новых средств, привлекаемых российскими компаниями на внутреннем рынке акций и корпоративных облигаций, продолжал идти на рефинансирование или погашение долгов, финансирование сделок слияний-поглощений и на иные цели, не имеющие прямого отношения к инвестициям в основные средства. Начиная с 2017 г. Росстат прекратил раскрытие данной информации, что повысило неопределенность этой важной для понимания эффективности сделок IPO-SPO акций информации.

Таким образом, биржевой рынок акций пока вносит умеренный вклад в накопление реальных активов компаний и в экономический рост. Потенциал внутреннего фондового рынка в решении ключевых проблем российской экономики в полной мере еще не используется.

3.3. Рынок негосударственных облигаций

В 2017 г. на российском финансовом рынке сложились относительно благоприятные условия для роста внутреннего рынка корпоративных облигаций. Благодаря стабильности рубля и низкой инфляции размеры доходности по корпоративным облигациям окончательно вернулись на уровень 2013 г., когда еще не было секторальных санкций. Кроме того, несмотря на снижение по итогам года ключевой ставки до 7,75%, рекордно низкая

инфляция в размере 2,5% обеспечивала высокий уровень реальной доходности по инструментам с фиксированной доходностью. Доходность корпоративных облигаций надежных эмитентов стала существенно превышать ставки банковских депозитов, что превратило облигации в привлекательный инструмент для вложений частных лиц и коллективных инвестиций.

Кроме того, с 1 января 2017 г. в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 242-ФЗ была снижена с 20 до 15% налоговая ставка по доходу юридических лиц в виде процентов по облигациям. С 1 января 2018 г. введена в действие налоговая льгота для физических лиц, предусматривающая освобождение от уплаты НДФЛ с купонных доходов по рублевым корпоративным облигациям, выпущенным в 2017–2020 гг., если ставка купона не превышает ставку рефинансирования Банка России. Тем самым порядок налогообложения доходов от владения корпоративных облигаций был уравнен с налогообложением процентов по депозитам населения.

В 2017 г. стоимость облигационных займов в России продолжала расти и достигла 19,4 трлн руб., что на 19,9% больше по сравнению с 2016 г. (рис. 20). Стоимость корпоративных облигаций, включая нерыночные выпуски, за год увеличилась с 9,4 трлн до 11,4 трлн руб., или на 21,3%; региональных облигаций – с 0,63 трлн до 0,72 трлн руб., или на 14,3%; федеральных облигаций (ОФЗ, ГСО и др.) – с 6,1 трлн до 7,2 трлн руб., или на 18,0%. Несмотря на высокую потребность в денежных средствах для финансирования бюджетных расходов, Минфин России в 2017 г. проводил умеренную политику по наращиванию внутреннего государственного долга, оставляя возможность для роста заимствований российских компаний и регионов.

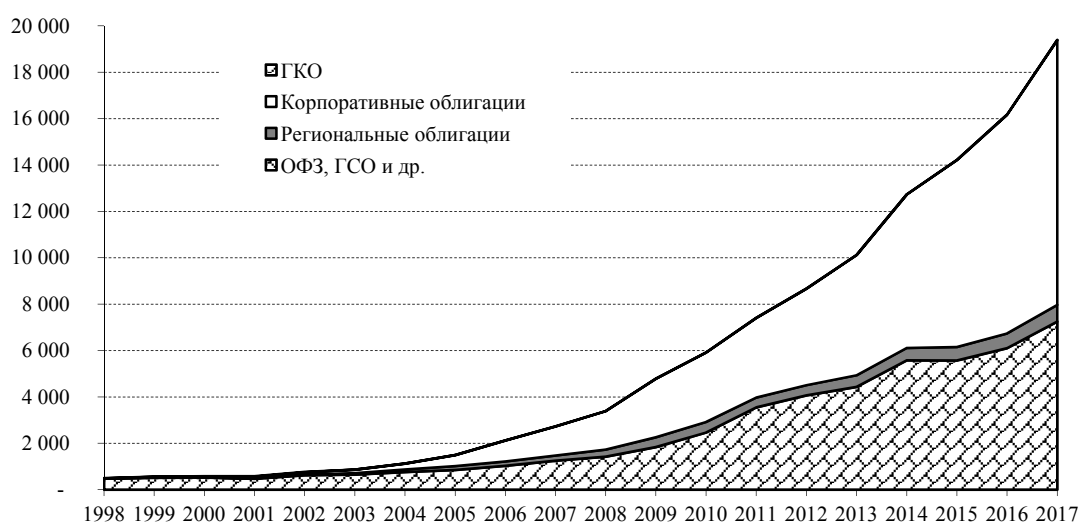


Рис. 20. Объемы рублевых облигаций в обращении с 1998 по 2017 г., млрд руб.

Источник: расчеты автора по данным Минфина России и Cbonds.ru

Особенностью размещений облигаций в 2017 г. было то, что темпы роста объемов эмиссий корпоративных облигаций уступили показателям динамики выпусков государственных и региональных облигаций. Объем размещений корпоративных облигаций увеличился с 2,4 трлн руб. в 2016 г. до 2,9 трлн руб. в 2017 г., или на 21,6%. Основную роль в таком росте размеров размещенных корпоративных облигаций сыграла эмиссия облигаций НК «Роснефть», доля которой в общем объеме новых выпусков за год составила

36,8% (рис. 21). Тогда как объем эмиссии федеральных облигаций вырос с 1,1 трлн руб. в 2016 г. до 1,8 трлн руб. в 2017 г., или на 63,1%. За тот же период объем выпусков региональных облигаций вырос со 159,1 млрд до 210,9 млрд руб., или на 32,6%. Применительно ко всем категориям облигаций драйвером роста их размещений со стороны предложения выступала растущая потребность бизнеса и государства в финансировании своих расходов и проектов в условиях ограниченного доступа на зарубежные финансовые рынки и проблем в доходной базе, а со стороны спроса – рост избыточной ликвидности в банковском секторе и спрос на рублевые активы, прежде всего ОФЗ, со стороны отдельных категорий иностранных портфельных инвесторов. В 2017 г. впервые начали размещаться выпуски ОФЗ, корпоративных и региональных облигаций для населения.

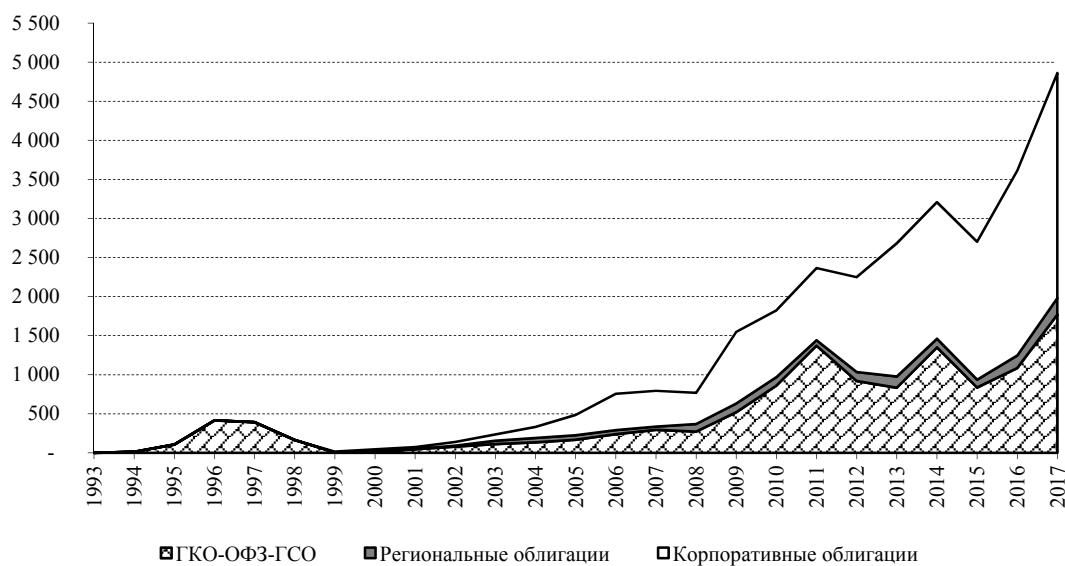


Рис. 21. Объемы размещений рублевых облигаций в 1993–2017 гг., млрд руб.

Источник: расчеты автора по данным Минфина России и Московской биржи.

Несмотря на присутствие около 400 эмитентов в листинге, первичный рынок корпоративных облигаций на Московской бирже является высококонцентрированным с преобладанием на нем эмиссий компаний с государственным участием (КГУ). Как следует из данных табл. 7, на долю 24 самых крупных эмитентов в 2010–2017 гг. приходилось от 58 до 88% объемов размещений корпоративных облигаций; в 2017 г. данный показатель составил 82%, что было близко по значению к историческому максимуму, зафиксированному в 2009 г.

Среди эмитентов корпоративных облигаций преобладали КГУ; только на тех из них, которые входили в группу топ-24 эмитентов, в 2009–2017 гг. приходилось от 37 до 75% общего объема новых выпусков. В 2017 г. данный показатель достиг исторического максимума и составил 75,0%. Таким образом, рынок корпоративных облигаций в настоящее время функционирует как механизм перераспределения финансовых ресурсов на рынке преимущественно в пользу крупных компаний и главным образом КГУ¹.

¹ В статье Абрамова, Радыгина, Черновой (2016) рассматривается проблема роли государственных компаний в капитализации акций российских эмитентов. См.: Абрамов А., Радыгин А., Чернова М. Компании с

Таблица 7

Концентрация эмитентов рублевых корпоративных облигаций, доля эмитентов, контролируемых государством, в 2009–2016 гг.

	Первые 5 эмитентов		Первые 10 эмитентов		Первые 24 эмитента		Всего по рынку
	Всего	В том числе КГУ	Всего	В том числе КГУ	Всего	В том числе КГУ	
2009							
Млрд руб.	440	390	610	441	803	513	917
Доля, %	48,0	42,5	66,5	48,1	87,6	55,9	100,0
2010							
Млрд руб.	177	147	304	200	513	317	855
Доля, %	20,7	17,2	35,6	23,4	60,0	37,1	100,0
2011							
Млрд руб.	241	191	389	309	642	405	1089
Доля, %	22,1	17,5	35,7	28,4	59,0	37,2	100,0
2012							
Млрд руб.	265	265	429	334	690	443	1199
Доля, %	22,1	22,1	35,8	27,9	57,5	36,9	100,0
2013							
Млрд руб.	550	550	705	640	1035	830	1741
Доля, %	31,6	31,6	40,5	36,8	59,4	47,7	100,0
2014							
Млрд руб.	875	827	1051	934	1334	1038	1739
Доля, %	50,3	47,6	60,4	53,7	76,7	59,7	100,0
2015							
Млрд руб.	683	683	861	788	1180	891	1919
Доля, %	35,6	35,6	44,9	41,1	61,5	46,4	100,0
2016							
Млрд руб.	972	882	1228	1038	1653	1176	2439
Доля, %	39,9	36,2	50,3	42,6	67,8	48,2	100,0
2017							
Млрд руб.	1518	1518	1890	1803	2329	2139	2852
Доля, %	53,2	53,2	66,3	63,2	81,7	75,0	100,0

Источник: расчеты автора по данным Cbonds.ru, rusBonds.ru и Московской биржи.

О слабом уровне конкуренции на рынках андеррайтинговых и консалтинговых услуг при размещении корпоративных и региональных облигаций свидетельствуют данные индекса Херфиндала – Хиршмана (рис. 22). Начиная с 2009 г. рынок инвестиционно-банковских услуг по сделкам с корпоративными облигациями превратился из высококонцентрированного в умеренно концентрированный, когда ежемесячные значения НИИ попадают в диапазон от 800 до 1800. В 2017 г. в сегменте услуг по корпоративным облигациям НИИ был равен 1009. С 2011 г. рынок услуг по выпускам региональных облигаций балансирует между зонами умеренно концентрированного и высококонцентрированного рынка. В 2017 г. со значением НИИ = 2442 он подпадал под определение высококонцентрированного рынка.

После введения с июля 2014 г. секторальных санкций российские компании лишь с 2016 г. начали активно возвращаться на рынок еврооблигаций. В 2016 г. с помощью размещения еврооблигаций компании привлекли 15,7 млрд долл., в 2017 г. – 27,4 млрд долл., что на 74,5% больше показателя предшествующего года. Только за три месяца 2018 г. было размещено еврооблигаций на сумму 9,6 млрд долл.

В 2016 г. стоимость рублевых корпоративных облигаций оценивалась в 141 млрд долл., еврооблигаций – в 136 млрд долл., годом раньше данные значения соответственно

составляли 133 млрд и 139 млрд долл. (рис. 23). Всего же после обострения геополитических рисков с 2014 г. стоимость еврооблигаций российских компаний сократилась со 182 млрд долл. в 2013 г. до 136 млрд долл. в 2016 г., или на 25,3%. За тот же период стоимость внутренних корпоративных облигаций в долларовом выражении снизилась со 165 млрд до 141 млрд долл., или на 14,6%.

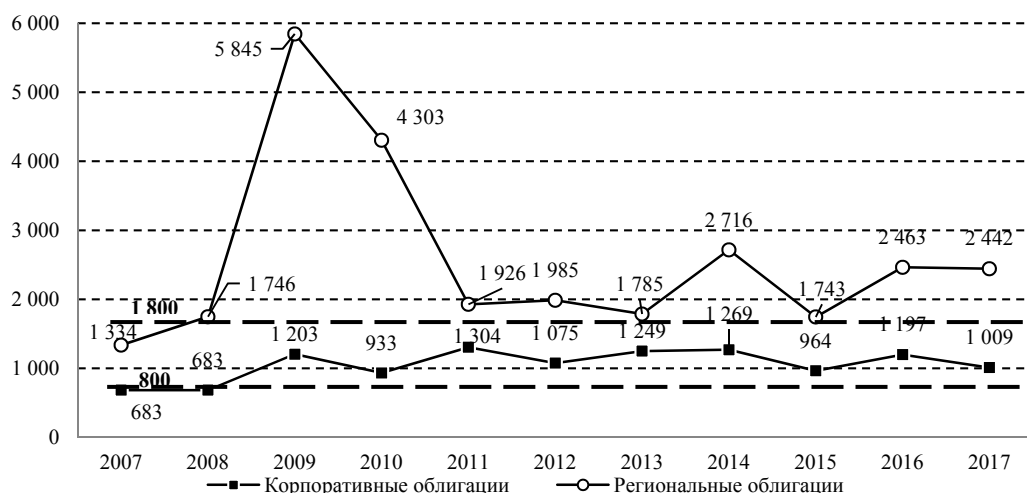


Рис. 22. Индекс Херфиндаля – Хиршмана: услуги по организации выпусков рублевых корпоративных и региональных облигаций в 2007–2017 гг.

Источник: расчеты автора по данным рейтингов организаторов размещений облигаций на ресурсе Cbonds.ru за 2007–2016 гг.

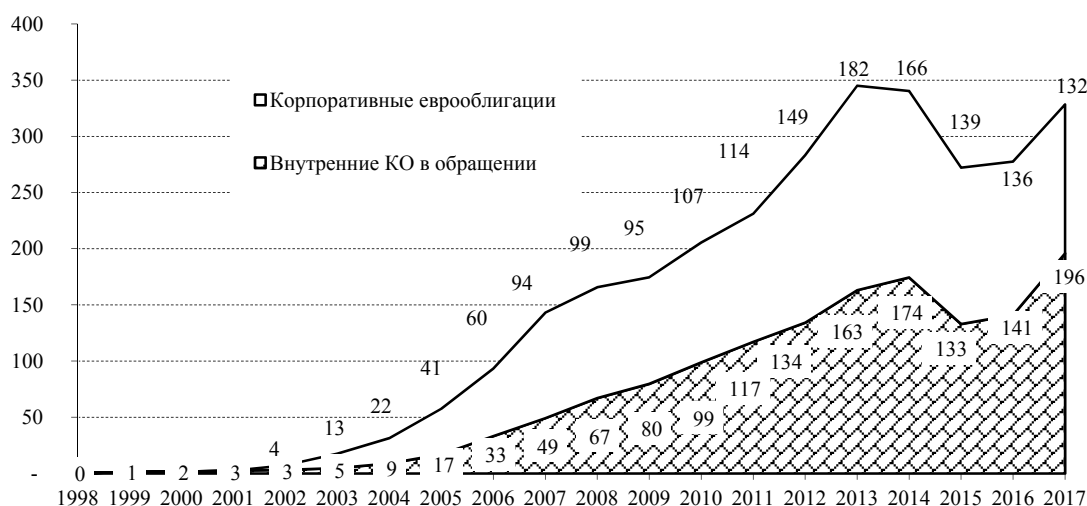


Рис. 23. Объемы корпоративных облигаций российских эмитентов в обращении с 1998 по 2017 г., млрд долл.

Источник: расчеты автора по данным Cbonds и Московской биржи.

В 2015–2016 гг. еврооблигации российских компаний стали неотъемлемой частью внутреннего финансового рынка, что сыграло важную роль в нормализации доходности

данных ценных бумаг после девальвации в декабре 2014 г. – январе 2015 г. Как и ликвидность рублевых облигаций, ликвидность еврооблигаций активно поддерживалась с помощью механизма валютного РЕПО. В 2016 г. в рублевом эквиваленте объемы сделок РЕПО с еврооблигациями на внутреннем рынке устойчиво превышали объемы операций РЕПО с рублевыми облигациями (рис. 24). В 2017 г. по мере отказа Банка России от проведения валютных сделок РЕПО на срок один год и 28 дней сегмент рынка валютного РЕПО постепенно сошел на нет.

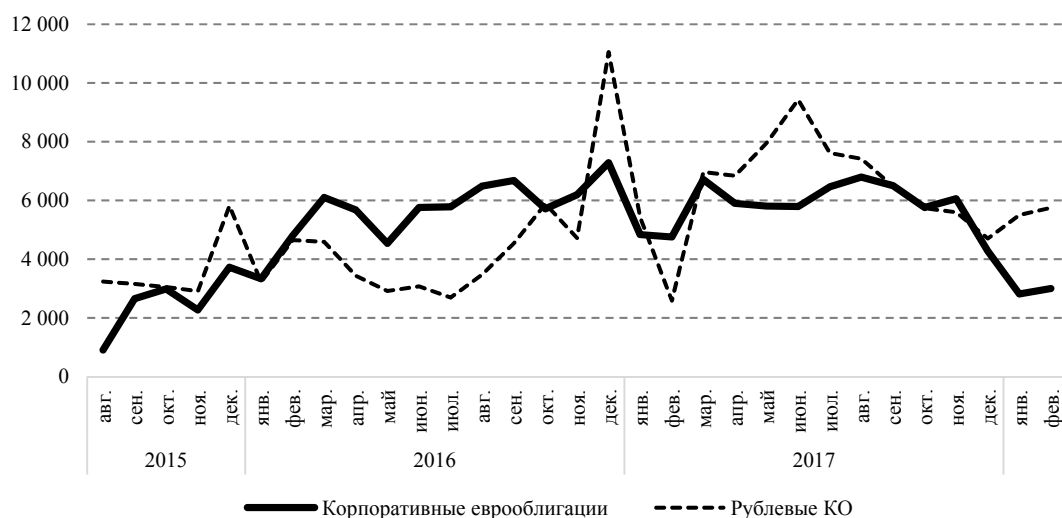


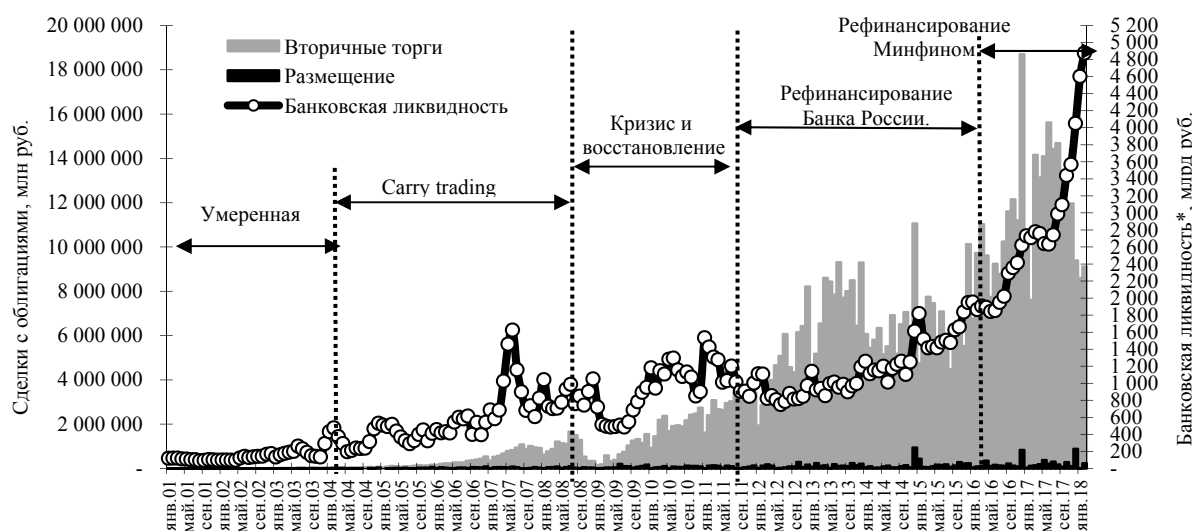
Рис. 24. Объемы сделок РЕПО на Московской бирже с рублевыми корпоративными облигациями и еврооблигациями компаний, млрд руб.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

В 2016 г. на первичном рынке наблюдался процесс активизации деятельности эмитентов и андеррайтеров в сфере инноваций с выпуском новых финансовых инструментов. К числу наиболее значимых инноваций можно отнести размещение бессрочных субординированных облигаций Россельхозбанка, выпуск однодневных облигаций ВТБ, выпуск секьюритизированных ценных бумаг АИЖК в рамках проекта «Фабрика ИЦБ». В 2017 г. крупные государственные банки – Сбербанк России, ВТБ, Россельхозбанк – начали активно продавать свои облигации населению. В начале 2018 г. Альфа-банк разместил вечные еврооблигации, ориентированные на физических лиц.

Спрос на новые выпуски корпоративных облигаций и объем сделок на вторичном рынке во многом определяются состоянием ликвидности на внутреннем денежном рынке. В разные периоды времени с начала 2000-х годов можно выделить несколько этапов, когда ликвидность на рынке формировалась за счет разных факторов, что влияло на рынок корпоративных облигаций (рис. 25). С января 2001 г. по июль 2004 г. наблюдался период умеренной ликвидности, когда спрос на корпоративные облигации поддерживался за счет внутренних источников банков и средств нерезидентов, замороженных после дефолта на счетах типа С. С августа 2004 г. по август 2008 г. – после получения Россией инвестиционных рейтингов от международных рейтинговых агентств и до кризиса

2008 г. – на фоне стабилизации рубля начался период стратегий carry trade¹, когда ликвидность и спрос на облигации формировались за счет дешевых иностранных заимствований. С сентября 2008 г. по август 2011 г. наблюдался период кризиса и посткризисного восстановления, когда монетарные власти поддерживали необходимый уровень ликвидности в банковской системе за счет целевых источников централизованных средств, но при этом по причине высокой ставки рефинансирования ограничивали ее использование на цели кредитования бизнеса и физических лиц. С сентября 2011 г. по январь 2016 г. – период поддержки ликвидности преимущественно за счет рефинансирования Банком России банков в виде сделок РЕПО.



* Под банковской ликвидностью понимаются остатки денежных средств банков на корреспондентских счетах и депозитах в Банке России.

Рис. 25. Операции с корпоративными облигациями и банковская ликвидность с января 2001 г. по февраль 2018 г.

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

С января 2016 г. по настоящее время основным фактором поддержки ликвидности в банковской системе стало накопление средств на счетах бюджетополучателей в банках в процессе финансирования бюджетных расходов из ресурсов Резервного фонда, т.е. за счет бюджетных источников. Именно данный фактор привел к появлению с 2016 г. феномена избыточной ликвидности («денежного навеса») в банковской системе, при которой рублевые облигации наряду с депозитными аукционами Банка России стали основными механизмами ее абсорбции. В 2017 г. также заработал механизм предоставления ликвидности с помощью клиринговых сертификатов участия, выпущенных клиринговым центром Московской биржи. Низкую доходность данных инструментов обеспечил прямой доступ к услугам клирингового центра крупнейших нефинансовых компаний.

¹ Согласно определению Банка России carry trade – стратегия заимствования по низким ставкам с последующим инвестированием привлеченных денежных средств в финансовые активы с более высокой доходностью. Используется участниками валютного и фондового рынка с целью получения дохода от положительной разницы процентных ставок привлечения и размещения в разных валютах или на разные сроки. См.: Финансовое обозрение: условия проведения денежно-кредитной политики // Информационно-аналитический материал Банка России. № 4. IV квартал 2016 г. С. 36–37.

В 2017 г. и в январе – феврале 2018 г. стремительный рост «денежного навеса» в банковской системе, достигшего 4,9 трлн руб. в среднем за февраль 2018 г., сопровождался резким падением объемов биржевых торгов с корпоративными облигациями. Указанные объемы сделок обвалились с 15,6 трлн руб. в июне 2017 г. до 9,1 трлн руб. в феврале 2018 г., или на 41,7%. Это было вызвано уменьшением объемов сделок РЕПО с корпоративными облигациями в связи с санацией Банком России трех крупных банков и переключением спроса заемщиков с РЕПО облигациями на РЕПО с КСУ в целях снижения стоимости краткосрочных заимствований и некоторыми иными факторами.

Стремительный рост так называемого «денежного навеса» в банковской системе, который за 2006–2017 гг. вырос с 0,7 трлн до 4,1 трлн руб., или в 5,7 раза, во многом объясняется наращиванием свободных денежных средств на остатках счетов нефинансовых компаний в банках, прежде всего в крупнейших компаниях с государственным участием (КГУ). Это демонстрирует *рис. 26*, где приводятся данные по остаткам денежных средств в 145 крупнейших по капитализации публичных компаниях, включая 44 КГУ¹. Остатки денежных средств в банках КГУ выросли с 2,3 трлн руб. в 2011 г. до 6,0 трлн в 2016 г., или в 2,6 раза; за тот же период остатки частных компаний увеличились с 0,9 трлн до 1,5 трлн руб. Особенно бурный рост остатков денежных средств в секторе КГУ пришелся на 2014–2016 гг.

В определенном смысле формирование «денежного навеса» как в банковской системе, так и в крупнейших публичных компаниях, прежде всего в КГУ, является иррациональным процессом, поскольку фактически означает перераспределение ресурсов из сферы инвестиций и развития бизнеса в реальном секторе в краткосрочные спекуляции в виде сделок РЕПО на финансовом рынке. Факторами, сдерживающими трансформацию данных ресурсов в реальную экономику, являются проблемы в инвестиционном климате и высокая по отношению к достигнутой инфляции ключевая ставка Банка России. Наличие «денежного навеса» в экономике и банковской системе также является фактором инфляционного риска и риска девальвации рубля.



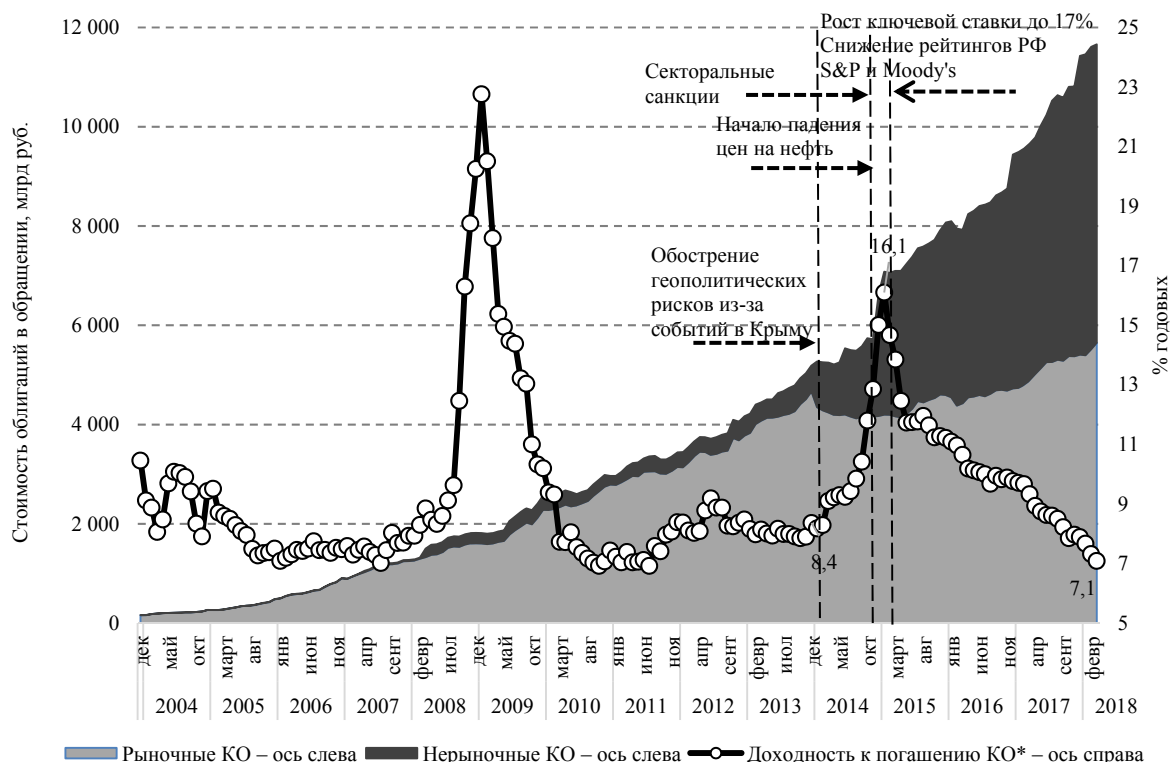
* Денежные средства банков в Банке России в виде остатков на корреспондентских счетах и депозитов.

Рис. 26. «Денежный навес» в банках и остатки денежных средств на счетах частных компаний и компаний с государственным участием (КГУ), млрд руб.

Источник: расчеты автора по данным Банка России и финансовой отчетности публичных компаний.

¹ В данном случае к КГУ отнесены те компании, в которых суммарная доля прямой и косвенной государственной собственности превышает 25% голосующих акций.

В феврале 2018 г. средняя доходность к погашению рублевых корпоративных облигаций по портфелю IFX-Cbonds достигла 7,1% годовых, что оказалось ниже уровня доходности в 2013 г.¹, т.е. до обострения фактора геополитического риска и введения секторальных санкций в 2014 г. (рис. 27). Во многом это было достигнуто за счет проведения умеренно жесткой денежно-кредитной политики, поддержания стабильности бюджетной системы и снижения уровня инфляции.



* Доходность к погашению (YTM) по портфелю IFX-Cbonds.

Рис. 27. Стоимость рублевых корпоративных облигаций в обращении и доходность к погашению портфеля корпоративных облигаций IFX-Cbonds с декабря 2003 г. по март 2018 г.

Источник: расчеты автора по данным sBonds.ru

Вместе с тем с 2014 г. рост рынка корпоративных облигаций стал обеспечиваться за счет роста их нерыночных выпусков, не имеющих биржевой рыночной котировки их стоимости. Доля рыночных выпусков рублевых корпоративных облигаций в их суммарной капитализации в 2017 г. уменьшилась до 47,3% по сравнению с 50,1% в 2016 г. В 2017 г. темпы роста стоимости рыночных выпусков корпоративных облигаций в обращении составляли 14,5%, в то время как нерыночных выпусков – 27,7%. Более низкие темпы роста стоимости рыночных выпусков корпоративных облигаций во многом связаны с заморозкой пенсионных накоплений, которые ранее были одним из основных источников поступления новых денег на рынок корпоративных долгов.

¹ Доходность к погашению портфеля IFX-Cbonds в декабре 2013 г. составляла 8,4% годовых.

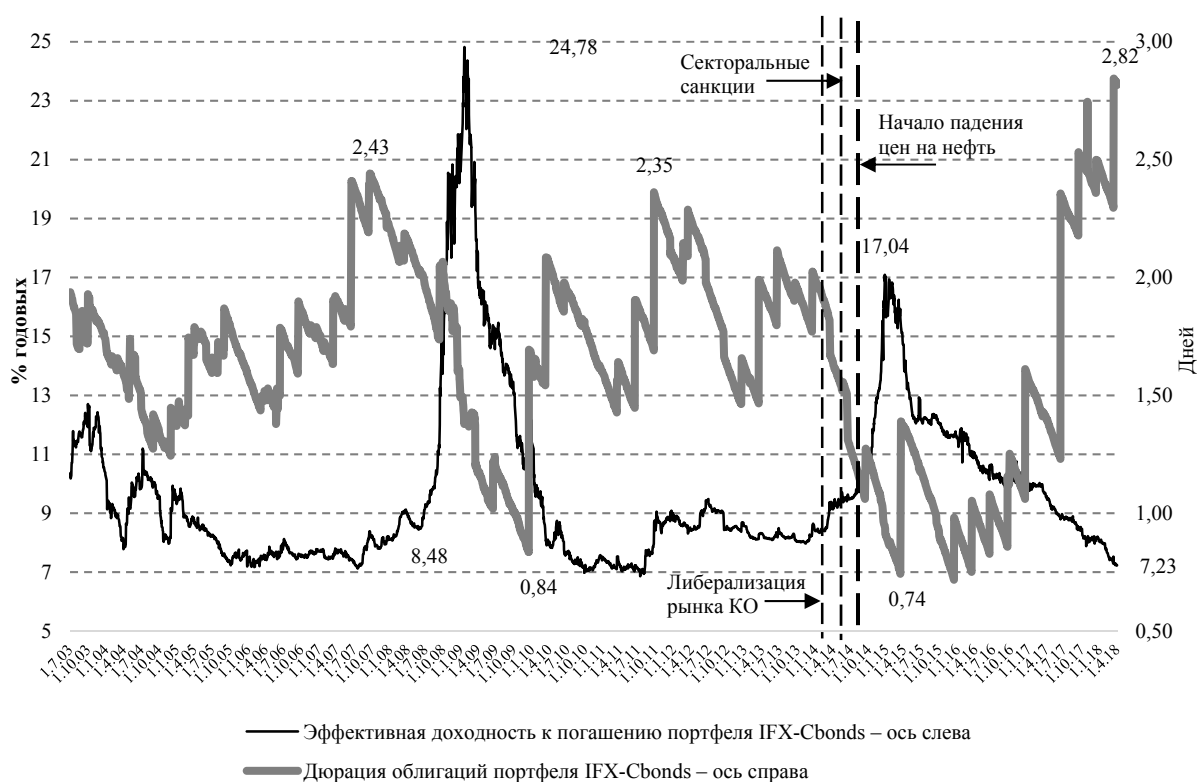


Рис. 28. Динамика эффективной доходности к погашению и дюрации портфеля корпоративных облигаций IFX-Cbonds с 01.07.2003 г. до 02.04.2018 г.

Источник: расчеты автора по данным sBonds.ru

Как показано на рис. 28, за период с июля 2003 г. по март 2018 г. внутренний рынок корпоративных облигаций испытал два шока: в феврале 2009 г., когда эффективная доходность облигаций портфеля IFX-Cbonds выросла до 24,8% годовых с последующим снижением его дюрации до 0,8 года, а также в конце декабря 2014 г., когда средняя доходность облигаций портфеля IFX-Cbonds достигла 17,0% годовых со снижением дюрации до 0,7 года. Шок 2014 г. во многом был вызван введением секторальных санкций в июле 2014 г. и резким падением цен на нефть с сентября 2014 г.

Со второй половины 2015 г. – благодаря усилиям монетарных властей – в значительной степени удалось стабилизировать ситуацию на внутреннем долговом рынке. Ко 2 апреля 2018 г. эффективная доходность портфеля IFX-Cbonds снизилась до 7,24% годовых, его дюрация повысилась до 2,82 года. Это значительно лучше параметров того же облигационного портфеля на 30 декабря 2013 г., когда его доходность составляла 8,39% годовых при дюрации 1,99 года.

Среди корпоративных облигаций наибольший биржевой объем сделок в 2017 г. пришелся на 3-й выпуск облигаций ПАО «Транснефть», ряд выпусков ПАО «НК «Роснефть», а также на выпуск облигаций ВЭБа.

Таким образом, драйверами роста рынка корпоративных облигаций на разных этапах выступали различные факторы, однако в большей мере они предполагали использование краткосрочных источников фондирования данных сделок. Дефицит на рынке долгосрочных ресурсов и нестабильность инвестиционного климата выступают сдерживающими факторами роста рынка негосударственных заимствований.

Доминирование денежного рынка в общей структуре сделок на вторичном рынке с корпоративными облигациями на Московской бирже иллюстрируется на *рис. 29*. В феврале 2018 г. доля сделок РЕПО в стоимости биржевых сделок с корпоративными облигациями достигла 96,0%. В это же время только 1,6% сделок с корпоративными облигациями являлись рыночными, т.е. заключались на анонимном аукционе, и 2,4% сделок заключались в режиме РПС. Для сравнения: в 2005 г. доля сделок РЕПО составляла 28,0%, а рыночных сделок – 11,5%, остальные 60,5% сделок совершались в переговорном режиме.

Низкая ликвидность рыночных сделок с корпоративными облигациями на бирже затрудняет применение рыночной и справедливой стоимости в ценообразовании данных инструментов, что создает риски в учете финансовых организаций.

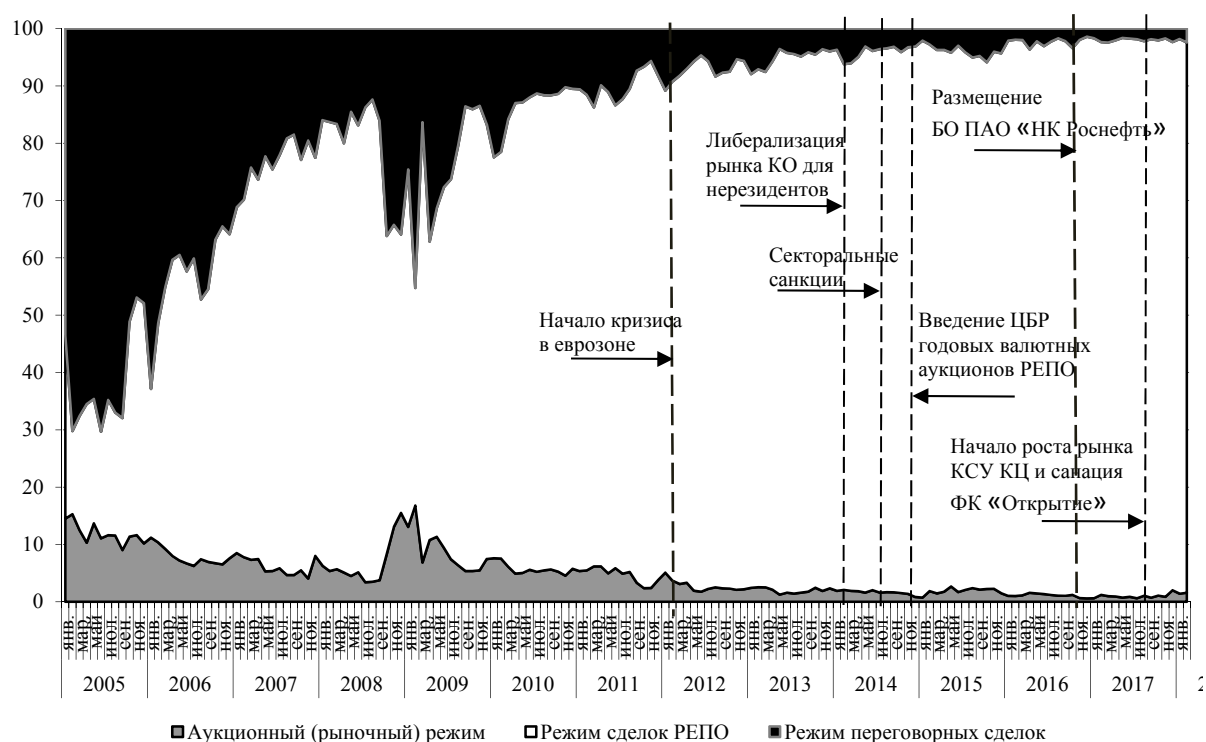


Рис. 29. Структура сделок с корпоративными облигациями, включая еврооблигации, на Московской бирже, %

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Как показано на *рис. 30*, рост объемов сделок РЕПО на рынке корпоративных облигаций, как правило, вызывается очередной волной государственной поддержки денежного рынка при наступлении тех или иных шоковых ситуаций. Первая волна случилась после кризиса 2008 г. и продолжалась до второй половины 2011 г. Следующая волна поддержки рынка Банком России через механизм РЕПО началась с конца 2011 г. в связи с кризисом в зоне евро, она действовала до декабря 2015 г. С января 2016 г. основными факторами роста денежного рынка стали его поддержка Минфином и рост «денежного навеса» в банках, перераспределяемого с помощью рынка РЕПО с расчетами через клиринговый центр. При этом важную роль в поддержке рынка еврооблигаций играли сделки валютного РЕПО, которые росли с 2015 г. до второй половины 2017 г. (*рис. 24*).

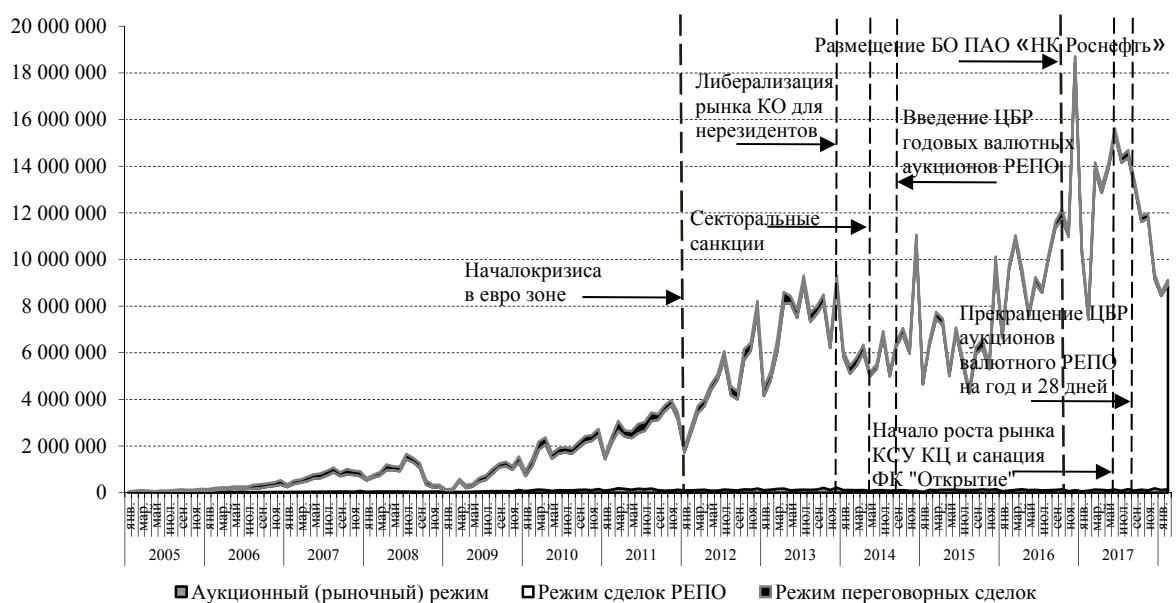


Рис. 30. Стоимость сделок с корпоративными облигациями, включая еврооблигации, на Московской бирже, млн руб.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Стоимость биржевых сделок с корпоративными облигациями выросла со 126,8 трлн руб. в 2016 г. до 150,7 трлн руб. в 2017 г., или на 18,9%. При этом за тот же период опережающими темпами росла стоимость сделок РЕПО по сравнению с иными режимами сделок. Так, объем сделок РЕПО увеличился со 122,6 трлн руб. в 2016 г. до 146,4 трлн руб. в 2017 г., или на 19,4%, рыночные сделки выросли с 1,3 трлн до 1,4 трлн руб., или на 5,1%, сделки РПС – 2,9 трлн до 3,0 трлн руб., или на 3,1%.

Однако начиная со второй половины 2017 г. объемы биржевых сделок с корпоративными облигациями стали существенно снижаться, причем наибольшее снижение показал сектор денежного рынка. В феврале 2018 г. по сравнению с августом 2017 г. месячные объемы торгов корпоративными облигациями упали: в секторе РЕПО – с 14,2 трлн до 8,7 трлн руб., или на 38,4%, по рыночным сделкам – со 154 млрд до 143 млрд руб., или на 7,3%, по сделкам РПС – с 321 млрд до 220 млрд руб., или на 31,6%. Если снижение по рыночным сделкам можно объяснить тем, что количество рабочих дней в феврале было немного меньше, чем в августе, то в основе падения рынка РЕПО облигаций лежат более серьезные причины. Это связано с тремя основными факторами: с санацией ряда банков, сворачиванием Банком России валютного РЕПО и ростом рынка альтернативной ликвидности в виде КСУ. Во второй половине 2017 г. Банк России ввел временную администрацию и приступил к санации нескольких крупных банков, которые до этого были активными участниками рынка РЕПО (в августе – ФХ «Открытие», в сентябре – Бинбанк и «Рост банк», в декабре – Промсвязьбанк). Их санация за счет централизованных ресурсов снизила потребности в рефинансировании через более дорогие ресурсы рынка РЕПО. В ноябре 2017 г. Банк России заявил о прекращении сделок валютного РЕПО сроком на 28 дней и один год, что было важным инструментом поддержки ликвидности корпоративных еврооблигаций. Кроме того, быстрый рост рынка РЕПО через КСУ клирингового центра снизил потребности участников рынка в заимствованиях более дорогих ресурсов посредством РЕПО с облигациями.

Таким образом, за последние 10–12 лет биржевой рынок корпоративных облигаций во многом определялся изменениями в сегменте денежного рынка. Сегмент рыночных сделок и РПС пока играет относительно скромную роль. Как показано на *рис. 31*, начиная с 2011 г. сегмент рыночных сделок и сделок РПС не показывал столь же явную тенденцию к росту по сравнению с ранее рассмотренным рынком РЕПО. Из всех событий, оказавших влияние на сегмент рыночных сделок и РПС, можно выделить решение о заморозке пенсионных накоплений, вступившее в силу с 1 января 2014 г. и действующее до настоящего времени.

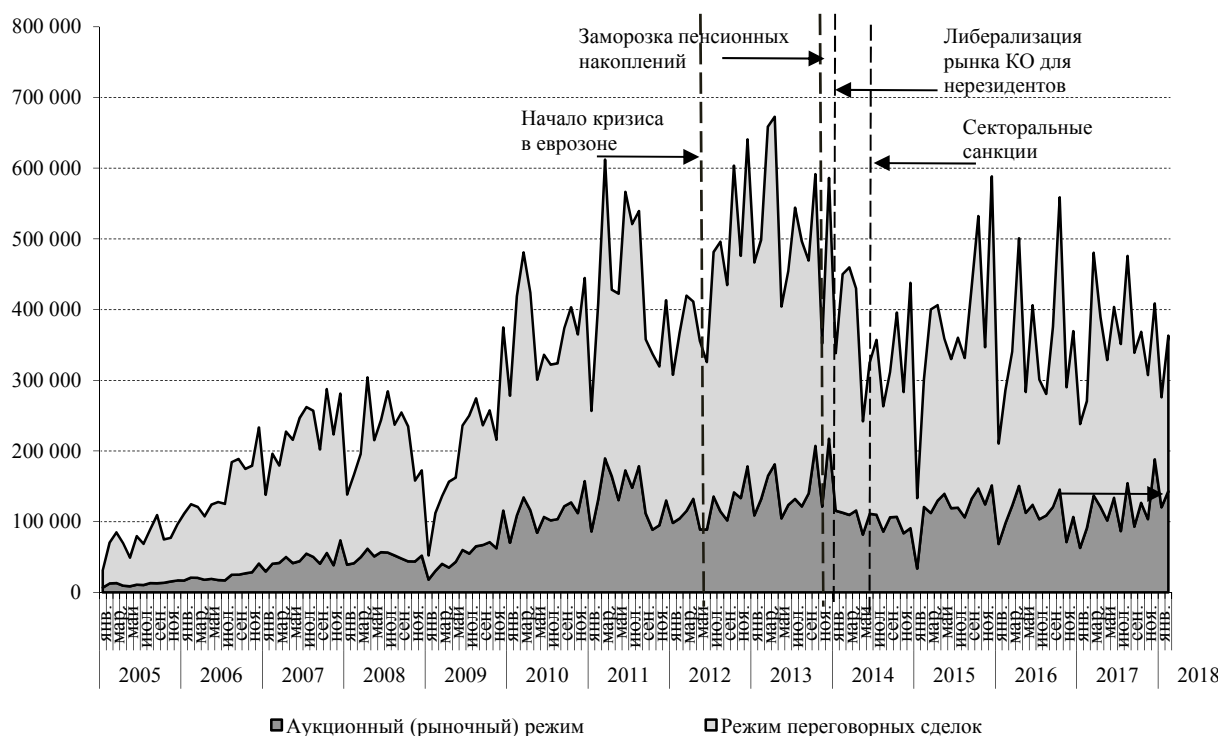


Рис. 31. Стоимость рыночных сделок и сделок РПС с корпоративными облигациями, включая еврооблигации, на Московской бирже, млн руб.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Исходя из данных *табл. 8*, среднегодовой объем рыночных сделок с корпоративными облигациями за три года, предшествующих введению заморозки пенсионных накоплений (2011–2013 гг.), составил 1,6 трлн руб. по сравнению с 1,3 трлн руб. в среднем за три года после введения заморозки (2014–2016 гг.), т.е. после указанного события объемы рыночных сделок с корпоративными облигациями уменьшились на 17,0%. Показано также, что введение заморозки отразилось на снижении объема сделок в режиме РПС на 24,1%. При этом за тот же период средние объемы операций на денежном рынке выросли почти на 60%. С определенными оговорками данные факты позволяют предполагать, что заморозка пенсионных накоплений, введенная с 2014 г., оказала существенное отрицательное влияние на ликвидность биржевого рынка корпоративных облигаций. Данное негативное влияние не удалось компенсировать с помощью либерализации депозитарных операций с корпоративными облигациями для нерезидентов, проведенной с февраля 2014 г.

Таблица 8

**Анализ влияния заморозки пенсионных накоплений
на ликвидность торгов корпоративными облигациями
на Московской бирже**

Режим торгов	Среднегодовой объем биржевых торгов на Московской бирже, млрд руб.		Изменение, %
	2011–2013	2014–2015	
Рыночные сделки	1 604	1 332	-17,0
РПС	3 961	3 006	-24,1
Сделки РЕПО	55 977	89 468	59,8

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

На рис. 32 анализируются доли разных групп финансовых организаций (частных и контролируемых государством компаний, Банка России) в совокупных объемах биржевых торгов облигациями на Московской бирже, включая рыночные, переговорные сделки и сделки РЕПО¹. Доли различных групп участников торгов с облигациями в общем биржевом обороте во многом зависят от того, каким образом осуществляется рефинансирование банковской системы. В период активных операций Банка России по рефинансированию банковской системы через сделки РЕПО с сентября 2011 г. по январь 2016 г. в объемах торгов облигациями существенную роль играли непосредственно Банк России и крупные государственные банки. Например, в 2012 г. доля Банка России и КГК в общем объеме биржевых торгов облигациями составляла соответственно 35,5 и 29,1%, т.е. в сумме 64,6%.

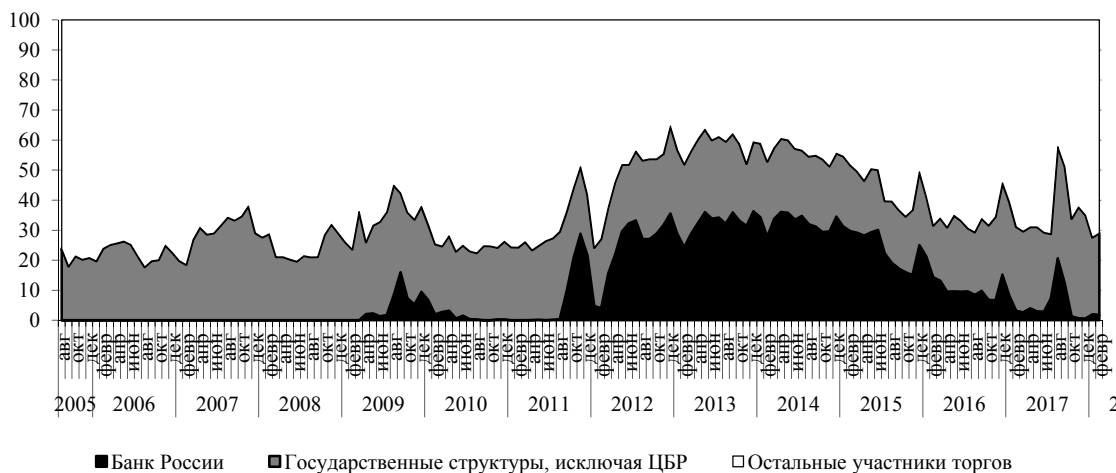


Рис. 32. Доля частных брокеров и КГК в объемах торгов облигациями на Московской бирже, %

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

По мере перехода от прямого РЕПО с Банком России к рефинансированию под залог облигаций через сделки РЕПО с централизованным контрагентом (ЦК) доля Банка России существенно сократилась, а доля КГК, наоборот, повысилась, что отражало их растущее значение как проводников ликвидности в банковской системе.

¹ Включая корпоративные, региональные и государственные облигации. С августа 2015 г. Московская биржа прекратила раскрытие информации об объемах ежемесячных сделок, совершаемых по отдельным категориям облигаций.

Во второй половине 2017 г. ряд крупных банков (ФХ «Открытие», Бинбанк, «Рост банк» и Промсвязьбанк), которые играли существенную роль в биржевых сделках с облигациями, особенно в сделках РЕПО, перешли под контроль Банка России, т.е. стали государственными структурами. Это повлияло на резкое увеличение доли КГК и кредитовавшего их Банка России в объемах с биржевыми сделками облигациями. Например, в августе 2017 г. доли КГК и Банка России составляли соответственно 37,1 и 20,6%. Однако в дальнейшем по мере санации указанных банков за счет иных централизованных ресурсов, чем сделки РЕПО, доли Банка России и КГК снизились до обычного уровня. В феврале 2018 г. доля Банка России составляла 1,8%, КГК – 27,2%. Можно предполагать, что по мере санации указанных банков объемы сделок РЕПО с облигациями будут сокращаться, поскольку через них уменьшится финансирование находящихся в сложном финансовом состоянии банков.

Как показано на *рис. 33*, в биржевых сделках с облигациями (в расчете на все категории облигаций) нерезиденты и внутренние частные инвесторы играют относительно скромную роль. В феврале 2018 г. на долю нерезидентов приходилось лишь 7,4% от стоимости сделок, на частных лиц – 0,8%. Исключением из данных правил являются облигации федерального займа (ОФЗ), где на долю нерезидентов приходится более трети инвестиций.

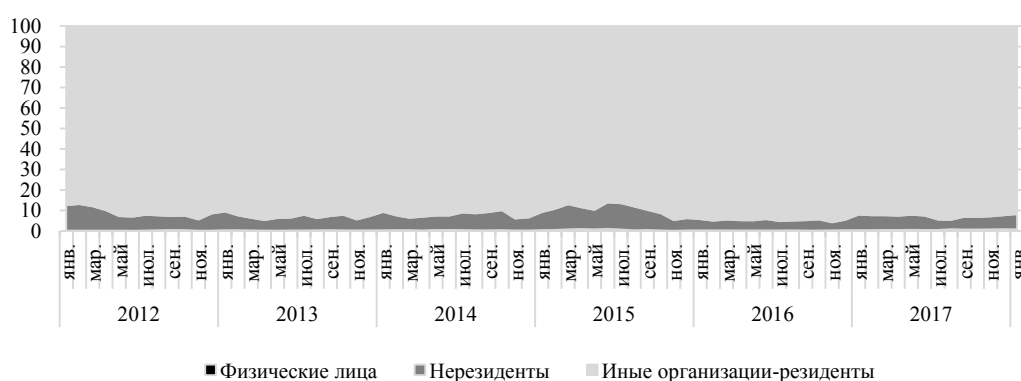


Рис. 33. Структура инвесторов при биржевых сделках облигациями на Московской бирже с января 2012 г. по февраль 2018 г., %

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

В 2017 г. были размещены ОФЗ-н, предназначенные для населения. Некоторые регионы и компании также стали более активно предлагать свои облигации населению. Но пока количественные оценки данного процесса являются скромными. Необходимы дополнительные меры, направленные на активизацию участия населения на внутреннем рынке долговых финансовых инструментов.

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

В 2015 г. из общего объема эмиссии в размере 26 млрд долл. на инвестиции в основной капитал пошло лишь 2,6 млрд долл., или 6,6% привлеченных средств (табл. 9). На основе данной статистики можно сделать вывод о том, что рынок корпоративных облигаций не оказывает существенного влияния на инвестиции в основные средства и экономический рост. Как было показано выше, корпоративные облигации де-факто являются слишком краткосрочными источниками финансирования компаний, поэтому последние предпочитают использовать их для пополнения оборотных средств и на рефинансирование старых долгов.

Таблица 9

**Параметры внутреннего рынка рублевых
корпоративных облигаций,
млрд долл.**

Год	Объем в обращении	Вторичный рынок, включая РЕПО	Размещения	Поступления в основной капитал от размещений		
				млрд долл.	% к капитализации	% к объему размещения
2000	2	0,2	1,1			
2001	3	1	0,8			
2002	3	2	2	0,1	3,0	6,7
2003	5	8	3	0,1	2,1	3,8
2004	9	15	5	0,1	1,1	2,0
2005	17	44	9	0,3	1,8	3,3
2006	33	135	17	0,1	0,3	0,6
2007	49	371	18	0,2	0,4	1,1
2008	67	457	16	0,2	0,3	1,2
2009	80	293	29	0,1	0,1	0,3
2010	99	757	28	0,03	0,03	0,1
2011	117	1237	31	0,014	0,01	0,05
2012	134	1866	39	0,14	0,1	0,4
2013	163	2839	54	0,05	0,03	0,1
2014	174	2032	46	0,2	0,1	0,4
2015	133	1277	29	2,6	1,9	6,6
2016	141	1895	35	н.д.	н.д.	н.д.
2017	196	2732	49	н.д.	н.д.	н.д.

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

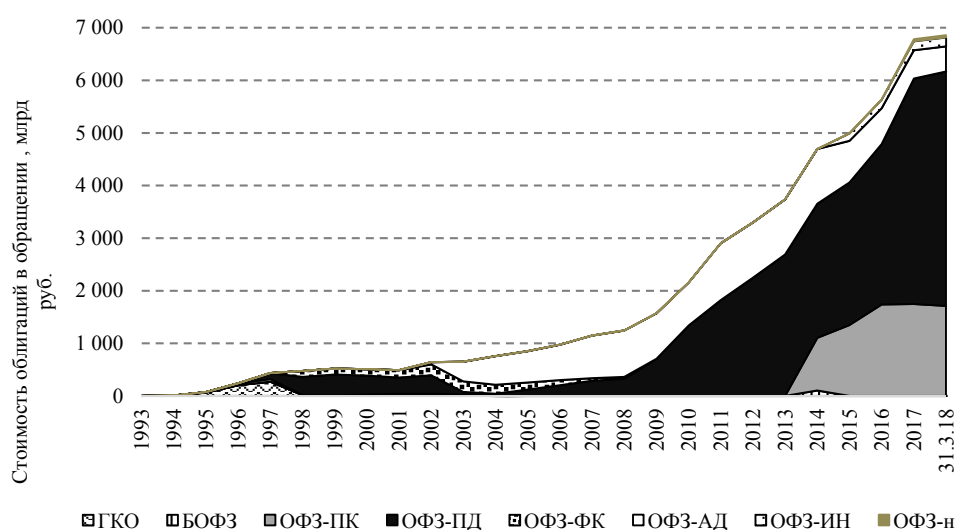
С 2016 г. Росстат перестал публиковать данные о вкладе эмиссии облигаций в источниках финансирования основных средств, что, вероятно, означает факт признания незначимости влияния фондового рынка на размер данных инвестиций. Однако это не отменяет проблему целевого использования средств от выпуска корпоративных облигаций для финансирования реальных инвестиций и основного капитала.

3.4. Рынок государственных облигаций

В отличие от ситуации в 2014–2015 гг., в 2016–2017 гг. объем заимствований Минфином средств за счет выпуска государственных ценных бумаг превышал объем их погашения. Это сделало данные долговые инструменты реальным источником финансирования дефицита бюджета и обеспечило, по данным статистики Cbonds, чистые заимствования в размере соответственно 547 млрд и 1270 млрд руб.

Эволюция структуры ОФЗ (рис. 34) во многом предопределялась приоритетами в долгой политике Минфина и ролью различных категорий инвесторов. В исследовании Лу

и Яковлева¹ выделяются три этапа в развитии рынка ОФЗ: до кризиса 2008 г.; с начала 2009 г. до середины 2011 г. и после середины 2011 г.²



Примечание. Здесь и далее используются следующие сокращения:

БОФЗ – бескупонные облигации федерального займа;

ГКО – государственные краткосрочные бескупонные облигации;

ОФЗ – облигации федеральных займов;

ОФЗ-АД – облигации федерального займа с амортизацией долга;

ОФЗ-ИН – облигации федерального займа с номиналом, индексируемым по уровню инфляции в Российской Федерации;

ОФЗ-ПД – облигации федерального займа с постоянным купонным доходом;

ОФЗ-ПК – облигации федерального займа с переменным купонным доходом, «привязанным» к ставке РУОНИА;

ОФЗ-н – облигации федерального займа для физических лиц («народные облигации»).

Рис. 34. Объем выпусков ГКО-ОФЗ, находящихся в обращении с 1993 г. по март 2018 г.

Источник: расчеты автора по данным Минфина России.

До финансового кризиса 2008 г. при профицитном бюджете государство было слабо заинтересовано в росте рынка ОФЗ. На этом фоне ключевыми источниками спроса на государственные облигации были пенсионные накопления и средства банков, во многом привлекаемых с помощью стратегии carry trade. Доля нерезидентов оставалась низкой, и это были в основном спекулятивные фонды. Соответственно, в структуре выпусков государственных облигаций преобладали облигации с амортизацией долга (ОФЗ-АД), удобные по своим параметрам для пенсионных фондов, и облигации с постоянным доходом (ОФЗ-ПД), более ориентированные на рыночных инвесторов в силу того, что размеры купона по ним заранее известны на весь период обращения облигаций. Менее рыночные выпуски ОФЗ-ФК, использованные при новации внутреннего долга после дефолта по

¹ Lu Y., Yakovlev D. Exploring the Role of Foreign Investors in Russia's Local Currency Government Bond (OFZ) Market // IMF Working Paper. No. WP/17/28, February 2017.

² Заметим, что данная классификация этапов рынка ОФЗ во многом совпадает с периодизацией рынка корпоративных облигаций, рассмотренной нами в комментариях к рис. 25.

ГКО, постепенно сходили на нет. В 2008 г. доли ОФЗ-АД, ОФЗ-ПД и ОФЗ-ФК в структуре государственных ценных бумаг составляли соответственно 70,9, 26,4 и 2,7%.

С 2009 г. до середины 2011 г. Минфин был заинтересован в привлечении средств для финансирования дефицита бюджета. Для этого использовались выпуски ОФЗ-ПД, ориентированные на банки, обладавшие избыточной ликвидностью. При этом по новым выпускам при их размещении предлагалась небольшая премия к рынку в размере 5–10 базисных пунктов¹. Спрос на ОФЗ со стороны нерезидентов ограничивался из-за неопределенности ситуации с процентной ставкой.

С середины 2011 г. по настоящее время на рынке ОФЗ произошло много важных событий, вызвавших повышение значимости рынка государственных ценных бумаг и повлиявших на его структуру. Ключевые изменения заключались в том, что с начала 2012 г. главными провайдерами ликвидности на рынке ОФЗ стали нерезиденты². Их повышенный спрос на ОФЗ-ПД, а с 2015 г. – на облигации с переменным купоном (ОФЗ-ПК) привел к еще большему сокращению доли ОФЗ-АД. Этому также способствовала заморозка пенсионных накоплений в 2014–2018 гг., ограничившая спрос на ОФЗ-АД со стороны пенсионных фондов. В снижении доли ОФЗ-АД был заинтересован и Минфин: в 2016 г. осуществление им обмена ОФЗ-АД номинальной стоимостью 63,7 млрд руб. на ОФЗ-ПД номинальной стоимостью 56,4 млрд руб. принесло ощутимую выгоду для бюджета. В то же время с 2015 г. на рынке появились облигации с индексируемым с учетом инфляции купоном (ОФЗ-ИН), пользующиеся повышенным спросом у внутренних институциональных инвесторов, а с 26 апреля 2017 г. и ОФЗ-н, предназначенные для продажи среди физических лиц. В результате в структуре выпусков ОФЗ по состоянию на 31 марта 2018 г. преобладали ОФЗ-ПД и ОФЗ-ПК, на долю которых приходилось соответственно 65,0 и 24,9%. Доли ОФЗ-АД, ОФЗ-ИН и ОФЗ-н для физических лиц составляли соответственно 7,0, 2,5 и 0,6%.

Наиболее активно торгующимися выпусками ОФЗ в 2017 г. являлись ОФЗ-ПК 29006 с погашением в январе 2025 г., ОФЗ-ПД 26207 с погашением в феврале 2027 г., ОФЗ-ПД 26221 с погашением в марте 2033 г. и ОФЗ-ПД (26218 и 26219) с погашением в 2026–2031 гг.

Одной из ключевых проблем инвестиционной привлекательности вложений в ОФЗ является способность портфеля ценных бумаг обыграть инфляцию по доходности к погашению (*рис. 35*). Позитивные явления, наблюдаемые с начала 2016 г. в виде снижения инфляции и стабилизации валютного курса, позволили вновь начиная с марта 2016 г. выйти на позитивную реальную доходность портфеля ОФЗ Cbonds-GBI.

По итогам марта 2018 г. при уровне инфляции в годовом измерении в размере 3,3% годовых³ доход портфеля ОФЗ составил 8,4%. Вместе с тем в целом за рассматриваемый период с 11.01.2010 г. по 31.03.2018 г. со средней доходностью 8,3% годовых портфель ОФЗ Cbonds-GBI все еще заметно проигрывал инфляции, средний уровень которой равнялся 10,0%.

¹ Lu Y., Yakovlev D. Exploring the Role of Foreign Investors in Russia's Local Currency Government Bond (OFZ) Market // IMF Working Paper. No. WP/17/28. February 2017. P. 10.

² Ibid. P. 14.

³ При расчете исходя из показателей прироста инфляции в текущем месяце к предыдущему месяцу. Согласно данным Росстата, инфляция за март 2018 г. по отношению к марту 2017 г. составила 2,4% годовых.

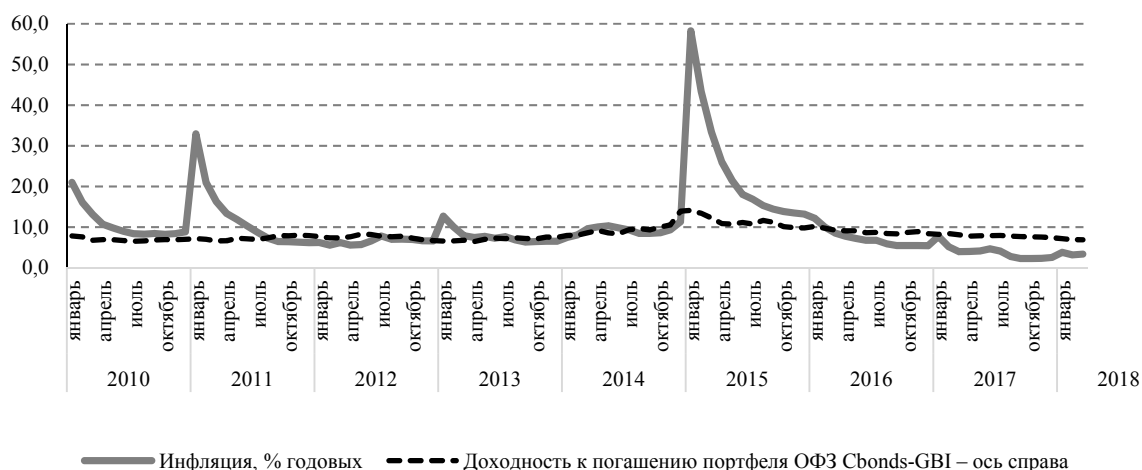


Рис. 35. Динамика инфляции и доходности к погашению портфеля ОФЗ Cbonds-GBI с 11.01.2010 г. по 31.03.2018 г

Источник: расчеты автора по данным Росстата и cBonds.ru

Таким образом, несмотря на сложную геополитическую и макроэкономическую ситуацию, рынок государственных ценных бумаг продолжал динамично развиваться и стал играть все более важную роль в финансировании дефицита бюджета. За прошедшие три с половиной года правительству и Банку России удалось стабилизировать ситуацию на валютном и финансовом рынках. По параметрам доходности рынки ОФЗ и еврооблигаций РФ в начале 2017 г. были ниже уровня 2013 г., т.е. момента относительно стабильной геополитической ситуации.

Как и рынок корпоративных облигаций, рынок ОФЗ представляет собой в большей мере рынок денежный, чем фондовый. Основным стимулом для внутренних участников в держании государственных облигаций заключается в возможности их использования в качестве залога для получения заемных ресурсов (рис. 36). В феврале 2018 г. доля сделок РЕПО в стоимости биржевых сделок с государственными облигациями достигла уровня в 90,5%. Лишь около 4,7% суммы сделок с государственными облигациями являлись рыночными. В 2017 г. – начале 2018 г. доля рыночных сделок в общем объеме биржевых торгов государственными облигациями выросла на 2–3 п.п. из-за сокращения объемов рынка РЕПО по тем же причинам, что и на биржевом рынке корпоративных облигаций (см. комментарий к рис. 30).

В 2017 г. объем сделок РЕПО с государственными облигациями вырос относительно умеренно до 117,2 трлн руб. по сравнению с 113,6 трлн руб. в 2016 г., или всего на 3,2% (рис. 37). Наоборот, в рыночном сегменте биржи наблюдался бурный рост торговой активности, объем сделок с государственными облигациями вырос с 1,7 трлн руб. в 2016 г. до 2,9 трлн руб. в 2017 г., или на 67,6%. Объем торгов в режиме РПС вырос с 3,3 трлн руб. в 2016 г. до 3,8 трлн руб. в 2017 г., или на 12,7%. Замедление роста объемов денежного рынка в секторе государственных облигаций связано с теми же причинами, что и в случае с корпоративными облигациями: с санацией ряда активных участников рынка РЕПО, сворачиванием валютного РЕПО Банка России и ростом объемов сделок с КСУ.

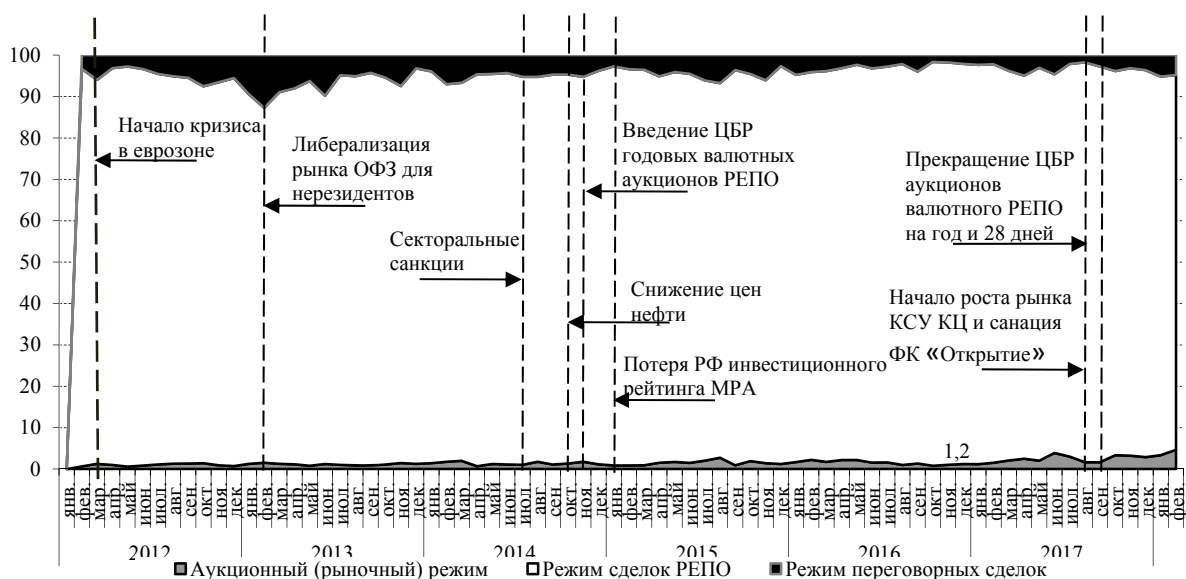


Рис. 36. Структура сделок с федеральными облигациями, в том числе с еврооблигациями, на Московской бирже с февраля 2012 г. по февраль 2018 г., %

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

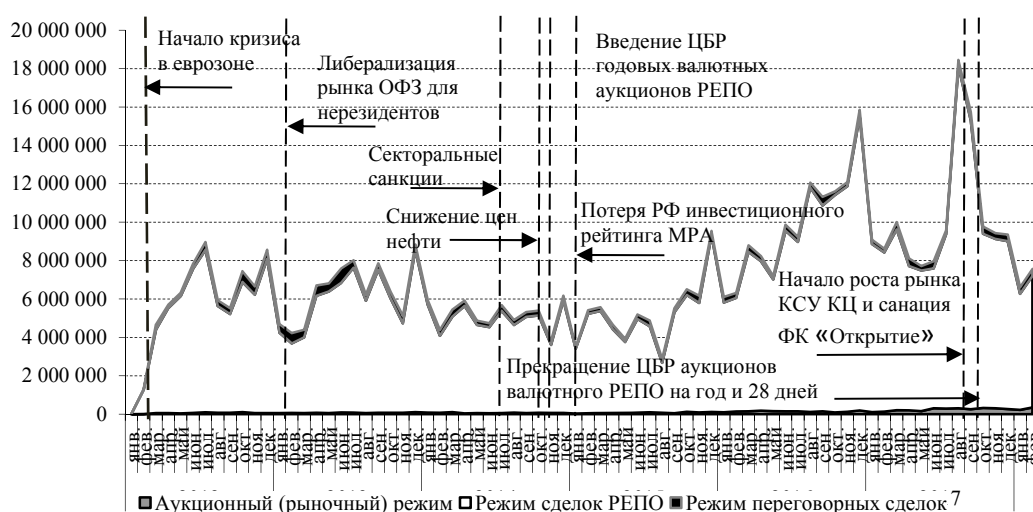


Рис. 37. Объемы сделок с федеральными облигациями, в том числе с еврооблигациями, на Московской бирже с февраля 2012 г. по февраль 2018 г., млн руб.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Спад объемов торгов на денежном рынке с государственными облигациями, случившийся с сентября 2017 г., был даже более глубоким, чем на рынке корпоративных облигаций. Это может быть обусловлено тем, что в 2016–2017 гг. в отличие от рынка корпоративных облигаций в сделках РЕПО с государственными облигациями по объему преобладали сделки рефинансирования еврооблигаций РФ (рис. 38). Поэтому заморозка валютного РЕПО Банком России отразилась на более глубоком спаде объемов сделок РЕПО с государственными облигациями по сравнению с облигациями частных заемщиков.

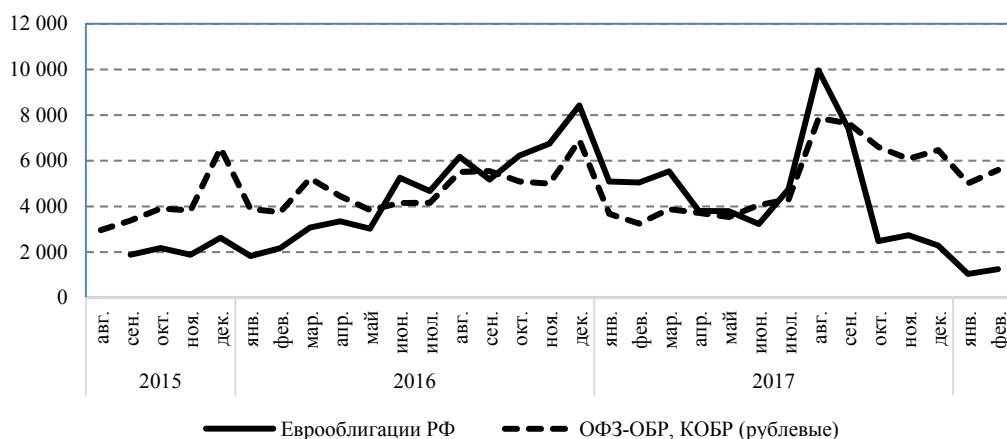


Рис. 38. Объемы сделок РЕПО на Московской бирже с ОФЗ и еврооблигациями РФ, млрд руб.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

В отличие от ситуации с корпоративными облигациями (см. рис. 31), в секторе рыночных сделок с государственными облигациями с начала 2015 г. по февраль 2018 г. просматривается позитивная тенденция роста данного сегмента рынка. Объемы рыночных сделок с государственными облигациями составили 1,4 трлн руб. в 2015 г., 1,7 трлн руб. в 2016 г. и 2,9 трлн руб. в 2017 г. (рис. 39). Указанный рост рыночных сделок с федеральными облигациями обусловлен активным притоком на данный сегмент рынка средств нерезидентов и повышением интереса к ОФЗ со стороны частных инвесторов в условиях высокой реальной доходности вложений в государственные бумаги и превышения доходности ОФЗ доходность банковских депозитов.

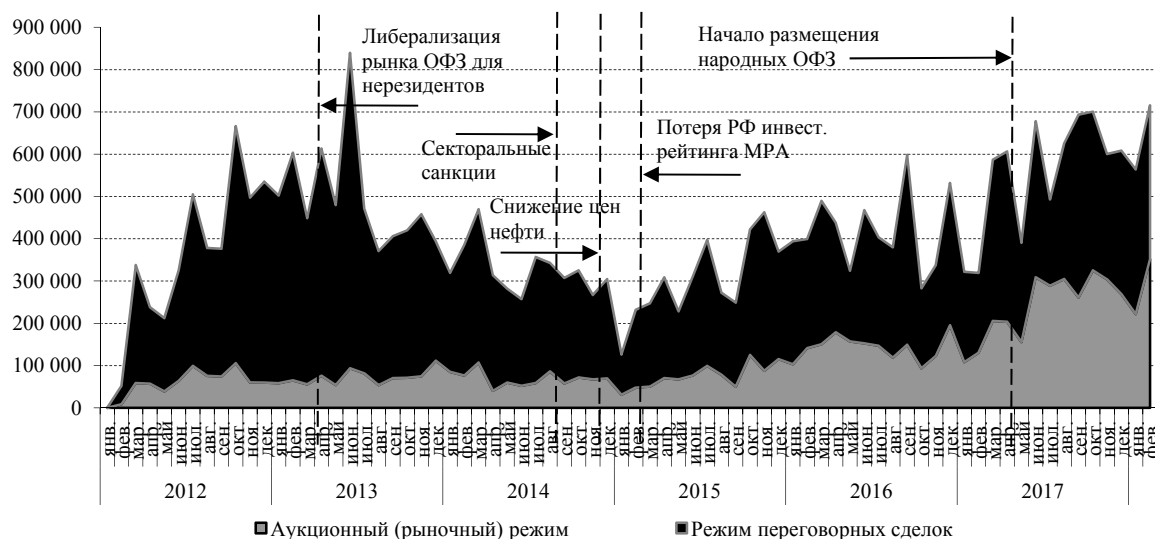


Рис. 39. Объемы рыночных сделок и сделок РПС с федеральными облигациями, в том числе с еврооблигациями, на Московской бирже с февраля 2012 г. по февраль 2018 г., млн руб.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Открытие в российском центральном депозитарии счетов номинального держателя для иностранных расчетно-клиринговых организаций в феврале 2013 г. привело к притоку иностранных инвестиций на внутренний рынок государственного долга. Доля нерезидентов на вторичном рынке ОФЗ выросла с 6,5% в июле 2012 г. до 28,1% в мае 2013 г. (рис. 40). С мая 2013 г. доля нерезидентов несколько снизилась – до 24,9% в декабре 2013 г. – под воздействием процессов на глобальном финансовом рынке, связанных с оттоком средств из развивающихся рынков из-за заявления ФРС США о их планах повысить ключевую ставку в США. С 2014 г. по январь 2015 г. случилась целая серия событий, оказавших негативное воздействие на российский финансовый рынок: рост геополитических рисков в связи с крымскими событиями, введение секторальных санкций в июле 2014 г., обвал цен на нефтяном рынке с сентября 2014 г., девальвация рубля, снижение до мусорного уровня суверенного кредитного рейтинга России со стороны агентств S&P 25 января 2015 г. и Moody's 20 февраля 2015 г. В результате в январе 2015 г. доля нерезидентов в сделках с ОФЗ снизилась до 18,7%. Принятые монетарными властями меры позволили стабилизировать ситуацию на финансовом и валютном рынках, что привело к возвращению нерезидентов на внутренний рынок ОФЗ. В январе 2018 г. их доля повысилась до 33,9%.

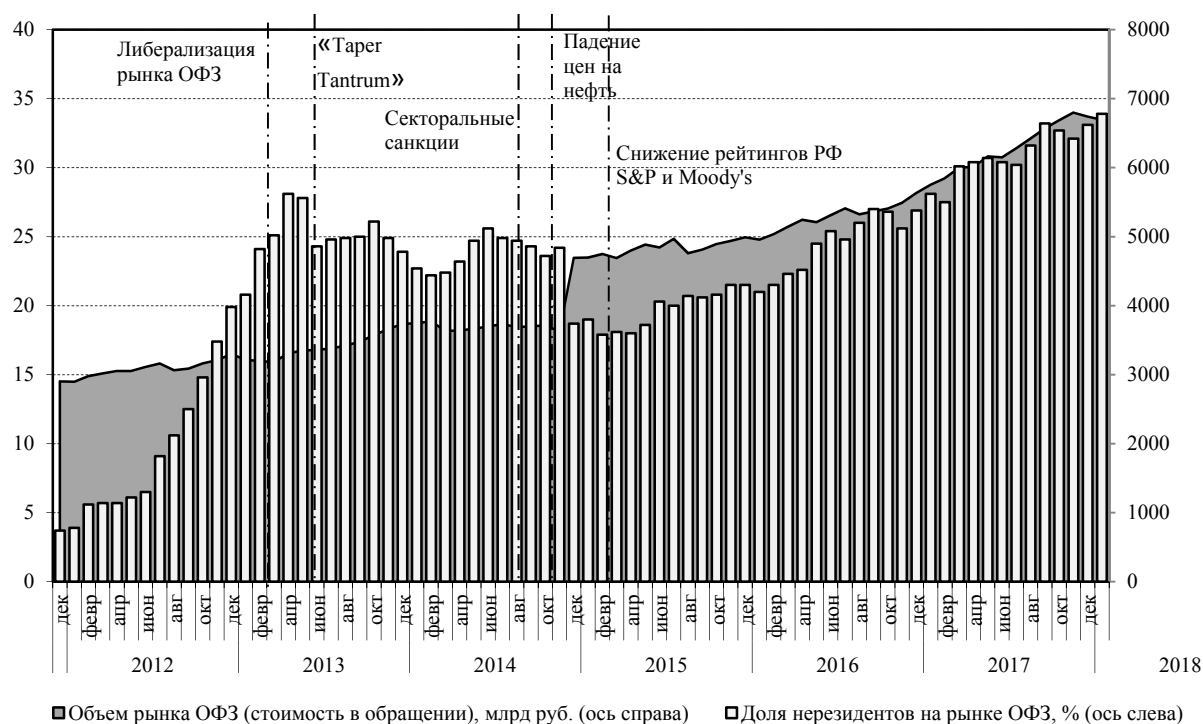


Рис. 40. Доля нерезидентов на рынке ОФЗ¹ с февраля 2012 г. по январь 2018 г.

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

Таким образом, в условиях умеренного участия на внутреннем рынке ОФЗ индивидуальных инвесторов, пенсионных накоплений и коллективных инвестиций, концентрации

¹ В данном случае имеется в виду показатель доли сделок нерезидентов в объеме рыночных сделок и сделок в режиме РПС с ОФЗ на Московской бирже.

банков преимущественно на денежном рынке ОФЗ наиболее динамичной группой инвесторов, совершавших операции на спот-рынке с ОФЗ (рыночные сделки и сделки в режиме РПС), являлись нерезиденты. В дальнейшем перспективы роста внутреннего рынка ОФЗ во многом будут зависеть от успеха в решении проблем привлечения на спот-рынок ОФЗ средств внутренних институциональных инвесторов и отчасти – населения.

3.5. Срочный рынок

В 2017 г. продолжился начатый в марте 2016 г. спад торговой активности участников с контрактами, где базовыми являются фондовые активы (рис. 41).

Объем фьючерсных сделок снизился со 109,5 трлн руб. в 2016 г. до 77,6 трлн руб. в 2017 г., или на 29,1%; количество контрактов уменьшилось с 1,89 млрд до 1,50 млрд, или на 20,6%; число сделок упало – с 341,2 млн до 254,1 млн, или на 25,5%. Достигнув пика в феврале 2016 г., далее характеристики биржевых оборотов с фьючерсами начали стремительно снижаться.

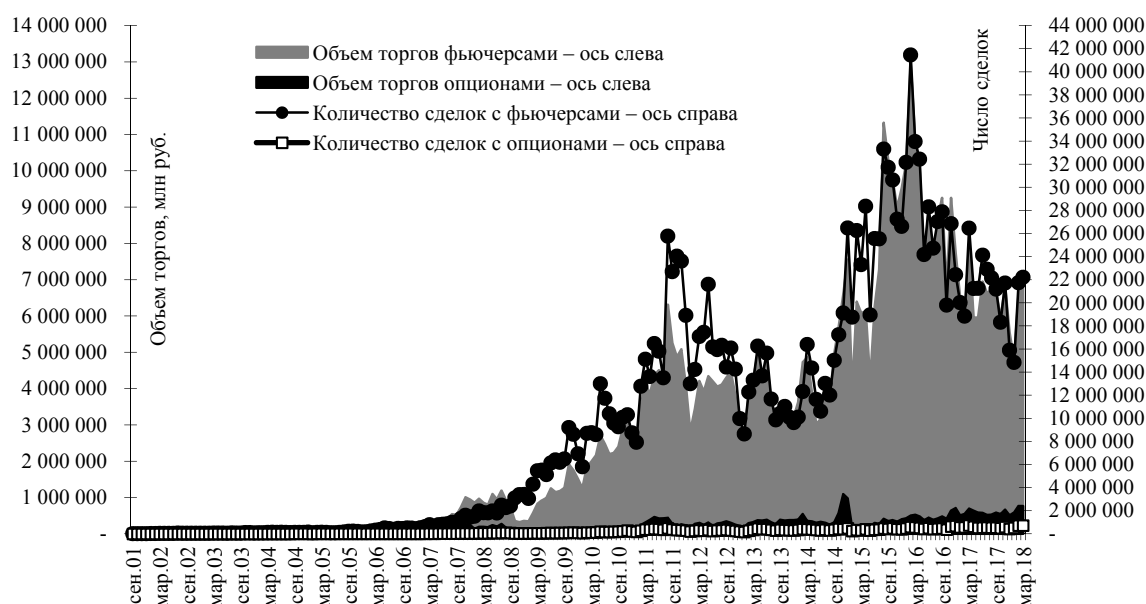


Рис. 41. Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке Московской биржи с 1.09.2001 г. по 31.03.2018 г.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Основными факторами снижения торговой активности участников на фьючерсном рынке с базисными фондовыми активами с марта 2016 г. стали стабилизация рубля и рост российских фондовых индексов в 2016 г., их стагнация в 2017 г., что снизило потребности участников рынка в хеджировании их позиций по акциям за счет сделок на рынке деривативов. На снижение торговой активности по сделкам на срочном рынке также оказали влияние повышение тарифов биржи в данном сегменте рынка и переход от взимания фиксированной комиссии за сделку на вознаграждение, устанавливаемое в процентном выражении от ее объемов, вступившие в силу с октября 2016 г. и снизившие

привлекательность операций на срочном рынке для участников высокочастотной торговли¹.

В отличие от фьючерсного рынка, рынку опционных контрактов на фондовые активы в 2017 г., как и в 2016 г., удалось избежать сокращений торговой активности. Объем опционных сделок вырос с 3,9 трлн руб. в 2015 г. до 5,8 трлн руб. в 2016 г. и до 6,9 трлн руб. в 2017 г., или соответственно на 47,9 и 18,9%; количество контрактов увеличилось с 53,7 млн до 72,5 млн и затем до 83,7 млн, или на 35,0 и 15,4%; число сделок – с 4,9 млн до 6,1 млн и затем до 6,7 млн, или на 22,9 и 10,2%.

Под влиянием стабилизации валютного курса, роста доходности фондовых индексов и волатильности цен на товарные активы структура фьючерсного рынка Московской биржи в 2016–2017 гг. сдвинулась в пользу сделок с товарными активами и фондовыми индексами при сокращении доли сделок с валютой (рис. 42). Особенно сильно выросла доля сделок с товарными активами, что было обусловлено ростом спроса на фьючерсы на нефть марки Brent, медь, сахар и драгоценные металлы.

В структуре сделок на фьючерсном рынке доля сделок с индексными инструментами выросла с 19,3% в 2015 г. до 28,6% в марте 2018 г., сделок с фондовыми инструментами – с 3,0 до 5,7%, сделок с товарными активами – с 5,8 до 21,6%. Соответственно доля объемов торгов фьючерсами с валютными инструментами сократилась с 71,9 до 43,2%. В 2016–2017 гг. по-прежнему не пользовались спросом фьючерсные контракты на процентные инструменты.



Рис. 42. Структура фьючерсного рынка Московской биржи с января 2009 г. по март 2018 г., % по стоимости сделок

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Перечисленные выше факторы в 2016–2017 гг. повлияли и на структуру биржевых опционных сделок (рис. 43). В структуре сделок с опционами доля сделок с индексными инструментами выросла с 50,7% в 2015 г. до 71,6% в марте 2018 г., сделок с товарными активами – с 0,6 до 2,6%. Наоборот, за тот же период доля объемов торгов опционами с

¹ Месропян М. Денежный октябрь // Ведомости. 6 ноября 2016 г.

валютными инструментами сократилась с 46,0 до 25,4%, доля сделок с фондовыми инструментами – с 2,7 до 0,5%.

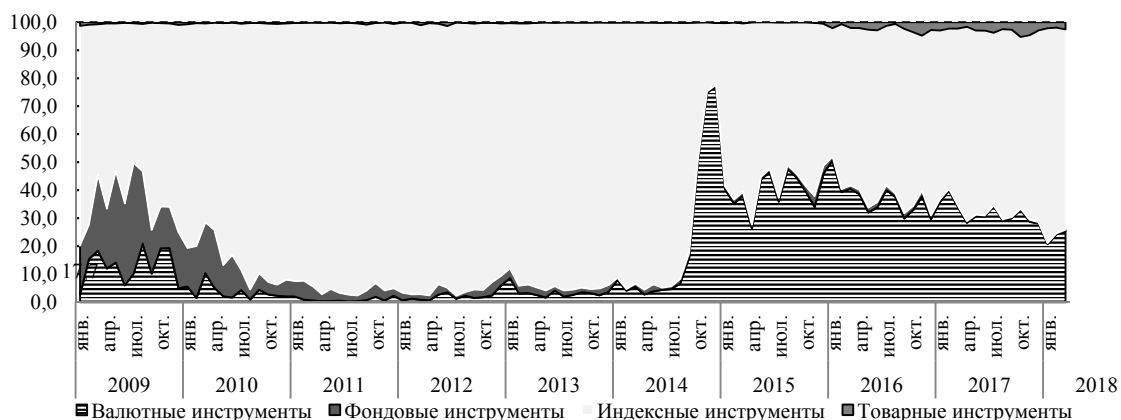
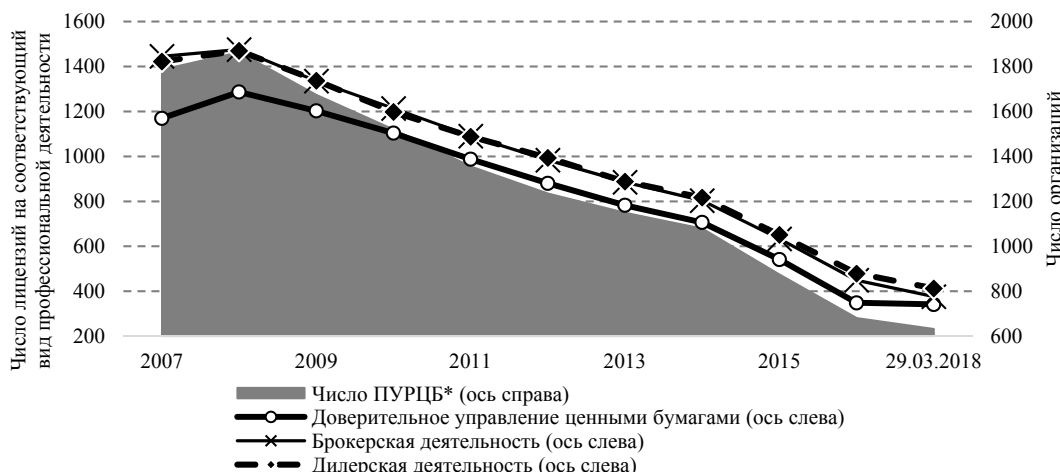


Рис. 43. Структура рынка опционов Московской биржи с января 2009 г. по март 2018 г., % по стоимости сделок

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

3.6. Финансовые посредники и биржевая инфраструктура

Недостаточные темпы развития внутреннего фондового рынка в сочетании с ужесточением условий регулирования деятельности финансовых посредников неизбежно ведут к сокращению численности профессиональных участников рынка ценных бумаг (рис. 44). Число участников, имеющих лицензию на право осуществления брокерской деятельности, сократилось с 449 в 2016 г. до 376 в марте 2018 г., или на 16,3%. За 10 лет, прошедших после 2007 г., количество действующих брокерских лицензий в 2016 г. составило всего 26,0% к количеству лицензий в предкризисном 2007 г.



* По состоянию на III квартал 2017 г.

Рис. 44. Число лицензий на осуществление брокерской, дилерской деятельности, деятельности по доверительному управлению ценными бумагами и количество профессиональных участников рынка ценных бумаг

Источник: расчеты автора по данным Банка России и Росстата.

Число участников, имеющих лицензию на право осуществления деятельности по доверительному управлению ценными бумагами, сократилось с 348 в 2016 г. до 341 в марте 2017 г., или на 2,0%. В 2016 г. количество действующих лицензий на доверительное управление ценными бумагами составило всего 29,2% к количеству лицензий в 2007 г.

Всего же число профессиональных участников рынка ценных бумаг в III квартале 2017 г. сократилось до 632 по сравнению с 681 организацией в 2016 г., или на 7,2%. Количество профессиональных участников рынка ценных бумаг в III квартале 2017 г. составило всего 35,4% к числу указанных организаций в 2007 г.

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

Наряду с позитивными изменениями объединение бирж РТС и ММВБ принесло неоднозначные последствия для развития внутреннего финансового рынка. Прежде всего, исчезла конкуренция между биржами, которая ранее служила мощным стимулом развития биржевой деятельности в интересах внутренних инвесторов и финансовых посредников. В *табл. 10* отражены принципиальные изменения в структуре собственников ПАО «Московская биржа». После объединения в 2011 г. 59,0% акций биржи принадлежала Банку России и еще нескольким контролируемым государством структурам, а 41,0% – российским участникам биржевых торгов и иным резидентам. В 2017 г. при доле государственных структур в размере 43,1% доля нерезидентов выросла до 56,5%. При этом основной проблемой структуры собственности биржи является отсутствие в числе ее собственников частных российских финансовых посредников, на которых, как было показано выше (см. *рис. 17, 32*), приходится основной оборот сделок с финансовыми инструментами на бирже.

Таблица 10

Структура акционеров российских бирж до и после объединения, %

	До реорганизации бирж по состоянию на 2011		После объединения бирж на 01.02.2012	2013	2014	2015	2016	2017
	ОАО «РТС»	ЗАО «ММВБ»						
Государство – всего	0,0	64,0	59,0	64,5	51,0	53,4	44,3	43,1
В том числе:								
Банк России	0,0	28,6	24,3	24,7	12,1	11,8	11,8	11,8
Сбербанк России	10*	7,5	10,4	9,8	10,0	10,0	10,0	10,0
Внешэкономбанк	0,0	10,5	8,7	8,0	8,4	8,4	8,4	8,4
Нерезиденты	0,0	0,0	0,0	14,9	25,9	36,0	52,3	56,5
Резиденты – частные лица	90,0	36,0	41,0	20,6	23,2	10,6	3,4	0,4
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* ЗАО ИК «Тройка Диалог», приобретенная Сбербанком России.

Источник: расчеты автора на основе данных публичных источников информации. Доля Банка России, Сбербанка России и ВЭБа – по данным отчетов Московской биржи за ряд лет; доля государства и нерезидентов в 2013–2017 гг. – по данным Блумберга; доли участников фондовой биржи ОАО «РТС» – по данным отчета этой организации.

Одним из преимуществ Московской биржи перед глобальными конкурентами является диверсификация обслуживаемых ею сегментов рынка. Однако подобная бизнес-модель биржи создает и дополнительные риски, заключающиеся в снижении рыночных стимулов в развитии менее маржинальных сегментов деятельности. В настоящее время это проявляется в снижении значимости фондового рынка в общих объемах биржевых оборотов. Высокие риски и низкая доходность вложений в ценные бумаги российских эмитентов, повышенная волатильность курса валют и финансовых активов, сохраняющееся на относительно высоком уровне рефинансирование банковской системы, заморозка пенсионных накоплений и ограниченность других источников внутренних сбережений привели к сдвигам структуры рынка Московской биржи. За шесть лет в общем объеме биржевых сделок доля рынка капиталов уменьшилась с 13,2% в 2010 г. до 4,0% в 2017 г. (табл. 11).

Таблица 11

Структура рынка Московской биржи, %

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Январь– февраль 2018
Фондовый рынок	13,2	10,3	6,5	5,2	3,6	3,0	2,8	4,0	5,4
В том числе:									
Акции, РДР и паи	8,0	6,6	3,1	1,9	1,8	1,4	1,1	1,0	1,3
Облигации	5,2	3,7	3,4	3,3	1,9	1,6	1,7	3,0	4,1
вторичные торги	3,4	2,9	2,8	2,7	1,5	1,2	1,1	1,2	1,6
рынок размещений	1,8	0,8	0,6	0,6	0,3	0,4	0,6	1,7	2,5
Валютно-денежный рынок	72,0	70,6	80,0	84,3	85,6	83,3	83,6	86,5	84,0
В том числе:									
Денежный рынок	33,9	41,3	48,3	50,7	45,7	38,0	44,8	47,3	41,5
операции РЕПО	31,5	38,3	45,8	47,9	42,0	33,2	40,4	43,1	33,5
кредитный рынок	2,4	3,1	2,5	2,8	3,7	4,8	4,4	4,2	8,0
Валютный рынок	38,1	29,3	31,6	33,7	39,9	45,4	38,8	39,2	42,5
сделки спот	18,0	15,8	16,6	12,4	13,6	15,1	12,6	8,8	9,5
сделки своп	20,1	13,4	15,0	21,3	26,3	30,3	26,2	30,3	33,0
Срочный рынок	14,8	19,1	13,5	10,5	10,7	13,7	13,6	9,5	10,5
ПФИ	0,0	0,0	0,0	0,0003	0,0002	0,0006	0,002	0,012	0,053
Товарный рынок	0,001	0,003	0,006	0,005	0,003	0,02	0,02	0,01	0,01
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Наоборот, доля валютно-денежного рынка (ВДР) выросла с 72,0% в 2010 г. до 86,5% в 2017 г. При этом за рассматриваемый период доля валютного рынка увеличилась с 38,1 до 39,2%, а денежного рынка – с 33,9 до 47,3%. Росту валютного сегмента способствовали нестабильность рубля и предоставление доступа к операциям на биржевом валютном рынке частным клиентам брокеров и банков. Денежный сегмент рынка рос благодаря навесу денежной ликвидности в банках и ускоренному развитию сделок РЕПО с центральным контрагентом.

С января 2010 г. по февраль 2018 г. доля сделок с деривативами в объеме торгов сократилась с 14,8 до 9,5%. На это повлияли стабилизация курса рубля и инфляции, рост доходности на внутреннем рынке акций, что снизило заинтересованность участников рынка в хеджировании операций. Повышение тарифов по сделкам на срочном рынке и переход к их взиманию в зависимости от суммы сделки ограничили торговую активность спекулятивных инвесторов. При этом по-прежнему на бирже не удается создать ликвидный рынок процентных деривативов.

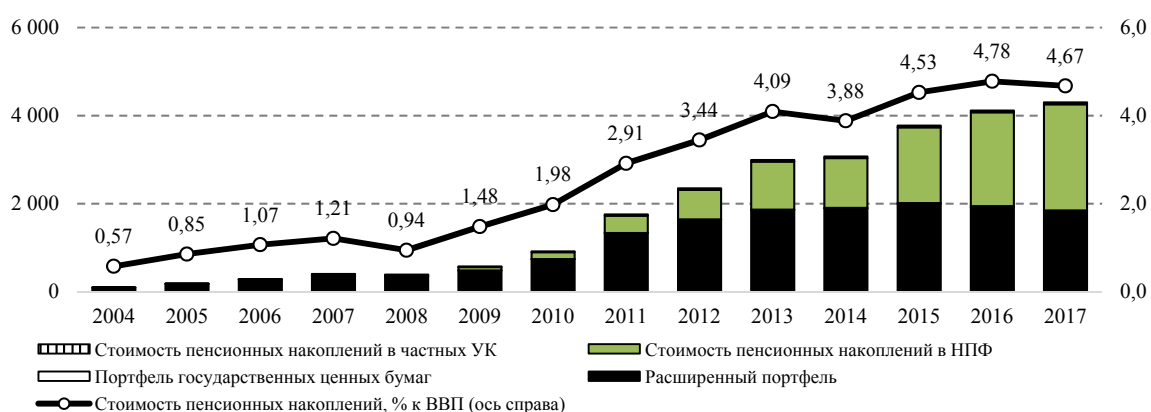
Создание объединенной биржи позволило сформировать на базе расчетной палаты ММВБ, расчетных депозитариев НДЦ и ДКК центральный депозитарий. В соответствии с Приказом ФСФР России от 6 ноября 2012 г. № 12-2761/ПЗ-И данный статус получила небанковская кредитная организация «Закрытое акционерное общество «Национальный расчетный депозитарий» (НРД). В 2017 г. собственный капитал НРД, рассчитанный в соответствии с требованиями Базеля III, составлял 8,9 млрд руб. по сравнению с 11,3 млрд руб. в 2015 г. (снижение на 21,2%). Стоимость ценных бумаг, находящихся на хранении в НРД, увеличилась с 31 трлн руб. в 2015 г. до 39 трлн руб. в 2017 г., т.е. возросла на 25,8%.

Другой дочерней структурой Московской биржи является АКБ «Национальный клиринговый центр» (НКЦ). С ноября 2011 г. НКЦ осуществляется клиринг на фондовом, а с декабря 2012 г. – на срочном рынке. В октябре 2013 г. Банк России признал ЗАО «АКБ «Национальный клиринговый центр» единственным квалифицированным центральным контрагентом. Стратегической задачей на будущее НКЦ видит в предоставлении участникам различных сегментов финансового рынка интегрированного клирингового обслуживания, предусматривающего использование единого обеспечения и ведение единых позиций участников в процессе их обслуживания на всех биржевых рынках Московской биржи и на внебиржевых рынках. Собственный капитал клирингового центра, рассчитанный по методике Базеля III, снизился с 54,3 млрд руб. в 2015 г. до 45,9 млрд руб. в 2016 г., или на 15,5%.

3.7. Инвесторы на внутреннем фондовом рынке

Одним из основных препятствий для развития внутреннего фондового рынка является недостаточный уровень развития институциональных инвесторов (пенсионных и инвестиционных фондов и страховых организаций).

В III квартале 2017 г. объем пенсионных накоплений НПФ составил 2,4 трлн руб., объем накоплений на счетах Пенсионного фонда России, управление которыми осуществляется государственной и частными управляющими компаниями, достиг 1,9 трлн руб. (рис. 45). С учетом заморозки пенсионных накоплений и восстановления роста ВВП доля пенсионных накоплений в ВВП впервые за долгие годы снизилась с 4,8% в 2016 г. до 4,7% в 2017 г.



Примечание. В 2017 г. стоимость пенсионных накоплений и пенсионных резервов НПФ показана за 9 месяцев года.

Рис. 45. Состав пенсионных накоплений в 2004–2017 гг., млрд руб.

Источник: расчеты автора по данным Росстата, Банка России и ПФР.

Как показано в *табл. 12*, почти за 10 лет – с 2007 г. – пенсионные накопления стали играть существенную роль в качестве источников финансирования корпоративных и региональных облигаций. Их доля в структуре источников корпоративных облигаций выросла с 0,8% в 2007 г. до 11,4% в 2016 г. На рынке региональных облигаций данный показатель вырос соответственно с 2,0 до 10,1%. По доле в источниках финансирования негосударственных облигаций накопления в НПФ достигли уже среднего уровня, характерного для стран – членов ОЭСР. В части роли в инструментах денежного рынка, государственных ценных бумагах и акциях российских эмитентов уровень участия накопительных портфелей НПФ пока не превышает 1,0%.

Таблица 12

Доля пенсионных накоплений НПФ в различных классах финансовых активов в России в 2007–2016 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Денежные средства и депозиты в банках	0,01	0,14	0,54	0,71	1,67	4,25	5,27	4,24	3,94	2,74
Корпоративные облигации	0,82	0,92	1,12	2,56	5,11	5,43	7,66	6,72	10,12	11,42
Федеральные облигации	0,16	0,08	0,14	0,11	0,54	0,46	1,07	0,49	1,56	2,49
Региональные облигации	2,03	1,62	2,24	3,07	5,61	10,67	12,60	12,07	12,63	10,11
Акции	0,02	0,04	0,03	0,04	0,12	0,12	0,21	0,39	0,94	0,87

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

С середины 2015 г. наблюдался устойчивый рост другой формы коллективных инвестиций – открытых паевых инвестиционных фондов (ПИФов), что отражено на *рис. 36*¹. Стоимость чистых активов открытых ПИФов выросла со 110,2 млрд руб. в 2015 г. до 216,9 млрд руб. в 2017 г., или почти в 2 раза. Стоимость чистых активов интервальных ПИФов за тот же период, наоборот, уменьшилась с 23,1 млрд до 6,2 млрд руб., или на 73,2% (*рис. 46*).

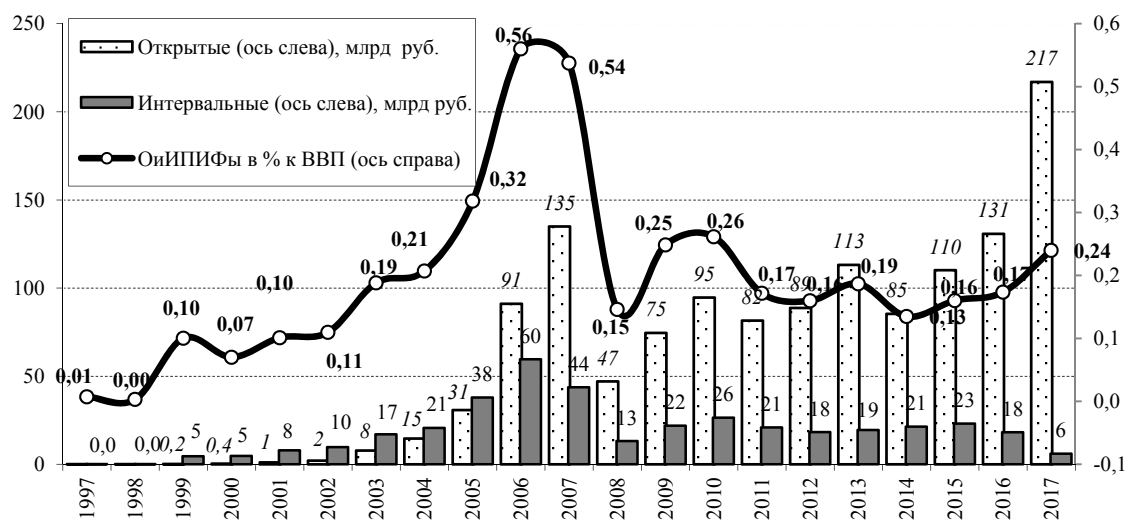


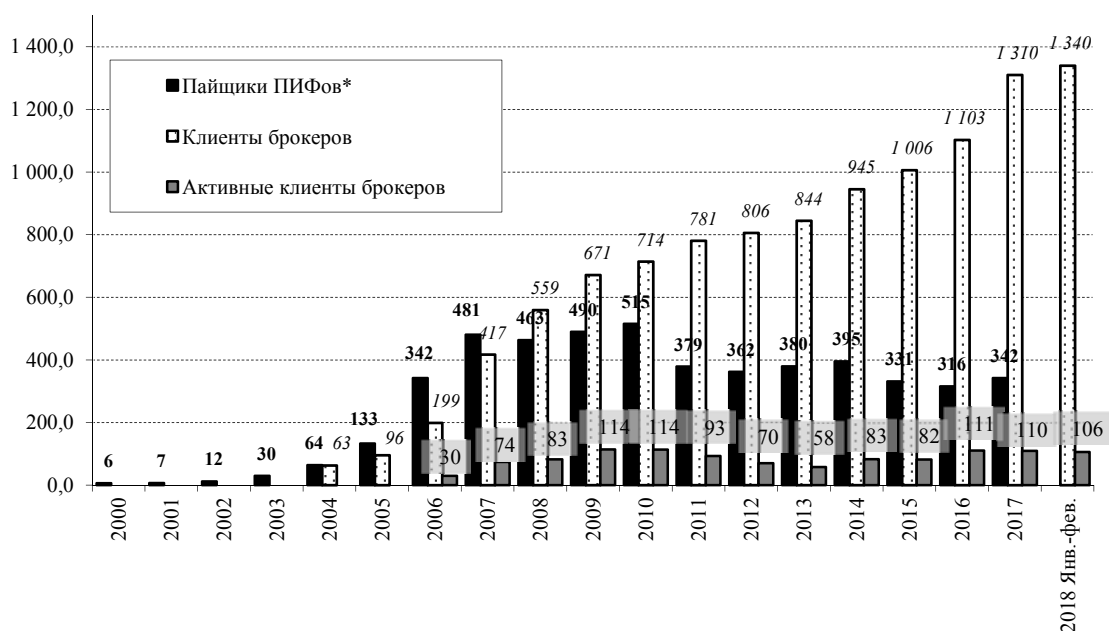
Рис. 46. Относительные и абсолютные размеры открытых и интервальных ПИФов

Источник: расчеты автора по данным Росстата, НЛУ и Банка России.

¹ Подробнее об этом см.: *Абрамов А., Радыгин А., Чернова М.* Российские институциональные инвесторы и приватизационная политика // *Экономическое развитие России.* 2016. № 12.

Однако еще рано говорить о возрождении коллективных инвестиций в России. Препятствиями для их роста являются слабый уровень развития инфраструктуры, устаревшие практики продаж и маркетинга, наличие законодательных ограничений для инвестирования в ПИФы пенсионных накоплений, недостаточный уровень доверия и финансовой грамотности населения. Пока так и не удалось создать эффективную систему маркетинга и продаж паев открытых и интервальных ПИФов.

На рис. 47 приведены данные о количестве счетов индивидуальных инвесторов у брокеров и лицевых счетов в реестрах владельцев инвестиционных паев ПИФов. С декабря 2016 г. по февраль 2018 г. общее количество счетов розничных клиентов брокеров на Московской бирже выросло с 1,10 млн до 1,34 млн, или на 21,5%. За это же время число активных счетов клиентов биржевых брокеров уменьшилось со 111 тыс. до 106 тыс., или на 4,5%. По оценкам агентства «Эксперт РА», число рыночных розничных инвесторов ПИФов уменьшилось с 316 тыс. в 2016 г. до 342 тыс. в 2017 г., или на 8,2%.



* Данные за февраль 2018 г. отсутствуют.

Рис. 47. Число рыночных розничных клиентов УК и брокеров

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, НЛУ и «Эксперта РА».

В 2017 г. заметно оживился рынок брокерских услуг для частных клиентов. Между такими крупнейшими брокерами, как БКС, «Финам», Сбербанк России и ВТБ, шла напряженная борьба за лидерство в привлечении частных клиентов (рис. 48). Благодаря взаимодействию в маркетинге новых клиентов с банком «Тинькофф» брокерская компания БКС, долгие годы занимавшая лишь четвертое место по привлечению клиентов, сумела по данному критерию обогнать конкурентов, включая крупные государственные банки. Число клиентов у данной компании выросло со 181,7 тыс. в декабре 2016 г. до 282,1 тыс. в феврале 2018 г., или на 55,2%. Данный случай интересен тем, что показывает большой потенциал роста бизнеса небанковских финансовых компаний даже в условиях медленного роста фондового рынка и тяжелого административного бремени со стороны регулятора.

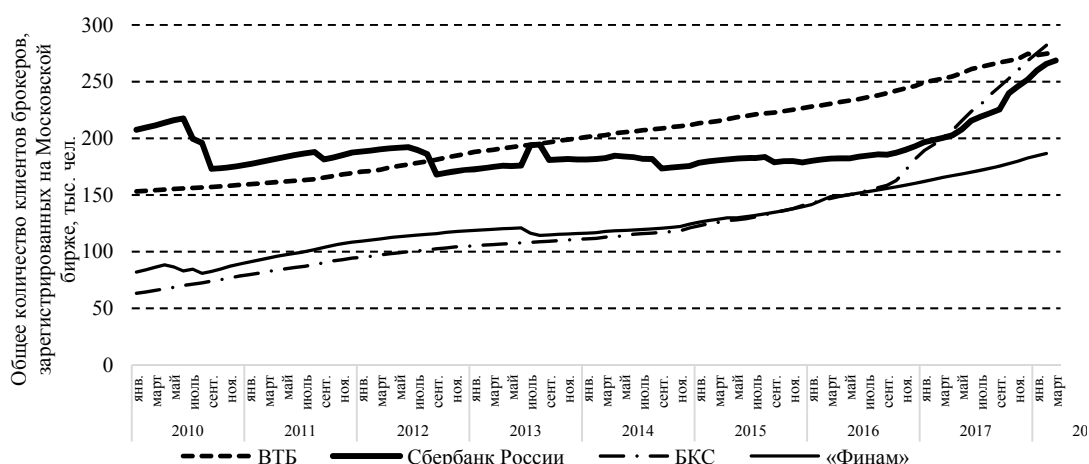


Рис. 48. Число зарегистрированных розничных клиентов у четырех крупнейших брокеров

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Самым примечательным событием в сфере частных сбережений в 2014–2017 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.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в статью 27.5-3 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» и части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» доходы от инвестирования во вновь приобретаемые ценные бумаги освобождаются от налогов, если физическое лицо владело ими три года и более. 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 приносит пайщикам открытых ПИФов, инвестирующим на длительный срок. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» и Налоговым кодексом РФ с 1 января 2015 г. граждане получили право открывать у брокеров и доверительных управляющих ИИС с льготным налогообложением по НДФЛ. Данный счет может пополняться на сумму до 400 тыс. руб. в год².

¹ По своему статусу данные счета являются аналогом двух инвестиционных механизмов, популярных во многих странах: индивидуальных пенсионных счетов (IRAs), распространенных в США, Польше, Республике Корея, Канаде и в других странах, а также индивидуальных сберегательных счетов (ISAs), применяемых в Великобритании. При этом в силу краткосрочности сбережений на ИИС в большей мере данный продукт похож на ISAs, чем на IRAs.

² Предполагается внесение в законодательство поправок об увеличении данной предельной суммы до 1 млн руб.

По данным Московской биржи, на конец февраля 2018 г. количество ИИС составило 317,3 тыс. по сравнению с 25,9 тыс. на конец мая 2015 г. (рис. 49). Меньше чем за три года количество ИИС увеличилось в 12,2 раза.

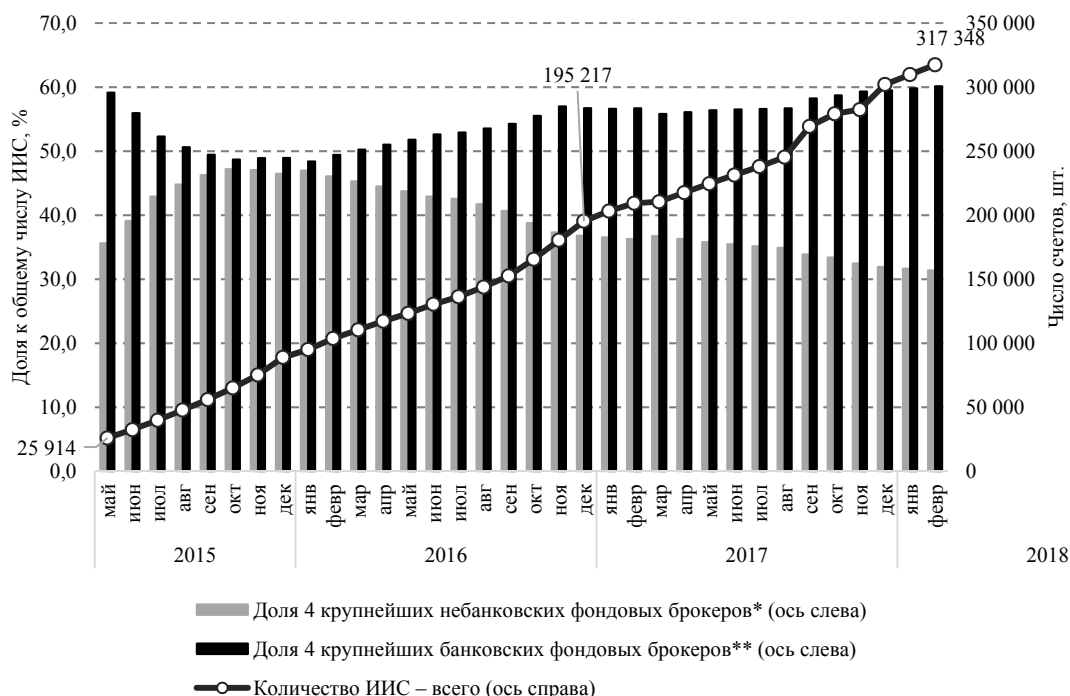


Рис. 49. Число индивидуальных инвестиционных счетов с мая 2015 г. по февраль 2018 г.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Таким образом, опыт участия населения в торгах на бирже и практика ИИС демонстрируют готовность физических лиц более активно работать на фондовом рынке. Однако недостаточный уровень развития коллективных инвестиций и заморозка пенсионных накоплений не позволяют в полной мере использовать потенциал внутренних сбережений. В результате основная активность граждан на внутреннем фондовом рынке сосредоточивается на краткосрочных и спекулятивных сделках, что сопряжено со значительными рисками для данной категории инвесторов. Переключение частных инвесторов на более долгосрочные стратегии инвестирования требует реформирования моделей бизнеса финансовых посредников, введения новых стандартов их деятельности, повышения роли конкуренции на рынке финансовых услуг.

На многих развивающихся рынках иностранные портфельные инвесторы часто действуют по очень схожим сценариям. Их решения о притоках или оттоках средств в таких фондах принимаются исходя из общих циклических закономерностей и веса той или иной страны в глобальных фондовых индексах, а не исходя из индивидуальных особенностей экономик и эмитентов разных стран¹.

¹ Более подробно о стратегии инвестирования данных фондов на примере России см.: *Абрамов А.* Различия в поведении внутренних и иностранных частных инвесторов на российском фондовом рынке // *Экономическое развитие России.* 2014. № 11.

2017 г. был не вполне удачным с точки зрения привлечения на российский рынок акций средств иностранных инвестиционных фондов, потоки которых по разным странам учитывает аналитический ресурс EPFR. Если в 2016 г. чистый приток инвестиций фондов, специализирующихся на акциях российских компаний, составил 1,18 млрд долл., то по итогам 2017 г. был зафиксирован отток средств данных инвесторов из России в сумме 2,20 млрд долл.

Стоимость активов иностранных фондов, специализирующихся на инвестициях в российские акции, в 2017 г. составила 12,8 млрд долл. (рис. 50). Размеры фондов, инвестирующих в Россию (Russia – EMEA – Equity), были заметно меньше, чем фондов, инвестирующих в акции компаний из Китая, Индии, Бразилии и Южной Кореи. За 17 лет – с 2000 по 2017 г. – средняя доходность вложений в российские акции у иностранных фондов составила 12,5% годовых в долларах США, при том что среднегеометрическая доходность индекса РТС за этот период составила 13,1% годовых.

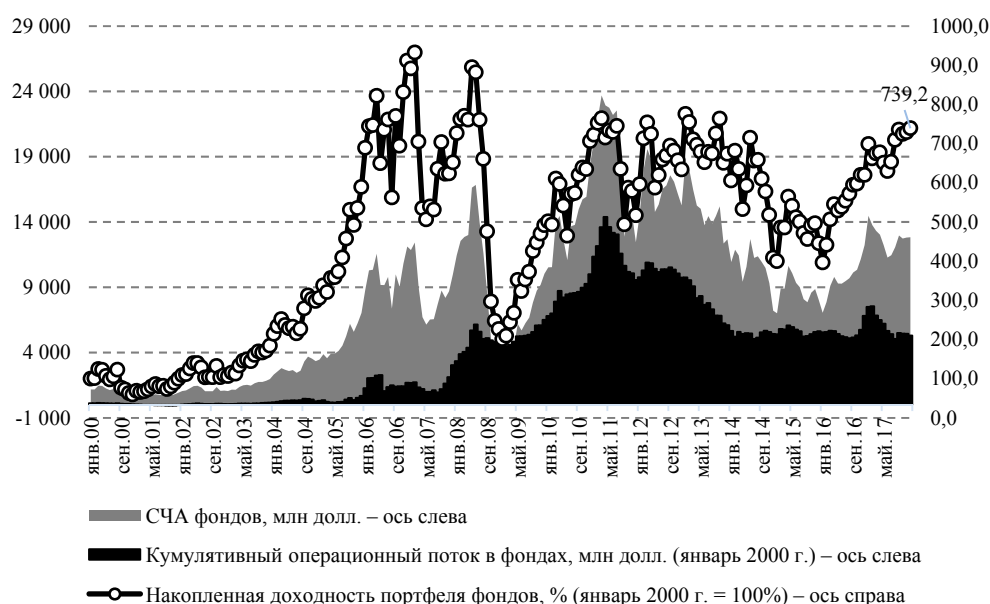


Рис. 50. Размеры, денежные потоки и накопленная доходность иностранных фондов, специализирующихся на инвестициях в Россию, с января 2000 г. по декабрь 2017 г.

Источник: расчеты автора по данным ресурса EPFR.

Привлекательность российского финансового рынка для иностранных инвесторов во многом зависит от состояния инвестиционного климата. В соответствии с задачами, поставленными в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», России удалось добиться существенного прогресса в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (РГК ВЭФ). Ее место в рейтинге поднялось с 67-го в 2013 г. до 38-го в 2017 г. (рис. 51). Из стран – членов БРИКС Россия поднялась выше по рейтингу, чем Бразилия, ЮАР и Индия, уступив лишь Китаю.

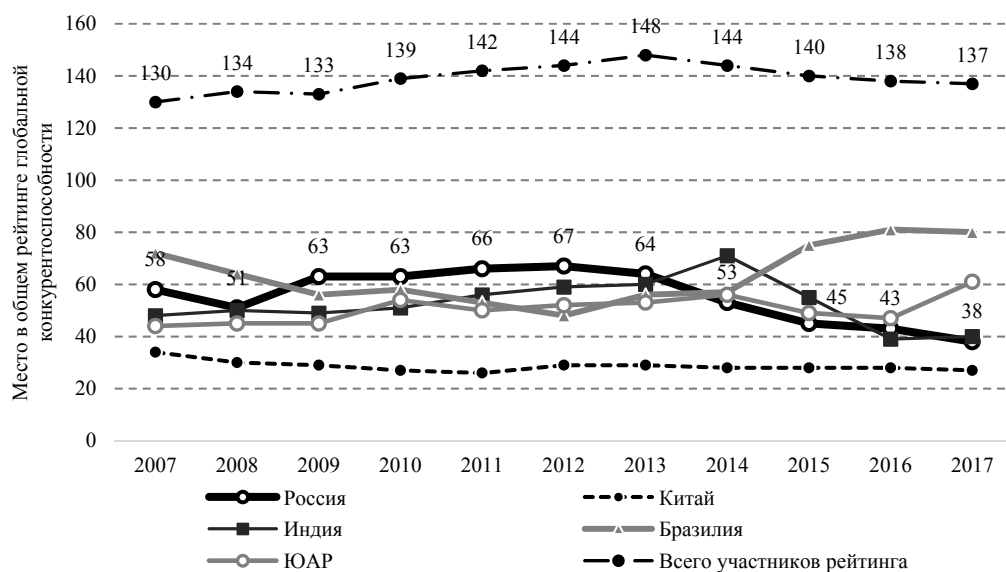


Рис. 51. Общий индекс конкурентоспособности стран БРИКС в соответствии с рейтингами глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума в 2007–2017 гг.

Источник: расчеты автора по данным The Global Competitiveness Report, публикуемого The World Economic Forum, за ряд лет.

В предыдущих обзорах российского финансового рынка нами были выделены несколько критериев оценки инвестиционного климата в России, которые в середине 2000-х годов препятствовали инвестициям в акции и облигации российских эмитентов со стороны консервативных американских инвесторов¹. Это было сделано на примере одного из крупнейших американских пенсионных фондов Calpers, который до 2006 г. раскрывал публично перечень тех критериев и показателей, на основании которых он принимал решения об инвестировании активов в тот или иной развивающийся рынок. Данный перечень включает: независимость правосудия, применение международных стандартов аудита и учета, уровень защиты прав миноритарных инвесторов, использование внутреннего фондового рынка для финансирования экономики, надежность банков и эффективность регулирования фондовых бирж.

В табл. 13 анализируется динамика шести указанных характеристик инвестиционного климата стран – членов БРИКС по РГК ВЭФ за 11-летний период – с 2007 по 2017 г. Наиболее неблагоприятные оценки по РГК ВЭФ российская экономика традиционно получала по критериям оценки благоприятности инвестиционного климата и доступности финансовых ресурсов на внутреннем рынке, поэтому мы выделили именно данные факторы.

Если взять за основу оценки 2012 г., то можно констатировать, что по всем шести направлениям России удалось добиться улучшения оценок качества инвестиционного климата и доступности финансов (табл. 13 и рис. 52). Например, по критерию независимости правосудия Россия переместилась со 122-го места в 2012 г. на 90-е место в 2017 г. По оценкам соблюдения международных стандартов отчетности и аудита – со 123-го на

¹ Российская экономика в 2008 г. Тенденции и перспективы. Вып. 30. М.: ИЭПП, 2009. С. 513–516.

100-е, по соблюдению прав миноритарных инвесторов – со 140-го на 111-е, по потенциалу привлечения финансовых ресурсов на внутреннем рынке – с 100-го на 90-е и по надежности банковской системы – со 132-го на 121-е место. Наименьший прогресс был достигнут по вопросу оценки эффективности регулирования фондовых бирж. С 2012 г. здесь удалось переместиться со 114-го места лишь на 112-е. Вместе с тем, несмотря на заметное улучшение указанных выше рейтингов, можно предположить, что за 5 лет пока не удалось добиться принципиальных изменений инвестиционного климата и доступности финансовых ресурсов.

Таблица 13

**Наиболее проблемные направления в сфере инвестиционного климата
в России согласно рейтингу глобальной конкурентоспособности
Всемирного экономического форума**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Независимость правосудия											
Россия	106	109	116	115	123	122	119	109	108	95	90
Китай	82	69	62	62	63	66	57	60	67	56	46
Индия	26	43	37	41	51	45	40	50	64	54	53
Бразилия	89	68	78	76	71	71	65	76	92	79	59
ЮАР	23	30	38	44	35	27	22	24	24	16	36
Правоприменение стандартов аудита и учета											
Россия	95	108	119	116	120	123	107	106	102	103	100
Китай	102	86	72	61	61	72	80	82	80	68	71
Индия	27	30	27	45	51	44	52	102	95	64	69
Бразилия	63	60	70	64	49	42	31	41	70	72	58
ЮАР	6	4	2	1	1	1	1	1	1	1	30
Защита прав миноритарных акционеров											
Россия	125	128	127	132	135	140	132	118	116	116	111
Китай	114	94	71	66	60	68	75	67	71	48	38
Индия	27	33	36	55	62	52	52	76	69	37	42
Бразилия	46	42	59	64	49	37	26	35	78	94	62
ЮАР	13	13	9	6	3	2	1	2	3	1	30
Финансирование экономики с помощью местного рынка											
Россия	81	87	96	107	98	100	90	86	88	95	90
Китай	82	80	66	52	46	46	38	34	44	40	31
Индия	13	8	3	10	15	19	18	39	45	31	39
Бразилия	61	56	44	45	33	40	48	55	75	83	72
ЮАР	4	4	4	7	4	3	2	3	1	1	25
Надежность банков											
Россия	108	107	123	129	129	132	124	118	115	121	121
Китай	128	108	66	60	64	71	72	63	78	79	82
Индия	46	51	25	25	32	38	49	101	100	75	78
Бразилия	36	24	10	14	16	14	12	13	27	38	26
ЮАР	16	15	6	6	2	2	3	6	8	2	37
Эффективность регулирования деятельности бирж											
Россия	103	110	113	118	116	114	102	91	97	113	112
Китай	111	109	91	61	53	58	63	58	52	57	60
Индия	30	25	11	15	26	28	27	62	69	58	64
Бразилия	41	28	10	5	9	8	7	17	36	54	44
ЮАР	5	5	2	1	1	1	1	1	2	3	46

Источник: расчеты автора по данным The Global Competitiveness Report, публикуемого The World Economic Forum, за ряд лет.

Кроме того, как показано на рис. 52, по всем шести характеристикам инвестиционного климата в 2007–2017 гг. Россия занимала значительно худшие места по сравнению с Бразилией, Индией, Китаем и ЮАР.

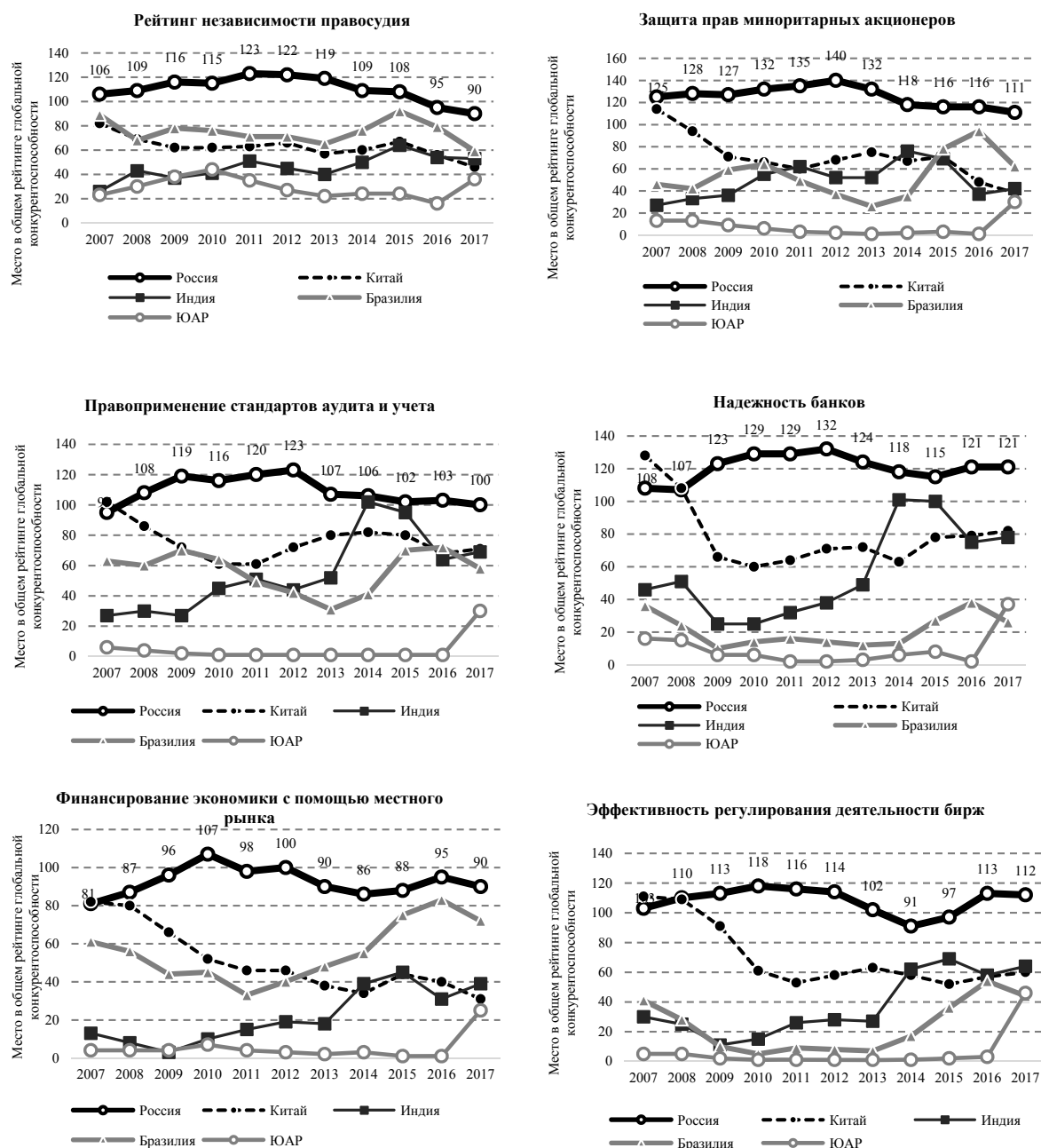


Рис. 52. Положение стран БРИКС в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума по ряду критериев, существенных для принятия решений консервативными портфельными инвесторами

Источник: расчеты автора по данным The Global Competitiveness Report, публикуемого The World Economic Forum, за ряд лет.

3.8. Риски российского финансового рынка

В заключение остановимся на перечне наиболее существенных рисков российского фондового рынка на среднесрочную перспективу.

Наибольшим риском для сохранности внутренних рублевых сбережений в России является регулярная девальвация национальной валюты. Как правило, девальвация рубля идет по одному и тому же сценарию. Снижение цены на нефть и отток капитала порождают внезапное обесценение рубля, а потом наступает период, длящийся 7–8 лет, когда рубль остается стабильным и даже немного укрепляется (рис. 53). Однако проблема заключается в том, что внезапные девальвации обесценивают стоимость рублевых сбережений и к исходным значениям даже в период стабильности рубль не возвращается.

Источником девальвации являются структурные диспропорции российской экономики, делающие рубль зависимым от внешнеэкономической конъюнктуры и поведения иностранных портфельных инвесторов.

В настоящее время финансовый рынок переживает цикл укрепления рубля с 83,59 руб. за доллар по состоянию на 22 января 2016 г. до 57,11 руб. на 26 марта 2018 г. Поскольку структурные изменения в экономике даже при условии благоприятного сценария ее развития будут занимать достаточно длительное время, в среднесрочной перспективе сохраняются риски неблагоприятных внешних условий для курса рубля.

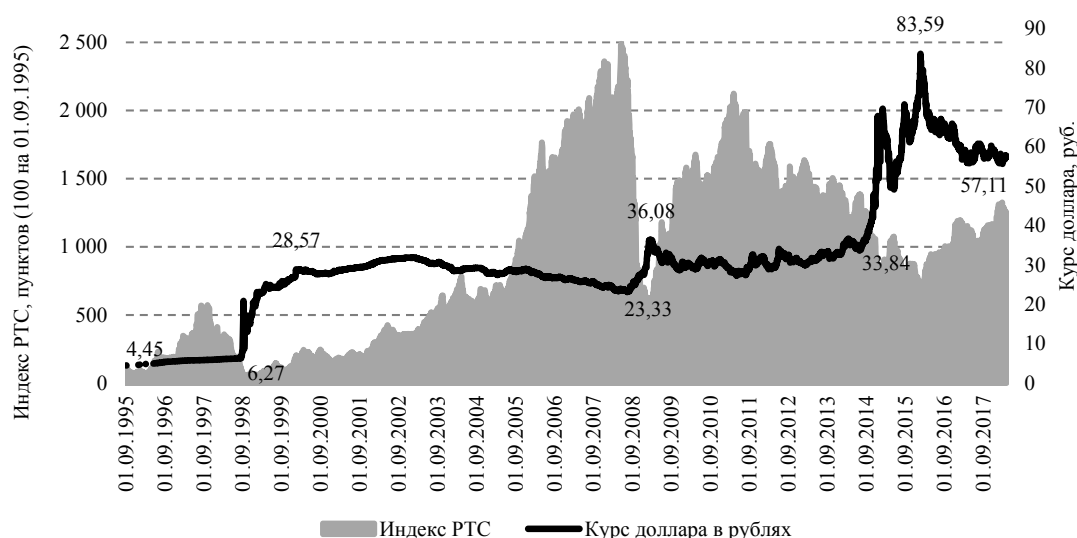


Рис. 53. Индекс РТС и валютный курс рубля за период с 1 сентября 1995 г. по 26 марта 2018 г.

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

В значительной мере цены акций российских компаний зависят от цен на нефть. Коэффициент детерминации (R^2) между абсолютными ежемесячными значениями индекса РТС и ценами нефти сорта Brent с сентября 1995 г. по февраль 2017 г., приведенный на рис. 54, равен 0,8, что говорит об очень тесной зависимости между данными показателями. В значительной мере цена на нефть влияет и на валютный курс.

В течение ближайших лет нет оснований ожидать роста цен на нефть, спрос и предложение на рынке нефти являются волатильными. Поэтому в среднесрочной перспективе с высокой вероятностью можно ожидать циклических изменений цен на нефтяном рынке, что будет существенным источником волатильности российского фондового рынка.

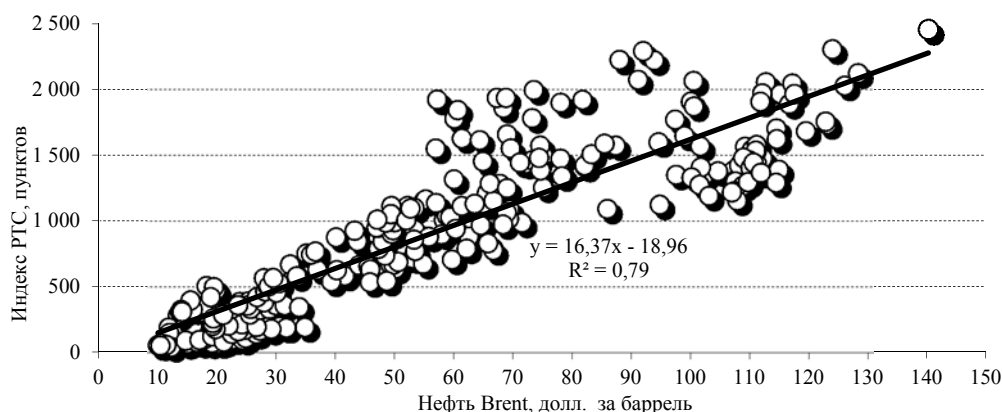


Рис. 54. Зависимость индекса РТС от цены на нефть сорта Brent с сентября 1995 г. по март 2018 г.

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

В настоящее время в России сложились относительно благоприятные условия для роста carry trade. Этому способствуют укрепление курса национальной валюты, сохранение высоких процентных ставок по операциям с рублевыми активами, а также отсутствие значимых ограничений в области валютного регулирования.

Негативные последствия стратегии carry trade могут проявляться по нескольким направлениям, включая резкое усиление волатильности курса национальной валюты и цен финансовых активов, а также кризис ликвидности в банковской системе. Риски негативного влияния carry trade на банки в настоящее время ограничены, поскольку под влиянием действующих нормативов и иных факторов российские банки пока не принимают активного участия в данных сделках. Несмотря на относительно высокую долю нерезидентов в структуре владельцев акций и облигаций российских эмитентов, реализация активных стратегий carry trade здесь ограничена в силу низкой ликвидности внутреннего фондового рынка.

В то же время, по мнению экспертов Банка России, риски негативного влияния carry trade на финансовый рынок часто являются завышенными, поскольку высокие процентные ставки – не единственный потенциальный фактор привлекательности этих операций, а коэффициент Шарпа при сделках с рублем из-за его повышенной волатильности уступает аналогичному индикатору эффективности операций на валютном рынке в других странах¹.

Высокая доходность российского рынка акций на фоне укрепляющегося рубля привела к притоку дополнительных средств нерезидентов на данный сегмент рынка во второй половине 2016 г. Однако все это не сопровождалось качественными изменениями в сфере инвестиционного климата и экономической политике. Неустойчивыми остаются цены на нефть. Кроме того, в 2018 г. ускорился процесс повышения процентных ставок в США. Все это может повлиять на возобновление устойчивого оттока средств портфельных иностранных инвесторов с российского фондового рынка.

Существенные риски для финансового рынка сохраняют санкции, хотя их воздействие на поведение участников рынка имеет пока ограниченный характер. Основными

¹ Банк России. О чем говорят тренды. Макроэкономика и рынки // Бюллетень Департамента исследований и прогнозирования. Март 2017 г. № 2 (14). С. 38.

каналами влияния санкций на финансовый рынок являются ограничения объемов заимствования средств российскими компаниями, удорожание стоимости заемных ресурсов и отток иностранных инвестиций на рынке акций. Имеющиеся оценки влияния санкций на финансовый рынок существенно отличаются друг от друга, однако в основном они выражаются в процентах предполагаемого замедления темпов роста ВВП. Непосредственно анализу последствий санкций для финансового рынка посвящено немного работ. Так, по оценкам Е. Гурвича и. Прилепского, суммарный дополнительный чистый отток капитала, связанный с санкциями, был оценен на уровне 58 млрд долл. в 2014 г. и 160–170 млрд долл. в 2014–2017 гг.¹ По мнению министра финансов А. Силуанова, высказанному в конце 2014 г., от санкций в год Россия теряет около 40 млрд долл.²

В краткосрочной перспективе текущие санкции, ограничивающие заимствования ряда компаний на глобальных рынках, не оказывают серьезного влияния на внутренний финансовый рынок. Ставки заимствований на внутреннем рынке остаются на том же уровне, что и были до введения санкций. Кроме того, на значительную часть частных компаний они не распространяются, что позволяет этим компаниям занимать средства на рынке еврооблигаций. В большей мере санкции влияют на инвестиционную активность компаний, закупки оборудования и технологий за рубежом. Опасаясь их применения, многие крупные компании предпочитают отложить серьезные инвестиции и накапливать денежные средства на счетах банков.

В этом смысле санкции сдерживают инвестиционную активность бизнеса, что отрицательно влияет на экономический рост.

Тем не менее нельзя исключать риски резкого обострения финансовых санкций по мере нарастания конфликтных ситуаций в геополитике. В этом случае санкции могут приводить к финансовым шокам на уровне крупных компаний, в связи с чем необходимо разрабатывать дополнительные меры их поддержки в такой ситуации.

Таким образом, 2017 г. характеризовался стагнацией доходности акций российских компаний и благоприятными условиями для инвестирования в государственные и корпоративные облигации. На ситуацию с акциями негативное воздействие оказывали отток средств иностранных портфельных инвесторов и заморозка внутренних пенсионных накоплений. Драйверами роста облигационного рынка были низкие инфляция и ставки банковских депозитов на фоне значительного «денежного навеса» в экономике и появления интереса населения к государственным и корпоративным облигациям. Население «распробовало» привлекательность индивидуальных счетов и отдельных инструментов коллективных инвестиций, главным образом ПИФов облигаций.

Доходность выпусков государственных и корпоративных облигаций стабилизировалась на уровне ниже докризисного 2013 г. Это способствовало ускоренному росту новых эмиссий корпоративных и государственных облигаций. Рынок ОФЗ стал заметным источником финансирования дефицита бюджета.

Вместе с тем не произошло перемен к лучшему в области внутренних источников роста фондового рынка. Сохранилось доминирование денежного рынка над фондовым, что означает финансирование спроса на ценные бумаги российских эмитентов, прежде всего за счет краткосрочных источников фондирования банков и иных финансовых посредни-

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

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

ков. Существенным ограничителем роста фондового рынка оставалась заморозка пенсионных накоплений и неопределенность их судьбы. Не произошло существенных изменений в сфере инвестиционного климата, что ограничивает спрос на финансовые инструменты российских структур со стороны крупных иностранных портфельных инвесторов.

В этих условиях приоритетными направлениями развития внутреннего рынка могли бы стать развитие внутренних институциональных инвесторов, формирование стабильных правил игры в сфере пенсионных накоплений, улучшение инвестиционного климата и конкурентной среды на внутреннем фондовом рынке.

3.9. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований¹

3.9.1. Динамика развития рынка

По итогам 2017 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с дефицитом в размере 61,5 млрд руб. или 0,07% ВВП (табл. 14).

Для сравнения: в 2016 г. размер дефицита консолидированного регионального бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов составлял всего лишь 303,5 млн руб.

Для сравнения: в 2016 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом в 2,4 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 16,3 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения – с профицитом в 0,3 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с профицитом в 11,4 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с дефицитом в 5,4 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с профицитом в 12,3 млрд руб.

Таблица 14

**Отношение профицита (дефицита) консолидированного
регионального и региональных бюджетов к бюджетным расходам
в 2007–2017 гг., %**

Год	Консолидированный региональный бюджет*	Региональные бюджеты
2017	-0,5	-0,2
2016	...	0,003
2015	-1,6	-1,3
2014	-4,6	-4,9
2013	-6,4	-8,1
2012	-3,0	-3,5
2011	-0,2	-0,3
2010	-1,4	-1,6
2009	-5,3	-5,3
2008	-0,7	-0,7
2007	0,8	0,6

* С учетом государственных внебюджетных фондов.

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

В 2017 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом в 15,5 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 29,5 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения – с профицитом в 0,5 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом в 5,4 млрд

¹ Автор раздела: А. Шадрин, Минэкономразвития России, Институт Гайдара.

руб., бюджеты городских и сельских поселений – с дефицитом в 1,0 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с дефицитом в 9,6 млрд руб. (табл. 15).

Таблица 15

Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам в 2007–2017 гг., %

Год	Бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
2017	1,9	-1,6	-0,4	-0,3
2016	1,3	-0,9	0,8	-1,5
2015	6,7	-3,0	-0,7	-0,6
2014	6,0	-2,2	-1,4	0,7
2013	-3,47	-2,61	-5,59	2,24
2012	2,26	-2,01	-0,08	1,34
2011	6,15	-2,10	1,13	0,64
2010	-1,12	-1,16	-0,11	1,72
2009	-0,63	-3,32	-1,88	2,63
2008	-1,47	1,09	-0,26	2,72
2007	5,34	1,23	-0,04	2,34

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

По состоянию на 1 января 2018 г. с дефицитом был сведен консолидированный бюджет (включая территориальные государственные внебюджетные фонды) в 59 субъектах РФ и г. Байконур (в 2016 г. – в 58 регионах). Суммарный объем дефицита составил 194,8 млрд руб., или 2,4% от доходной части их бюджетов (в 2016 г. – 198,0 млрд руб., или 3,1% от доходной части бюджетов регионов, имеющих дефицит).

Медианный уровень бюджетного дефицита составил 3,5% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее значение отношения бюджетного дефицита к доходной части бюджета сложилось в Республике Мордовия – 21,4%, Томской области – 7,8%, Орловской области – 7,7%. Более 21,8% суммарного дефицита консолидированных бюджетов регионов или более 42,5 млрд руб. пришлось на Санкт-Петербург, около 8,9% или более 17,3 млрд руб. – на Ханты-Мансийский АО (табл. 16).

Таблица 16

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 г.

	Доходы бюджета (млрд руб.)	Дефицит (профицит) бюджета (млрд руб.)	Отношение дефицита (профицита) к доходам, %	Привлеченные заемные средства к доходам, %	Чистое заимствование к доходам, %	Расходы на погашение заимствований к доходам, %	Чистые заимствования к дефициту (профициту), %
1	2	3	4	5	6	7	8
Центральный федеральный округ							
Белгородская область	110,9	-1,1	-1,0	11,6	0,0	11,6	0,8
Брянская область	72,9	-2,0	-2,8	9,2	-1,8	10,9	62,5
Владимирская область	78,0	-0,9	-1,1	4,5	0,0	4,5	-0,9
Воронежская область	135,3	-5,7	-4,2	65,7	-1,6	67,2	36,9
Ивановская область	48,4	0,5	1,1	38,9	0,0	39,0	-3,7

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8
Тверская область	80,2	-1,9	-2,4	21,6	-0,4	22,0	16,8
Калужская область	78,8	-0,7	-0,9	14,8	0,2	14,6	-20,0
Костромская область	35,0	2,7	7,8	118,4	4,3	114,1	55,0
Курская область	70,8	-0,9	-1,3	42,0	0,2	41,8	-15,0
Липецкая область	75,9	-1,6	-2,2	5,4	-1,1	6,5	51,7
Московская область	690,1	16,5	2,4	10,9	0,1	10,8	4,0
Орловская область	41,2	-3,2	-7,7	92,5	8,1	84,5	104,6
Рязанская область	69,7	-4,2	-6,0	29,9	-2,8	32,6	46,2
Смоленская область	54,2	-0,3	-0,5	75,1	-5,8	80,9	1 205,6
Тамбовская область	58,4	2,5	4,3	62,4	3,7	58,7	84,8
Тульская область	96,7	4,7	4,9	20,3	4,1	16,2	83,1
Ярославская область	82,4	2,8	3,5	81,4	1,5	80,0	42,0
г. Москва	2 291,0	3,4	0,1	0,0	-1,2	1,2	-803,5
г. Байконур	3,8	0,04	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	4 173,8	17,0	0,4	12,8	-0,6	13,3	-139,9
Северо-Западный федеральный округ							
Республика Карелия	50,7	2,5	4,9	57,0	4,9	52,1	100,1
Республика Коми	97,3	-2,9	-2,9	91,3	-3,1	94,4	104,4
Архангельская область	101,3	1,5	1,5	111,5	0,0	111,5	0,6
Вологодская область	84,4	-6,9	-8,2	26,4	-6,1	32,6	74,7
Калининградская область	119,8	2,9	2,4	22,4	1,2	21,2	51,0
Ленинградская область	149,5	8,7	5,8	0,2	-1,0	1,2	-16,9
Мурманская область	86,2	0,6	0,7	68,1	-2,0	70,1	-286,7
Новгородская область	40,8	0,03	0,1	37,0	1,5	35,4	1 829,1
Псковская область	37,1	1,6	4,3	98,7	4,7	94,0	110,1
г. Санкт-Петербург	585,7	-42,5	-7,3	5,1	3,6	1,5	49,6
Ненецкий автономный округ	21,1	-0,7	-3,4	35,1	-1,3	36,4	38,2
Итого	1 373,9	49,9	3,6	31,2	1,2	30,0	31,8
Южный федеральный округ							
Республика Калмыкия	15,6	0,6	3,8	56,7	3,3	53,5	85,3
Краснодарский край	346,8	-17,5	-5,0	16,6	-3,4	20,0	67,5
Астраханская область	53,0	-1,8	-3,5	58,2	-3,4	61,6	96,9
Волгоградская область	130,7	1,5	1,1	77,5	0,0	77,5	-1,0
Ростовская область	229,7	-1,4	-0,6	9,4	-0,3	9,6	42,5
г. Севастополь	34,6	2,5	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Республика Крым	177,1	0,8	0,4	2,3	-0,5	2,8	-123,3
Республика Адыгея (Адыгея)	23,0	0,7	3,0	8,0	3,4	4,6	112,6
Итого	1 010,6	-14,6	-1,4	22,4	-1,4	23,7	94,8

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8
Северо-Кавказский федеральный округ							
Республика Дагестан	132,2	-3,6	-2,7	16,3	-2,7	19,0	98,7
Кабардино-Балкарская Республика	36,3	2,6	7,2	118,4	5,3	113,1	73,6
Республика Северная Осетия – Алания	34,2	0,3	0,9	25,2	0,7	24,5	78,2
Республика Ингушетия	26,9	-0,2	-0,7	20,9	-0,5	21,4	75,7
Ставропольский край	139,2	-0,4	-0,3	67,4	-0,8	68,2	290,3
Карачаево-Черкесская Республика	27,8	-0,08	-0,3	49,9	-0,2	50,2	78,0
Чеченская Республика	89,9	-0,4	-0,4	1,2	-0,8	1,9	174,4
Итого	486,6	-1,7	-0,4	38,5	-0,7	39,2	198,4
Приволжский федеральный округ							
Республика Башкортостан	241,4	-11,7	-4,9	2,5	-1,8	4,4	38,0
Республика Марий Эл	36,9	-0,1	-0,4	46,8	0,0	46,8	1,7
Республика Мордовия	46,9	-10,1	-21,4	71,3	21,6	49,7	101,0
Республика Татарстан (Татарстан)	321,7	-13,5	-4,2	5,8	0,0	5,8	0,3
Удмуртская Республика	93,9	-0,2	-0,2	84,1	0,1	84,0	-45,6
Чувашская Республика (Чувашия)	63,4	0,5	0,8	20,1	-0,4	20,5	-51,7
Нижегородская область	205,2	3,8	1,9	98,9	-0,4	99,2	-19,5
Кировская область	71,6	0,09	0,1	64,3	0,7	63,7	553,0
Самарская область	211,1	0,4	0,2	26,1	-0,4	26,5	-221,4
Оренбургская область	112,7	1,0	0,9	32,7	-0,3	33,1	-39,8
Пензенская область	68,5	0,5	0,7	20,6	-0,8	21,4	-113,2
Пермский край	171,9	-0,5	-0,3	25,1	-1,8	26,9	612,9
Саратовская область	122,3	-0,7	-0,6	42,7	0,0	42,7	-5,4
Ульяновская область	69,8	2,8	4,1	53,2	2,7	50,6	65,6
Итого	1 837,5	-7,6	-0,4	35,7	0,1	35,5	-30,3
Уральский федеральный округ							
Курганская область	48,9	2,3	4,6	42,1	4,0	38,1	86,7
Свердловская область	307,0	1,5	0,5	38,6	1,1	37,5	221,9
Тюменская область	173,8	0,8	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0

Окончание таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8
Челябинская область	212,8	-7,1	-3,3	5,8	-1,9	7,7	57,7
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	257,4	17,3	6,7	3,6	0,7	2,8	10,6
Ямало-Ненецкий автономный округ	196,7	-14,9	-7,6	0,6	-2,9	3,4	38,0
Итого	1 196,7	-0,1	0,0	13,5	-0,2	13,7	1 957,5
Сибирский федеральный округ							
Республика Бурятия	69,4	2,9	4,1	64,8	1,9	62,8	46,9
Республика Тыва	30,4	-0,4	-1,3	32,0	-1,4	33,4	106,4
Алтайский край	126,6	-2,1	-1,7	0,9	-1,0	1,9	58,7
Красноярский край	285,9	5,8	2,0	29,2	1,5	27,8	71,6
Иркутская область	196,8	0,5	0,2	7,6	0,0	7,6	-1,8
Кемеровская область	195,5	-20,7	-10,6	27,4	-3,1	30,5	29,7
Новосибирская область	184,5	0,008	0,0	72,8	0,6	72,1	13 722,5
Омская область	107,1	3,0	2,8	131,2	1,2	130,0	44,4
Томская область	78,6	-6,1	-7,8	84,4	3,5	81,0	44,7
Республика Алтай	21,1	-0,4	-2,1	8,5	-0,5	8,9	21,9
Республика Хакасия	36,2	2,1	5,7	83,4	5,6	77,9	98,2
Забайкальский край	72,5	2,1	2,9	54,4	2,8	51,6	97,0
Итого	1 404,6	-1,2	-0,1	44,2	0,5	43,7	-573,1
Республика Саха (Якутия)	225,8	8,4	3,7	11,6	2,4	9,2	64,0
Приморский край	147,3	-4,3	-2,9	5,3	-0,8	6,1	27,9
Хабаровский край	130,1	6,3	4,8	33,5	4,0	29,5	82,3
Амурская область	69,3	-0,5	-0,7	17,2	-4,1	21,3	619,1
Камчатский край	83,4	-0,8	-1,0	10,3	1,1	9,2	-112,4
Магаданская область	38,8	1,5	3,9	55,4	3,3	52,1	83,4
Сахалинская область	140,0	7,1	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Еврейская автономная область	13,0	0,8	6,0	52,0	2,8	49,2	46,4
Чукотский автономный округ	31,5	1,4	4,4	5,0	-2,5	7,5	-56,0
Итого	879,4	20,0	2,3	14,6	0,9	13,6	41,6
Итого Российская Федерация	12 363, 2	61,5	0,5	23,8	-0,1	23,9	-16,9

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

С профицитом в 2017 г. был сведен консолидированный бюджет в 36 субъектах Российской Федерации (по сравнению с 27 регионами в 2016 г.). Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 133,3 млрд руб., или 1,9% от величины

доходной части их бюджетов (в 2016 г. – 197,8 млрд руб., или 3,7% доходной части бюджетов). Медианное значение бюджетного профицита составило 1,8% доходной части бюджета.

Наибольшее значение отношения профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Кемеровской области – почти 10,8%, Вологодскую область – 8,2%. На Кемеровскую область в 2017 г. пришелся 15,5% суммарного профицита бюджетов регионов, сведенных с профицитом, на Краснодарский край – 13,2%, на Ямало-Ненецкий АО – 11,2%.

3.9.2. Структура заимствований субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

По данным Минфина России, объем накопленного долга субъектов РФ в 2017 г. сократился на 37,8 млрд руб., составив 2 315,4 млрд руб., объем накопленного долга муниципальных образований увеличился на 3,6 млрд руб., составив 368,0 млрд руб. (табл. 17).

Таблица 17

Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 января 2017 и 2018 гг.

Виды долговых обязательств	Объем государственного долга субъекта Российской Федерации, млн руб.			Объем долга муниципальных образований, млн руб.		
	2018	2017	прирост/снижение 2018 к 2017, %	2018	2017	прирост/снижение 2018 к 2017, %
Государственные ценные бумаги	548 519,6	457 490,4	19,9	21 068,9	15 477,8	36,1
Кредиты от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	666 961,2	808 509,1	-17,5	241 222,1	226 809,6	6,4
Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	1 010 337,7	990 494,1	2,0	90 429,9	103 751,3	-12,8
Государственные гарантии	81 535,6	88 297,2	-7,7	15 253,2	18 255,9	-16,4
Иные долговые обязательства	8 050,3	8 400,5	-4,2	6,1	36,3	-83,3
Всего	2 315 404,5	2 353 191,2	-1,6	367 980,1	364 331,0	1,0

Источник: расчеты автора на основе данных Минфина РФ.

Суммарный объем заимствований регионов и муниципалитетов в 2017 г. составил 2 939,6 млрд руб. Крупнейшими заемщиками стали: Нижегородская область – 202,8 млрд руб., Омская область – 140,5 млрд руб., Новосибирская область – 134,3 млрд руб., Свердловская область – 118,4 млрд руб., Архангельская область – 112,9 млрд руб., Волгоградская область – 101,4 млрд руб., Ставропольский край – 93,8 млрд руб.

В общем объеме заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 7,3%, на ссуды из вышестоящих бюджетов (бюджетные кредиты) – 39,9%, на заимствования в коммерческих банках и международных кредитных организациях – 52,8%.

Общий объем чистых заимствований консолидированного регионального бюджета был отрицательным и составил -10,4 млрд руб. Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали: Республика Мордовия – 21,6% и Орловская область – 8,1%.

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Санкт-Петербург – 21,1 млрд руб., Республика Мордовия – 10,2 млрд руб., Республика Саха (Якутия) – 5,4 млрд руб., Хабаровский край – 5,2 млрд руб.

Таблица 18

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Чистые заимствования субфедеральных и местных органов власти, в т. ч.	0,17	0,29	0,74	0,51	0,21	0,33	0,61	0,53	0,33	0,10	-0,01
возвратные ссуды из бюджетов других уровней	-0,01	0,03	0,33	0,37	0,15	0,01	0,06	0,24	0,21	0,21	0,02
субфедеральные (муниципальные) облигации	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06	0,12	-0,01	-0,01	0,04	0,11
прочие заимствования	0,10	0,09	0,17	0,07	0,17	0,26	0,43	0,30	0,13	-0,15	-0,14

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

За счет превышения объемов погашения ранее сделанных займов над вновь проводимыми накопленный долг в наибольшей степени сократили: г. Москва – на 27,1 млрд руб., Краснодарский край – на 11,8 млрд руб., Кемеровская обл. – на 6,1 млрд руб., Вологодская обл. – на 5,2 млрд руб.

3.9.3. Внутренние облигационные займы

В 2017 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 34 субъектов Федерации и 3 муниципальных образований (по сравнению с 25 регионами и 3 муниципалитетами, выпустившими облигации в 2016 г.). Проспекты эмиссии в Минфине России в 2017 г. зарегистрировали: Санкт-Петербург, Красноярский и Краснодарский края, республики Саха (Якутия), Коми, Карелия, Марий Эл, Чувашия, Карачаево-Черкесская Республика, Оренбургская, Самарская, Новосибирская, Белгородская, Ярославская, Тамбовская, Нижегородская, Свердловская, Томская, Калининградская, Иркутская, Волгоградская, Курская, Кемеровская, Магаданская, Саратовская, Московская, Ивановская, Орловская, Костромская, Омская, Ульяновская области, Ямало-Ненецкий АО, Ненецкий АО и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, города Нижний Новгород, Новосибирск и Томск.

В 2017 г. объем размещаемых облигаций, составил 215,3 млрд руб., увеличившись по сравнению с уровнем 2016 г. более чем на 34% в номинальном выражении. Таким образом, за год объем эмиссии субфедеральных и муниципальных облигаций увеличился с 0,19% ВВП до 0,23% ВВП (табл. 19).

Таблица 19

Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, % ВВП

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Выпуск	0,26	0,43	0,41	0,25	0,10	0,19	0,23	0,16	0,12	0,19	0,23
Погашение	0,18	0,26	0,16	0,18	0,21	0,13	0,12	0,17	0,13	0,15	0,13
Чистое финансирование	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06	0,12	-0,01	-0,01	0,04	0,11

Источник: расчеты автора по данным Минфина РФ.

Крупнейшие размещения ценных бумаг осуществили: г. Санкт-Петербург – 30,1 млрд руб. или 14,0% от общего объема эмиссии ценных бумаг, Красноярский край – 17,8 млрд руб. или 8,3%, Нижегородская область – 17,0 млрд руб. или 7,9%.

Таким образом, на трех крупнейших эмитентов пришлось 30,2% от общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций (табл. 20).

Таблица 20

**Размещение субфедеральных и муниципальных
ценных бумаг в 2017 г.**

Субъект Федерации	Объем эмиссии, млн руб.	Доля эмитента в общем объеме эмиссии, %	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям, %
1	2	3	4
Центральный федеральный округ			
Белгородская область	4 000,0	1,9	31,0
Курская область	1 300,0	0,6	4,4
Московская область	12 500,0	5,8	16,7
Орловская область	5 000,0	2,3	13,1
Тамбовская область	6 500,0	3,0	17,8
Ярославская область	10 000,0	4,6	14,9
Белгородская область	4 000,0	1,9	31,0
Северо-Западный федеральный округ			
Республика Карелия	2 000,0	0,9	6,9
Республика Коми	10 000,0	4,6	11,2
Калининградская область	1 706,8	0,8	6,4
г. Санкт-Петербург	30 100,0	14,0	100,0
Ненецкий автономный округ	625,5	0,3	8,4
Южный федеральный округ			
Краснодарский край	10 000,0	4,6	17,4
Волгоградская область	10 000,0	4,6	9,9
Северо-Кавказский федеральный округ			
Карачаево-Черкесская Республика	1 748,6	0,8	12,6
Приволжский федеральный округ			
Республика Марий Эл	2 000,0	0,9	11,6
Нижегородская область	17 000,0	7,9	8,4
Самарская область	10 000,0	4,6	18,1
Оренбургская область	4 000,0	1,9	10,8
Саратовская область	5 000,0	2,3	9,6
Ульяновская область	5 000,0	2,3	13,5
Уральский федеральный округ			
Свердловская область	9 950,0	4,6	8,4
Ханты-Мансийский АО	7 000,0	3,3	76,4
Ямало-Ненецкий АО	1 000,1	0,5	90,9
Сибирский федеральный округ			
Красноярский край	17 800,0	8,3	21,3
Кемеровская область	9 000,0	4,2	16,8
Новосибирская область	10 000,0	4,6	7,4
Томская область	6 098,2	2,8	9,2
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	5 000,0	2,3	19,1
Магаданская область	1 000,0	0,5	4,6
Российская Федерация – итого:	215 329,3	100,0	7,3

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

Наиболее высокий уровень секьюритизации наблюдался у Санкт-Петербурга – 100% и Ямало-Ненецкого АО – 90,9%.

В 2017 г. объем размещаемых ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных образований превысил объем погашаемых ценных бумаг на 97,0 млрд руб., тогда как в 2016 г. – на 32,0 млрд руб. (табл. 21)

Таблица 21

**Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных
и муниципальных ценных бумаг, млрд руб.**

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2017			
Чистые заимствования	97,0	91,4	5,6
Привлечение средств	215,3	205,2	10,1
Погашение основной суммы задолженности	118,3	113,8	4,5
2016			
Чистые заимствования	32,0	26,7	5,3
Привлечение средств	160,5	153,6	6,8
Погашение основной суммы задолженности	128,5	126,9	1,6
2015			
Чистые заимствования	-5,8	-7,1	1,3
Привлечение средств	98,4	94,2	4,2
Погашение основной суммы задолженности	104,3	101,4	2,9
2014			
Чистые заимствования	-9,2	-7,4	-1,8
Привлечение средств	111,5	110,1	1,4
Погашение основной суммы задолженности	120,7	117,5	3,2
2013			
Чистые заимствования	77,6	75,4	2,2
Привлечение средств	154,6	149,6	5,0
Погашение основной суммы задолженности	77,0	74,2	2,8
2012			
Чистые заимствования	38,2	36,8	1,3
Привлечение средств	119,8	115,9	3,9
Погашение основной суммы задолженности	81,7	79,2	2,5
2011			
Чистые заимствования	-58,2	-57,1	-1,1
Привлечение средств	55,0	53,4	1,7
Погашение основной суммы задолженности	113,2	110,5	2,8
2010			
Чистые заимствования	29,8	28,6	1,2
Привлечение средств	111,1	105,8	5,2
Погашение основной суммы задолженности	81,3	77,2	-4,1
2009			
Чистые заимствования	95,5	97,9	-2,5
Привлечение средств	158,1	154,0	4,1
Погашение основной суммы задолженности	62,6	56,1	6,6
2008			
Чистые заимствования	68,9	73,0	-4,1
Привлечение средств	178,6	177,3	1,2
Погашение основной суммы задолженности	109,7	104,3	5,4
2007			
Чистые заимствования	25,9	23,7	2,2
Привлечение средств	84,2	79,9	4,3
Погашение основной суммы задолженности	58,3	56,2	2,1

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили их эмиссию и в 2017 г. (табл. 22).

Таблица 22

Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2007–2017 гг.

Эмитент	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Субъекты Федерации											
Красноярский край	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Нижегородская область	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*
Томская обл.	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Саха (Якутия)	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*
Ярославская обл.	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Коми		*		*	*		*	*	*	*	*
Республика Карелия	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*
Новосибирская обл.	*						*	*		*	*
Омская обл.							*	*		*	*
Свердловская обл.				*	*	*		*		*	*
Ханты-Мансийский АО			*				*	*		*	*
Иркутская обл.	*	*	*			*			*	*	*
Московская обл.	*	*								*	*
Ямало-Ненецкий АО										*	*
Тамбовская обл.										*	*
Волгоградская обл.	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*
Краснодарский край	*			*		*			*		*
Республика Чувашия	*	*	*		*	*	*	*			*
Республика Марий Эл						*	*	*			*
Магаданская обл.							*	*			*
Кемеровская область							*				*
Ивановская обл.	*				*						*
Ульяновская обл.	*	*									*
Ненецкий АО											*
Курская обл.											*
Калининградская обл.											*
Саратовская обл.											*
Орловская обл.											*
Карачаево-Черкесская Республика											*
Удмуртская Республика	*	*		*	*	*	*	*	*	*	
Республика Мордовия							*	*	*	*	
Республика Хакасия				*		*	*	*	*	*	
Ставропольский край		*			*	*	*	*		*	
Тюменская обл.										*	
Тверская обл.	*	*	*	*	*	*	*	*			
Липецкая область	*	*				*	*	*			
Воронежская область	*					*	*	*			
Смоленская обл.							*	*			
Ленинградская обл.							*	*			
Республика Башкортостан	*				*	*	*	*	*		
Тульская обл.						*	*	*	*		
Костромская обл.	*				*		*				
Москва		*	*	*			*				
Калужская обл.	*	*			*	*					
Вологодская обл.					*	*					
Рязанская обл.				*		*					
Республика Бурятия					*						
Мурманская обл.				*							
Пензенская обл.	*	*									
Курганская обл.		*									
Республика Калмыкия	*										

Окончание таблицы 22

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Хабаровский край											
Кабардино-Балкарская Республика											
Брянская обл.											
Сахалинская обл.											
Приморский край											
Муниципалитеты											
Новосибирск				*	*	*	*	*	*	*	*
Томск	*	*		*		*		*	*	*	*
Нижний Новгород											*
Омск								*		*	
г.Волжский Волгоградской обл.								*			
Красноярск	*	*	*	*	*	*					
Казань	*		*	*	*						
Краснодар				*	*						
Уфа				*							
г. Электросталь Московской обл.	*		*								
Смоленск			*								
Липецк	*	*									
Магадан	*	*									
Братск		*									
Новороссийск		*									
Екатеринбург	*										
Клинский район Московской обл.	*										
Ногинский район Московской обл.	*										
Благовещенск	*										
Чебоксары	*										
г. Балашиха Московской обл.	*										
Одинцовский район Московской обл.											
Астрахань											
Брянск											
Воронеж											
г. Орехово-Зуево Московской обл.											
Ярославль											
Воронеж											
Южно-Сахалинск											
Новочебоксарск											
Ангарск											
Вурнарский район Чувашской Республики											
г. Шумерля Чувашской Республики											
Барнаул											
Пермь											
Кострома											
Архангельск											
Дзержинский											

Источник: Минфин РФ.

3.10. Российский банковский сектор¹

3.10.1. Основные показатели развития банковского сектора

В 2017 г. банковский сектор по основным показателям демонстрировал умеренную динамику развития. Объем активов увеличился за год на 6%, это чуть ниже темпа роста номинального объема ВВП России. Соотношение размеров банковских активов и годового ВВП второй год сохраняется на уровне 91–92% (рис. 55).

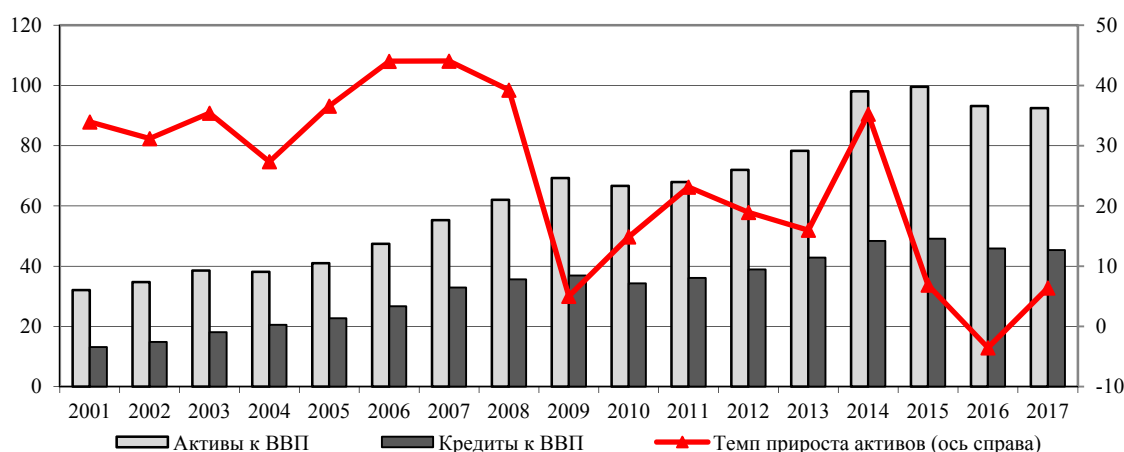


Рис. 55. Темп прироста банковских активов и сравнительные размеры банковского сектора и российской экономики, %

Источник: Банк России, ФСГС, оценки автора.

Количество действующих кредитных организаций за год сократилось на 56 – с 623 до 567. При этом очевидно замедлился процесс выведения с рынка банков, не соответствующих нормативным требованиям регулятора. Количество отозванных лицензий на осуществление банковских операций в 2017 г. составило 50, почти в два раза уменьшившись по сравнению с предыдущими годами – в 2015 и 2016 гг. отзывалось более 90 лицензий в год.

3.10.2. Обновление регулирования процедур санации проблемных банков

Санация банка «Открытие» стала первым случаем применения нового механизма финансового оздоровления коммерческих банков, недавно введенного в действие. Новый механизм позволяет Банку России более эффективно контролировать расходование средств на санацию банков и может изменить баланс между отзывами лицензий и проведением финансового оздоровления в пользу последнего.

За вторую половину 2017 г. процедуры финансового оздоровления были начаты в отношении пяти банков, три из которых – «Открытие», Промсвязьбанк и Бинбанк – являлись крупнейшими российскими частными банками.

Весной 2017 г. были приняты поправки в федеральное законодательство, регулирующие процессы финансового оздоровления кредитных организаций.

¹ Автор раздела: М. Хромов, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС.

С июня прошлого года вступили в действие новые законодательные нормы, закрепляющие альтернативный механизм проведения санации (финансового оздоровления) банков. Для этого Банк России формирует Фонд консолидации банковского сектора и создает управляющую компанию ФКБС, полностью подконтрольную Банку России. Основными целями изменения механизма санации провозглашаются сокращение расходов на санацию и усиление контроля над расходами. До настоящего времени санация банков осуществлялась при участии Агентства по страхованию вкладов (АСВ) в основном также за счет средств Банка России с привлечением банков-инвесторов, заинтересованных в развитии бизнеса санлируемого банка. Однако зачастую средства, выделяемые на санацию, использовались банками-инвесторами в целях развития собственного бизнеса. Новый механизм санации исключает такую возможность до момента продажи санлируемого банка. Таким образом, из цепочки финансовой поддержки санлируемых банков исключаются два элемента – АСВ и банк-инвестор, которые заменяются на подконтрольную Банку России управляющую компанию.

Каковы же промежуточные итоги деятельности АСВ по проведению процедур финансового оздоровления российских банков? По состоянию на 1 августа 2017 г. Агентство по страхованию вкладов участвовало в финансовом оздоровлении 26 банков. Еще для 20 банков к этому моменту процедуры санации завершились. В основном результатом завершения санации становилось присоединение санлируемого банка к банку-инвестору. По итогам 1-го полугодия 2017 г. размер финансирования Агентством по страхованию вкладов процедур финансового оздоровления банков превысил 1,2 трлн руб. Большая часть этих средств – 1,14 трлн руб. – была получена от Банка России на возвратной основе в виде кредитов. При этом фактические сроки этих кредитов могут оказаться весьма продолжительными. Возврат обязательств АСВ перед Банком России в рамках проводимых процедур санации в настоящее время отстает от получения новых займов. За 1-е полугодие 2017 г. задолженность АСВ выросла более чем на 70 млрд руб. И это в условиях, когда новые процедуры финансового оздоровления в отношении банков практически не начинались. За 2016 г. – 1-ю половину 2017 г. таких банков было только два, в отношении одного из них (банк «Пересвет») уже был предварительно введен мораторий на возмещение требований кредиторов, т.е. с точки зрения системы страхования вкладов произошел страховой случай.

При этом необходимо помнить, что финансирование процедур санации – не единственный канал кредитования АСВ Банком России. Основная деятельность агентства – собственно, страхование вкладов граждан в банках и обеспечение бесперебойных выплат вкладчикам закрытых банков – убыточна. Собственные средства Фонда обязательного страхования вкладов закончились еще летом 2015 г. Дефицит системы страхования вкладов в настоящее время покрывается за счет кредита Банка России, кредитный лимит по которому постоянно обновляется. По итогам 1-го полугодия 2017 г. действующий договор между АСВ и Банком России подразумевает выделение 820 млрд руб., из них было получено 657 млрд руб. За полгода объем фактически выделенных средств Банка России на поддержку системы страхования вкладов составил около 108 млрд руб.

Сопоставление этих двух статей финансирования АСВ со стороны Банка России важно по той причине, что, очевидно, его результаты могут являться одним из критериев при принятии решения об отзыве лицензии у банка или при попытке восстановления его жизнеспособности. Пока Фонд обязательного страхования вкладов справлялся с финан-

сированием выплат вкладчикам, принятие решения о санации конкретного банка, особенно достаточно крупного, могло быть одним из способов продлить бездефицитное функционирование системы страхования вкладов. В рамках нового механизма санации Банк России должен будет осуществлять лучший контроль за расходованием средств в рамках финансового оздоровления проблемных банков, следовательно, может быть оправдано предположение, что санация станет более предпочтительным инструментом регулирования, чем отзыв лицензии в неоднозначных случаях.

29 августа 2017 г. Банк России принял решение о реализации мер, направленных на повышение финансовой устойчивости ФК «Открытие». Таким образом, банк ФК «Открытие» стал первым банком, в отношении которого применен новый механизм санации буквально через пару недель после вступления в действие нормативных актов Банка России, уточняющих порядок действия норм федерального законодательства. Точный объем необходимой поддержки пока не озвучен, но очевидно, что ее размеры могут значительно превзойти величину финансирования Банком России процедур санации в 1-м полугодии 2017 г. До сих пор наиболее масштабным проектом финансового оздоровления остается Банк Москвы, на который в 2011 г. было выделено почти 300 млрд руб. У «Открытия» есть все шансы превзойти этот планку.

С одной стороны, можно сказать, что в результате этой операции де-факто одним частным игроком на банковском рынке становится меньше до тех пор, пока пакет «Открытия» не будет продан на открытом аукционе. До этого момента санируемый банк будет находиться под управлением регулятора и его стратегия развития будет подчинена действиям регулятора. Это, безусловно, окажет сильное воздействие на рынок – последние два года «Открытие» было крупнейшим частным банком. С другой стороны, попытка спасти крупнейший частный банк выглядит, скорее, как шаг в сторону поддержки конкуренции на банковском рынке в долгосрочной перспективе. В случае отзыва лицензии у «Открытия» большая часть средств вкладчиков, несомненно, досталась бы крупнейшим госбанкам.

Негативным сигналом в этой ситуации, безусловно, является фактическое закрепление на российском банковском рынке концепции «too big to fail». Вспомним кризис ликвидности 2004 г. Тогда Альфа-банк, будучи на тот момент крупнейшим частным банком, столкнулся с ситуацией резкого оттока вкладчиков. Система страхования вкладов на тот момент еще не действовала. Чтобы предотвратить панику среди клиентов и компенсировать потери ликвидности, собственникам пришлось в срочном порядке поддерживать банк в дееспособном состоянии за счет своих средств. У собственников «Открытия» в 2017 г., видимо, не было средств и стимулов поддерживать банк. Однако его клиенты получили сигнал от регулятора, что их деньги сохранятся независимо от качества управления банком и желания его собственников поддерживать жизнеспособность банка. Это, безусловно, позитивный факт для клиентов «Открытия», но крайне негативный с точки зрения управления рисками финансовой системы в будущем.

3.10.3. Финансовый результат банковского сектора

Прибыль банковского сектора перестала расти из-за выявления масштабных убытков в банках, проходящих процедуры финансового оздоровления. Среди прочих банков, продолжающих функционировать в штатном режиме, большая часть прибыли продолжает аккумулироваться в крупнейших госбанках. Кроме того, доходность регулярных банковских операций остается весьма волатильной.

По итогам 2017 г. балансовая прибыль банковского сектора составила 790 млрд руб., что на 15% ниже, чем годом ранее. Рентабельность активов (ROA) в годовом выражении снизилась с 1,1 до 1,0%, а рентабельность собственного капитала – с 13,2 до 10,4%.

Как мы отмечали год назад, уровень рентабельности банковского сектора остается весьма низким по сравнению с докризисным периодом 2011–2012 гг. и особенно с периодом 2005–2007 гг., когда российский банковский сектор обладал наибольшей инвестиционной привлекательностью.

По итогам трех кварталов прошедшего года рекордсменами по убыткам стали 4 банка: ФК «Открытие» (убыток -279,3 млрд руб.), «Рост банк» (-82,8 млрд), «Траст»¹ (-72,9 млрд) и Бинбанк (-31,9 млрд). Всего по данным банкам убыток составил 466 млрд руб. Эти же банки стали убыточными и по итогам года в целом, однако с момента начала процедур санации Банк России перестал открывать их отчетность. Кроме того, в декабре процедура финансового оздоровления была инициирована в отношении еще одного крупного частного банка – Промсвязьбанка. Его финансовый результат по итогам 2017 г. также оказался отрицательным.

Убытки этих банков связаны с тем, что при введении временной администрации (обязательная процедура в процессе финансового оздоровления) значительный объем активов переводится в категории с более высоким уровнем риска, что требует срочного увеличения резервов на возможные потери по этим активам. Соответственно, возрастают расходы банков на формирование резервов, что отражается на их финансовом результате. До начала процедуры финансового оздоровления банки, как правило, демонстрируют вполне удовлетворительные финансовые результаты.

Так, банк ФК «Открытие», санация которого началась 29 августа 2017 г., отчитался о прибыли в 7,1 млрд руб. по итогам июля 2017 г., в августе в нем уже были зафиксированы убытки в размере 31,8 млрд руб. И основной отрицательный финансовый результат в размере 254,5 млрд руб. пришелся на сентябрь.

Бинбанк и «Рост банк», в отношении которых процедуры финансового оздоровления начались 20 сентября 2017 г., официально считались прибыльными даже по итогам августа (2,1 и 1,3 млрд руб. соответственно), а уже в сентябре у них были зафиксированы значительные убытки.

Банк «Траст» с начала процедуры санации в декабре 2014 г. раскрывал свою отчетность нерегулярно. Вероятно, его финансовые результаты были отрицательными на протяжении всего периода финансового оздоровления. Так, по итогам трех кварталов 2016 г. банк продемонстрировал убытки в размере 9,6 млрд руб.

Следствием того, что на прибыль банковского сектора в целом значительное влияние оказали результаты проблемных банков, стал существенный рост расходов на формирование резервов на возможные потери. За три квартала 2017 г. такие резервы увеличились на 605 млрд руб., в том числе на 370 млрд руб. только за сентябрь 2017 г. Годом ранее рост резервов составил 361 млрд руб. за три квартала в целом.

Прибыль банковского сектора, связанная с переоценкой счетов в иностранной валюте, за три квартала 2017 г. оказалась равной нулю, тогда как за аналогичный период 2016 г. банки в целом потеряли на курсовой динамике 42 млрд руб. (рис. 5б).

¹ В отношении банка «Траст» процедура финансового оздоровления началась еще в 2014 г. при активном участии ФК «Открытие». Эта аффилированность позволяет нам отнести «Траст» к группе банков, в отношении которых санация началась в III квартале 2017 г.

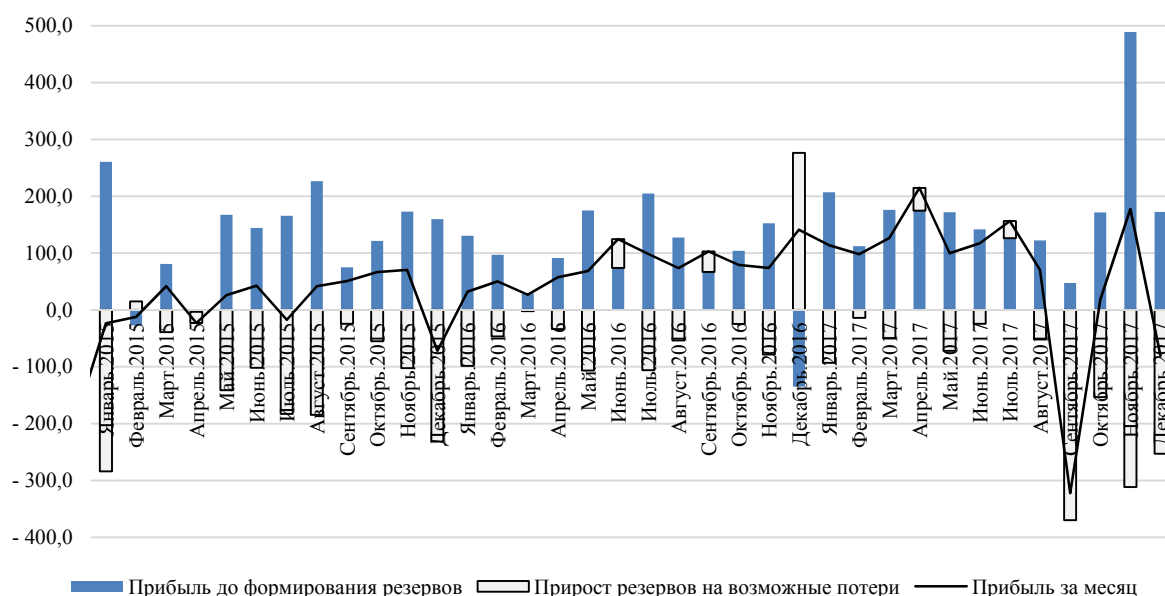


Рис. 56. Основные компоненты прибыли банков, млрд руб.

Источник: Банк России, оценки автора.

Таким образом, прибыль от регулярных банковских операций составила в 2017 г. 1279 млрд руб., что на 28% выше, чем годом ранее (996 млрд руб.). Это можно было бы считать позитивным сигналом, если бы не то обстоятельство, что прибыль от регулярных банковских операций остается весьма волатильной. За аналогичный период в 2015 г. этот показатель был выше, чем за три квартала 2016 г. А на протяжении 9 месяцев 2017 г. ее объем менялся от 207 млрд руб. в январе 2017 г. до 47 млрд руб. в сентябре.

Резкое изменение показателей банков, переходящих на режим санации, свидетельствует о том, что проблемы этих банков зрели уже давно. Вполне обоснованно сделать вывод о том, что отчетность таких банков непосредственно перед началом процедуры финансового оздоровления была значительно лучше реального положения дел. Исходя из этого с определенным скепсисом следует относиться и к показателям других банков. Возможности Банка России как регулятора банковского рынка по контролю за финансовым положением большинства банков де-факто оказываются ограниченными.

Как видим, нестабильность финансового результата российского банковского сектора тесно связана с его высокой концентрацией, когда показатели нескольких – даже не самых крупных – банков могут оказывать существенное влияние на показатели всего банковского сектора. Без учета четырех наиболее убыточных банков прибыль оставшихся банков в январе – сентябре 2017 г. – к моменту фиксации основных убытков в санлируемых банках, достигла 1141 млрд руб., что на 80% больше, чем за соответствующий период 2016 г.

Другим аспектом такой концентрации является сохранение высокой доли госбанков. Так, на четыре крупнейших госбанка (Сбербанк, ВТБ, ВТБ 24 и Газпромбанк) за три квартала 2017 г. пришлось 675 млрд руб. прибыли. Таким образом, можно утверждать, что вся прибыль банковского сектора была получена госбанками. Высокая доля госбанков в прибыли банковского сектора закрепляет их лидирующее положение на банковском рынке. Аккумулируя большее количество финансовых ресурсов для формирования

собственного капитала, эти банки имеют больший потенциал для развития по сравнению с частными банками. Получается своего рода замкнутый круг. Низкая рентабельность частных банков снижает интерес их собственников к наращиванию собственного капитала, в результате закрепляется их подчиненное положение по отношению к государственному сегменту банковского сектора.

3.10.4. Взаимодействие банков и домашних хозяйств

Восстановление потребительского кредитования обеспечило как рост расходов на конечное потребление, так и стабильность сбережений домашних хозяйств в условиях продолжающегося снижения реальных доходов населения. Однако в долгосрочной перспективе это создает угрозы как для стабильности финансового положения домашних хозяйств, так и для ресурсной базы банковского сектора.

В 2017 г. бюджеты домашних хозяйств формировались на фоне продолжающейся стагнации реальных доходов. За 2017 г. номинальный объем денежных доходов вырос на 2,5%, однако в реальном выражении денежные доходы населения оказались на 1,1% ниже, чем годом ранее. Реальные располагаемые доходы домашних хозяйств за тот же период сократились еще сильнее – на 1,7%.

Несмотря на слабый рост денежных доходов в номинальном выражении, расходы на конечное потребление выросли как в номинальном, так и в реальном выражении. Номинальный объем потребления увеличился на 5,3%, заметно обогнав темп роста доходов. Рост расходов на конечное потребление в реальном выражении в 2017 г. составил 1,1%. Доля расходов на конечное потребление в общем объеме денежных доходов населения за 2017 г. составила 72,3%, что на 2,0 п.п. выше, чем в 2016 г.

Динамика сбережений домашних хозяйств в 2017 г. была разнонаправленной для их различных компонент. Банковские вклады населения в 2017 г. выросли на 1,9 трлн руб., что на 18,2% меньше, чем за предшествующий 2016 г. Тогда сбережения на банковских счетах и депозитах физических лиц выросли на 2,3 трлн руб. Соответствующим образом сократилась и доля доходов домашних хозяйств, направленная на пополнение банковских счетов, – с 4,3% в 2016 г. до 3,4% в 2017 г.

Снижение притока средств населения в банки коснулось как рублевых вкладов, так и счетов и депозитов в иностранной валюте. Однако в большей степени этот процесс затронул инвалютные банковские вклады. Так, приток средств домашних хозяйств на рублевые счета и депозиты в российских банках за 2017 г. составил 2,3 трлн руб., практически не изменившись по сравнению с 2016 г. Динамика вкладов в иностранной валюте (с поправкой на курсовую переоценку) и в 2016 г. уже была близкой к нулю. За 2016 г. увеличение валютных вкладов составило в рублевом эквиваленте 52 млрд руб. В 2017 г. наблюдался заметный отток средств с инвалютных банковских вкладов. За год сокращение составило 388 млрд руб. в рублевом эквиваленте (это более 7% от совокупной величины счетов и депозитов населения в российских банках в иностранной валюте).

На фоне замедления притока средств физических лиц в банки ускорился рост наличных денег в обороте, причем как в национальной, так и в иностранной валюте. Денежный агрегат М0 (наличные деньги вне банковской системы) вырос за 2017 г. на 731 млрд руб., что на 54% выше, чем в 2016 г.

Объем наличной иностранной валюты в 2017 г. также заметно вырос – на 11,8 млрд долл. Годом ранее вложения в наличную иностранную валюту были почти на 60% ниже – около 7,5 млрд долл. Однако, на наш взгляд, вывод о значительном росте

валютизации делать преждевременно. Большая часть прироста наличной иностранной валюты вызвана отмеченным выше сокращением валютных вкладов в банках. Суммарные вложения в иностранную валюту (в наличной и безналичной форме) в 2017 г. оказались заметно ниже, чем годом ранее. В рублевом эквиваленте в 2017 г. в валютные активы было направлено 175 млрд руб., тогда как в 2016 г. – 577 млрд руб., т.е. в 3,2 раза больше.

Повышение привлекательности наличных денег по сравнению с банковскими вкладами, очевидно, вызвано устойчивым снижением доходности банковских депозитов. Так, для депозитов в рублях на срок до 1 года средняя ставка снизилась с 7,1% годовых в 2016 г. до 6,0% годовых в 2017 г. Для рублевых депозитов на срок свыше года снижение было еще более сильным – с 8,6 до 7,0% годовых.

Доходность депозитов в иностранной валюте также существенно упала. Если в 2016 г. депозиты в долларах США могли приносить доход в размере 1,2–2,1% годовых, то в 2017 г. – уже лишь 0,7–1,4% годовых. Доходность депозитов в евро также снизилась, практически достигнув нулевых значений. Так, в 2017 г. средняя доходность для депозитов в европейской валюте на срок до 1 года составляла всего 0,3% годовых по сравнению с 0,7% годовых в 2016 г.

В условиях низкой доходности банковских вкладов для населения фактически нет разницы, держать иностранную валюту в наличной или безналичной форме. Однако, выбирая наличную форму сбережений в иностранной валюте, вкладчик избегает рисков, связанных с российской банковской системой, в первую очередь риска отзыва банковской лицензии и необходимости повторно приобретать иностранную валюту, теряя на разнице обменных курсов. Поскольку возмещение по вкладам осуществляется в рублях.

Для рублевых вкладов эффект снижения процентной ставки оказался менее значимым. Но и в этом сегменте сбережений население в целом стало менее мотивированным держать деньги на банковских счетах, предпочитая более ликвидные наличные деньги.

Тем не менее общий объем сбережений домашних хозяйств в банковских вкладах и в наличных деньгах на конец 2017 г. вырос на 9,2% – с 34,4 до 37,7 трлн руб.

Главным же фактором, обеспечившим как рост потребления домашних хозяйств в 2017 г., так и сохранение динамики сбережений, стало восстановление банковского кредитования.

Задолженность физических лиц по банковским кредитам за 2017 г. увеличилась на 1,4 трлн руб., что почти в 8 раз больше, чем годом ранее (177 млрд руб.). По отношению к денежным доходам домашних хозяйств прирост кредитной задолженности возрос с 0,3% в 2016 г. до 2,5% в 2017 г.

Основной вклад в рост кредитного портфеля внесло потребительское кредитование. На этом сегменте кредитного рынка продолжительное падение объемов задолженности сменилось ростом в марте 2017 г. В результате за 2017 г. рост долга домашних хозяйств перед банками по потребительскому кредитованию составил 0,68 трлн руб. после падения на 0,34 трлн руб. в 2016 г.

Кредитование покупок жилья также демонстрирует положительную динамику. За год задолженность населения по этому виду кредитов выросла также на 0,68 трлн руб. против 0,52 трлн руб. в 2016 г.

В ближайшей перспективе сложившаяся ситуация с финансами домашних хозяйств и взаимодействием населения с банками представляется крайне неустойчивой.

Во-первых, как было показано выше, рост потребления и даже стабильность сбережений домашних хозяйств обеспечены ростом заемных средств, а не увеличением доходов. Этот источник благосостояния населения может рассматриваться лишь как временный. Любой полученный кредит в долгосрочной перспективе приводит к уменьшению номинального объема располагаемых финансовых ресурсов домашних хозяйств на величину процентных платежей. Это означает, что при отсутствии стабильного роста денежных доходов неизбежно наступит период активного рефинансирования кредитной задолженности. Вероятно, уже сейчас идут эти процессы, стимулируемые снижением кредитных ставок. Однако снижение ставок имеет свои пределы, и крайне важно как для заемщиков, так и для кредиторов, чтобы к моменту прекращения снижения процентной ставки российская экономика смогла бы выйти на траекторию устойчивого экономического роста, чтобы обеспечить и значимый рост реальных доходов населения.

Во-вторых, в течение почти всего 2017 г. население перестало быть чистым кредитором банковского сектора – прирост кредитной задолженности оказался выше притока средств вкладчиков. Ситуация исправилась только в декабре, когда традиционно банковские вклады испытывают значительный рост в силу действия сезонных факторов. Однако в целом такая тенденция означает для банков потерю одного из наиболее стабильных источников своих пассивов. В условиях сниженных объемов внешних займов следствием такой ситуации станет продолжение стагнации корпоративного кредитования, которое является менее доходным по сравнению с розничным.

3.10.5. Банковский кредит как основной источник финансирования нефинансового сектора российской экономики

Корпоративное кредитование в 2017 г. демонстрировало признаки оживления. Номинальные объемы предоставления банками новых кредитов корпоративным заемщикам близки к докризисным максимумам, но по отношению к объемам экономической деятельности кредитование остается на пониженном уровне. Качество кредитных портфелей в связи с санацией крупнейших банков пока не дает оснований для положительных оценок.

За 2017 г. банки предоставили корпоративным заемщикам новых кредитов в объеме 38,4 трлн руб., что на 8,1% больше, чем годом ранее. При этом 2017 г. пока не стал рекордным по объему выдачи новых кредитов, результаты 2014 г. были чуть выше в номинальном выражении – 38,53 трлн руб.

Рост кредитного рынка в 2017 г. был обеспечен увеличением кредитования как в национальной, так и в иностранной валюте. За год банки выдали 34,8 трлн руб. в национальной валюте, что на 7,5% выше уровня прошлого года. Рост кредитования в иностранной валюте оказался гораздо более внушительным. За 2017 г. рост кредитования в иностранной валюте составил 29,4% в рублевом выражении и 8,1% в долларом.

Однако доля валютного кредитования остается небольшой. В 2017 г. было выдано кредитов на 62 млрд долл., или 3,6 трлн руб. в рублевом эквиваленте, что составляет менее 10% общего объема кредитования.

Восстановление кредитного рынка наблюдается не только в номинальных величинах, но, что более важно, и относительно размеров экономической активности. За 2017 г. отношение выданных новых кредитов к обороту организаций составило 25,1% по сравнению с 24,2% годом ранее. Однако в отличие от номинальных объемов кредитования, где

докризисный уровень уже был преодолен, по соотношению кредитования и экономической активности текущее состояние кредитного рынка еще далеко от прежних максимумов. По итогам 2013 г. это соотношение достигало 30,4% (рис. 57).

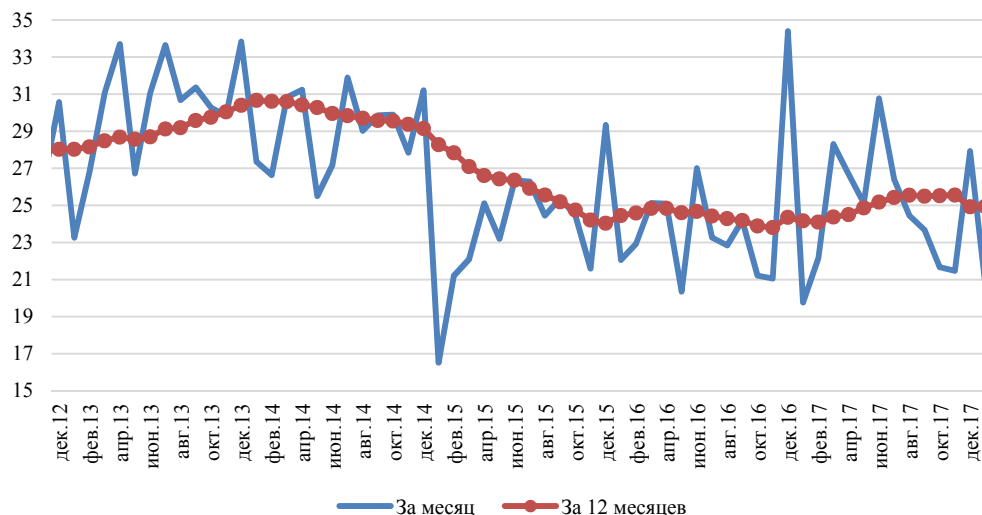


Рис. 57. Отношение предоставленных банками кредитов корпоративных заемщиков и оборота организаций, %

Источник: Банк России, ФСГС, расчеты автора.

Рост выдачи новых кредитов закономерным образом ведет к ускорению роста кредитной задолженности корпоративных клиентов перед банками. За 2017 г. ее величина выросла на 4,9% с поправкой на переоценку кредитов в иностранной валюте, тогда как в целом за 2016 г. кредитная задолженность сократилась на 0,1% (рис. 58).

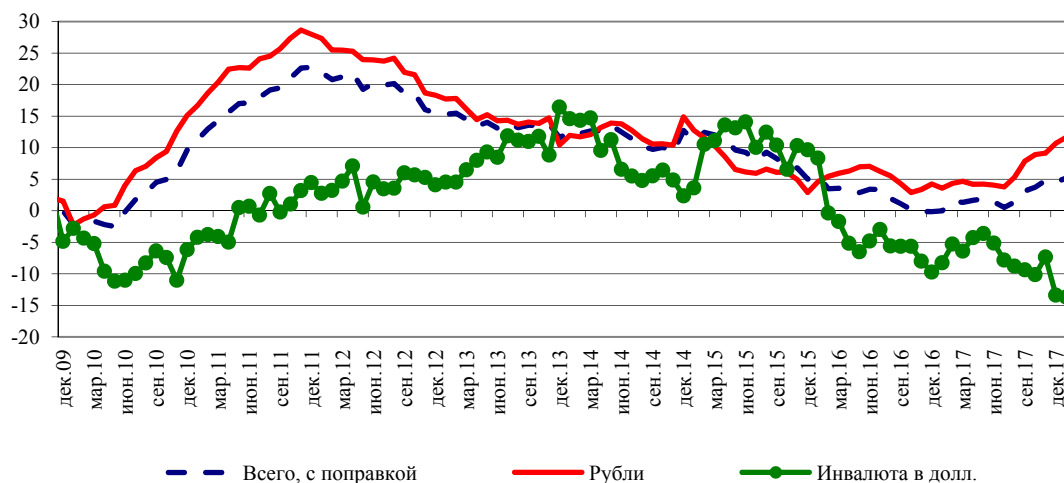


Рис. 58. Темп роста задолженности корпоративных заемщиков перед банками за 12 месяцев, %

Источник: Банк России, расчеты автора.

Текущее состояние качества корпоративного кредитного портфеля пока не позволяет говорить о значимых улучшениях. За 2017 г. доля просроченных кредитов в общем объеме кредитной задолженности корпоративных заемщиков перед банками сократилась лишь на 0,2 п.п. – с 6,1% по состоянию на 1 января 2017 г. до 5,9% по состоянию на 1 января 2018 г.

Валютные компоненты просроченной задолженности демонстрировали различную динамику. Доля просроченных кредитов в рублях в общем объеме рублевых кредитов корпоративным заемщикам снизилась на 0,5 п.п. в течение 2017 г., тогда как для кредитов в иностранной валюте такое сокращение составило лишь 0,1 п.п. Вероятно, это объясняется общей нисходящей динамикой валютного долга, на фоне которого доля «плохих» долгов в иностранной валюте становится более значимой.

Возобновление роста отношения резервов на возможные потери к общему объему кредитной задолженности, связанное с санацией крупнейших банков, дополнительно ухудшает показатели качества кредитного портфеля (рис. 59). Скорее всего, эта проблема может быть решена только хирургическим способом – путем выноса проблемных кредитов за баланс saniруемых банков, например, через образование банка или фонда «плохих» долгов и перенос на его баланс всех неработающих активов saniруемых банков.

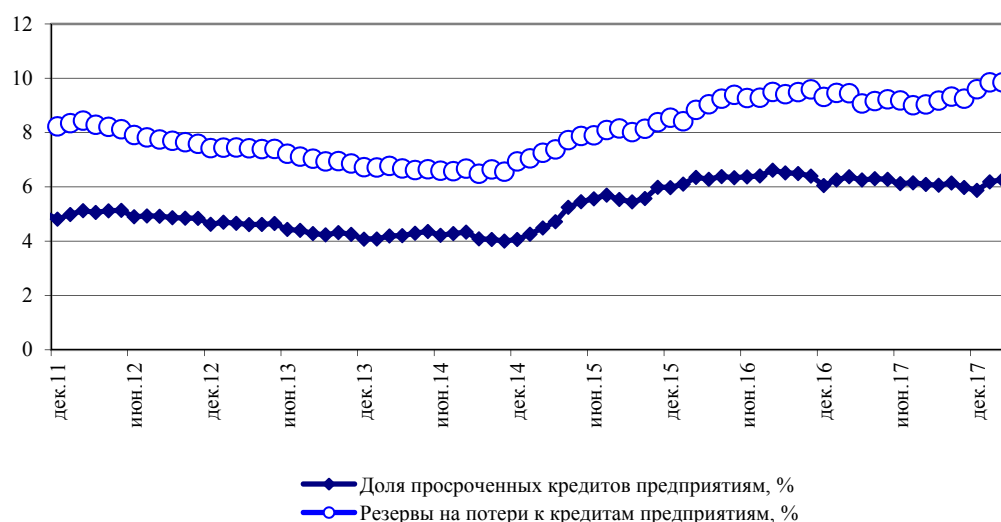


Рис. 59. Показатели качества корпоративного кредитного портфеля банков

Источник: Банк России, расчеты автора.

Раздел 4. Реальный сектор экономики

4.1. Макроструктура производства¹

4.1.1. Динамика российской экономики в 2017 г.: внутренний и внешний спрос

Экономическая ситуация в 2017 г. характеризовалась постепенным восстановлением позитивной динамики. ВВП в 2017 г. составил 92,08 трлн руб. и на 1,5% превысил соответствующий показатель годом ранее.

Первые признаки экономического оживления отмечались со второй половины 2016 г., когда возобновился рост цен на мировом рынке углеводородов, а укрепление курса рубля воздействовало на динамику и структуру внешнеторгового оборота и внутреннего производства. Однако неустойчивость влияния факторов, как стимулирующих, так и сдерживающих экономический рост, вызывали колебания квартальной динамики ВВП.

Годовая и квартальная динамика макропоказателей за период 2016–2017 гг. показывает постепенное уменьшение глубины спада практически по всем основным макропараметрам под влиянием таких факторов, как замедление темпов инфляции, изменение структуры издержек производства вследствие девальвации рубля и восстановление роста внешнеторгового оборота. Доля чистого экспорта в ВВП в текущих ценах в первой половине 2017 г. повысилась до 6,6%, а по итогам года составила 5,5% и на 0,2 п.п. превысила уровень предыдущего года.

При относительно благоприятных изменениях внешнеэкономической конъюнктуры основным условием преодоления двухлетней рецессии стало восстановление внутреннего спроса. Структура внутреннего рынка 2017 г. характеризовалась увеличением объемов инвестиций в основной капитал и повышением их вклада в динамику ВВП. В 2017 г. прирост инвестиций в основной капитал составил 4,4%, конечное потребление домашних хозяйств за 2017 г. выросло на 3,4%. Однако следует учитывать, что на динамику этих показателей существенное влияние оказали рецессия в строительно-инвестиционном комплексе и сужение потребительского рынка в предыдущие три года. В 2017 г. конечное потребление домашних хозяйств составило 92,8%, инвестиций в основной капитал – 92,3% и ВВП – 99,5% относительно 2013 г.

Восстановление положительной динамики российской экономики в 2017 г. определялось преодолением спада практически во всех базовых видах экономической деятельности. По сравнению с 2016 г. прирост валовой добавленной стоимости промышленного

¹ Автор текста: О. Изряднова, Институт Гайдара, РАНХиГС.

производства составил 0,8%, торговли – 3,1% и транспорта – 3,7%. В 2017 г. повысился вклад сельского хозяйства в валовую добавленную стоимость при росте производства на 1,2% относительно предыдущего года.

Несмотря на постепенное улучшение инвестиционного климата, крайне медленная адаптация строительного комплекса к изменениям в уровне цен, структуре рынка товаров инвестиционного назначения и в условиях заимствования на внутреннем и внешнем рынках капитала продолжала оказывать негативное влияние на процесс восстановления экономики. Сохранение высоких процентных ставок финансирования, падение рентабельности экономики и доходов предприятий и организаций, снижение инвестиционной активности населения на рынке жилищного строительства при сокращении доходов населения относились к факторам, ограничивающим восстановление спроса на строительные работы и услуги. Объем работ в строительстве в 2017 г. составил 98,6% от аналогичного показателя предыдущего года и 90,5% от уровня 2013 г., когда была отмечена стагнация деловой активности в строительном-инвестиционном комплексе (табл. 1).

Таблица 1

**Характеристика основных факторов развития экономики в 2016–2017 гг.,
% к аналогичному периоду предыдущего года**

	2016	Кварталы				2017	Кварталы			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ВВП	99,8	98,8	99,4	99,6	99,3	101,5	100,5	102,5	101,8	101,3
Внешние факторы										
Внешнеторговый оборот (по методологии платежного баланса)	88,6	73,1	81,5	96,1	104,5	125,3	132,5	125,3	119,8	123,4
экспорт	82,5	67,1	74,2	90,1	101,9	125,3	136,5	123,4	118,8	124,2
импорт	99,2	85,3	95,6	105,6	108,7	124,1	126,1	128,3	121,2	122,1
сальдо	60,8	48,8	50,6	64,0	91,1	127,8	154,1	113,3	121,2	128,4
Цены на нефть, долл./барр.	44,05	31,12	39,14	43,14	50,08	54,39	54,12	50,25	51,74	61,47
Официальный курс рубля (руб./долл.), на конец периода	60,66	67,61	64,26	63,16	60,66	57,06	56,38	59,09	58,02	57,06
Внутренние факторы										
Инвестиции в основной капитал	99,8	96,5	96,9	99,2	103,2	104,4	101,4	105,0	102,2	106,4
Потребительский спрос										
Оборот розничной торговли	95,4	95,0	95,1	96,1	95,4	101,2	98,4	101,0	102,1	103,0
Платные услуги населению	99,7	99,8	99,5	100,0	100,3	100,2	100,2	100,6	100,2	100,4
Выпуск товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности	100,5	100,3	100,3	100,6	100,8	101,4	100,6	103,8	102,1	99,5
Промышленность	101,3	101,1	101,5	101,0	101,7	101,0	100,1	103,8	101,4	98,3
Сельское хозяйство	104,8	103,6	103,3	105,6	105,0	102,4	100,9	100,1	105,4	99,8
Строительство	97,8	97,3	95,7	97,8	99,4	98,6	95,5	97,4	100,0	99,4
Транспорт	101,8	101,5	101,0	102,8	101,7	105,4	105,3	109,3	105,5	101,8
Социальные параметры										
Реальные располагаемые доходы населения	94,2	96,7	94,6	93,1	93,4	98,3	99,4	97,1	98,2	98,7
Реальная начисленная заработная плата	100,8	99,4	100,3	101,2	101,8	103,4	101,8	103,4	103,1	105,2
Реальный размер назначенных пенсий	96,6	97,2	95,6	96,2	97,1	103,6	112,0	99,9	100,7	101,6
Рынок труда										
Численность занятых	100,1	99,8	100,0	100,2	100,4	99,0	99,7	99,1	99,0	99,4
Уровень безработицы, %	5,5	5,9	5,7	5,3	5,4	5,2	5,6	5,2	5,0	5,2

Окончание таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Справочно										
Индекс потребительских цен (к декабрю предыдущего года)	105,4	102,1	103,3	104,1	105,1	102,5	101,0	102,3	101,7	102,5
Индекс цен на товары инвестиционного назначения.	103,2	99,8	102,3	103,7	103,2	103,0	99,1	101,2	103,0	103,1
Ключевая ставка (на конец периода), %		11,00	11,0	10,5	10,0	7,75	9,75	9,0	8,5	7,75
Производительность труда	99,7	99,0	99,4	99,4	98,9	102,8	100,8	103,4	102,6	101,2

Источник: Росстат.

Ослабление темпов сокращения внутреннего спроса, сохранение позитивной динамики чистого экспорта (по методологии СНС) определило минимальное снижение ВВП в 2016 г. и придало дополнительный импульс для роста ВВП в 2017 г.

Особенности макроэкономической ситуации 2017 г. определялись однонаправленной позитивной динамикой внешнего и внутреннего спроса. В 2014–2015 гг. почти 10%-ное падение внутреннего спроса относительно 2013 г. стало переломной точкой в трехлетней тенденции функционирования внутреннего рынка. Беспрецедентное сужение внутреннего спроса в 2015–2016 гг., не компенсированное положительной динамикой экспорта, оставалось доминирующим фактором падения темпов российской экономики в этот период. Адаптация российской экономики к новым реалиям сопровождалась постепенным восстановлением позитивной динамики внутреннего спроса, что оказало определяющее влияние на ситуацию 2017 г. Заметим, что если в I квартале 2017 г. положительная динамика ВВП поддерживалась за счет активного роста внешнего спроса, то со II квартала 2017 г. рост внутреннего спроса опережал динамику внешнего спроса. Однако во втором полугодии вновь фиксировалось постепенное ослабление темпов внутреннего спроса, которое сопровождалось замедлением темпов и отечественного производства, и импорта (рис. 1).

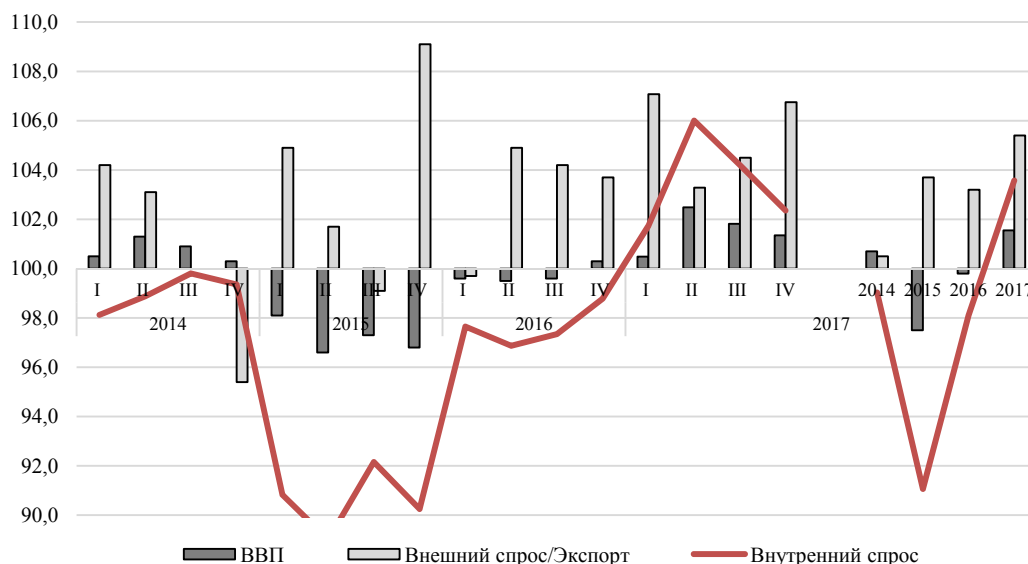


Рис. 1. Динамика ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 2012–2017 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Другой отличительной чертой 2017 г. стал одновременный рост и инвестиционного, и потребительского рынков. Пик падения инвестиций в основной капитал был пройден во II–III кварталах 2015 г., и на протяжении всего 2016 г. наблюдалось улучшение ситуации на рынке капитала. В 2017 г. впервые после двенадцати кварталов сокращения был зафиксирован рост инвестиций в основной капитал на 4,4% к показателю годом ранее, при этом пик роста инвестиционной активности пришелся на II квартал. Однако при сохранении доли инвестиций в основной капитал практически на уровне предыдущего года трудно было ожидать существенных изменений в структуре ВВП по компонентам использования.

Потребительский рынок при действующей тенденции к снижению реальных доходов населения крайне медленно преодолевает последствия острого кризиса 2015–2016 гг. В 2017 г. падение реальных располагаемых доходов населения ослабло до 1,7% против 5,8% в 2016 г., и динамика конечного потребления домашних хозяйств вышла в область положительных значений после двухлетнего падения (*рис. 2*).

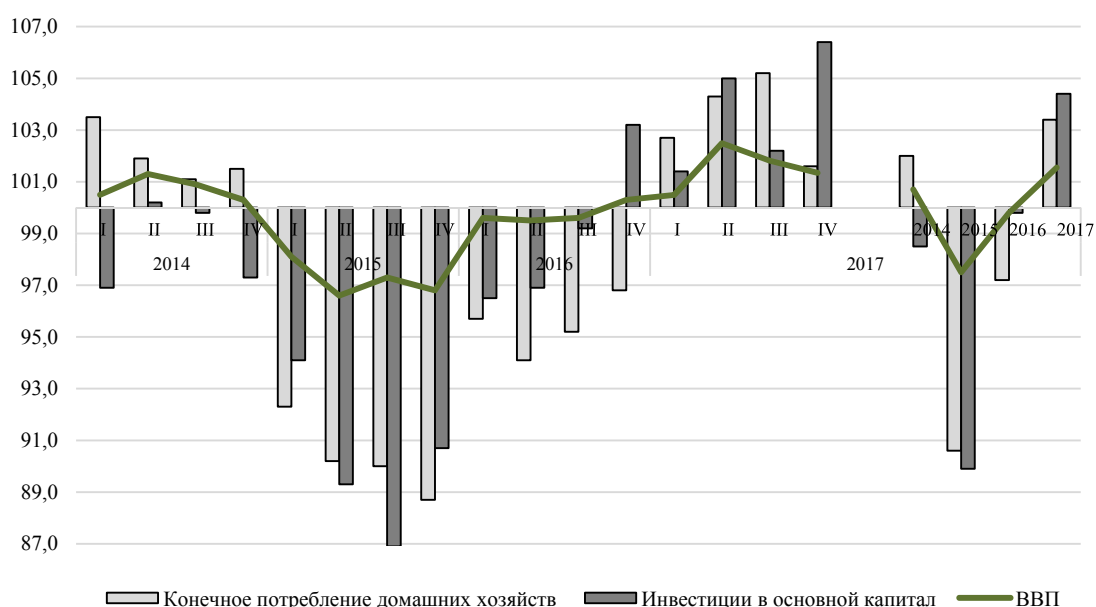


Рис. 2. Динамика инвестиционного и потребительского спроса в 2014–2017 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Динамика внутреннего рынка определялась как конкурентоспособностью отечественных товаров и услуг по сравнению с импортными аналогами по ценовым параметрам, так и снижением эффективности производства в сегменте неторгуемых товаров и услуг по сравнению с экспортоориентированным торгуемым сектором экономики. В результате отечественное производство товаров и услуг для внутреннего рынка в 2016 г. сократилось на 4,3% относительно 2014 г. Одновременное сокращение спроса на отечественные и импортные капитальные товары в 2014–2016 гг. усиливало развитие негативных

тенденций на внутреннем рынке. Повышение доли импорта товаров промежуточного потребления отражало недостаточный уровень локализации основного производства, а рост доли импорта товаров инвестиционного назначения – нарастающую необходимость восстановления процессов обновления и модернизации экспортоориентированных и импортозамещающих производств. Дополнительные сложности возникли из-за ужесточения условий заимствования на мировом рынке капитала и введенных санкций и ограничений на поставки отдельных видов технологического оборудования, необходимого для реализации инфраструктурных проектов и инвестиционных планов добывающих и обрабатывающих производств. Ослабление глубины падения импорта по сравнению с экспортом (по методологии платежного баланса) в 2016 г. и восстановление положительной динамики спроса на импортные товары в 2017 г. оказало позитивное влияние на динамику ВВП.

Во II квартале 2017 г. впервые с 2014 г. фиксировался рост отечественного производства товаров и услуг для внутреннего рынка по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года, однако в целом по итогам 2017 г. оно осталось в области хотя и слабых, но отрицательных значений (рис. 3).

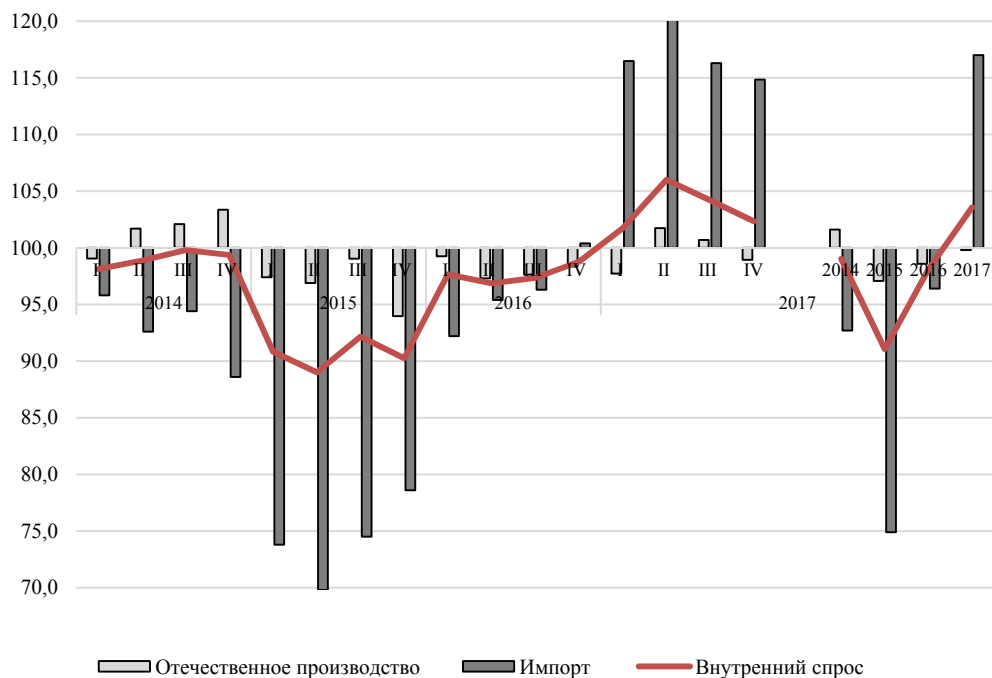


Рис. 3. Динамика внутреннего спроса по компонентам в 2014–2017 гг., в % к соответствующему кварталу предыдущего года

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Заметим, что на положительную динамику внутреннего спроса в 2017 г. существенное влияние оказало изменение структуры импорта в результате сокращения поставок потребительских и промежуточных товаров и роста ввоза товаров инвестиционного назначения (табл. 2). Это поддержало в 2017 г. внутренний инвестиционный рынок и дало дополнительный импульс для преодоления рецессии отечественного производства.

Таблица 2

**Структура импорта по функциональному характеру использования
(по методологии платежного баланса), %**

	Товары		
	потребительские	инвестиционные	промежуточные
2012	38,1	24,9	37,0
2013	37,6	24,3	38,0
2014	36,1	24,5	39,4
2015	36,4	23,2	40,4
2016	35,6	26,5	37,9
2017	33,6	27,5	38,9
I квартал	36,8	22,8	40,4
II квартал	32,0	27,8	40,2
III квартал	32,6	29,0	37,4
IV квартал	33,6	27,5	38,9

Источник: Росстат.

Рост импорта инвестиционной продукции нельзя оценить однозначно. При безусловно позитивном влиянии импортных поставок на динамику инвестиционного спроса и стимулирования производств, ориентированных на иностранные капитальные товары и комплектующие, восстановление тенденции опережающего роста импорта относительно экспорта и внутреннего спроса отражало постепенное исчерпание потенциала девальвации рубля и эффекта импортозамещения. По существу, в экономике воспроизводилась ситуация, характерная для периода 1999–2012 гг., когда недостаточные объемы производства отечественных капитальных товаров восполнялись за счет зарубежных товаров инвестиционного назначения.

Отмечая значимость динамики внутреннего спроса как доминирующего фактора развития российской экономики, следует отметить и особенности формирования ресурсов внутреннего потребительского рынка. Масштабное падение импорта в 2015–2017 гг. определило структурные изменения внутреннего рынка: при сокращении потребительского спроса из-за снижения доходов населения и ослабления курса рубля в ресурсах розничной торговли произошло повышение доли товаров отечественного производства до 65% в 2017 г., в том числе в ресурсах продовольственного рынка – до 77%. Формирование этой тенденции поддерживалось восстановлением положительной динамики производства в потребительском секторе экономики (табл. 3).

Таблица 3

Структура товарных ресурсов розничной торговли (в фактических ценах), %

	Товарные ресурсы розничной торговли	В том числе товары		Доля импортных продовольственных товаров в товарных ресурсах розничной торговли продовольственными товарами
		собственного производства	поступившие по импорту	
2012	100	56	44	34
2013	100	56	44	36
2014	100	58	42	34
2015	100	62	38	28
2016	100	62	38	23
2017	100	65	35	23
I квартал	100	64	36	24
II квартал	100	67	33	22
III квартал	100	65	35	22
IV квартал	100	63	33	22

Источник: Росстат.

Но в целом в период 2015–2017 гг. динамика и структура отечественного производства определялись смещением приоритетов в пользу поддержки выпуска товаров и услуг для внешнего рынка (рис. 4). В 2017 г. удельный вес товаров и услуг для внутреннего рынка составил 72,9% общего объема отечественного производства при 74,0% в 2016 г. и 76,1% в 2014 г. Повышение доли товаров для экспорта сопровождается снижением доли товаров конечного спроса высокого передела, что усиливает сырьевую зависимость российской экономики.

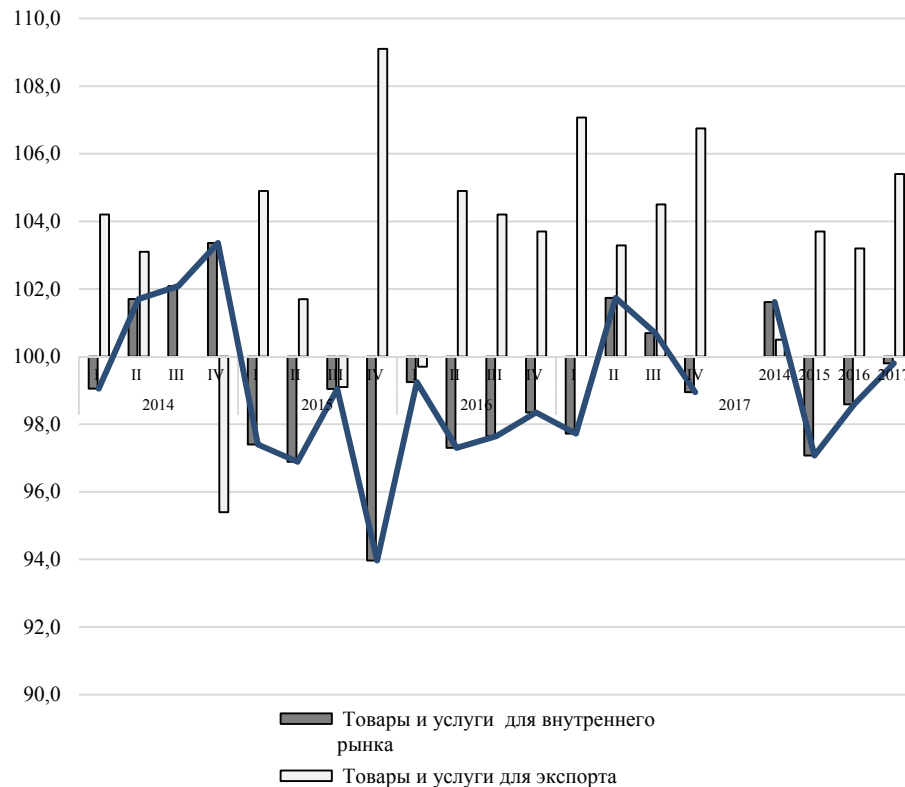


Рис. 4. Динамика отечественного производства товаров и услуг по компонентам в 2014–2017 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Позитивным фактором восстановления положительной динамики внутреннего рынка в 2017 г. стал одновременный рост торгуемого (100,9% относительно 2016 г.) и неторгуемого (101,9%) секторов экономики (рис. 5). Однако вклад социально ориентированных видов экономической деятельности в 2017 г. сократился по сравнению с предыдущим годом при усилении роли торгово-транспортной и финансовой инфраструктуры.

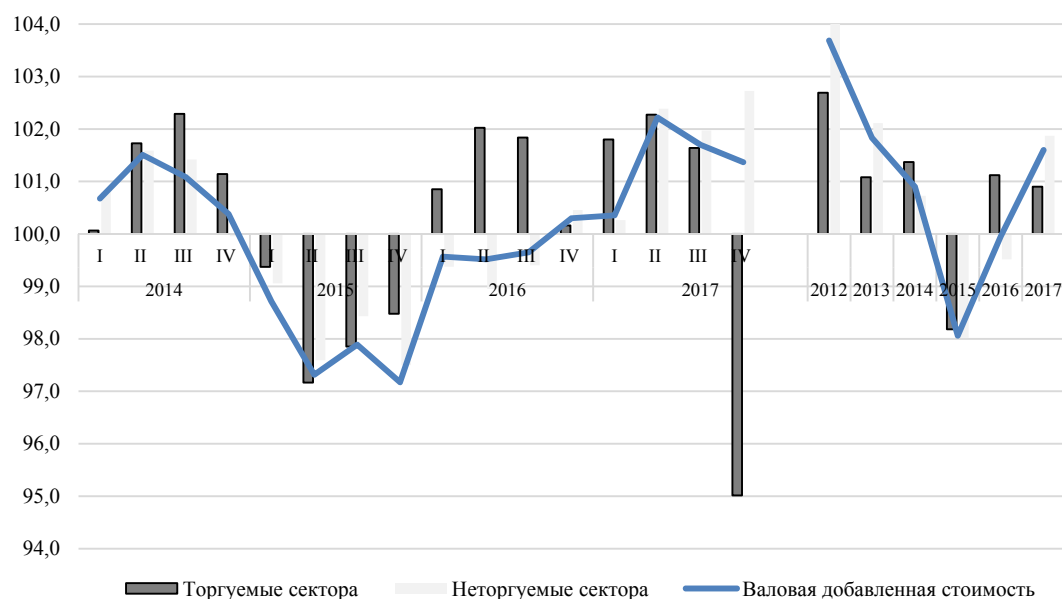


Рис. 5. Динамика валовой добавленной стоимости в торговом и неторговом секторах экономики в 2012–2017 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

4.1.2. Использование ВВП в 2014–2017 гг.: потребительский и инвестиционный спрос

Структуру использования ВВП определяют пропорции между конечным потреблением и валовым накоплением. В 2016–2017 гг. отмечалось снижение доли и темпов конечного потребления, главным образом за счет сокращения вклада конечного потребления домашних хозяйств. В 2017 г. в динамике ВВП по компонентам использования отмечается повышение доли валового накопления за счет увеличения запасов материальных оборотных средств, а также рост вклада чистого экспорта (табл. 4).

Таблица 4

Структура использованного ВВП в действующих ценах в 2012–2017 гг., %

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Валовой внутренний продукт	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:						
Расходы на конечное потребление:	68,8	71,5	71,4	70,1	71,6	70,4
домашних хозяйств	50,6	52,6	53,1	52,0	52,8	52,2
государственного управления	17,8	18,5	17,9	17,7	18,5	17,8
некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4
Валовое накопление:	24,5	23,1	22,2	21,9	23,1	24,1
валовое накопление основного капитала	21,5	21,8	21,2	20,3	21,6	21,8
изменение запасов материальных оборотных средств	3,0	1,4	1,0	1,6	1,5	2,3
Чистый экспорт	6,7	5,4	6,4	8,0	5,3	5,5

Источник: Росстат.

Более глубокое падение конечного потребления домашних хозяйств по сравнению с динамикой ВВП и инвестиций в основной капитал явилось специфической особенностью российской экономики за период 2015–2017 гг. Если в 2010–2014 гг. основным фактором, поддерживающим позитивный тренд развития экономики, был рост потребления населения, то в 2015–2017 гг. падение реальных доходов, повышение уровня нагрузки на домохозяйства по погашению задолженности по кредитам привели к сокращению конечного потребления домашних хозяйств почти на 8,9% относительно 2014 г.

Пик сокращения конечного потребления домашних хозяйств и розничного рынка был пройден в IV квартале 2015 г., и по мере ослабления инфляционного давления с 12,9 до 5,4% в 2016 г. и 2,5% в 2017 г. началось постепенное уменьшение глубины падения потребительского спроса. В 2017 г. темпы роста конечного потребления домашних хозяйств вышли в область положительных значений (3,4% относительно предыдущего года) (рис. 6).

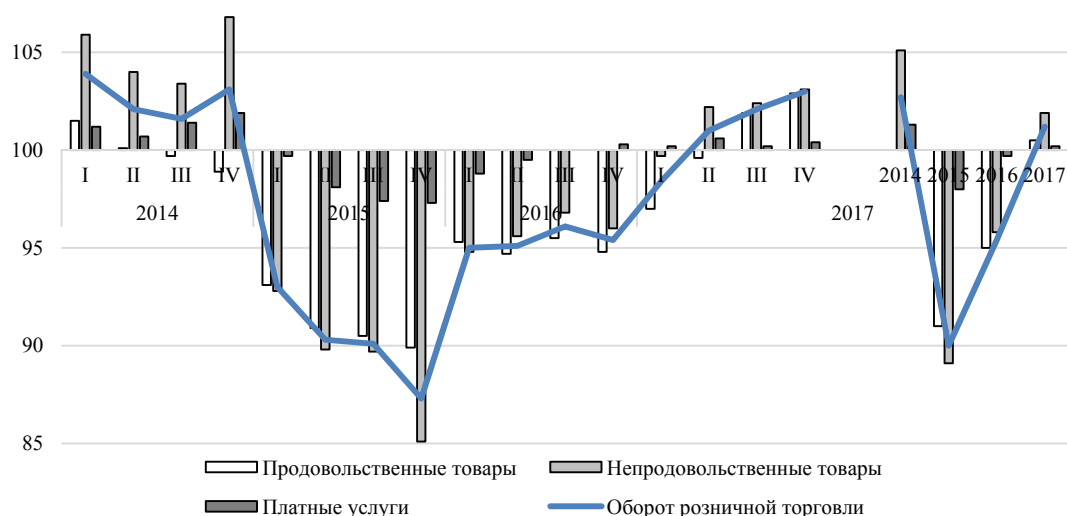


Рис. 6. Динамика конечного потребления домашних хозяйств в 2014–2017 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

На высокую инфляцию и изменение уровня и структуры цен в 2014–2016 гг. население отреагировало резким сокращением спроса на рынке непродовольственных товаров и услуг при более плавном сужении спроса на продукты питания. По мере адаптации населения к новым условиям функционирования потребительского рынка и усиления давления отложенного спроса квартальная динамика 2017 г. иллюстрировала постепенное ослабление тенденции к сокращению оборота розничной торговли. Однако накопленный потенциал повышения потребительских цен при падении реальных располагаемых доходов населения на протяжении предыдущих трех лет оставался фактором, сдерживающим динамику потребительского рынка (рис. 7).

Изменение уровня и ценовых пропорций оказало существенное влияние на динамику и структуру расходов домашних хозяйств. При слабом росте номинальных доходов населения основная доля расходов приходилась на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости. В результате в 2016–2017 гг. фиксировалось повышение

удельного веса пищевых продуктов, включая напитки и табачные изделия, в структуре оборота розничной торговли. К числу основных последствий кризиса следует отнести ограничение товарного ассортимента, сокращение поставок на рынок многих дорогостоящих товаров, уход с рынка целого ряда поставщиков и производителей. Сокращение спроса затронуло не только относительно высокотехнологичные сегменты потребительского рынка (компьютеры, электроника, телекоммуникации, автомобили), но и рассчитанные на высокодоходные слои сегменты рынка продовольственных товаров.



Рис. 7. Динамика оборота розничной торговли и потребительских цен в 2012–2017 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

В 2017 г. денежные доходы населения составили 55 447,8 млрд руб. и увеличились по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года на 2,5%. Расходы населения на покупку товаров и оплату услуг в 2017 г. выросли на 5,1% по сравнению с предыдущим годом и составили 41 569,5 млрд. руб., а сбережения населения снизились на 12,8%. Характер использования доходов населения дифференцирован по годам. В 2015–2016 гг. при высоких процентных ставках по депозитам, сохранении интереса к приобретению недвижимости характерной была сберегательная модель поведения населения. Однако двухлетняя тенденция к падению показателей уровня жизни начала сказываться на изменении потребительского поведения домашних хозяйств. В 2016–2017 гг. при ослаблении темпов роста номинальных доходов населения наблюдалось дальнейшее изменение пропорций использования денежных доходов населения. При одновременном снижении инфляции, процентных ставок и доходов населения в 2017 г. произошла смена тренда в расходах населения: повысилась доля расходов на покупку товаров при снижении доли сбережения в доходах населения до 8,1% против 11,2% в 2016 г.

В 2015–2016 гг. при общей тенденции к снижению сбережения структурные сдвиги определялись стабилизацией доли расходов на приобретение недвижимости на уровне 2,9% от общих расходов населения при пиковом значении 4,5% в 2014 г. В 2017 г. в структуре расходов населения, несмотря на существенное ослабление темпов инфляции, фиксировалось дальнейшее повышение расходов на текущее потребление при одновременном росте спроса на потребительские кредиты. На сберегательное поведение населения со второй половины 2017 г. стало оказывать снижение процентных ставок по ипотечным кредитам при расширении предложения на рынке жилья в широком ценовом диапазоне, что определило некоторое повышение доли расходов на приобретение недвижимости и создало предпосылки для развития этой тенденции в следующем году.

Позитивное влияние на макроэкономическую ситуацию прошедшего года оказало восстановление тенденции к повышению доли валового сбережения в ВВП до 28,9% (табл. 5). Доля валового накопления при изменении его структуры за счет повышения накопления в запасах в 2017 г. достигла 24,0% ВВП, однако удельный вес валового накопления основного капитала остался на уровне средних значений 2013–2014 гг. Характерной чертой российской инвестиционной модели являются значительные объемы сбережений, заметная часть которых не трансформируется в инвестиции в основной капитал. В 2017 г. удельный вес инвестиций в основной капитал составил 17,3% ВВП и на 0,1 п.п. превысил показатель предыдущего года.

Таблица 5

**Основные показатели инвестиционного потенциала экономики
в период 2014–2017 гг., % ВВП**

	2014	2015	2016	2017
Валовое сбережение	28,6	29,9	29,0	29,8
Валовое накопление основного капитала	21,2	20,3	21,4	21,7
Вклады (депозиты) физических лиц, на конец года	23,4	27,9	28,3	28,3
Средства Резервного фонда, на конец года	5,9	4,2	1,1	0
Средства Фонда национального благосостояния, на конец года	5,3	6,1	4,7	3,9
Инвестиции в основной капитал	17,6	17,5	17,2	17,3

Источник: Росстат.

Анализ счета с капиталом показывает, что российская экономика на протяжении длительного времени остается чистым кредитором. В 2014 г. фиксировалось усиление вывоза капитала и банковским, и нефинансовыми секторами до 153,0 млрд долл. – максимального уровня за период двадцатилетних наблюдений. В 2016 г. чистый вывоз капитала снизился до 19,8 млрд долл., в 2017 г. повысился до 31,3 млрд долл. в основном за счет операций банковского сектора.

**4.1.3. Изменение структуры формирования ВВП
по источникам доходов**

В условиях падения темпов экономического роста в 2014–2017 гг. произошла корректировка ценовой политики, которая определила особенности динамики финансовых результатов экономической деятельности и показателей рентабельности. В 2017 г. рентабельность производств снизилась на 0,1 п.п. по сравнению с 2016 г. (табл. 6).

Таблица 6

**Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг
по видам экономической деятельности в 2012–2017 гг., %**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего в экономике	8,6	7,0	7,3	9,3	7,6	7,5
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	10,7	5,2	17,4	21,3	15,7	17,3
Рыболовство, рыбоводство	16,2	16,5	28,6	49,4	54,5	49,9
Добыча полезных ископаемых	28,0	22,1	19,2	26,8	26,2	25,9
Обрабатывающие производства	10,7	8,8	9,9	12,4	10,1	11,5
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3,9	4,4	3,7	5,5	7,1	н/д
Строительство	5,0	8,3	3,4	5,4	5,5	7,2
Оптовая и розничная торговля	6,7	6,5	6,1	7,1	4,8	4,6
Гостиницы и рестораны	5,9	6,0	4,4	5,8	4,9	7,0
Транспорт и связь	11,1	9,7	8,4	10,6	10,1	9,7
Финансовая деятельность	0,8	0,5	1,5	0,5	1,6	н/д
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	10,6	10,4	10,7	9,7	15,6	15,5
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	8,3	7,8	10,3	11,7	0,2	1,6
Образование	2,5	11,8	2,3	6,2	3,1	5,0
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	6,6	4,8	6,2	7,0	7,0	10,4

Источник: Росстат.

Уровень рентабельности производства и динамика сальдированного финансового результата в 2014–2017 гг. в основном определялись ценовой политикой производителей (табл. 7).

Таблица 7

Индексы цен и тарифов в 2010–2017 гг., декабрь к декабрю

	2014	2015	2016	2017
Индекс потребительских цен	111,4	112,9	105,4	102,5
Индекс цен производителей промышленных товаров	105,9	110,7	107,4	108,4
В том числе:				
в добыче полезных ископаемых	98,4	109,8	108,5	123,9
в обрабатывающих производствах	108,5	111,2	107,6	104,2
Индекс цен производителей сельскохозяйственной продукции	114,1	108,5	101,8	92,2
Сводный индекс цен строительной продукции	107,2	110,3	103,2	103,1
Индекс тарифов на грузовые перевозки	100,9	111,5	105,6	109,0

Источник: Росстат.

В 2016 г. на сохраняющуюся тенденцию к сужению внутреннего спроса производители отреагировали сдержанным ростом цен. Однако в 2017 г. отмечалось некоторое ускорение темпов роста цен производителей промышленности за счет повышения индекса цен на товары добывающих производств на 23,9% по сравнению с декабрем 2016 г. Опережающий рост цен в добывающем производстве, в отраслях по переработке сырьевых товаров и в выработке электроэнергии может привести к корректировке цен в обрабатывающем производстве в следующем году.

В 2016–2017 гг. отмечалось ускорение перераспределения доходов от предприятий к населению. Доля оплаты труда в ВВП в 2017 г. составила 47,8% и на 1,6 п.п. превысила аналогичный показатель 2015 г. Удельный вес валовой прибыли в ВВП в 2016–2017 гг. сократился по сравнению с предыдущим годом, хотя и оставался выше значений 2013–2014 гг. Рост издержек предприятий привел к тому, что уровень рентабельности в целом по экономике в 2016 г. снизился на 1,2 п.п. относительно 2015 г. В 2017 г. ослабление

тенденции к росту цен и затрат на рабочую силу привело к повышению доли валовой прибыли и валовых смешанных доходов в ВВП до 41,5% ВВП (табл. 8).

Таблица 8

**Структура формирования ВВП по источникам доходов
в 2011–2017 гг., % к итогу, в текущих ценах**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:							
оплата труда наемных работников, включая скрытые оплаты труда и смешанные доходы	43,8	44,3	46,2	47,2	46,2	47,9	47,8
чистые налоги на производство и импорт	14,4	14,3	13,8	13,9	11,2	11,0	10,7
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	41,8	41,4	40,0	38,9	41,9	41,1	41,5

Источник: Росстат.

С 2016 г. восстановилась тенденция опережающего роста заработной платы относительно производительности труда. При накопленном запасе капитала и повышении уровня фондовооруженности это не привело к повышению эффективности использования труда и основных фондов. Крайне низкая динамика производительности труда остается одним из основных ограничений перехода к устойчивому росту (табл. 9).

Таблица 9

**Показатели использования основных факторов производства
в 2011–2017 гг., в % к предыдущему году**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Производительность труда	103,8	103,3	102,2	100,7	97,8	99,8	101,8
Фондовооруженность труда	103,0	103,6	105,2	104,0	103,8	104,0	105,0
Фондоотдача	100,7	99,9	96,7	97,0	93,3	95,1	97,0

Источник: Росстат.

Характер развития российской экономики отражает снижающиеся темпы использования потенциала развития. Подтверждением этого являются высокая загрузка производственных мощностей, отсутствие масштабных инвестиций, низкий уровень безработицы. Ситуация осложнялась длительной тенденцией роста издержек производства, связанной с тарифной политикой инфраструктурных монополий и опережающим ростом заработной платы относительно производительности труда. Низкая эффективность использования факторов производства остается одной из основных причин снижения рентабельности производства и конкурентоспособности отечественных товаров на внутреннем и внешнем рынках. При прогнозируемом сокращении численности трудовых ресурсов повышение производительности труда становится основным фактором роста масштабов производства товаров и услуг. В краткосрочном прогнозном периоде на динамику производительности труда существенное влияние будут оказывать недостаток квалифицированных рабочих кадров и довольно сдержанные темпы технического и технологического обновления производства.

Существенное влияние на изменение в структуре затрат и в динамике сальдированного результата оказывает высокая дифференциация уровня оплаты труда по видам экономической деятельности. В среднесрочном периоде на динамику оплаты труда определяющее влияние будут оказывать выполнение социальных обязательств и соотношение заработных плат целевых категорий, в частности занятых в бюджетной сфере. Лидерами по уровню заработной платы в экономике на протяжении последних 15 лет остаются до-

бывающие производства, производства нефтепродуктов, финансовый сектор. Обрабатывающее производство демонстрировало сохранение тенденции к реструктуризации занятости за счет сокращения малопроизводительных рабочих мест. В результате производительность труда в обрабатывающем производстве росла темпами, превышающими среднероссийский уровень, но и в этом случае сохраняется опережающий рост заработной платы. При росте заработной платы темпами, близкими к росту производительности труда, не ожидается существенного давления на инфляцию.

Поскольку оплата труда наемных рабочих является основным составляющим формирования доходов, проблема занятости выступает одним из приоритетов потребительского поведения. Отличительной чертой 2017 г. стал низкий уровень безработицы – 5,2% (по методологии МОТ). Общая численность официально зарегистрированных безработных в 2017 г. снизилась до 85,3% относительно 2016 г. и составила 0,8 млн человек.

Потребность работодателей в работниках, заявленная в государственные службы занятости, остается выше значений предыдущего года; коэффициент напряженности в расчете на 100 заявленных вакансий на конец 2017 г. составил 64,3 человека при 86,8 человека годом ранее. При высоких показателях оборота рабочей силы (наймы и увольнения) оборот рабочих мест (ликвидация старых и создание новых) – как характеристика их обновления – остается довольно низким. При этом уровень оборота поддерживается преимущественно выбытием рабочих мест с действующих предприятий, а не созданием на новых предприятиях.

Причем адаптация российского рынка труда к кризисным условиям идет, как правило, не через рост безработицы, а по пути использования гибких форм заработной плат. При неразвитой контрактной системе в сфере трудовых отношений и низких пособиях по безработице работники предпочитают в кризис работать за меньшее вознаграждение или меньшее количество часов.

В нынешней ситуации слабая реакция рынка труда, в том числе такой его составляющей, как безработица, на неблагоприятные экономические условия связана также с политикой сохранения квалифицированных кадров в условиях реального удешевления рабочей силы и в расчете на будущее восстановление экономической активности. Кроме того, сдерживающее влияние на рост уровня безработицы оказывал дефицит предложения труда, обусловленный демографическими факторами, а также оттоком мигрантов, трудовые доходы которых значительно снизились в связи с ослаблением рубля.

Низкая эффективность использования факторов производства остается одной из основных причин резкого замедления темпов экономического роста и снижения конкурентоспособности российской экономики. В краткосрочной перспективе изменение доходов экономики и уровень инфляции будут во многом определяться динамикой роста производительности труда и эффективности использования инвестиций, т.е. совокупной факторной производительностью.

4.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности

Падение индекса физического объема выпуска по базовым видам экономической деятельности по сравнению с предыдущим годом фиксируется с 2015 г. Неустойчивость экономической динамики усиливалась снижением объемов работ в строительстве, оборота розничной торговли, промышленного производства. Во II квартале 2016 г. впервые

после пятиквартального падения индекса промышленного производства был зафиксирован его слабый рост. В целом за 2017 г., относительно 2016 г. индекс промышленного производства составил 101,0%, продукции сельского хозяйства (102,4%) и результатов деятельности транспорта (105,4%). Со II квартала 2017 г. начался рост оборота розничной торговли (рис. 8).



Рис. 8. Динамика базовых видов экономической деятельности в 2015–2017 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

Структурные изменения в экономике в 2016–2017 гг. определялись повышением роли сырьевого сектора экономики и ориентированной на него инфраструктуры. В 2017 г. в годовом выражении добыча полезных ископаемых увеличилась на 2,0%. На характер динамики добывающего сектора по кварталам 2017 г. существенное влияние оказало ограничение добычи углеводородов во второй половине года, связанное с выполнением соглашений со странами ОПЕК. В обрабатывающем производстве показатели 2017 г. характеризовались крайней неустойчивостью. Сокращение обрабатывающего производства на 0,8% в I квартале сменилось динамичным ростом на 3,2% во II квартале относительно соответствующих периодов 2016 г. Однако это не стало поворотной точкой развития обрабатывающего производства. В годовом выражении прирост выпуска обрабатывающего производства в 2017 г. составил лишь 0,2% при 0,5% годом ранее (рис. 9).

Динамика выпуска обрабатывающего производства значительно дифференцирована по видам деятельности. Проявление кризисных последствий по видам экономической деятельности свидетельствует о слабости процессов реструктуризации отечественного бизнеса, направленных на формирование новых конкурентоспособных рынков отечественной продукции. Проблемой российской экономики остается точечная поддержка

отдельных производств, а не скоординированная система комплексных мер по изменению общих условий для бизнеса. Так, потенциал машиностроительного комплекса определялся национальными производителями, имеющими собственные платформы с высоким уровнем локализации, инжиниринговые компетенции и права на интеллектуальную собственность, но при сложившемся техническом уровне продукции и слабой международной кооперации это ограничивало конкурентные позиции отечественной продукции и на внутреннем, и на зарубежных рынках. Одними из направлений поддержки машиностроительного комплекса должны стать развитие экспортоориентированных производств, зарубежных сбытовых и сервисных сетей, интеграция российских производителей в международные производственные цепочки. Это станет фактором, стимулирующим модернизацию основных и сопряженных производств.

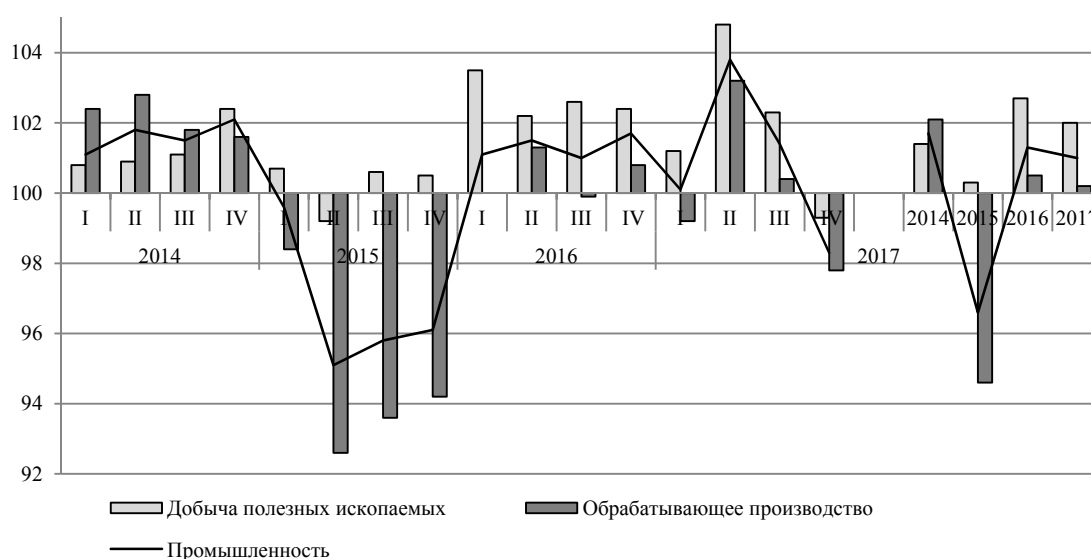


Рис. 9. Динамика промышленного производства по видам экономической деятельности в 2014–2017 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

Динамика обрабатывающего производства в 2017 г. определялась ростом химического комплекса, связанным с повышением объемов выпуска конкурентоспособной на внешнем и внутреннем рынках продукции, которое во многом стало следствием роста государственного и частного инвестирования в создание новых мощностей и модернизацию. Рост в машиностроительном комплексе определялся увеличением государственных заказов и прямых субсидий, а также восстановлением спроса на автотранспортные средства; повышательная динамика потребительского комплекса определялась расширением ниш для отечественных товаров на внутреннем рынке при сокращении поставок по импорту; рост в металлургическом комплексе связан с увеличением спроса в строительно-инвестиционном сегменте и с позитивными сдвигами внешней конъюнктуры на рынке металлов.

Вместе с тем в 2017 г. фиксировалось восстановление производства в высоко- и среднетехнологичном комплексе машиностроительных производств. Индекс производств по

высокотехнологичным обрабатывающим видам деятельности в 2016 г. составил 96,8% к предыдущему году, а в 2017 г. вышел в область положительных значений. Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВВП в 2017 г. составила 22,1% при 20,3% в 2012 г. Исключительно высокими темпами в 2017 г. увеличивалось производство лекарственных средств. Рынок товаров машиностроительного комплекса традиционно ориентирован на емкий внутренний рынок (табл. 10).

Таблица 10

Индексы производства по основным видам обрабатывающих производств в 2016–2017 гг., % к предыдущему году

	2016	2017
Обрабатывающие производства	100,5	100,2
Производство пищевых продуктов	103,1	105,6
Производство напитков	101,3	99,0
Производство текстильных изделий	104,6	107,1
Производство одежды	107,1	103,8
Производство кожи, изделий из кожи	104,4	104,3
Обработка древесины и производство изделий из дерева	102,8	102,2
Производство бумаги и бумажных изделий	105,1	104,7
Производство кокса и нефтепродуктов	98,3	100,6
Производство химических веществ и продуктов	106,3	104,3
Производство лекарственных средств и материалов для медицинских целей	107,0	112,3
Производство резиновых и пластмассовых изделий	106,3	104,2
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	94,0	102,5
Металлургическое производство	99,0	96,4
Производство готовых металлических изделий	101,3	97,3
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий	100,6	92,7
Производство электрического оборудования	100,9	102,8
Производство машин и оборудования	99,3	100,3
Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов	100,5	112,9
Производство прочих транспортных средств и оборудования	104,2	100,6
Производство мебели	97,3	108,7
Производство прочих готовых изделий	82,4	110,2

Источник: Росстат.

В краткосрочном периоде в структуре промышленного производства не ожидается существенных изменений. Перспективы развития экономики связаны с восстановлением производства товаров инвестиционного спроса, в частности за счет роста государственных заказов, что окажет положительное влияние на развитие машиностроительного и инвестиционно-строительного комплексов. Устойчивая позиция сохранится в секторах-экспортерах: в топливно-энергетическом комплексе, металлургии, химическом производстве. Реализация государственных инфраструктурных проектов будет обеспечивать спрос на услуги строительного сектора.

Промышленная политика в среднесрочной перспективе направлена на изменение деловой среды и создание условий для активизации инновационной деятельности, включая стимулирование спроса на инновации.

4.2. Российские промышленные предприятия в 2017 г. (по материалам опросов)¹

Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов (КО) руководителей промышленных предприятий, которые проводятся Институтом экономической политики

¹ Автор раздела: С. Цухло, Институт Гайдара.

имени Е.Т. Гайдара (ИЭП, Институт Гайдара) по европейской гармонизированной методике в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет около 800 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 имеют 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 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. Так, например, если баланс ответов на вопрос об ожидаемом изменении цен имеет знак «+», это означает, что средние цены в ближайшее время будут расти (например, преобладают предприятия, сообщившие о прогнозируемом повышении 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.

4.2.1. Российская промышленность в 2015–2017 гг. – оценка предприятий

Последние годы оказались сложными для российской экономики в целом и для отечественной промышленности в частности. Традиционно считается, что кризис, который начался в отрасли после девальвации рубля в декабре 2014 г., продолжался два года, а в 2017 г. российская промышленность стала предпринимать первые попытки выхода из затяжного, но не глубокого кризиса 2015–2016 гг. Заметим, что такая периодизация (идентификация) событий последних лет в российской промышленности основана на ограниченном и не всегда достоверном наборе данных официальной статистики. Результаты многолетних конъюнктурных опросов ИЭП позволяют оценить события 2015–2017 гг. в российской промышленности иначе.

Сейчас уже очевидно, что 2017 г. стал для российской промышленности годом медленного выхода из странного кризиса 2015–2016 гг. Странность указанных кризисных лет определяется следующими обстоятельствами. Во-первых, этот кризис не вызвал резкого кризисного падения спроса на промышленную продукцию и ее выпуска. Во-вторых, незначительная глубина спада указанных показателей сочеталась со значительной временной протяженностью спада. В-третьих, предприятия были готовы к кризису – и, похоже, к более существенному, – и в основном благодаря усилиям властей и аналитиков, которые постоянно в 2011–2014 гг. обсуждали возможность «второй волны кризиса».

В-четвертых, такое необычное (по сравнению с кризисом 2008–2009 гг.) сочетание позволило российской промышленности относительно спокойно встретить и пройти кризис 2015–2016 гг. и столь же спокойно начать выход из него в 2017 г. В пользу такой характеристики событий последних лет в российской промышленности говорят результаты ежемесячных конъюнктурных опросов ИЭП 1992–2017 гг. Рассмотрим эти данные не в ежемесячном разрезе (как они в большинстве своем собираются), а в годовом. Последнее дает возможность наглядно увидеть «место» кризиса 2015–2016 гг. и выхода из него в 2017 г. в нашей уже достаточно длинной истории наблюдений за российской промышленностью.

Сводные индикаторы на основе отдельных вопросов конъюнктурной анкеты позволяют получить первое и самое общее представление о состоянии российской промышленности. *Индекс промышленного оптимизма ИЭП*¹ является таким традиционным показателем, похожие индикаторы строятся всеми организаторами аналогичных опросов, обычно в ежемесячном режиме. Последнее актуально в условиях оперативного мониторинга, но затрудняет обобщенный анализ положения дел в отрасли. Поэтому для оценки «места» кризиса 2015–2016 гг. и посткризисного 2017 г. этот и все другие используемые в разделе показатели были рассчитаны в годовом разрезе для всего периода опросов Института Гайдара.

Динамика индекса промышленного оптимизма наглядно показывает особенности состояния промышленности в последние годы (*рис. 10*).

В 2010–2011 гг. отрасль демонстрировала слабое восстановление оптимизма после кризиса 2008–2009 гг. Индекс хотя и вышел в положительную зону в 2010 г., но не смог набрать прежних докризисных значений. А в 2012 г. показатель вновь снизился и оставался на уровне небольших положительных и – что особенно интересно – стабильных значений в течение 2012–2016 гг., в том числе в ходе кризиса 2015–2016 гг. Стоит отметить, что в кризисном 2015 г. среднегодовое значение индекса было ниже предкризисного значения 2014 г. на 3 процентных пункта. Заметим, что в частично кризисном 2008 г. показатель потерял 15 пунктов, а кризисом 2009 г. – еще 20, т.е. снижение индекса в кризис 2008–2009 гг. составило 35 пунктов. При этом динамика индекса промышленного оптимизма в 1992–2014 гг. вполне согласуется с общепринятыми представлениями о состоянии российской промышленности. Но в 2015–2016 гг. его изменения начинают расходиться с до сих пор бытующими кризисными оценками положения дел в промышленности. Иными словами, предприятия не увидели ничего кризисного в событиях 2015 г.

¹ Индекс строится как среднее арифметическое балансов (разностей ответов) четырех вопросов ежемесячной конъюнктурной анкеты ИЭП:

- 1) фактическое изменение спроса, баланс = % роста – % снижения;
- 2) оценка спроса, разность оценок = % выше нормы + % норма – % ниже нормы;
- 3) оценка запасов готовой продукции, баланс = % выше нормы – % ниже нормы, противоположный знак;
- 4) планы изменения выпуска, баланс = % роста – % снижения.

Балансы 1-го и 4-го вопросов очищаются от сезонного и календарного факторов. Индекс может изменяться от –100 до +100 пунктов. Положительные значения индекса – позитивные оценки преобладают. Отрицательные значения индекса – преобладают негативные оценки ситуации. Снижение значений индекса – ухудшение ситуации. Увеличение значений индекса – улучшение ситуации.

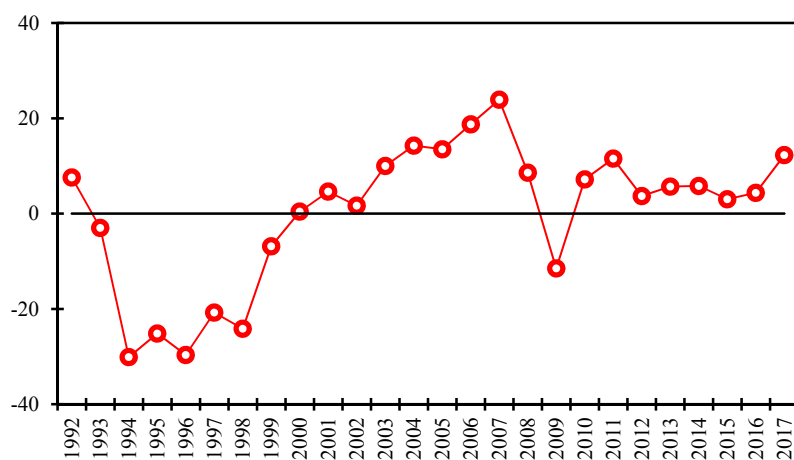


Рис. 10. Индекс промышленного оптимизма ИЭП, 1992–2017 гг., процентные пункты

Но если все-таки говорить о кризисных явлениях в российской промышленности в последние годы, то началом кризиса в глазах предприятий можно считать 2012 г., когда индекс промышленного оптимизма снизился на 8 пунктов, а затем стабильно пребывал в интервале +3...+6 пунктов в течение 2012–2016 гг. Таким образом, даже такая расширительная трактовка последнего кризиса в российской промышленности указывает на его необычный характер: незначительное (совсем не кризисное) снижение основных индикаторов и значительная временная протяженность этих вроде бы кризисных явлений, по крайней мере, в глазах предприятий. Последний, 2017 г. наших наблюдений за российской промышленностью показывает ее восстановление после кризиса 2012–2015–2016 гг. Индекс оптимизма вырос до уровня 2011 г. – года, который был лучшим для промышленности после общепризнанного кризиса 2008–2009 гг.

Вялотекущий характер кризиса позволил российской промышленности легко адаптироваться к экономическим реалиям последних лет. Эти процессы наглядно характеризует еще один сводный показатель, построенный на основе другого набора вопросов конъюнктурной анкеты ИЭП, – *индекс адаптации («нормальности») российской промышленности (рис. 11)*. Индекс адаптации строится с использованием только оценочных вопросов, т.е. вопросов, которые предлагают предприятиям оценить основные показатели по шкале «выше нормы», «нормально», «ниже нормы». В результате средняя доля ответов «нормально» показывает, насколько нормальными считают предприятия свое состояние, т.е. насколько они адаптировались к текущим экономическим условиям.

Динамика индекса адаптации в 1994–2014 гг. также вполне согласуется с устоявшимися представлениями о состоянии российской промышленности, которая до дефолта 1998 г. находилась в крайне тяжелом положении – среднегодовой уровень адаптации был стабильно в интервале 29–33%. После дефолта 1998 г. условия функционирования российской промышленности начинают меняться в лучшую сторону – уровень их нормальной оценки поднимается к 2007 г. до 71%. Кризис 2008–2009 гг. логично снижает нормальность функционирования отрасли до 54%, но уже в 2011 г. показатель возвращается

к докризисному уровню в 71%. Вялость экономической динамики в 2012–2014 гг. останавливает рост индекса адаптации и даже символически снижает его в 2013 г. до 69%. Но уже в 2014 г. промышленность на 70% адаптируется к реалиям того еще официально некризисного года.

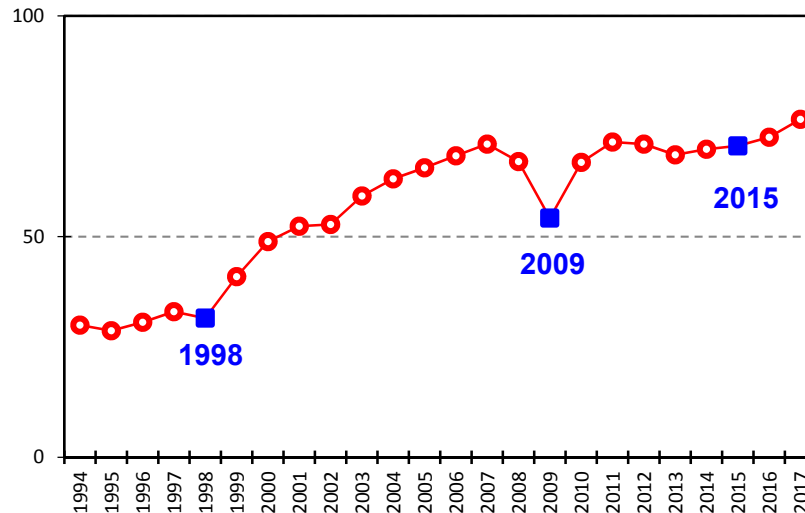


Рис. 11. Индекс адаптации (нормальности) российской промышленности

Однако значения показателя в 2015–2016 гг. и даже в 2017 г. противоречат традиционным представлениям, основанным на данных официального статистического учета. Состояние своих основных показателей (спрос, запасы, численность занятых, имеющиеся производственные мощности, финансовое состояние) в первом кризисном году оценивали как нормальное 71% предприятий, во втором – даже 73%! Таким образом, в кризисе 2015–2016 гг. промышленность не только не увидела ничего кризисного, но даже смогла лучше приспособиться к условиям этого официального кризиса, чем к предыдущим – некризисным – периодам своего функционирования. А к непростым условиям выхода в 2017 г. из кризиса 2015–2016 гг. адаптировались уже 77% российских промышленных предприятий, что стало абсолютным рекордом показателя для всего 24-летнего периода его расчетов (рис. 11).

Рассмотрим теперь оценки предприятиями отдельных важнейших показателей своего функционирования.

Динамика оценок объемов спроса (рис. 12) имеет, на наш взгляд вполне логичную картину, которая характеризуется относительной стабильностью в 2010–2017 гг. В указанный период доля ответов «нормальный» при оценке текущих объемов спроса находилась в интервале от 50 до 60%. При этом никакого кризисного спада или даже просто снижения удовлетворенности спросом в кризисные 2015–2016 гг. в российской промышленности не было. А в период расширительной трактовки последнего кризиса (напомним, речь идет о 2012–2016 гг.) удовлетворенность спросом находилась в интервале 50–53%. Укажем для сравнения, что в кризис 2008–2009 гг. этот показатель рухнул с исторического максимума в 69% до локального минимума в 28%, т.е. падение по среднегодовым данным превысило 40 пунктов. Абсолютный минимум был зарегистрирован в 1996 г., когда нормальным объемом спроса на свою продукцию считали 8% российских

промышленных предприятий. Впрочем, все четыре преддефолтных года удовлетворенность спросом находилась на уровнях, близких к историческому минимуму. В посткризисном 2017 г. удовлетворенность спросом поднялась до локального максимума в 60%.

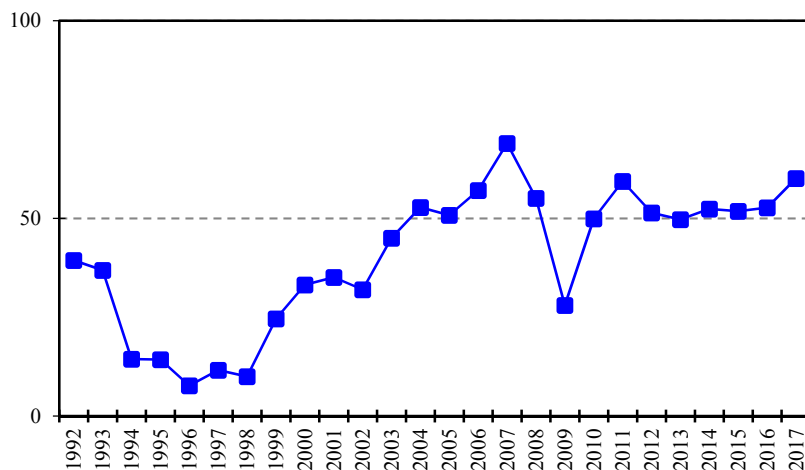


Рис. 12. Доля нормальных оценок спроса, 1992–2017 гг., %

Оценки предприятиями своих запасов (готовой продукции, сырья и материалов) уточняют некризисную картину состояния российской промышленности в 2015–2016 гг.

Ни один из видов запасов предприятий не продемонстрировал в этот период привычной кризисной динамики (рис. 13). Баланс запасов готовой продукции в первом кризисном году последнего кризиса оказался даже менее кризисным (менее избыточным), чем в предкризисном 2014 г. Более того, в первом месяце этого объявленного в промышленности кризиса баланс оказался отрицательным, т.е. предприятия нуждались в больших складских накоплениях готовой продукции для удовлетворения ожидаемых в начале кризиса изменений спроса. Это крайне необычное начало кризиса. Как правило, в первый месяц кризиса производители испытывают шок, который вызывает резкий взлет избыточности (баланса) запасов готовой продукции. Но в 2015 г. российская промышленность быстро справилась с таким нестандартным для начала кризиса шоком и смогла добиться в ходе первого кризисного года еще одного неожиданного результата – довести долю нормальных оценок запасов готовой продукции до исторического (на тот момент) максимума в 71%. По данным нашего мониторинга запасов, доля нормальных оценок во втором кризисном году увеличилась уже до 72%, а баланс остался на околонулевом уровне. Таким образом, предприятия как никогда уверенно контролировали в ходе этого кризиса баланс спроса и предложения и проводили наиболее успешную политику в области управления своими запасами готовой продукции. В 2017 г. – на этапе выхода из кризиса – доля нормальных оценок запасов продемонстрировала небольшое снижение, что объясняется плановым формированием избыточных запасов готовой продукции в ожидании роста спроса. Особенно велики были такие ожидания в российской промышленности во II квартале года. Однако торможение выхода из кризиса заставило промышленность вновь перейти к минимизации избыточных запасов и вернуть уровень их нормальных оценок на прежний высокий уровень.

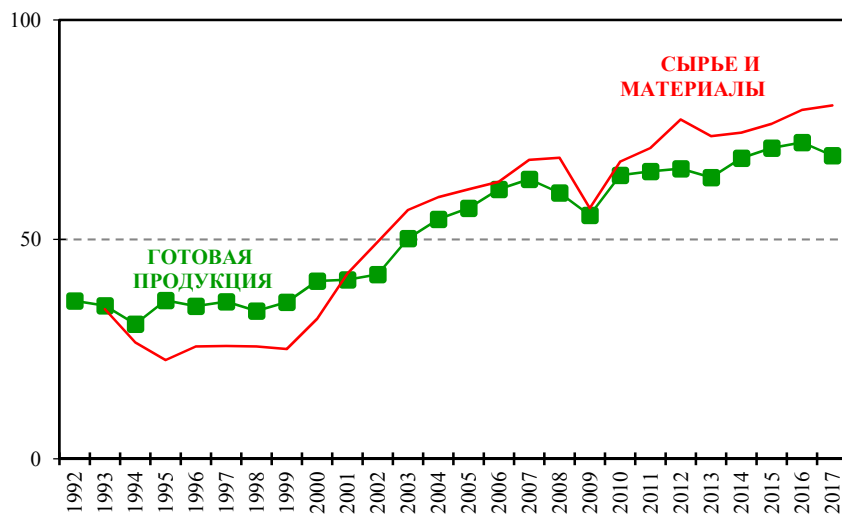


Рис. 13. Доля нормальных оценок запасов готовой продукции и запасов сырья и материалов, 1992–2017 гг., %

Вялотекущий характер кризиса 2015–2016 гг. и медленный выход из него в 2017 г. позволили российской промышленности добиться прекрасной (лучшей для периода 1993–2017 гг.) обеспеченности сырьем и материалами. В первом кризисном году нормальная обеспеченность сырьем российской промышленности выросла на 2 пункта по сравнению с предыдущим некризисным годом и приблизилась к историческому максимуму, зарегистрированному в 2012 г. В ходе второго кризисного года этот показатель вырос еще на 3 пункта и стал историческим максимумом. На этапе выхода из кризиса в 2017 г. промышленности удалось добиться еще более высокой обеспеченности сырьем и материалами: по среднегодовым оценкам их нормальными запасами обладают уже 81% предприятий. Таким образом, промышленность в ходе текущего кризиса испытывала минимальные трудности с сырьем и материалами и смогла снизить их дефицит до исторического минимума. Этим завершившийся кризис также отличается от предыдущих кризисов российской промышленности.

Оценки предприятиями установленных мощностей и имеющегося у них количества работников дополняют некризисную картину положения российской промышленности в 2015–2016 гг. и демонстрируют прекрасную готовность отрасли к выходу из кризиса в 2017 г. (рис. 14).

Как показывают наши опросы, в ходе кризиса 2015–2016 гг. российская промышленность получила возможность решить свои кадровые проблемы, но не за счет, как полагается в условиях кризиса, увольнений работников, а за счет набора персонала. Возможность найма работников появилась у российской промышленности только с началом кризиса 2015–2016 гг., чем она удачно воспользовалась. В результате предприятия добились в 2017 г. самой лучшей обеспеченности работниками с минимальными отклонениями от оптимума как в одну, так и в другую сторону, а правительство – неожиданно низкой в ходе кризиса безработицы. Такая кадровая политика российской промышленности в условиях последнего кризиса выглядит совершенно логичной с учетом того обстоятельства, что в предкризисные годы промышленность существовала в условиях дефицита квалифицированных кадров, в первую очередь – рабочих. А рассчитывать на приток

новых рабочих из системы среднего специального образования в условиях деградации последней не приходится. Лишь кризис 2015–2016 гг. позволил российской промышленности решить в 2017 г. проблему дефицита кадров.

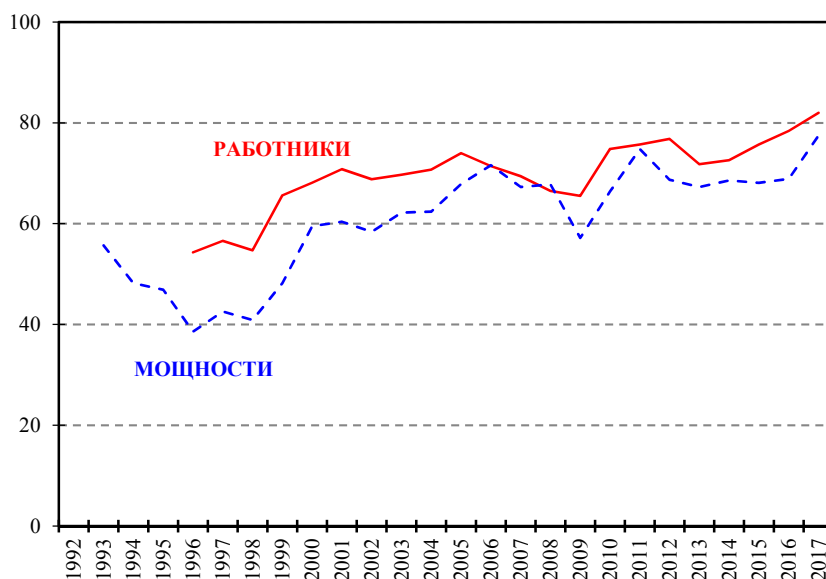


Рис. 14. Доля предприятий с достаточными мощностями и работниками, 1993–2017 гг., %

Производственные мощности являются для промышленности гораздо менее дефицитным ресурсом, чем квалифицированные рабочие. Предприятия имели их избыток (причем способный выпускать конкурентоспособную продукцию) с 2009 г.: баланс оценок достаточности этого ресурса в промышленности за последние 9 лет нашего мониторинга оставался положительным и – что необычно для кризисных лет – стабильным. Иначе говоря, никакого кризисного, как полагается, взлета избыточности мощностей в 2015 г. в российской промышленности не было. В 2017 г. «достаточная обеспеченность предприятий мощностями в связи с ожидаемыми изменениями спроса» достигла исторического максимума в 78%.

Таким образом, 2017 г. в целом стал для российской промышленности годом выхода из затяжного, но вялого официального кризиса 2015–2016 гг. Однако сам этот посткризисный год вполне четко разделяется на два периода, совпадающих с календарными полугодиями. В 1-м полугодии российская промышленность уверенно начала преодоление кризиса 2015–2016 гг. и достигла к его исходу определенных успехов. Но с июля позитивные тенденции начала года стали затухать и в октябре достигли, похоже, нижней (худшей) точки первого посткризисного года.

4.2.2. Российская промышленность в 1-м полугодии 2017 г.

Начало 2017 г. стало для промышленности периодом выхода из затяжного «не совсем кризиса» 2015–2016 гг. Фактические и прогнозные изменения спроса, оценки запасов готовой продукции, инвестиционные планы предприятий – все эти показатели демонстрировали давно ожидаемую позитивную динамику.

Спрос на промышленную продукцию в первой половине 2017 г. показал в целом нулевую динамику с небольшими, похоже, случайными и поэтому неустойчивыми выбросами в положительную сторону. Первый такой выброс опросы зарегистрировали в феврале, второй – в июне. Однако в целом динамика продаж показала лучший, чем в 2012–2016 гг., результат, даже по традиционно заниженным оценкам предприятий о спросе на свою продукцию.

Аналогичную позитивную картину демонстрировали и прогнозы спроса. Этот показатель продемонстрировал продолжение роста в начале 2017 г. и достижение многолетнего максимума в феврале. Затем рост оптимизма прогнозов спроса прекратился, и баланс закрепился на уровне +10 пунктов. В итоге ожидания предприятий первой половины 2017 г. оказались лучшими с 2011 г.

Однако оценки достигнутых (текущих) объемов спроса свидетельствуют, что российская промышленность в начале года имела завышенные ожидания относительно скорости выхода из кризиса 2015–2016 гг. В феврале, когда и фактический, и ожидаемый темпы роста спроса достигли многолетних максимумов, удовлетворенность продажами, наоборот, буквально рухнула до 51% – предприятия определенно рассчитывали на большие объемы спроса. Но затем быстро скорректировали свои завышенные ожидания, и уже к маю 2017 г. удовлетворенность спросом достигла 65%. Такого высокого значения этого показателя опросы не регистрировали с 2007 г.

Динамика оценок запасов готовой продукции дополняет картину выхода российской промышленности из вялотекущего кризиса 2015–2016 гг. В первые два месяца 2017 г. промышленность по кризисной традиции продолжала удерживать баланс показателя около нуля. Однако в марте она резко пересмотрела свои оценки запасов, в результате чего баланс вырос до +11 пунктов и сохранился на этом уровне до июня. Указанный уровень избыточности запасов, судя по нашим 25-летним наблюдениям за ними, не является кризисным. Скорее, наоборот, российская промышленность предпочитала иметь примерно такой избыток в периоды уверенности в скором росте спроса на свою продукцию. Какие физические объемы запасов скрываются за такими все-таки некризисными оценками запасов, сказать крайне сложно, так как официальной статистики объемов запасов в стране фактически нет. Нельзя исключить и такой сценарий, при котором в марте – июне 2017 г. роста физических объемов запасов готовой продукции в промышленности не произошло. А предприятия лишь провели «переоценку» прежних и неизменившихся объемов запасов после корректировки своих представлений о скорости выхода из кризиса 2015–2016 гг. В пользу такого варианта развития событий говорит стабилизация прогнозов изменения спроса в феврале – июне 2017 г.

Динамика планов изменения выпуска в первой половине 2017 г. тоже отражает неустойчивость представлений российской промышленности о скорости выхода из продолжающегося вялотекущего кризиса. Действительно, этот показатель в начале года пережил резкий взлет оптимизма после пребывания во второй половине 2016 г. почти на худших для текущего кризиса уровнях (меньший оптимизм регистрировался опросами только в начале 2016 г., когда промышленность осознала обманчивость обещаний скорого «отскока от дна кризиса»). Но уже в апреле – мае 2017 г. оптимизм производственных планов снизился почти в 2 раза. Это обстоятельство вполне логично в условиях прекращения роста оптимизма прогнозов спроса и резкого роста избыточности запасов готовой продукции. Однако в июне 2017 г. планы выпуска вновь набрали оптимизм и вышли на максимум 2012–2017 гг. Причем этот максимум был зарегистрирован в конце

2015 г., когда промышленность поверила в скорый, но не реализовавшийся тогда выход из кризиса.

Ценовая политика предприятий в первой половине текущего года отражает как успехи борьбы денежных властей с инфляцией, так и попытки предприятий оживить спрос на свою продукцию. В январе 2017 г. промышленность продемонстрировала рост цен с интенсивностью выше, чем годом ранее, однако ниже, чем планировала в декабре 2016 г. Видимо, позитивная динамика спроса начала года позволяла промышленности поднять отпускные цены. Однако последовательная борьба Банка России с инфляцией заставила промышленность в следующие месяцы резко снизить интенсивность роста фактических цен. В апреле – мае предприятия сообщали уже о нулевом росте отпускных цен на продукцию, хотя в марте прогнозы изменения цен показали надежды на их более интенсивный рост. А в июне промышленность перешла уже к абсолютному снижению своих цен (-7 пунктов) при сохранении прогнозов их изменения в апреле – июне на среднем уровне в +9 пунктов.

В своей кадровой политике в 2017 г. российская промышленность продолжала пользоваться «плодами» кризиса 2015–2016 гг. Предприятия и в начале текущего года вновь (как и в предыдущие кризисные 2015 и 2016 гг.) спланировали набор новых работников, чего они не планировали в некризисные 2013 и 2014 гг. И, главное, смогли действительно их набрать после традиционного январского пика увольнений. Результатом этого стало формирование даже небольшого излишка рабочей силы в промышленности – баланс оценок обеспеченности кадрами ожидаемых изменений спроса во II квартале 2017 г. стал положительным. Такая ситуация – редкость для всего периода 2010–2017 гг. и кризиса 2015–2016 гг. тоже. Более того, в самом начале этого кризиса никакого кризисного взлета избыточности рабочей силы и логичных для такой ситуации увольнений в российской промышленности не произошло.

В I квартале 2017 г. российская промышленность продемонстрировала решительный рост инвестиционного оптимизма. Баланс инвестиционных планов вырос на 24 пункта, достигнув в результате 5-летнего максимума. Таким образом, 26-месячный период инвестиционного пессимизма, начавшийся со вступлением России в войну санкций в августе 2014 г., завершился. Промышленность была готова начать новый цикл инвестиционного роста. Однако во II квартале после корректировки представлений о скорости выхода из текущего кризиса эти планы перестали набирать оптимизм и стабилизировались. И действительно, очевидных стимулов для материализации инвестиционных планов у российских предприятий было немного. Недостаток инвестиций сдерживал рост выпуска только у 14% предприятий – это почти минимум упоминаний указанного фактора в 2014–2017 гг. Инвестиции в расширение производства были актуальны лишь для 9% предприятий, страдающих от недостатка машин и оборудования. Низкая производительность труда беспокоила только 7% предприятий. Соответственно, настоятельная модернизация существующего производства тоже не сильно вероятна.

Условия кредитования российской промышленности в первой половине 2017 г. продолжали восстанавливаться после кризисного ужесточения, пришедшегося, по данным опросов, на февраль 2015 г. Тогда о недоступности кредитов сообщили 45% предприятий, что, однако, оказалось на 20 п.п. ниже кризисного максимума 2008–2009 гг. В I квартале 2017 г. банковские кредиты были недоступными только для 12% предприятий, а во II квартале – уже для 10%. В июне недоступным считали банковский кредит 11% пред-

приятый. Таким образом, уровень недоступности кредитов для российской промышленности в первой половине текущего года окончательно закрепился на докризисном уровне.

Средняя минимальная ставка, по которой банки готовы кредитовать промышленность, опустилась к январю 2017 г. до 14,6% годовых в рублях. В марте – апреле этот показатель составлял 14,1%, в мае – июне – 13,9%. Таким образом, снижение ставки после кризисного максимума достигло уже 7 п.п. При этом межкризисный минимум показателя составлял 11,8% и был зарегистрирован в 2011 г.

Способность промышленности обслуживать имеющиеся кредиты достигла во II квартале 2017 г. абсолютного рекорда всего периода (2009–2017 гг.) мониторинга этого показателя: 90% предприятий обладали либо достаточными, либо более чем достаточными ресурсами для расчетов с банками по кредитам. Полученный результат вполне стыкуется с оценками финансово-экономического положения, которое было определено как хорошее или удовлетворительное 91% предприятий. Заметим, что в данном случае речь идет о реальном положении предприятий, а не об отчетном.

4.2.3. Российская промышленность во 2-й половине 2017 г.

Второе полугодие 2017 г. оказалось для российских предприятий крайне сложным периодом. В середине года промышленность столкнулась с торможением роста спроса на свою продукцию, что заставило предприятия избавляться от запасов готовой продукции, подвергать негативной, но обычной для текущего периода символической корректировке выпуск и пересматривать в худшую сторону инвестиционные планы. При этом промышленность сохраняла надежды (планы) на рост производства и набирала работников. Первые месяцы 2-го полугодия 2017 г. показали медленное угасание слабых позитивных тенденций начала года. В июле баланс фактических изменений спроса вернулся на траекторию негативного тренда. Последний, впрочем, выглядел достаточно полого, и если и мог стать началом новой волны кризиса, то – скорее всего, мягкой, образца 2015 г., а не повторением фронтального обвала ноября 2008 г. Прогнозы спроса тоже продолжали терять оптимизм, набранный промышленностью к февралю 2017 г. Хотя надежды на рост продаж еще преобладали в промышленности, но уже не так сильно, как в начале года. В такой ситуации промышленность продолжила снижение избыточности своих запасов готовой продукции, что было логичным в условиях слабого спроса и высокой неопределенности сроков перехода к статистически бесспорному росту выпуска. Еще одним логичным следствием ослабления спроса стало торможение роста выпуска – даже такого символического, который наблюдался ранее в 2017 г.

Несмотря на определенные признаки торможения спроса и выпуска, российская промышленность продолжала набор персонала и сохраняла положительные планы найма работников. Этому способствовал сохраняющийся в отрасли дефицит кадров «в связи с ожидаемыми изменениями спроса».

Инвестиционные планы российской промышленности претерпели в июле 2017 г. резкие негативные изменения. Баланс этого показателя потерял за месяц 9 пунктов. Промышленность, мужественно удерживавшая его 4 месяца на уровне 5-летнего максимума, была не готова больше инвестировать в собственное производство в условиях затяжной стагнации с непредсказуемым по времени выходом из нее.

В августе торможение выхода отрасли из затяжного кризиса 2015–2016 гг. продолжилось. Восьмой месяц года оказался крайне тяжелым для сбыта. И исходный баланс изменения спроса, и очищенный от сезонности потеряли по 5 пунктов. В результате последний оказался 13-месячным минимумом – такой плохой динамики продаж предприятия не наблюдали с июля 2016 г. Аналогичная ситуация складывалась и с прогнозами спроса. В августе 2017 г. они растеряли весь оптимизм, который набирался промышленностью в предыдущие 15 месяцев. Однако август не внес принципиальных изменений в динамику выпуска российской промышленности. Опросные данные вновь показали сохранение околонулевых темпов роста промпроизводства. Это снова поставило во главу угла соревнование аналитиков по точности очистки очередной порции данных Росстата по индексу промпроизводства от сезонности в поиске ответа на самый популярный и болезненный вопрос 2017 г.: «Есть ли рост в российской промышленности?». Тем не менее в таких сложных условиях предприятия не пересмотрели свои планы выпуска в худшую сторону – скорее, наоборот. В августе баланс этого показателя улучшился на 3 пункта. Надежды на возобновление роста по-прежнему сохранялись в российской промышленности.

Подтверждает этот тезис и продолжавшийся набор персонала российской промышленностью. В августе баланс изменений фактической занятости остался положительным, хотя и минимальным по абсолютной величине. Наем рабочих регистрировался в российской промышленности уже в течение 6 месяцев 2017 г. (кроме января и мая). Сохранялся положительным (хотя и скромным по абсолютной величине) и баланс прогнозов (планов) изменения численности работников на предприятиях.

Сентябрьские данные по российской промышленности показали утрату предприятиями надежд на достижение необходимых для скорого выхода из кризиса объемов спроса. Фактические изменения продаж остались в минусе, баланс прогнозов впервые с начала 2017 г. тоже стал отрицательным, потеряв за III квартал 13 пунктов. Неоправдавшиеся надежды на определенный выход из затяжного кризиса 2015–2016 гг. привели в сентябре к резкому (на 6 пунктов) снижению удовлетворенности текущими объемами продаж. Однако доля оценок спроса как «нормального» по-прежнему оставалась выше 50%, т.е. большинство предприятий все же были удовлетворены объемами продаж своей продукции.

Пересмотр планов скорого выхода из кризиса 2015–2016 гг. заставил предприятия отказаться от поддержания объемов своих запасов на уровнях, способных обеспечить такой выход. В сентябре баланс оценок запасов показал снижение избыточности запасов до +6 пунктов, хотя ранее промышленность удерживала показатель в интервале +9...+11 пунктов. Корректировка запасов готовой продукции произошла в сентябре за счет текущего выпуска – промышленность приступила к абсолютному, хотя и столь же символическому, сокращению объемов своего производства. Однако сентябрьское снижение показателя стало логичным продолжением тренда мая – августа, когда очищенный от сезонности темп роста выпуска потерял 14 пунктов. При этом промышленность по-прежнему не отказалась в сентябре от планов увеличения выпуска в конце 2017 г. Баланс производственных намерений в августе – сентябре прибавил 6 пунктов и достиг вполне приличных для кризисного времени значений. Это позволило промышленности продолжить наем работников даже в условиях явного торможения выхода из кризиса 2015–2016 гг. Остались в положительной зоне и планы найма работников, таким образом, промышленность была готова и в IV квартале сохранить весьма успешную собственную борьбу с

безработицей, но не с инвестиционным кризисом. В конце III квартала 2017 г. баланс инвестиционных планов вновь приблизился к нулевой линии: промышленность окончательно избавилась от оптимизма, который она набирала в I квартале 2017 г. и удерживала на уровне 5-летнего максимума во II квартале 2017 г.

В октябре динамика спроса на промышленную продукцию сохранила негативный тренд 2-го полугодия 2017 г. Очищенный от сезонности баланс еще больше ушел в минус – определенное завершение кризиса 2015–2016 гг. становилось менее определенным. Хотя с учетом вялого характера и длительности этого кризиса такое неуверенное его завершение представляется вполне логичным, по крайней мере, самим предприятиям. Поэтому большинство из них считало спрос на свою продукцию во 2-м полугодии 2017 г. «нормальным». В октябре доля таких оценок составляла 64%. Однако прогнозы изменения спроса оставляли все меньше надежд на успешное завершение текущего года. Баланс этих ожиданий закрепился в окрестности нуля, т.е. промышленность надеялась в лучшем случае на отсутствие сокращения спроса. Последнее обстоятельство сказалось на оценках запасов готовой продукции. Если во II квартале 2017 г. предприятия довели их объемы до высокого уровня избыточности, характерного в российской промышленности для начала уверенного выхода из кризиса, то в конце III – начале IV квартала в связи с утратой веры в скорое завершение этого выхода они начали избавляться от ненужных им запасов. Динамика выпуска дополняла негативную картину положения дел в российской промышленности. Опросная статистика показывала продолжающееся сокращение производства. Однако производственные планы промышленности по-прежнему сохраняли надежду на удержание символического роста, который наблюдался ранее.

В ноябре 2017 г. российская промышленность, по данным опросов Института Гайдара, предприняла очередную попытку вырваться из затяжного кризиса 2015–2016 гг. Этому способствовали изменения спроса и истощение запасов готовой продукции.

Спрос на промышленную продукцию продемонстрировал в ноябре 2017 г. положительную динамику. И исходные, и очищенные от сезонности данные показали позитивные изменения и фактических продаж, и прогнозов их изменения. Особенно впечатляющим стал резкий рост ожидаемых изменений спроса в преддверии национальных январских каникул. Впрочем, этот взлет оптимизма прогнозов продолжил скромное октябрьское улучшение показателя, которое удачно реализовалось в ноябре. Последнее, видимо, подтолкнуло предприятия на дальнейшее наращивание оптимизма прогнозов спроса. Явно позитивная ноябрьская динамика продаж и рост оптимизма прогнозов спроса окончательно «истощили» запасы готовой продукции в российской промышленности. Баланс оценок этого показателя снизился еще на 6 пунктов и в результате стал нулевым: доля ответов «выше нормы» полностью уравновешивалась долей ответов «ниже нормы» при абсолютном и устойчивом преобладании оценок «нормальные», причем последних в ноябре получено 71%. Такое сочетание оценок запасов в условиях роста спроса должно было вновь подтолкнуть предприятия к наращиванию физических объемов запасов готовой продукции за счет роста выпуска.

И действительно, в ноябре опросы зарегистрировали положительное, как и в случае со спросом, изменение фактической динамики выпуска и производственных планов предприятий. Темп (баланс) роста выпуска сменил знак и достиг в ноябре положительных значений. Столь же решительным изменениям подверглись в ноябре и производственные планы предприятий. Очищенный от сезонности баланс вырос за месяц с +15 до

+26 пунктов и тоже (как и прогнозы спроса) вышел на многолетний максимум. Позитивная динамика спроса и выпуска в сочетании с ростом оптимизма их прогнозов и истощением запасов готовой продукции вновь заставила промышленность вернуться к набору персонала. В ноябре баланс изменения фактической численности работников опять стал положительным. Предприятия возобновили набор работников даже в условиях прекрасной (лучшей, чем когда бы то ни было) обеспеченности квалифицированными кадрами.

В декабре ситуация в российской промышленности по-прежнему позитивно оценивалась предприятиями. Так, темп роста спроса остался в положительной области и даже прибавил несколько процентных пунктов. Это сохранило высокую удовлетворенность предприятий его текущими объемами – доля оценок «нормальный» осталась на уровне 66%. Прогнозы спроса тоже закрепились на явно положительном уровне, который регистрировался в 1-м полугодии 2017 г. Реакция промышленности на подобную динамику спроса оказалась совершенно логичной – предприятия сохранили в декабре рост выпуска. Последний был использован как для удовлетворения спроса, так и для пополнения запасов готовой продукции. В результате оценки запасов показали «отскок» от нулевого баланса в положительную область, что свидетельствовало о готовности российской промышленности возобновить выход из кризиса 2015–2016 гг. В пользу такого варианта развития событий конца 2017 г. – начала 2018 г. говорят и инвестиционные планы предприятий. Баланс этих планов в ноябре – декабре 2017 г. стабилизировался на уровне небольшого минуса, но если уверенность в успешности очередной попытки выхода из кризиса окрепнет, то инвестиционный оптимизм в 2018 г. может снова возобладать над инвестиционным пессимизмом.

4.2.4. Импортозамещение в российской промышленности

Проблема импортозамещения с середины 2014 г. стала важной составляющей не только экономической, но и политической повестки дня. Декабрьская (2014 г.) девальвация рубля втянула в сферу импортозамещения всех российских покупателей импорта, имевших неосторожность в предыдущие годы попасть в зависимость от привозных товаров. И если российским инженерам, производителям и потребителям задача была понятна, то российская статистика оказалась в сложном положении – измерять импортозамещение в условиях огромнейшей открытой экономики оказалось очень сложно. Федеральная служба государственной статистики обеспечивает крайне скромный набор показателей из этой области. Еще сложнее оказалось понять, какие проблемы при реализации политики импортозамещения в российских условиях стоят перед российскими потребителями (будь то государство, компании или домохозяйства). Ведь именно они принимают решение о замене ставшего привычным им импорта на российские аналоги.

Традиционный подход к анализу импортозамещения, основанный на внешнеторговой статистике, позволяет проводить ограниченный анализ этих процессов в современных условиях. Понимание сложности измерения процессов импортозамещения и связанных с этим проблем при высокой востребованности реальных данных заставляет обратиться к более гибкому инструменту – опросам. Полученные таким способом результаты способны дать гораздо более полную и глубокую картину современных проблем российского импортозамещения, чем общая внешнеторговая статистика.

Настоящий раздел обобщает основные результаты мониторинга импортозамещения, проведенного лабораторией конъюнктурных опросов Института Гайдара в 2014–2017 гг. на базе опросов руководителей промышленных предприятий. При этом предприятия

опрашиваются не как производители российских товаров, способные в рамках политики импортозамещения вытеснить с рынков конкурирующий импорт, а как покупатели импортных машин и оборудования, импортного сырья и материалов, вынужденные в условиях административного запрета на ввоз импорта и/или в условиях его девальвационного подорожания переходить на российские аналоги.

Первый замер возможного изменения планов промышленности в области закупок при росте рублевых цен на импорт был сделан нами еще в апреле 2014 г., когда динамика валютного курса, скорее всего, еще не оказывала существенного влияния на поведение покупателей. Этот замер показал высокую зависимость российской промышленности от импорта. Причем критическая зависимость – невозможность отказаться от закупок при любом росте цен – достигала тогда порядка 40% (доля предприятий, заявивших в то время об этом) как по оборудованию, так и по сырью. На другом полюсе возможной реакции на рост цен находились предприятия, которые, по их представлениям того периода, ничего не импортировали. Оценки предприятиями независимости от импорта составляли 22% в части машин и оборудования и 33% – в части сырья и материалов. Таким образом, оставшаяся часть предприятий хотя и закупала импорт, но готова была отказаться от него в случае роста рублевых цен. Таких в российской промышленности в апреле 2014 г. было 25% по сырью и материалам и 39% – по машинам и оборудованию.

Второй опрос о готовности предприятий отказаться от импортных закупок был проведен в декабре 2014 г., когда обесценение рубля достигло максимума, как и призывы властей к импортозамещению. Однако планы промышленности в области импорта остались практически прежними. По-прежнему почти 40% промышленных предприятий были не готовы отказаться от закупок импортных машин и оборудования в условиях очевидного обесценения рубля и неизбежного роста рублевых цен на импортную технику в 2015 г. Масштабы критической зависимости российской промышленности от такого импорта остались без изменений.

Похожая ситуация складывается и с сырьевой зависимостью российской промышленности от импорта – с намерениями предприятий в области закупок импортного сырья и материалов. Максимальная доля предприятий (37%) по-прежнему была готова осуществлять такой импорт при любом повышении рублевых цен на него. К концу 2014 г. по-прежнему только треть предприятий не пользовалась импортом для обеспечения выпуска своей продукции.

Явное нежелание российских промышленных предприятий отказываться от закупок импортного оборудования и сырья даже в условиях неизбежного (что стало очевидно для всех в декабре 2014 г.) роста цен побудило нас начать в 2015 г. мониторинг помех импортозамещению в промышленности. За три истекших года предприятиям 5 раз задавался вопрос: «Что мешает Вашему предприятию отказаться от закупок импортного оборудования и сырья в пользу отечественного?». Ответы дают достаточно полное представление о реальных проблемах импортозамещения в закупках предприятий.

Основной проблемой при отказе от импорта было и до сих пор остается отсутствие российских аналогов любого качества. Оказалось, что январские (2015 г.) оценки барьеров импортозамещения не были эмоциональным всплеском, последовавшим за шоковой декабрьской девальвацией рубля. А трехлетний мониторинг не выявил значимых положительных результатов в части создания в России производства нового (т.е. не производимого ранее) оборудования и сырья, скорее, даже наоборот (*рис. 15*).

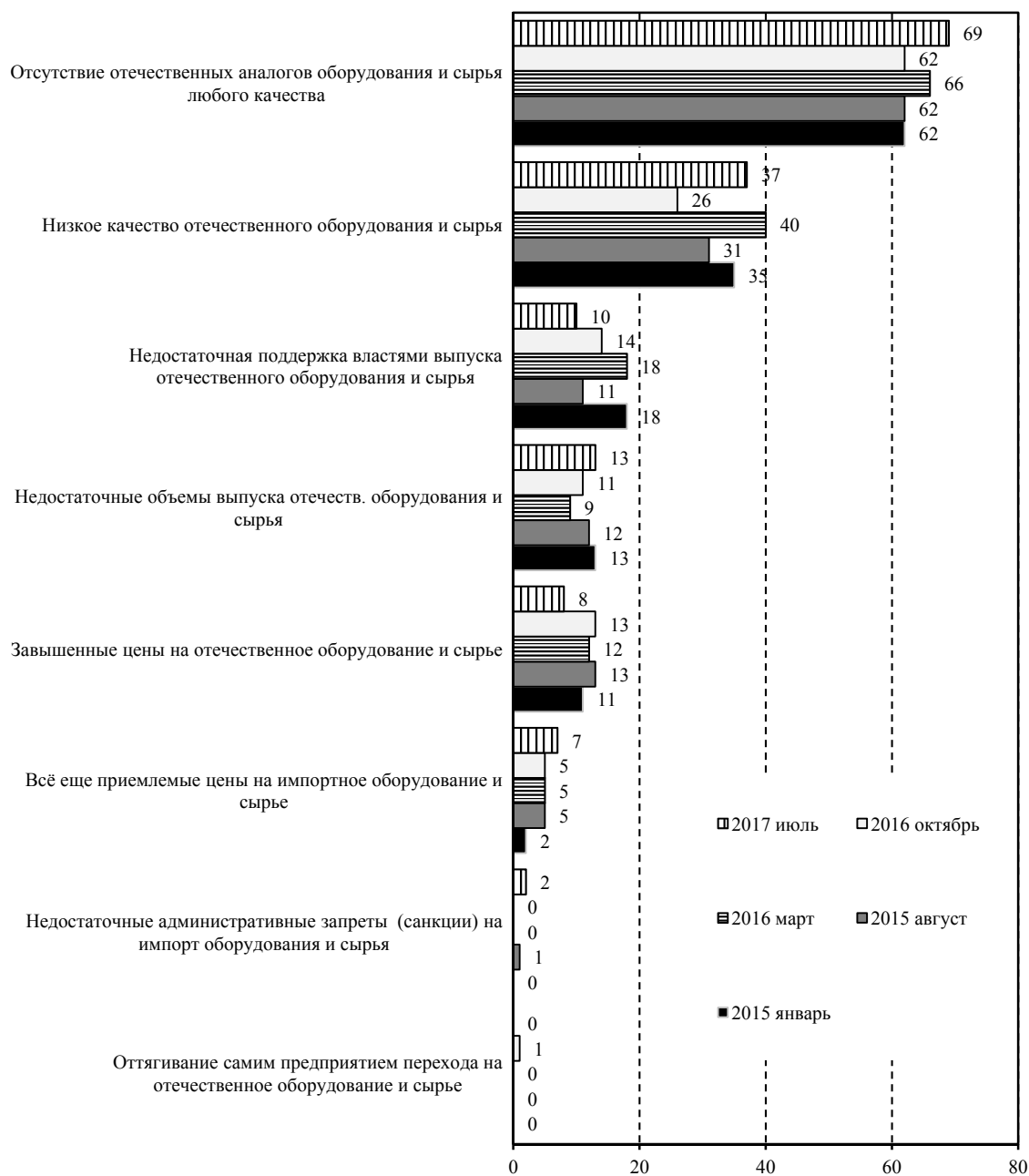


Рис. 15. Помехи импортозамещению для российских промышленных предприятий в 2015–2017 гг., %

Второе место в рейтинге помех импортозамещению стабильно принадлежит низкому качеству российских аналогов закупавшегося обычно импорта. Значительная часть предприятий (треть – в среднем за 5 опросов) постоянно указывают на эту проблему. Другие ограничения импортозамещения упоминаются гораздо реже.

Так, среди препятствий промышленники указывали на недостаточную поддержку властями выпуска отечественного оборудования и сырья. Однако на подобную оценку политики в области импортозамещения пришлось лишь 18% в январе 2015 г. и 10% – в июле 2017 г.

В целом по сочетанию оценок можно сделать вывод, что предприятия рассчитывали в основном на собственные силы, в том числе в адаптации к новому курсу рубля. В этой области отечественная промышленность к концу 2017 г. демонстрировала явные успехи: негативное влияние на выпуск «ослабления курса рубля и удорожания импортного оборудования и сырья» (формулировка из анкеты Института Гайдара) в конце 2017 г. снизилось до 6%.

Оценки уже производимых российских аналогов импортного оборудования и сырья тоже вполне устойчивы и определены. Претензии к неадекватным ценам на российскую продукцию, способную заместить импорт, имеют в среднем 11% ее покупателей среди российских предприятий, и эти претензии за три года не изменились.

Особое внимание следует обратить на оценки способности российской промышленности увеличить выпуск в рамках импортозамещения. Проблема удовлетворения спроса на уже производимую на территории России продукцию упоминается в среднем 12% предприятий. Таким образом, российская промышленность обладает достаточными резервными (простаивающими) мощностями для выпуска продукции в случае увеличения спроса на нее в рамках импортозамещения.

Как показывает мониторинг 2015–2017 гг., российской промышленности всегда удавалось добиваться наибольших успехов в области импортозамещения при закупках машин и оборудования (*рис. 16*). Максимальная интенсивность этого процесса была зарегистрирована во II квартале 2015 г., когда о сокращении физической доли или о полном отказе от закупок импортных машин и оборудования (по сравнению со II кварталом 2014 г.) сообщили 30% промышленных предприятий. Возможно, результат I квартала 2015 г. имел более впечатляющие масштабы импортозамещения, но был бы, наверное, первой и слишком эмоциональной реакцией на шок декабрьской девальвации.

Однако в следующие 10 кварталов нашего мониторинга российская промышленность начинает снижать интенсивность фактического импортозамещения. И в IV квартале 2017 г. лишь 7% предприятий сообщают о снижении или о полном обнулении физической доли импорта в закупках машин и оборудования. От импортных сырья и материалов российская промышленность отказывалась менее интенсивно в силу меньшего потенциала импортозамещения в этой сфере. Максимальные масштабы импортозамещения по сырью составили 22% и к IV кварталу 2017 г. снизились до 8%. Причинами таких скромных успехов стала, скорее всего, сформировавшаяся в предыдущие годы зависимость российской промышленности от импорта. Закупая импортное оборудование, российские предприятия вынуждены переходить на адекватные ему сырье и материалы, которые у нас не производятся, но поставляются зарубежными производителями, предлагающими обычно комплексные поставки и не упускающими возможность привязать покупателя к своей продукции на всех этапах его использования.

Еще одной причиной медленного импортозамещения сырья и материалов стал вялотекущий характер кризиса 2015–2016 гг., который не привел к резкому сокращению спроса на отечественную продукцию и, соответственно, выпуска в российской промышленности. В такой ситуации не потребовалось и масштабного (одномоментного) отказа

от подорожавших импортных сырья и материалов, что поддержало спрос предприятий на используемые ими сырье и материалы, в том числе на импортные.

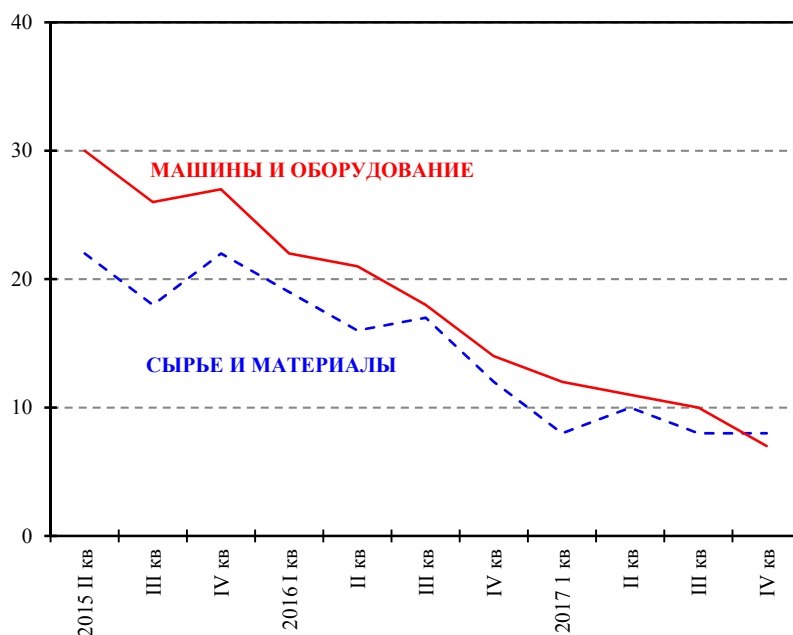


Рис. 16. Масштабы фактического импортозамещения в закупках промышленными предприятиями оборудования и сырья, %

Рассмотрим теперь планы промышленности по импортозамещению (рис. 17) с III квартала 2015 г. (опрос июля 2015 г.) по I квартал 2018 г. (опрос января 2018 г.).

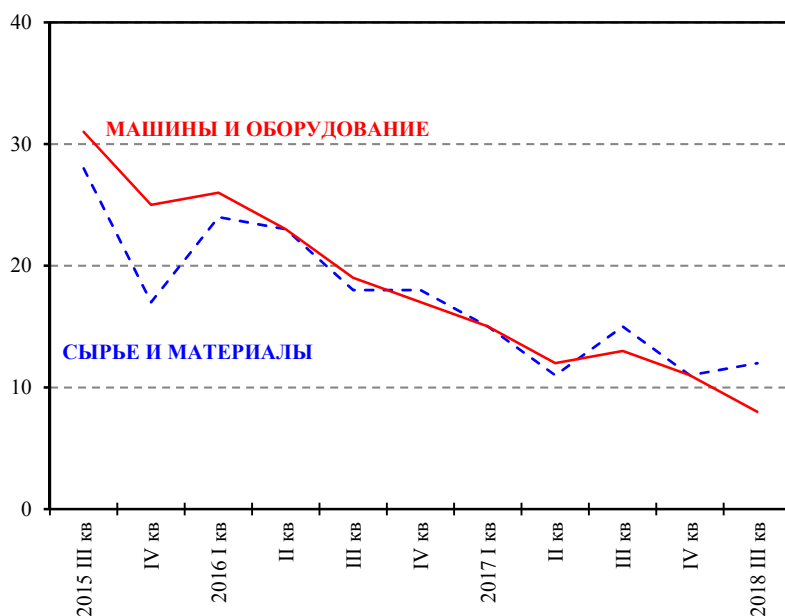


Рис. 17. Масштабы планируемого импортозамещения в закупках промышленными предприятиями оборудования и сырья, %

Поквартальные планы импортозамещения показывают, что промышленность только в 2015 г. планировала менее интенсивное импортозамещение сырья и материалов, чем машин и оборудования. Планы на 2016–2017 гг. уже демонстрировали идентичность намерений российских производителей в этой области. Явный провал инвестиционных планов и совсем непровальные (некризисные) масштабы падения выпуска предопределили такое расхождение планов российской промышленности в 2015 г. Ситуация 2016 г. стала уже иной: промышленность смогла оценить особенности затяжного кризиса 2015–2016 гг., адаптироваться к новым условиям производства и к курсовой политике Банка России, в том числе в области инвестиций: обнаружались некоторые признаки возможного роста вложений в собственное производство. Укрепление же курса рубля и относительно неплохие финансовые результаты позволили предприятиям вновь обратиться к импортным машинам и оборудованию.

Особенностью планов импортозамещения всегда являлась безусловная скромность даже намерений производителей в этой области: масштабы планируемого ими импортозамещения всегда и по всем категориям закупок (и по оборудованию, и по сырью) уступали масштабам планируемого ими же импортосохранения. То есть промышленность предпочитала (или, скорее, была вынуждена) сохранять прежнюю долю импорта в новом оборудовании и используемом сырье.

Таким образом, политика импортозамещения определенно сталкивается с трудностями, о преодолении которых говорить преждевременно. Преддевальвационные оценки предприятий ситуации в этой сфере в 2014 г. показали критическую зависимость российской промышленности от импорта. А основной помехой импортозамещению в закупках промышленности остается отсутствие производства в России нужных предприятиям оборудования, комплектующих и сырья. Второй проблемой импортозамещения является низкое качество отечественной продукции. При этом российская промышленность способна удовлетворить увеличение импортозамещающего спроса на ту продукцию, которая уже производится в стране, т.е. обладает достаточными простаивающими мощностями. Укрепление курса рубля и успешная адаптация промышленности к вялотекущему кризису 2015–2016 гг. позволили промышленности снизить в 2017 г. масштабы импортозамещения в своих закупках до минимума трехлетнего мониторинга.

4.3. Государственный сектор российской экономики: масштабы и динамика¹

Можно выделить два основных канала, посредством которых государство участвует в создании добавленной стоимости: 1) через деятельность компаний с государственным участием; 2) через оказание услуг (в широком смысле слова) органами государственного управления и финансируемыми за счет бюджета организациями. Соответственно оценка масштабов государственного сектора экономики, как правило, включает две составляющие: анализ доли крупнейших компаний с государственным участием (КГУ) в сводных экономических показателях страны (масштабы государственной собственности) и оценку вклада сектора государственного управления (СГУ)² в ВВП.

¹ Авторы раздела: А. Абрамов, РАНХиГС; И. Аксенов, РАНХиГС; А. Радыгин, Институт Гайдара, РАНХиГС; М. Чернова, РАНХиГС.

² Согласно Классификатору институциональных единиц по секторам экономике (КИЕС) Росстата, в сектор государственного управления (СГУ) входят два типа институциональных единиц:

В исследовательских проектах и статистике более разработанным, в первую очередь, благодаря усилиям Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР, *англ.* – OECD) является вопрос об оценке параметров КГУ разных стран. Однако в этой области присутствуют такие серьезные пробелы, как нерегулярная статистика вклада КГУ в ВВП, отсутствие единой методологии расчета данного показателя. Не только по нему, но и по другим характеристикам (капитализации, численности занятых, объему выручки и т.п.) данные о КГУ в России носят фрагментарный или приблизительный экспертный характер.

Не существует и общепринятого понимания того, как измерять вклад сектора государственного управления в ВВП. С одной стороны, данный показатель уже давно рассчитывается в системе национального счетоводства разных стран по счету производства в разрезе институциональных секторов экономики. С другой стороны, нередко этот вклад измеряется с точки зрения перераспределения финансовых потоков государством, т.е. относительных размеров совокупных доходов государства в виде налогов, доходов от собственности, операций с активами, выручки от оказания услуг и т.п. или соответствующих им расходов. По нашему мнению, такой расширенный подход к оценке вклада государства ведет к завышению оценки вклада государственных органов управления в ВВП, поскольку бенефициарами многих расходов централизованных фондов в значительной мере выступают домашние хозяйства и частный бизнес.

Наличие нерешенных проблем, как в оценке вклада КГУ, так и органов государственного управления в ВВП, затрудняет корректную оценку совокупного вклада государства в ВВП. Можно сказать, что эта проблема не решена как при оценке государственного сектора в России, так и в части сравнения указанных оценок с данными по другим странам. Ниже предпринимается попытка уточнить методологию оценки вклада различных секторов экономики с участием государства в ВВП и на основе имеющихся эмпирических фактов сравнить вклад государства в ВВП в России и других странах, а также рассмотреть его в динамике за период с 2006 по 2016 г.¹

4.3.1. Оценка вклада в экономику компаний с государственным участием

Унифицированное понятие компании с государственным участием отсутствует в официальной статистике большинства стран, включая Россию. В последние годы полезная работа в этой области проводится ОЭСР, взявшей на себя роль методологического центра статистики государственного сектора экономик разных стран. В итоге появилось унифицированное понимание термина «компании с государственным участием». Согласно

1) органы государственной власти и управления всех уровней – министерства, ведомства, службы, агентства, а также государственные внебюджетные фонды и т.п.;

2) нерыночные некоммерческие организации, финансируемые и контролируемые государством (школы, больницы, организации культуры и т.п.).

¹ См. также: *Абрамов А., Радыгин А., Чернова М.* Компании с государственным участием на российском рынке: структура собственности и роль в экономике // *Вопросы экономики.* 2016. № 12. С. 61–87; *Абрамов А., Радыгин А., Чернова М., Энтов Р.* Государственная собственность и характеристики эффективности // *Вопросы экономики.* 2017. № 4. С. 5–37; *Абрамов А.Е., Аксенов И.В., Радыгин А.Д., Чернова М.И.* Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика // *Экономическая политика.* 2018, № 1, февраль; № 2, апрель.

Руководящим принципам ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием в редакции 2005 и 2015 гг.¹, юридическое лицо признается КГУ, если в отношении него государство реализует право собственности, понимаемое как «осуществление контроля». Исходя из данного подхода, КГУ представляет собой организацию, контролируемую государством, выступающим в роли единственного собственника – владельца мажоритарных или существенных миноритарных пакетов акций (долей в уставном капитале) в размере не менее 10%. Данное определение не является каноническим, его применение вызывает массу технических вопросов, например, о формах контроля и их количественной фиксации, однако оно вполне адекватно и находит все большее применение в экономических исследованиях разных стран.

Понятие контроля в качестве критерия квалификации КГУ может включать разные формы присутствия государства в компании, часть которых носит непрозрачный характер. Если исходить из действующих в России правил раскрытия информации эмитентами ценных бумаг, то отношения контроля наиболее полно описываются через институты прямой и косвенной государственной собственности. *Прямая собственность* предполагает, что распоряжение акциями (долями), находящимися в государственной собственности, осуществляется уполномоченными органами государственной власти, включая Росимущество. *Косвенная собственность* означает, что контроль над пакетом акций компании осуществляется через Банк России, государственные корпорации, холдинги, банки и компании.

Государство может владеть компанией через цепочку организаций в косвенной государственной собственности. В этом случае приходится прибегать к более сложной методологии оценки пакетов акций. Размер пакета акций (доли) исследуемой компании в косвенной государственной собственности рассчитывается как произведение долей государства в материнской компании, материнской компании в дочерней, дочерней во внучатой и так далее до уровня исследуемой компании. При этом действует дополнительное правило: любые мажоритарные (свыше 50%) пакеты акций (доли в уставном капитале) материнской компании, находящиеся в прямой государственной собственности, принимаются за 100%. В каждом случае длина цепочек при расчете косвенной собственности определяется экспертным путем с учетом возможности отследить пакеты акций (долей) по официальной отчетности компаний².

Из-за отсутствия категории «компания с государственным участием» в данных Росстата, экономические характеристики КГУ оценивались нами по выборке, включающей 208 крупнейших частных и государственных российских компаний, по которым доступна публичная финансовая отчетность. В 2016 г. на указанные компании приходилось

¹ Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises. Paris: OECD Publishing, 2005; OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015.

² Подробно методика расчета пакетов акций (долей), находящихся в косвенной собственности, была предложена в работе А.Абрамова, А. Радыгина, М. Черновой «Компании с государственным участием на российском рынке: структура собственности и роль в экономике» (Вопросы экономики. 2016. № 12. С. 61–87). В указанной работе авторы использовали выборку из 114 крупнейших российских компаний, включая 61 КГУ за период с 2006 по 2014 гг. Настоящее исследование, основанное на более широкой выборке компаний за более длительный период времени, позволяет сравнить показатели российских КГУ с данными по КГУ 40 стран мира по состоянию на 2015 г., недавно опубликованными в The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, Paris: OECD Publishing, 2017.

94,5% капитализации акций и 20,1% совокупной выручки в российской экономике¹. Анализ данных проводился за период с 2006 по 2016 гг.

В 2016 г. из 208 юридических лиц, вошедших в выборку, только 106 компаний имели статус КГУ², из них 86 организаций относились к компаниям с мажоритарной долей государства, где государству прямо или косвенно принадлежало более 50% голосующих акций; остальные 20 – это компании с миноритарной долей государства, а именно, с пакетом от 10 до 50%. В совокупности 106 КГУ преобладали непубличные компании, т.е. те эмитенты, чьи обыкновенные акции не входили в листинг Московской биржи. Из 106 КГУ публичными (ПАО) являлись лишь 34 компании (32,1%), остальные 72 (67,9%) – непубличные. Помимо ПАО и АО, данная выборка включала государственные унитарные предприятия³, общества с ограниченной ответственностью⁴, три государственных корпорации – АО «РОСНАНО», Государственная корпорация «Ростех», Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

Используемый подход к анализу масштабов государственной собственности в России по выборке КГУ с привлечением экономических показателей российской экономики, публикуемых Росстатом, соответствует методологии аналогичного исследования роли КГУ в экономике 40 крупнейших экономик мира, проведенного в ОЭСР⁵. В данном исследовании, в котором приняли участие экономические ведомства разных стран, на основании выборок крупнейших КГУ анализировалась их доля в капитализации и численности занятых. Соответствующих данных по России в нем не приводилось. Все расчеты осуществлялись по состоянию на конец 2015 г. В нашей выборке по России за этот год насчитывалось 105 КГУ.

Сводные данные о количестве, оценке стоимости и численности, занятых в КГУ в разрезе стран приведены в *табл. 11*. Показатели рассчитаны отдельно с учетом и без учета показателей КГУ в Китае, так как последние существенно отличаются от параметров компаний других стран. Кроме того, сводный расчет ОЭСР не включает данные по Саудовской Аравии из-за их недостаточно полного характера.

В 2015 г. в 39 странах насчитывалось 2443 КГУ, стоимость которых составляла около 2 трлн долл., или 4,0% капитализации публичных АО в этих странах. В том же году в Китае насчитывалось 51,3 тыс. КГУ, оценочная стоимость которых равнялась 29,2 трлн

¹ В данных Росстата содержатся две разные оценки совокупной выручки в российской экономике. Одна из оценок приводится в статистике национальных счетов, другая – в данных о совокупной выручке различных секторов экономики. Например, в 2016 г. объем продаж в системе национального счетоводства составил 178,5 трлн руб., в то время как согласно Центральной базе статистических данных Росстата выручка по организациям всех форм собственности составляла 230,7 трлн руб. В наших расчетах за соответствующие годы учитывался размер выручки по Центральной базе статистических данных, поскольку там он приводится в разрезе организаций разных форм собственности, что позволяет сопоставлять указанные данные с оценками по нашей выборке КГУ.

² Из-за изменений в структуре собственности российских компаний, их реорганизации и отсутствие показателей публичной отчетности ряда компаний за некоторые годы количество КГУ в выборке варьируется по годам, составляя: 70 – в 2006 г., 82 – в 2007 г., 85 – в 2008 г., 96 – в 2009 г., 98 – в 2010 г., 103 – в 2011 г., 109 – в 2012 г., 107 – в 2013 г., 110 – в 2014 г., 105 – в 2015 г. и 106 – в 2016 г.

³ ФГУП Почта России, ГУП МО Мострансавто, ФГУП Росморпорт, ФГП ВО ЖДТ России, ФГУП ГВСУ № 6, ФГУП ГУ СДА Минобороны России, ГУП Водоканал Санкт-Петербурга, ГУП ТЭК СПб, ГУП МО Мособлгаз, ФГУП ЦЭНКИ и др.

⁴ УАЗ, Фармпрепарат, Метро Кэш энд Керри, Фольксваген Груп Рус, ДЖ.Т.И. Россия, Мерлион, Группа Автотор, Ниссан Мэнуфэкчуриг Рус и О'Кей Групп.

⁵ The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, Paris: OECD Publishing, 2017

долл., что в 3,6 раза больше, чем капитализация публичных компаний в этой стране (занимающей 2-е место в мире по данному показателю). В России было выделено 105 КГУ с рыночной стоимостью 175 млрд долл., составляющей 36,9% капитализации всех акций в листинге Московской биржи¹.

Во всей совокупности стран выборки ОЭСР без Китая в 2015 г. в КГУ было занято 9,2 млн сотрудников, что в среднем составляло 1,1% общей численности занятых в экономике, а вместе с Китаем – 24,5 млн работников, или 1,9% общей численности занятых. В России в КГУ работало 3,8 млн чел., или 5,4% общего числа занятых в экономике.

Таблица 11

Отдельные характеристики КГУ в 41 стране по состоянию на конец 2015 г.

	Количество КГУ, ед.	Стоимость компаний, млрд долл.			Численность занятых, чел.		
		КГУ	Капитализация публичного рынка акций – всего	Доля КГУ, %	КГУ	Всего в стране	Доля КГУ, %
1	2	3	4	5	6	7	8
Аргентина	59	28	56	49,2	130 776	13 282 300	1,0
Австралия	8	14	1187	1,1	42 607	9 746 800	0,4
Австрия	10	5	96	5,1	72 491	3 602 100	2,0
Бразилия	134	145	491	29,6	597 505	68 150 900	0,9
Канада	44	30	1593	1,9	83 462	15 185 600	0,5
Чили	25	21	190	10,9	50 361	5 868 200	0,9
Колумбия	39	23	86	26,8	33 033	10 808 900	0,3
Коста-Рика	32	13	н.д.	н.д.	43 013	1 556 200	2,8
Чехия	133	29	н.д.	н.д.	133 826	4 162 100	3,2
Дания	21	**	**	**	18 728	2 520 000	0,7
Эстония	66	**	**	**	26 026	581 900	4,5
Финляндия	47	**	**	**	72 391	2 088 200	3,5
Франция	51	77	2088	3,7	826 967	23 324 400	3,5
Германия	71	72	1716	4,2	370 440	35 821 900	1,0
Греция	42	83	42	198,2	42 927	2 341 300	1,8
Венгрия	370	9	18	51,5	148 193	3 748 400	4,0
Исландия	35	**	**	**	3636	160 000	2,3
Индия	270	339	1516	22,3	3 284 845	288 808 600	1,1
Ирландия	25	10	128	8,0	39 079	1 615 000	2,4
Израиль	28	н.д.	244	0,0	57 114	3 205 700	1,8
Италия	20	208	587	35,3	499 765	16 988 400	2,9
Япония	8	82	4895	1,7	256 265	56 899 500	0,5
Южная Корея	56	218	1231	17,7	147 833	14 248 900	1,0
Латвия	71	**	**	**	49 962	782 300	6,4
Литва	128	**	**	**	40 711	1 169 800	3,5
Мексика	78	21	402	5,3	73 686	34 327 500	0,2
Нидерланды	29	83	728	11,4	110 400	6 896 500	1,6
Новая Зеландия	37	29	74	39,1	36 214	2 008 700	1,8
Норвегия	55	108	194	55,6	230 601	2 460 500	9,4
Польша	126	16	138	11,4	128 016	12 632 500	1,0
Словакия	113	н.д.	н.д.	н.д.	60 471	2 054 400	2,9
Словения	37	13	6	207,1	47 052	762 100	6,2
Испания	51	37	787	4,7	94 635	14 761 900	0,6
Швеция	49	37			124 133	4 343 300	2,9
Швейцария	4	45	1519	2,9	106 883	3 946 100	2,7
Турция	39	63	189	33,1	438 990	17 879 100	2,5
Великобритания	16	115	3879	3,0	153 604	26 395 800	0,6
США	16	-22	25 068	-0,1	535 981	139 208 000	0,4
Китай	51 341	29 201	8188	356,6	20 248 999	657 253 800	3,1

¹ Сводная оценка стоимости российских КГУ, в отличие, например, от Китая, является несколько заниженной, поскольку содержит только данные о капитализации публичных компаний в листинге Московской биржи. Из 105 КГУ в выборке публичными в 2015 г. являлись только 33 компании.

Окончание таблицы 11

1	2	3	4	5	6	7	8
NASDAQ OMX Nordic Exchange*	н.д.	113	1268	8,9	н.д.	н.д.	
Всего (без Китая)	2443	2023	50 418	4,0	9 212 622	854 343 800	1,1
Всего (включая Китай)	53 784	31 224	58 606	53,3	29 461 621	1 511 597 600	1,9
Россия	105	175	473,7***	36,9	3 671 564	68 495 000	5,4
Саудовская Аравия	24	139	421	33,1	25 906	10 925 900	0,2

*Объединены биржи Дании, Исландии, Латвии, Литвы, Финляндии, Швеции, Эстонии.

**Во избежание двойного счета в итоговых строках данные по стоимости КГУ и капитализации рынка акций в Дании, Исландии, Латвии, Литвы, Финляндии, Швеции, Эстонии приводятся в суммарном выражении по строке «NASDAQ OMX Nordic Exchange».

***Капитализация по данным Московской биржи за 2015 год, деленная на среднегодовой курс доллара в рублях.

Источник: составлено на основании данных о КГУ 40 стран, кроме России [The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, Paris: OECD Publishing, 2017]; данных выборки ИПЭИ РАНХиГС по КГУ в России; капитализации публичных рынков акций – WorldDevelopmentIndicators (WDI). URL: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>; численности занятых по странам – из ресурса Passport (Евромонитор) URL: http://go.euromonitor.com/passport_.html.

На рис. 18 страны (кроме Китая) ранжированы по количеству КГУ по состоянию на 2015 г. По числу компаний в выборке Россия (105 компаний) занимала 8-е место из 40 стран. В других крупных развивающихся экономиках число КГУ составляло: 270 – в Индии, 134 – в Бразилии, 126 – в Польше, 78 – в Мексике, 56 – в Южной Корее, 39 – в Турции. Количество КГУ в развитых странах было существенно меньше, чем в России, а именно: по 51 – во Франции и Испании, 49 – в Швеции, 47 – в Финляндии, 44 – в Канаде, по 16 – в США и Великобритании. На основании этих данных можно сделать вывод, что размер выборки КГУ по России является представительным на фоне статистики количества КГУ в 40 странах, учтенных в исследовании ОЭСР.

Из рассматриваемой совокупности компаний выделяется Китай, где в 2015 г. насчитывалось 53 784 КГУ. Специфика экономической модели Китая, по мнению Рональда Коуза и Нина Вана¹, заключалась в единовременной спецификации и передаче прав субъектам хозяйствования без соответствующей приватизации государственной доли. По этой причине в структуре собственности огромного числа коммерческих предприятий в сельской местности и в городах до сих пор сохраняется присутствие государства и органов местного самоуправления, что и проявляется в столь значительном числе КГУ в выборке по данной стране.

На рис. 19 приведена стоимость КГУ в долларах США в разных странах, за исключением Китая. Рыночная капитализация российских КГУ в 2015 г. составляла 175 млрд долл. По данному критерию, если не считать Китай с его астрономической оценкой стоимости КГУ в размере 29,2 трлн долл., показатель по России уступал только трем странам, вошедшим в выборку: Индии (339 млрд долл.), Южной Корее (218 млрд долл.) и Италии (208 млрд долл.). При этом капитализация КГУ в России превышала аналогичный показатель таких крупных по размеру экономик с традиционно высокой долей государственной собственности, как Бразилия (145 млрд долл.), Саудовская Аравия (139 млрд долл.), Норвегия (115 млрд долл.), Япония (82 млрд долл.), Франция (77 млрд долл.), Германия (72 млрд долл.) и Мексика (21 млрд долл.). Нужно, однако, учитывать,

¹ Коуз Р., Ван Н. Как Китай стал капиталистическим. М.: Новое издательство, 2016. С. 261–264.

что из 105 российских КГУ результат в 175 млрд долл. обеспечили лишь 33 ПАО, акции которых имели рыночную стоимость, формируемую по биржевым котировкам.

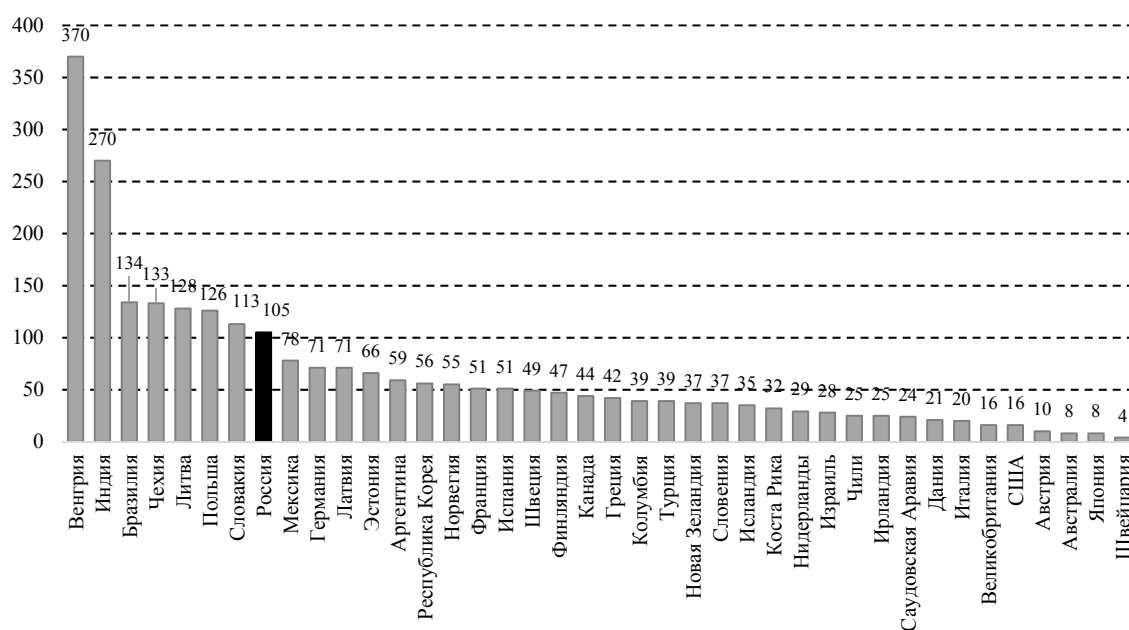


Рис. 18. Количество КГУ в выборках по разным странам в 2015 г., ед.

Источник: рассчитано по данным ОЭСР [The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, Paris: OECD Publishing, 2017]; данные по России приводятся по выборке ИПЭИ РАНХиГС.

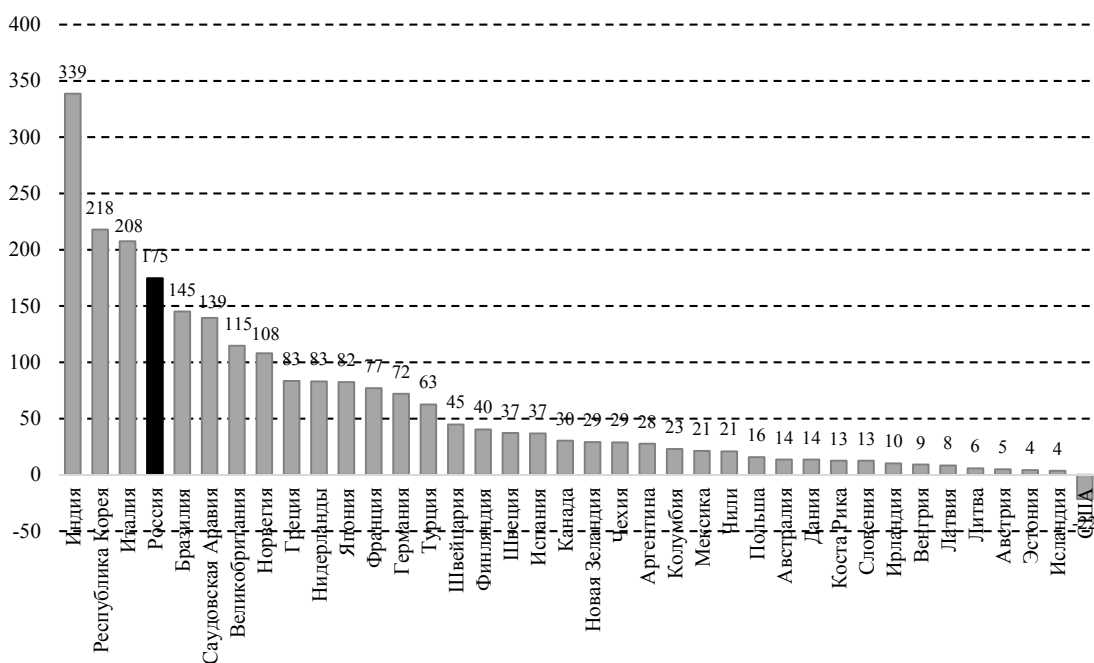
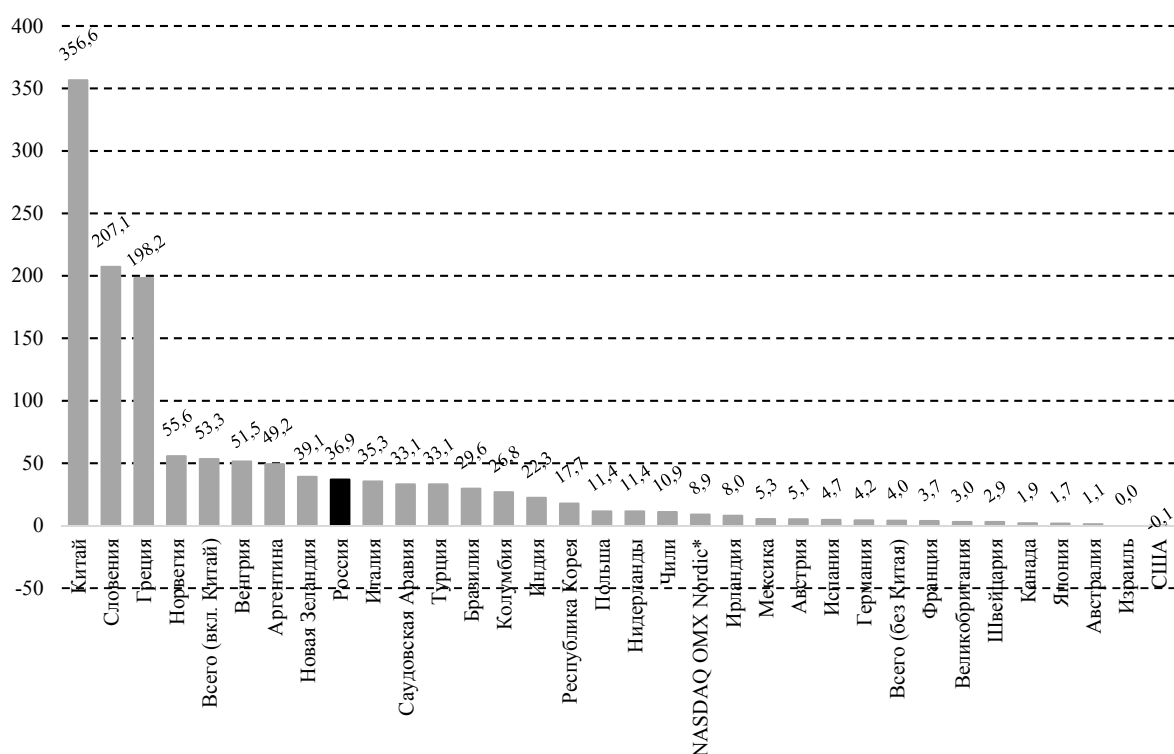


Рис. 19. Стоимость КГУ в разных странах в 2015 г., млрд долл.

Источник: рассчитано по данным ОЭСР [The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, Paris: OECD Publishing, 2017]; данные по России приводятся по выборке ИПЭИ РАНХиГС.

На рис. 20 приводятся показатели стоимости КГУ в долях от суммарной рыночной капитализации акций всех компаний в каждой стране. В 2015 г. в России данный показатель составил 36,9% при среднем уровне по 39 странам (без Китая) всего лишь 4,0%. В Китае отношение стоимости КГУ к рыночной капитализации этого рынка (второго по размерам в мире) достигло 356,6%, что объясняется той характерной особенностью китайской экономики, о которой сказано выше. За исключением Китая, показатель доли стоимости КГУ в общем размере капитализации в России является одним из самых высоких в мире среди стран, обладающих ликвидным фондовым рынком. В 2015 г. он был существенно выше, чем в Италии (35,3%), Турции (33,1%), Бразилии (29,6%), Индии (22,8%), Польше (11,4%) и Мексике (5,3%).



* Финляндия, Дания, Швеция, Эстония, Латвия, Литва, Исландия.

Рис. 20. Стоимость КГУ в разных странах в 2015 г., % от рыночной капитализации публичных компаний

Источник: рассчитано по данным ОЭСР [The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, Paris: OECD Publishing, 2017]; данные по России приводятся по выборке ИПЭИ РАНХиГС.

На рис. 21 приведена доля КГУ в общей численности работающих в разных странах в 2015 г. Этот показатель для российских КГУ, достигший 5,4%, оказался одним из самых высоких для 40 стран, вошедших в выборку ОЭСР. Его средний уровень по всем странам, включая Китай, составил лишь 1,9%. По величине доли численности сотрудников КГУ в общей численности занятых Россия уступила только трем странам – Норвегии (9,4%), Латвии (6,4%) и Словении (6,2%). Вместе с тем по относительной численности сотрудников КГУ Россия опередила такие страны с высокой долей госсектора в экономике, как Венгрия (4,0%), Франция (3,5%), Финляндия (3,5%), Китай (3,1%), Швеция (2,9%), Турция (2,5%), Германия (1,0%), Бразилия (0,9%) и Мексика (0,2%).

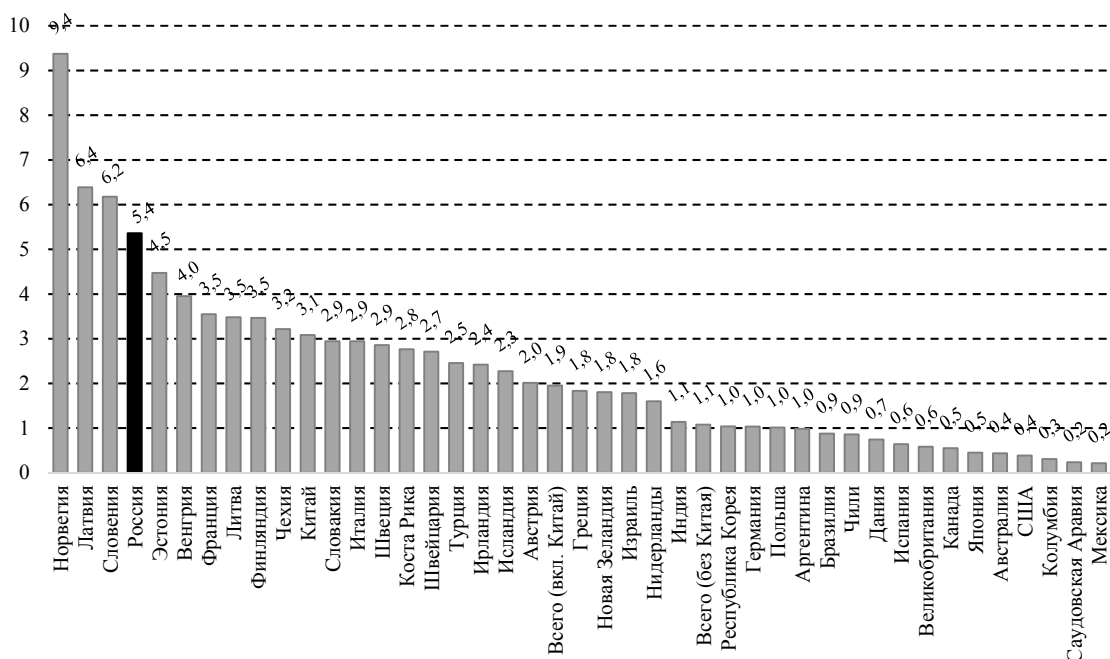


Рис. 21. Доля персонала КГУ в численности занятых в странах в 2015 г., %

Источник: рассчитано по данным ОЭСР [The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, Paris: OECD Publishing, 2017]; данные по России приводятся по выборке ИПЭИ РАНХиГС.

В настоящее время статистика ОЭСР по КГУ в разных странах не позволяет оценить динамику масштаба государственного сектора в предпринимательской сфере по годам. Соответствующие оценки можно привести только по России на основании динамических рядов КГУ в нашей выборке, охватывающей 11-летний период с 2006 по 2016 г.

На рис. 22 приведены показатели динамики доли КГУ в рыночной капитализации, общей численности занятых и выручке в российской экономике. В течение 11 лет доля капитализации КГУ в сводной капитализации российского рынка акций незначительно снизилась с 50,0% в 2006 г. до 48,7% в 2016 г. При этом изменения значения данного показателя носили циклический характер: он заметно снижался в период роста российского фондового рынка, однако после кризиса в 2009 г. и в 2016 г. на «отскоке» фондового рынка доля КГУ резко повышалась. По всей видимости, этот «феномен отскока» связан с более массивной поддержкой государством крупнейших КГУ во время острой фазы кризиса по сравнению с другими компаниями.

Доля численности занятых в российских КГУ, являющаяся в России, как уже было показано на рис. 21, одной из самых высоких в мире, также имела явную тенденцию к росту в долгосрочном периоде. В течение 11 лет данный показатель для КГУ вырос с 2,3% в 2006 г. до 5,8% в 2016 г., или в 2,5 раза.

Доля КГУ в выручке тоже росла, хотя и более умеренными темпами по сравнению с увеличением численности работающих в указанных компаниях. Данный показатель вырос с 9,2% в 2006 г. до 11,5% в 2016 г., т.е. примерно на 1/4. Следует отметить, что доля выручки, генерируемой КГУ, начала заметно снижаться именно с 2012 г., когда российская экономика стала входить в рецессию – с 13,7% в 2011 г. до 12,4% в 2015 г. Помимо всех прочих факторов, это может быть связано с падающей эффективностью работы этих компаний по сравнению с частным сектором экономики.

Данные по годам о капитализации, численности занятых и выручке КГУ по выборке за период с 2006 по 2016 г. приводятся на *рис. 22* и в *Приложении 1*.

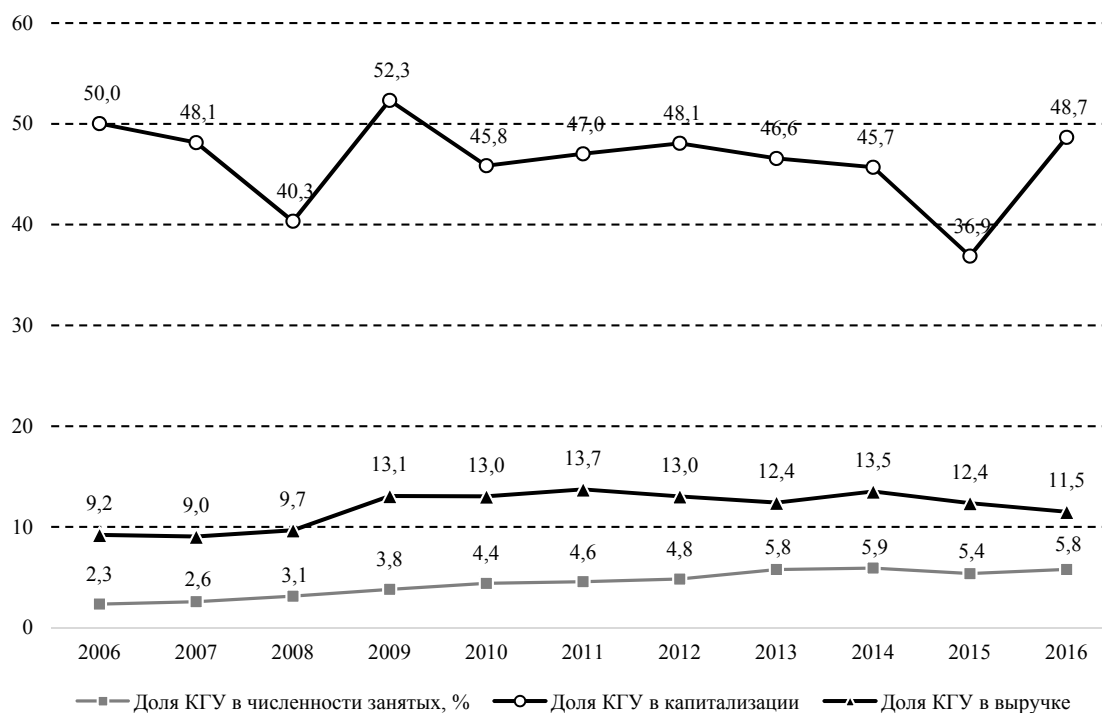


Рис. 22. Доля КГУ в капитализации, численности занятых и выручке в России в 2006–2016 гг., %

Источник: рассчитано по выборке ИПЭИ РАНХиГС.

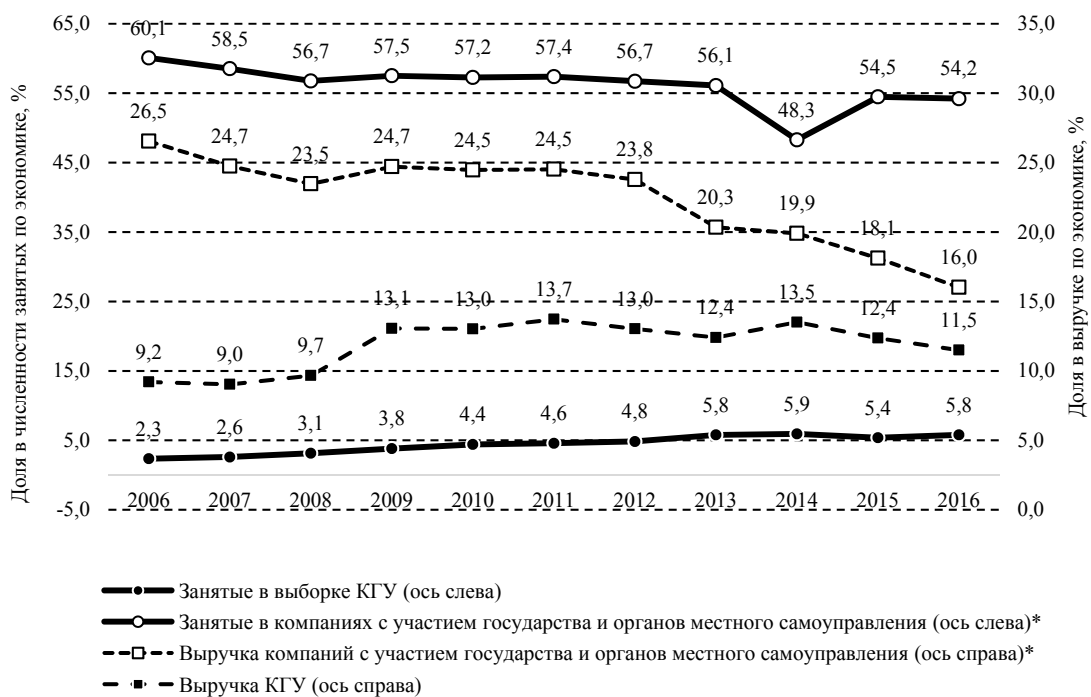
Данные о численности персонала и выручке КГУ по нашей выборке можно сравнить с аналогичными характеристиками более широкой совокупности организаций с участием государства, используя данные Росстата. В них выделяются организации, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, смешанной российской собственности и совместной российской и иностранной собственности. Последняя из перечисленных форм собственности может включать совместные с иностранным капиталом предприятия, как с государственным, так и с частным участием, т.е. эти организации не всегда предполагают участие государства. Согласно данным Росстата¹, количество организаций² в федеральной собственности сократилось с 6823 в 2006 г. до 2116 в 2016 г., или на 69,0%. За этот же период времени число организаций в собственности субъектов Федерации сократилось с 7518 до 3303, или на 56,1%; организаций в муниципальной собственности – с 17 116 до 13 067, или на 23,6%; компаний в смешанной российской собственности –

¹ URL: <http://cbsd.gks.ru/>

² При классификации юридических лиц по видам собственности Росстатом выделяются следующие организации: юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, унитарные предприятия, акционерные общества, производственные кооперативы, некоммерческие организации и потребительские кооперативы.

с 14 227 до 11 336, или на 20,3%; число организаций в совместной российской и иностранной собственности выросло с 12 030 до 24 590, или в 2,1 раза.

На рис. 23 относительные данные по численности занятых и объему выручки КГУ нашей выборки сравниваются со всей совокупностью организаций, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, муниципальной собственности, смешанной российской собственности и совместной российской и иностранной собственности. Они свидетельствуют о том, что по относительным показателям численности работающих и выручки разрыв между КГУ из нашей выборки и совокупности организаций, учитываемых Росстатом, является очень существенным. Например, в 2016 г. доля занятых в КГУ в общей численности занятых в экономике составляла 5,8%, в то время как по полному кругу организаций, учитываемых Росстатом, – 54,2%; доля в выручке составила 11,5 и 16,0% соответственно. Однако такое превышение значений показателей по выборке Росстата во многом было обусловлено включением в нее совокупности компаний с иностранной и российской собственностью, которая, строго говоря, не предполагает обязательность наличия государства в составе собственников.



*Компании, находящиеся в федеральной, субфедеральной собственности, собственности местных органов самоуправления, компании со смешанной собственностью и совместной российской и иностранной собственностью.

Рис. 23. Доля КГУ и организаций, находящихся в федеральной, субфедеральной и муниципальной собственности, вместе с компаниями со смешанной формой собственности, совместной российской и иностранной собственностью в общей численности занятых и выручке по экономике России, %

Источник: рассчитано по выборке ИПЭИ РАНХиГС.

Если пересчитать данные по численности занятых и выручке на более узкую выборку организаций, учитываемых Росстатом, исключив из рассмотренной выше совокупности

компании, находящиеся в совместной российской и иностранной собственности, то характеристики КГУ по нашей выборке, особенно в части выручки, существенно сближаются (рис. 24). В 2016 г. около 20,5% среднесписочной численности работающих в России приходилось на предприятия, находящиеся в федеральной, субфедеральной собственности, в собственности органов местного самоуправления и в смешанной форме собственности. Сопоставимый показатель по КГУ составил 5,8%. В то же время КГУ и компании из выборки Росстата приносили примерно сопоставимый объем выручки. Более того, в 2016 г. относительная величина выручки КГУ – 11,5% от выручки по экономике в целом – превышала аналогичный показатель по выборке Росстата, составивший лишь 10,1% той же базы¹.

Это свидетельствует о том, что наша выборка КГУ является достаточно репрезентативной для оценки вклада всех российских компаний с государственным участием в выручку и, следовательно, в ВВП. Что касается численности занятых, то в нашу выборку КГУ не попали компании, где выработка на одного работника является низкой, либо где вообще отсутствует выручка. В последнем случае такие организации с государственным участием без выручки, вероятнее всего, в системе национального счетоводства попадают в институциональный сектор «органы государственного управления», где их вклад в ВВП учитывается по затратам на заработную плату. В данном исследовании их вклад в ВВП будет учтен не в секторе КГУ, а в секторе государственного управления.

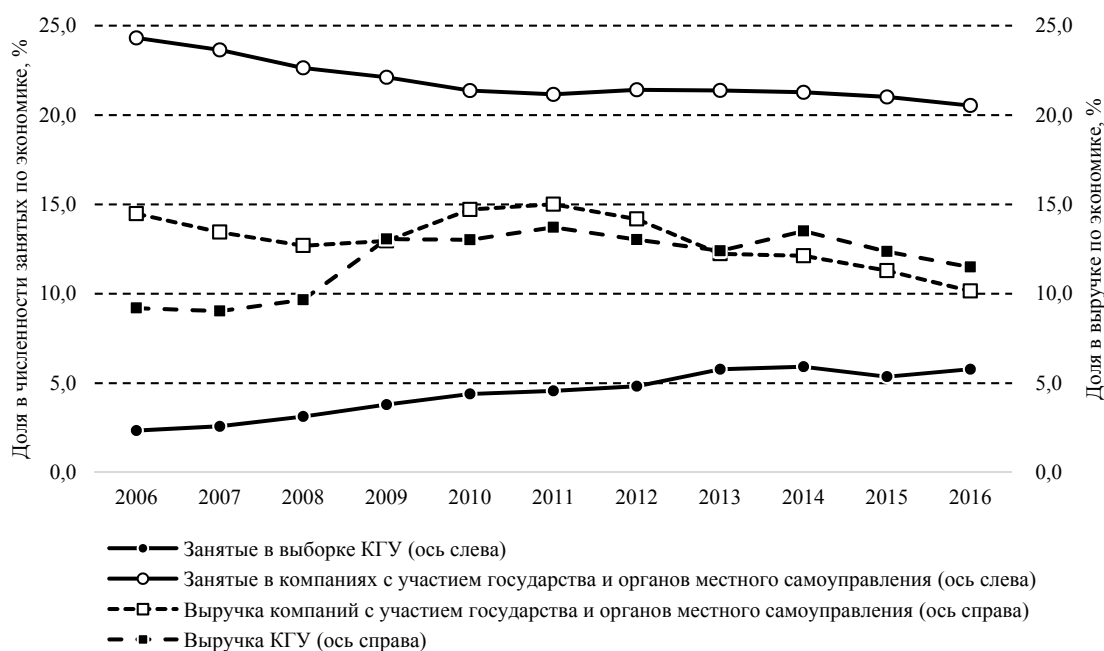


Рис. 24. Доля КГУ и организаций, находящихся в федеральной, субфедеральной и муниципальной собственности вместе с компаниями со смешанной формой собственности в численности занятых и выручке по экономике России, %

Источник: рассчитано по данным Росстата и выборке ИПЭИ РАНХиГС.

¹ Данное расхождение, возможно, объясняется наличием в выборке КГУ компаний с косвенной государственной собственностью, не учитываемых в выборке Росстата.

4.3.2. Оценка вклада компаний с государственным участием в ВВП

Существуют разные экспертные оценки роли КГУ в ВВП в России. Обычно такие расчеты делаются либо на узкой выборке, либо без раскрытия методов счета. Для проведения подобных расчетов на уровне компаний Евростатом была опубликована специальная методика¹. Расчет вклада компании в значительной степени основан на отчете о прибылях и убытках. Объем выпуска рассчитывается как сумма выручки, прироста запасов, прироста произведенных основных активов, чистого результата от перепродажи активов, прироста незаконченного производства, прироста продуктов для перепродажи и прочей операционной прибыли. Промежуточное потребление включает в себя покупку сырья и материалов за вычетом их запасов, прочие покупки и прочие операционные расходы. Добавленная стоимость компании рассчитывается как разница между объемом выпуска и промежуточным потреблением. Для учета национальных особенностей бухгалтерской отчетности применяются некоторые технические корректировки методологии.

Тем не менее данная методология является достаточно трудоемкой, для ее реализации требуется наличие отчетности компаний, составленной по международным стандартам финансовой отчетности (МСФО). Оценить вклад КГУ в ВВП с методологической точки зрения сложнее, поскольку в отчетности таких компаний должны быть данные, соответствующие МСФО. К сожалению, далеко не все КГУ, даже из числа включенных в наши выборки, публикуют такую отчетность. Укрупненная оценка доли КГУ в ВВП для нашей выборки была проведена следующим образом. На первом этапе были рассчитаны по методике Евростата доли двух крупнейших нефинансовых КГУ – Газпрома и Роснефти – в суммарной выручке и в ВВП в 2006–2016 гг. Затем путем деления доли ВВП на долю выручки данных компаний был определен мультипликатор, который в среднем за 11 лет составил 2,2. Умножая данный мультипликатор на общую долю в выручке для всех КГУ, вошедших в выборку, можно рассчитать долю этих компаний в ВВП².

Дополнительно была рассчитана доля в ВВП добавленной стоимости, создаваемая ГУПами. Для этого по данным информационной системы СПАРК³ была определена выручка ГУПов, а затем с использованием того же мультипликатора долей ВВП/выручка, равного 2,2, на основе величины выручки по данным видам государственных предприятий был определен показатель добавленной стоимости⁴. При этом в расчете сводных индикаторов ГУПов, в целях исключения двойного счета, не учитывались показатели по ряду организаций, вошедших в нашу выборку КГУ.

Результаты расчетов приведены на *рис. 25*. За прошедшие 11 лет доля добавленной стоимости КГУ в ВВП увеличилась с 20,2% в 2006 г. до 25,3% в 2016 г. При этом после финансового кризиса она выросла с 21,3% в 2008 г. до 30,2% в 2011 г., однако впоследствии сократилась до 25,3% в 2016 г. За тот же период времени вклад ГУПов в ВВП

¹ Eurostat. Essential SNA: Building the basics. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2014.

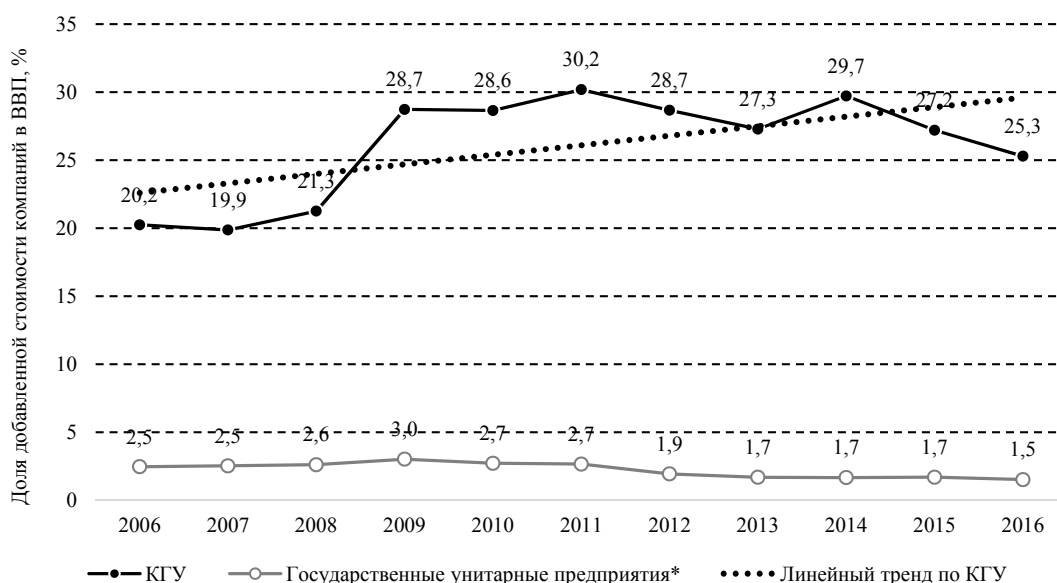
² Экономический смысл мультипликатора, о котором идет речь, заключается в том, чтобы с помощью сравнения доли крупнейших КГУ в объеме выручки по экономике в целом и ВВП устранить влияние на расчеты показателя выручки, рассчитанного Росстатом по максимально широкой базе данных компаний.

³ Здесь и далее по тексту используются данные информационной системы СПАРК, доступной в сети Интернет по адресу: <http://www.spark-interfax.ru/ru/about>.

⁴ В данном случае речь идет о ГУПах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Включаются как коммерческие, так и некоммерческие организации. Не включаются ГУПы, переданные государственным корпорациям.

сократился с 2,5% в 2006 г. до 1,5% в 2016 г. Последнее в первую очередь связано с процессами приватизации и различными реорганизационными процедурами, проходившими в данном секторе, особенно в 2011–2016 гг.

По другим экспертным оценкам, в 2015 г. вклад компаний с участием государства в ВВП в России составил примерно 29–30%¹. Близкие по результатам, но отличные по методологии данные представлены МВФ². Согласно этой оценке, проведенной на основании данных о 26 крупнейших КГУ, этот показатель в 2012 г. составил 28%.



*За исключением ФГУП Почта России, ГУП МО Мострансавто, ФГУП Росморпорт, ФГП ВО ЖДТ России, ФГУП ГВСУ №6, ФГУП ГУ СДА Минобороны России, ГУП Водоканал Санкт-Петербурга, ГУП ТЭК СПб, ГУП МО Мособлгаз, ФГУП ЦЭНКИ и некоторых других ГУПов, учтенных в выборке КГУ.

Рис. 25. Оценка доли добавленной стоимости КГУ и ГУПов в ВВП, %

Источник: расчеты по данным финансовой отчетности КГУ и СПАРК.

Приводимые данные о вкладе российских КГУ в ВВП можно сравнить с некоторыми международными оценками. Согласно данным ОЭСР³, в 2009 г. в 25 странах – членах ОЭСР 2050 КГУ создавали около 15% ВВП, в том числе в странах с переходной экономикой – 20–30% ВВП. Показатель по России в том же году составлял 28,7%, что соответствует верхнему уровню показателей для стран с развивающейся экономикой.

Согласно оценкам Всемирного банка⁴, в 2006 г. в развивающихся странах КГУ приносили 15% ВВП в Африке, 8% в Азии и 16% в Латинской Америке, что было существенно ниже уровня вклада КГУ в российской экономике в этом же году. В Китае доля

¹ Оценочные данные, представленные на Гайдаровском форуме-2016 «Россия и мир: взгляд в будущее» 14 января 2016 г. (панельная дискуссия «Компании с государственным участием – двигатель или тормоз экономики?»); www.gaidarforum.ru.

² Hughes R., Josephs T., Karolova V., Krivenkov V., Ljungman G. Russian Federation: Fiscal transparency evaluation // IMF Country Report. № 14/134. 2014. P. 16.

³ The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries. OECD Corporate Governance Working Paper 5, 2011. OECD, Paris.

⁴ Corporate Governance of State-owned Enterprises: A Toolkit. The World Bank, 2014.

КГУ в ВВП сократилась с 37,6% в 1998 г. до 30% в 2010 г., что примерно соответствует показателю для российских КГУ на этот год, равному 28,6%. Согласно оценкам МВФ¹, за 20-летний период, закончившийся в 2015 г., доля КГУ в добавленной стоимости промышленности Китая сократилась с 40 до 16%. В Индии доля КГУ в ВВП снизилась с 17,5% в 1993–1994 гг. до 13,1% в 2006–2007 гг. В отличие от Китая и Индии, в России наблюдается тенденция повышения доли КГУ в ВВП.

Таким образом, по количеству крупных КГУ из 40 стран, вошедших в выборку ОЭСР (без учета Китая), Россия занимает 8-е место. Количество КГУ в России составляет 105 компаний, притом что в среднем на одну страну в выборке ОЭСР без учета Китая приходилось только 64 организации. По абсолютной стоимости КГУ Россия уступала всего четырем странам, включая Китай. В 2015 г. капитализация российских КГУ составляла 175 млрд долл. при среднем показателе по выборке стран (без Китая) 62 млрд долл. По относительной стоимости КГУ в капитализации публичных компаний Россия уступала лишь семи странам, включая Китай. В 2015 г. данный показатель российских КГУ составлял 36,9% при его среднем значении по выборке стран (без Китая) всего 4,0%. По доле сотрудников КГУ в общей численности занятых Россия уступала лишь трем странам, включая Китай. В 2015 г. данный показатель для России был равен 5,4% при средней величине по выборке, включая Китай, равной 1,9%.

Все это свидетельствует о том, что в России КГУ по критериям размера, стоимости бизнеса и численности занятых имеют в совокупности *бóльший вес, чем аналогичные компании в большинстве крупных экономик мира.*

Анализ динамики показателей, характеризующих масштабы деятельности КГУ в России за период с 2006 по 2016 г., позволяет выявить следующие закономерности. Доля КГУ в рыночной капитализации акций российских эмитентов за указанный период колебалась в коридоре от 36,9 до 52,3%, в зависимости от циклической динамики российской экономики. В целом данный показатель демонстрировал тенденцию к незначительному снижению, в 2016 г. он составлял 48,7%.

Наоборот, в объеме выручки и численности занятых в российской экономике в 2006–2016 гг. наблюдалась тенденция к увеличению роли государственной собственности. Доля численности сотрудников КГУ в общем числе занятых выросла с 2,3% в 2006 г. до 5,8% в 2016 г. Более умеренными темпами по сравнению с численностью занятых в рассматриваемый период рос удельный показатель выручки КГУ – с 9,2% в 2006 г. до 11,5% в 2016 г. Доля КГУ в совокупной капитализации российского рынка акций снизилась с 50,0% в 2006 г. до 48,7% в 2016 г. Рост численности занятых в КГУ не сопровождался адекватным увеличением объема продаж, а вклад КГУ в сводную капитализацию за рассматриваемый период времени даже снизился.

Примененный выше метод мультипликатора, рассчитанного как отношение доли двух крупнейших нефинансовых КГУ в ВВП к их доле в выручке, позволил оценить долю сектора компаний с государственным участием в ВВП. Данный показатель свидетельствует о росте вклада КГУ в создание новой стоимости с 20,2% ВВП в 2006 г. до 25,3% ВВП в 2016 г. При этом очевидно, что объем нашей выборки из 105 крупнейших КГУ охватывает очень небольшое количество компаний с государственным участием в российской экономике. Но мы полагаем, что полученные оценки вклада компаний выборки

¹ Lam R., Rodlauer M., Schipke A. Modernizing China. Investing in Soft Infrastructure. International Monetary Fund, 2017.

как в ВВП, так и в объем совокупной выручки по экономике являются репрезентативными, поскольку размер выручки компаний выборки практически совпадает с объемом выручки всех компаний, находящихся в федеральной, субфедеральной, муниципальной собственности, а также организаций со смешанной формой собственности по данным Росстата.

Сравнительный анализ вклада КГУ в ВВП в значительной мере затруднен из-за отсутствия систематических и актуальных данных по разным странам. Однако сравнение с приводимыми разрозненными данными по другим странам показывает, что доля российских КГУ в ВВП является одной из самых высоких среди анализируемых данных. Кроме того, для соответствующего показателя по российским компаниям характерна тенденция роста в 2006–2016 гг.

Приведенные нами оценки доли КГУ в выручке и в ВВП можно рассматривать, скорее, как консервативный вариант, т.е. как оценку нижней границы данных показателей. Преимущество данного варианта в том, что он опирается на анализ финансовой отчетности 105 КГУ, включая консолидированную финансовую отчетность входящих в данную выборку публичных акционерных обществ.

Между тем, открытым остается вопрос о том, какую роль в выручке и в ВВП играют другие КГУ, не входящие в нашу выборку. Отбор компаний в информационной системе СПАРК позволяет составить примерные оценки доли выручки и вклада в ВВП государственных компаний, входящих в список Top-100 российских компаний по объему выручки. Кроме того, база данных СПАРК позволяет более точно оценить отраслевой состав КГУ.

Для каждого сектора экономики был проведен анализ 100 крупнейших компаний по объему годовой выручки и оценена доля совокупной выручки компаний, контролируемых государством. *К компаниям, контролируемым государством*, были отнесены компании, находящиеся как под прямым, так и под косвенным контролем государства (учитывались все уровни владения в случае, если они обеспечивают контроль над дочерней компанией). При этом к расчету не принимались компании, доля участия государства в которых составляет меньше, чем 50%+1 акция.

По сравнению с относительно небольшой выборкой КГУ, обработка статистики компаний по выборке СПАРК имеет ряд особенностей. Показатели выручки компаний в СПАРК рассчитываются по неконсолидированной отчетности. Это ведет к определенному завышению содержащихся в системе оценок по сравнению с показателями, раскрываемыми крупными компаниями в отчетности по МСФО¹. В силу несовершенства отраслевого классификатора отбор компаний, контролируемых государством, по разным отраслям экономики может содержать ошибки, связанные с дублированием информации об одних и тех же компаниях. Использование данных СПАРК характеризуется большой трудоемкостью выполняемых работ, в силу чего относительно сложно рассчитать показатель выручки для компаний, контролируемых государством за весь рассматриваемый период времени с 2006 по 2016 г. В данном случае оценки суммы выручки для различных групп компаний сделаны за 2015 г., и они приводятся в *Приложении 2*.

В соответствии с проведенными расчетами максимальная доля участия государства в экономике, оцениваемая по выручке более широкой выборки крупнейших компаний и

¹ Например, согласно консолидированной отчетности выручка ПАО «Газпром» в 2016 г. составила 6,1 трлн руб., в то время как сложение показателей выручки отдельно по данному холдингу и его дочерним компаниям по данным системы СПАРК в результате дает 9,3 трлн руб.

без учета сектора бюджетных учреждений, составила 39,8% (табл. 12, Приложение 2). В табл. 12 на примере данных за 2015 г. показано также соотношение между показателями доли КГУ в выручке и ВВП, рассчитанными для выборки 105 компаний (консервативной оценкой доли КГУ) и максимальным уровнем указанных показателей, определенных для более широкой выборки компаний по данным информационной системы СПАРК.

Разница в расчетах доли выручки КГУ связана не только с размерами двух выборок, но и разными оценками выручки по экономике в целом в знаменателе показателя. При использовании в качестве знаменателя одинаковой базы показателя выручки по экономике в целом, разрыв между разными оценками доли КГУ в выручке заметно сокращается до 12,4% при консервативной оценке и 17,9% при максимальной оценке по данным СПАРК. Если умножить полученные доли КГУ в выручке при консервативной и максимальных оценках на мультипликатор пересчета доли выручки в долю ВВП, равный 2,2, то доля КГУ в ВВП по данным за 2015 г. составит 27,2% при консервативной оценке и 39,4% при максимальной оценке, исходя из данных СПАРК.

Таблица 12

Консервативная и максимальная оценки доли КГУ в ВВП по выборке 105 КГУ и выборке компаний, контролируемых государством, по выборке СПАРК, по данным 2015 г.

	Расчеты по выборке КГУ-105 (консервативная оценка)	Расчеты по СПАРК (максимальный уровень)	
		данные, не сопоставимые с выборкой КГУ-105	данные, сопоставимые с выборкой КГУ-105
1. Выручка КГУ, трлн руб.	25,6	37,1	37,1
2. Выручка по соответствующей выборке, трлн руб.	207	93,3	207
3. Доля КГУ в выручке (страна 1/страна 2*100), %	12,4	39,8	17,9
4. Коэффициент пересчета в ВВП	2,2		2,2
5. Доля КГУ в ВВП (страна 3*страна 4), %	27,2		39,4

Источник: рассчитано по данным выборки ИПЭИ РАНХиГС и СПАРК.

Использование данных неконсолидированной отчетности компаний, содержащихся в системе СПАРК, позволило корректно отнести к различным секторам экономики дочерние компании холдинговых структур (например, дочерние общества ПАО Сбербанк, ПАО РЖД и других холдингов, оказывающие услуги в сфере ИТ, отнесены к сектору ИТ; дочерние общества, оказывающие услуги в сфере образования, – к сектору образования и т.д.).

В силу очевидного отраслевого дисбаланса российской экономики в пользу секторов, связанных с добычей природных ресурсов, общая (усредненная) оценка масштабов государственного сектора экономики, проводимая без отраслевого (секторального) анализа, может сформировать искаженную картину. Для получения более корректных оценок степени участия государства был проведен отраслевой анализ российских компаний по объему годовой выручки.

Показатель максимальной доли участия государства в экономике по выручке крупнейших компаний существенно варьируется в зависимости от сектора. Фактически в четырех секторах экономики (энергетика, транспорт, добыча полезных ископаемых и финансы) доля выручки госкомпаний в общей выручке 100 крупнейших компаний по каждому сектору близка или превышает 50%. При этом 100 крупнейших компаний указан-

ных четырех секторов (всего – 400 компаний) формируют более 30% выручки всех российских компаний (табл. 13). Эти пропорции в существенной мере обуславливают общий высокий уровень участия государства в экономике.

Таблица 13

**Отраслевая структура компаний в зависимости от объемов выручки
и степень участия государства**

Сектор	Степень участия государства (доля выручки госкомпаний в выручке топ-100 компаний отрасли), %
Транспорт	83,0
Энергетика	70,9
Добыча полезных ископаемых	70,0
Финансы и страхование	46,8
Коммунальное хозяйство	31,9
Машиностроение, автомобилестроение	30,9
Информатизация и связь, медиа	22,7
Строительство и стройматериалы	18,4
Коммерческая недвижимость	15,9
Образование*	11,8
Здравоохранение*	11,5
Химическая промышленность	9,3
Консультационные, юридические и прочие услуги, охрана	8,5
Гостиничные услуги и общественное питание	6,7
Прочее**	4,9
Металлургия, металлоизделия и добыча метал руд	4,4
Культура, искусство, спорт, лотереи*	3,5
Фармацевтика	2,6
Лес и деревообрабатывающая промышленность	1,3
Торговля	1,1
АПК и пищевая промышленность	1,0
Легкая промышленность	0,7

*Без учета сектора бюджетных учреждений.

**Включая некорректные ОКВЭД, фактически относящиеся к иным группам.

Источник: рассчитано по данным выборки ИПЭИ РАНХиГС.

Вывод о преобладании доли государства в четырех отраслях российской экономики во многом аналогичен тенденциям, наблюдаемым в большинстве других крупных экономик мира. Согласно данным ОЭСР по выборке из 40 стран, в структуре численности занятых в КГУ и стоимости компаний с государственным участием, наибольший удельный вес приходился на КГУ инфраструктурных отраслей (электроэнергетики, газовой промышленности, транспорта и телекоммуникационной отрасли), также на КГУ, осуществляющих финансовую деятельность. В 2015 г. доля занятых в инфраструктурных КГУ в общей численности работающих в компаниях с государственным участием по всем странам, за исключением Китая, в среднем составляла 70%; доля инфраструктурных КГУ в общей рыночной стоимости компаний с госучастием – 51%. На КГУ финансового сектора приходилось 26% рыночной стоимости и 8% численности занятых всех КГУ. В том же году в Китае на инфраструктурные КГУ приходилось 56% численности занятых и 25% рыночной стоимости в секторе государственных предприятий. Доля финансовых КГУ Китая составляла 11% численности занятых и 58% рыночной стоимости всех компаний с государственным участием.

Существенные различия показателя доли КГУ в выручке для разных отраслей российской экономики требуют учитывать эту отраслевую специфику при планировании дальнейших шагов в сфере приватизации и управления государственной собственностью.

В тех отраслях, где КГУ генерируют менее трети выручки, государство может полностью выйти из структуры собственности компаний, создавая возможности для конкуренции. В таких же отраслях, как транспорт, энергетика, добыча полезных ископаемых, финансы и коммунальное хозяйство, где КГУ формируют основную часть выручки, снижение доли участия государства в компаниях может носить более постепенный характер.

4.3.3. Оценка сектора государственного управления

Оценка доли государственного сектора в ВВП, помимо вклада КГУ, учитывает также вклад сектора государственного управления (СГУ). В целом его можно определить как вклад стоимости государственных услуг, оказываемых обществу за плату или бесплатно. Если услуги оказываются за плату, то сумму добавленной стоимости можно учесть путем корректировки выручки на материальные затраты (метод доходов) или путем суммирования компонентов добавленной стоимости в составе расходов (заработной платы и некоторых иных статей расходов). Если услуги бесплатные, то они оцениваются на основе расходов по оплате труда.

Однако вопросы о том, как оценивать вклад СГУ в ВВП и как сравнивать показатели разных стран, остается открытым. В качестве примера методики расчета доли СГУ в ВВП можно привести расчеты МВФ, опубликованные в обзоре российской экономики¹. Их результаты приведены в *табл. 14*. Методика проста: при одном варианте расчета – доходы, а при другом – расходы консолидированного бюджета суммируются с аналогичными показателями внебюджетных социальных фондов. К обоим вариантам расчетов добавляется небольшая доля внебюджетных организаций (*extrabudgetary units/entities*) и значение добавленной стоимости, рассчитанной по 26 крупнейшим государственным компаниям. Доходы бюджетной сферы включают поступления в виде налогов и социальных взносов, доходы от собственности, доходы от оказания платных услуг (работ), суммы принудительного изъятия, суммы безвозмездных поступлений в бюджеты, доходы от операций с активами и некоторые иные виды доходов. В состав расходов бюджетной сферы включается оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда, приобретение работ, услуг, обслуживание долговых обязательств, безвозмездные перечисления организациям и бюджетам, расходы на социальное обеспечение и некоторые другие типы расходов. Учет доходов и расходов бюджетной сферы осуществляется Федеральным казначейством и отражается в публичной отчетности в виде консолидированного финансового результата публично-правовых образований Российской Федерации, бюджетных и автономных учреждений.

Эксперты МВФ приходят к выводу, что вместе с сектором КГУ вклад СГУ в ВВП России составляет 68%, и это существенно выше аналогичных оценок по другим странам. Например, в одной из публикаций МВФ² утверждается, что в большинстве развивающихся стран доля частного сектора в ВВП составляет 60%, т.е. доля государственного

¹ Hughes R., Josephs T., Karolova V., Krivenkov V., Ljungman G. Russian Federation: Fiscal transparency evaluation // IMF Country Report. № 14/134. 2014.

² IMF Survey: IMF Facilitates Debate on Private Sector, Growth, Jobs in Mideast. IMF Survey. November 27, 2013. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar112713a>.

сектора не превышает 40%. Согласно другой публикации¹, доля частного сектора в ВВП Китая также составляет 60%, а доля государственного сектора – только 40%.

Таблица 14

Россия: оценка МВФ институтов и финансов государственного сектора 2012 г., % ВВП

	Число органи- заций	Доходы ¹	Расходы ¹	Разница ²	Чистый вклад трансфертов	Чистая разница
		1	2	3 = 1 – 2	4	5 = 3 – 4
I. Правительство в целом (консолидированно)	40 063	44,4	41,4	3,0	-0,8	3,8
Центральное правительство (консолидированно)	16 878	30,4	27,7	2,7	-4,0	6,6
Консолидированный бюджет центрального правительства	12 402	22,4	20,2	2,2	-11,5	13,7
Бюджетные и автономные учреждения	4389	2,5	2,7	-0,3	0,3	-0,6
Фонды социального обеспечения	87	13,5	12,7	0,7	7,3	-6,5
Правительство субъектов Федерации (консолидированно)	23 185	25,0	24,6	0,4	3,2	-2,8
Правительство субъектов Федерации	83	16,3	16,1	0,3	-1,1	1,3
Органы местного самоуправления	23 102	8,6	8,5	0,1	4,2	-4,1
II. Государственные компании (консолидированно)	41 891	28,6³	28,6³	-0,1	0,8	-0,9
Унитарные предприятия	22 440					
Государственные компании	308					
Акционерные общества	8344					
Другие организации, контролируемые правительством	10 799					
III. Государственный сектор (консолидированно)	81 954	71,3	68,3	3,0	0,0	3,0

¹ Консолидированные доходы/расходы на уровне субсектора и сектора, включая внутренние потоки между субсектором/сектором.

² Чистое заимствование/кредитование.

³ Оценки экспертов МВФ на базе годовых отчетов 26 крупнейших государственных компаний.

Источник: Hughes R., Josephs T., Karolova V., Krivenkov V., Ljungman G. Russian Federation: Fiscal transparency evaluation. // IMF Country Report. № 14/134. 2014. P.15.

По нашему мнению, приведенная оценка вклада СГУ в ВВП России является весьма завышенной. Сводные доходы и расходы, отражаемые в отчетности Федерального казначейства, включают элементы, не имеющие прямого отношения к той добавленной стоимости, которую сектор государственного управления реально создает в экономике. Например, в составе расходов здесь учитываются выплаты пособий домашним хозяйствам на социальное обеспечение, приобретение работ и услуг у разных секторов экономики, обслуживание долговых обязательств и расходы по операциям с активами, т.е. статьи, которые было бы более логично отнести к доходам иных секторов экономики. В доходную часть включаются налоговые поступления, социальные взносы, доходы от собственности и другие поступления, которые перераспределяются в пользу домашних хозяйств и бизнеса, поэтому они вряд ли могут рассматриваться в качестве добавленной стоимости СГУ. В данном случае СГУ выступает посредником в распределении этих ресурсов. Соответственно его добавленной стоимостью являются лишь расходы на его содержание (содержание органов власти и бюджетных учреждений), а также еще меньшая

¹ Ding H., He H. A Tale of Transition: An Empirical Analysis of Economic Inequality in Urban China, 1986–2009. // IMF Working Paper. WP/16/239. 2016.

добавленная стоимость, возникающая при оказании ведомствами или бюджетными учреждениями услуг за плату.

Таким образом, расчеты МВФ на основании отчетности о консолидированном финансовом результате Федерального казначейства как минимум нуждаются в существенных уточнениях, которые мы рассмотрим ниже при описании разных вариантов расчета вклада СГУ в ВВП.

Представляется, что для получения более корректных результатов следует сравнить количественные параметры *трех разных вариантов измерения вклада СГУ в ВВП*.

Вариант 1 представляет собой оценку СГУ по счету производства в системе национальных счетов (СНС). Это более простой подход, чем тот, который использовали эксперты МВФ. В составе счетов производства Росстат раскрывает стоимость вклада СГУ в ВВП, рассчитываемого методом доходов. Разумеется, можно отдельно обсуждать вопрос о том, все ли финансируемые государством организации попадают в сектор государственного управления в составе системы национальных счетов, но нужно признать, что учет добавленной стоимости СГУ в настоящее время ведется, и более того, он осуществляется в соответствии с международными стандартами ведения таких счетов. Иными словами, результаты измерения СГУ по СНС по России можно использовать для международных сравнений масштабов государственного сектора в разных странах.

Вариант 2: метод, использованный в работе R. Hughes et al.¹. Однако в отличие от расчетов МВФ, где показатель оценивался только по состоянию на 2012 г., нами были рассчитаны с использованием этой методологии значения того же самого же показателя с 2011 по 2016 г., т.е. за весь период, за который была доступна исходная отчетность на сайте Федерального казначейства в сети Интернет. Небольшое расхождение наших оценок за 2012 г. с результатами МВФ, вероятно, объясняется последующими уточнениями отчетности Федерального казначейства.

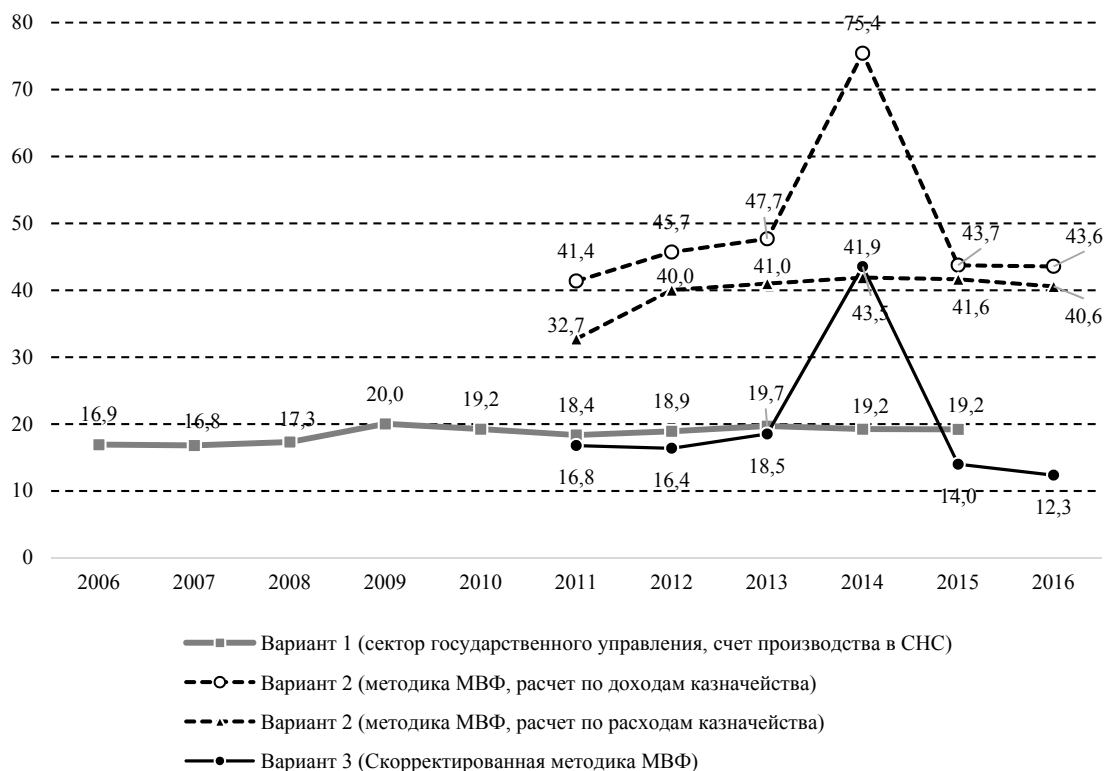
Вариант 3 предполагает использование метода МВФ с учетом некоторых корректировок. Они заключаются в том, что вклад СГУ оценивается не по всей сумме доходов и расходов бюджетной системы, а только по статьям «оплата труда» и «начисления на выплаты по оплате труда», «прочие расходы» и «операционный результат до налогообложения». Данные статьи отчета, по нашему мнению, более точно характеризуют именно добавленную стоимость СГУ.

Все три варианта расчета вклада СГУ приводятся на *рис. 26* и в *Приложении 3*. Как видно из *рис. 26*, оценка доли СГУ в ВВП по варианту 2 существенно превышает значения аналогичного показателя по вариантам 1 и 3. При этом данные по вариантам 1 и 3 относительно близки друг другу. Например, в 2015 г. доля СГУ в ВВП по варианту 2 составила 41,6%, по варианту 1 – 19,2% и по варианту 3 – 14,0%.

Разные варианты расчета доли СГУ заметно различаются по динамике изменения показателя. Если по методике МВФ (вариант 2) доля бюджетного сектора в ВВП выросла с 32,7% в 2011 г. до 40,6% в 2016 г., или на 7,9%, то по скорректированной методике за тот же период времени она снизилась с 16,5 до 12,3%. Это объясняется опережающим ростом в составе государственных расходов после 2008 г. социальных трансфертов населению, которые по скорректированной методике исключаются из общей суммы расходов государства.

¹ Hughes R., Josephs T., Karolova V., Krivenkov V., Ljungman G. Russian Federation: Fiscal transparency evaluation // IMF Country Report. № 14/134. 2014.

По нашему мнению, из всех трех вариантов оценки вклада СГУ в ВВП наиболее обоснованной является оценка по варианту 1, т.е. на основании официальной статистики Росстата по счету производства о стоимости услуг государственного сектора экономики. Данная оценка получена путем прямого обследования отчетности организаций, относящихся к бюджетному сектору экономики, по единым международным стандартам системы национального счетоводства. Она сопоставима с аналогичными оценками, признаваемыми в других странах, доступна за более длительный период времени и по среднему значению близка к данным косвенной оценки вклада СГУ по варианту 3.



Примечание. Данные по вариантам 2 и 3 из-за ограничений по публичной отчетности Федерального казначейства доступны только за период с 2011 до 2016 г. [URL: <http://datamarts.roskazna.ru/razdely/konsolidirovannye-dannye-po-ppo-i-uchr/konsolidirovannyj-finansovyj-rezultat-publichno-pravovyh-obrazovaniy-rf-budjetnyh-i-avtonomnyh-uchrezhdenij/?paramPeriod=2016>]. Вариант 2 по методике МВФ приводится по сумме доходов и расходов. По варианту 1 данные за период с 2006 по 2015 г. доступны из отчетности по институциональным секторам в СНС на текущий момент времени [URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_15/Main.htm]. Всплеск данных по доходам вариантах 2 и 3, вероятно, объясняется учетом в них финансовых результатов операции продажи валюты из Резервного фонда государством.

Рис. 26. Доля СГУ в ВВП согласно разным методикам расчета, %

Источник: рассчитано по данным выборки ИПЭИ РАНХиГС.

На рис. 27 доля СГУ в ВВП России, рассчитанная по варианту 1 для 2015 г., сравнивается с аналогичным показателем по 39 странам мира. Данный показатель для России составил 19,2% ВВП, что примерно соответствует среднему уровню для рассматриваемой совокупности стран. Например, средний показатель для стран – членов ОЭСР в выборке составил 19,7%, а для 28 стран – членов Евросоюза – 18,6%. Наибольшая доля СГУ

зафиксирована в скандинавских странах: Финляндии, Дании, Исландии, Швеции и Норвегии, где она достигала соответственно 28,4; 27,8; 26,6; 26,1 и 24,8% ВВП. Наименьшее значение доли СГУ было в таких странах, как Индия, Ирландия, Мексика, Германия и Республика Корея, где она составила соответственно 12,2; 12,2; 12,6; 14,3 и 14,3% ВВП.

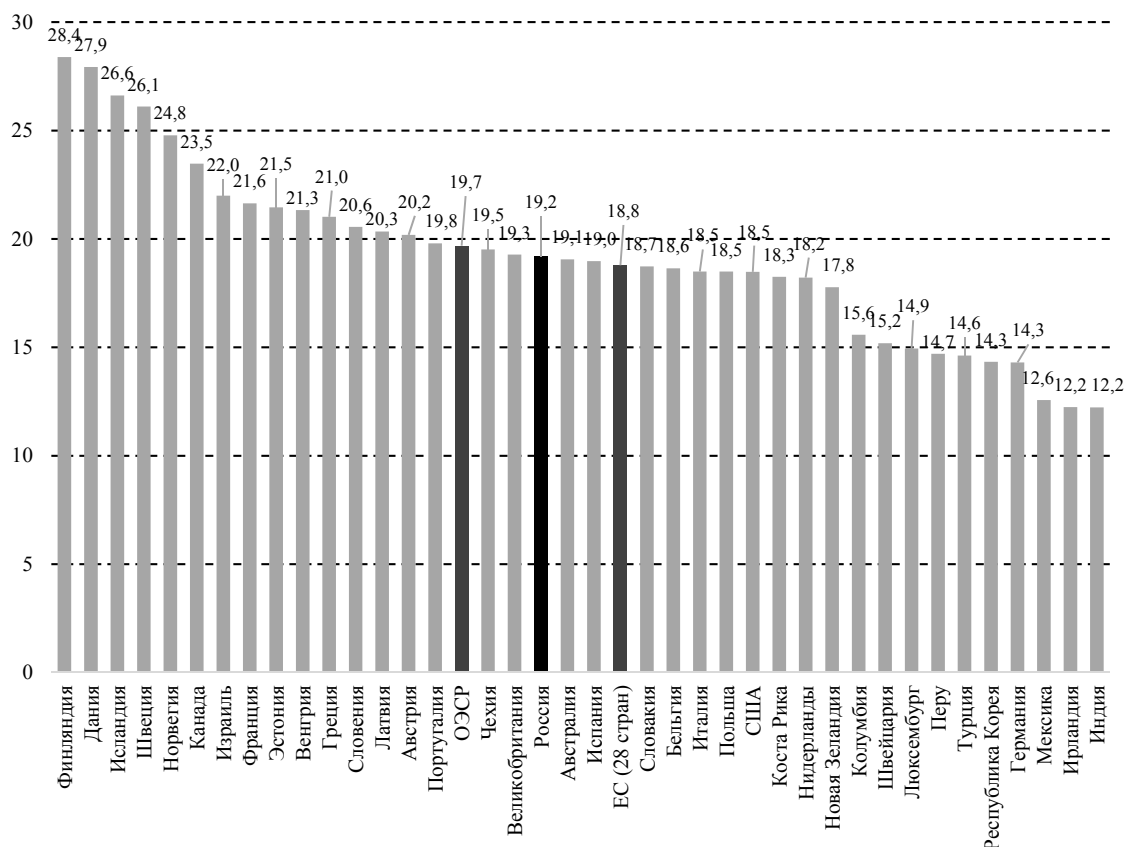


Рис. 27. Доля СГУ в ВВП разных стран
в 2015 г., %

Источник: рассчитано по данным ресурса OECD. Stat [<https://stats.oecd.org/>], Россия – по данным СНС Росстата [[URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_15/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_15/Main.htm)].

В табл. 15 и на рис. 27 приводятся данные о динамике доли СГУ в тех же 39 странах и в России за период с 2006 по 2015 г. В России доля СГУ в ВВП выросла с 16,9% в 2006 г. до 19,2% в 2016 г., или на 2,3 п.п. Среднеарифметическое по странам – членам ОЭСР за рассматриваемые 11 лет оставалось стабильным на уровне, примерно соответствующем 19,2% в 2006 г. или 19,7% в 2015 г. Среднее значение доли СГУ по 28 странам – членам Европейского Союза за тот же период времени изменилось с 18,4 до 18,8%. Таким образом, по данному критерию показатель России в 2015 г. достиг среднего уровня, характерного для стран мира с высоким уровнем доходов. Динамика доли СГУ в крупных развивающихся экономиках в 2006–2016 гг. была разнонаправленной. В Индии значение данного показателя снизилось с 19,5% в 2006 г. до 12,2% в 2016 г., в Польше – с 19,5 до 18,5% соответственно. И, наоборот, в Мексике вклад СГУ вырос с 10,6% в 2006 г.

до 12,6% в 2016 г., а в Южной Корее – с 13,7 до 14,3% соответственно. Таким образом, рост доли СГУ в ВВП России на 2,3 п.п. за рассматриваемый период времени был одним из самых быстрых среди исследуемой группы стран. По данному критерию российская экономика стала соответствовать уровню развитых экономик стран – членов ОЭСР.

Таблица 15

Доля СГУ в ВВП в разных странах в 2006–2015 гг., %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Австралия	17,7	17,6	17,9	18,4	18,1	18,3	18,4	18,2	18,4	19,1
Австрия	20,1	19,4	19,9	21,3	21,1	20,5	20,4	20,4	20,2	20,2
Бельгия	17,6	17,3	17,9	18,9	18,5	18,6	19,0	19,3	19,1	18,6
Канада	21,6	21,7	22,1	24,5	23,9	23,5	23,4	23,3	22,8	23,5
Чехия	20,8	20,0	20,1	21,5	21,3	20,7	20,3	20,6	20,0	19,5
Дания	26,2	26,2	27,0	30,1	29,6	28,8	28,8	28,4	28,2	27,9
Эстония	17,2	17,1	19,8	22,3	21,4	19,8	19,6	20,1	20,7	21,5
Финляндия	25,2	24,6	25,6	28,7	28,7	28,4	29,2	29,6	29,5	28,4
Франция	20,8	20,5	20,6	22,0	21,9	21,7	21,8	22,0	21,9	21,6
Германия	13,4	13,1	13,4	14,6	14,5	14,3	14,4	14,5	14,4	14,3
Греция	20,2	20,7	20,9	23,1	22,1	21,2	21,7	20,8	20,9	21,0
Венгрия	21,7	21,0	21,7	22,5	22,1	21,1	20,9	20,9	21,3	21,3
Исландия	26,6	25,9	26,5	27,7	27,7	27,6	27,7	27,3	27,2	26,6
Ирландия	16,3	16,8	18,6	20,1	19,0	18,3	17,5	16,8	15,9	12,2
Израиль	23,8	23,0	22,9	22,5	22,3	22,1	22,4	22,2	22,2	22,0
Италия	18,5	18,1	18,6	19,7	19,5	18,9	19,0	19,2	18,9	18,5
Южная Корея	13,7	13,8	14,4	14,7	13,9	13,9	14,1	14,3	14,4	14,3
Латвия	19,8	19,5	21,7	21,8	21,1	20,6	19,7	19,9	20,0	20,3
Люксембург	14,0	13,4	13,9	15,5	15,0	14,7	15,3	15,2	14,7	14,9
Мексика	10,6	10,6	10,9	12,1	11,7	11,6	11,9	12,3	12,3	12,6
Нидерланды	18,0	17,8	18,2	19,9	19,8	19,3	19,3	19,1	19,0	18,2
Новая Зеландия	17,8	17,6	18,8	18,9	18,7	18,6	18,4	17,9	17,8	17,8
Норвегия	19,6	20,1	19,7	22,9	22,7	22,2	22,1	22,5	23,3	24,8
Польша	19,5	19,1	19,5	19,4	19,8	18,7	18,5	18,6	18,8	18,5
Португалия	21,4	21,0	21,3	22,8	22,2	21,6	20,4	21,0	20,4	19,8
Словакия	17,3	15,8	15,5	18,2	17,7	17,6	17,4	17,8	18,2	18,7
Словения	19,5	18,3	19,1	21,1	22,0	22,5	22,4	21,7	20,8	20,6
Испания	16,5	17,1	18,1	19,6	19,7	19,8	19,3	19,3	19,1	19,0
Швеция	26,2	25,6	26,2	27,5	26,3	26,1	26,8	27,0	26,7	26,1
Швейцария	13,9	13,5	13,8	14,7	14,5	14,6	14,9	15,1	15,1	15,2
Турция				15,3	15,3	14,4	15,1	14,8	14,8	14,6
Великобритания	19,7	19,6	20,4	22,0	21,7	20,8	20,5	19,9	19,5	19,3
США	19,1	19,3	20,2	21,3	21,2	20,7	20,0	19,3	18,8	18,5
ОЭСР – средне-арифметич.	19,2	18,9	19,5	20,8	20,5	20,0	20,0	20,0	19,9	19,7
Европейский Союз (28 стран)	18,4	18,2	18,7	20,1	19,8	19,4	19,4	19,4	19,1	18,8
Бразилия					19,2	19,0	18,9	19,3	19,5	
Перу		11,6	11,6	13,4	12,6	12,1	12,8	13,4	14,2	14,7
Колумбия	14,0	13,9	14,0	14,9	15,0	13,8	14,3	15,1	15,2	15,6
Коста-Рика	13,7	13,4	14,2	16,4	17,4	17,7	17,8	18,4	18,2	18,3
Индия	19,5	18,2	16,6	16,2	15,9	14,4	12,2	11,8	11,4	12,2
ЮАР			22,5	24,1	24,5	24,4	24,7	24,8	24,9	
Россия	16,9	16,8	17,3	20,0	19,2	18,4	18,9	19,7	19,2	19,2

Источник: рассчитано по данным выборки ИПЭИ РАНХиГС.

Таким образом, наиболее адекватный индикатор вклада СГУ в ВВП рассчитывается на основе счета производства СНС.

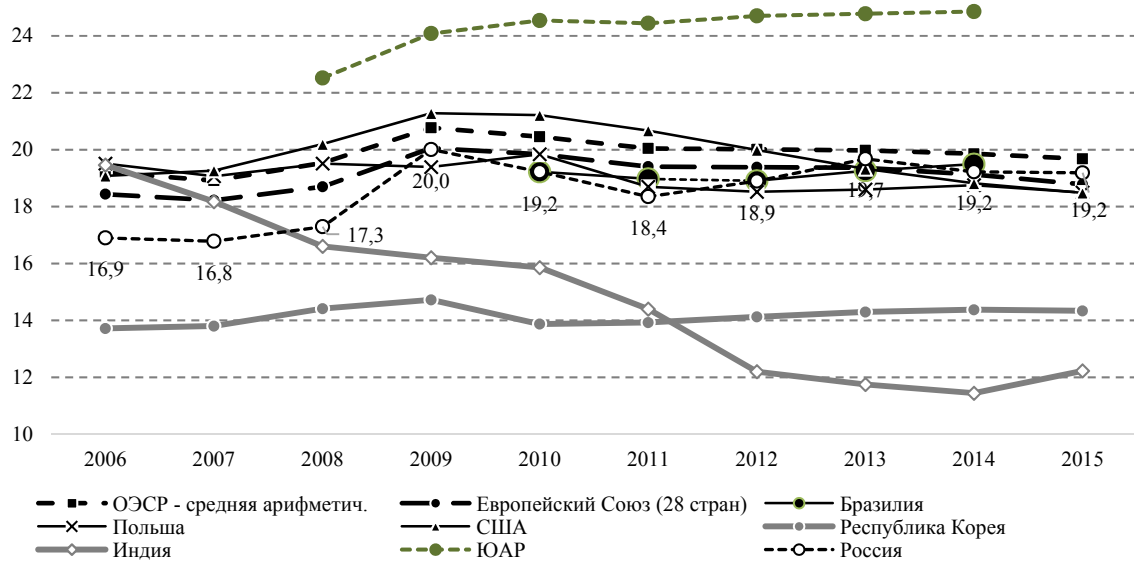


Рис. 28. Доля СГУ в ВВП в 2006–2015 гг., %

Источник: рассчитано на основании данных OECD Stat.

4.3.4. Сводная оценка государственного сектора экономики России

Сводная оценка доли государственного сектора в ВВП состоит из трех элементов: доли КГУ, доли СГУ и доли стоимости, создаваемой государственными унитарными предприятиями (ГУПами). Эти три составляющие показаны на рис. 29. Основной вклад в рост относительного размера государственного сектора вносили КГУ, их доля в ВВП по консервативной оценке выросла с 20,2% в 2006 г. до 25,3% в 2016 г. Доля СГУ за тот же период времени также повысилась с 16,9 до 19,2%. Доля ГУПов, наоборот, сократилась с 2,5 до 1,5%, что стало результатом политики государства, направленной на постепенное свертывание данной организационно-правовой формы, которая, как правило, неэффективна.

Более детализированная статистика вклада государства в ВВП и отдельных компонентов данного вклада приводится в Приложении 3.

Общая доля государственного сектора в ВВП, включая доли КГУ, ГУПов и СГУ, выросла с 39,6% в 2006 г. до 46,0% в 2016 г. (рис. 30). При этом в динамике данного показателя просматривается ряд закономерностей. Наиболее сильный рост доли государства в ВВП наблюдался после финансового кризиса 2008 г. – с 41,2% в 2008 г. до 51,8% в 2009 г., чему способствовало принятие государством мер по поддержке системно значимых и, прежде всего, крупных КГУ, а также быстрое восстановление цен на сырьевые ресурсы на внешних рынках. Сокращение доли государства с 50,6% ВВП в 2014 г. до 46,0% в 2016 г. было обусловлено уменьшением доли КГУ в ВВП из-за низких цен на сырьевые ресурсы и ослабления рубля. Все это показывает, что наиболее волатильным элементом вклада государства в ВВП является сектор КГУ, который в значительной мере транслирует шоки на внешних сырьевых рынках в размер ВВП.

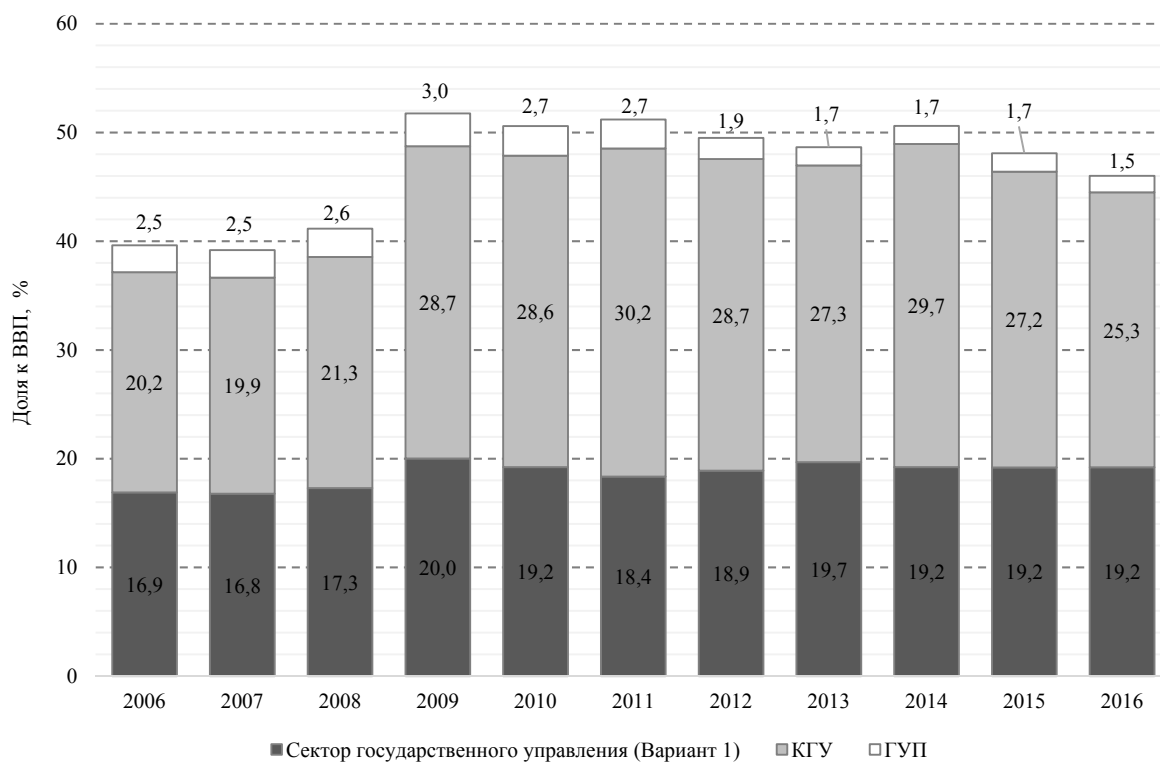


Рис. 29. Компоненты общей доли государственного сектора в ВВП России в 2006–2016 гг., %

Источник: рассчитано по данным выборки ИПЭИ РАНХиГС.

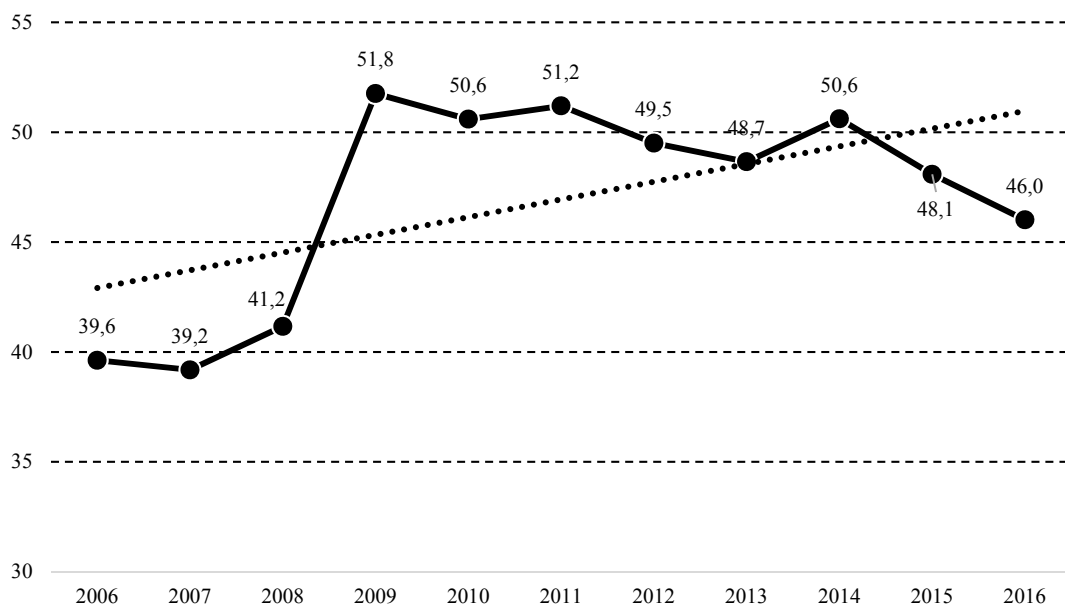


Рис. 30. Общая доля государственного сектора в ВВП России в 2006–2016 годах, %

Источник: рассчитано по данным выборки ИПЭИ РАНХиГС.

В ряде исследований доля государства в ВВП оценивается выше, чем следует из приведенных расчетов. По оценкам¹, опубликованным Федеральной антимонопольной службой (ФАС), совокупный вклад государства и государственных компаний в ВВП России в 2015 г. составлял около 70%, в то время как в 2005 г. эта доля не превышала 35%. При этом, к сожалению, ФАС не раскрывает методику своих расчетов. По расчетам МВФ², размер государственного сектора в России, включая бюджетные организации, по состоянию на 2012 г. оценивался в 68%, в том числе доля КГУ – около 28% и доля ГСУ – 40% ВВП.

Кроме того, полученные нами оценки вклада государства в ВВП оказались несколько выше оценки аналогичного показателя в 35% в 2010 г., приводимого ЕБРР³.

В Китае аналогичный показатель, по оценкам МВФ, составляет около 40%. В публикации МВФ⁴ утверждается, что в большинстве развивающихся стран доля частного сектора в ВВП составляет 60%, т.е. доля государственного сектора не превышает 40%. Если посмотреть на значение аналогичного показателя для России после кризиса 2008 г., достигавшего 51,8% в 2009 г. и 46,0% в 2016 г., то можно заметить, что он на 6–12 п.п. выше уровня, который считается типичным для стран с развивающимся рынком. При этом из-за непрозрачности компаний в оборонно-промышленном комплексе и в других непубличных сегментах экономики данный разрыв мог оказаться даже несколько выше.

Наблюдаемая в 2006–2016 гг. тенденция роста государственной доли в ВВП России вызывает тревогу. Следует отметить, что данный рост обеспечивается за счет повышения доли как КГУ, так и СГУ. К сожалению, отсутствие систематических данных о государственном секторе экономики в других странах не позволяет судить о том, насколько тенденция роста госсектора является типичной. Однако, как было показано выше, например, в Индии за последние годы наблюдалось сокращение доли не только государственного сектора (с 17,5% в 1993–1994 гг. до 13,1% в 2006–2007 гг.), но и СГУ (с 19,5% в 2006 г. до 12,2% в 2016 г.). В Китае за 20-летний период, закончившийся в 2015 г., доля КГУ в добавленной стоимости в промышленности сократилась с 40 до 16%.

Вместе с тем, представленная методика оценки вклада государства в ВВП не может рассматриваться как исчерпывающий инструмент оценки роли государства в экономике. Она скорее оценивает роль государства как непосредственного участника процесса создания новой стоимости. Но помимо этого государство может играть активную роль, например, в перераспределении первичных доходов разных институциональных секторов экономики или финансовых ресурсов в обществе, что необходимо принимать во внимание при комплексном исследовании прямого и косвенного влияния государства в экономической сфере.

¹ Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год. М.: Федеральная антимонопольная служба, 2016.

² Hughes R., Josefs T., Karolova V., Krivenkov V., Ljungman G. Russian Federation: Fiscal transparency evaluation // IMF Country Report. № 14/134. 2014.

³ По данным ЕБРР, доля госсектора российской экономики в ВВП возросла с 30% в 2005 г. до 35% в 2010 г. Эти данные весьма показательны с точки зрения динамики, однако применительно к масштабам госсектора России представляются заниженными (Crisis and Transition: The People's Perspective. Transition Report 2011. EBRD, 2011).

⁴ IMF Survey: IMF Facilitates Debate on Private Sector, Growth, Jobs in Mideast. IMF Survey. November 27, 2013. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar112713a>.

**Размеры капитализации, численность занятых и выручка
в российских КГУ за период 2006–2016 гг.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.1. Капитализация российского рынка акций, млрд руб.	25 482	32 740	11 017	23 091	28 975	24 551	24 657	25 256	22 838	28 733	37 748
1.2. Капитализация КГУ, млрд руб.	12 747	15 759	4444	12 082	13 283	11 544	11 851	11 759	10 435	10 596	18 366
1.3. Доля КГУ в капитализации, %	50,0	48,1	40,3	52,3	45,8	47,0	48,1	46,6	45,7	36,9	48,7
2.1. Число занятых в экономике, тыс. чел.	67 174	68 019	68 474	67 343	67 493	67 644	67 968	67 901	67 813	68 495	68 400
2.2. Число занятых в КГУ, тыс. чел.	1573	1755	2142	2557	2964	3085	3279	3920	4010	3672	3951
2.3. Доля КГУ в численности занятых, %	2,3	2,6	3,1	3,8	4,4	4,6	4,8	5,8	5,9	5,4	5,8
3.1. Выручка в экономике, млрд руб.	60 460	75 281	87 605	83 450	102 597	120 183	140 774	174 224	185 319	207 014	234 302
3.2. Выручка КГУ, млрд руб.	5564	6798	8463	10 898	13 360	16 488	18 342	21 607	25 035	25 586	26 933
3.3. Доля КГУ в выручке, %	9,2	9,0	9,7	13,1	13,0	13,7	13,0	12,4	13,5	12,4	11,5

Источник: рассчитано по выборке ИПЭИ РАНХиГС.

Оценка доли участия государства в экономике (за исключением сектора бюджетных учреждений)

Отрасль	Совокупная выручка крупнейших 10 000 компаний, млрд руб.	Совокупная выручка крупнейших 100 компаний, млрд руб.	Концентрация (доля выручки топ-100 компаний в выручке топ-10 000 компаний), %	Совокупная выручка контролируемых государством компаний, входящих в топ-100 крупнейших компаний по каждому сектору				Доля совокупной выручки контролируемых государством компаний (из числа входящих в топ-100) в совокупной выручке топ-100 компаний отрасли, %
				Компании под контролем РФ, млрд руб.	Компании под контролем субъектов РФ, млрд руб.	Компании под контролем муниципалитетов, млрд руб.	Всего госкомпаний млрд руб.	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Рыболовство	332	239	72	–	–	–	–	0,0
Лесоводство и лесозаготовка	224	107	48	0,4	2,5	–	2,9	2,7
Растениеводство и животноводство	2527	763	30	16,3	14,2	–	30,5	4,0
Добыча угля	870	830	95	5,2	–	–	5,2	0,6
Добыча сырой нефти и природного газа	26 760	22 819	85	16 978,3	–	–	16 978,3	74,4

Продолжение Приложения 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Добыча металлических руд	1109	999	90	1,5	–	–	1,5	0,2
Добыча прочих полезных ископаемых	546	442	81	195,3	0,5	0,7	196,6	44,4
Добыча полезных ископаемых – сервисные услуги	1292	1031	80	410,4	–	–	410,4	39,8
Производство продуктов питания	4931	2036	41	–	–	–	–	0,0
Производство напитков	787	637	81	8,5	13,8	–	22,4	3,5
Производство и продажа табачных изделий	1363	1362	100	–	–	–	–	0,0
Производство текстиля	197	120	61	1,4	–	–	1,4	1,2
Производство одежды	220	126	57	0,5	–	–	0,5	0,4
Кожевенное производство	74	60	81	0,3	–	–	0,3	0,5
Производство бумаги	517	394	76	–	–	–	–	0,0
Деревообработка	513	282	55	4,7	1,5	–	6,2	2,2
Полиграфия	291	159	55	4,5	0,6	–	5,1	3,2
Производство мебели	269	125	46	–	–	–	–	0,0
Производство нефтепродуктов	2941	2913	99	389,7	–	–	389,7	13,4
Химия	2410	1857	77	98,4	–	–	98,4	5,3
Производство резины и пластиков	1015	455	45	–	–	–	–	0,0
Фармацевтика (производство и продажа)	2339	1683	72	5,8	37,4	–	43,2	2,6
Производство цемента, стекла и пр. стройматериалов	1467	503	34	20,9	–	–	20,9	4,2
Металлургия	4655	4271	92	168,5	66,2	–	234,6	5,5
Производство металлоизделий	1316	459	35	17,1	–	–	17,1	3,7
Машиностроение, электроника, оптика, электрооборудование	4006	1803	45	1002,8	–	–	1002,8	55,6
Производство и продажа автотранспортных средств	2552	2328	91	334,0	–	–	334,0	14,3

Окончание Приложения 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Производство прочей готовой продукции	257	166	65	14,5	–	–	14,5	8,7
Ремонт и монтаж машин и оборудования	732	313	43	65,5	5,7	–	71,1	22,7
Обеспечение электрической энергией, газом, паром	7651	5044	66	3394,6	183,0	–	3577,6	70,9
Водоснабжение, водоотведение	402	246	61	–	106,6	71,9	178,5	72,6
Утилизация вторсырья, отходов и пр.	753	385	51	20,5	2,5	–	22,9	6,0
Строительство	10 118	2881	28	495,3	106,4	–	601,7	20,9
Торговля	31 122	8805	28	97,7	–	–	97,7	1,1
Транспорт и хранение	10 718	6731	63	5405,7	180,2	–	5585,9	83,0
Гостиничные услуги и общественное питание	1087	473	43	16,8	12,0	2,9	31,7	6,7
Информатизация и связь, медиа	3954	2447	62	547,9	7,9	–	555,8	22,7
Финансы и страхование	15 593	13 574	87	6348,8	–	–	6348,8	46,8
Коммерческая недвижимость	2593	550	21	53,5	21,6	12,6	87,8	15,9
Консультационные, юридические и пр. услуги, охрана	2708	447	17	34,1	3,9	–	38,0	8,5
Образование*	139	40	29	4,5	–	0,3	4,8	11,8
Здравоохранение*	591	191	32	8,3	13,6	–	22,0	11,5
Культура, искусство, спорт, лотереи*	286	148	52	3,3	1,8	–	5,1	3,5
Прочее**	5640	2034	36	100,4	–	–	100,4	4,9
ВСЕГО	159 866	93 279	58	36 276	782	88	37 146	39,8

*Без учета сектора бюджетных учреждений.

**Включая некорректные ОКВЭД, фактически относящиеся к иным группам.

Источник: рассчитано по данным СПАРК.

Приложение 3

Оценка доли государственного сектора в ВВП России в 2006–2016 гг.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Валовый внутренний продукт, млрд руб.	26 917	33 248	41 277	38 807	46 309	60 283	68 164	73 134	79 200	83 233	86 044
2. Сектор государственного управления											
2.1. Вариант 1 – расчет по счету производства в СНС ^а											
млрд руб.	4549	5580	7138	7765	8901	11 063	12 880	14 392	15 225	15 969	16 520 ^б
% к ВВП	16,9	16,8	17,3	20,0	19,2	18,4	18,9	19,7	19,2	19,2	19,2 ^б
2.2. Вариант 2 – расчет по методике МВФ ^в											
2.2. а. По доходам											
млрд руб.						24 937	31 152	34 867	59 718	36 400	37 479
% к ВВП						41,4	45,7	47,7	75,4	43,7	43,6
2.2. б. По расходам											
млрд руб.						19 730	27 286	29 984	33 174	34 661	34 909
% к ВВП						32,7	40,0	41,0	41,9	41,6	40,6
3. Вариант 3 – скорректированная методика МВФ ^г											
млрд руб.						10 109	11 151	13 529	34 477	11 635	10 622
% к ВВП						16,8	16,4	18,5	43,5	14,0	12,3
4. Добавленная стоимость КГУ по консервативной оценке											
млрд руб.	5450	6605	8773	11 149	13 266	18 194	19 539	19 954	23 538	22 632	21760
% к ВВП	20,2	19,9	21,3	28,7	28,6	30,2	28,7	27,3	29,7	27,2	25,3
5. Добавленная стоимость государственных унитарных предприятий ^д											
млрд руб.	665	841	1079	1172	1260	1604	1322	1235	1319	1409	1307
% к ВВП	2,5	2,5	2,6	3,0	2,7	2,7	1,9	1,7	1,7	1,7	1,5
6. Добавленная стоимость государственного сектора – всего ^е											
млрд руб.	10 664	13 026	16 989	20 085	23 428	30 861	33 741	35 581	40 082	40 018	39 587
% к ВВП	39,6	39,2	41,2	51,8	50,6	51,2	49,5	48,7	50,6	48,1	46,0

^а СНС – система национальных счетов.

^б Оценка за 2016 г.

^в Доля органов государственного управления оценивалась как общая сумма доходов и расходов Консолидированного финансового результата публично-правовых образований Российской Федерации, бюджетных и автономных учреждений за 2012 г., публикуемого Федеральным казначейством. Подробнее см.: Hughes R., Josephs T., Karolova V., Krivenkov V., Ljungman G. Russian Federation: Fiscal transparency evaluation // IMF Country Report. № 14/134. 2014. P. 15].

^г Рассчитано по данным Консолидированного финансового результата публично-правовых образований Российской Федерации, бюджетных и автономных учреждений, который с 2011 г. публикуется на сайте в сети Интернет Федерального казначейства. Включает данные расходов по оплате труда и начислениям на выплаты по оплате труда, прочие расходы и операционный результат до налогообложения.

^д Рассчитана по ГУП, чья выручка учитывается в системе СПАРК, с учетом среднего соотношения между выручкой и добавленной стоимостью по экономике. Не включает несколько крупных ГУП (например, Почту России и др.), чьи показатели учтены в выборке КГУ.

^е Оценка вклада сектора государственного управления в ВВП произведена по Методике 1 в настоящей таблице.

Источник: рассчитано по данным выборки ИПЭИ РАНХиГС.

4.4. Малое и среднее предпринимательство в экономике России¹

В течение 2016–2017 гг. были приняты ряд специальных нормативно-правовых актов, направленных на развитие сферы малого и среднего предпринимательства (МСП), включая «Стратегию развития МСП до 2030 г.»², создана Корпорация МСП³, во многих регионах закончено формирование базовой инфраструктуры поддержки. Создан Единый реестр субъектов МСП, позволяющий отслеживать ежемесячную динамику их базовых показателей.

В 2017 г. 77,9% всех организаций и индивидуальных предпринимателей (ИП) относились к субъектам МСП, при этом на конец 2016 г. доля субъектов МСП в среднесписочной численности занятых в стране составила 37,9%, а в общем обороте предприятий и организаций – 37,1%. Вклад МСП, включая ИП, в ВВП с 2011 по 2016 г. увеличился на 0,5 п.п. и составляет сейчас около 20%⁴.

Малое и среднее предпринимательство – весьма значимый сектор российской экономики. Однако, несмотря на имеющиеся положительные тенденции увеличения предпринимательской активности и роли сферы МСП в экономике в целом, этот сектор остается сравнительно слабо развитым по сравнению с другими странами.

4.4.1. Динамика основных показателей малого и среднего бизнеса

Основные показатели, используемые для анализа состояния и динамики развития сферы МСП в России, – это число субъектов МСП, занятость, оборот по размеру фирм, в отраслевом разрезе и по регионам России. Дополнительные параметры позволяют более точно проанализировать особенности малых и средних предприятий в России.

При составлении общей характеристики сферы МСП важно отметить, что для малых и средних предприятий в России характерен низкий уровень использования новых технологий: в России индекс новизны⁵ составляет 5,4%, что в 4 раза ниже, чем показатели в странах БРИКС, и в 7 раз ниже, чем в США. Также в России у большинства предпринимателей отсутствуют планы по расширению бизнеса, высока доля незарегистрированных предпринимателей, не поддающаяся точным оценкам, и высока доля вынужденных предпринимателей (31%)⁶.

Кроме того, в уровне развития сферы МСП в России сильны структурные и региональные диспропорции.

¹ Авторы раздела: В. Барина, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; С. Земцов, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; Ю. Царева, ИПЭИ РАНХиГС.

² Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 г., 2016. URL: <http://economy.gov.ru/mines/main>

³ Создана в 2015 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства» и Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

⁴ Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. 2017.

⁵ Индекс новизны продукта/интенсивности конкуренции ранних и устоявшихся предпринимателей. См.: Верховская О.Р. и др. Национальный отчет «Глобальный мониторинг предпринимательства. Россия 2016/2017» (Global Entrepreneurship Monitor, GEM). СПб.: Высшая школа менеджмента СПбГУ. С. 46. URL: http://gsom.spbu.ru/files/docs/gem_russia_2016-2017.pdf

⁶ Там же.

Динамика создания и ликвидации малых и средних предприятий

Данные Единого реестра по числу зарегистрированных предприятий (включая ИП) доступны с 1 августа 2016 г. По состоянию на осень 2017 г. в России осуществляли деятельность более 5,86 млн субъектов МСП (*рис. 31* и *табл. 16*), причем около 3,1 млн – это ИП ($\approx 53\%$). 95,1% общего числа субъектов МСП в России – это микропредприятия (почти 5,5 млн фирм), где в среднем заняты один-два работника. Малых предприятий в России – 265,9 тыс. (4,5%), а средних – 19,9 тыс. (0,3%).

Таблица 16

Структура сектора МСП по размеру предприятий и организационной форме на 10 ноября 2017 г.

Показатель	Всего	Микропредприятия	Малые предприятия	Средние предприятия
Юридические лица				
Число предприятий, ед.	2 756 724	2 498 152	238 893	19 679
Доля от общего числа субъектов МСП, %	47,024	42,613	4,075	0,336
Доля от числа юридических лиц, %	100	90,620	8,666	0,714
Индивидуальные предприниматели				
Число предприятий, ед.	3 105 636	3 079 056	26 446	134
Доля от общего числа субъектов МСП, %	52,976	52,522	0,451	0,002
Доля от числа ИП, %	100	99,144	0,852	0,004
Все субъекты МСП				
Число предприятий, ед.	5 862 360	5 577 208	265 339	19 813
Доля от общего числа субъектов МСП, %	100	95,136	4,526	0,338

Источник: Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства.

С августа 2016 г. по июль 2017 г. наблюдалась положительная динамика числа субъектов МСП (*рис. 31*). За этот период их число увеличилось на 11,6% – с 5,52 млн до 6,16 млн, т.е. примерно на 641 тыс. ед. При этом общее число зарегистрированных юридических лиц и ИП за этот же период практически не изменилось (сократилось на 0,02%). Но в августе 2017 г. произошло снижение численности субъектов МСП с 6,165 млн до 5,543 млн, т.е. более чем на 622 тыс., что почти обнулило предшествующий прирост. К ноябрю 2017 г. число субъектов МСП выросло по сравнению с ноябрем 2016 г. всего на 74 тыс. предприятий, т.е. менее чем на 1,3%. Разумеется, подобная динамика вызывает определенное недоверие. Данные Единого реестра наполняются новыми (существующими, но не учтенными ранее) субъектами, а исключение фирм, которые не осуществляют фактическую деятельность и не сдают отчетность, происходит лишь раз в год. Поэтому к данным Единого реестра относительно оперативного мониторинга изменения числа и занятости субъектов МСП нужно относиться осторожно.

Удельный вес субъектов МСП в общем числе зарегистрированных юридических лиц и ИП в России, по данным ФНС России¹, по состоянию на начало ноября 2017 г. составил 77,9% (*рис. 31*)². Максимального значения показатель достиг в июле 2017 г. – 80,3% всех

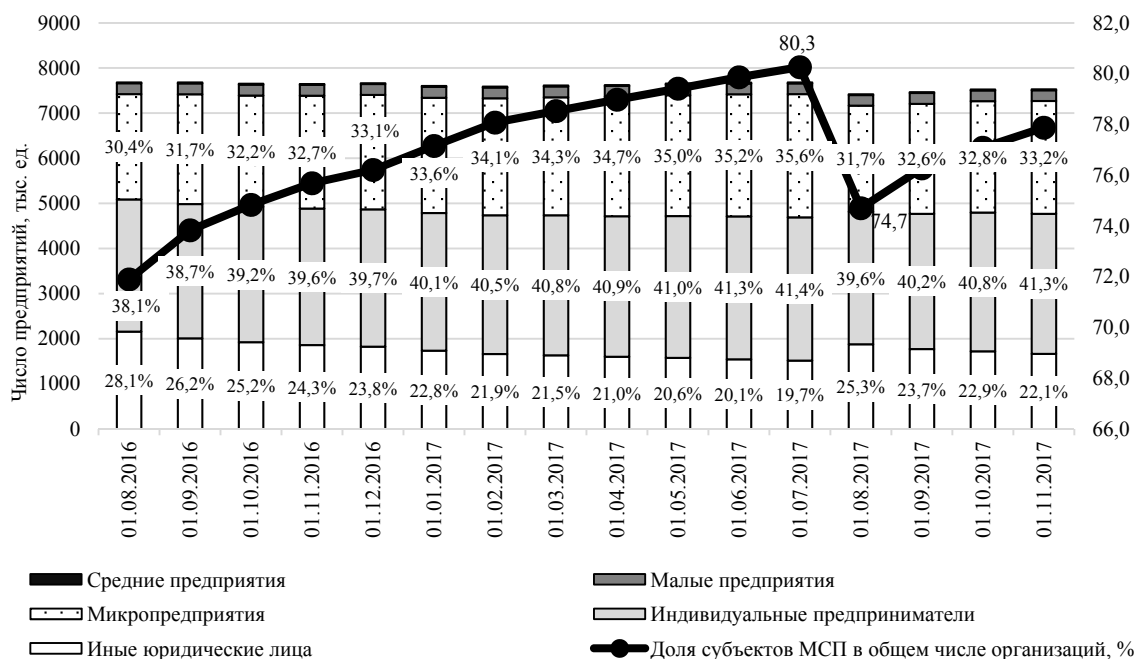
¹ Статистическая информация по государственной регистрации ФНС России. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/regstats/

² Отметим, что число ИП существенно различается в зависимости от источника данных. Росстат рассчитывает число ИП методом досчета: они выборочно обследуются, а затем данные экстраполируют на всю совокупность.

Единый реестр учитывает ИП, которые сдали одновременно всю отчетность – справку о численности занятых и отчетность в рамках используемого режима налогообложения.

ФНС в рамках ЕГРИП собирает сведения о ИП с безнадежной задолженностью и о тех, кто фактическую деятельность не осуществляет и отчетность не сдает.

предприятий и организаций относились к субъектам МСП, затем последовало уже упоминавшееся падение показателя в августе 2017 г. Падение числа иных организаций не наблюдалось, что косвенно свидетельствует о том, что снижение числа субъектов МСП было вызвано изменениями внутри Единого реестра и не отражает ситуацию с регистрацией хозяйствующих субъектов в экономике в целом.



Примечание. К иным юридическим лицам относятся юридические лица, запись о которых внесена в ЕГРЮЛ (кроме юридических лиц, прекративших свою деятельность), но которые не включены в Единый реестр субъектов МСП.

Рис. 31. Динамика и структура сферы МСП и иных юридических лиц по числу субъектов с 01.08.2016 по 01.11.2017, ед., %

Источник: Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <https://rmsp.nalog.ru/>; Статистическая информация по государственной регистрации ФНС России. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/regstats/

Принимая во внимание изменения в критериях отнесения к субъектам МСП, по данным выборочных обследований Росстата, можно с определенными оговорками проследить многолетнюю динамику структурных изменений сектора МСП по числу фирм с 2008 по 2016 г. (2010 и 2015 гг. не включены, так как Росстат проводил сплошное обследование МСП). Общее число субъектов МСП увеличилось на 30%: с 4,1 млн в 2008 г. до 5,3 млн в 2016 г., резкий рост на 17% наблюдается с 2014 по 2016 г.

С 2008 по 2016 г. происходили стабильный рост числа и доли микропредприятий в общем числе субъектов МСП (с 26% в 2008 г. до 49% в 2016 г.) и сокращение доли ИП с 67 до 48%. При этом общая доля микропредприятий и ИП в числе субъектов МСП стабильно превышала 90%, а в 2016 г. составила 96,7%, как показано на рис. 32. Число микропредприятий выросло с 1,87 млн в 2014 г. до 2,6 млн в 2016 г.

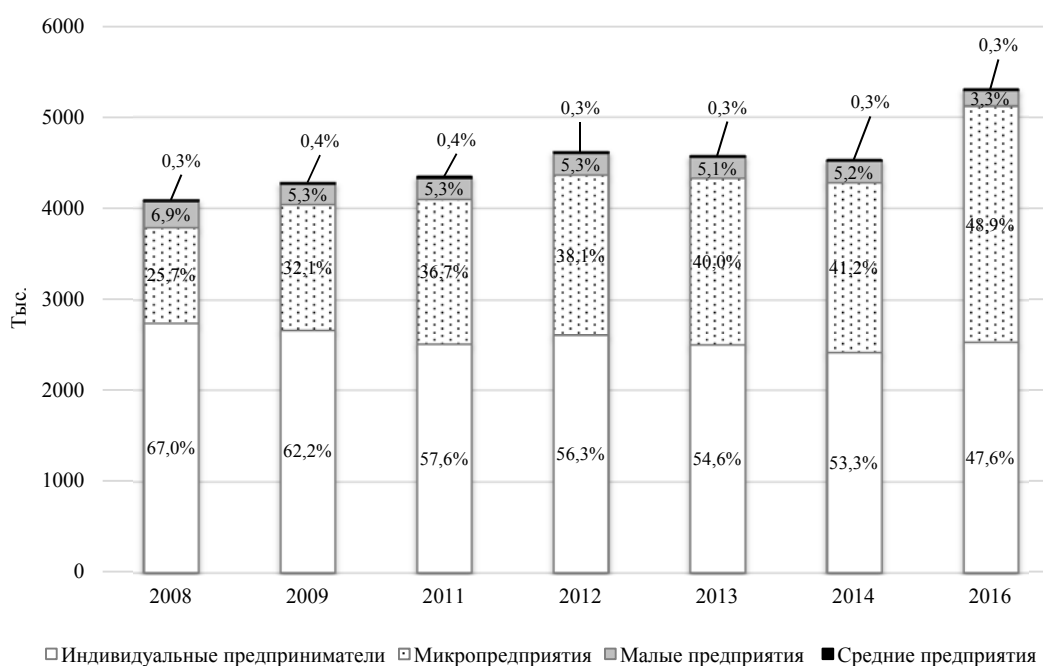


Рис. 32. Динамика и структура сектора МСП в 2008–2016 гг. по числу и доле предприятий различного размера, ед., %

Источники: Малое и среднее предпринимательство в России. Статистические сборники. Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359; для 2016 г. – Институциональные преобразования в экономике и количество крупных и средних предприятий и организаций. Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359

В отраслевой структуре МСП большую часть составляют торговые предприятия, их, по последним доступным данным Росстата, на конец 2016 г. насчитывалось 2,3 млн, т.е. 42,7% общего числа малых и средних фирм. Также популярными среди предприятий малого и среднего бизнеса являются такие виды деятельности, как операции с недвижимым имуществом (в них занято 18,3% общего числа предприятий), транспорт и связь (9,9%), строительство (8,1%) и обрабатывающие производства (7,1%).

Заметим, что в сфере МСП в зависимости от размера предприятия преобладающий вид деятельности различен. Так, среди малых предприятий (включая микропредприятия) 37% заняты в торговле, 22% – в сфере операций с недвижимым имуществом, 12% – в строительстве и 9% – в обрабатывающих производствах. Среди средних предприятий больше фирм, занятых в обработке (26%) и сельском хозяйстве (14,5%). Указанные отрасли требуют большего набора компетенций, а соответственно, большего минимально эффективного размера предприятия для поддержания конкурентоспособности на рынке. Торговой деятельностью было занято около 25% средних фирм и строительством – около 11%.

Распределение числа ИП по видам экономической деятельности также заметно отличается от распределения малых и средних предприятий. Так, почти половина ИП (48,8%) занимаются торговлей, 14,7% – операциями с недвижимым имуществом и 12,2% работают в сфере транспорта и связи, т.е. в отраслях с высокой оборачиваемостью капитала и низкой капиталовооруженностью. Также стоит отметить большое число ИП,

предоставляющих коммунальные и социальные услуги: 161,5 тыс., или 6,4% общего числа ИП. Чем больше размер предприятия, тем выше возможности фирмы для осуществления технологически сложной (обрабатывающая промышленность), капиталозатратной (добывающая промышленность) и рискованной (сельское хозяйство) деятельности.

Распределение малых и средних предприятий по субъектам Российской Федерации соответствует общей структуре расселения в России. Наибольшее число малых и средних предприятий, по данным Единого реестра субъектов МСП, сосредоточено в Центральном (30,6% общего числа МСП), Приволжском (18%), Южном (12%), Сибирском (11,7%) и Северо-Западном (11,5%) федеральных округах.

По общему числу юридических лиц и ИП, сведения о которых содержатся в Едином реестре субъектов малого и среднего предпринимательства, лидерами среди регионов России являются: г. Москва (768 618 субъектов МСП; 13,1% общего числа в России), г. Санкт-Петербург (347 355; 5,93%), Московская область (308 378; 5,26%), на них приходится почти четверть всех малых и средних предприятий в России. Среди других регионов, где много малых и средних предприятий, – Краснодарский край (276 966), Свердловская область (199 103), Ростовская область (173 380), Республика Татарстан (152 658), Новосибирская (143 366), Челябинская (142 267) и Нижегородская (130 187) области. Преимущественно это регионы, где расположены крупнейшие агломерации страны с развитой сферой услуг, в которой и представлено большинство субъектов МСП.

По доле субъектов МСП в общем числе организаций лидируют регионы с развитым аграрным сектором, в котором преимущественно регистрируются ИП, включающие крестьянско-фермерские хозяйства. Доля ИП в структуре МСП составляет более 75% также в наименее развитых регионах, где зарегистрированы многочисленные крестьянско-фермерские хозяйства, а институциональные условия ограничивают их рост до более крупных структур.

Доля юридических лиц в числе субъектов МСП выше 50% в регионах с крупнейшими агломерациями (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Новосибирская, Самарская, Свердловская, Нижегородская, Томская области, Татарстан). В них высока концентрация сферы услуг и промышленности, выше покупательная способность населения; их выгодное экономико-географическое положение (например, Ярославская, Тюменская области) предоставляет доступ к крупным зарубежным рынкам либо к крупнейшим российским рынкам. В этих регионах институциональные условия позволяют фирмам расти. Наибольшая доля средних компаний (выше 0,4%) зарегистрирована в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях – в наиболее экономически и технологически развитых регионах.

Занятость в секторе МСП

Предприятия сферы МСП предоставляют рабочие места более чем 19,1 млн работников (*табл. 17* и *рис. 33*), что составляет примерно 25% общего числа занятых в стране. По данным Единого реестра субъектов МСП, по состоянию на 10 ноября 2017 г. почти 10 млн человек заняты на микропредприятиях, 7 млн – на малых и 2 млн – на средних. Структура сектора МСП по численности занятых остается относительно стабильной, хотя доля микропредприятий выросла за последний год.

Таблица 17

Структура сектора МСП по числу занятых и организационной форме

По данным на 10 ноября 2017 г., чел.	Микропредприятия	Малые предприятия	Средние предприятия	Всего
Юридические лица	5 452 380	6 290 701	1 904 746	13 647 827
Занятые в ИП ¹	1 557 769	744 531	10 860	2 313 160
ИП ²	3 079 056	26 446	134	3 105 636
Всего	10 089 205	7 061 678	1 915 740	19 066 623
В % от общей численности занятых в субъектах МСП				
Юридические лица	28,6	32,99	9,99	71,58
Занятые в ИП	8,17	3,9	0,06	12,13
ИП	16,15	0,14	0	16,29
Всего	52,92	37,04	10,05	100
По данным на 10 декабря 2016 г., чел.	Микропредприятия	Малые предприятия	Средние предприятия	Всего
Юридические лица	4 986 416	6 565 522	1 936 627	13 488 565
Занятые в ИП	1 533 320	861 540	39 013	2 433 873
ИП	3 017 192	28 682	378	3 046 252
Всего	9 536 928	7 455 744	1 976 018	18 968 690
В % от общей численности занятых в субъектах МСП				
Юридические лица	26,29	34,61	10,21	71,11
Занятые в ИП	8,08	4,54	0,21	12,83
ИП	15,91	0,15	0	16,06
Всего	50,28	39,31	10,42	100

Источник: Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <https://ofd.nalog.ru/index.html>

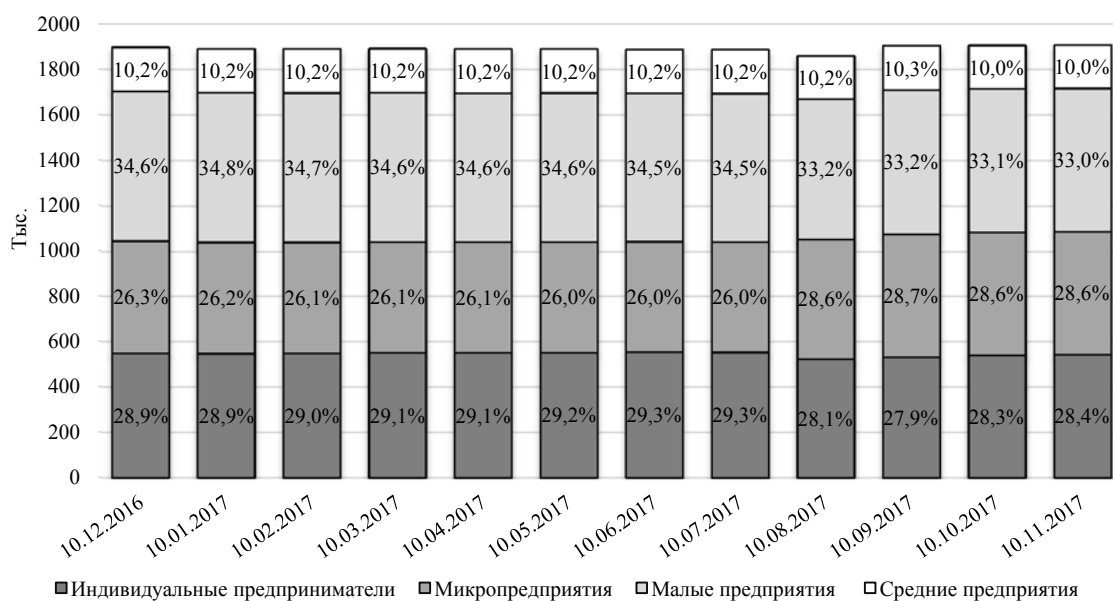


Рис. 33. Динамика занятых и структура сферы МСП по размеру предприятий и организационно-правовой форме

Источник: Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <https://ofd.nalog.ru/index.html>

¹ Показатель «Занятые в ИП» не включает число самих индивидуальных предпринимателей, учитываются только трудоустроенные там наемные работники.

² Фактически это показатель числа ИП, который мы используем, чтобы в статистике занятости учесть самих предпринимателей, создавших ИП.

Ежемесячные данные по занятости доступны в реестре начиная с 10 декабря 2016 г. В течение всех доступных периодов общая структура распределения занятых по микро-, макро- и средним предприятиям, как и общая численность занятых, приблизительно сохранялась, хотя в августе 2017 г. произошло резкое снижение числа занятых (которое, как было отмечено, мы относим к недостаткам измерения). По сравнению с 10 декабря 2016 г. на 10 ноября 2017 г. общая численность занятых в секторе МСП, по данным реестра, выросла на 97,9 тыс. человек.

Отметим, что данные ежегодных выборочных обследований Росстата показывают снижение среднесписочной численности занятых в сфере МСП и ее доли (рис. 34).

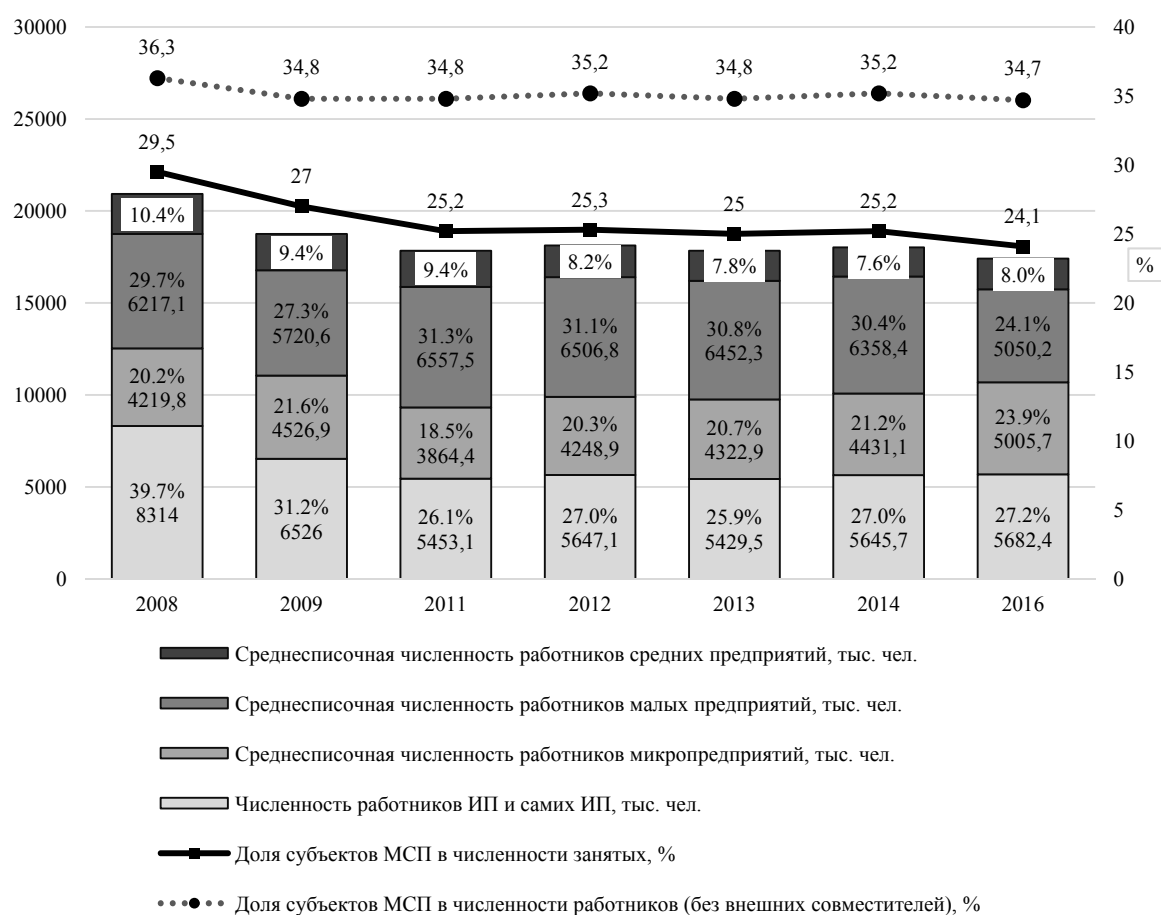


Рис. 34. Динамика среднесписочной численности занятых в секторе МСП

Источники: Малое и среднее предпринимательство в России. Статистические сборники. Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359; Институциональные преобразования в экономике и количество крупных и средних предприятий и организаций. Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359

Регионы – лидеры по числу занятых в субъектах МСП: г. Москва (12,5% среднесписочной численности занятых в субъектах МСП в России; 47,4% среднесписочной численности работников организаций и ИП в регионе), г. Санкт-Петербург (соответственно

6,3 и 54,3%), Московская область (5,2 и 42,1%), Краснодарский край (4 и 43,8%), Свердловская область (3,3 и 38,5%).

Доля занятых в индивидуальном предпринимательстве в структуре субъектов МСП превышает 50% в слаборазвитых регионах (Республика Тыва, Чеченская Республика, Республика Калмыкия, Республика Крым), а наименьшая доля – менее 20% – в регионах с высоким уровнем развития (Самарская область, г. Санкт-Петербург и г. Москва).

Оборот и производительность труда

Оборот малых и средних предприятий (без ИП) в 2016 г. составил 46,4 трлн руб., а общая выручка ИП – 12,4 трлн руб., т.е. в сумме по сектору МСП – 58,8 трлн руб. Оборот по полному кругу организаций¹ в сумме за 12 месяцев 2016 г. составил 146 трлн руб. Таким образом, на сектор МСП (без ИП) приходится около 31,8% оборота всех фирм. Оборот сферы МСП вырос на 15,5% с учетом инфляции за период с 2014 по 2016 г.².

Вклад торговых предприятий в общий оборот субъектов МСП в 2016 г. составил 59,3% (см. рис. 35).



Рис. 35. Доля различных видов экономической деятельности в обороте субъектов МСП (включая ИП) в 2016 г., %

Источник: Институциональные преобразования в экономике. Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/#

¹ Институциональные преобразования в экономике. Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/#

² Малое и среднее предпринимательство в России. Сборник. Росстат, 2017. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359

Определяющий вклад в суммарную выручку ИП – 75,8% общей выручки – вносят торговые предприятия. На втором месте операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (8,4%), на третьем – транспорт и связь (4%)¹.

При этом доля средних фирм в обороте не превышает 13%, хотя за рубежом она существенно выше. Самая большая доля средних фирм в обрабатывающих производствах и в сельском хозяйстве.

В разбивке по кодам Общего классификатора видов экономической деятельности, принятого в 2017 г. (ОКВЭД 2), на торговлю и услуги приходится более 54% всего объема выпуска субъектов МСП, на обрабатывающую промышленность – около 28,5%.

Более 50% оборота фирм сферы МСП приходится на 10 регионов: г. Москва (11,2 трлн руб.; 19,5% общероссийского объема); г. Санкт-Петербург (4 трлн руб.; 6,9%); Московская область (2,3 трлн руб.; 4%); Свердловская область (2 трлн руб.; 3,5%); Краснодарский край (2 трлн руб.; 3,5%); Ростовская область (1,7 трлн руб.; 3%); Республика Татарстан (1,7 трлн руб.; 3%); Челябинская область (1,3 трлн руб.; 2,2%); Республика Башкортостан (1,2 трлн руб.; 2,1%); Нижегородская область (1,2 трлн руб.; 2,1%).

Производительность труда, условно подсчитанная как отношение оборота к численности занятых, по всей сфере МСП с 2008 по 2016 г. увеличилась на 18% с учетом инфляции², при этом максимальные значения характерны для средних предприятий (4,5 млн руб./чел.), что значительно превышает как производительность труда, характерную для ИП (1,5 млн руб./чел.), так и среднюю для МСП производительность (2,95 млн руб./чел.)³.

Основные характеристики сферы МСП за 2 последних года сгруппированы в *табл. 18*.

Таблица 18

**Основные характеристики сферы МСП
в 2016–2017 гг.**

Данные Росстата на 2016 г.					
	Индивидуальные предприниматели	Микропредприятия	Малые предприятия	Средние предприятия	Всего по субъектам МСП
1	2	3	4	5	6
Число предприятий, ед.	2 523 575	2 597 646	172 916	13 315	5 307 452
Занятость, тыс. чел.	8 206,0	5 005,7	5 050,2	1 676,6	19 938,44
Средняя численность работников одного предприятия, чел.	3,3	1,9	29,2	125,9	3,8
Оборот, млрд руб.	12 369,2	20 138,8	18 738,2	7 586,2	58 832,33
Производительность, млн руб./чел.	1,5	4,0	3,7	4,5	3,0
Удельный вес показателя в зависимости от размера предприятий, %					
По числу предприятий	47,55	48,94	3,26	0,25	100,00
По численности занятых	41,16	25,11	25,33	8,41	100,00
По величине оборота	21,02	34,23	31,85	12,89	100,00
Доля сектора МСП в ВВП					19,9
Данные Единого реестра субъектов МСП на 10 ноября 2017 г.					
Число предприятий	3 105 636	2 498 152	238 893	19 679	5 862 360
Среднесписочная занятость, тыс. чел.	5 418,8	5 452,4	6 290,7	1 904,7	19 066,6

¹ Выручка ИП по видам экономической деятельности в 2016 г. Институциональные преобразования в экономике. Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/#

² Рассчитано авторами по данным Росстата.

³ Рассчитано авторами по данным Росстата URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/#

Окончание таблицы 18

1	2	3	4	5	6
Средняя численность работников одного предприятия, чел.	1,7	2,2	26,3	96,8	3,3
Количество субъектов МСП (включая ИП) в расчете на 1 тыс. чел.					39,9
Количество созданных в отчетном периоде МСП на 1 тыс. действующих МСП на дату окончания отчетного периода					102,0
Производство товаров и услуг, млрд руб.	761	1665	909	262	3 597
Производительность, млн руб./чел.	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2
Удельный вес показателя в зависимости от размера предприятий, %					
По числу предприятий	52,98	42,61	4,08	0,34	100,00
По среднесписочной занятости	28,42	28,60	32,99	9,99	100,00
По объему производства товаров и услуг	21,16	46,29	25,27	7,28	100,00

Источники: Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <https://ofd.nalog.ru/index.html>; Институциональные преобразования в экономике и количество крупных и средних предприятий и организаций. Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359

4.4.2. Меры поддержки малого и среднего бизнеса в России

Системная политика в отношении МСП должна обеспечивать постоянную поддержку на всех стадиях развития фирмы, помогая ей выжить и расширяться от микро- до малой, от малой до средней. В самом общем виде схема применяемых в России мер приведена на рис. 36.



Рис. 36. Система поддержки малых и средних предприятий в России, 2017 г.

Источник: составлено авторами.

В 2016 г. Корпорация МСП, МСП Банк и региональные гарантийные организации предоставили более 10 тыс. гарантий субъектам МСП, что позволило им привлечь более 172 млрд руб. За первые 8 месяцев 2017 г. размер привлеченных средств составил 129 млрд руб.

В 2016 г. объем закупок у субъектов МСП составил 1,511 трлн руб. Целевой показатель для 2017 г. равен 1,6 трлн руб. (или 2 трлн руб. с учетом расширения перечня заказчиков), при этом за первые 8 месяцев 2017 г. объем закупок у субъектов МСП уже достиг 1,192 трлн руб. Число закупочных позиций у субъектов МСП было увеличено до 150 тыс. ед.

В ходе деятельности АО «Корпорация МСП» был создан бизнес-навигатор МСП¹. Благодаря бесплатному доступу к нему предприниматели могут определиться с направлением деятельности и составить примерный бизнес-план, узнать о кредитах и гарантиях, доступных мерах поддержки малых и средних предприятий, выбрать помещение для аренды или узнать о конкурсах государственных закупок, разместить объявление о своем бизнесе или получить доступ к информационным и аналитическим материалам. Наполнение бизнес-навигатора актуально для 171 города России с населением более 100 тыс. человек, на портале уже зарегистрировано более 220 тыс. компаний. С 2016 г. действуют две обучающие программы АО «Корпорация МСП»: «Азбука предпринимателя» (о создании бизнеса) и «Школа предпринимательства» (о развитии бизнеса).

В регионах России внедряется целевая модель «Поддержка малого и среднего предпринимательства»². По данным Минэкономразвития России на июль 2017 г., средний процент выполнения по всем 46 показателям целевой модели составил 60%³.

Минэкономразвития России и «Деловая среда» совместно развивают первую Всероссийскую образовательную платформу знаний и сервисов для бизнеса.

В 2016 г. был открыт 541 МФЦ для бизнеса в разных субъектах РФ⁴. Реализуется приоритетный проект «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»⁵, ключевая цель которого заключается в обеспечении занятости порядка 1,2 млн человек у субъектов индивидуального и малого предпринимательства (ИМП) и в оказании поддержки 336 тыс. субъектам ИМП. Поддержка также реализуется через АО «МСП Банк», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и Минсельхоз России.

С 2005 г. в России реализуется программа государственной поддержки малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России⁶, которая использует механизмы прямого действия (например, безвозмездные субсидии начинающему предпринимателю

¹ Сайт портала «Бизнес-навигатора МСП». URL: <https://smbn.ru/msp/main.htm>

² Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2017 № 147-р «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации». URL: <http://government.ru/docs/all/105437/>

³ Министерство экономического развития Российской Федерации. «Регионы расширяют поддержку МСП». URL: <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depmb/2017110802>

⁴ <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depmb/2016191205>

⁵ Паспорт проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: <http://smb.gov.ru/mediacenter/businessnews/?action=show&id=17791>

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 года № 1605 «О предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства».

в размере до 500 тыс. руб., субсидирование лизинговых платежей на модернизацию производства, субсидии социальным предпринимателям, молодым предпринимателям и др.), а также косвенные меры поддержки, предполагающие создание объектов инфраструктуры для малых и средних предприятий, – консультационной, финансовой, имущественной, инновационной, экспортной. Объем финансирования программы снижаются: в 2017 г. было выделено 7,5 млрд руб., на 2018 г. запланировано 5 млрд руб. (рис. 37).

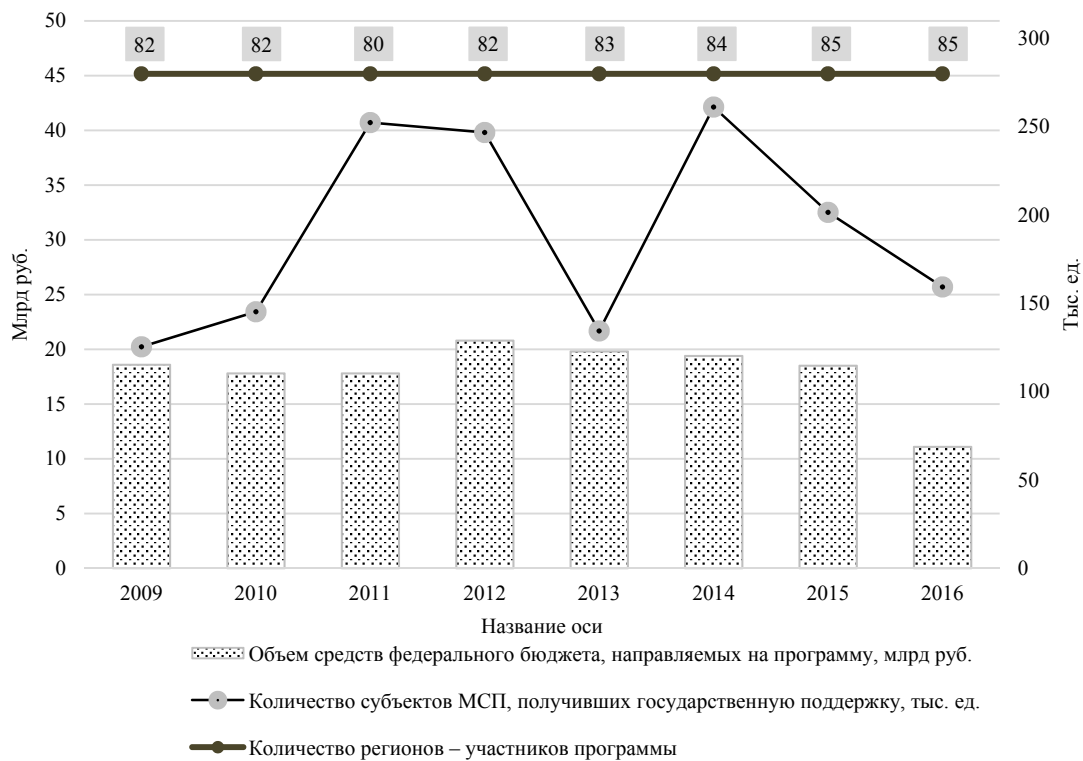


Рис. 37. Показатели федеральной программы поддержки МСП в России за 2009–2016 гг.

Источник: Минэкономразвития России.

С 2017 г. программа реализуется в рамках сервисной модели, т.е. путем предоставления малым и средним предприятиям услуг с помощью специализированных объектов инфраструктуры поддержки предпринимательства. По итогам 2016 г. в субъектах РФ работало 330 объектов инфраструктуры поддержки предпринимательства. На рис. 38 представлена инфраструктура поддержки МСП в регионах России в 2017 г.

По данным Минэкономразвития России¹, за 2016 г. государственную поддержку получили более 167 тыс. фирм сферы МСП, создано 39 509 новых рабочих мест и сохранено 303 800 рабочих мест. Образование региональных экспортных центров способствовало увеличению числа фирм – с 10,6 тыс. в 2014 г. до 30,1 тыс. в 2017 г., т.е. в 2,8 раза².

¹ Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. Минэкономразвития России, 2017.

² См. там же.

Объем кредитования субъектов МСП, включая ИП, за первые 9 месяцев 2017 г. вырос на 12,7% по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. Применение механизмов гарантий и поручительств субъектам МСП позволило увеличить объем их кредитования в 2 раза в 2016 г. по сравнению с 2015 г.¹. Удалось снизить средневзвешенную ставку по рублевым кредитам до 1 года, выдаваемым малым и средним предприятиям: в июле 2017 г. она составляла 13,3%, что выше ставки в целом по рынку (10,44%), однако ниже аналогичного показателя средневзвешенной ставки в марте 2015 г. (19,12%). Это связано в том числе с реализацией «Программы 674» по субсидированию процентных ставок по банковским кредитам (соглашения с ПАО «Сбербанк», Банк ВТБ, АО «Россельхозбанк») по льготной ставке: средним фирмам – 9,6% годовых, малым – 10,6%.



Рис. 38. Инфраструктура поддержки МСП в регионах России в 2017 г.

Источник: расчеты авторов по данным Минэкономразвития России.

Помимо реализации программ и других форм поддержки МСП, важным направлением политики стимулирования предпринимательства является создание благоприятных условий ведения бизнеса, включая снижение административной нагрузки на бизнес. Российская Федерация за последние несколько лет существенно поднялась в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса»: со 124-го места в 2010 г., 62-го места в 2015 г. до 40-го в 2017 г. Число дней для регистрации нового бизнеса сократилось с 29 в 2008 г. до 9,8 в 2016 г., т.е. почти в 3 раза, а число процедур, необходимых для регистрации фирмы,

¹ АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства». 2017.

уменьшилось с 8 до 4, т.е. в 2 раза¹. При этом улучшился инвестиционный климат в регионах России: средний индекс Национального рейтинга состояния инвестиционного климата² увеличился на 5,3 балла с 2016 по 2017 г. Рейтинг отразил повышение доли государственных закупок у представителей малого и среднего предпринимательства, уменьшение сроков и количества процедур для регистрации права собственности на недвижимое имущество, для получения разрешений на строительство.

С 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г. действует мораторий на плановые проверки отдельных надзорных органов для малых предприятий, не осуществляющих деятельность в социальной сфере, а также в сферах здравоохранения, образования, теплоснабжения и электроэнергетики³. Реализуется приоритетная программа «Реформа контрольно-надзорной деятельности», которая направлена в том числе на снижение нагрузки на бизнес. На данный момент ее реализация позволила сократить на 22% число плановых проверок, проводимых пилотными для реализации приоритетной программы ведомствами.

По данным Минэкономразвития России, с 2015 по 2016 г. число внеплановых проверок сократилось на 15%⁴. Впрочем, по опросам бизнеса (РАНХиГС)⁵, около 50% респондентов считают, что интенсивность контрольно-надзорной деятельности за последние 5 лет не изменилась, 55,6% респондентов отмечают, что контрольно-надзорная деятельность создает административные барьеры для деятельности предприятий.

С 4 июля 2016 г. расширено применение предупреждений для МСП: Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ административный штраф за впервые совершенное правонарушение был заменен на предупреждение при условии, что охраняемым законом ценностям не было причинено вреда. В результате число решений о привлечении субъектов МСП к административной ответственности в 1-м полугодии 2017 г. снизилось на 17%, число предупреждений при этом выросло на 52,8%, а число административных штрафов удалось сократить на 23,3%⁶.

Приняты некоторые меры налогового стимулирования развития малых и средних предприятий.

1. Смягчены критерии для применения упрощенной системы налогообложения:

- с 1 января 2017 г. максимальный размер дохода, располагая которым налогоплательщик может продолжать пользоваться упрощенной системой налогообложения, был

¹ Базанова Е., Папченкова М. В новом рейтинге Doing Business Россия одновременно поднялась и упала на 40-е место // Ведомости. 2016.

² Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. 2017.

³ Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. 2017.

⁴ См. там же.

⁵ Оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов, Предварительные результаты комплексной оценки результативности и эффективности наиболее массовых видов государственного надзора. 2017. URL: <http://www.ranepa.ru/images/News/2017-09/12-09-2017-ipei-seminar-pres2.pdf>, <http://ipei.ranepa.ru/konferencii-ctgu/920-anons-seminara-otsenka-rezultativnosti-i-effektivnosti-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-na-primere-naibolee-massovykh-vidov-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora>

⁶ Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы. 2017.

увеличен с 60 млн¹ до 150 млн руб.² (индексация величины предельного дохода на коэффициент-дефлятор до 1 января 2020 г. производиться не будет³);

- с 1 января 2017 г. увеличен порог дохода предприятия за 9 месяцев, позволяющий ему перейти на упрощенную систему налогообложения, с 45 млн руб.⁴ до 112,5 млн руб.⁵ (индексация величины предельного дохода на коэффициент-дефлятор до 1 января 2020 г. производиться не будет⁶);
- с 1 января 2017 г. увеличен допустимый размер стоимости основных средств для применения УСН (упрощенная система налогообложения) со 100 до 150 млн руб.⁷.

2. Продлена возможность применения единого налога на вмененный доход (ЕНВД) до 1 января 2021 г.⁸.

Вместе с тем в 2018 г. ожидается повышение ЕНВД⁹ на 3,9% в соответствии с прогнозируемой инфляцией, что негативно скажется прежде всего на микробизнесе в сфере торговли и услуг.

3. Продолжают действовать налоговые каникулы, введенные на срок с 1 января 2015 г. по 1 января 2021 г.: впервые зарегистрированный ИП, применяющий УСН или ПСН

¹ Данная величина подлежала ежегодной индексации на соответствующий коэффициент-дефлятор. Так, в 2016 г. максимальный размер дохода, располагая которым налогоплательщик мог продолжать пользоваться упрощенной системой налогообложения, составлял 79,74 млн руб.

² Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» вносит изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ст. 346.13 «Порядок и условия начала и прекращения применения упрощенной системы налогообложения», п. 4).

³ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ (ред. от 14 ноября 2017 г.) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование».

⁴ Данная величина подлежала ежегодной индексации на соответствующий коэффициент-дефлятор. Так, в 2016 г. максимальный размер дохода за 9 месяцев, позволяющий предприятию перейти на упрощенную систему налогообложения, составлял 51,615 млн руб.

⁵ Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» вносит изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ст. 346.12 «Налогоплательщики», п. 2).

⁶ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ (ред. от 14 ноября 2017 г.) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование».

⁷ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ (ред. от 14 ноября 2017 г.) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» вносит изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ст. 346.12 «Налогоплательщики», п. 16).

⁸ Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 178-ФЗ «О внесении изменений в статью 346.32 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», ст. 2.

⁹ РБК. 2017. URL: <https://www.rbc.ru/economics/12/10/2017/59df6db49a7947d4d4c745d1>

(патентная система налогообложения), освобождается от уплаты налогов в течение первых двух лет работы¹.

4. Самозанятые граждане без привлечения наемных работников, оказывающие услуги по репетиторству, уборке жилых помещений и ведению домашнего хозяйства, а также по присмотру и уходу за детьми и лицами, нуждающимися в постороннем уходе, и уведомившие налоговый орган об осуществлении деятельности по оказанию услуг физическому лицу, освобождаются от уплаты НДФЛ в 2017 и 2018 гг.².

4.5. Инвестиции в основной капитал³

4.5.1. Инвестиционные ресурсы

Макроэкономический аспект инвестиционной модели определяется динамикой и структурой основных индикаторов реального сектора и денежно-финансового рынка, а также характеристиками воспроизводства и использования основных факторов производства в целом по экономике, а также по видам экономической деятельности. Это позволяет не только оценить инвестиционный потенциал экономики с точки зрения мобилизации внутренних резервов развития, но и выявить ограничения и возможности повышения инвестиционной привлекательности для российского и иностранного капитала. Другим аспектом инвестиционной модели являются институциональная среда, нормы и правила регулирования инвестиционной деятельности, уровень развития финансово-кредитной системы, риски, связанные с изменением социально-политических, экономических, инфраструктурных и организационно-управленческих факторов. Инвестиционная модель как сложная система включает и третий аспект: механизмы взаимодействия различных субъектов инвестиционного процесса (государственный сектор, корпоративный сектор, домашние хозяйства, иностранные инвесторы) и процесс принятия инвестиционных решений хозяйствующими субъектами. Следует также учитывать особенности инвестиционной модели в зависимости от временного интервала. В краткосрочном плане экономический рост может определяться системой некапиталоемких факторов развития, в частности снижением инфляции, издержек, закрытием неэффективных производств. В среднесрочном и долгосрочном периоде роль инвестиций существенно возрастает, что связано с необходимостью решения глубоких структурных проблем модернизации производства и повышения конкурентоспособности экономики.

Развитие инвестиционно-строительной сферы в 2017 г. определялось неустойчивостью макроэкономической ситуации на протяжении достаточно длительного периода (2013–2016 гг.), что связано как с влиянием накопленных за этот период проблем с воспроизводством основного капитала, так и с конъюнктурными факторами. Восстановление притока инвестиций в основной капитал в 2010 г. на докризисном уровне и опережающий рост инвестиционного спроса относительно динамики ВВП в 2011–2012 гг. не сопровождались повышением отдачи на единицу капитальных средств и труда, а также

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 477-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» не устанавливает налоговые каникулы на всей территории РФ, а только дает право субъектам РФ вводить их у себя самостоятельно. Тем не менее многие регионы ввели на своей территории нулевое налогообложение для новых предпринимателей. Перечень таких регионов по состоянию на 1 марта 2017 г. приведен на сайте Минфина России. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=117728

² П. 70 ст. 217 НК РФ в ред. Федерального закона от 30 ноября 2016 г. № 401-ФЗ.

³ Автор раздела: О. Изряднова, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС.

значимыми изменениями структуры инвестиций в основной капитал по источникам финансирования и по видам деятельности, что и привело к консервации структурных диспропорций и торможению динамики. Инвестиционный кризис 2013–2016 гг. принял затяжной характер, течение которого обострялось изменениями в уровне доступности ресурсов на мировом рынке капитала, структурой формирования ресурсов валового национального сбережения, характером движения капитальных товаров и инвестиций в условиях санкций, снижением активности российских и иностранных инвесторов на внутреннем рынке. Следует отметить, что в острой фазе инвестиционного кризиса (IV квартал 2014 г. – IV квартал 2015 г.) снижение деловой активности определялось резким повышением как ключевой ставки, так и цен на продукцию инвестиционного назначения. Динамика инвестиционной деятельности в 2016 г. была неоднородной, что связано с влиянием факторов адаптации экономики к изменившимся макроэкономическим условиям и доступу на мировой рынок капитала. С IV квартала 2016 г. стала прослеживаться тенденция к росту инвестиционного спроса как следствие приспособления строительно-инвестиционного комплекса к функционированию в условиях санкций.

Кроме того, в 2016 г. снижение процентных ставок до 10,5% (14.06) и 10,0% (19.09) позволило инвестиционно-строительному комплексу снизить глубину спада, а в IV квартале – восстановить, хотя и незначительный, рост инвестиций в основной капитал.

В 2017 г. тренд последних четырех лет изменился: инвестиции в основной капитал росли темпами, опережающими динамику ВВП и конечное потребление домашних хозяйств. При устойчиво положительной квартальной динамике прирост инвестиций в основной капитал в 2017 г. составил 4,4%, ВВП – 1,5% относительно предыдущего года (рис. 39).

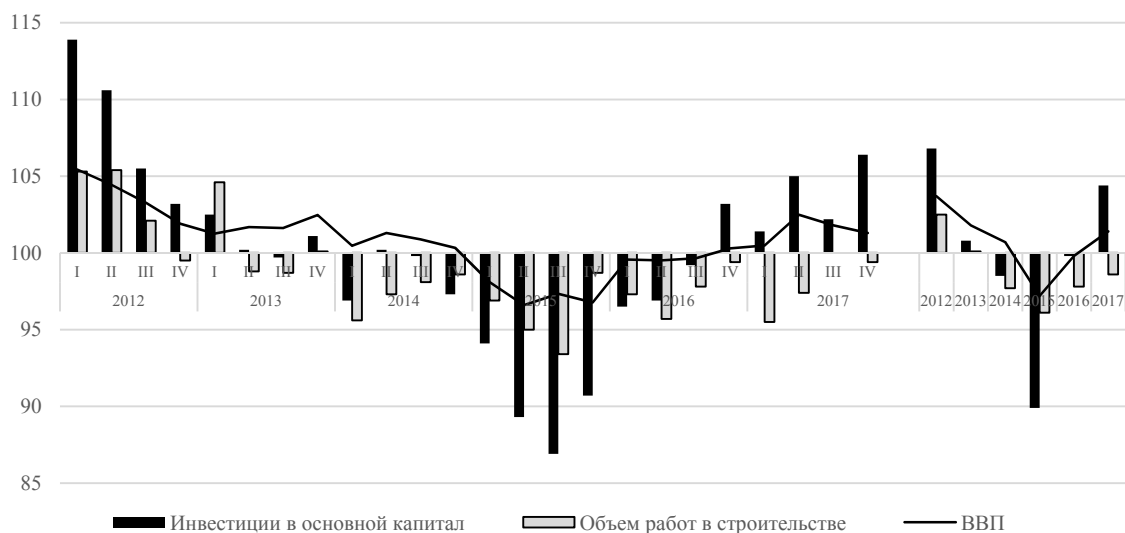


Рис. 39. Динамика ВВП, инвестиций в основной капитал и объемов работ в строительстве в 2012–2017 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

Позитивное влияние на финансовые условия инвестиционной деятельности в 2016–2017 гг. оказало сокращение масштабов вывоза капитала, восстановление положительной динамики роста прямых иностранных инвестиций в российскую экономику, а также изменение условий заимствования на внутреннем рынке при снижении ключевой ставки. В 2017 г. на политику снижения процентных ставок инвестиционно-строительный комплекс (при накопленном отложенном спросе) во 2-м полугодии отреагировал восстановлением положительного роста инвестиций в основной капитал и стабилизацией динамики объема работ в строительстве и вводов в действие жилой площади относительно аналогичных показателей предыдущего года. Однако в целом по итогам года при отсутствии необходимых объемов заделов и сложившемся характере фактического использования инвестиций динамика объемов работ в строительстве, в том числе в жилищном, осталась в области отрицательных значений и будет определять условия функционирования строительного комплекса в начале 2018 г. (табл. 19).

Таблица 19

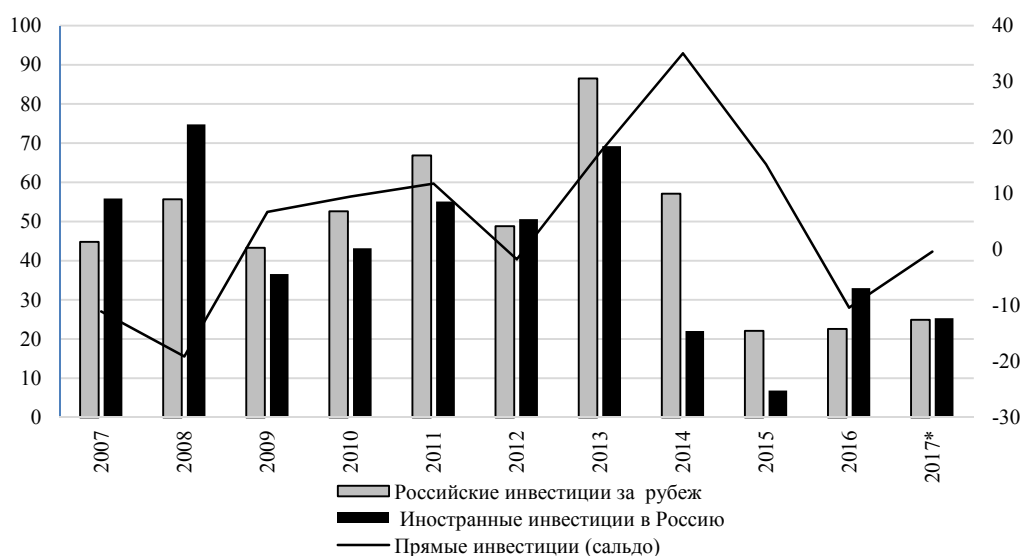
**Финансовые условия инвестиционной деятельности
в 2012–2017 гг.**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ставка рефинансирования (на конец года), %	8,25	8,25				
Ключевая ставка (на конец года), %	-	5,50	17,00	11,0	10,0	7,75
Международные резервы Российской Федерации (на конец года), млрд долл.	537,6	509,6	385,5	368,0	376,3	432,1
Чистый ввоз (-) / вывоз (+) капитала частным сектором, млрд долл.	53,9	60,3	152,1	58,1	19,8	31,3
Прямые инвестиции в экономику России, млрд долл.	50,6	69,2	22,0	6,9	32,5	25,3*
Индексы цен, в % к декабрю						
потребительские цены на товары и услуги	106,6	106,5	111,4	112,9	105,4	102,5
цены производителей промышленных товаров	105,1	103,7	105,9	112,4	107,5	108,4
сводный индекс цен на продукцию инвестиционного назначения	106,9	104,9	107,2	110,3	103,2	103,1
В том числе:						
производителей на строительную продукцию	108,3	104,3	104,6	104,1	106,6	104,9
на приобретение машин и оборудования	103,9	103,1	112,3	120,1	97,8	101,1
Официальный курс доллара к российскому рублю (на конец года), руб./ долл.	30,37	32,73	56,26	72,88	60,66	57,60

* Данные за январь – сентябрь 2017 г.

Источник: Росстат.

На протяжении длительного периода характерными чертами российской инвестиционной модели были значительные объемы и высокая норма валового национального сбережения при низком уровне их трансформации в инвестиции в основной капитал. Непредсказуемость развития экономической ситуации в 2014–2015 гг. спровоцировала тенденцию к усилению чистого оттока капитала частным сектором, а возросшие риски и снижение суверенных рейтингов повлияли на поведение иностранных инвесторов. С введением санкций и с ограничением заимствований на внешнем рынке наблюдалось одновременное сокращение прямых инвестиций в российскую экономику и снижение доходов от инвестиционной деятельности за рубежом. С изменением макроэкономической ситуации в 2016–2017 гг. был зафиксирован приток прямых инвестиции в российскую экономику, который впервые с 2012 г. превысил российские инвестиции за рубежом (рис. 40).



* Январь – сентябрь 2017 г

Рис. 40. Прямые инвестиции в Российской Федерации в 2007–2017 гг., сальдо платежного баланса, млрд долл.

Источник: Росстат, ЦБ РФ.

Потенциальные ресурсы для инвестиционной деятельности в 2013–2017 г. определялись формированием сберегательной модели. При сохранении высоких процентных ставок доля привлеченных кредитными организациями средств предприятий составила в 2016 г. 19,0% ВВП и депозитов населения – до 28,2% ВВП при соответственно 14,8 и 23,2% в 2013 г. В 2006–2017 гг. при снижении инфляционного давления и изменении условий кредитования динамика вкладов и депозитов предприятий несколько ослабла, и их доля в ВВП уменьшилась до 19,2%, что диктовалось необходимостью решения накопленных проблем воспроизводства основных фондов. Фиксировалась тенденция к повышению доли валового национального сбережения в результате изменения курса рубля. Повышение доли прибыли и других смешанных доходов в ВВП при сложившемся соотношении процентных ставок и инфляции в целом за период не оказывало существенного влияния на принятие инвестиционных решений. Ужесточение бюджетных ограничений привело к снижению доли финансирования государственных инвестиций в 2017 г. до 2,1% ВВП, в том числе за счет средств федерального бюджета – до 1,1% ВВП (табл. 20).

Таблица 20

Основные характеристики инвестиционных ресурсов в 2012–2017 гг., % ВВП

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Валовое сбережение	31,2	28,5	28,6	29,9	29,0	29,8
Инвестиции в основной капитал	18,5	18,4	17,6	16,7	17,2	17,3
Валовая прибыль и другие смешанные доходы	41,3	40,0	38,9	42,0	41,2	41,5
Доходы консолидированного бюджета	35,8	33,4	33,8	32,3	32,8	33,3
Бюджетные средства на инвестиции	2,5	2,6	2,2	2,3	2,2	2,1
В том числе за счет средств федерального бюджета	1,4	1,4	1,2	1,4	1,2	1,1
Вклады (депозиты) физических лиц	20,9	23,2	23,4	27,8	28,2	28,2
Вклады (депозиты) юридических лиц	14,1	14,8	21,5	22,8	19,0	19,4

Источник: Росстат.

При анализе объемов динамики и структуры ресурсов и источников финансирования инвестиций необходимо оценивать инвестиционный потенциал населения. При сложившейся динамике доходов населения на протяжении последних 10 лет фиксировалось увеличение объемов вкладов (депозитов) физических лиц в финансово-кредитных организациях, а также повышение объемов и доли прироста финансовых активов населения в доходах населения. В 2014–2017 гг. при изменении динамики номинальных и реальных доходов населения и снижении склонности к сбережению домашние хозяйства демонстрировали тенденцию к снижению их роли в формировании инвестиционных ресурсов. На долю домашних хозяйств в 2010 г. приходилось 46,8%, в 2013 г. – 36,1% и 2016 г. – 27,8% общего объема инвестиционных ресурсов экономики по институциональным инвесторам. Изменение структуры формирования инвестиционных ресурсов по институциональным инвесторам определялось повышением роли нефинансовых корпораций и государственного управления.

На протяжении ряда лет относительно высокий уровень внешних и внутренних инвестиций в Россию поддерживался высокими ценами на нефть. Быстрый рост внутренних доходов в определенной степени компенсировал институциональные слабости экономики, т.е. темпы расширения рынка и роста прибыли демпфировали риски, связанные с отсталостью институтов.

4.5.2. Финансирование инвестиций в основной капитал по источникам и формам собственности

В финансировании инвестиций в период 2013–2017 гг. четко прослеживается доминирующая роль собственных средств предприятий и организаций. В 2017 г. доля инвестиций, осуществляемых за счет собственных средств организаций, составила 52,1% общего объема инвестиций в основной капитал. Вместе с тем ухудшение финансовых результатов деятельности предприятий и организаций в целом по экономике на 6,8% по сравнению с 2016 г. и снижение процентных ставок с 10 до 7,75% привело к повышению активности на кредитном рынке.

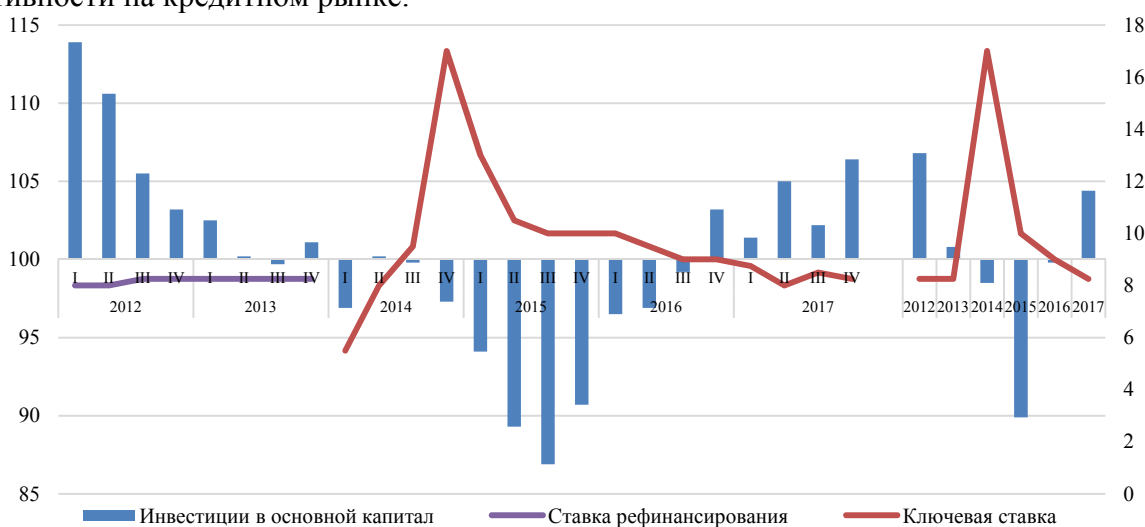


Рис. 41. Динамика инвестиций в основной капитал и изменение ключевой ставки рефинансирования в 2012–2017 гг., в %

Источник: Росстат.

Участие банковского сектора в финансировании инвестиционной деятельности трудно оценить однозначно. В 2017 г. в отличие от предыдущего года прирост кредитов иностранных банков полностью компенсировал абсолютное сокращение вложений российских банков и заимствованных средств других организаций в структуре инвестиционных ресурсов российской экономики. Доля кредитов российских банков в структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал в 2017 г. составила 5,5% и была на минимальном уровне за последние 15 лет.

В структуре привлеченных средств финансирования инвестиций в основной капитал наблюдалось изменение роли бюджетных средств. В 2017 г. за счет бюджетных средств было профинансировано 16,3% общего объема инвестиций в экономику. Изменение масштабов финансирования инвестиций за счет бюджетных средств в 2016–2017 г. определялось ростом доли и объемов средств бюджетов субъектов Федерации при снижении участия средств федерального бюджета. Динамика и структура государственных инвестиций формировались в соответствии с приоритетами модернизации и развития стратегически важных объектов, реализации инвестиционных проектов по внедрению современных технологий для производства конкурентоспособной импортозамещающей продукции, а также развития объектов транспортной и энергетической инфраструктуры. Доля инвестиций в основной капитал за счет бюджетных средств в 2017 г. составила 2,1%, в том числе за счет средств федерального бюджета – 1,1% при соответствующих показателях 2,6 и 1,4% в 2013 г.

Доля инвестиций за счет прочих источников финансирования, доминирующая часть которых приходится на институциональных инвесторов с государственным участием, в 2017 г. составила 12,0% в общем объеме инвестиций после 4-летнего сокращения их доли и масштабов инвестиционной деятельности.

Перераспределение инвестиционных средств по видам основных фондов сопровождалось снижением доли привлеченных средств организаций и населения в долевом строительстве. Инвестиции в операции с недвижимым имуществом в 2017 г. сократились на 4,1% по сравнению с предыдущим годом. При анализе тенденции изменения абсолютных объемов инвестиций в строительство жилья в 2015–2017 гг. следует обратить внимание на структурные особенности финансирования, связанные со снижением объемов и доли средств населения в долевом жилищном строительстве. По итогам 2017 г. доля средств населения в долевом участии в строительстве составила 2,0% инвестиций в основной капитал и сократилась на 0,3 п.п. по сравнению с показателем за предыдущий год (*табл. 21*). Индивидуальными застройщиками было построено 32,7 млн кв. м по сравнению с 31,6 млн кв. м. общей жилой площади годом ранее. При общей тенденции к снижению доходов населения и сокращению нормы сбережения на инвестиционную активность влияет разработка новых программ банковских структур по снижению процентных ставок по ипотечному кредитованию, и в связи с этим можно ожидать позитивных сдвигов на рынке недвижимости в будущем году.

Инвестиционная стратегия государства на 2009–2017 гг. исходила из признания крупного бизнеса в качестве важнейшего субъекта национальной модернизации и глобальной конкурентоспособности. Во-первых, роль государства в качестве субъекта активизации инвестиционного процесса заключалась в активном участии в процессе формирования российского корпоративного сектора с акцентом на создание, оптимизацию и структурную эволюцию крупных компаний, а также на повышение их конкурентоспособности.

Государство в последние годы активно участвовало в процессе формирования государственных холдингов в авиакосмической, судостроительной промышленности, на железнодорожном транспорте, в нефтяном секторе. Инвестиционный кризис на предприятиях государственной формы собственности принял затяжной характер и являлся отражением низкой эффективности их функционирования. Падение инвестиций государственных корпораций в 2015 г. на 16% по сравнению с предыдущим годом и определило их низкую инвестиционную активность в 2016–2017 гг. Сложность механизмов управления инвестиционным процессом актуализировала проблемы улучшения инвестиционного климата и активизацию усилий по оптимизации институциональной структуры, по снижению участия государства в экономике и реализации приватизационных программ.

Таблица 21

Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования (без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых статистическими методами), % к итогу

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100
В том числе по источникам финансирования:						
собственные средства	44,5	45,2	45,7	50,2	51,0	52,1
привлеченные средства	55,5	54,8	54,3	49,8	49,0	47,9
Из них:						
кредиты банков	8,4	10,0	10,6	8,1	10,4	10,9
кредиты российских банков	7,2	8,9	8,0	6,4	7,5	5,5
кредиты иностранных банков	1,2	1,1	2,6	1,7	2,9	5,4
заемные средства других организаций	6,1	6,2	6,4	6,7	6,0	5,1
инвестиции из-за рубежа		0,8	0,9	1,1	0,8	0,7
бюджетные средства	17,9	19,0	17,0	18,3	16,4	16,3
В том числе:						
средства федерального бюджета	9,7	10,0	9,0	11,3	9,3	8,2
средства бюджетов субъектов Федерации	7,1	7,5	6,5	5,7	6,0	6,8
средства местных бюджетов	1,1	1,5	1,5	1,3	1,1	1,3
средства внебюджетных фондов	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2
средства, полученные от долевого участия на строительство (организаций и населения)	2,7	2,9	3,5	3,2	3,0	2,7
в том числе средства населения	2,1	2,3	2,7	2,4	2,3	2,0
прочие	20,0	15,6	15,7	12,8	12,0	12,2

Источник: Росстат.

Во-вторых, государство участвовало в инвестиционном процессе в качестве активного субъекта и источника финансовых средств, являясь частью механизма государственно-частного партнерства.

В период 2011–2017 гг. предприятия частной формы собственности и предприятия иностранной и совместной российской и иностранной собственности сохраняли рост номинальных объемов инвестиций в основной капитал, что частично компенсировало неустойчивость инвестиционной деятельности государственных и муниципальных предприятий. Анализ структуры формирования инвестиций в основной капитал по формам собственности в 2017 г. указывает на сохранение позитивной роли частного сектора в инвестиционном процессе при ослаблении вклада государственной и смешанной российской форм собственности и инвестиций государственных корпораций (табл. 22).

Таблица 22

**Индексы инвестиций в основной капитал по формам собственности,
в текущих ценах, % к предыдущему году**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Инвестиции в основной капитал – всего	120,6	114,0	106,9	103,4	100,0	106,1	106,6
государственная собственность	118,1	113,6	109,5	89,4	99,2	109,1	105,3
федеральная собственность	119,1	106,7	103,1	94,9	105,0	99,3	101,7
собственность субъектов Федерации	115,2	129,5	119,2	82,2	90,4	126,2	110,3
муниципальная собственность	117,7	116,8	114,4	100,8	88,8	97,6	98,7
смешанная российская собственность	192,0	115,8	83,7	106,3	84,3	101,3	104,4
собственность государственных корпораций	162,6	117,4	108,4	103,9	84,0	103,5	96,0
частная собственность	114,8	106,7	113,6	108,0	100,9	104,3	116,5
иностранная и совместная российская и иностранная собственность	106,1	144,7	98,3	100,9	113,0	114,7	103,0

* Без субъектов малого предпринимательства и объемов инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами.

Источник: Росстат.

4.5.3. Использование инвестиций по направлениям:
воспроизводственная структура

Длительная инвестиционная пауза определяла усиление влияния ограничивающих факторов состояния основных фондов на динамику экономического роста.

В 2015–2016 гг. при резком сокращении объемов инвестиций в основной капитал все меньшее число предприятий и организаций ориентировалось на долгосрочные цели по созданию новых высокопроизводительных рабочих мест, внедрению новых производственных технологий и повышению экологических характеристик производства. Падение инвестиций в основной капитал и вводов в действие основных фондов в 2013–2017 гг. сопровождалось снижением коэффициентов обновления и нарастанием доли полностью изношенных основных фондов. Отсутствие возможности своевременной их замены привело к продлению сроков использования неэффективных машин и оборудования. Так, по данным выборочного обследования инвестиционной активности организаций, в 2016 г. (соответствующие данные по 2017 г. будут опубликованы только в 2018 г.) выбытие в связи с длительным сроком службы машин, оборудования, транспортных средств и высокой степенью их изношенности отмечалось в 58% организаций, при этом только 9% отмечали причину их выбытия – экономическую неэффективность использования. Реконструкцию и модернизацию основных средств в 2016 г. осуществляли около 60% организаций. Результатом такой стратегии стало повышение уровня износа и доли полностью изношенных основных фондов. На уровень износа и возрастную структуру основных фондов существенное влияние оказывали низкие объемы ликвидации устаревших основных средств. Заметим, что с реализацией проектов по модернизации, реконструкции и техническому перевооружению производства обозначился интерес к комплексному обновлению основных фондов, в том числе за счет приобретения технологических линий, использования электронно-вычислительной техники и средств механизации и автоматизации инженерного и управленческого труда, развития средств коммуникаций, что в полной мере соответствовало долгосрочным целям повышения эффективности и конкурентоспособности производства.

Возможности активизации процессов модернизации, реконструкции и обновления производственного аппарата находились в определяющей зависимости от уровня развития и состояния производств инвестиционно-строительного комплекса. В российской

экономике темпы развития машиностроительного комплекса ниже темпов роста инвестиций в основной капитал (рис. 42). Недостаток отечественного производства капитальных товаров восполнялся за счет расширения объемов импорта машин и оборудования. Хотя его значение, оцененное в долях к общему объему инвестиций в основной капитал и к инвестициям в машины и оборудование, постепенно снижалось в целом по экономике.

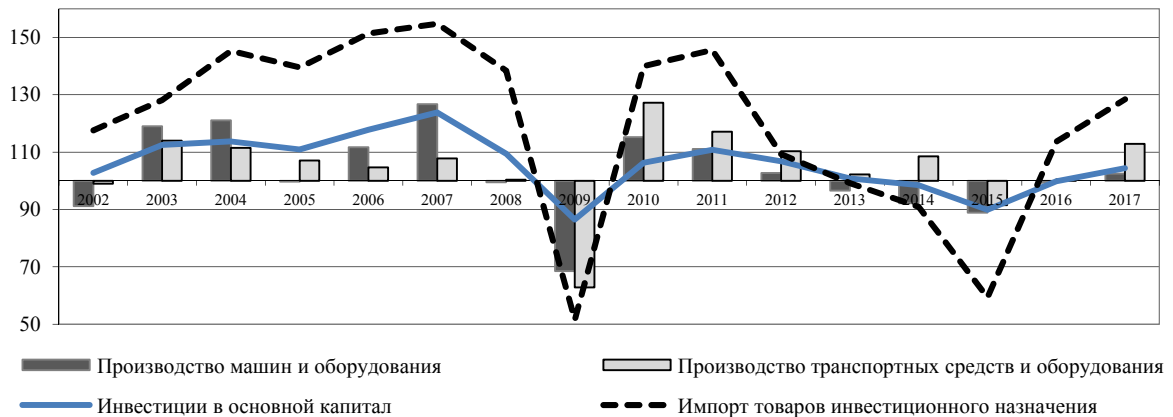


Рис. 42. Динамика отечественного производства машиностроительного комплекса, импорта машин и оборудования и инвестиций в основной капитал в 2002–2017 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

Строительно-инвестиционная деятельность в 2016–2017 гг. характеризовалась более сильным падением объемов строительных работ и вводов в действие жилой площади относительно динамики инвестиций в основной капитал. Объем работ строительства в 2017 г. составил 98,6% и ввод жилой площади – 97,6% относительно предыдущего года (рис. 43).

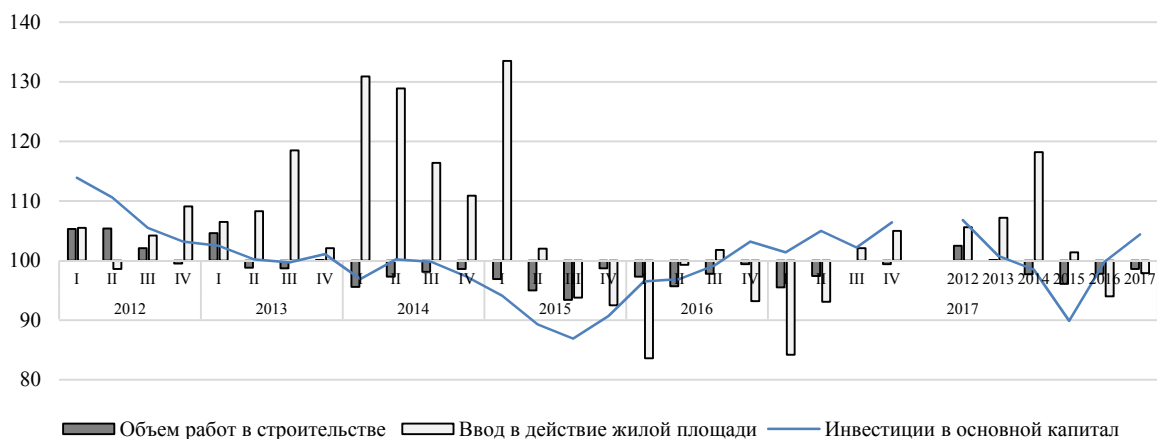


Рис. 43. Динамика объемов работ в строительстве, ввода в действие жилой площади и инвестиций в основной капитал в 2012–2017 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

В структуре инвестиций в основной капитал в 2017 г. фиксировалось повышение удельного веса вложений в строительство производственных зданий при сокращении доли вложений в жилищное строительство (табл. 23).

Таблица 23

**Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов
в 2013–2017 гг., % к итогу**

	По полному кругу предприятий				Без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности	
	2013	2014	2015	2016	2016	2017
Инвестиции в основной капитал	100	100	100	100	100	100
В том числе:						
жилые здания и помещения	12,5	14,5	15,6	15,4	5,7	4,8
здания (кроме жилых) и сооружения	41,5	40,8	43,7	45,2	51,8	51,1
машины, оборудование, транспортные средства	38,8	36,3	31,5	30,6	33,1	33,8
Объекты интеллектуальной собственности	-	-	-	-	2,9	3,9
Прочие	7,2	8,4	9,2	8,8	7,1	5,7

Источник: Росстат.

Увеличение доли инвестиционных вложений в строительство зданий нежилого назначения определялось ростом объемов работ и вводов в действие зданий промышленного и сельскохозяйственного назначения при сокращении масштабов строительной деятельности в административно-коммерческой и социальной сферах. Увеличение вводов зданий производственного назначения обуславливает изменение технологической структуры инвестиций и определяет рост затрат на машины и оборудование. Однако сопоставление динамики производства отечественного оборудования, импорта товаров инвестиционного назначения и инвестиций в основной капитал показывает, что при сложившейся динамике функционирования машиностроительного комплекса и сохранении санкций на импорт отдельных видов оборудования и машин нарушение сбалансированности технологической структуры инвестиций становится одним из основных ограничений.

По итогам 2017 г. одновременное восстановление позитивной динамики импорта товаров инвестиционного назначения и выпуска отечественных машин и оборудования сняло остроту напряжения в инвестиционно-строительной сфере.

В инвестиционной деятельности остается проблемой рационализация потоков ресурсов, используемых для воспроизводства основного капитала. При декларируемых целях повышения конкурентоспособности высокая степень физического и морального износа основных фондов, неблагоприятная возрастная структура парка машин и оборудования при снижающихся темпах инвестиций в основной капитал в целом, особенно в активную часть, является довольно жестким ограничением для экономического роста.

4.5.4. Финансирование инвестиций по видам экономической деятельности

Восстановление позитивной динамики инвестиционной деятельности в 2017 г. характеризовалось одновременным ростом инвестиций в торгуемый и неторгуемый секторы экономики. Менее глубокое падение инвестиций в основной капитал торгуемого сектора в 2015 г. и последующая двухлетняя положительная динамика привели к повышению

расходов на инвестиционную деятельность в 2017 г. на 3,4% относительно 2013 г. и обеспечили рост добавленной стоимости на 1,6%. В неторгуемом секторе экономики в 2017 г. инвестиции в основной капитал составили 86,8% относительно 2013 г. (рис. 44).

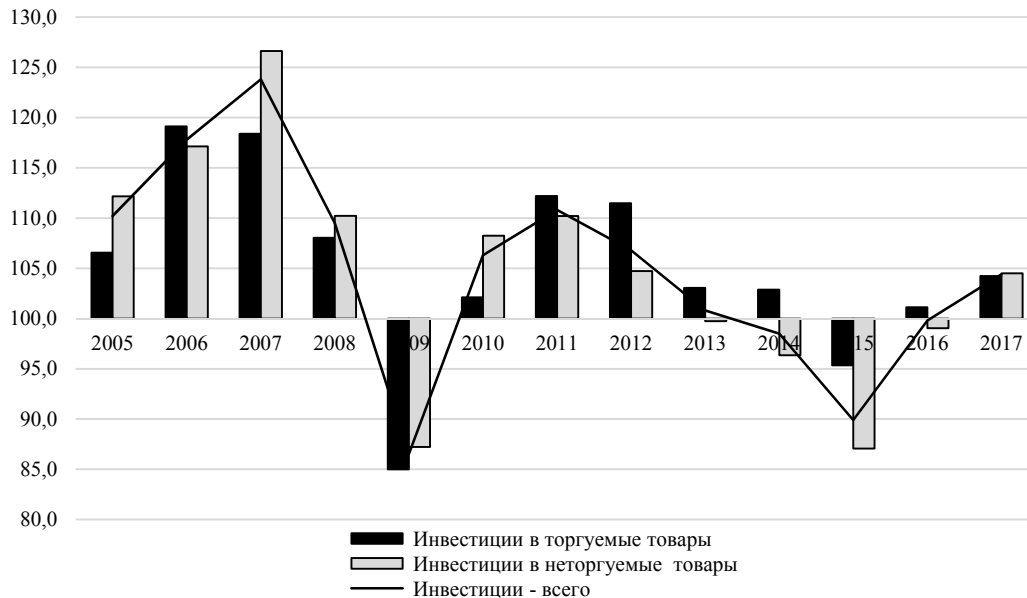


Рис. 44. Динамика инвестиций в основной капитал торгуемых и неторгуемых товаров в 2005–2017 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

Изменение масштабов инвестиций в основной капитал не компенсировало структурные перекосы в воспроизводстве основных фондов. В 2017 г. продолжилась тенденция к росту инвестиций в основной капитал в сектор добычи полезных ископаемых (108,6% к 2016 г.), преимущественно за счет вложений в сектор топливно-энергетических полезных ископаемых (114,1%). Доля совокупного объема инвестиций в добычу, переработку и транспортировку в общем объеме инвестиций в основной капитал в 2017 г. повысилась до 26,8% и на 3,6 п.п. превысила уровень предыдущего года за счет опережающего роста капиталовложений в развитие трубопроводного транспорта. По сравнению с 2016 г. инвестиции в деятельность сухопутного и трубопроводного транспорта увеличились в 1,3 раза, в том числе в трубопроводный транспорт в 1,17 раза, что объясняется, в частности, реализацией крупных инфраструктурных проектов, причем заказы на их внедрение размещались на отечественных предприятиях.

Структура инвестиций в основной капитал в промышленность определялась сохраняющейся тенденцией к сокращению объемов инвестиций в обрабатывающее производство. Доля инвестиций в обрабатывающее производство в общем объеме инвестиций в основной капитал снизилась на 0,8 п.п. по сравнению с 2016 г., что преимущественно связано с сокращением инвестиций в металлургический и химический комплексы.

Уменьшение инвестиций в производство капитальных товаров и конструкционных материалов увеличивает риски строительно-инвестиционной деятельности на длительную перспективу. Сокращение инвестиций в основные фонды производства строитель-

ных материалов (82,2% к 2016 г.) и собственно в строительство (96,3%) определило низкую динамику объема строительных работ и, соответственно, освоения инвестиционных ресурсов. В 2017 г. снижение объемов строительных работ составило 1,40%, а вводов в действие жилой площади – 2,1% относительно 2016 г.

В неторгуемом секторе был зафиксирован опережающий рост инвестиций в основной капитал в транспортировку и хранение (108,8% к 2016 г.), в развитие информационных технологий (114,5%), финансовой и страховой деятельности (163,4%), спорта, культуры и организацию досуга (134,0%), а также в деятельность по развитию здравоохранения (112,7%), низкий уровень инвестирования – в развитие образования (93,7%), а также в научные исследования и разработки (90,8%).

Перспективы структурных изменений и диверсификации экономики определяются решением проблем модернизации при поступательном переходе к новым технологиям и ускорения развития высокотехнологичных и среднетехнологичных производств, формирующих потенциал экспорта товаров и услуг с высокой добавленной стоимостью.

Формирование необходимых условий выхода на траекторию устойчивого развития связано с реализацией системы мер по модернизации производственного потенциала, по активизации инвестиционной и инновационной деятельности и по повышению качества человеческого капитала. Изменения в структуре производства возможны только при расширении свободы конкуренции, формировании мощного слоя малого и среднего бизнеса, снижении институциональных барьеров, совершенствовании механизмов привлечения инвестиций, упрощении процедур ведения бизнеса и при формировании адекватной инфраструктуры.

4.6. Нефтегазовый сектор¹

Нефтегазовый сектор играет ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и торгового баланса России. В 2017 г. объемы производства нефти несколько снизились в связи с выполнением Россией обязательств по ограничению добычи, принятых в рамках соглашения ОПЕК и ряда стран, не входящих в организацию. Вместе с тем в результате проведенного в нефтяном секторе «налогового маневра» увеличилась глубина переработки нефти, сократились производство и экспорт мазута и вырос более эффективный для государственного бюджета экспорт сырой нефти. Добыча и экспорт природного газа в 2017 г. достигли исторических максимумов. Несмотря на произошедшее в последние годы снижение мировых цен, продукция нефтегазового сектора по-прежнему составляет более половины российского экспорта.

4.6.1. Динамика мировых цен на нефть и газ

Мировые цены на нефть в 2017 г. находились под влиянием двух основных факторов: сложившегося в предыдущие годы превышения мирового предложения нефти над спросом, которое привело к значительному снижению цен на нефть, и реализации соглашения ОПЕК и ряда стран, не входящих в организацию, включая Россию, о сокращении добычи нефти. Основным фактором роста предложения стало быстрое увеличение добычи сланцевой нефти в США, произошедшее благодаря применению новых технологий. ОПЕК в этих условиях не пошла на обычно осуществляемое ею в таких случаях

¹ Автор раздела: Ю. Бобылев, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС.

сокращение добычи и фактически перешла к политике сохранения своей доли на мировом нефтяном рынке. В результате средняя цена на российскую нефть сорта Urals на мировом рынке упала со 107,1 долл./барр. в 1-м полугодии 2014 г. до 51,2 долл./барр. в 2015 г. и 41,9 долл./барр. в 2016 г. (табл. 24, рис. 45).

Таблица 24

Мировые цены на нефть и природный газ в 2010–2017 гг., долл./барр.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Цена нефти Brent, Великобритания	79,6	111,0	112,0	108,8	98,9	52,4	44,0	54,4
Цена нефти Urals, Россия	78,3	109,1	110,3	107,7	97,7	51,2	41,9	53,1
Цена на российский газ на европейском рынке, долл./тыс. куб. м	296,0	381,5	431,3	402,0	376,0	267,9	156,7	194,1

Источник: IMF, OECD/IEA, Росстат.

В условиях низких цен на нефть в 2015–2016 гг. произошло сворачивание добычи нефти на наиболее высокочрезмерных месторождениях, прежде всего на месторождениях сланцевой нефти в США. Но такое сокращение добычи было фактически нейтрализовано ее увеличением в странах ОПЕК, стремившихся расширить свою рыночную долю и хотя бы частично компенсировать сокращение доходов за счет увеличения объема поставок.

Однако значительное падение цен на нефть в 2016 г. побудило нефтедобывающие страны перейти к достаточно решительным действиям по ограничению объемов добычи. В конце 2016 г. странами ОПЕК и рядом нефтедобывающих стран, не входящих в ОПЕК, включая Россию, было достигнуто соглашение о сокращении добычи нефти сроком на шесть месяцев, начиная с 1 января 2017 г. В соответствии с данным соглашением страны ОПЕК обязались сократить свою добычу на 1,2 млн барр. в сутки, а участвующие в соглашении 11 стран, не входящие в ОПЕК, – на 558 тыс. барр./сутки, в том числе Россия – на 300 тыс. барр./сутки по отношению к уровню октября 2016 г. Поскольку в России добыча нефти росла и в октябре 2016 г. находилась на максимуме, выполнение принятых обязательств для страны фактически означало отказ от дальнейшего увеличения добычи и ее возвращение в 2017 г. на средний уровень 2016 г.

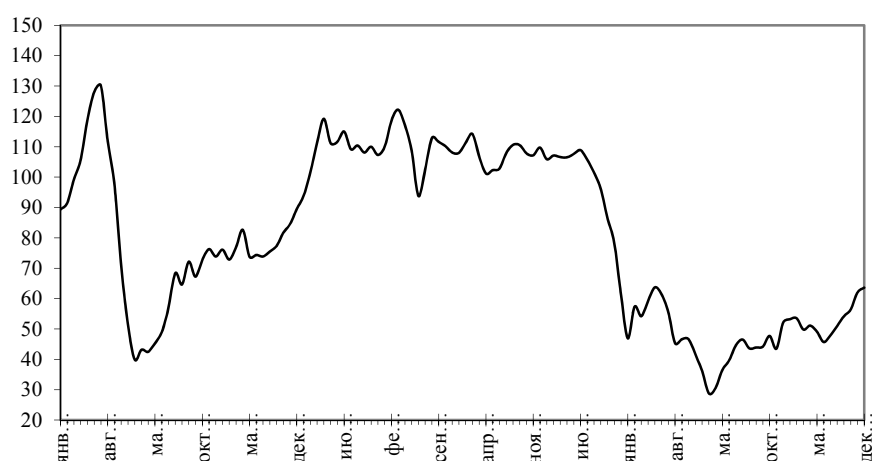


Рис. 45. Цена на нефть сорта Urals в 2008–2017 гг., долл./барр.

Источник: Росстат.

В целях дальнейшего сокращения избыточного предложения нефти в конце мая 2017 г. страны ОПЕК и другие участвующие в соглашении страны приняли решение о продлении срока действия соглашения об ограничении добычи на следующие девять месяцев, т.е. на период с июля 2017 г. по март 2018 г. В конце ноября 2017 г. было принято решение о продлении срока действия соглашения до конца 2018 г.

Реализация данного соглашения привела к сокращению избыточного предложения и заметному повышению мировых цен. Так, цена нефти сорта Brent повысилась с 44 долл./барр. в 2016 г. до 54,4 долл./барр. в 2017 г. Цена российской нефти сорта Urals в 2017 г. составила в среднем 53,1 долл./барр., т.е. фактически повысилась на 11 долл./барр. по сравнению с 2016 г. При этом в декабре 2017 г. цена Urals достигла 63,6 долл./барр., что на 19,7 долл./барр. выше уровня ноября 2016 г. (последний месяц перед заключением соглашения о сокращении добычи) и на 11,5 долл./барр. выше уровня декабря 2016 г.

Существенно сократились избыточные коммерческие запасы нефти (запасы нефти в хранилищах), что свидетельствует о постепенной балансировке рынка. По данным мониторингового комитета стран, участвующих в соглашении, если в январе 2017 г. превышение коммерческих запасов нефти среднего пятилетнего уровня составляло 340 млн барр., то в конце года – 118 млн барр., т.е. снизилось на 65%.

Положительное влияние на балансировку рынка и цены на нефть оказал также заметный рост спроса. По оценкам Международного энергетического агентства ОЭСР, в 2017 г. мировой спрос на нефть увеличился на 1,5 млн барр./сутки, или на 1,6% по сравнению с предыдущим годом.

В то же время эффект рассматриваемого соглашения был снижен восстановлением роста добычи сланцевой нефти в США, а также увеличением добычи в некоторых других странах, не входящих в ОПЕК. Совершенствование технологий и снижение затрат позволили американской нефтяной отрасли адаптироваться к относительно низкому уровню цен на нефть. В результате в 2017 г. в США наблюдался рост количества действующих буровых установок и добычи нефти. По данным Администрации энергетической информации США, в 2017 г. добыча нефти в США составила 9,33 млн барр./сутки, что на 0,47 млн барр./сутки (на 5,3%) выше уровня предыдущего года.

Цены на российский природный газ, поставляемый на внешние рынки по долгосрочным контрактам, как правило, привязаны к ценам на нефтепродукты и поэтому с определенным лагом следуют за мировыми ценами на нефть. В результате после значительного снижения в 2015–2016 гг. цена реализации российского газа на европейском рынке в 2017 г. повысилась до 194,1 долл./тыс. куб. м (на 23,9% по сравнению с предыдущим годом). В то же время произошедшее в последние годы изменение ситуации на европейском газовом рынке, а именно увеличение предложения газа со стороны других газодобывающих стран и более низкий уровень спотовых цен на газ по сравнению с ценами долгосрочных контрактов «Газпрома», оказывает понижающее влияние на цены реализации российского газа.

4.6.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе

Объемы производства нефти в 2017 г. определялись выполнением Россией обязательств по ограничению добычи, принятых ею в рамках соглашения ОПЕК и ряда стран,

не входящих в организацию¹. В связи с этим добыча нефти в России в 2017 г. составила 546,8 млн т, или 99,9% по сравнению с предыдущим годом (табл. 25, 26). В то же время добыча газа (включая природный, попутный и конденсатный) увеличилась до 704,1 млрд куб. м, что является историческим максимумом. Россия обладает значительным потенциалом для поддержания и увеличения достигнутых объемов добычи нефти и газа. В то же время в нефтяном секторе наблюдается объективное ухудшение условий добычи. Значительная часть эксплуатируемых месторождений вступила в стадию падающей добычи, а новые месторождения в большинстве случаев характеризуются худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. Для компенсации падения добычи нефти на эксплуатируемых месторождениях необходимо освоение как новых месторождений в регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой, так и вовлечение в разработку запасов худшего качества в освоенных регионах².

Таблица 25

Производство и переработка нефти в России в 2010–2017 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	505,1	511,4	518,0	523,3	526,7	534,0	547,6	546,8
Первичная переработка нефти, млн т	249,3	258,0	270,0	278,0	294,4	287,2	284,5	284,0
Доля переработки нефти в ее добыче, %	49,4	50,4	52,1	53,1	55,9	53,8	52,0	51,9
Глубина переработки нефтяного сырья, %	71,1	70,8	71,5	71,7	72,4	74,4	79,1	81,0

Источник: Росстат, Министерство энергетики РФ.

Результаты 2017 г. свидетельствуют о положительном эффекте проведенного в нефтяном секторе «налогового маневра» – структурной реформы налоговой системы, предусматривающей поэтапное снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты и повышение налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ)³. В соответствии с принятыми параметрами «налогового маневра» предельная ставка экспортной пошлины на нефть была снижена с 59% в 2014 г. до 30% в 2017 г., а ставка экспортной пошлины на мазут – повышена с 66 до 100% от ставки экспортной пошлины на нефть. Такая перестройка налоговой системы создала стимулы для модернизации нефтеперерабатывающих мощностей и привела к изменению ряда сложившихся тенденций.

Среди новых тенденций, проявившихся в 2015–2017 гг., следует выделить, во-первых, повышение глубины переработки нефти и снижение производства и экспорта мазута, во-вторых, увеличение экспорта сырой нефти, более эффективного для государственного бюджета по сравнению с экспортом мазута, в-третьих, снижение объема переработки нефти, объясняемое первыми двумя факторами (табл. 26). В 2017 г. глубина переработки

¹ См.: *Бобылев Ю.* Мировой рынок нефти в 2017 г.: ограничение добычи и цены // Экономическое развитие России. 2018. № 1. С. 12–14.

² См.: *Бобылев Ю.Н., Расенко О.А.* Нефтяной сектор экономики России: основные тенденции. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2016; *Бобылев Ю.* Развитие нефтяного сектора в России // Вопросы экономики. 2015. № 6. С. 45–62; *Bobylev Y.* The Development of the Russian Oil Sector // Problems of Economic Transition. 2016. Vol. 58. Iss. 11–12: The Real Sector Potential. P. 965–987.

³ См.: *Бобылев Ю.* Налоговый маневр в нефтяной отрасли // Экономическое развитие России. 2015. № 8. С. 45–49.

нефти достигла 81%, что для России является историческим максимумом. Можно отметить, что в 2000–2014 гг., т.е. в течение длительного периода вплоть до начала «налогового маневра», глубина переработки нефти в России составляла лишь 71–72%, тогда как в ведущих промышленно развитых странах она достигает 90–95%. За последние три года производство мазута в России сократилось на 33,7%.

Таблица 26

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2010–2017 гг.,
% к предыдущему году**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Нефть, включая газовый конденсат	102,1	100,8	101,3	100,9	100,7	101,4	102,5	99,9
Первичная переработка нефти	105,5	103,3	104,9	102,7	104,9	97,3	98,7	99,8
Автомобильный бензин	100,5	102,0	104,3	101,3	98,8	102,3	101,9	98,4
Дизельное топливо	104,2	100,3	98,7	103,1	107,4	98,9	100,2	101,4
Топочный мазут	108,5	104,6	101,6	103,3	102,0	91,1	80,2	90,7
Газ природный	111,4	102,9	97,7	102,1	95,7	98,7	101,0	107,9

Источник: Росстат, Министерство энергетики РФ.

Структура нефтяного сектора характеризуется преобладанием крупных вертикально-интегрированных компаний и высокой долей государственной собственности. В 2017 г. на долю 5 крупнейших компаний («Роснефть», «ЛУКОЙЛ», «Сургутнефтегаз», «Газпром» и «Татнефть») пришлось 80% добычи нефти. При этом в последние годы значительно увеличилась рыночная доля государственной компании «Роснефть», которая в 2013 г. поглотила компанию «ТНК-ВР», а в 2016 г. приобрела контрольный пакет акций компании «Башнефть». Доля «Роснефти» в общей добыче нефти повысилась с 22,3% в 2010 г. до 38,3% в 2017 г. (табл. 27). Сектор малых и средних нефтяных компаний развит относительно слабо. На компании с объемом добычи нефти до 2,5 млн т/год (до 50 тыс. барр./сутки) в России приходится лишь 3% добычи (в США – 46%). Такие компании могут быть эффективны при разработке небольших низкодоходных месторождений и трудноизвлекаемых запасов.

Таблица 27

Структура производства нефти в 2010–2017 гг.

	Добыча нефти в 2010 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти в 2016 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти в 2017 г., млн т	Доля в общей добыче, %
«Роснефть»*	112,4	22,3	211,1	38,6	209,3	38,3
«ЛУКОЙЛ»	90,1	17,8	83,0	15,2	81,7	14,9
«ТНК-ВР»	71,7	14,2	–	–	–	–
«Сургутнефтегаз»	59,5	11,8	61,8	11,3	60,5	11,1
«Газпром», включая «Газпром нефть»	43,3	8,6	55,2	10,1	56,9	10,4
В том числе:						
«Газпром»	13,5	2,7	17,4	3,2	17,4	3,2
«Газпром нефть»	29,8	5,9	37,8	6,9	39,5	7,2
«Татнефть»	26,1	5,2	28,7	5,2	28,9	5,3
«Башнефть»	14,1	2,8	–	–	–	–
«Славнефть»	18,4	3,6	15,0	2,7	14,3	2,6
«РуссНефть»	13,0	2,6	7,0	1,3	7,0	1,3
«НОВАТЭК»	3,8	0,8	8,0	1,5	7,7	1,4
Операторы СРП	14,4	2,9	16,0	2,9	16,5	3,0
Прочие производители	38,2	7,6	61,7	11,3	64,0	11,7

* С 2016 г. включая «Башнефть».

Источник: Министерство энергетики РФ, расчеты автора.

4.6.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа

В условиях снижения добычи нефти и увеличения ее внутреннего потребления российский нефтяной экспорт в 2017 г. несколько сократился. В 2017 г. экспорт нефти и нефтепродуктов составил 401 млн т, что на 2,4% ниже уровня предыдущего года. При этом следует отметить произошедшие в 2015–2017 гг. под воздействием «налогового маневра» заметное увеличение экспорта сырой нефти (на 13,1%) и уменьшение экспорта нефтепродуктов (на 10%), которое объясняется главным образом сокращением экспорта мазута (табл. 28, 29). Доля чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти в 2017 г. составила 73,1% (табл. 28). Доля сырой нефти в суммарном нефтяном экспорте была равна 63%, нефтепродуктов – 37%. При этом доля экспорта в производстве дизельного топлива – 66,7%, в производстве автомобильного бензина – 11,4% (для сравнения: в 2010 г. доля экспорта в производстве бензина составляла 8,2%, в 2015 г. – 12,1%, в 2016 г. – 13,0%).

Таблица 28

Соотношение производства, потребления и экспорта нефти и природного газа в 2010–2017 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Нефть, млн т								
Производство	505,1	511,4	518,0	523,3	526,7	534,0	547,6	546,8
Экспорт, всего	250,4	244,6	239,9	236,6	223,4	244,5	254,8	252,6
Экспорт в страны – не члены СНГ	223,9	214,4	211,6	208,0	199,3	221,6	236,2	234,5
Экспорт в страны СНГ	26,5	30,2	28,4	28,7	24,1	22,9	18,6	18,1
Чистый экспорт	249,3	243,5	239,1	235,8	222,6	241,6	254,0	252,0
Внутреннее потребление	125,9	140,7	142,1	137,5	141,3	122,2	138,3	147,1
Чистый экспорт, % к производству	49,4	47,6	46,2	45,1	42,3	45,2	46,4	46,1
Нефтепродукты, млн т								
Экспорт, всего	132,2	130,6	138,1	151,4	164,8	171,5	156,0	148,4
Экспорт в страны – не члены СНГ	126,6	120,0	121,2	141,1	155,2	163,3	148,1	137,4
Экспорт в страны СНГ	5,6	10,6	16,9	10,3	9,6	8,3	8,0	11,0
Чистый экспорт	129,9	127,2	136,8	150,0	162,8	170,2	155,3	147,7
Нефть и нефтепродукты, млн т								
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	379,2	370,7	375,9	385,8	385,4	411,8	409,3	399,7
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, % к производству нефти	75,1	72,5	72,6	73,7	73,2	77,1	74,7	73,1
Природный газ, млрд куб. м								
Производство	665,5	687,5	671,5	684,0	654,2	645,9	652,6	704,1
Экспорт, всего	177,8	184,9	178,7	196,4	172,6	185,5	198,7	210,2
Экспорт в страны – не члены СНГ	107,4	117,0	112,6	138,0	124,6	144,7	164,7	175,9
Экспорт в страны СНГ	70,4	67,9	66,0	58,4	48,0	40,7	34,0	34,3
Чистый экспорт	173,5	179,2	171,6	189,3	165,5	178,4	189,8	201,4
Внутреннее потребление	492,0	508,3	499,9	494,7	488,7	467,5	462,8	502,7
Чистый экспорт, % к производству	26,1	26,1	25,6	27,7	25,3	27,6	29,1	28,6

Источник: Росстат, Министерство энергетики РФ, ФТС, расчеты автора.

Рассматривая динамику российского нефтяного экспорта за длительный период времени, следует отметить существенное усиление экспортной ориентации нефтяного сектора. Доля чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысилась

с 47,7% в 1990 г. до 73,1% в 2017 г. Это, однако, 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 нефтепродуктов (топочного мазута) природным газом.

Экспорт природного газа в 2017 г. увеличился на 5,8% по сравнению с предыдущим годом и достиг 210,2 млрд куб. м, что является историческим максимумом. Рост экспорта был достигнут за счет увеличения поставок в страны дальнего зарубежья, экспорт газа в страны СНГ в последние годы сократился. Доля чистого экспорта в производстве газа в 2017 г. составила 28,6%.

В результате падения мировых цен на нефть и газ доля продукции нефтегазового сектора в российском экспорте заметно снизилась: если в 2014 г. при мировой цене на нефть 97,7 долл./барр. она составляла 65,2%, в том числе нефть и нефтепродукты – 54,2%, природный газ – 11,0%, то в 2017 г. – 52,8%, в том числе нефть и нефтепродукты – 42,2%, природный газ – 10,6% (табл. 30). В то же время, несмотря на снижение цен, продукция нефтегазового сектора по-прежнему составляет более половины российского экспорта.

Таблица 29

Динамика экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа из России в 2010–2017 гг., % к предыдущему году

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Нефть	101,2	97,6	98,2	98,6	94,4	109,4	104,2	99,1
Нефтепродукты	106,2	98,5	104,4	109,6	108,7	104,1	91,0	95,1
Природный газ	105,6	104,0	96,6	109,9	87,9	107,5	107,1	105,8

Источник: Росстат, ФТС.

Таблица 30

Стоимость и удельный вес экспорта продукции нефтегазового сектора в российском экспорте в 2017 г.

	Экспорт, млрд долл.	В % к общему объему российского экспорта
Нефтегазовый сектор, всего	189,70	52,8
Нефть и нефтепродукты	151,55	42,2
Нефть	93,31	26,0
Нефтепродукты	58,24	16,2
Газ природный	38,15	10,6

Источник: ФТС, расчеты автора.

4.6.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке

Цены на нефть и нефтепродукты на российском внутреннем рынке в своей основе формируются исходя из мировых цен на них как цены равной доходности поставок на внешний и на внутренний рынки, т.е. как цены net-back, равные мировой цене за вычетом вывозной таможенной пошлины и затрат на транспортировку на экспорт. В результате снижения мировых цен внутренние цены на нефть и нефтепродукты в долларовом выражении во второй половине 2014–2016 гг. значительно снизились (табл. 31, рис. 46). В 2017 г. в результате определенного повышения мировых цен внутренние цены на нефть и нефтепродукты заметно повысились. Вместе с тем вследствие наличия экспортных пошлин между мировыми и внутренними ценами по-прежнему сохраняется значительный разрыв. В то же время следует отметить сближение внутренней и мировой цен на нефть

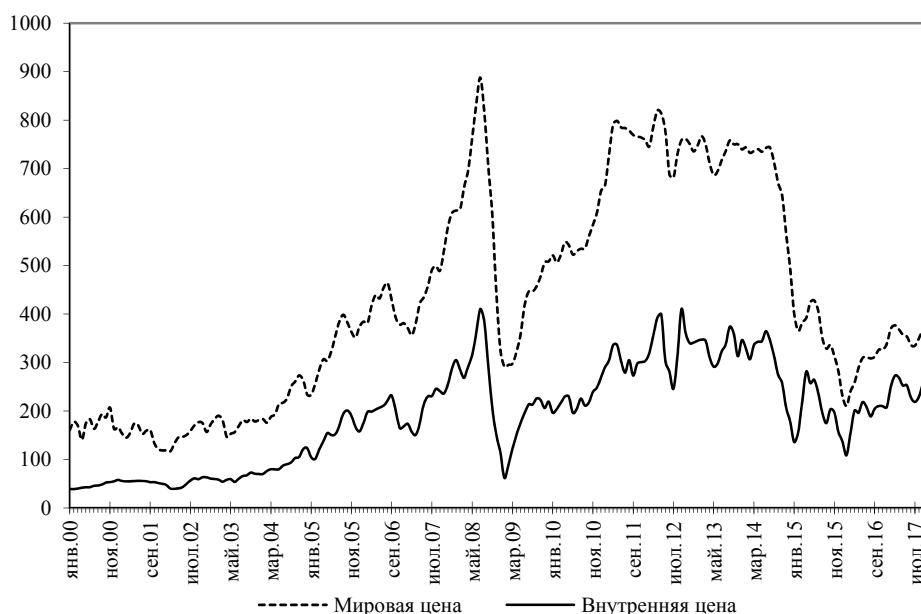
в результате произведенного в рамках «налогового маневра» снижения ставки экспортной пошлины. Если в 2014 г. внутренняя цена на нефть (цена производителей) составляла 42% от мировой (цены нефти сорта Urals на европейском рынке), то в 2017 г. – 66%.

Таблица 31

**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ
в долларовом выражении в 2010–2017 гг.
(средние цены производителей на конец года, долл./т)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Нефть	248,2	303,3	341,1	346,1	178,9	156,7	207,8	302,4
Автомобильный бензин	547,9	576,9	628,7	614,4	372,3	301,8	380,3	460,0
Дизельное топливо	536,1	644,9	774,2	698,0	419,3	349,4	421,3	515,2
Топочный мазут	246,3	274,6	275,3	235,8	128,7	49,5	129,7	166,1
Газ, долл./тыс. куб. м	20,5	21,3	40,3	39,8	29,1	24,5	23,6	34,2

Источник: расчеты автора по данным Росстата.



Источник: Росстат, расчеты автора.

Рис. 46. Мировая и внутренняя цены на нефть в 2000–2017 гг., долл./т

Повышение мировых цен на нефть в 2017 г. обусловило рост конечных (потребительских) цен на моторное топливо, которые формируются на основе цен производителей (цен net-back) с учетом косвенных налогов (акциз, НДС) и торгово-сбытовой надбавки (табл. 32, 33, рис. 47). В России доля косвенных налогов в конечной цене бензина, по нашим расчетам, составляет 35–43%. По этому показателю Россия занимает промежуточное положение между ведущими странами ЕС, где доля налогов в цене бензина достигает 65%, и США, где она равна 20%. При более низких безналоговых ценах на бензин и таком уровне налоговой нагрузки потребительские цены на бензин в России приближаются к ценам в США, но остаются значительно ниже, чем в других развитых странах.

Действующая система экспортных пошлин и уровень налогов на нефтепродукты в России обеспечивают сохранение более низкого уровня цен на моторное топливо на внутреннем рынке по сравнению с развитыми странами¹.

Таблица 32

**Потребительские цены на автомобильный бензин в России
в 2014–2017 гг., руб./л**

	2014 январь	2015 январь	2016 январь	2016 декабрь	2017 январь	2017 декабрь
Бензин марки АИ-92	29,53	32,35	33,86	35,28	35,57	37,95
Бензин марки АИ-95 и выше	32,64	35,16	36,81	38,34	38,69	41,01

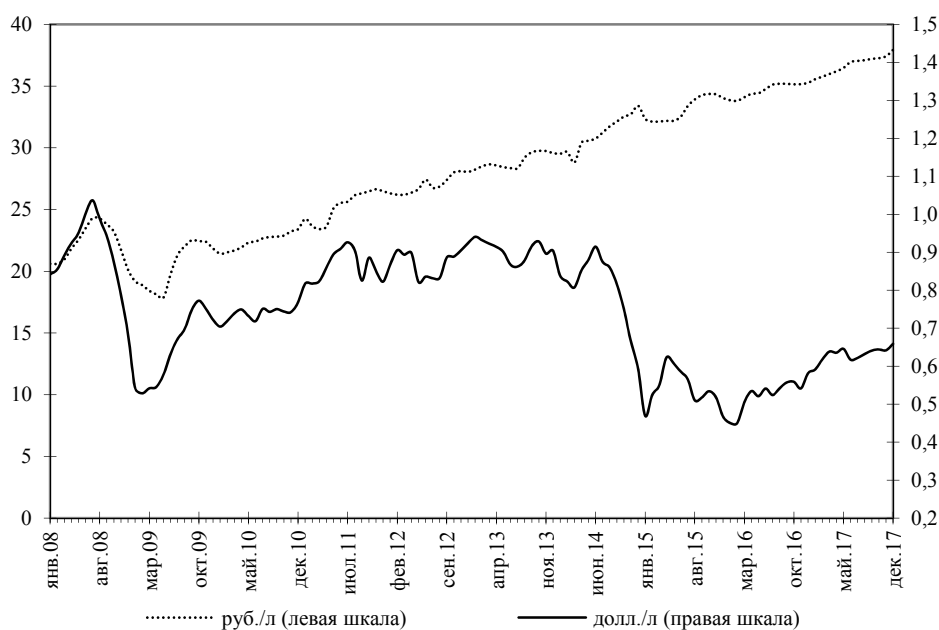
Источник: Росстат.

Таблица 33

Ставки акциза на автомобильный бензин в 2014–2017 гг., руб./т

	2014	2015	2016 январь – март	2016 апрель – декабрь	2017
Класс 4	9916	7300	10500	13100	13100
Класс 5	6450	5530	7530	10130	10130

Источник: Налоговый кодекс РФ (ред. 2014–2017 гг.).



Источник: Росстат, расчеты автора.

Рис. 47. Потребительская цена на бензин АИ-92 в рублевом и долларовом выражениях в 2008–2017 гг.

¹ См.: Бобылев Ю. Цены на бензин в России и других странах: сравнительный анализ // Экономическое развитие России. 2016. № 10. С. 28–31.

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. Вместе с тем в результате регулируемого повышения внутренних цен на газ и значительного снижения их на мировом рынке происходит постепенное сближение внутренних цен к мировой. Если в 2015 г. внутренняя цена на газ (цена приобретения газа промышленными потребителями без косвенных налогов) составила в среднем 26% цены российского газа на европейском рынке, то в 2017 г. – 38%.

4.6.5. Перспективы развития российского нефтяного сектора

Россия располагает большими запасами нефти, которые позволяют поддерживать высокие уровни ее добычи и экспорта в течение многих лет. Существует значительный потенциал добычи нефти за счет вовлечения как неразрабатываемых запасов в освоенных регионах, так и месторождений в новых регионах добычи. В то же время весьма велик потенциал дополнительной добычи на действующих месторождениях за счет их более углубленной разработки. Коэффициент извлечения нефти в России составляет лишь 28%, что существенно ниже среднего мирового уровня (для сравнения: в США значение данного коэффициента находится в диапазоне 35–43%, в Норвегии – 46%). Кроме того, значителен потенциал не разрабатываемых в настоящее время нетрадиционных запасов, в том числе сланцевой нефти. Кроме того, повышение глубины ее переработки позволяет удовлетворять внутренние потребности в моторном топливе при относительно меньших объемах потребления нефти. В ведущих промышленно развитых странах глубина переработки нефти достигает 90–95%, тогда как в России – 81%.

Рост мирового спроса на нефть позволяет России в перспективе сохранить и даже увеличить текущие объемы нефтяного экспорта, прежде всего за счет увеличения поставок в Китай и другие страны Азии. В то же время возможности развития российского нефтяного сектора будут в значительной степени зависеть от уровня мировых цен на нефть, где преобладают факторы, способствующие сохранению относительно низких цен на нефть. К наиболее важным факторам следует отнести наличие существенных запасов сланцевой нефти в США, которые при повышении мировых цен на нефть выше 60 долл./барр. будут быстро вовлекаться в разработку и создавать избыточное предложение, что будет вести к снижению цен на нефть.

В России в условиях низких цен на нефть возможности вовлечения в разработку новых месторождений и нетрадиционных запасов будут существенно ограничены, так как инвестиции в наиболее высокзатратные проекты будут экономически неэффективны (в первую очередь это относится к проектам освоения месторождений на Арктическом шельфе). Ограничивающее влияние на развитие сектора будут также оказывать введенные рядом развитых стран по отношению к России технологические санкции, которыми установлен запрет на поставку в Россию оборудования и технологий для разработки месторождений на Арктическом шельфе, глубоководных месторождений и месторождений сланцевой нефти.

В этих условиях основой дальнейшего развития российского нефтяного сектора будут традиционные запасы нефти на суше. Особое значение при этом приобретают углубленная разработка действующих месторождений, повышение коэффициента извлечения нефти. Возможности дополнительной добычи нефти на таких месторождениях будут в

значительной степени зависеть от технологического прогресса в отрасли, от развития импортозамещающих технологий повышения уровня нефтеизвлечения.

Развитию нефтяного сектора должны способствовать и меры государственной налоговой политики. Прежде всего необходимо завершить структурную реформу системы налогообложения нефтяного сектора, включающую поэтапное снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты (вплоть до их полной отмены) и повышение НДС. Это создаст стимулы для дальнейшей модернизации нефтеперерабатывающего сектора, сократит субсидирование внутренних потребителей, прежде всего сектора нефтепереработки, уменьшит субсидирование Россией других стран ЕАЭС, усилит стимулы к повышению энергоэффективности.

Для новых месторождений целесообразно введение специального налога на дополнительный доход (НДД), который позволит обеспечить как более полное изъятие природной ренты, так и более благоприятные условия для инвестиций¹. Применение данного налога автоматически приводит налоговую нагрузку в соответствие с условиями добычи нефти на конкретных месторождениях, что создает необходимые условия для инвестиций в их разработку, включая разработку месторождений с повышенными производственными затратами.

Для обеспечения устойчивого развития нефтяного сектора целесообразна также реализация таких мер, как проведение согласованных действий по поддержанию желаемого уровня мировых цен на нефть со странами ОПЕК и другими производителями нефти, расширение инфраструктурных возможностей экспорта нефти в страны Азии, развитие импортозамещающих технологий повышения уровня нефтеизвлечения и разработки нетрадиционных запасов, включая сланцевую нефть, развитие сектора малых и средних нефтяных компаний.

4.7. Итоги 2017 г. в сельском хозяйстве и новое в аграрной политике²

4.7.1. Динамика сельскохозяйственного производства

В 2017 г. достигнут абсолютный рекордный урожай зерновых, включая пшеницу – основную экспортную культуру. Это произошло в первую очередь за счет более высокой по сравнению с предыдущим трехлетием урожайности пшеницы (*табл. 34, 35*). В то же время рекорд вызвал проблемы с вывозом зерна из регионов Сибирского федерального округа. Производители также отмечают снижение доходности отрасли (в среднем на 8,4% – до 12–14%³) из-за более значительного роста цен на затрачиваемые ресурсы по сравнению с ценой продажи зерна в связи с рекордным урожаем.

Важной новостью функционирования зернового рынка стало введение Хартии в сфере оборота сельхозпродукции. Эта Хартия разработана в рамках деятельности

¹ См.: Бобылев Ю., Расенко О. О введении налога на дополнительный доход в нефтяной отрасли // Экономическое развитие России. 2017. № 10. С. 65–68.

² Авторы раздела: Е. Гатаулина, ИПЭИ РАНХиГС; В. Узун, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; Н. Шагайда, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; Р. Янбых, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС.

³ URL: <http://grainboard.ru/news/zernovie-interventsii-otkladivayutsya-na-2018-god-379413>

ФНС России по пресечению схем незаконного возмещения НДС при экспорте зерновых¹. Подписавшие Хартию обязались «не получать конкурентное преимущество за счет неуплаты налоговых платежей или участия в схемах организации незаконного возмещения НДС»².

В 2017 г. также продолжился рост производства ячменя, овса, гречихи, сои. Валовой сбор сахарной свеклы был лишь немногим ниже рекордного урожая 2016 г. Валовой сбор подсолнечника был выше среднего за последние пять лет (2012–2016 гг.) на 4%, хотя и не достиг показателя прошлого года. Эти культуры традиционно производятся в коммерческом секторе (сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства (К(Ф)Х) и индивидуальные предприниматели (ИП)). Так, в 2017 г. доля сельскохозяйственных организаций, К(Ф)Х, ИП в производстве зерновых, подсолнечника и сахарной свеклы составляла 99%. По объемам производства этих видов растениеводческой продукции страна превысила дореформенный уровень 1986–1990 гг. Особенно быстрыми темпами росло производство сои, подсолнечника и кукурузы (*табл. 34*).

Таблица 34

Валовой сбор основных сельскохозяйственных культур, млн т

Показатели	В среднем за 1986–1990	2015	2016	2017*	2017 к 2016, %	2017 к среднему за 1986–1990, %
Зерно	104,3	104,8	120,7	134,1	111,2	128,6
В том числе пшеница	43,5	61,8	73,3	85,8	117,1	197,3
Кукуруза	3,3	13,2	15,3	12,1	78,7	365,2
Сахарная свекла	33,2	39,0	51,4	48,2	93,9	145,3
Подсолнечник	3,1	9,3	11,0	9,6	87,4	310,6
Соя	0,6	2,7	3,1	3,6	114,1	595,9
Картофель	35,9	33,6	31,1	29,6	95,1	82,4
Овощи и бахчевые	11,2	16,1	16,28	16,3	100,3	145,8
Плоды и ягоды	3,3	2,9	3,3	2,9	89,0	89,3

* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

В то же время достижения в производстве трудоемких дешевых культур, где все еще велика доля хозяйств населения, не так значительны. Так, валовой сбор картофеля, где вклад хозяйств населения составлял в 2017 г. 77%, почти на 5% ниже уровня 2016 г. и на 18% – ниже дореформенного³.

Несколько иная тенденция наблюдается в производстве овощей: в 2017 г. их валовой сбор в хозяйствах всех категорий достиг 16,3 млн т, превысив дореформенный уровень в 1,5 раза. Вклад коммерческого сектора (СХО, К(Ф)Х и ИП) в их производство – после достижения низшей точки в 2002 г. (22%) – постепенно увеличивается и достиг 37% в 2017 г. в основном за счет роста доли К(Ф)Х и ИП.

Наиболее значительный рост урожайности по сравнению с периодом 1986–1990 гг. отмечается по сахарной свекле, зерновым, плодовым, овощам и картофелю (*табл. 35*).

¹ Хартию об обороте зерна подписали более 500 компаний. Агроинвестор. URL: <http://www.agroinvestor.ru/markets/news/28497-khartiyu-ob-oborote-zerna-podpisali-bolee-500-kompaniy/>

² URL: <https://хартия-апк.рф/o-hartii>

³ По данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г., вклад населения в производство картофеля может быть пересмотрен в сторону существенного понижения.

Таблица 35

Урожайность основных сельскохозяйственных культур, ц/га

Показатели	В среднем за 1986–1990	2015	2016 г.	2017*	2017 к 2016	2017 к среднему за период 1986–1990, %
Пшеница	17,6	23,9	26,8	31,2	116,4	177,3
Кукуруза	28,7	49,3	55,1	48,7	88,4	169,7
Сахарная свекла	225	388	470	430	91,5	191,1
Подсолнечник	12,7	14,2	15,1	14,7	97,4	115,7
Соя	10,3	13	14,8	14,1	95,3	136,9
Картофель	108	159	153	156	102,2	144,4
Овощи и бахчевые	154	225	227	236	104,3	153,2
Плоды и ягоды	39,5	75,7	85,6	76,6	89,5	193,9

* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Рост урожайности обеспечил достаточно высокую рентабельность в растениеводстве (табл. 36).

Таблица 36

Уровень рентабельности (убыточности) проданных товаров, продукции, работ, услуг, %

Показатели	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего в экономике	14,0	14,3	14,0	11,5	11,4	11,5	9,7	7,7	8,6	9,3	8,1
Сельское хозяйство	10,1	15,7	12,4	9,8	11,1	11,2	12,9	6,8	19,5	22,3	17,6
Растениеводство	11,3	22,5	18,3	9,8	13,4	15,3	16,4	13,5	22,5	35,9	31,8
Животноводство	9,1	10,1	8,1	9,8	9,9	8,8	11,1	3,4	18,4	15,8	10,5

Источник: Росстат.

2017 г. достаточно успешным был и для животноводства. Наблюдался рост производства яиц (на 2,8% относительно 2016 г.). Выросло производство мяса скота и птицы, в том числе мяса птицы – на 6,9% к предыдущему году, свинины – на 5%, баранины – на 2%. поголовье свиней в хозяйствах всех категорий достигло 23,3 млн голов (прирост на 5,7% к предыдущему году), птицы – 557 млн голов (0,7% к предыдущему году).

Рост производства мяса птицы и свинины в 2017 г. достигнут исключительно за счет сельскохозяйственных организаций. Крестьянские (фермерские) хозяйства, включая ИП, и хозяйства населения сократили поголовье свиней почти на 6%, птицы – на 3,6%. Это сокращение – особенно в свиноводстве – связано с долговременной политикой по сдерживанию производства в хозяйствах населения и малом бизнесе из-за угрозы распространения заболеваний животных на крупные организации-производители.

По-прежнему не удалось добиться коренного перелома в скотоводстве, хотя благодаря применяемым мерам господдержки темпы падения поголовья снижены. Производство молока в целом удается удерживать на уровне 31 млн т уже на протяжении 4 лет, а в 2017 г. наблюдался даже небольшой рост (табл. 37). Это достигнуто за счет увеличения продуктивности коров, а не поголовья (рост продуктивности в сельхозорганизациях за 2017 г. составил 5,3% – до 5,8 т/год¹). Молочное скотоводство остается одной из проблемных отраслей. Общее падение поголовья КРС в стране происходит не только в хозяйствах населения, но и в сельскохозяйственных организациях. Единственная категория хозяйств, где поголовье коров растет, – крестьянские (фермерские) хозяйства. Однако их

¹ В 1990 г. средний надой на корову в сельхозпредприятиях составил 2,8 т/год.

доля в производстве молока все еще незначительна (немногим более 7%), в то время как на сельскохозяйственные организации приходится 50,3% объема производимого молока, а на хозяйства населения – 42% (2017 г.). В 17 субъектах Российской Федерации на долю этого сектора приходилось более 70% производства молока в регионе. Хозяйства населения не получают поддержку из федерального бюджета за реализованное молоко, есть проблемы с реализацией молока. В этих условиях стимулов сохранять или расширять производство при неразвитой инфраструктуре сбыта у них нет.

Таблица 37

**Динамика валового производства продукции животноводства
в хозяйствах всех категорий**

Показатели	1991	2014	2015	2016	2017	2017 к 2016, %	2017 к 1991, %
Мясо скота и птицы, тыс. т убойного веса	9375	9070,3	9565,2	9899,2	10391,0	105	110,8
В том числе крупный рогатый скот	3989	1654,1	1649,4	1619,0	1618,5	100,0	40,6
Свины	3190	2973,9	3098,7	3368,2	3536,7	105,0	110,9
Птица	1751	4161,4	4535,5	4620,8	4940,9	106,9	282,2
Овцы и козы	347	203,9	204,5	213,1	217,3	102,0	62,6
Молоко, млн т	52	30,8	30,8	30,8	31,1	101,2	59,8
Яйцо, млрд шт.	47	41,9	42,6	43,6	44,8	102,8	95,3

Источник: Росстат, 2017 (оценка по данным Росстата).

В целом в 2017 г. сохраняется значительное отставание по производству молока, говядины, баранины по сравнению с уровнем 1990-х годов, в то время как по производству свинины и птицы объемы превышены. За счет развития именно этих отраслей удалось преодолеть дореформенный уровень производства скота и птицы на убой (табл. 37).

В последние годы более высокая доходность сельского хозяйства по сравнению с экономикой в целом стимулировала его развитие. Так, за последние пять лет среднегодовые темпы роста добавленной стоимости сельского хозяйства были выше, чем ВВП в целом (табл. 38).

Таблица 38

Индексы физического объема ВВП и валовой добавленной стоимости сельского хозяйства России

Период	Индексы роста ВВП в % к предыдущему году	Индексы роста добавленной стоимости сельского хозяйства*
2013	101,8	104,7
2014	100,7	101,3
2015	97,2	102,5
2016	99,8	102,9
2017	101,6**	102,1***

* С учетом охоты, лесного хозяйства, рыбоводства и рыболовства (рассчитано по данным Росстата).

** Январь – сентябрь 2017 г.

*** Январь – сентябрь 2017 г. с учетом лесного хозяйства, охоты, рыбоводства и рыболовства.

Источник: Росстат; Информация о социально-экономическом положении России (январь – ноябрь 2017 г.).

Таким образом, в 2017 г. в секторе в основном продолжились тенденции, характерные для последних лет.

4.7.2. Государственная поддержка сельского хозяйства

В рамках «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.» (далее – «Госпрограмма») в 2017 г. из федерального бюджета – согласно уточненной бюджетной росписи – было ассигновано 242,1 млрд руб. Это на 26,3 млрд руб. больше, чем изначально предусматривалось Федеральным законом от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ, и на 24 млрд руб. выше уровня 2016 г. Федеральная поддержка – только часть государственной поддержки. Реально ее объемы существенно выше за счет расходов из региональных бюджетов. Региональное финансирование в области сельского хозяйства составляет от 30 до 50% общего бюджета федеральной и региональных программ поддержки сельского хозяйства¹.

В 2016–2017 гг. в «Госпрограмму» несколько раз вносились существенные изменения². Если принятые ранее новации были направлены на разукрупнение, выделение отдельных подпрограмм, мер, исполнение которых было защищено целевыми строками бюджетного финансирования, включая приоритетные для импортозамещения отрасли (2015 г.), то в новом варианте «Госпрограммы», наоборот, проведена частичная консолидация. Измененная редакция «Госпрограммы» по состоянию на 1 декабря 2017 г. включала 9 подпрограмм. Их финансирование и структура представлены в табл. 39 и на рис. 48³.

Таблица 39

Финансирование «Госпрограммы» из федерального бюджета в 2017 г., млрд руб.

Показатели	2016	2017		2017 (уточненная роспись к плановому бюджету), %	2017 к 2016, %
	Кассовое исполнение на 1 января 2017 г.	Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ	Уточненная бюджетная роспись по состоянию на 18 сентября 2017 г.		
1	2	3	4	5	6
Итого	218,09	215,85	242,15	112,18	111,03
Развитие отраслей АПК	78,05	55,31	58,33	105,46	74,73
Обеспечение общих условий функционирования отраслей АПК	10,33	11,12	11,29	101,57	109,29
Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие	11,16	0,09	14,21	15788,89	127,33
Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК	66,11	91,67	97,12	105,95	146,91
Развитие финансово-кредитной системы АПК	8	5,00	5,00	100,00	62,50
Управление реализацией «Государственной программы»	25,04	25,21	27,82	110,35	111,10
Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.	12,07	15,45	16,1	104,23	133,39

¹ Данные по региональному финансированию в 2017 г. еще отсутствуют.

² Постановление от 31 марта 2017 г. № 396 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы»; Постановления Правительства РФ от 29 июля 2017 г. № 902, от 10 ноября 2017 г. № 1347.

³ Здесь и далее анализируется «Госпрограмма» в редакции Постановления Правительства РФ от 10 ноября 2017 г. № 1347, действовавшая до 31 декабря 2017 г. включительно. С 1 января 2018 г. вступает в силу новая редакция «Госпрограммы» (Постановление Правительства РФ от 13 декабря 2017 г. № 1544).

Окончание таблицы 39

1	2	3	4	5	6
Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 гг.	7,34	11,28	11,43	101,36	155,72
Приоритетный проект «Экспорт продукции АПК»	0	0,73	0,85	116,69	

Источник: Минсельхоз РФ.

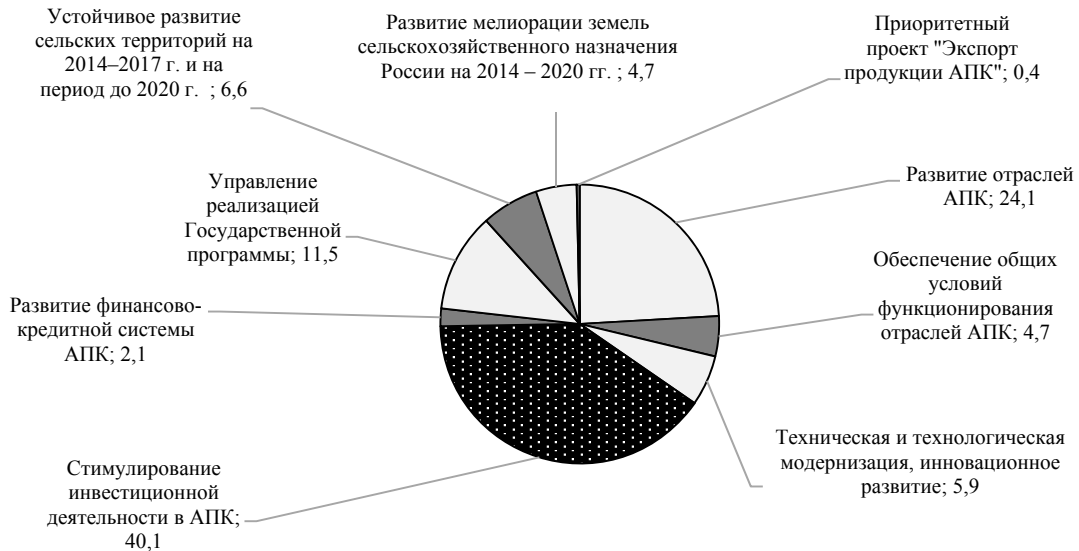


Рис. 48. Структура федерального финансирования «Госпрограммы» в 2017 г. (по уточненной бюджетной росписи), %

Источник: Минсельхоз РФ.

Из рис. 48 видно, что основную долю в структуре (в совокупности около 64%) занимали подпрограммы, нацеленные на развитие отраслей: «Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК», которая включает поддержку льготного инвестиционного кредитования в АПК и возмещение части прямых понесенных затрат при строительстве, модернизации объектов АПК, а также подпрограмма «Развитие отраслей АПК», где аккумулированы непосредственно отраслевые субсидии. Именно эти виды поддержки напрямую связаны с сельхозпроизводителями и наиболее важны для них. В 2017 г. по сравнению с 2016 г. было увеличено финансирование практически всех подпрограмм (табл. 39), кроме подпрограммы «Развитие отраслей АПК». Причем серьезное снижение наблюдалось по всем видам входящих в нее поддержек (табл. 40).

Как следует из табл. 40, почти в 2 раза было урезано федеральное финансирование основной поддержки растениеводства, в которую ранее уже были объединены такие важные субсидии, как компенсация затрат на минеральные удобрения, средства защиты растений и др. Почти на 40% снизились субсидии на молочное скотоводство, хотя именно там, как было показано выше, до сих пор сохраняются серьезные проблемы. Несмотря на это, в проекте Федерального закона «О ФБ на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг.» предлагалось полное прекращение финансирования этих поддержек.

**Финансирование мероприятий подпрограммы
«Развитие отраслей АПК», млрд руб.**

Меры подпрограммы	2016	2017		2018	2017 к 2016, %
	Кассовое исполнение на 1 января 2017	Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ	Уточненная бюджетная роспись по состоянию на 18 сентября 2017	Проект ФЗ «О ФБ на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020»	
Итого по подпрограмме «Развитие отраслей АПК»	78,05	55,31	58,33	39,00	74,7
Субсидии на оказание несвязанной поддержки в области растениеводства	23,34	11,34	11,34	0,00	48,6
Субсидии на повышение продуктивности в молочном скотоводстве	12,67	7,96	7,96	0,00	62,9
Содействие достижению целевых показателей реализации региональных программ развития АПК*	42,04	36,00	39,02	39,00	92,8

* В 2016 г. субсидия «Содействие достижению целевых показателей реализации региональных программ развития АПК» еще не была введена в действие, для сравнения в таблицу включены агрегированные впоследствии в эту субсидию меры поддержки.

Источник: Минсельхоз РФ.

Объясняется такое положение дел необходимостью перераспределения средств в рамках выделенного ведомству бюджета в пользу поддержки инвестиционного кредитования, где образовались долгосрочные обязательства государства. При включении кредитных договоров в субсидируемые Минсельхоз РФ старается уложиться в выделенный на текущий год лимит субсидий. Однако в ситуации принятия договора к субсидированию, например, в декабре, выплаты минимальны, но на следующий год они существенны, а общий лимит средств по «Госпрограмме», как правило, не повышается (см., например, проект Федерального закона «О ФБ на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг.»). В результате в 2016 г. на возмещение части процентной ставки по инвестиционным кредитам было выплачено 55,3 млрд руб. В 2017 г. по этой же субсидии выплаты, согласно уточненной бюджетной росписи, составят 58,8 млрд руб. и дополнительно 25,4 млрд руб. на новую субсидию российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным сельскохозяйственным товаропроизводителям по льготной ставке, т.е. рост в 1,5 раза. Частично потребность покрыта за счет увеличения выделенных ассигнований на реализацию «Госпрограммы», частично – за счет сокращения основных видов поддержек. Однако такое положение дел нельзя признать оптимальным.

Для расширения доступа к субсидированным кредитам малых форм хозяйствования Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1528 была введена обязательная квота, гарантирующая им долю субсидий «в размере не менее 20% от общего объема возмещения недополученных банками доходов по льготным краткосрочным кредитам, планируемыми к выдаче на территории отдельного субъекта РФ»¹. В то же время эта доля может быть изменена Минсельхозом РФ на основании предложений региональных органов власти. Нижним пределом квоты в этом случае выступает «доля малых форм хозяйствования в объеме продукции сельского хозяйства, произведенной в соот-

¹ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1528 (ред. от 24 июля 2017 г).

ветствующем субъекте Российской Федерации за отчетный финансовый год». По инвестиционным кредитам доля малых форм определена в размере не менее 10% по данной субсидии.

Данное постановление также предусматривает ограничение на максимальный размер краткосрочных кредитов, выплаченных одному заемщику. Он определяется на основе предложений региональных органов власти Минсельхозом РФ по каждому субъекту РФ исходя из методики, утвержденной Приказом Минсельхоза РФ от 21 августа 2017 г. № 415. В результате суммарный максимальный размер кредита во многих субъектах РФ оказался выше 1 млрд, а в некоторых вырос более чем в 10 раз, что предоставляет возможность отдать основную часть субсидий 20–30 крупнейшим получателям¹.

Из других новаций 2017 г. необходимо отметить следующее: была проведена консолидация мер «Госпрограммы» в единую субсидию на оказание содействия достижению целевых показателей региональных программ развития АПК (далее – единая субсидия). Поглощенными оказались такие важные направления, как поддержка малых форм хозяйствования (выделялась ранее в отдельную подпрограмму), иные направления, отслеживание которых имеет важное значение для развития отраслей. В результате связь между объявленной мерой, финансированием и результатом стала на федеральном уровне мало прослеживаемой. Чтобы избежать этого, а также потери целых направлений поддержки, Минсельхоз РФ все равно контролирует и сохраняет отчетность по каждой из аккумулированных мер через систему обязательных целевых показателей, хотя распределение сумм данной субсидии на отдельные меры – прерогатива региональных органов власти. Консолидацию проводили для сокращения издержек администрирования, а в результате получилось, что они только увеличились.

В то же время в явном виде в структуре «Госпрограммы» в 2017 г. оставались такие подпрограммы, как «Техническая и технологическая модернизация», «Развитие финансово-кредитной системы», «Приоритетный проект «Экспорт продукции АПК», каждая из которых состоит из 1–2 мероприятий и финансирование которых незначительно или вообще не планируется в ближайшей перспективе².

Основные общие услуги на сельское хозяйство финансировались в 2017 г. через федеральные целевые программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» (ФЦП УРСТ)³ и «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» (ФЦП «Мелиорация»)⁴, а также через научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР), сельскохозяйственное образование, земельный мониторинг, инспекционные и ветеринарные службы «Госпрограммы». Информационно-консультационные службы и си-

¹ Узун В. Ограничение размера субсидий одному сельхозпроизводителю: необходимость, механизмы, последствия // АПК: экономика и управление. 2017. № 11. С. 12–31.

² Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 (ред. от 10 ноября 2017 г.) «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».

³ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 598 (ред. от 25 мая 2016 г.) «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», является составной частью «Госпрограммы».

⁴ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2013 г. № 922 (ред. от 17 мая 2017 г.) «О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы», является составной частью «Госпрограммы».

стема рыночной информации в России практически не развиты. Их финансирование заложено в «Госпрограмме», однако каждый год оперативно перебрасывается на другие – более важные, с точки зрения Минсельхоза России, – нужды. Так, в 2016 г. на финансирование мероприятия «Формирование государственных информационных ресурсов в сферах обеспечения продовольственной безопасности и управления агропромышленным комплексом» было направлено 0,26 млрд руб., в 2017 г. уточненной бюджетной росписью предусматривалось столько же, однако кассовое исполнение на 1 сентября 2017 г. составило всего 16% запланированного уровня.

В 2017 г. в рамках ФЦП УРСТ финансировались мероприятия по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов, по развитию сети общеобразовательных организаций, фельдшерско-акушерских пунктов и врачей общей практики, плоскостных спортивных сооружений, учреждений культурно-досугового типа, газификации, водоснабжения, комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку, сети автомобильных дорог, ведущих к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, поощрению и популяризации достижений в сфере развития сельских территорий и научно-методическому обеспечению реализации ФЦП УРСТ.

Объем ассигнований на ФЦП УРСТ в 2017 г. из федерального бюджета, согласно уточненной бюджетной росписи, составил 16,1 млрд руб., что на 4 млрд руб. выше уровня 2016 г. Однако кассовое исполнение на 1 сентября 2017 г. составило всего 6,9 млрд руб., или 43% запланированного уровня. Ассигнования из федерального бюджета на реализацию ФЦП УРСТ выделяются Минсельхозу РФ, Росавтодору и Минкультуры РФ. Минсельхозу РФ было выделено в 2017 г. 6,8 млрд руб. (в 2016 г. – 7,3 млрд руб.), софинансирование из региональных бюджетов в 2017 г. согласно заключенным соглашениям предусмотрено в размере 6,9 млрд руб. (в 2016 г. – 7,9 млрд руб.).

Ресурсное обеспечение ФЦП «Мелиорация» в 2017 г. из федерального бюджета значительно увеличено, оно составило 11,4 млрд руб. (в 2016 г. – 7,4 млрд руб.).

С 1 января 2018 г. реализация ФЦП УРСТ и ФЦП «Мелиорация» досрочно прекращается в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 12 октября 2017 г. № 1243 «О реализации мероприятий федеральных целевых программ, интегрируемых в отдельные государственные программы Российской Федерации», а реализация мероприятий указанных программ будет осуществляться в рамках отдельных подпрограмм «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.».

В течение 2017 г. изменения в «Госпрограмму» вносились 5 раз¹. Одно из последних нововведений – переход на проектный принцип управления с 1 января 2018 г., что повлекло за собой очередной пересмотр структуры «Госпрограммы». В результате теперь в «Госпрограмму» вошли 10 подпрограмм: «Развитие отраслей агропромышленного комплекса, обеспечивающих ускоренное импортозамещение основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», «Стимулирование инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе», «Техническая модернизация агропромышленного комплекса», «Экспорт продукции АПК», «Развитие мелиорации земель

¹ В ред. Постановлений Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 396, от 29 июля 2017 г. № 902, от 10 ноября 2017 г. № 1347, от 13 декабря 2017 г. № 1544.

сельскохозяйственного назначения России», «Устойчивое развитие сельских территорий», «Управление реализацией Государственной программы», «Обеспечение общих условий функционирования отраслей агропромышленного комплекса», а также выделенные в отдельные подпрограммы «Научно-техническое обеспечение развития отраслей агропромышленного комплекса» и «Развитие сырьевой базы для обеспечения легкой промышленности качественным сельскохозяйственным сырьем». В последнюю объединены меры поддержки производства льна, шерсти, которые в основном существовали и ранее в рамках других подпрограмм. Преемственность мер в основном сохраняется и по другим подпрограммам.

В целях снижения волатильности цен на внутреннем рынке Приказом Минсельхоза РФ от 19 апреля 2017 г. № 185 утверждены методики расчета предельных уровней минимальных и максимальных цен на зерно, молоко сухое и масло сливочное в целях проведения государственных закупочных и товарных интервенций. Приказом Минсельхоза РФ от 31 марта 2017 г. № 158 были утверждены минимальные уровни цен, при достижении которых в 2017–2018 гг. проводятся государственные закупочные интервенции в отношении зерна урожая 2017 г. Приказ вступил в силу с 1 июля 2017 г. и действует до 1 июля 2018 г.

Согласно «Обзору рынка зерна», публикуемому Минсельхозом РФ на официальном сайте ведомства, утвержденный предельный минимальный уровень цен был достигнут, но интервенции не были начаты.

Механизмы поддержки доходов сельхозпроизводителей в 2017 г. продемонстрировали свою слабость. Во-первых, они выстроены так, что не гарантируют всем производителям закупки по минимальной цене. Во-вторых, они не могут оперативно реагировать на ситуацию: в 2017 г. при большем урожае по сравнению с 2016 г. на мероприятие, в рамках которого финансируются интервенции, было выделено 4,3 млрд руб. (в 2016 г. – 6,9 млрд руб.). В-третьих, объем финансирования интервенций не учитывал того, что в октябре 2017 г. перед Объединенной зерновой компанией и другими хранителями зерна у Минсельхоза РФ имелся накопленный долг в размере 3,8 млрд руб.¹ В результате этих проблем размер интервенционного фонда при росте урожая не увеличился: на 1 ноября 2017 г. он остался на уровне декабря 2016 г. – 4 млн т.

Правительство РФ срочно искало другие механизмы поддержки. Разработан проект Постановления Правительства РФ «Правила предоставления в 2017–2018 гг. субсидий из федерального бюджета ОАО «Российские железные дороги» на возмещение потерь в доходах, возникающих в результате осуществления перевозки зерновых грузов железнодорожным транспортом без взимания провозной платы». Субсидируемый объем отгрузок оценен в 3,2 млн т, на которые потребуется почти 3 млрд руб.² Однако утверждены Правила были только в конце года Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1595.

Снижению давления на рынок зерна могли помочь меры по содействию экспорту. Однако на меры Приоритетного проекта «Экспорт продукции АПК» (содействие деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по расширению доступа на зарубежные рынки продукции российского АПК; создание и обеспече-

¹ Зерновые интервенции откладываются на 2018 г. URL: <http://grainboard.ru/news/zernovie-interventsii-otkladayutsya-na-2018-god-379413>

² Там же.

ние центра анализа экспорта продукции агропромышленного комплекса и изучение потенциальных зарубежных рынков сбыта и др.) было выделено незначительное финансирование.

В конце 2016 г. Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам утвердил в качестве приоритетного направления «Развитие международной кооперации и экспорта», один блок которого касался расширения национальной системы поддержки экспорта продовольствия. Поддержка экспорта рассматривается Минсельхозом РФ как один из рычагов регулирования рынков. Это касается не только зерна, но и других видов продукции с экспортным потенциалом. Приказом Минсельхоза РФ от 19 октября 2017 г. № 524 утверждены 7 программ продвижения и увеличения экспорта, включая продукцию свеклосахарной, масложировой промышленности, продукцию птицеводства, зерна. В русле поддержки экспорта в структуру «Госпрограммы» включен Приоритетный проект «Экспорт продукции АПК» с началом финансирования в 2017 г. Цель проекта: увеличение объемов экспорта агропродовольственной продукции до 21,4 млрд долл. к 2020 г. Этот проект вошел составной частью в «Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования аграрных рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.». Объем финансирования на 2017 г. – 745,9 млн руб. Основные мероприятия проекта:

- консультационная деятельность, обучение потенциальных экспортеров;
- создание системы анализа внешних рынков для сельхозпроизводителей и экспортеров;
- разработка региональных суббрендов, их регистрация, субсидирование расходов на продвижение суббрендов на внешних рынках;
- совершенствование систем контроля качества продукции для экспорта;
- поддержка экспедиционных поездок импортеров;
- субсидирование части затрат на выставочную деятельность;
- формирование 117 межправительственных комиссий по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству (РФ – зарубежные страны).

Для помощи в продвижении продукции субъектов малого предпринимательства предполагается организовывать специальные экспортные кооперативы с передачей им функций по представлению интересов членов кооператива в различных организациях, имеющих программы поддержки экспорта (для получения кредитов, страховых продуктов, для помощи в выставочной деятельности и т.д.), для облегчения доступа к этим продуктам.

Кроме того, создан Российский экспортный центр¹. Потенциальные экспортеры могут заказать исследования о рынках своих продуктов в тех странах, в которые планируют экспорт. Часть услуг можно получить бесплатно. В настоящее время разрабатывается набор инструментов ЭКСАР по страхованию экспортных кредитов и инвестиций в области сельхозпродуктов, а также по финансированию экспортных операций по сельхозпродуктам в рамках АО «Росэксимбанк»².

Для облегчения продвижения российских товаров (всех, а не только продовольственных и сельскохозяйственных) зарегистрирован зонтичный бренд «Сделано в России». Государство субсидирует деятельность по повышению узнаваемости бренда, под которым могут экспортироваться агропродовольственные товары из России.

¹ URL: <https://www.exportcenter.ru>

² URL: http://www.ved.gov.ru/rus_export/financial_measures/state_specialized_russian_export_import_bank

В Минсельхозе РФ не предусмотрено создания отдельного подразделения, которое бы занималось содействием экспорту. Вместо этого образована межведомственная группа по развитию и поддержке экспорта сельскохозяйственной продукции¹. Есть также подведомственная организация. В настоящее время ведется работа над отраслевыми программами развития экспорта продукции АПК.

Главным недостатком сложившейся системы государственной поддержки сельхозпроизводителей является концентрация основной части субсидий у небольшой группы хозяйств². Сосредоточение субсидий в руках отдельных крупных получателей признают негативным законодатели всех стран. В связи с этим в развитых странах предусмотрены ограничения в получении безвозмездной поддержки³.

4.7.3. Продовольственная безопасность

Официально применяемая система показателей состояния продовольственной безопасности демонстрирует улучшение ситуации в 2016–2017 гг. Так, средние показатели потребления, располагаемых доходов, индексы изменения цен на продовольствие, калорийность, уровень белка в рационе питания, объемы производства, уровень импортозависимости в 2016–2017 гг. лучше по сравнению с 2014–2015 гг.⁴ Доля импортного продовольствия в товарных ресурсах розничной торговли в 2017 г. была на минимальном уровне (табл. 41). Критерии продовольственной безопасности по сельхозпродуктам, предусмотренные «Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации», были достигнуты, за исключением молочных продуктов.

Таблица 41

Доля импортных продовольственных товаров в товарных ресурсах розничной торговли продовольственными товарами, Россия, %

	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	Год
2012	35	34	34	33	34
2013	36	35	35	36	36
2014	36	33	32	36	34
2015	29	26	27	30	28
2016	24	22	22	24	23
2017	23	21	22		

Источник: Росстат.

Однако экономический доступ населения к продовольствию в 2017 г. был хуже, чем в 2013, 2014, 2015 гг. и отчасти в 2016 г. Восстановление потребления, которое отмечено в 2016 г. (после падения в 2015 г.) на основе данных бюджетных обследований, не подтверждается данными о физическом объеме покупок продовольственных товаров в 2017 г. Так, снижение объема покупок продовольствия стабильно наблюдалось с августа

¹ URL: <http://mex.ru/ministry/coordination-and-advisory/export-group/0>

² Доклад ЦСР «Тенденции развития и основные выводы аграрного сектора России». URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2017/12/Report-Agricultural-Sector-November-2017-Web.pdf>

³ Узун В. Ограничение размера субсидий одному сельхозпроизводителю: необходимость, механизмы, последствия // АПК: экономика и управление. 2017. № 11. С. 12–31.

⁴ Окончательные данные по ряду показателей продовольственной безопасности за 2017 г. будут опубликованы в середине 2018 г., поэтому в данном разделе используются частично данные за 2016 г.

2014 г. до июня 2017 г.¹. В июне 2017 г. оно составило минус 13% относительно июня 2012 г. В сентябре объем покупок продовольствия в сопоставимых ценах превысил уровень сентября 2016 г. и вышел на уровень сентября 2015 г., не достигнув уровня сентября 2014 г. и тем более сентября 2013 г.

С 2014 г. наблюдается рост доли расходов населения на питание (рис. 49).

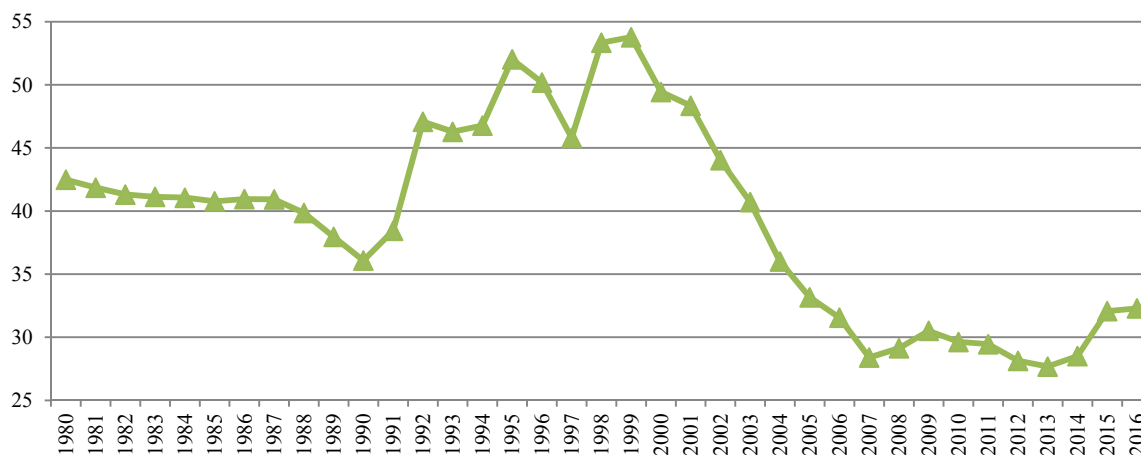


Рис. 49. Экономическая доступность продовольствия – доля потребительских расходов на продукты питания, %

Источник: Росстат.

В сельских семьях доля расходов на питание в общих расходах на конечное потребление выросла с 41,8% в 2013 г. до 45,3% в 2016 г., а в городских – с 31,3 до 35,6%. Особенно заметным этот рост был в беднейших семьях (1-я децильная группа): с 48,2% в 2013 г. до 54,4% в 2016 г. Калорийность рациона питания в 1-й децильной группе населения остается на грани недоедания (2045 ккал/день, 2016 г.) при том, что ФАО устанавливает границу голода в интервале 1600–2000 ккал, а USDA (Сельскохозяйственный департамент США) – 2100 ккал. Население из этой группы срочно должно попасть под защиту государственных программ продовольственной помощи. Для того чтобы недоедающих 1-й децильной группы хотя бы довести до уровня потребления 2-й группы по среднегодовым располагаемым ресурсам, которая также не позволяет населению покупать рекомендуемый набор продуктов питания, потребуется 144 млрд руб. Это существенная нагрузка на бюджет. С учетом ограниченности федерального финансирования, региональных бюджетов, обширной группы нуждающихся, традиционной непрозрачности доходов во многих семьях, возникает проблема доведения средств до действительно нуждающихся людей. Очевидно, что официальные данные о доходе семьи должны быть дополнены/скорректированы с учетом реальных условий жизни семей – претендентов на получение государственной продовольственной поддержки.

¹ Можно было бы предположить, что сокращение покупок население компенсировало расширением производства продукции в личных подсобных хозяйствах. Однако бюджетные обследования 2016 г. (Росстат) не зафиксировали роста производства продукции в хозяйствах населения.

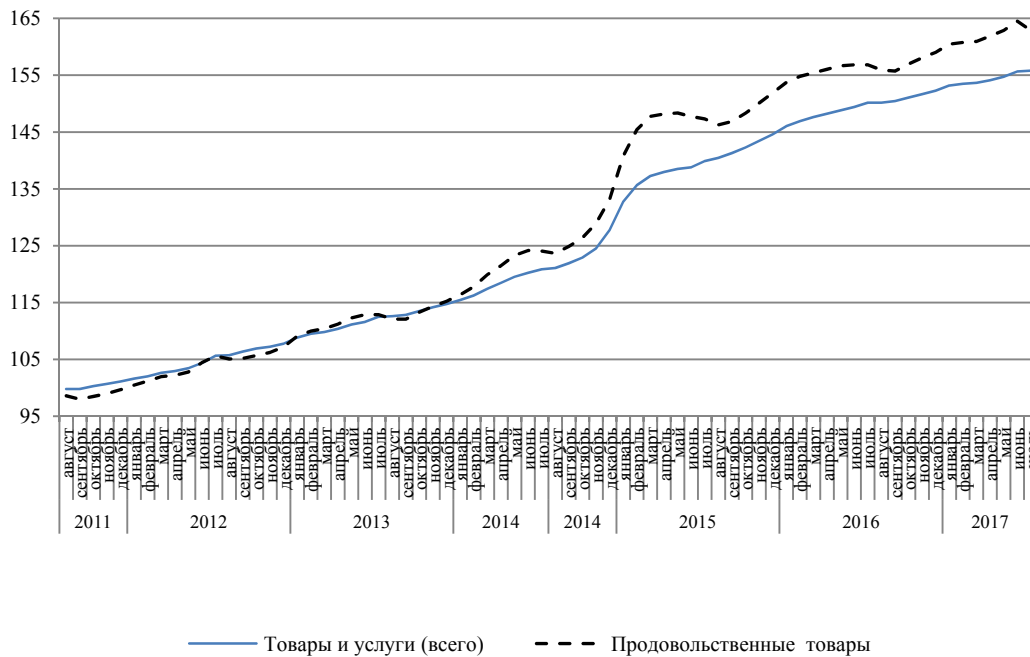


Рис. 50. Индекс цен (январь 2011 г. = 1)

Источник: Росстат.

Если население не может купить рекомендуемый набор питания, то замещение импортных продуктов российскими оправдано только тогда, когда цены на российское продовольствие не выше, чем на импортное. В противном случае ориентация на российские продукты ухудшает экономический доступ населения к продовольствию. По оценке ОЭСР, население России переплачивало за продовольствие в 2014–2016 гг. в среднем 10% относительно цен на мировом рынке¹. В этой ситуации для расширения экономического доступа к продовольствию целесообразно продолжить модернизацию сельского хозяйства, обеспечить его конкурентоспособность, снять эмбарго и не привязывать программы продовольственной поддержки только к российским продуктам. В противном случае искусственное ограничение доступа на российский рынок зарубежных поставщиков снижает уровень конкуренции, не стимулирует снижение цен на отечественную продукцию, и тем самым ослабляет продовольственную безопасность страны.

Девальвация рубля способствовала росту цен на продовольствие, как и на другие товары, однако более резкий рост цен на продовольствие после введения эмбарго может быть объяснен именно искусственным ограничением конкуренции на рынке продовольствия. На рис. 50 видно, что относительно августа 2011 г. рост цен как в целом по всем товарам и услугам, так и по продовольственным до июня 2013 г. практически совпадал. Уже в середине 2013 г. продовольственные цены стали расти большими темпами, а после введения эмбарго отрыв еще более увеличился.

¹ Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017. OECD, 2017.

4.7.4. Выводы и рекомендации

1. О росте в сельском хозяйстве. В сельском хозяйстве пятый год подряд наблюдается устойчивый рост производства, урожайности сельскохозяйственных культур и продуктивности скота, производительности труда. Рост объемов и эффективности производства позволил снизить уровень импортозависимости страны, увеличить экспорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия. Однако сохранение сложившихся темпов роста потребует решения следующих проблем:

– расширение экспорта как традиционных видов продукции (зерно, растительное масло), так и новых видов продукции, по которым достигнуто насыщение внутреннего рынка (свинина, мясо птицы, сахар, картофелепродукты, отдельные виды овощей и бахчевых культур);

– успешное развитие зернового, масличного, свеклосахарного производства, свиноводства и птицеводства сочетается с деградацией производства говядины, молока, картофеля, овцеводства. Земельные и трудовые ресурсы, ранее использовавшиеся для развития этих отраслей, в большинстве своем заброшены. Попытки остановить падение и обеспечить рост этих отраслей за счет мегаферм не увенчались успехом;

– замещение малым и средним бизнесом выпадающих объемов картофеля, овощей и бахчевых, фруктов и ягод, молока, говядины, баранины в связи с сокращением их производства в хозяйствах населения. Как показала сельскохозяйственная перепись 2016 г., за хозяйствами населения закреплены огромные площади мелкоконтурных сельскохозяйственных угодий, где, по данным Росстата, числятся занятыми более 4 млн работников. Эти ресурсы крупный бизнес, как правило, эффективно использовать не может, они забрасываются, что ведет к очаговому развитию сельского хозяйства в стране. Для использования этого потенциала необходимо активное развитие базирующихся на современных технологиях фермерских хозяйств, специализирующихся на производстве молока, выращивании мясных телят, овцеводстве, картофелеводстве, овощеводстве, садоводстве. Для стимулирования этого процесса и встраивания малого бизнеса в продовольственные цепочки следует изменить подход к государственной поддержке сельского хозяйства.

2. Изменение подхода к господдержке. Аграрная политика должна постепенно переходить от поддержки собственников отдельных крупнейших агрофирм и агрохолдингов к массовой поддержке в основном среднего и малого сельскохозяйственного бизнеса. Нынешняя аграрная политика государства способствовала созданию эксклюзивных преимуществ для отдельных крупных компаний, концентрации у них огромных площадей земли и большого числа наемных работников, ускоренному вытеснению с аграрного рынка среднего и малого бизнеса, что противоречит мировому историческому опыту и практике развитых стран мира, которые уже создали эффективный сельскохозяйственный сектор. Законодательное ограничение размера субсидий одному получателю является общемировой практикой. Отсутствие таких ограничений в российском законодательстве сдерживает развитие отрасли. Этот вывод согласуется и с общей теорией господдержки сельского хозяйства, ориентированной на решение не только экономических проблем отрасли, но и проблем устойчивого социального развития села.

В рамках совершенствования механизмов господдержки целесообразно кардинально изменить механизм поддержки цен на зерно и молочные продукты. Закупочные и товарные интервенции должны поддерживать цену в интервале между минимальным и мак-

симальным уровнями, а тем самым – доходы сельхозпроизводителей и расходы потребителей. До настоящего времени это не обеспечивается. Более того, применяемый механизм поддержки цен противоречит принципам, установленным Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства».

3. Введение программы продовольственной помощи наиболее уязвимой группе населения. Главной нерешенной проблемой обеспечения продовольственной безопасности в стране является экономическая доступность продовольствия для групп населения с низкими уровнями доходов. Для решения этой проблемы в «Доктрине продовольственной безопасности» целесообразно установить пороговый уровень дохода на человека, обеспечивающий экономическую доступность продовольствия. Достижение порогового уровня дохода должно стать главным критерием продовольственной безопасности страны. Продовольственная помощь должна оказываться беднейшим семьям, имеющим доходы в расчете на члена семьи ниже порогового уровня. Требуется уточнить методику выделения группы нуждающихся с учетом не только официальных справок о доходах, но и реальных условий проживания семей. Нецелесообразно привязывать продовольственную поддержку только к российским продуктам питания, так как некоторые российские продукты дороже мировых аналогов.

4. Корректировка показателей, с помощью которых оценивается уровень продовольственной безопасности России. В связи с тем что существующий набор показателей фактически не учитывает показатели экономического доступа населения к продовольствию, методика оценки требует пересмотра. Кроме показателей потребления, в качестве основных должны использоваться такие показатели, как доля расходов населения на продукты питания в общих расходах на конечное потребление; доля населения, расходы которого на питание не обеспечивают 75% стоимости рекомендуемого Минздравом набора питания; число регионов, в которых более 30% населения тратит на питание более 50% своих потребительских расходов. Целесообразно готовить ежегодные доклады о состоянии продовольственной безопасности в Российской Федерации, где должны анализироваться складывающиеся тенденции не только по стране в целом, но и в разрезе групп населения по доходам и территориям.

4.8. Внешняя торговля¹

4.8.1. Состояние мировой экономики

В 2016 г. рост мировой экономики был самым низким со времени мирового финансового кризиса и составил 3,2%. Но начавшаяся в середине 2016 г. фаза подъема мирового цикла продолжает набирать силу. В результате ведущие международные финансовые организации скорректировали свои прогнозы роста мировой экономики в сторону увеличения.

В Докладе Всемирного банка (ВБ) «Перспективы глобальной экономики» («Global Economic Prospects»)², опубликованном в январе 2018 г., говорится, что 2017 г. для мировой экономики оказался более успешным, чем ожидалось: оценка роста мирового ВВП в 2017 г. повышена с 2,7 до 3%. За счет дальнейшего восстановления инвестиций, подъема промышленности и торговли, а также благодаря стабилизации цен на сырье, благоприятно сказывающейся на положении развивающихся стран – экспортеров сырьевых

¹ Авторы раздела: Н. Воловик, ИПЭИ РАНХиГС, Институт Гайдара; Г. Баландина, ИПЭИ РАНХиГС.

² URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/publication/global-economic-prospects>

товаров, темпы роста мировой экономики в 2018 г. могут достичь 3,1%. В июне 2017 г. ожидалось, что в 2018 г. мировая экономика вырастет на 2,9%, прогноз роста на 2019 г. пересмотрен с 2,9 до 3%, в 2020 г. ожидается рост на 2,9%. При этом эксперты Всемирного банка предупреждают, что в случае отказа от проведения структурных реформ для повышения долгосрочного потенциала роста ускорение роста мировой экономики будет временным.

Поскольку развитые страны приближаются к полной занятости, а их центральные банки повышают ставки для сдерживания инфляции, рост этих экономик, как ожидается, замедлится в ближайшие годы. По оценкам ВБ, рост в развитых странах замедлится с 2,3% в 2017 г. до 2,2% в текущем году и до 1,7% к 2020 г.

Оценка роста ВВП еврозоны по итогам 2017 г. повышена на 0,7 п.п. – до 2,4%. Прогноз на 2018 г. повышен на 0,6 п.п. – до 2,1%. В 2019 г. в еврозоне ожидается замедление роста до 1,7%, а в 2020 г. – до 1,5%.

Оценка роста ВВП США по итогам 2017 г. повышена с 2,1 до 2,3%. Прогноз роста на 2018 г. пересмотрен с 2,2 до 2,5%. В 2019 г., по оценкам Всемирного банка, экономический рост в США замедлится до 2,2%, в 2020 г. – до 2%.

В странах с формирующейся рыночной экономикой и в развивающихся странах темпы экономического роста в 2018 г. повысятся в целом до 4,5% на фоне продолжающегося восстановления деловой активности в странах – экспортерах сырья.

Однако развивающиеся экономики, выросшие в прошлом году на 4,3%, также в перспективе могут столкнуться с ограничениями для роста. Так, ВВП Индии в прошлом году увеличился на 6,7% вместо ожидаемых в июне 7,2%. Прогноз на 2018 г. снижен на 0,2 п.п. – до 7,3%, на 2019 г. – также на 0,2 п.п., т.е. до 7,5%. В 2020 г., как ожидается, темпы роста ВВП Индии останутся на уровне 7,5%.

Рост ВВП Китая в 2017 г. теперь оценивается в 6,8%, что на 0,3 п.п. выше оценки, данной в июне прошлого года. Прогноз на 2018 г. повышен на 0,1 п.п. – до 6,4%.

Всемирный банк оценивает рост ВВП России на 1,7% в 2017 и 2018 гг.: прогноз повышен на 0,4 и 0,3 п.п. соответственно.

Кроме опасений относительно долгосрочного роста мировой экономики, Всемирный банк указал на риски в краткосрочной перспективе. Среди этих рисков – рост стоимости заимствований в результате более быстрого, чем ожидалось, повышения ставок ФРС США и других центробанков или из-за усиления опасений по поводу растущих рынков капитала.

Протекционизм и вызванное им замедление роста мировой торговли также остаются в числе рисков. По данным Всемирного банка, объем мировой торговли товарами и услугами в прошлом году увеличился на 4,3% и был важным фактором роста мировой экономики.

В Докладе о торговле и развитии UNCTAD «От мер жесткой экономии к глобальному новому курсу»¹ отмечается, что в 2017 г. в мировой экономике наблюдалось некоторое оживление, хотя и недостаточное. Рост мировой экономики оценивается на уровне 2,6%, что немного выше по сравнению с 2016 г. (2,2%). В большинстве регионов ожидается незначительный рост экономики. Наиболее заметное улучшение экономического положения прогнозируется в странах Латинской Америки, которые должны выйти из рецес-

¹ Официальный сайт UNCTAD. Trade and development report 2017. BEYOND AUSTERITY: TOWARDS A GLOBAL NEW DEAL. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf

сии, даже если темпы роста в них составят всего 1,2%. В странах еврозоны темпы экономического роста оказались самыми высокими с 2010 г. – 1,8%, но по-прежнему ниже, чем в Соединенных Штатах Америки (2,1%). Быстрому оживлению экономики в развитых странах мешают меры жесткой бюджетной экономии, которые остаются предпочтительным инструментом макроэкономической политики.

В январском 2018 г. выпуске Доклада МВФ «Перспективы развития мировой экономики»¹ прогнозы мирового роста повышены по сравнению с октябрьским выпуском Доклада на 0,1 п.п. – до 3,7% в 2017 г. и на 0,2 п.п. – до 3,9% в 2018 г., что обусловлено экономической динамикой в зоне евро, в Японии, Китае и во многих странах с формирующимся рынком. Прогноз роста экономики США не изменился по сравнению с июльской оценкой фонда: 2,2% в 2017 г. и 2,3% в 2018 г., поскольку пока не произошло ожидаемое снижение налогов, запланированное администрацией президента США Дональда Трампа. Прогноз экономического роста в еврозоне был повышен по сравнению с июльской оценкой на 0,2 п.п.: до 2,1% в 2017 г. и до 1,9% в 2018 г. Пересмотр отражает оживление экспорта, более сильный внутренний спрос и снижение политического риска. При этом следует отметить, что прогноз был составлен до беспорядков в Каталонии, вызванных референдумом о независимости от Испании. Прогноз роста экономики Китая повышен на 0,1 п.п.: до 6,8% в 2017 г. и до 6,5% в 2018 г. (табл. 42).

С учетом вышедшей позитивной статистики в отдельных развитых странах и странах с формирующимся рынком (в том числе в европейских странах, а также в Китае) Банк России пересмотрел в сторону повышения по сравнению с сентябрьским Докладом о денежно-кредитной политике оценку темпа прироста агрегированного ВВП стран – торговых партнеров России на 2017 г.: с 2,3–2,4 до 2,7–2,8%².

В условиях недостаточного мирового спроса торговля по-прежнему характеризуется вялым ростом. При этом эксперты Всемирной торговой организации (ВТО) улучшили оценку роста мировой торговли в 2017 г. с 2,4 до 3,6%³. Корректирование прогноза обусловлено возобновлением азиатских торговых потоков по мере роста внутрирегиональных поставок и восстановлением спроса на импорт в Северной Америке после его значительного сокращения в 2016 г. Рисками, которые могут нарушить процесс восстановления торговли, являются ужесточение денежно-кредитной политики, геополитическая напряженность и финансовые потери от стихийных бедствий. Пересмотр Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА) и переговоры по торговым соглашениям после Brexit между Соединенным Королевством и Европейским союзом также могут привести к снижению показателей мировой торговли.

Рассчитываемый Всемирной торговой организацией индикатор перспектив мировой торговли (World Trade Outlook Indicator, WTOI) в I квартале 2018 г. составил 102,3⁴, что немного выше показателя, рассчитанного в ноябре 2017 г. (102,2). WTOI является показателем, предназначенным для предоставления «в режиме реального времени» информа-

¹ Официальный сайт МВФ. World Economic Outlook. January 2018. URL: <http://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2018/01/11/world-economic-outlook-update-january-2018>

² Официальный сайт Центрального банка РФ. Доклад о кредитно-денежной политике № 4. URL: http://www.cbr.ru/publ/ddcp/2017_04_ddcp.pdf

³ Официальный сайт ВТО. WTO upgrades forecast for 2017 as trade rebounds strongly. URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres17_e/pr800_e.htm

⁴ Официальный сайт ВТО. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/wtoi_12feb18_e.pdf

ции о траектории торговли товарами на 3–4 месяца раньше выхода статистики об объемах торговли. WTOI объединяет несколько индексов, связанных с торговлей, в сводный показатель для определения краткосрочных тенденций. Показатель WTOI, равный 100, указывает на рост торговли в соответствии с существующим трендом, в то время как показатель, превышающий 100, говорит о росте мировой торговли выше тренда, а показатель ниже 100 – ниже тренда.

Таблица 42

Динамика мирового ВВП и мировой торговли (темпы прироста в % к предыдущему году)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Оценка	Прогноз	
								2017	2018	2019
Объем мирового ВВП	5,1	3,9	3,4	3,3	3,4	3,2	3,2	3,7	3,9	3,9
Страны с развитой экономикой	3,0	1,7	1,2	1,4	1,8	2,1	1,7	2,3	2,3	2,2
Соединенные Штаты	2,4	1,8	2,3	2,2	2,4	2,6	1,5	2,3	2,7	2,5
Зона евро	2,0	1,5	-0,7	-0,4	0,9	2,0	1,8	2,4	2,2	2,0
Германия	4,0	3,4	0,9	0,5	1,6	1,5	1,9	2,5	2,3	2,0
Франция	1,7	2,0	0,3	0,3	0,2	1,3	1,2	1,8	1,9	1,9
Великобритания	1,8	1,1	0,3	1,7	3,0	2,2	1,9	1,7	1,5	1,5
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	7,4	6,2	5,1	4,7	4,6	4,0	4,4	4,7	4,9	5,0
Содружество Независимых Государств	4,8	4,8	3,4	2,2	1,0	-2,8	0,4	2,2	2,2	2,1
Россия	4,3	4,3	3,4	1,3	0,6	-3,7	-0,2	1,8	1,7	1,5
Исключая Россию	6,0	6,1	3,6	4,2	1,9	-0,5	1,9	3,1	3,4	3,5
Развивающиеся страны Азии	9,5	7,8	6,7	6,6	6,8	6,6	6,4	6,5	6,5	6,6
Китай	10,4	9,3	7,7	7,7	7,3	6,6	6,7	6,8	6,6	6,4
Индия	10,1	6,3	4,7	5,0	7,3	7,6	7,1	6,7	7,4	7,8
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	6,2	4,6	2,9	2,7	1,3	0,0	-0,7	1,3	1,9	2,6
Бразилия	7,5	2,7	1,0	2,5	0,1	-3,8	-3,5	1,1	1,9	2,1
Мексика	5,6	4,0	4,0	1,1	2,1	2,5	2,9	2,0	2,3	3,0
Объем мировой торговли товарами и услугами	12,6	6,1	2,9	3,0	3,3	2,6	2,5	4,7	4,6	4,4
Импорт										
Страны с развитой экономикой	11,4	4,7	1,2	1,4	3,4	4,2	2,7	4,0	3,8	
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	14,9	8,8	6,0	5,3	3,6	-0,6	2,0	4,4	4,9	
Экспорт										
Страны с развитой экономикой	12,0	5,7	2,0	2,4	3,4	3,6	2,2	3,8	3,6	
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	13,7	6,8	4,6	4,4	2,9	1,3	2,5	4,8	4,5	

Источник: данные МВФ. URL: <http://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2018/01/11/world-economic-outlook-update-january-2018>

Компоненты индикатора, такие как пропускная способность портов, осуществляющих контейнерные перевозки (104,1), и международные воздушные перевозки (104,4), в I квартале 2018 г. превышают тренд, что свидетельствует о сильном текущем росте международной торговли. Между тем индекс перспектив экспортных заказов (104,2) достиг самого высокого уровня с 2011 г., что указывает на устойчивое восстановление торговых потоков в первой половине 2018 г. В то же время более слабые результаты таких сегментов индикатора, как производство и продажа автомобилей (99,7), электронных

компонентов (97,9) и сельскохозяйственного сырья (98,6), свидетельствуют об ослаблении доверия потребителей, что может привести к замедлению восстановительного роста мировой торговли.

По данным ВТО, в 2017 г. мировой экспорт товаров в стоимостном выражении вырос по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 10%¹. Наибольший прирост показал экспорт Российской Федерации (25,3%), Белоруссии (24,2%) и Вьетнама (21,4%). В результате в рейтинге крупнейших экспортеров Россия вернулась на 15-е место (с долей в мировом экспорте 2,17%), которое страна занимала в 2015 г. (с долей 2,29%), после снижения до 18-го места в 2016 г. (с долей 1,83%).

Самый большой оборот внешней торговли в 2017 г. зафиксирован в КНР – 4110,6 млрд долл. Сальдо торгового баланса Китая с 1994 г. складывается положительным, в 2017 г. оно достигло 429,7 млрд долл.

На втором месте находятся Соединенные Штаты Америки, внешнеторговый оборот которых в 2017 г. составил 3956,2 млрд долл. При этом сохраняется дефицит торгового баланса: в 2017 г. он составил 862,7 млрд долл.

Германия сохранила за собой третье место, ее внешнеторговый оборот в 2017 г. составил 2615,5 млрд долл. Положительное сальдо торгового баланса сложилось в размере 281,6 млрд долл.

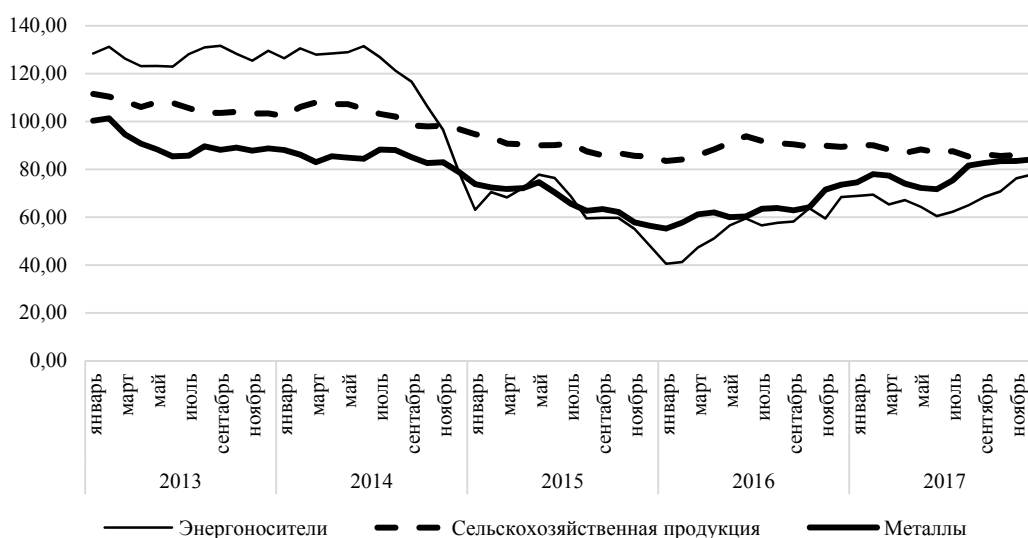
4.8.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта

Восстановление глобального спроса отразилось на динамике мировых сырьевых и товарных рынков. Так, в конце года сводный индекс сырьевых активов Bloomberg Commodity Index (BCOM), в который входят 22 вида сырьевых товаров, вырос со второй половины июня (когда он достиг минимального годового уровня – 79,6382) на фоне сокращения поставок при ускорении спроса на сырье на 5,8% – до 84,2183 (12 декабря 2017 г.). Наиболее значительный рост цен наблюдался на рынках нефти, угля, базовых металлов, хлопка, кофе сорта Робуста. Рост цен на этих рынках был обусловлен сокращением предложения под предлогами ограничения производства, закрытия мощностей, экологических программ или просто неурожая. При этом спрос продолжал расти умеренными темпами, сопоставимыми с темпами роста мировой экономики.

Ситуация на мировом рынке нефти в 2017 г. в значительной степени определялась соглашением об ограничении добычи, которое позволило сбалансировать рынок нефти. Предпринятые в 2017 г. усилия стран ОПЕК и других добывающих стран по ограничению производства нефти возымели действие: избыток мирового предложения сырой нефти начал снижаться, цены стабилизировались. Рынок нефти позитивно отреагировал на пролонгацию соглашения ОПЕК и других нефтедобывающих стран о снижении добычи в ноябре 2017 г.

Индекс цен на энергоносители Всемирного банка в декабре 2017 г. вырос по сравнению с предыдущим месяцем на 2%. В основном это обусловлено подорожанием на 16,7% угля из-за проведения Китаем экологически мотивированных мер по сокращению избыточных мощностей по добыче угля. В 2017 г. по сравнению с 2016 г. индекс цен на энергоносители вырос на 23,6% (рис. 51).

¹ Рассчитано по данным ВТО «Monthly merchandise trade values». URL: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/short_term_stats_e.htm



Источник: URL: <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets#1>

Рис. 51. Индекс цен на сырьевые товары Всемирного банка (2010 г. = 100%)

Несмотря на то что 22 страны – экспортеры нефти ОПЕК и производители нефти, не входящие в ОПЕК, повысили уровень выполнения соглашения о сокращении добычи нефти, цены на нефть в 1-м полугодии снижались. Это происходило прежде всего из-за крупных запасов нефти, восстановления добычи сланцевой нефти в США, а также из-за расширения деятельности членов ОПЕК Ливии и Нигерии, освобожденных от обязательств по соглашению ОПЕК+, поскольку их нефтяная промышленность сильно пострадала от действий вооруженных группировок.

В III квартале 2017 г. цены на нефть умеренно восстановились на фоне снижения запасов при возросшем глобальном спросе, улучшения соблюдения соглашения между производителями ОПЕК и странами, не входящими в ОПЕК, а также стабилизации добычи сланцевой нефти в США. Цены на сырую нефть выросли по сравнению с предыдущим кварталом незначительно: на 1,6% – до 50,2 долл./барр. в среднем.

30 ноября 2017 г. страны ОПЕК договорились продлить действие соглашения об ограничении добычи нефти до конца 2018 г. К сделке присоединились и государства, не входящие в ОПЕК. Ливия и Нигерия взяли обязательства перед ОПЕК сохранить уровень добычи нефти в следующем году на уровне 2017 г. – 2,8 млн барр. в сутки. Согласно данным отчета ОПЕК по итогам ноября, сделка выполнена на 121%; по данным Международного энергетического агентства (МЭА), показатель выполнения составляет 115% (оценка учитывает только страны ОПЕК). В результате в ноябре 2017 г. цена нефти марки Brent впервые с декабря 2014 г. превысила уровень 60 долл./барр., а 11 декабря 2017 г. достигла 65,62 долл./барр.

В 2017 г. средняя цена нефти марки Brent сложилась в размере 54,39 долл./барр., что на 23,5% выше, чем в 2016 г. (44,05 долл./барр.).

Сокращение нефтедобычи странами ОПЕК и другими производителями привело к росту цен не только на нефть, но и на газ. Так, в США в 2017 г. по сравнению с 2016 г. природный газ подорожал на 18,8%, в Европе – на 23,9%, сжиженный природный газ в Японии – на 16,8%.

Однако в III квартале 2017 г. по сравнению с предыдущим кварталом цены на газ в США упали на 4% – до 2,93 долл./1 млн БТЕ в связи с мягкой погодой, сокращением спроса со стороны предприятий, пострадавших от ураганов, и достаточным уровнем, накопленным в хранилищах накануне зимы. В IV квартале снижение цен продолжилось: по сравнению с предыдущим кварталом газ в США подешевел еще на 2,1%. В будущем ожидается, что спрос на газ усилится за счет новых мощностей в области химических веществ и удобрений, а также за счет увеличения экспорта по трубопроводам в Мексику.

Цена природного газа, поставляемого в Японию, снизилась с 8,33 долл./1 млн БТЕ во II квартале до 8,23 долл./1 млн БТЕ в III квартале и до 7,92 долл./1 млн БТЕ в IV квартале 2017 г. Тем не менее среднегодовые цены на СПГ увеличились с 6,89 долл./1 млн БТЕ в 2016 г. до 8,05 долл./1 млн БТЕ в 2017 г.

Европейские цены на газ во II и III кварталах оставались неизменными на уровне 5,3 долл./1 млн БТЕ, в IV квартале выросли до 6,22 долл./1 млн БТЕ. Среднегодовые цены увеличились на 23,9% – до 5,65 долл./1 млн БТЕ под влиянием снижения ядерных мощностей во Франции, высоких цен на уголь и ограниченного предложения СПГ.

Цены на неэнергетические товары выросли в 2017 г. по сравнению с предыдущим годом более чем на 5,6% с большими вариациями среди основных групп. Так, металлы подорожали на 24,2% и показали лучшие результаты среди товарных групп благодаря возросшему спросу, особенно в сфере недвижимости, инфраструктуры и производственного сектора Китая, а также в связи с ограничением поставок из-за сокращения избыточных мощностей. В декабре 2017 г. средние цены на базовые металлы снизились на 0,5% из-за некоторого замедления в промышленной деятельности и рынка недвижимости в Китае в начале IV квартала, во второй половине месяца цены восстановились, чему способствовал ослабевший доллар. В целом за год на торгах London Metals Exchange никель подорожал на 8,5%, свинец – на 24, алюминий – 22,7, медь – на 26,7, цинк – на 38,3%.

Цены на драгоценные металлы выросли на 0,4% в результате укрепления инвестиционного спроса и ослабления доллара. Цены на сельскохозяйственную продукцию снизились на 0,5%, сохранив тенденцию к ослаблению, возникшую в начале года. Цены на продовольствие выросли на 0,7%, несмотря на снижение цен на зерно, масла и шроты. Цены на напитки упали на 9% (табл. 43).

Таблица 43

Среднегодовые мировые цены

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Нефть (Brent), долл./барр.	72,32	97,64	61,86	79,64	110,9	111,97	108,86	98,94	52,37	44,05	54,39
Натуральный газ (США), долл./ 1 млн БТЕ	6,98	8,86	3,95	4,39	4,00	2,75	3,73	4,37	2,61	2,49	2,96
Натуральный газ, рынок Европы, долл./1 млн БТЕ	8,56	13,41	8,71	8,29	10,52	11,47	11,79	10,05	7,26	4,56	5,65
Натуральный газ (Япония), долл./ 1 млн БТЕ	7,68	12,55	8,94	10,85	14,66	16,55	15,96	16,04	10,22	6,89	8,05
Медь, долл./т	7 118	6 956	5 149	7 534	8 828	7 962	7 332,1	6 863,4	5 510,5	4 867,9	6 169,9
Алюминий, долл./т	2 638	2 573	1 665	2 173	2 401	2 023,3	1 846,7	1 867,4	1 664,7	1 604,2	1 967,6
Никель, долл./т	37 230	21 111	14 655	21 809	22 910	17 557	15 032	16 893	11 863	9 595,2	10 409

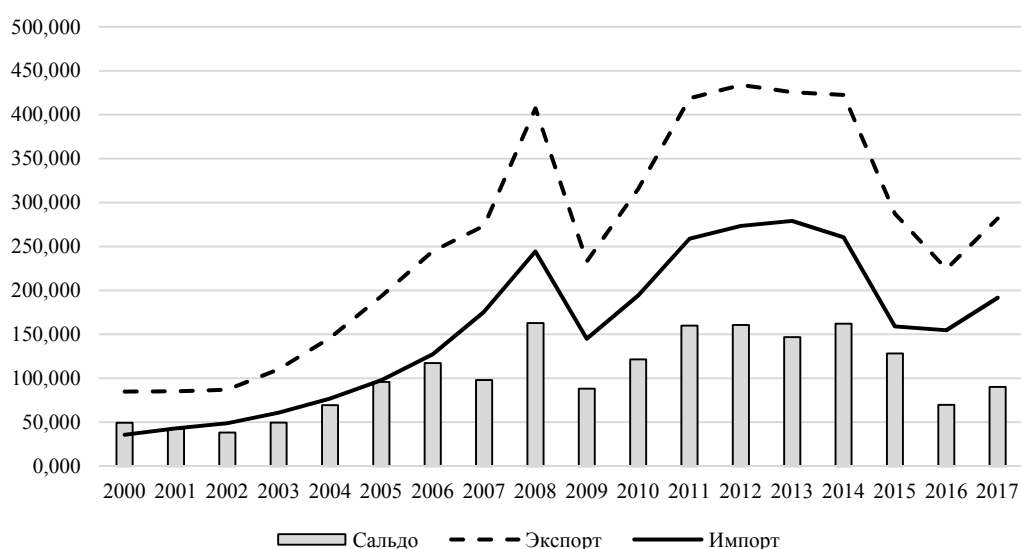
Источник: рассчитано по данным Всемирного банка.

4.8.3. Основные показатели российской внешней торговли

В течение всего 2017 г. сохранялось начавшееся в конце 2016 г. восстановление российского внешнеторгового оборота, который в 2017 г. вырос по сравнению с 2016 г. на 24,8% – до 590,9 млрд долл. Однако следует отметить поквартальное замедление темпов роста внешнеторгового оборота РФ: если в I квартале 2017 г. по сравнению с аналогичным кварталом 2016 г. он вырос на 36,5%, то во II квартале – на 23,4%, а в III квартале – на 18,8%. При этом в IV квартале восстановление внешнеторгового оборота ускорилось до 24,2%.

Внешнеторговый оборот со странами дальнего зарубежья за год увеличился на 24,9% – до 515,8 млрд долл., со странами СНГ – на 24,1% – до 75,1 млрд долл.

Российский экспорт в 2017 г. вырос по сравнению с аналогичным показателем 2016 г. на 25,3% – до 353,1 млрд долл., российский импорт – на 24,1% – до 237,8 млрд долл. Сложившаяся динамика экспорта и импорта обеспечила рост положительного сальдо торгового баланса на 27,8% – до 115,3 млрд долл. (рис. 52).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 52. Основные показатели российской внешней торговли, млрд долл.

Положительная динамика российского экспорта в основном обусловлена ценовым фактором при незначительном росте физических объемов вывозимых за рубеж товаров. Рост стоимостного объема импорта определялся в основном ростом физических объемов поставляемых в Россию товаров (табл. 44).

Условия внешней торговли России в 2017 г. улучшились. Так, по данным ФТС, в ноябре 2017 г. относительно ноября 2016 г., индекс «условий торговли» России составил 116,8 пункта (в июле 2016 г. – 86,6 пункта), в том числе со странами дальнего зарубежья – 119,1 пункта, со странами СНГ – 102,9 пункта.

Коэффициент несбалансированности внешней торговли (отношение сальдо к торговому обороту) увеличился с 19,1% в 2016 г. до 19,5% в 2017 г.

Таблица 44

Индексы средних цен и физического объема товарной структуры экспорта и импорта Российской Федерации в 2017 г., % к соответствующему кварталу 2016 г.

Код ТН ВЭД ЕАЭС	Наименование товарной группы	Индекс средних цен						Индекс физического объема					
		Экспорт			Импорт			Экспорт			Импорт		
		І кв.	ІІ кв.	ІІІ кв.	І кв.	ІІ кв.	ІІІ кв.	І кв.	ІІ кв.	ІІІ кв.	І кв.	ІІ кв.	ІІІ кв.
01–24	Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	108,9	102,6	103,3	103,8	103,5	105,7	109,8	140,5	99,0	100,8	111	119,1
25–27	Минеральные продукты	125,6	122,7	122,5	111,6	127,6	117,6	102,9	99,3	100,4	117,5	109,8	112,8
27	Топливо-энергетические товары	125,6	122,4	122,5	110,1	115,5	115,1	102,8	99,3	100,1	103,2	108,6	122,2
28–40	Продукция химической промышленности, каучук	109,2	114,6	107,8	105,8	107,3	110,7	99,1	104,3	106,8	114	103,1	108,2
41–43	Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	122,3	114,2	99,9	91,5	100,9	91,8	98,5	121,6	93,1	99,5	123,5	180,6
44–49	Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	102,3	107,5	111,5	99,6	98,1	101,9	114,7	106	106,6	105,9	113	105,7
50–67	Текстиль, текстильные изделия и обувь	90,5	101,4	98,7	92	96,2	96,2	136,6	100,8	110,5	134,9	129,6	136,0
72–83	Металлы и изделия из них	119,4	120,9	123,2	105,1	104,7	105,5	113,8	96,2	105,2	129,3	152	115,6
84–90	Машины, оборудование и транспортные средства	89,1	106,4	122,1	100,1	105,2	108,9	104,6	93,4	109,7	116,4	132	115,2
68–70, 91–97	Другие товары	89,3	102,4	105,9	99,4	100,7	103,3	71,6	80,6	104,9	130,9	118,5	108,3

Источник: данные ФТС.

Структура и динамика экспорта

Достигнув в 2016 г. после четырех лет падения минимального за 11 лет уровня, объем российского экспорта начал восстанавливаться. Стоимостной объем вывезенных за рубеж товаров в 2017 г. вырос по сравнению с 2016 г. на 25,3% – до 353,1 млрд долл. Поставки товаров в страны дальнего зарубежья увеличились на 25,4%, в страны СНГ – на 24,7% (табл. 45). В общем объеме экспорта удельный вес стран дальнего зарубежья остался на уровне предшествующего года – 85,9%.

Основной причиной высоких темпов роста стоимостных объемов экспорта является рост цен на углеводороды. Средняя контрактная цена на сырую нефть выросла в 2017 г. по сравнению с 2016 г. на 27,7%, на нефтепродукты – на 33,2%, природный газ – на 15,3%.

Динамика российского экспорта

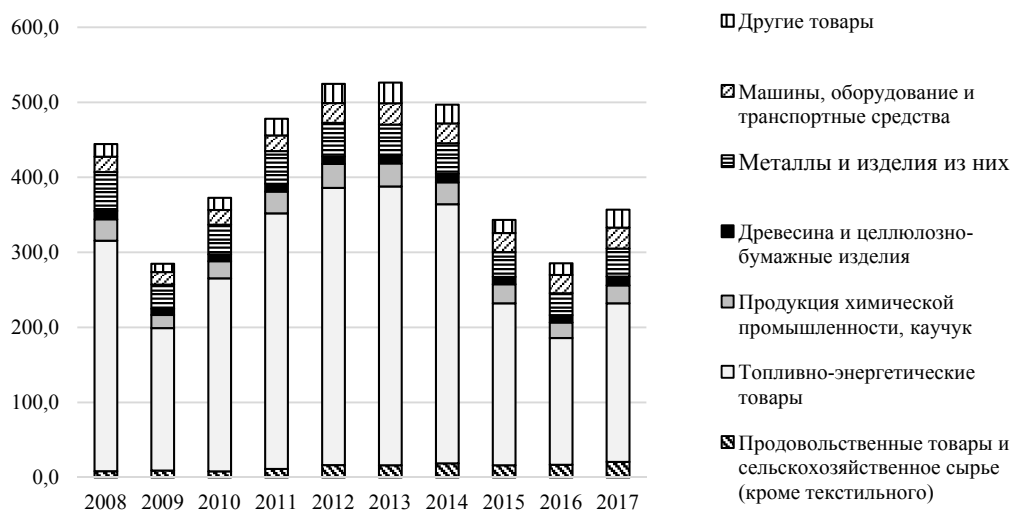
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Экспорт, млрд долл.	303,6	354,4	471,6	303,4	400,6	515,4	529,1	523,3	497,8	341,5	281,9	353,1
В том числе:												
дальнее зарубежье	260,2	300,6	400,5	255,3	338,0	436,7	443,8	445,2	428,9	292,3	241,9	303,3
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	104,7	105,8	105,0	96,8	97,0	110,0	97,8	99,9	104,9	109,0	103,5	105,4
Индекс средних цен	126,9	119,7	110,9	137,4	76,4	119,8	132,9	101,6	95,7	58,1	76,9	129,9

Источник: Банк России, Минэкономразвития.

Кроме этого, на 5,8% увеличились физические объемы поставок за рубеж природного газа. В 2016 г. «Газпром» увеличил поставки газа в дальнее зарубежье на 12,5% – до более чем 179,3 млрд м³, что стало историческим максимумом. В 2017 г. поставки достигли 194,4 млрд м³ (абсолютный рекорд по экспорту газа в дальнее зарубежье). Практически непрерывный рост экспорта газа российской энергетической компанией наблюдается с 2012 г. За пять лет доля ПАО «Газпром» на европейском рынке выросла на 34%.

Несмотря на то что физические объемы экспорта нефти сырой и нефтепродуктов по сравнению с предыдущим годом сократились на 0,8 и 4,9% соответственно, стоимостной объем российского экспорта товаров топливно-энергетического комплекса в 2017 г. по сравнению с 2016 г. увеличился на 27,4% и составил 211,4 млрд долл.

В результате в товарной структуре экспорта в 2017 г. по сравнению с 2016 г. доля топливно-энергетических товаров выросла на 1,1 п.п. Доли остальных товарных групп расширенной номенклатуры сохранились на уровне прошлого года или снизились. Так, доля продовольственных товаров снизилась с 6 до 5,8%, доля химической продукции – с 7,3 до 6,7%, древесины и целлюлозно-бумажные изделия – с 3,4 до 3,3%, машин, оборудования и транспортных средств – с 8,5 до 7,9% (рис. 53).



Источник: ФТС.

Рис. 53. Динамика российского экспорта, млрд долл.

По данным Федеральной таможенной службы, несырьевой неэнергетический экспорт России в 2017 г. составил 133,7 млрд долл., или 37,5% общего объема экспорта (в 2016 г. – 38,3%)¹. По сравнению с 2016 г. стоимостной объем несырьевого неэнергетического экспорта увеличился на 22,5%. Рост обеспечен повышением мировых цен и расширением физических объемов поставок на 9,8%, а также укреплением рубля.

Наибольший вклад в увеличение несырьевого неэнергетического экспорта внесли металлопродукция (32,7% суммарного прироста), продовольствие (14,7%), продукция машиностроения (15,1%), химические товары (12,6%), драгоценные металлы и камни (8,6%) и лесобумажные товары (8,1%).

В 2017 г. продолжился рост экспорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, объем которого составил 20,7 млрд долл., что превысило аналогичный показатель 2016 г. на 21,5% и стало рекордным уровнем за весь период наблюдений. Физический объем экспорта этой категории продукции увеличился на 21,7%. Основными факторами роста экспорта продовольственных товаров являются увеличение внутреннего производства, благоприятный курс рубля по отношению к доллару, а также снижение покупательной способности населения, что привело к сужению внутреннего рынка большинства продовольственных товаров.

Традиционно в структуре российского экспорта продовольственных товаров лидируют злаки. По данным ФТС России, в текущем 2017/2018 сельскохозяйственном году экспортировано 31 427 тыс. т зерновых культур, что на 36,1% выше, чем за аналогичный период прошлого сезона (23 088 тыс. т). Объем экспорта пшеницы за сезон составил 24514 тыс. т (на 36,7% больше аналогичного показателя сезона 2016/2017), ячменя – 3869 тыс. т (в 1,9 раза больше), кукурузы – 2 823 тыс. т (сокращение на 5,7%). В стоимостном выражении вывоз пшеницы и меслина в течение календарного года увеличился на 37,4% – до 5,8 млрд долл. Четверть этого объема пришлась на Египет, нарастивший за год отгрузки на 45%, 10% – на Турцию (+29,9%), 6% – на Бангладеш (+14,6%).

На второй позиции в структуре продовольственного экспорта находятся рыба и морепродукты: за рубеж было продано 1,6 млн т, что на 8,4% больше, чем в 2016 г. Стоимостной объем составил в 2017 г. 3,43 млрд долл., превысив аналогичный показатель 2016 г. на 14,3%. Основной товароборот приходился на позиции «мороженая рыба» (59,5%), «ракообразные» (26,9%). Большую часть продукции этой группы закупают Южная Корея, Китай, Нидерланды, Япония.

Третье место сохраняется за поставками животных и растительных жиров и масел, экспорт которых увеличился за 2017 г. на 22% – до 2,66 млрд долл. Продукция этой группы товаров экспортируется в Турцию, Египет, Китай, Алжир и во многие другие страны.

За последние два года Россия стала экспортером сахара, нарастила объемы экспорта мяса свинины, птицы. Так, экспорт мяса и пищевых мясных субпродуктов увеличился на 57,6%, съедобных фруктов и орехов – на 29,3%, сахара – в 2 раза.

Экспорт машин, оборудования и транспортных средств вырос на 15,5% – до 28,1 млрд долл., его удельный вес в общем объеме экспорта составил 7,9% (в 2016 г. – 8,5%).

Заметно вырос экспорт легковых автомобилей российского производства. По итогам 2017 г. он вырос на 20,3% в стоимостном выражении. Лидерами российского экспорта являются автомобили марок Skoda и Lada. Около 40% общего числа проданных за рубеж

¹ Официальный сайт ФТС.URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26274:2018-02-12-11-28-37&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835

автомобилей составляют Skoda. Самым большим спросом пользуется кроссовер Yeti, на экспорт было поставлено более 15 тыс. автомобилей этой марки. Экспорт автомобилей Lada достиг 10 тыс. единиц. Третье место занял Renault с экспортом в 3,7 тыс. произведенных в России автомобилей. Больше всего экспортных машин российского производства было поставлено в Белоруссию, Казахстан, Чехию, Китай, Германию.

Структура и динамика импорта

На фоне восстановления внутреннего спроса и относительно стабильной динамики обменного курса рубля импорт в 2017 г. демонстрировал устойчивый рост: за рубежом было закуплено товаров на сумму 237,8 млрд долл., что превышает аналогичный показатель 2016 г. на 24,1% (табл. 46) В странах дальнего зарубежья закуплено товаров на сумму 212,5 млрд долл., что на 24,3% выше аналогичного показателя 2016 г., из стран СНГ в Россию поступили товары на сумму 25,3 млрд долл., что больше, чем в 2016 г., на 23%. В общем объеме импорта удельный вес стран дальнего зарубежья остался на уровне прошлого года – 89,4%.

Таблица 46

Динамика российского импорта, млрд долл.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Импорт, млрд долл.	164,3	223,5	291,9	191,8	248,6	318,6	335,8	341,3	307,9	192,9	191,6	237,8
В том числе:												
Страны дальнего зарубежья	138,6	191,2	253,1	167,7	213,3	275,5	288,5	295,0	271,9	170,6	171,0	212,5
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	124,2	122,4	130,1	127,1	113,5	63,3	135,4	122,2	105,1	97,8	96,6	115,0
Индекс средних цен	106,1	106,5	105,5	107,6	117,8	99,1	101,6	109,1	97,3	102,5	99,8	111,2

Источник: Банк России, Минэкономразвития.

Восстановление стоимостных объемов импорта началось во второй половине 2016 г., а в середине 2017 г. этот показатель превысил среднемесячный уровень 2010 г. Это произошло в основном за счет роста закупок машин и оборудования, на которые пришлось 53,6% прироста стоимостного объема российского импорта. На территорию Российской Федерации было ввезено машин и оборудования на сумму 110,28 млрд долл., что на 27,8% больше, чем в 2016 г. Из стран дальнего зарубежья ввезены машины и оборудование на сумму 104,89 млрд долл. Это широкий спектр техники, включая энергетическое и специальное оборудование, автоспецтехнику, средства наземного транспорта, суда и летательные аппараты, инструменты и аппараты оптические. На долю машин и оборудования по-прежнему приходится около половины всего объема российского импорта (48,6%).

Закупки за рубежом химической продукции, занимающей второе место в структуре российского импорта (17,7%), увеличились в 2017 г. на 19,2%. Основной стоимостной объем импорта товаров химической промышленности приходился на фармацевтическую продукцию (27%), на пластмассы и изделия из них (22%).

Импорт текстильной продукции вырос на 23,7%, чему способствовало увеличение закупок обуви на 40%, текстильной и трикотажной одежды – на 25%.

В 2017 г. впервые с начала «санкционных войн» увеличился ввоз на территорию Российской Федерации продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья.

Напомним, что в начале августа 2014 г. Россия ввела запрет на импорт продовольственных товаров из стран, которые ввели в отношении нее санкции: из США, государств ЕС, Канады, Австралии и Норвегии. Под запрет попали говядина, свинина, птица, колбасы, рыба, овощи, фрукты, молочная продукция и ряд других продуктов. С 1 января 2016 г. к ввозу на территорию Российской Федерации был запрещен ряд сельскохозяйственных продуктов из Турции.

В 2014 г. Россия закупила за рубежом 25 млн т продовольствия и сельскохозяйственного сырья на сумму 39,96 млрд долл. В последующие годы под влиянием введенных санкций объемы ввезенного из-за рубежа продовольствия начали снижаться. В 2015 г. импорт снизился на 15% в физическом выражении – до 21,4 млн т и на 33% в стоимостном – до 26,65 млрд долл. В 2016 г. снижение продолжилось – до 20,3 млн т и 25 млрд долл. соответственно.

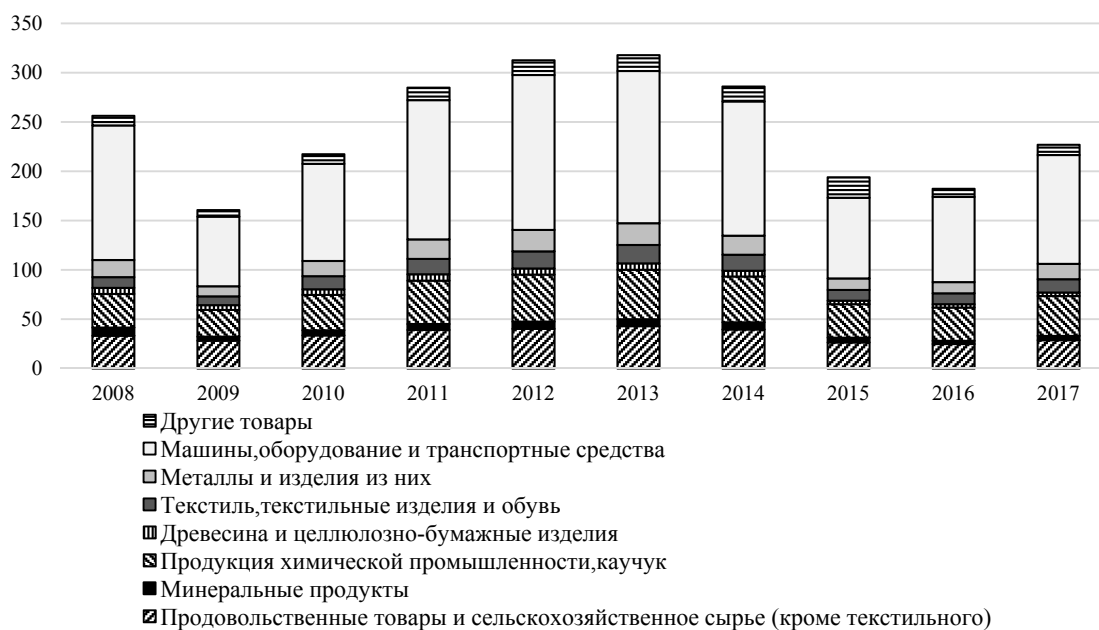
В 2017 г. закупки продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья за рубежом увеличились по сравнению с 2016 г. на 15,7% – до 28,8 млрд долл., что обусловлено укреплением рубля, а также отменой эмбарго на поставки сельскохозяйственной продукции из Турции. Наибольшую долю в стоимостном объеме импорта продовольствия составляли фрукты (16%), мясо и мясные субпродукты (9%), молочная продукция (9%), алкогольные и безалкогольные напитки (9%), овощи (6%).

Крупнейшим поставщиком сельскохозяйственной продукции в РФ остается Белоруссия, несмотря на снижение поставок в физическом выражении в 2017 г. на 6% – до 3 млн т. Стоимостной объем ввезенных из Белоруссии продовольственных товаров вырос на 15% – до 3,9 млрд долл. Республика поставляет в Российскую Федерацию молочные продукты, сахар, сыры и творог, а также мясо и субпродукты.

На втором месте находится Бразилия (2,28 млрд долл. в январе – ноябре 2017 г.), откуда на территорию России ввозятся преимущественно соевые бобы, охлажденная и замороженная свинина, мясо крупного рогатого скота и домашней птицы, а также арахис. Третье место занимает Эквадор (1,18 млрд долл.), откуда импортируются в первую очередь бананы. На четвертом месте – Китай (1,55 млрд долл.), поставляющий в Россию прежде всего яблоки и груши, цитрусовые, лук и чеснок, а также томаты. В 2017 г. в состав основных поставщиков продовольствия и сельскохозяйственной продукции в РФ вернулась Турция. Поставки продовольствия из этой страны в 2017 г. по сравнению с 2016 г. увеличились в физическом выражении на 81% – до 1,1 млн т, в стоимостном – на 66% – до 1 млрд долл.

В структуре российского импорта в 2017 г. произошли изменения в пользу инвестиционных товаров. Рост поставок инвестиционной продукции, по оценке Минэкономразвития, составил 28,1%. Увеличение потребительского импорта (на 21,6% в годовом выражении) было в значительной мере связано с активизацией потребительского необеспеченного кредитования (рис. 54).

Доля инвестиционных товаров в III квартале 2017 г. увеличилась по сравнению со II кварталом на 1,6 п.п. – до 29,2%, потребительских товаров – на 0,7 п.п. – до 32,6%. Доля промежуточных товаров сократилась на 2,3 п.п. – до 38,2%.

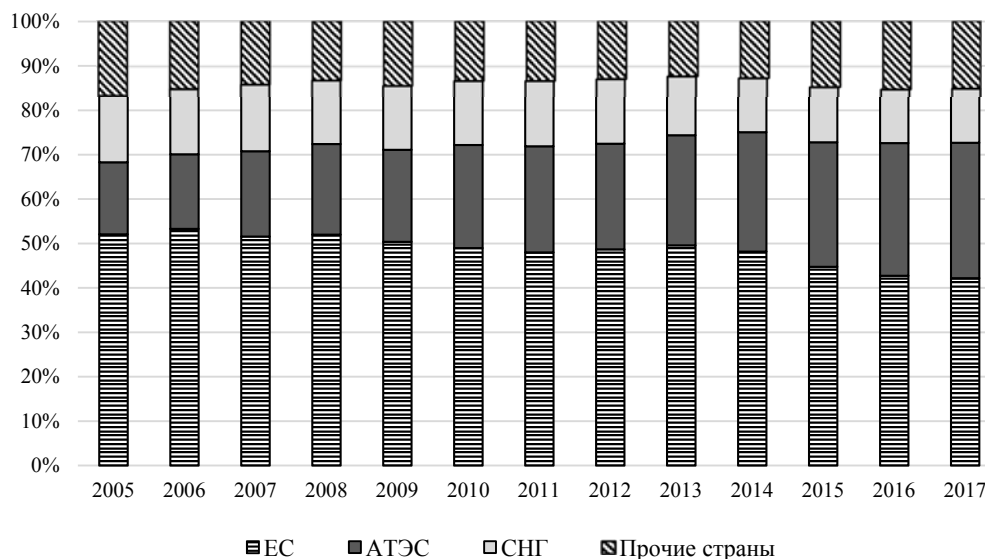


Источник: ФТС.

Рис. 54. Динамика российского импорта, млрд долл.

4.8.4. Географическая структура российской внешней торговли

В географической структуре российской внешней торговли сохраняется тенденция сокращения доли ЕС и увеличения доли АТЭС в российском внешнеторговом обороте. В 2017 г. по сравнению с 2016 г. доля стран ЕС сократилась с 42,8 до 42,2%. При этом доля стран АТЭС выросла в 2017 г. до 30,5% против 29,9% в 2016 г. (рис. 55).



Источник: ФТС.

Рис. 55. Географическая структура российской внешней торговли, %

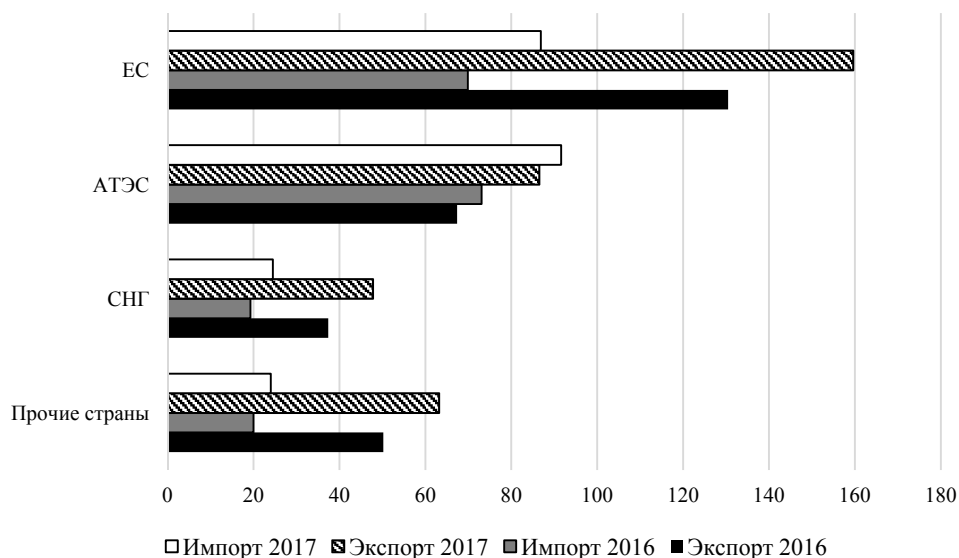
Европейский союз по-прежнему является основным торговым партнером Российской Федерации. В 2017 г. российский оборот внешней торговли со странами ЕС увеличился на 22,9%, причем как российского экспорта (на 22,1%), так и российского импорта (на 24,4%). Следует отметить, что рост российского внешнеторгового оборота наблюдался со всеми странами ЕС, кроме Латвии и Эстонии.

Внешнеторговый оборот РФ со странами АТЭС вырос на 27,1%: с Китаем – на 31,5, с Вьетнамом – на 36,2, с Индонезией – на 25,2, с Сингапуром – на 94%. Высокие темпы роста внешнеторгового оборота наблюдались и со странами, которые ввели санкции против Российской Федерации. Так, оборот внешней торговли с Австралией за 2017 г. увеличился на 18,5%, с Канадой – на 43,2%, с США – на 16,2%.

Со странами Содружества Независимых Государств российский внешнеторговый оборот вырос на 25,8%. Восстановление торговых связей происходило со всеми странами Содружества, кроме Туркмении, товарооборот с которой сократился на 52,5%.

Первое место среди основных торговых партнеров России с 2010 г. закрепилось за Китайской Народной Республикой, доля которой в российском внешнеторговом обороте выросла в 2017 г. до 14,9% (в 2016 г. – 14,1%). При этом сохраняется отрицательное для РФ сальдо торгового баланса: в 2016 г. оно составляло 10,1 млрд долл., в 2017 г. – 9,1 млрд долл.

Отрицательное для России сальдо торгового баланса сформировалось и с другими странами АТЭС: с Вьетнамом (-1,4 млрд долл.), Индонезией (-1,7 млрд долл.), США (-1,8 млрд долл.), Малайзией (-0,9 млрд долл.), Таиландом (-1,2 млрд долл.). В результате со всем регионом Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества для России сохраняется отрицательное сальдо торгового баланса (рис. 56).



Источник: ФТС.

Рис. 56. Основные показатели российской внешней торговли по регионам, млрд долл.

4.8.5. Регулирование российской внешней торговли¹

Тарифное регулирование

Вывозные таможенные пошлины. В 2017 г. завершился «большой налоговый маневр», в рамках которого произошло снижение экспортных пошлин на нефть и светлые нефтепродукты одновременно с повышением НДС (налога на добычу полезных ископаемых) и экспортной пошлины на темные нефтепродукты. Ввести экспортную пошлину на мазут в размере 100% от пошлины на нефть планировалось в рамках налогового маневра с 2015 г., но нефтекомпании не успевали с введением новых мощностей, которые повысили бы глубину переработки нефти. Минэнерго и Минфин согласовали компромиссный вариант, согласно которому повышение пошлины на мазут проводилось поэтапно и до 100% доведено в 2017 г. (табл. 47).

Таблица 47

**Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты
в 2014–2017 гг., долл./т**

	Нефть	Нефтепродукты	
		Светлые нефтепродукты	Темные нефтепродукты
2014			
1 января	401,0	264,6	
1 февраля	386,3	251	254,9
1 марта	384,4	249,8	253,7
1 апреля	387,0	251,5	255,4
1 мая	376,1	244,4	248,2
1 июня	385,0	250,2	254,1
1 июля	385,2	250,3	254,2
1 августа	388,4	252,4	256,3
1 сентября	367,6	238,9	242,6
1 октября	344,7	224,0	227,5
1 ноября	316,7	205,8	209,0
1 декабря	277,5	180,3	183,1
2015			
1 января	170,2	81,6	129,3
1 февраля	112,9	54,1	85,8
1 марта	105,8	50,7	80,4
1 апреля	130,8	62,7	99,4
1 мая	116,5	55,9	88,5
1 июня	144,4	69,3	109,7
1 июля	143,1	68,6	108,7
1 августа	133,1	63,8	101,1
1 сентября	109,2	52,4	82,9
1 октября	91,5	43,9	69,5
1 ноября	97,1	46,6	73,7
1 декабря	88,4	42,4	67,1
2016			
1 января	73,3	29,3	60,1
1 февраля	52,0	20,8	42,6
1 марта	39,5	15,8	32,3
1 апреля	54,9	21,9	45,0
1 мая	66,0	26,4	54,1
1 июня	80,6	32,2	66,0
1 июля	95,9	38,3	78,6
1 августа	90,1	36,0	73,8
1 сентября	80,0	32,0	65,6
1 октября	91,9	36,7	75,3
1 ноября	92,7	37,0	76,0
1 декабря	90,4	36,1	74,1

¹ При подготовке данной главы использовались материалы информационно-правового портала ГАРАНТ.РУ.

	Нефть	Нефтепродукты	
		2017	
1 января	79,1	23,7	79,1
1 февраля	89,5	26,6	89,5
1 марта	91,0	27,3	91,0
1 апреля	88,9	26,6	88,9
1 мая	84,0	25,2	84,0
1 июня	80,0	24,0	80,0
1 июля	80,9	24,2	80,9
1 августа	74,4	22,3	74,4
1 сентября	84,1	25,2	84,1
1 октября	87,9	26,3	87,9
1 ноября	96,1	28,8	96,1
1 декабря	105,0	31,5	105,0

Источник: постановления Правительства РФ, информация Министерства экономического развития РФ.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2016 г. № 797 «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 2016 г. отменены экспортные пошлины на 200 товарных позиций, на 7 – снижены. Так, снижены вывозные пошлины на семена подсолнечника, свинцовые, цинковые и кобальтовые отходы и лом. Обнулены вывозные таможенные пошлины на драгоценные и полудрагоценные камни, медь нерафинированную, отходы и лом оловянные, кокс и полукокс из лигнита, газ и смолы каменноугольные, нафталин, битумные мастики, красную рыбу (нерка), соевые бобы и др.

Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2017 г. № 984 «О внесении изменений в ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе» в связи с выполнением Россией обязательств в рамках ВТО с 1 сентября 2017 г. снижены ставки вывозных таможенных пошлин на необработанные шкуры, отходы и лом черных металлов, рафинированную медь и медные сплавы, изделия из не драгоценных металлов.

Ввозные таможенные пошлины. В соответствии с Решением Коллегии ЕЭК от 11 мая 2017 г. № 44 с 1 сентября 2017 г. в рамках исполнения обязательств, согласованных РФ при присоединении к Всемирной торговой организации (ВТО) в 2012 г., снижены ставки Единого таможенного тарифа (ЕТТ) почти по 1000 тарифных позиций. Изменились ставки пошлин на рыбу, сыр, овощи, фрукты, семена для посева, соусы, косметику, моющие средства, керамические изделия, изделия из металлов, мотороллеры и другие товары. Так, снижены ставки импортных пошлин на одежду – с 9,2 до 6,5%, на столовую и кухонную посуду, а также на холодильники – с 13,6 до 12%, на тихоокеанского лосося – с 4,4 до 3%, на треску – с 6 до 5%, на розы – с 7 до 5%.

Также в рамках выполнения обязательств, взятых на себя при присоединении Российской Федерации к ВТО, Совет Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) 23 июня 2017 г. принял решение об изменении ставок ввозных таможенных пошлин в отношении 472 позиций ТН ВЭД ЕАЭС из перечня так называемых чувствительных товаров, к которым относятся различные виды оборудования, устанавливаемого на транспортные средства, беспилотные летательные аппараты, некоторые типы авиационной техники, ткани, другие изделия легкой промышленности, рыба и морепродукты, ряд иных товаров. Соответствующие изменения в примечания к Единому таможенному тарифу ЕАЭС внесены и в некоторые решения Коллегии ЕЭК в отношении ставок ввозных пошлин, которые применяются в течение переходного периода в Армении, Кыргызстане и Казахстане.

Новые ставки стали действовать в начале сентября 2017 г. В результате средневзвешенная ставка импортного тарифа снизилась до 5,3% (с 1 января 2017 г. она составляла 5,4%). Напомним, до присоединения к ВТО в 2012 г. средняя пошлина при ввозе товаров на территорию РФ составляла 9,6%. В первый год после присоединения снижение затронуло лишь 10% тарифных позиций (из 11 тыс.), но уже к сентябрю 2015 г. ее уровень был снижен до 5,5% (в 2014–2015 гг. ставки были снижены по более чем 4000 тарифным позициям). К концу переходного периода в 2019 г. средневзвешенная ставка импортного тарифа ЕАЭС должна составить 4,5%.

Нетарифное регулирование

В ноябре 2017 г. вышел очередной Доклад ВТО о торговых мерах стран «большой двадцатки»¹. За период с середины мая по середину октября 2017 г. страны G20 установили 16 новых мер, ограничивающих международную торговлю. К ним относятся введение новых или повышение уже существующих тарифов, экспортные ограничения и требования в отношении локализации добавленной стоимости. Это составляет в среднем чуть более трех ограничительных мер в месяц по сравнению с шестью мерами, зафиксированными в течение предыдущего периода (с октября 2016 г. по май 2017 г.). В 2015 г. ежемесячно вводилось в среднем по 8 мер, ограничивающих мировую торговлю.

В странах G20 за тот же период было также реализовано 28 мер, направленных на упрощение торговли, включая отмену или снижение тарифов и упрощение таможенных процедур. Тем не менее стоит отметить, что меры по содействию торговле в течение обзорного периода применялись к товарам, стоимостной объем оборота которых в мировой торговле составил 27 млрд долл., что заметно ниже, чем в предыдущем периоде (163 млрд долл.). В течение отчетного периода стоимостной объем товаров, к которым применялись ограничительные меры, также снизился, достигнув 32 млрд долл. по сравнению с 47 млрд долл. в предыдущем периоде. Группы Международной гармонизированной системы описания и кодирования товаров (ГС), в рамках которых было принято большинство мер по упрощению процедур торговли, включают «Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства; их части» (группа ГС 84) – 43,5%, «Электрические машины и оборудование, их части» (ГС 85) – 24,9%, «Инструменты и аппараты оптические, фотографические, кинематографические, измерительные, контрольные, прецизионные, медицинские или хирургические; их части и принадлежности» (ГС 90) – 11,4% и «Злаки» (ГС 10) – 3,7%.

В настоящее время страны G20 применяют 12244 ограничивающие торговлю меры. По данным ВТО, на 30 июня 2017 г. наибольшая доля в общем количестве принятых нетарифных мер приходилась на санитарные и фитосанитарные меры (28,5% всех принятых нетарифных мер). Далее следуют технические барьеры в торговле (21,5%) и антидемпинговые меры (13,8%).

Последние имеющиеся данные за январь – июнь 2017 г. показывают небольшое увеличение числа антидемпинговых расследований, инициированных членами G20, по сравнению с предыдущим шестимесячным периодом (июль – декабрь 2016 г.). В 1-м полугодии текущего года членами G20 инициировано 123 антидемпинговых расследования, в 1-м полугодии 2016 г. – 118. В период с июля 2016 г. по июнь 2017 г. по сравнению

¹ Официальный сайт Всемирной торговой организации. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/g20_wto_report_november17_e.pdf

с периодом июль 2015 г. – июнь 2016 г. наблюдалось заметное сокращение числа расследований, начатых Бразилией, Индией и Соединенными Штатами. Но за тот же период значительно увеличилось число расследований, инициированных Аргентиной (с 8 до 21), Канадой (с 4 до 19) и Турцией (с 8 до 19). Хотя антидемпинговые расследования не обязательно приводят к введению антидемпинговых мер, рост числа инициированных расследований является показателем, свидетельствующим о вероятном увеличении числа введенных мер.

В начале октября 2017 г. Европарламент одобрил новые антидемпинговые правила, принятые в целях защиты рабочих мест и промышленного производства в ЕС. В Резолюции Ассамблеи ЕС¹ указывается, что они призваны «усилить защиту европейской торговли от демпингового импорта», добавить к существующим правилам социальные и экологические критерии, освободить европейские компании от излишнего бюрократического прессинга, поддержать малые и средние предприятия. Резолюция предусматривает более жесткие правила ЕС по борьбе с демпинговым и субсидируемым импортом из третьих стран.

В настоящее время Европейским союзом введены антидемпинговые пошлины на 8 видов российских товаров, ведутся антидемпинговые расследования в отношении двух видов российских товаров (горячекатаный прокат и феррохром), ведется пересмотр антидемпинговых мер на два вида российских товаров.

По данным, представленным в Реестре ограничительных мер², по состоянию на 1 декабря 2017 г. выявлено 143 меры, ограничивающие доступ на рынки российских товаров. В основном это введение антидемпинговых пошлин, на которые приходится 30,1% общего количества введенных мер, 11,9% пришлось на санитарные и фитосанитарные меры (СФС-меры), 10,5% – на технические барьеры (ТБТ-меры) (табл. 48).

Таблица 48

Меры защиты рынка, принимаемые третьими странами в отношении товаров из Российской Федерации

	2014	2015	2016	2017
Ограничительная мера				
Антидемпинговая пошлина	40	39	40	43
Специальная защитная пошлина	9	15	17	13
Компенсационная пошлина	–	1	1	1
ТБТ-меры	9	9	10	15
СФС-меры	3	7	11	17
Квоты (включая тарифные квоты)	2	3	3	3
Акцизы на дискриминационной основе	5	4	5	7
Заперты на импорт	4	3	4	6
Угрозы введения мер	5	5	5	8
Прочие нетарифные меры	25	24	29	30
Всего	102	110	125	143

Источник: Реестр ограничительных мер по состоянию на 1 декабря соответствующего года.

В настоящее время в отношении российских товаров проводится 19 расследований, из них 13 антидемпинговых, 4 специальных защитных, 2 расследования влияния импорта товара на национальную безопасность США, а также 6 пересмотров антидемпинговых

¹ Официальный сайт Европейской комиссии. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3605_en.htm

² URL: <http://www.ved.gov.ru/mdb/information/database/>

мер, и действуют 2 соглашения о приостановлении антидемпинговой процедуры в США (в отношении урановой продукции и толстолистовой стали).

В рамках санкционной политики Европейского союза, США, Японии, Украины, Швейцарии, Норвегии, Австралии, Исландии, Лихтенштейна, Черногории и Албании указанные страны ввели запрет на ввоз товаров, происходящих из Крыма и г. Севастополя.

Кроме того, санкционные ограничения в связи с событиями в Крыму и на востоке Украины введены в отношении ряда российских организаций и лиц Европейским союзом, США, Канадой, Японией, Украиной, Швейцарией, Норвегией, Австралией, Новой Зеландией, Исландией, Лихтенштейном, Черногорией и Албанией.

Меры защиты внутреннего рынка

Применение защитных мер в Евразийском экономическом союзе регулируется ст. 48–50 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. и Протоколом о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам (приложение № 8 к Договору о Евразийском экономическом союзе). В настоящее время в ЕАЭС действуют 17 мер по защите внутреннего рынка (табл. 49).

Таблица 49

Меры защиты внутреннего рынка, действующие в ЕАЭС

№	Товар	Тип меры	Страна-экспортер	Дата окончания действия
AD-8	Металлопрокат с полимерным покрытием	Антидемпинговая	КНР	27.02.2017
AD-3	Подшипники качения	Антидемпинговая	КНР	20.01.2018
AD-12	Ванны чугунные эмалированные	Антидемпинговая	КНР	25.01.2018
AD-9	Графитированные электроды	Антидемпинговая	Индия	25.01.2018
AD-11	Холоднодеформированные бесшовные трубы из нержавеющей стали	Антидемпинговая	КНР	14.05.2018
AD-10	Легкие коммерческие автомобили	Антидемпинговая	Германия, Италия, Турция	14.06.2018
AD-7	Стальные кованные валки для прокатных станов	Антидемпинговая	Украина	25.06.2019
AD-15	Лимонная кислота	Антидемпинговая	КНР	09.04.2020
AD-14	Кухонные и столовые приборы из коррозионно-стойкой стали	Антидемпинговая	КНР	18.06.2020
AD-16	Стальные бесшовные трубы, применяемые для бурения и эксплуатации нефтяных и газовых скважин	Антидемпинговая	КНР	22.09.2020
AD-17	Гусеничные бульдозеры	Антидемпинговая	КНР	11.12.2020
AD-18	Грузовые шины	Антидемпинговая	КНР	17.12.2020
AD-19	Стальные цельнокатаные колеса	Антидемпинговая	Украина	21.01.2021
AD-21	Нержавеющие трубы	Антидемпинговая	Украина	25.02.2021
AD-13	Прутки	Антидемпинговая	Украина	29.04.2021
AD-1	Некоторые виды стальных труб	Антидемпинговая	Украина	01.06.2021
AD-20	Ферросиликомарганец	Антидемпинговая	Украина	27.10.2021

Источник: URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/mery/Pages/measures_list_applied.aspx

Тарифные квоты. Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 18 августа 2017 г. № 97 «Об установлении на 2018 г. тарифных квот в отношении отдельных видов сельскохозяйственных товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза, а также объемов тарифных квот в отношении этих товаров, ввозимых на территории государств – членов Евразийского экономического союза» установлены тарифные квоты на импорт мяса и мясных субпродуктов. В список

входят мясо крупного рогатого скота, свинина, мясо и пищевые субпродукты домашней птицы, свиной тримминг, отдельные виды молочной сыворотки и видоизмененной молочной сыворотки. Установлено распределение квот между странами ЕАЭС. Квоты применяются в отношении товаров, помещаемых под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления (кроме происходящих и ввозимых из стран СНГ).

Запреты и ограничения импорта. В течение 2017 г. на российский рынок постепенно возвращалась турецкая сельскохозяйственная продукция. Напомним, что Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. № 1296 утвержден перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является Турецкая Республика и которые запрещены с 1 января 2016 г. к ввозу на территорию Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 9 марта 2017 г. № 276 этот перечень был сокращен: из него исключены гвоздики, свежие или охлажденные репчатый лук, лук-шалот, цветная капуста и капуста брокколи, а также ряд других товаров. С 1 сентября 2017 г. Россельхознадзор разрешил поставки в Россию салата-латука, салата айсберг, перца, кабачков и тыкв с девяти предприятий Турции. С 30 октября разрешены поставки баклажанов и гранатов с 27 турецких предприятий.

Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2017 г. № 672 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 1296 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» снят запрет на ввоз в Россию замороженных частей тушек и субпродуктов домашних кур и индеек, свежих или охлажденных огурцов и корнишонов, свежих яблок, груш, винограда, земляники и клубники. Постановлением Правительства РФ от 26 октября 2017 г. № 1301 с 1 ноября разрешено осуществлять поставки турецких томатов на российский рынок в объеме, определяемом Минсельхозом России (не более 50 тыс. т до конца 2017 г.).

Указом Президента РФ от 30 июня 2017 г. № 293 «О продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» в ответ на продление санкционного режима против России до конца 2018 г. продлен запрет на ввоз в нашу страну отдельных видов сельхозпродукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются США, страны ЕС, Канада, Австралия, Норвегия, Украина, Албания, Черногория, Исландия и Лихтенштейн.

4.8.6. Интеграционные процессы

Федеральным законом от 14 ноября 2017 г. № 317-ФЗ ратифицирован Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза. Таможенный кодекс направлен на оптимизацию таможенных операций, дальнейшую либерализацию таможенных правил и кодификацию отдельно действующих в рамках союза соглашений – кодифицируются положения международных договоров, входящих в право ЕАЭС. В кодекс заложены правовые основы для максимального использования информационных технологий в деятельности таможенных органов при декларировании и выпуске товаров, упрощается применение некоторых процедур (например, таможенного склада). Закреплена возможность выпуска товаров в сокращенные сроки (в течение 4 ч с момента регистрации декларации) при нерисковых (не требующих мер по проверке) поставках. Более детально описан порядок выпуска товаров. Пересмотрены условия получения статуса уполномоченного экономического оператора, регулируются вопросы взаимодействия таможенных органов в рамках Союза. В то же время сохраняются порядок уплаты таможенных

платежей (до выпуска товаров), значительное количество отсылочных норм к подзаконным актам, в том числе на национальном уровне, что подразумевает наличие различий в правилах таможенного администрирования на едином таможенном пространстве ЕАЭС, многоэтапность таможенного оформления. Таможенный кодекс ЕАЭС вступает в силу 1 января 2018 г.

Торгово-экономические соглашения ЕАЭС. 5 октября 2016 г. вступило в силу Соглашение о свободной торговле между Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС) и Социалистической Республикой Вьетнам (СРВ)¹, создающее новые условия для торгово-экономической деятельности компаниям ЕАЭС и СРВ. Вьетнам стал первой страной, с которой Евразийский экономический союз заключил Соглашение о зоне свободной торговли.

Реализация Соглашения положительно сказалась на российско-вьетнамском товарообороте, который за 10 месяцев 2017 г. вырос на 36,3% и достиг 3,9 млрд долл. Уверенный рост показывает как экспорт российских товаров в СРВ (на 43,5%), так и импорт товаров из Вьетнама (на 33,3%).

За последний год благодаря действию Соглашения существенно вырос объем поставок сельскохозяйственной продукции из России во Вьетнам (в частности, кукурузы и пшеницы). Созданы благоприятные условия для торговли мясной продукцией.

Вьетнамский трек – не единственный. В октябре 2015 г. президенты стран ЕАЭС приняли системообразующее решение по дальнейшему развитию торговой политики Союза. Сформированы цели и ориентиры сотрудничества ЕАЭС с ключевыми торговыми партнерами, основы стратегии формирования нового качества ЕАЭС в системе мировых торговых связей (*табл. 50*).

Таблица 50

Направления текущей работы по торгово-экономическим соглашениям ЕАЭС по состоянию на 1 декабря 2017 г.

Ратифицированная зона свободной торговли (ЗСТ)	Соглашение с Социалистической Республикой Вьетнам вступило в силу в октябре 2016 г.
По завершении пятого раунда переговоров ЕЭК и Министерство коммерции Китая подписали 1 октября 2017 г. совместное заявление о принципиальном завершении переговоров о Соглашении о торгово-экономическом сотрудничестве.	Соглашение об экономическом партнерстве между Евразийским экономическим союзом и Китаем находится в предельной степени готовности и может быть подписано в начале следующего года.
Получены мандаты для переговорных треков, ведутся переговоры/консультации.	Иран – «урезанная» ЗСТ. Индия – ЗСТ. Израиль – ЗСТ. Сингапур – ЗСТ. Египет – ЗСТ. Сербия – единая ЗСТ между ЕАЭС и Сербией заменит двусторонние ЗСТ, заключенные с Сербией Беларусью, Казахстаном и Россией.
Потенциальные кандидаты (рабочие группы, проявление интереса, меморандумы).	Южная Корея Камбоджа Монголия Перу Чили

Источник: Евразийский экономический союз (под ред. Е.Ю. Винокурова). Центр интеграционных исследований. Санкт-Петербург, 2017. С. 163.

¹ Соглашение о свободной торговле между Евразийским экономическим союзом и его государствами – членами, с одной стороны, и Социалистической Республикой Вьетнам – с другой, находится на сайте ЕЭК.

4.8.7. Соглашение ВТО об упрощении процедур торговли

22 февраля 2017 г. вступило в силу Соглашение ВТО об упрощении процедур торговли (далее – Соглашение), принятое на 9-й Министерской конференции Всемирной торговой организации, прошедшей в декабре 2013 г. на о. Бали (Индонезия). Этот документ стал первым крупномасштабным соглашением между странами – участниками ВТО со времени Уругвайского раунда, проведенного 20 лет назад. Процесс разработки этого Соглашения был впервые инициирован еще в 2004 г. и в общей сложности занял около 9 лет. Документ должен был вступить в силу, когда его примут 2/3 членов ВТО. В настоящее время он ратифицирован в 110 странах – участниках организации.

Соглашение направлено на обеспечение прозрачности и облегчение бремени таможенных формальностей и процедур, что будет способствовать снижению издержек при осуществлении торговых операций и преодолению проблемы задержек в поставках грузов. Решение всех этих проблем представляет особый интерес для малого и среднего бизнеса, поскольку перед ним откроются новые возможности участия в международной торговле. Принятие членами ВТО обязательств по реформированию таможенных процедур и формальностей, повышение эффективности международных перевозок, а также предоставление оперативного доступа к информации и каналам экспресс-доставки позволят малому бизнесу расширить свой логистический потенциал и активнее участвовать в глобальных цепочках поставок, сокращать издержки по экспорту своих товаров.

В отчете ВТО (2013) отмечено, что упрощение торговых процедур в полном объеме приведет к сокращению расходов бизнеса в размере от 350 млрд до 1 трлн долл. благодаря снижению торговых издержек на 10–15%, увеличению торговых потоков и доходов, созданию устойчивой бизнес-среды и привлечению зарубежных инвестиций.

26 февраля 2016 г. Совет Федерации РФ ратифицировал протокол к Марракешскому соглашению по ВТО, предусматривающий включение Соглашения об упрощении процедур торговли в Приложение 1А к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО.

Следует отметить, что Федеральная таможенная служба в последние годы принимает серьезные меры в данном направлении. Большие средства вложены в электронное декларирование, автоматизацию сбора и межведомственного обмена таможенной информацией, во всех федеральных округах развиваются центры электронного декларирования, заработал институт уполномоченных экономических операторов. Все эти новшества на деле означают, что Россия уже выполняет некоторые положения данного Соглашения ВТО, хотя проблемы еще остаются. Задерживается внедрение технологии «единого окна», частые нарекания со стороны предпринимателей вызывают методы взимания таможенных платежей на основе так называемых «профилей риска».

В рейтинге Doing Business 2018 Всемирного банка Россия поднялась по показателю «международная торговля» со 140-го на 100-е место из 190 стран благодаря открытию нового глубоководного порта на берегу Финского залива. Это позволило повысить конкуренцию и сократить издержки, связанные с контролем на границах в порту Санкт-Петербурга.

4.9. Использование Россией механизмов разрешения торговых споров в рамках ВТО¹

Российская Федерация присоединилась к Всемирной торговой организации (ВТО) 22 августа 2012 г., в том числе и к механизму разрешения торговых споров ВТО. Такой механизм действует в этой организации в соответствии с Договоренностью о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров (ДПРС)². Таким образом, с августа 2012 г. Россия имеет право защищать свои торговые интересы посредством данного инструмента. Процедура разрешения споров ВТО состоит из пяти основных последовательных стадий:

- 1) *проведение двусторонних консультаций* (в течение 60 дней с момента запроса на проведение консультаций);
- 2) *создание третейской группы (ТГ)* по требованию любой спорящей стороны и выбор ее участников для рассмотрения сути спора (45 дней со дня подачи запроса на создание третейской группы);
- 3) *работа третейской группы* (6–9 месяцев с момента начала работы) и принятие отчета третейской группы органом по разрешению споров (ОРС) и рекомендаций ОРС (примерно 60 дней с момента предоставления отчета третейской группы);
- 4) *рассмотрение дела апелляционным органом (АО)* при подаче одной из сторон апелляции (60–90 дней с момента подачи апелляции), принятие отчета апелляционного органа ОРС и оглашение рекомендаций ОРС сторонам (30 дней с момента предоставления отчета апелляционного органа);
- 5) *контроль ОРС* за выполнением рекомендаций (не более 15–18 месяцев со дня принятия ОРС доклада ТГ или АО).

Всего, по данным на конец 2017 г., Россия участвует в 54 спорах ВТО: в 6 спорах ВТО в роли истца, в 8 – в роли ответчика и в 40 – в роли третьей стороны.

В 2017 г. Россия подала в ОРС две новые жалобы: против ЕС из-за введения антидемпинговых мер на холоднокатаный прокат из России (DS521) и против Украины по поводу ограничений, запретов, требований и процедур в отношении торговли товарами и услугами, а также транзита (DS525). На Россию в 2017 г. была подана одна жалоба Украиной по поводу мер, ограничивающих импорт и транзит (DS532). Россия привела свои меры в соответствие с нормами и правилами ВТО уже по двум спорам, в которых выступает в качестве ответчика (DS475 и DS485) (см. табл. 51).

В роли третьей стороны Россия в 2017 г. присоединилась к 9 спорам. Часть споров, в которых Россия выступает в роли третьей стороны, уже завершилась, в ряде случаев Россия получила некоторую косвенную выгоду от участия в механизме разрешения споров ВТО.

¹ Авторы раздела: М. Баева, РАНХиГС, ВАВТ Минэкономразвития России; А. Кнобель, Институт Гайдара, РАНХиГС, ВАВТ Минэкономразвития России.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

Таблица 51

Торговые споры ВТО, в которых Россия принимает участие в роли основной стороны спора (истца или ответчика)

Спор	Суть претензии	Текущая стадия (на конец 2017 г.)
1	2	3
В роли истца		
DS474: ЕС – Методология корректировки стоимости и определенные антидемпинговые меры в отношении импорта из России (23.12.2013 ¹)	ЕС осуществлял энергокорректировки при проведении антидемпинговых расследований для расчета демпинговой маржи (ЕС игнорировал информацию об издержках и ценах от российских производителей и экспортеров). ЕС проводил проверку окончания срока действия антидемпинговых мер без достаточных данных о продолжении демпинга и ущерба.	Выбор участников ТГ (22.07.2014)
DS476: ЕС – Определенные меры, влияющие на энергетический сектор (30.04.2014)	Третий энергопакет ЕС: собственниками магистральных трубопроводов, расположенных в ЕС, не могут быть компании, добывающие газ. Компании-операторы под контролем иностранных лиц должны пройти особую процедуру сертификации.	Работа ТГ (07.03.2016)
DS493: Украина – Антидемпинговые меры в отношении нитрата аммония (07.05.2015)	При проведении антидемпинговых расследований по нитрату аммония Украина при расчете себестоимости не учитывала цены на электроэнергию в России, предоставляемые производителями, а брала цены из третьих стран (энергокорректировки).	Работа ТГ (02.02.2017)
DS494: ЕС – Методология корректировки стоимости и определенные антидемпинговые меры в отношении импорта из России (07.05.2015)	При антидемпинговых расследованиях в отношении сварных труб и нитрата аммония из России для расчета демпинговой маржи ЕС не учитывал информацию об издержках и ценах от производителей и экспортеров, а брал цены из третьих стран (энергокорректировки).	Выбор участников ТГ (16.12.2016)
DS521: ЕС – Антидемпинговые меры в отношении холоднокатаного проката из России (27.01.2017)	При антидемпинговых расследованиях информация, предоставленная российскими производителями, не принимается ЕС во внимание, а заменяется необоснованными данными и некорректными расчетами.	Консультации (27.01.2017)
DS525: Украина – Меры, ограничивающие торговлю товарами и услугами и транзит (19.05.2017)	Комплексный иск по поводу украинских мер, ограничивающих торговлю товарами и услугами из России.	Консультации (19.05.2017)
В роли ответчика		
DS462: Россия – Утилизационный сбор на транспортные средства (ЕС, 09.07.2013)	Россия налагает дополнительные платежи (утилизационный сбор) на импортные транспортные средства, а отечественные при определенных условиях были освобождены от них. При расчете сбора – слишком большая разница в размере сбора для новых и подержанных автомобилей.	Выбор участников ТГ (25.11.2013)
DS463: Россия – Утилизационный сбор на транспортные средства (Япония, 24.07.2013)	Россия ввела дополнительные платежи (утилизационный сбор) на импортные транспортные средства, отечественные на практике при определенных условиях были освобождены от них.	Консультации (24.07.2013)
DS475: Россия – Меры, влияющие на импорт живых свиней, свинины и других продуктов из свинины (ЕС, 08.04.2014)	Запрет на ввоз живых свиней, свинины и продукции из нее из ЕС является диспропорциональной мерой, поскольку было несколько незначительных случаев заражения АЧС ² диких кабанов близ границ с Белоруссией, что было оперативно локализовано. ЕС оспаривает то, как Россия проводит регионализацию территории по АЧС.	Запрос на введение истцом ответных мер. Арбитраж (03.01.2018)
DS479: Россия – Антидемпинговые пошлины на легкие коммерческие автомобили из Германии и Италии (ЕС, 21.05.2014)	Порядок проведения Россией антидемпинговых расследований и определение демпинговой маржи на легкие коммерческие автомобили противоречат правилам ВТО при установлении факта демпинга и наличия ущерба, доказательствах, определении отрасли, публичном уведомлении и объяснении решений.	Поданы апелляции. Работа апелляционного органа (АО) (20.02.2017)
DS485: Россия – Расчет импортных пошлин на определенные сельскохозяйственные и промышленные товары (ЕС, 31.10.2014)	Россия применяет на бумагу и картон пошлины в 15 или 10%, которые превышают связанный уровень в 5%. Для ряда других товаров, когда таможенная стоимость ниже определенного уровня, пошлины взимаются сверх связанного уровня.	Ответчик выполнил рекомендации ОРС (08.06.2017)

¹ В скобках указана дата подачи запроса о проведении консультаций.

² АЧС – африканская чума свиней.

Окончание таблицы 51

1	2	3
DS499: Россия – Меры, ограничивающие импорт железнодорожного оборудования и его частей (Украина, 21.10.2015)	Россия приостанавливает сертификаты подтверждения соответствия выданных производителям частей путей и подвижного железнодорожного состава до момента введения новых технических регламентов и отклоняет заявления о выдаче новых сертификатов.	Работа ТГ (16.12.2016)
DS512: Россия – Меры, ограничивающие транзит (Украина, 14.09.2016)	Россия ограничивает международные транзитные автомобильные и железнодорожные перевозки грузов с территории Украины в Казахстан или Киргизию: перевозки украинских грузов через Россию должны осуществляться только с территории Белоруссии и при соблюдении определенных условий. Кроме того, запрет транзита товаров, тарифные ставки по которым отличаются от 0, а также запрет транзита товаров, на которые было введено эмбарго.	Работа ТГ (06.06.2017)
DS532: Россия – Меры, ограничивающие импорт и транзит определенных украинских товаров (Украина, 13.10.2017)	Россия ввела ряд мер по ограничению импорта и транзита через Россию в третьи страны соков, пива, кондитерских изделий, обоев украинского происхождения. Экспорт такой украинской продукции в Россию снизился в значительной степени, а для некоторых позиций – прекратился.	Консультации (13.10.2017)

Источник: составлено авторами по данным официального сайта ВТО: URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm.

4.9.1. Изменения в 2017 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в роли истца

DS493: Украина – Антидемпинговые меры в отношении нитрата аммония (Россия)

7 мая 2015 г. Россия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Украиной по поводу украинских антидемпинговых мер на нитрат аммония из России¹.

Основная суть претензии России заключается в том, что при проведении антидемпинговых расследований в отношении нитрата аммония Украина не учитывала цены на электроэнергию, которые предоставлялись российскими производителями, а использовала цены из третьих стран, т.е. применяла так называемые «энергетические корректировки». Кроме того, Россия полагает, что имели место также дополнительные нарушения Соглашения по антидемпингу.

Поскольку данный спор не был решен на стадии консультаций, 29 февраля 2016 г. Россия обратилась с запросом о создании третейской группы, и 22 апреля 2016 г. она была создана, а 2 февраля 2017 г. были выбраны ее участники. В связи со сложностью и объемом работы для ТГ ее финальный отчет ожидается не ранее I квартала 2018 г.

DS521: ЕС – Антидемпинговые меры на холоднокатаный прокат из России (Россия)

27 января 2017 г. Россия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС по поводу антидемпинговых мер в отношении российского холоднокатаного проката². ЕС с 5 августа 2016 г. продлил действие антидемпинговых пошлин на холоднокатаный прокат из России по просьбе европейской ассоциации производителей стали Eurofer, которые обвиняли российских и китайских металлургов в демпинге. Российский экспорт спорного товара в ЕС в 2016 г. снизился на 84% по сравнению с 2015 г., доля этого экспорта в общем экспорте данного товара сократилась с 46% в 2015 г. до 10% в 2016 г.³. Величина антидемпинговых пошлин составляет: для ПАО «Северсталь» – 34%,

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds493_e.htm.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds521_e.htm.

³ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

для ОАО ММК – 18,7%, для ПАО «НЛМК» и всех остальных компаний – 36,1%. По мнению России, расследование проводилось с нарушениями Соглашения по антидемпингу и ГАТТ 1994.

Россия озабочена тем, что информация, предоставленная непосредственно российскими производителями холоднокатаного проката, не принимается ЕС во внимание, а заменяется необоснованными данными и некорректными расчетами. Нарушения имеют место при определении наличия ущерба и причинно-следственной связи между предполагаемым демпинговым импортом и ущербом для отечественной отрасли.

Россия уже подавала жалобы на ЕС по вопросам антидемпинговых мер: по поводу спорной практики «энергетических корректировок», применяемой при проведении антидемпинговых расследований (DS474), и антидемпинговых мер в отношении сварных труб и нитрата аммония из России (DS494).

DS525: Украина – Меры, ограничивающие торговлю товарами и услугами (Россия)

19 мая 2017 г. Россия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Украиной по поводу вводимых с 2014 г. ограничений, запретов, особых требований и процедур в отношении российских товаров, услуг и лиц, а также в отношении транзита через Украину. Данный запрос является комплексным и оспаривает¹:

- запрет импорта ряда продуктов питания (мясных продуктов, молочных продуктов, рыбных продуктов, кондитерских изделий, чая, картофельных продуктов (чипсов) и т.д.), спиртных напитков и пива, сигарет, железнодорожного и трамвайного оборудования, дизельных электровозов, октанола, хлорида калия, моющих средств, некоторых сельскохозяйственных химикатов, ряда растительных продуктов и др.;
- специальный режим санитарного, фитосанитарного и ветеринарного контроля, который был введен в отношении российских пищевых продуктов, изделий легкой промышленности, косметики, бытовой химии и других товаров из России;
- особые процедуры, применяемые при ввозе российских книг и иной печатной продукции. Запрещены импорт и распространение печатных материалов, изготовленных в России и/или поставляемых из России, за исключением материалов, одобренных Министерством информационной политики Украины. Допускается не более 10 печатных материалов в багаже физических лиц, въезжающих на территорию Украины;
- особый режим налогообложения при ввозе подержанных автомобилей из РФ;
- запрет и дискриминационные ограничения деятельности большого количества российских компаний в таких сферах, как машиностроение, банковский сектор, услуги (в том числе в сети Интернет), программное обеспечение, авиаперевозки и др.;
- запрет участия российских компаний в приватизации;
- ограничения на операции с украинской валютой;
- запрет на аккредитацию журналистов, новостных агентств и других СМИ из России.

Россия считает, что эти меры приводят к режиму менее благоприятному, чем в случае с подобными товарами с Украины и из других стран. Ограничивают и искажают торговлю в большей, чем необходимо, степени. Меры не были опубликованы – правительства и трейдеры не могли ознакомиться с ними, заинтересованным лицам не была предоставлена возможность комментировать предлагаемое регулирование, не было разумного

¹ URL: <http://www.interfax.ru/business/563152>.

времени между публикацией и датой вступления в силу, меры не были должным образом нотифицированы. По мнению РФ, эти меры противоречат ГАТТ 1994, Соглашению по применению СФС¹ мер, Соглашению по ТБТ², Соглашению по процедурам импортного лицензирования, ГАТС³ и Протоколу о присоединении Украины к ВТО. Россия с помощью механизма разрешения торговых споров ВТО пытается показать негативный экономический эффект от вводимых Украиной ограничительных торговых мер и для самой Украины, подчеркивая важность соблюдения при этом принципов ВТО⁴.

4.9.2. Изменения в 2017 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в роли ответчика

DS475: Россия – Меры, влияющие на импорт живых свиней, свинины и других продуктов из свинины (ЕС)

В начале апреля 2014 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по поводу запрета на поставку в Россию свинины и живых свиней из всех стран ЕС из-за угрозы африканской чумы свиней (АЧС) и введения ограничения на поставку всех видов готовой мясной продукции из свинины из Польши и Литвы⁵.

27 июня 2014 г. ЕС обратился с запросом в ОРС о создании ТГ, через месяц она была создана. 19 августа 2016 г. ТГ представила отчет, постановив, что меры не соответствуют стандартам Международного эпизоотического бюро (МЭБ) и были введены с нарушением правил Соглашения ВТО по применению СФС мер. Россия должным образом не провела оценку риска, основанную на научных данных, для применения принципа регионализации. Этот принцип позволяет вести торговлю с отдельными районами страны, которые признаются свободными от вредителей или болезни, если ситуация на остальной территории страны неблагоприятная. Вместо этого Россия ввела тотальный запрет поставок свинины и живых свиней из всех стран ЕС. ТГ указала, что эти меры носят дискриминационный характер и представляют собой скрытое ограничение торговли.

23 сентября 2016 г. Россия подала апелляцию на некоторые вопросы и интерпретацию законодательства в отчете ТГ. 28 сентября 2016 г. ЕС подал встречную апелляцию. 23 февраля 2017 г. апелляционный орган (АО) представил свой отчет, который был принят ОРС 21 марта 2017 г. АО подтвердил вывод ТГ об ограничительном характере российских мер в отношении импорта свиноводческой продукции со всей территории ЕС. АО согласился с выводом ТГ о том, что тотальный запрет на импорт этой продукции из всех стран ЕС является рестрикционной мерой со стороны России, а в условиях присоединения России к ВТО не было никаких ограничений на оценку третьей группой требований ЕС в отношении запрета. По мнению Минэкономразвития России, этот вывод не соответствует заявленной ранее позиции России и порождает ряд вопросов, которые необходимо обсуждать в двустороннем порядке с ЕС. В частности, из вывода ТГ следует несоответствие соглашению ВТО, а как следствие, и необязательность для России использования ранее согласованных с ЕС сопроводительных документов для поставок свинины. Тем самым АО дезавуировал согласие России, данное ЕС в Протоколе о

¹ Санитарные и фитосанитарные меры.

² Технические барьеры в торговле.

³ Генеральное соглашение о торговле услугами.

⁴ URL: <https://www.gazeta.ru/business/2017/05/20/10683623.shtml#page1>.

⁵ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds475_e.htm.

присоединении России к ВТО, с условиями поставок свинины, в рамках которого уже был осуществлен импорт на сотни миллионов евро, и предложил ЕС достичь новых договоренностей с Россией. АО принял более общее решение, заключающееся в том, что Россия не только может, но и обязана в одностороннем порядке вносить изменения в двусторонние ветеринарные сертификаты, ранее согласованные и с другими членами ВТО¹.

АО в основном подтвердил выводы ТГ, ОРС дал рекомендации России привести свои меры в соответствие с нормами и правилами ВТО. 19 апреля 2017 г. Россия заявила, что намерена выполнить рекомендации ОРС, но ей необходим разумный период времени. 2 июня 2017 г. Россия и ЕС договорились, что разумный период времени для выполнения рекомендаций составит 8 месяцев и 15 дней с момента принятия отчета АО. Данный срок истек 6 декабря 2017 г., и Россия к этому времени выполнила требования ОРС: сняла запрет на импорт свинины, живых свиней и продуктов из свинины из всех стран ЕС, введенный вследствие АЧС, за исключением указанных в соответствующем перечне административных территорий, утвердила согласованные формы двусторонних ветеринарных сертификатов ЕС – Россия. При этом в Министерстве экономического развития России подчеркивалось, что продовольственное эмбарго, введенное в ответ на европейские санкции, продолжает действовать². Оно не является оспариваемой мерой в данном споре.

По мнению ЕС, Россия не выполнила в полной мере все рекомендации ОРС, в связи с чем 19 декабря 2017 г. ЕС запросил введения ответных мер в виде приостановления уступок и обязательств на сумму 1,39 млрд евро в год (соответствующий общий экспорт в 2013 г.) с ежегодным приростом в размере 15%. Россия не согласна с этим, и 3 января 2018 г. был назначен арбитраж. В свою очередь, Россия 25 января 2018 г. обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС по поводу проверки выполнения ею рекомендаций ОРС (как правило, такие проверки проводятся первоначальной ТГ).

DS479: Россия – Антидемпинговые пошлины на легкие коммерческие автомобили из Германии и Италии (ЕС)

21 мая 2014 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по вопросу обложения Россией легких коммерческих автомобилей из Германии и Италии антидемпинговыми пошлинами³. В мае 2013 г. Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) ввела на 5 лет антидемпинговые пошлины на легкие коммерческие автомобили из Германии, Италии и Турции размером 11,1, 23 или 29,6% в зависимости от конкретного производителя. Данные меры стали результатом антидемпингового расследования, которое проводилось ЕЭК по заявлению ООО «Соллерс-Елабуга».

20 октября 2014 г. была создана третейская группа, которая представила свой отчет в конце января 2017 г. Она пришла к выводу, что в своем расследовании ЕЭК неправильно определяла «отечественную отрасль», рассмотрев только одного производителя (который подал заявление) и исключив из рассмотрения группу ГАЗ. Это, по мнению ТГ, привело к некорректным выводам из анализа материального ущерба для всей отрасли и из анализа причинно-следственных связей между демпинговым импортом и ущербом. Помимо этого, ТГ считает, что ЕЭК не сумела учесть в своем ценовом анализе влияние финансового кризиса 2009 г. и не смогла должным образом оценить величину демпин-

¹ URL: http://pticainfo.ru/news/?ELEMENT_ID=53214.

² URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a27ccc9a79474b20fce4f8>.

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds479_e.htm.

говой маржи (разница между нормальной стоимостью товара в стране-экспортере и экспортной стоимостью). ТГ постановила, что в ряде аспектов Россия нарушила статьи Соглашения по антидемпингу, однако большинство претензий ЕС было отклонено, при этом России рекомендовали привести меры в соответствие с обязательствами в ВТО. В феврале 2017 г. Россия и ЕС подали апелляции. В связи с большим количеством и сложностью рассматриваемых вопросов апелляционный орган не смог предоставить отчет в рекомендуемый период времени, и его работа продолжается.

DS485: Россия – Расчет импортных пошлин на определенные сельскохозяйственные и промышленные товары (ЕС)

31 октября 2014 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по поводу обложения ряда товаров импортными пошлинами, которые не соответствуют ее обязательствам при присоединении к ВТО¹. В частности, пошлины на бумагу и картон, равные 15 и 10%, превышали связанный уровень в 5%. На ряд товаров в случаях, когда таможенная стоимость ниже определенного уровня, пошлины взимались сверх связанного уровня, что нарушает Соглашение об оценке таможенной стоимости.

25 марта 2015 г. была создана третейская группа, которая 12 августа 2016 г. представила отчет. В целом она поддержала претензии ЕС к России, касающиеся пошлин на пальмовое масло, холодильники, бумагу и картон, которые были увеличены сверх связанного уровня, установленного при присоединении России к ВТО в 2012 г. ТГ отклонила обвинения ЕС в системном характере нарушений Россией своих обязательств в ВТО по импортному тарифу в отношении бумаги, пальмового масла и холодильников, что является важным для России результатом. 10 ноября 2016 г. Россия и ЕС сообщили ОРС, что они согласились с тем, что разумный период времени для выполнения рекомендаций и постановлений ОРС должен составлять 7 месяцев и 15 дней, данный период истек 11 мая 2017 г. 8 июня 2017 г. Россия проинформировала ОРС о том, что она выполнила рекомендации и решения ОРС путем принятия соответствующих решений ЕЭК.

DS499: Россия – Меры, ограничивающие импорт железнодорожного оборудования и его частей (Украина)

21 октября 2015 г. Украина обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по поводу мер, ограничивающих импорт железнодорожного оборудования и его частей (в частности, вагонов и железнодорожных стрелок)².

Украина утверждает, что Россия приостанавливает сертификаты подтверждения соответствия, выданные производителям частей путей и подвижного железнодорожного состава, до момента введения новых технических регламентов и отклоняет заявления о выдаче новых сертификатов. Основные претензии Украины связаны с тем, что Россия дискриминирует товары украинского происхождения по сравнению с аналогичными товарами из других стран ВТО и товарами отечественного производства. Эти меры привели к созданию излишних препятствий в международной торговле, а Россия не отреагировала на просьбу Украины объяснить необходимость принятия спорных мер. Украина считает, что российские компетентные органы нарушили ряд процедур оценки соответствия. При этом требования уполномоченных органов по оценке соответствия превы-

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds485_e.htm.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds499_e.htm.

шали необходимые в отношении информации и размера оплаты. 10 ноября 2016 г. Украина запросила создание ТГ, со 2 марта 2017 г. идет ее работа, отчет ожидается в апреле 2018 г.

DS512: Россия – Меры, ограничивающие транзит (Украина)

14 сентября 2016 г. Украина обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по поводу ограничений при транзите товаров с территории Украины через территорию РФ в третьи страны (страны Центральной/Восточной Азии и Кавказа)¹. Летом 2016 г. Россией было введено требование, что международные транзитные автомобильные и железнодорожные перевозки грузов с территории Украины на территорию Казахстана или Киргизии через территорию РФ осуществляются только с территории Белоруссии при условии применения к грузовым помещениям транспортных средств и железнодорожного подвижного состава, помещениям, емкостям и иным местам, в которых находятся или могут находиться товары, средств идентификации (пломб), в том числе функционирующих на основе технологии глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС, а также при наличии у водителей транспортных средств, осуществляющих автомобильные перевозки, учетных талонов. Были введены запрет транзита товаров, тарифные ставки по которым отличаются от нуля в соответствии с единым таможенным тарифом ЕАЭС, а также запрет транзита товаров, на которые было введено эмбарго².

По мнению Украины, данные меры были приняты Россией в ответ на начало действия Соглашения о зоне свободной торговли между Украиной и ЕС (с 01.01.2016) и не соответствуют положениям ВТО по свободе транзита, поскольку нарушается свобода транзита по территории РФ по маршрутам, наиболее удобным для международного транзита для транзитных перевозок с территории Украины, и потому что Россия делает различия в зависимости от флагов транспортных средств и происхождения товаров. Россия предоставляет Украине менее благоприятный режим для транзитных перевозок с территории Украины, чем режим, предоставляемый для любой третьей страны. Украина отмечает, что соответствующие российские нормативно-правовые акты не были опубликованы своевременно так, чтобы украинское правительство и представители бизнеса могли ознакомиться с ними. Украина считает, что меры не соответствуют положениям ВТО об общей отмене количественных ограничений, а также Протоколу о присоединении РФ к ВТО. По данным Украины, после введения мер по ограничению транзита торговля Украины со странами Центральной/Восточной Азии и Кавказа в январе – июне 2016 г. снизилась на 35,1% по сравнению с аналогичным периодом 2015 г.

9 февраля 2017 г. Украина обратилась с запросом о создании третейской группы, а 21 марта 2017 г. она была создана. Работа ТГ идет с 17 ноября 2017 г., финальные отчеты сторонам ожидаются к концу 2018 г.

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm.

² Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № 319, который внес изменения в Указ Президента от 1 января 2016 г. № 1 «О мерах по обеспечению экономической безопасности и национальных интересов Российской Федерации при осуществлении международных транзитных перевозок грузов с территории Украины на территорию Республики Казахстан через территорию Российской Федерации».

DS532: Россия – Меры, ограничивающие импорт и транзит определенных украинских товаров (Украина)

15 октября 2017 г. Украина обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по мерам в отношении торговли такими украинскими товарами, как сок, пиво, пивные напитки и другие алкогольные напитки, кондитерские изделия, обои и отделочное покрытие стен¹. Украина утверждает, что меры применяются как отдельно, так и вместе с теми, по которым уже была подана ее жалоба (DS512). В 2013–2015 гг. Россия ввела меры по ограничению импорта украинских соков, пива, кондитерских изделий, обоев, а также транзита с Украины через РФ в третьи страны. Экспорт спорной продукции украинского происхождения в Россию снизился в значительной степени, а для некоторых позиций прекратился. Экспорт украинского пива в РФ в 2015 г. по сравнению с 2012 г. уменьшился на 99,8%, сахара и кондитерских изделий – на 93%, обоев и аналогичных настенных покрытий – на 72%. Доля украинского экспорта пива в РФ в общем экспорте пива снизилась с 73% в 2012 г. до 1% в 2015 г., а в российском импорте пива – с 33 до 0,2%².

Украина считает, что меры вводились непрозрачным и непредсказуемым образом, не были опубликованы и нотифицированы как положено, не соответствуют ГАТТ 1994, Соглашению об упрощении процедур торговли (СУПТ), Соглашению по ТБТ, Соглашению по СФС и Протоколу о присоединении РФ. Это первый пример спора, когда есть претензии по поводу нарушения СУПТ, вступившего в силу 22 февраля 2017 г.

4.9.3. Изменения в 2017 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в качестве третьей стороны

С момента присоединения к ВТО Россия принимает участие уже в 40 спорах в роли третьей стороны. Из них около 30% споров уже завершились. Участие России в роли третьей стороны обычно обуславливается не только существенным торговым интересом, но и в большей степени практикой участия в спорах по конкретным вопросам, а также системным интересом применения тех или иных норм и правил ВТО. Порой формально различающиеся споры от разных истцов связаны с одними и теми же мерами ответчика. Споры ВТО, в которых РФ участвует в роли третьей стороны, можно условно разделить на несколько основных тем (см. табл. 52).

Таблица 52

Споры ВТО, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны

Тема	Споры
1. Запрет импорта (по экологическим или иным причинам)	DS400, DS401, DS469, DS484, DS495
2. Защитные расследования и меры (антидемпинговые, компенсационные и специальные защитные)	DS414, DS437, DS449, DS454, DS468, DS471, DS473, DS480, DS488, DS490, DS496, DS513, DS516, DS518, DS523
3. Ограничения экспорта	DS431, DS432, DS433, DS508, DS509
4. Права интеллектуальной собственности	DS441, DS458, DS467
5. Субсидии (в том числе в отношении налоговых и иных льгот)	DS502, DS456, DS472, DS487, DS497, DS489, DS510, DS511, DS522
6. Тарифы и тарифные квоты	DS492, DS517
7. Торгово-экономические санкции	DS526

Источник: Баева М.А. Торговые споры в рамках ВТО, в которых участвует Россия, и механизм их разрешения// Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 3. С. 75–90.

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds532_e.htm.

² База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

В табл. 53 приведены изменения по спорам ВТО, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны до 2017 г. Далее будут рассмотрены девять споров, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны непосредственно в 2017 г.

Таблица 53

Изменение ситуации в спорах ВТО, в которых Россия присоединилась в роли третьей стороны до 2017 г.

Спор	Суть претензии/изменения в 2017 г., интерес России
1	2
DS456: Индия – Определенные меры в отношении солнечных элементов и солнечных модулей (США, 06.02.2013)	ОРС признал нарушением решение правительства Индии об ограничении иностранных комплектующих из-за требований использования доли отечественных комплектующих для солнечных элементов и солнечных модулей. 19 декабря 2017 г. США обратились с просьбой разрешить приостановить уступки или другие обязательства, поскольку считают, что Индия не выполнила рекомендации ОРС. Возможность наращивания экспорта спорных товаров в Индию – после снятия ограничений, – доля экспорта которых в Индию в общем экспорте России таких товаров составляет около 5% ¹ . В связи с высокой значимостью для России развития альтернативных видов энергии возрос интерес в использовании доли отечественных товаров, а также субсидий, которые могут рассматриваться как нарушающие нормы и правила ВТО.
DS471: США – Определенная методология и ее применение для рассмотрения антидемпинговых дел, в которые вовлечен Китай (Китай, 03.12.2013)	США используют методологию «обнуления» при антидемпинговых расследованиях: средневзвешенная цена экспортных сделок, которая выше либо равна нормальной стоимости, приравнивается к 0; в результате подобные сделки удаляются из расчетов демпинговой маржи, что приводит к ее завышению. Китай считает, что эта методология противоречит Соглашению по антидемпингу в части установления факта демпинга, доказательств введения и взимания антидемпинговых пошлин. ТГ согласилась почти со всеми претензиями Китая. В мае 2017 г. ОРС после отчета АО рекомендовал США привести свои меры в соответствие до 22 августа 2018 г. Антидемпинговые расследования и меры оспариваются в большинстве споров, инициированных Россией, что обуславливает системный интерес ее участия в таких спорах. В апреле 2017 г. США инициировали антидемпинговое расследование против компаний из России по горячекатаным пруткам. Поэтому используемые США методологии при проведении антидемпинговых расследований интересны России.
DS472, DS497: Бразилия – Определенные меры, связанные с налогами и сборами (ЕС, 19.12.2013 и Япония, 02.07.2015)	По мнению истцов, посредством конкретных программ в автомобильном секторе и в секторе электроники отечественным производителям и экспортерам в Бразилии предоставляются преференции и поддержка, что нарушает основной принцип ВТО – национальный режим. Используется более высокое налогообложение импортных товаров по сравнению с отечественными, предоставляются налоговые льготы при использовании отечественных промежуточных товаров и субсидии для экспортеров при определенных условиях. 30 августа 2017 г. ТГ представила свой отчет. Она в основном согласилась с претензиями к Бразилии, признав меры не соответствующими ВТО. ТГ сочла, что дискриминационные аспекты программ могут способствовать созданию конкурентоспособной и стабильной отечественной промышленности, которая могла бы обеспечить внутренний рынок. Но Бразилия не смогла доказать, что эти меры необходимы для «бесперебойности поставок», так как не учитывала при этом импорт. ТГ пришла к выводу, что другие подходы (такие как недискриминационные субсидии или снижение торговых барьеров для импортируемого цифрового телевизионного оборудования), предложенные истцами, не противоречат ВТО и более эффективны для достижения заявленных целей. Осенью 2017 г. Бразилия и ЕС подали апелляции. Данный спор представляет интерес для России с точки зрения применения практик налогов и сборов, а также разрешения возникающих из-за этого споров.
DS473: ЕС – Антидемпинговые меры в отношении биодизельного топлива из Аргентины (Аргентина, 19.12.2013)	Аргентина оспаривает Регламент ЕС № 1225/2009 от 30 ноября 2009 г., антидемпинговые расследования и меры ЕС в отношении биодизельного топлива, в частности, методологию «корректировок издержек». 26 октября 2016 г. ОРС принял отчеты АО и ТГ с рекомендациями привести меры в соответствие. Практика «корректировки издержек» сама по себе не была признана не соответствующей нормам и правилам ВТО, но в конкретных антидемпинговых расследованиях и мерах ЕС против биодизельного топлива из Аргентины были выявлены нарушения. 23 октября 2017 г. ЕС сообщил ОРС об изменении несовместимых с нормами ВТО антидемпинговых мер на биодизель (Регламент ЕС № 2017/1578). Аргентина была удовлетворена этим, но указала, что внимательно следит за апелляцией, поданной в ноябре 2013 г. Европейской комиссией в Европейский суд по поводу решения Европейского суда ЕС, в котором отменяется введение антидемпинговой пошлины на импорт биодизеля. Аргентина обеспокоена заявлением Европейского совета по биодизелю о намерении подать запрос в Европейскую комиссию о начале расследования о введении компенсационных мер в отношении биодизеля из Аргентины. Россия отметила, что поправки к Регламенту ЕС были внесены одновременно с предоставлением в 2002 г. России полного статуса рыночной экономики. В частности, поправки дали ЕС право корректировать затраты, отраженные в документах производителей/экспортеров, на основе «информации о других представительных рынках». По мнению России, такая практика не соответствует нормам ВТО. В соответствии с Соглашением по антидемпингу данные должны отражать расходы, связанные с производством и продажей товара, по которому ведется расследование. Россия считает, что понятие «демпинг» не относится к ценам производственных ресурсов.

¹ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

1	2
<p>DS484: Индонезия – Меры в отношении импорта куриного мяса и продуктов из него (Бразилия, 16.10.2014)</p>	<p>Бразилия оспаривает ограничительные меры и процедуры, которые препятствуют импорту бразильского куриного мяса и продуктов из него на рынок Индонезии. В частности, это касается непризнания бразильского санитарного сертификата, введения неавтоматического лицензирования импорта, необходимости предварительного одобрения импорта спорного товара Министерством сельского хозяйства Индонезии, ограничения транзита и т.д. 17 ноября 2017 г. ОРС был принят отчет ТГ с рекомендациями привести меры в соответствие с положениями ВТО. Третьейская группа постановила, что меры Индонезии не соответствуют положениям соглашений ВТО, но ряд претензий ответчика был отклонен (ограничение транзита). В декабре 2017 г. Индонезия сообщила о необходимости разумного периода времени для выполнения рекомендаций. Россия не экспортирует куриное мясо и продукты из него в Индонезию, что может быть связано с вышеуказанными индонезийскими ограничениями импорта, отмена или корректировки которых могут привести к заключению соответствующих контрактов. Участие России в споре обусловливается интересом применения мер СФС и ТБТ в соответствии с нормами и правилами ВТО, практикой решения таких споров.</p>
<p>DS487: США – Налоговые льготы при определенных условиях для больших гражданских самолетов (ЕС) (19.12.2014)</p>	<p>В 2013 г. США значительно расширили налоговые льготы в самолетостроении для стимулирования производства компаний «Боинг» новых моделей больших гражданских самолетов 777X, предоставляя ей дополнительные субсидии, в том числе при использовании компонентов, производимых в штате Вашингтон. ЕС утверждает, что эти меры представляют собой субсидии, запрещенные в ВТО. АО отклонил апелляцию ЕС. По апелляции США он постановил, что ТГ не показала, что оспариваемая ставка налога является запрещенной субсидией. 22 сентября 2017 г. ОРС принял отчеты АО и ТГ, решив, что дальнейших действий от ответчика не требуется. Результаты данного спора интересны России с точки зрения использования доли отечественных товаров при производстве, а также налоговых льгот, которые могут приводить к специфическим субсидиям и рассматриваться как нарушающие нормы и правила ВТО, в частности, в отрасли самолетостроения.</p>
<p>DS488: США – Антидемпинговые меры США в отношении определенных нефтегазопромышленных и трубопроводных труб из Кореи (Корея, 22.12.2014)</p>	<p>По мнению Кореи, антидемпинговые расследования и меры США на трубы не соответствуют нормам ВТО. Для определения нормальной стоимости США использовали сконструированную стоимость, игнорируя данные обязательных респондентов о фактических ценах продажи на рынках третьих стран. В ноябре 2017 г. ТГ представила отчет, отклонив 7 из 8 претензий Кореи, согласившись с тем, что США допустили ошибки при конструировании прибыли, не использовав данные корейских респондентов. ТГ отклонила запросы, связанные с согласованностью норм и положений ВТО и законов США по расчету нормальной стоимости и экспортной цены, процессуальным действиям, публичным уведомлениям. Спор связан с использованием методологий при антидемпинговых расследованиях, что имеет системную значимость для РФ. Доля экспорта в США спорного товара в общем экспорте РФ этого товара составляет 35%, а в общем импорте США – 4%¹.</p>
<p>DS490, DS496: Индонезия – Специальные защитные меры в отношении определенных продуктов из стали и железа (Китайский Тайбэй, 12.02.2015 и Вьетнам, 01.06.2015)</p>	<p>По мнению истцов, расследование и специальные защитные меры на плоский прокат не соответствуют требованиям ВТО. Индонезия, используя неактуальные данные по импорту, не доказала существенный рост импорта и то, что он стал причиной серьезного ущерба (или угрозы такого ущерба) отечественной отрасли. Не были представлены доказательства того, как факторы, не связанные с импортом, могли стать причиной ущерба. Не была предоставлена возможность для консультаций. Меры нарушают общий режим наибольшего благоприятствования (РНБ), так как применяются только к товарам, произведенным в определенных странах, – Индонезия освободила от этих мер 120 развивающихся стран, в том числе Россию. 18 августа 2017 г. ТГ представила отчет – меры не являются специальными защитными, рекомендуется привести их в соответствие РНБ. Осенью 2017 г. были поданы апелляции. Для России представляет интерес практика рассмотрения споров по вопросам применения специальных защитных мер и проведения соответствующих расследований. Интерес России по участию в данном споре косвенным образом может быть связан с антидемпинговыми мерами, действующими с 27 декабря 2013 г. по 26 декабря 2018 г. в Индонезии против горячекатаного плоского проката в рулонах российского производства (для некоторых компаний пошлины достигают 20%²).</p>

¹ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

² Обзор существующих ограничений в доступе российских товаров на зарубежные рынки. URL: http://www.ved.gov.ru/rus_export/partners_search/torg_exp/.

1	2
DS492: ЕС – Меры, связанные с тарифными уступками в отношении определенных продуктов из мяса птицы (Китай, 08.04.2015)	ЕС проводил переговоры об изменении тарифных уступок для продуктов из мяса птицы с Таиландом и Бразилией, которые имеют существенный торговый интерес, а Китаю было отказано в переговорах, хотя он также имеет такой интерес. Почти в полной мере тарифные квоты предоставлялись Бразилии и/или Таиланду, а ставки пошлин сверх квоты значительно выше ставок до изменения уступок. В марте 2017 г. ТГ представила отчет, поддержав истца только по 2 из 10 оспариваемых тарифных квот. ТГ постановила, что распределение ЕС в рамках квот среди стран-поставщиков не соответствует ГАТТ 1994, и поддержала Китай в том, что его возросшая способность экспортировать продукцию из птицы в ЕС после ослабления СФС мер в июле 2008 г. являлась «особым фактором», который должен был быть принят во внимание ЕС при определении стран, имевших «существенный интерес» в поставке товаров, или при определении долей квот для «всех других» стран, которые не были признаны в качестве существенных поставщиков (включая Китай). Остальные претензии Китая были отклонены. ОРС порекомендовал ЕС привести меры в соответствие, стороны стремятся к взаимному согласию по разумному периоду времени. Спор интересен с точки зрения изменения перечней связанных тарифов, понимания процедур проведения переговоров и т.д. В ЕС есть квоты и для России, но объемы незначительны (около 30 тыс. т мяса птицы и продуктов ее переработки) ¹ .

Источник: составлено авторами по данным официального сайта ВТО: URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm.

DS510: США – Определенные меры в отношении сектора возобновляемых источников энергии (Индия)

9 сентября 2016 г. Индия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с США по поводу мер США, связанных с требованием доли отечественных компонентов и субсидиями, вводимыми правительствами ряда штатов². Речь идет о программах штатов различных поощрений при использовании отечественных компонентов в области возобновляемых источников энергии, в частности, по возмещению расходов на возобновляемые источники энергии, по самогенерации, по программе использования энергии воды и фотоэлектрической солнечной энергии, а также по налоговым и кредитным инициативам при производстве этанола и биодизеля и т.д. По мнению Индии, эти меры нарушают обязательства США в области национального режима внутреннего налогообложения и регулирования, субсидий и количественных ограничений. 17 января 2017 г. Индия обратилась в ВТО с запросом о создании третьей группы, и 21 марта 2017 г. она была создана. Однако на конец 2017 г. данный спор находился на стадии выбора участников ТГ, несмотря на то что рекомендованные сроки уже вышли.

Россия в 2017 г. присоединилась к данному спору в роли третьей стороны. С одной стороны, результаты данного спора, а также схожего спора США против Индии (DS456)³, к которому Россия также присоединилась, важны для России с точки зрения возможности наращивания экспорта спорных товаров в данные страны. Доля российского экспорта спорных товаров в Индию в общем экспорте России таких товаров снизилась примерно с 8% в 2013 г. до 5% в 2016 г.⁴. С другой стороны, в связи с высокой значимостью развития альтернативных видов энергии для России необходимо учитывать вопросы использования доли отечественных товаров при производстве, а также субсидий, которые могут рассматриваться как нарушающие нормы и правила ВТО.

¹ Обзор существующих ограничений в доступе российских товаров на зарубежные рынки. URL: http://www.ved.gov.ru/rus_export/partners_search/torg_exp/.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds510_e.htm.

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds456_e.htm.

⁴ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

DS511: Китай – Внутренняя поддержка производителей сельскохозяйственной продукции (США)

13 сентября 2016 г. США обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с Китаем по вопросу мер, вводя которые Китай оказывает внутреннюю поддержку сельскохозяйственным производителям пшеницы, индийского и японского риса, кукурузы¹. США оспаривают ряд китайских нормативно-правовых актов 2011–2016 гг., касающихся ускорения продвижения инноваций в области сельскохозяйственной науки и техники, укрепления потенциала для гарантирования поставок сельскохозяйственной продукции, ускорения развития современного сельского хозяйства и сельских районов, дальнейшей реформы системы распределения зерна, повышения минимальных закупочных цен пшеницы и риса, национальных закупок временного резерва кукурузы и т.д.

По мнению США, Китай нарушает обязательства в ВТО, так как уровень внутренней поддержки, предоставляемой Китаем своим сельскохозяйственным производителям, превышает уровень обязательств, принятых Китаем при присоединении к ВТО. В частности, внутренняя поддержка отечественных производителей сельхозпродукции в Китае, выраженная в терминах ее текущего агрегированного показателя поддержки (АПП), выше связанных уровней в 2012–2015 гг. из-за внутренней поддержки, предоставляемой производителям пшеницы, риса, кукурузы и т.д. Ежегодно Китай обеспечивает такую поддержку, превышающую минимальный уровень, равный 8,5% для каждого продукта.

С 27 июня 2017 г. идет работа ТГ. В 2017 г. Россия присоединилась к данному спору в роли третьей стороны. Для нее спор представляет существенный интерес, поскольку в период реализации оспариваемых США китайских нормативно-правовых актов доля спорных товаров, экспортируемых из России в Китай, в общем объеме российского экспорта данных товаров снизилась с 7% в 2012 г. до 0,2% в 2016 г., а в случае риса – с 16 до 0,7%².

DS513: Марокко – Антидемпинговые меры на горячекатаный прокат из Турции (Турция)

3 октября 2016 г. Турция обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Марокко по вопросу антидемпинговых мер и некоторых аспектов расследований, которые проводило Марокко в отношении горячекатаного проката из Турции³. Турции представляются спорными требования Марокко, касающиеся «предварительной импортной декларации» для товаров, на которые наложены антидемпинговые пошлины. По мнению Турции, это дополнительное, «конкретное действие против демпинга», несовместимое с положениями ВТО.

Сами антидемпинговые расследования и меры, по мнению истца, также нарушают ряд положений Соглашения по антидемпингу и ГАТТ 1994, в частности, потому, что в Марокко не смогли завершить антидемпинговое расследование в течение максимального 18-месячного срока. Орган, проводящий расследование, отклонил все данные о продажах, расходах и других данных турецких экспортеров, а вместо этого определил демпинговую маржу на основе «имеющихся фактов». По причине, не соответствующей нормам ВТО, данный орган ненадлежащим образом определил, что турецкие экспортеры не

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds511_e.htm.

² База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds513_e.htm.

предоставили необходимую информацию или иным образом препятствовали доступу к необходимой информации. Не были раскрыты все существенные факты в отношении решения об использовании доступных данных, а также решений о том, была ли информация от экспортеров достоверной и почему использовались данные из вторичных источников. Также орган, проводящий расследование, не смог провести анализ ущерба для отечественной промышленности, в частности, не были оценены все факторы ущерба, не была дана объективная и точная оценка этих факторов в совокупности.

С 17 мая 2017 г. идет работа ТГ, отчет которой ожидается не ранее середины 2018 г. Россия имеет существенный торговый интерес в данном споре, так как доля черных металлов, экспортируемых Россией в Марокко, в общем российском экспорте таких товаров составляла 6% в 2016 г., а в общем импорте Марокко данных товаров – 1%¹. Споры по антидемпингу представляют для РФ интерес системного и практического характера.

DS516: ЕС – Методологии сравнения цен при антидемпинговых расследованиях (Китай)

12 декабря 2016 г. Китай запросил консультаций в ВТО с ЕС по поводу изменений законодательства, связанных с проведением антидемпинговых расследований в случае стран с «нерыночной экономикой»². При определении нормальной стоимости Европейская комиссия сможет отказаться использовать данные о внутренних ценах и затратах в стране-экспортере, если в этой стране есть «значительные искажения для рассматриваемого товара», когда данные о ценах или затратах (в том числе на сырье) от производителей и экспортеров не являются результатом действия свободных рыночных сил, так как на них влияет государственное вмешательство. Перечень таких ситуаций остается открытым. После присоединения Китая к ВТО в течение 15-летнего переходного периода к Китаю применялись положения как к стране с «нерыночной экономикой». Этот период истек 11 декабря 2016 г., но ЕС продолжает определять нормальную стоимость на основе специальной методологии. По мнению Китая, ЕС нарушает нормы и правила ВТО. С 10 июля 2017 г. идет работа ТГ, отчет которой ожидается не ранее второй половины 2018 г.

Россия подавала жалобы на ЕС в ВТО по поводу методологии корректировки стоимости при антидемпинговых расследованиях (DS474 и DS494). Китай и ЕС – важные торговые партнеры России. В 2016 г. доля российского экспорта в ЕС в экспорте России составила 46%, а импорта из ЕС в российский импорт – 38%, для Китая аналогичные показатели равны соответственно 10 и 21%³.

DS517: Китай – Тарифные квоты на сельскохозяйственную продукцию (США)

15 декабря 2016 г. США обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с Китаем по поводу тарифных квот на пшеницу, некоторые виды риса и кукурузу⁴. По мнению США, Китай нарушил свои обязательства по Протоколу о присоединении к ВТО, так как тарифные квоты на пшеницу, рис и кукурузу не являются прозрачными и предсказуемыми. США считают, что Китай нарушил ряд положений ГАТТ 1994, по-

¹ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds516_e.htm.

³ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

⁴ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds517_e.htm.

сколькx вводит запреты или ограничения на импорт помимо пошлин, налогов или других сборов, не предоставил публичное уведомление о количествах, разрешенных для импорта по каждой тарифной квоте, и об их изменениях. 18 августа 2017 г. США подали в ВТО запрос о создании ТГ, и 31 августа она была создана.

Для России данное разбирательство представляет существенный интерес, поскольку доля спорных товаров, экспортируемых из России в Китай, в общем российском экспорте данных товаров снизилась с 7% в 2012 г. до 0,2% в 2016 г., а в случае риса – с 16 до 0,7%¹.

DS518: Индия – Определенные меры в отношении импорта продукции из железа и стали (Япония)

20 декабря 2016 г. Япония направила в ВТО запрос о проведении консультаций с Индией по поводу мер, вводимых Индией в отношении импорта изделий из железа и стали. Япония оспаривает временные специальные защитные меры, введенные Индией в отношении импорта «горячекатаных плоских изделий из нелегированной и другой легированной стали в рулонах шириной 600 мм и более». Мера вступила в силу 14 сентября 2015 г. в виде специальной защитной пошлины, равной 20%, продолжительностью 200 дней. 29 марта 2016 г. были введены окончательные специальные защитные меры в виде адвалорных пошлин за вычетом антидемпинговых пошлин, если такие имели место, с постепенным снижением с 20 до 10% вплоть до 13 марта 2018 г. Эти пошлины не налагаются на товары, которые импортируются по минимальным импортным ценам.

По мнению Японии, Индия нарушила ГАТТ 1994 и Соглашения по специальным защитным мерам. В частности, Индия не смогла предоставить обоснованные и адекватные результаты и выводы в своем определении предполагаемых непредвиденных событий, а также в том, как они привели к увеличению импорта соответствующих продуктов, вызывающих серьезный ущерб или предоставляющих угрозу серьезного ущерба для отечественных производителей, должным образом не показала причинно-следственную связь, не проанализировала все факторы увеличения импорта. Индия не предоставила публичного уведомления всем заинтересованным сторонам и не дала возможности представить им доказательства, должным образом не уведомила Комитет по специальным защитным мерам о начале расследования, касающегося серьезного ущерба или угрозы его возникновения и причин этого, не смогла обеспечить предварительных консультаций со странами, имеющими существенный торговый интерес. С 22 июня 2017 г. идет работа третьей группы.

Результаты расследования для России представляют существенный интерес. После того, как Индия ввела рассматриваемые меры, российский экспорт всех соответствующих товаров в Индию в 2016 г. сократился на 44% по сравнению с 2015 г., а по одной товарной позиции экспорт был прекращен².

DS522: Канада – Меры, касающиеся торговли коммерческими самолетами (Бразилия)

8 февраля 2017 г. Бразилия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Канадой по поводу мер, касающихся торговли коммерческими самолетами³. Это уже

¹ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

² База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds522_e.htm.

четвертый спор Бразилии против Канады по поводу бразильских мер поддержки авиастроительной отрасли. В настоящем споре Бразилия оспаривает предполагаемое государственное субсидирование компании Bombardier, в частности, с помощью программы производства самолетов CS-серии. По мнению бразильской стороны, правительство провинции Квебек, владеющей 49% акций компании Bombardier, инвестировало в канадского производителя самолетов 1,3 млрд канадских долларов и «сознательно нарушало рыночную конкуренцию»¹. По мнению Бразилии, данные меры представляют собой запрещенные субсидии и не соответствуют Соглашению по субсидиям и компенсационным мерам. С 29 сентября 2017 г. идет выбор участников ТГ.

Россия в 2015 г. уже присоединялась к аналогичному спору ЕС против США по поводу субсидий в авиастроительной отрасли (DS487, Airbus и Boeing). Данная отрасль, применение мер ее поддержки, практика оспаривания таких мер, которые не соответствуют нормам и правилам ВТО, а также системные вопросы таких споров крайне важны для России.

DS523: США – Компенсационные меры в отношении определенных видов труб (Турция)

8 марта 2017 г. Турция направила в ВТО запрос о проведении консультаций с США по вопросу компенсационных расследований и введенных по их результатам мер в отношении некоторых видов труб². Основная суть претензий Турции сводится к тому, что США действовали не в соответствии с положениями Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам и ГАТТ 1994, в частности, при определении публичного органа, которое оказывало предполагаемое финансовое воздействие, и преимуществ такого воздействия (по смыслу ст. 1 («Определение субсидии») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам); при определении, является ли субсидия специфической для предприятия или отрасли промышленности либо группы предприятий или отраслей по ст. 2 («Специфичность») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам, поскольку определение специфичности в данном случае не основывалось на позитивных доказательствах; при использовании имеющихся фактов и применении неблагоприятных выводов при расчете размера субсидий; при определении ущерба на основе кумулятивной оценки влияния импорта, в том числе из стран, против которых не было ни инициировано расследование, ни пересмотрены пошлины (ст. 5.3 («Определение ущерба») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам).

С 14 сентября 2017 г. началась работа ТГ. Помимо практики проведения компенсационных расследований и применения необходимых мер, а также оспаривания мер, не соответствующих ВТО, для России итоги рассматриваемого запроса представляют существенный практический интерес. В 2016 г. по сравнению с 2015 г. российский экспорт спорных товаров в США снизился почти на 60%, а доля экспорта в США в экспорте России снизилась с 14% в 2015 г. до 6% в 2016 г.³.

¹ URL: <https://aeronautica.online/2016/12/23/brazil-vs-canada-in-wto/>.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds523_e.htm.

³ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

DS526: ОАЭ – Меры, связанные с торговлей товарами и услугами, а также с торговыми аспектами прав интеллектуальной собственности (Катар)

31 июля 2017 г. Катар обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с ОАЭ (DS526)¹, Бахрейном (DS527)² и Саудовской Аравией (DS528)³ по поводу мер, связанных с торговлей товарами и услугами, а также торговыми аспектами прав интеллектуальной собственности. В июне 2017 г. названные страны, а затем и ряд других арабских государств объявили о разрыве дипломатических отношений с Катаром, обвинив его в дестабилизации обстановки в регионе, ввели против Катара торгово-экономические санкции и установили транспортную блокаду. Страны предъявили Катару ряд претензий и требований. Катар в ВТО оспаривает меры, принятые в контексте попыток экономической изоляции, налагаемых ОАЭ, Бахрейном и Саудовской Аравией против Катара (далее будет рассматриваться только спор против ОАЭ, к которому присоединилась Россия).

Данные меры ОАЭ приводят к ограничениям или запрету импорта, экспорта, получения и отгрузки товаров, а также транзита. ОАЭ запрещают гражданам Катара посещать ОАЭ, запрещают или ограничивают поставки услуг из Катара, в том числе в цифровом виде, потребителям ОАЭ, а также запрещают гражданам ОАЭ посещать Катар, что, в свою очередь, ограничивает потребление с их стороны катарских услуг, запрещают или ограничивают въезд и пересечение границ любым транспортным средством, что не позволяет катарским поставщикам предоставлять услуги. Попытки экономической изоляции влекут за собой вмешательство в права интеллектуальной собственности, которыми пользуются граждане Катара. В частности, эти меры включают запреты или ограничения доступа к телевизионному контенту, на который граждане Катара имеют авторские права и связанные с ними права на вещание. По мнению Катара, данные меры нарушают ГАТТ 1994, ГАТС и ТРИПС.

По состоянию на конец 2017 г. данный спор находится на стадии выбора участников третьей группы. Многие страны – участницы ВТО, в том числе Россия, присоединились к спору Катара против ОАЭ в качестве третьих сторон. Интерес России в данном споре обусловлен изучением практики подачи жалобы в ответ на введение торгово-экономических санкций, поскольку обычно данные вопросы не обсуждаются в ОРС, а для России в настоящее время являются крайне актуальными, поскольку против нее также действуют санкции. Россия также подала жалобу против Украины по поводу торгово-экономических санкций (DS525). Кроме того, одним из требований истцов является закрытие телеканала «Al Jazeera», что в какой-то мере схоже с ограничением вещания российского телеканала «Russia Today» в США, поскольку оба этих канала представляют альтернативный контент.

* * *

Россия продолжает активно участвовать в системе разрешения торговых споров в ВТО. В 2017 г. у России появилось 12 новых торговых споров в рамках ВТО: в двух она выступает в роли истца, в одном – в роли ответчика и к девяти присоединилась в качестве третьей стороны. Только два из шести споров, инициированных Россией за период с 2012

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds526_e.htm.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds527_e.htm.

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds528_e.htm.

по 2017 г., на конец 2017 г. находятся на стадии работы третьей группы: отчет по спору против ЕС по поводу третьего энергопакета (DS476) ожидается не ранее конца 2017 г., а по спору против Украины по поводу антидемпинговых мер в отношении нитрата аммония (DS493) – не ранее I квартала 2018 г.

Что касается торговых споров ВТО, в которых Россия выступает в роли ответчика, то по результатам двух из восьми споров, в которых она выступает в качества ответчика (DS475 и DS485), Россия привела свои меры в соответствие с нормами и правилами ВТО, однако по одному из них ЕС запросил введение ответных мер. Один спор против России по поводу антидемпинговых пошлин на легкие коммерческие автомобили из Германии и Италии находится на стадии работы апелляционного органа (DS479). По двум спорам, инициированным Украиной, идет работа третьей группы (DS499 и DS512), отчеты ожидаются в апреле 2018 г. и в конце 2018 г. соответственно.

В большинстве случаев Россия участвует в роли истца или ответчика в спорах ВТО с ЕС и Украиной. В роли истца Россию интересуют прежде всего темы антидемпинговых расследований и антидемпинговых мер, в частности, в металлургической и химической промышленности. На Россию в ВТО страны подают жалобы по следующим вопросам: технические барьеры в торговле, санитарные и фитосанитарные меры, антидемпинговые меры, инвестиционные меры, влияющие на торговлю, тарифы, ограничения транзита.

В качестве третьей стороны Россия, как правило, участвует в спорах по товарам металлургической промышленности, сельского хозяйства, автомобильной и авиационной промышленности, а также по возобновляемым источникам энергии. Особое внимание уделяется спорам по поводу проведения антидемпинговых расследований и введения по их результатам антидемпинговых мер. Участие России в качестве третьей стороны обычно связано не только с существенным торговым интересом, но и с практикой участия в спорах, а также с системным интересом применения норм и правил ВТО. Интересным примером является присоединение России к спору, инициированному Катаром против ОАЭ, по поводу мер, связанных с торговлей товарами и услугами, а также торговыми аспектами прав интеллектуальной собственности (DS526). Данный спор полезен России в контексте изучения практики подачи жалобы в ответ на введение торгово-экономических санкций, поскольку обычно данные вопросы не обсуждаются в ОРС, а для России в настоящее время они являются крайне актуальными, поскольку против нее также действуют санкции ряда стран, и она сама подала жалобу против Украины по поводу торгово-экономических санкций (DS525).

Для России крайне важно придерживаться правильной позиции и тактики участия в спорах ВТО для развития взаимной торговли со странами-участницами, руководствуясь нормами и правилами ВТО, отстаивая при этом свои интересы. Следует использовать возможности, которые дает механизм разрешения торговых споров ВТО. Кроме того, особым аспектом является репутация страны как надежного и ответственного торгового партнера и члена ВТО.

Раздел 5. Социальная сфера

Позитивные экономические тенденции в 2017 г. – рост ВВП, рекордно низкая инфляция, оживление в сфере потребления и пр. – большинством политиков и аналитиков рассматриваются как признаки выхода на положительную экономическую траекторию, и 2017 г. в целом интерпретируется как год экономического восстановления. Однако этот вывод не был бы полным без оценки благосостояния населения и других параметров, характеризующих состояние социальной сферы. Экономические процессы оказывают решающее влияние на протекание основных социальных процессов. Неустойчивая и противоречивая экономическая ситуация в стране в последние три года не могла не привести к существенным изменениям в социально-экономическом положении населения России. Между тем на социальную сферу оказывал влияние целый ряд факторов, которые не были связаны с текущей макроэкономической и конъюнктурной динамикой, а были обусловлены иными процессами, заданными длительными предыдущими периодами.

5.1. Положение сектора домашних хозяйств: доходы населения и потребительский рынок¹

5.1.1. Доходы, уровень бедности и неравенства населения

В 2017 г. реальные располагаемые денежные доходы населения сократились по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. на 1,7%, при этом реальная начисленная заработная плата и реальный размер назначенных пенсий возросли на 3,4 и 3,5% соответственно (*рис. 1*).

Важно отметить, что рост реального размера пенсий в 2017 г. относительно 2016 г. был во многом обусловлен предоставлением единовременной выплаты пенсионерам в начале 2017 г. в размере 5 тыс. руб.

Под влиянием экономического кризиса снижение реального размера назначенных пенсий наблюдалось в 2015–2016 гг., реальных денежных доходов населения – с 2014 г. Реальная заработная плата существенно сократилась в 2015 г. (на 9% относительно предыдущего года), однако затем она начала постепенно расти. Несмотря на возобновление роста реального размера пенсий и реальной заработной платы, реальные денежные доходы продолжают сокращаться.

¹ Авторы разделов 5.1–5.4 – сотрудники ИНСАП РАНХиГС в следующем составе: Е. Авраимова, А. Бурдяк, Е. Гришина, М. Елисеева, Д. Логинов, В. Ляшок, Т. Малева, Н. Мкртчян, А. Полякова, Ю. Флоринская.



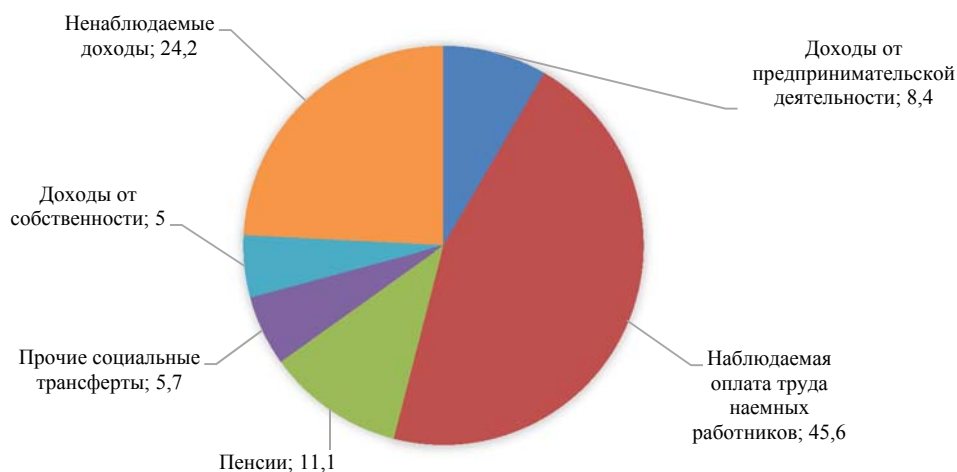
Рис. 1. Динамика реальных располагаемых денежных доходов населения, реальной начисленной заработной платы и реального размера назначенных пенсий в 2007–2017 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

Если сравнивать текущую ситуацию с кризисом в 2008–2009 гг., то можно отметить, что тогда сокращение доходов населения и заработных плат в реальном выражении было более кратковременным и снижение реальной заработной платы было более значительное, чем снижение реальных доходов.

В чем же причина текущего расхождения динамики реальных денежных доходов населения и реальных заработных плат и пенсий?

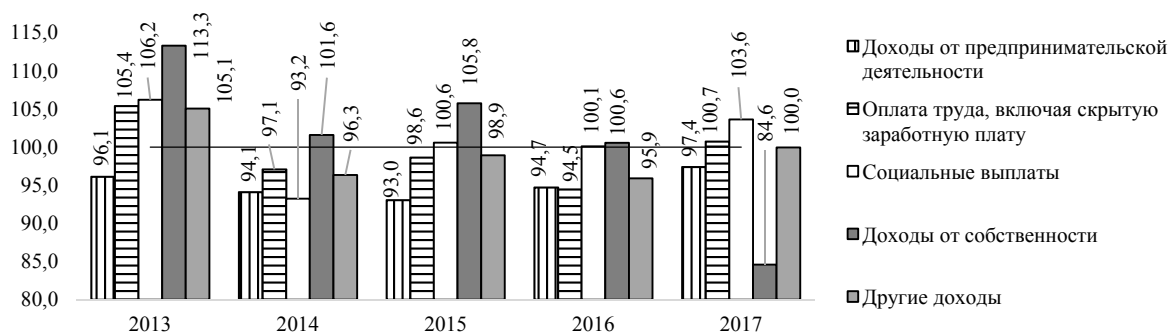
Одним из возможных объяснений является то, что в структуре денежных доходов наблюдаемая оплата труда наемных работников и пенсии составляли в 1-м полугодии 2017 г. не более 60% общего объема денежных доходов населения (*рис. 2*).



Примечание. Наблюдаемая оплата труда наемных работников дана с учетом денежного довольствия военнослужащих.

Рис. 2. Структура денежных доходов населения, 1-е полугодие 2017 г., %

Расчеты показывают, что отдельные компоненты денежных доходов населения (объем доходов от предпринимательской деятельности и доходов от собственности), которые составляют более 13% общего объема денежных доходов, снижались в реальном выражении в 2017 г. относительно предыдущего года (рис. 3).



Примечание. В соответствии с методологией Росстата в доходы от собственности включаются дивиденды, проценты по вкладам, доходы по ценным бумагам и инвестиционные доходы.

Рис. 3. Динамика компонентов денежных доходов населения в реальном выражении, 2013–2017 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

Сокращение в реальном выражении доходов от собственности в 2017 г. относительно предыдущего года может быть обусловлено снижением доходности по вкладам: по данным Центробанка РФ, средневзвешенная ставка по депозитам со сроком до одного года в декабре 2017 г. составила 5,27%, в то время как в декабре 2016 г. – 6,5%, а по вкладам со сроком свыше одного года – 6,39% в декабре 2017 г. против 7,57% в декабре 2016 г.¹

Таким образом, в период с 2014 по 2016 г. наблюдалась отрицательная динамика большинства компонентов денежных доходов населения в реальном выражении, в том числе реального объема оплаты труда с учетом скрытой заработной платы.

В 2017 г. сокращение реального объема доходов от собственности и предпринимательской деятельности могло оказать негативное влияние на денежные доходы населения и не позволило достичь их роста в реальном выражении даже в условиях повышения реальной заработной платы и пенсий.

Сокращение реальных располагаемых денежных доходов населения при росте в реальном выражении наблюдаемой заработной платы работников организаций может быть вызвано в том числе перераспределением между наблюдаемой и ненаблюдаемой оплатой труда в пользу наблюдаемой, в том числе в связи с усилением работы налоговых органов по борьбе с «серыми» зарплатами. В частности, если в 2015 г. рост объема НДФЛ был ниже роста объема денежных доходов населения, то в 2016–2017 гг. – уже выше (рис. 4), что свидетельствует о перераспределении доходов в пользу их «открытой» части.

¹ URL: http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=int_rat

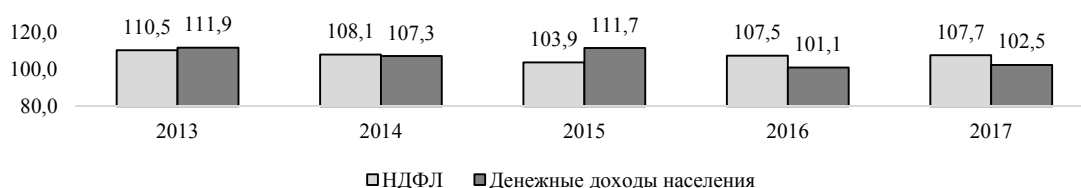


Рис. 4. Динамика денежных доходов населения и налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в номинальном выражении, 2014–2017 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат, Федеральное казначейство РФ.

Структура денежных доходов населения существенно меняется со временем: возрастает доля социальных выплат (более 70% объема которых составляют пенсии) и снижается доля доходов от предпринимательской деятельности (рис. 5).

Рост доли пенсий в структуре денежных доходов населения обусловлен в том числе увеличением доли лиц старше трудоспособного возраста в численности лиц старше 15 лет. Так, за период с 1 января 2014 г. по 1 января 2017 г. доля лиц старше трудоспособного возраста в численности лиц старше 15 лет увеличилась с 28,0 до 30,1%.

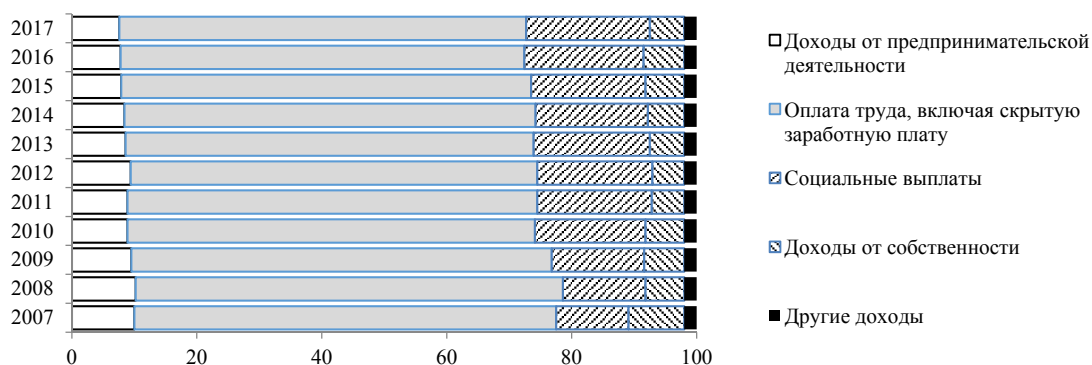


Рис. 5. Структура денежных доходов населения, 2007–2017 гг., %

Источник: Росстат.

По данным Росстата, в январе – сентябре 2017 г. уровень бедности составил 13,8%, что ниже уровня аналогичного периода 2015–2016 гг., однако выше уровня, наблюдавшегося в 2012–2014 гг. (рис. 6).

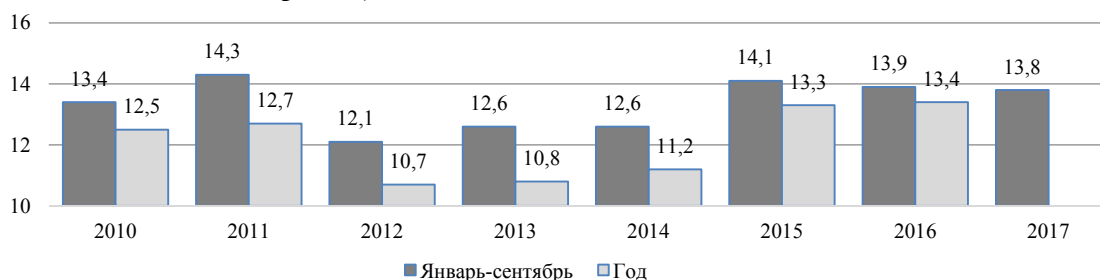


Рис. 6. Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации, 2010–2017 гг., % от общей численности населения

Источник: Росстат.

Таким образом, несмотря на некоторое снижение уровня бедности в январе – сентябре 2017 г. относительно такого же периода 2015 и 2016 гг., задача достижения докризисного уровня бедности далека от своего решения, поэтому необходимо преодолеть падение реальных денежных доходов населения и обеспечить более существенный рост заработных плат, пенсий и социальных выплат.

Так, например, в период кризиса 2008–2010 гг. принятые правительством меры по увеличению МРОТ, размера пособий по безработице и уровня пенсий позволили избежать роста уровня бедности и способствовали снижению доли малоимущего населения до 10,7% к 2012 г.

Соотношение денежных доходов населения и пенсий с величиной прожиточного минимума составило в III квартале 2017 г. соответственно 305 и 152%, что ниже уровня, наблюдавшегося в III кварталах 2010–2016 гг.¹ Несмотря на то что по сравнению с III кварталом 2015 г. в III квартале 2017 г. заработная плата несколько увеличилась относительно величины прожиточного минимума (с 316 до 338%), она не достигла уровня, наблюдавшегося в аналогичный период 2010–2014 гг.

Таким образом, под влиянием экономического кризиса произошло существенное снижение уровня денежных доходов населения, заработной платы и пенсий относительно величины прожиточного минимума, что свидетельствует об ухудшении материального положения населения.

Уровень субъективной бедности населения (доля лиц, оценивающих свое материальное положение как «плохое» или «очень плохое») в IV квартале 2017 г. составил 24,9%, что ниже уровня, наблюдавшегося в такой же период 1998–2016 гг. (рис. 7).

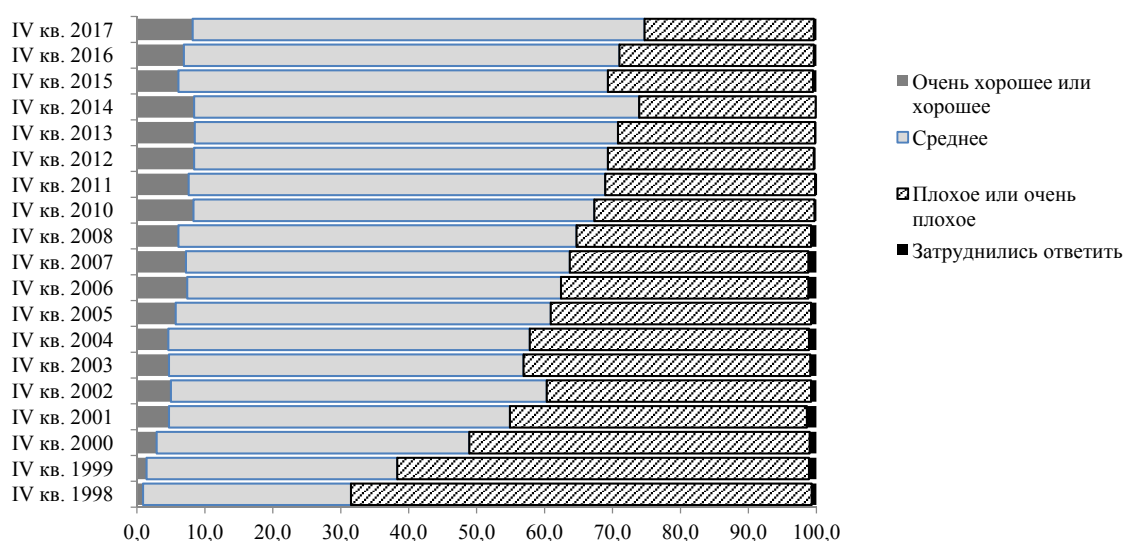


Рис. 7. Самооценка населением текущего материального положения, IV квартал 1998–2017 гг., %

Источник: Росстат.

Уровень доходной дифференциации в 2017 г. был ниже уровня, наблюдавшегося в период с 2006 по 2015 г. (рис. 8).

¹ Исключение составляет лишь III квартал 2015 г., когда отношение размера пенсий к величине прожиточного минимума пенсионеров также составило 152%.

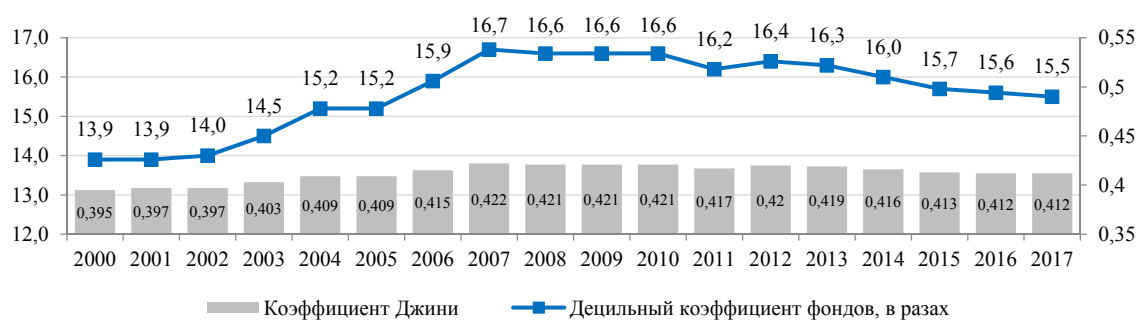


Рис. 8. Уровень доходного неравенства, 2000–2017 гг.

Источник: Росстат.

В целом проведенный анализ показывает, что начавшийся восстановительный рост наблюдаемой оплаты труда в реальном выражении пока не способен переломить негативную тенденцию снижения реальных денежных доходов населения. Это связано в том числе с сокращением в реальном выражении других компонентов денежных доходов. Помимо этого, разнонаправленная динамика реальных доходов населения и заработных плат может быть обусловлена изменением структуры денежных доходов населения и перераспределением между наблюдаемой и ненаблюдаемой оплатой труда в пользу наблюдаемой в связи с активизацией усилий налоговых органов по раскрытию «серых» схем оплаты труда.

5.1.2. Оборот розничной торговли и индекс потребительских цен

Анализ динамики розничной торговли является крайне важным для понимания социально-экономического положения населения. Оборот розничной торговли за январь – декабрь 2017 г. составил 29,8 трлн руб., а в отношении к соответствующему периоду предыдущего года в сопоставимых ценах – 101,2%. Как видно из рис. 9, значение товарооборота впервые превысило границу роста в 100%, начиная с докризисного периода, т.е. с 2014 г., хотя и не достигло его показателей.

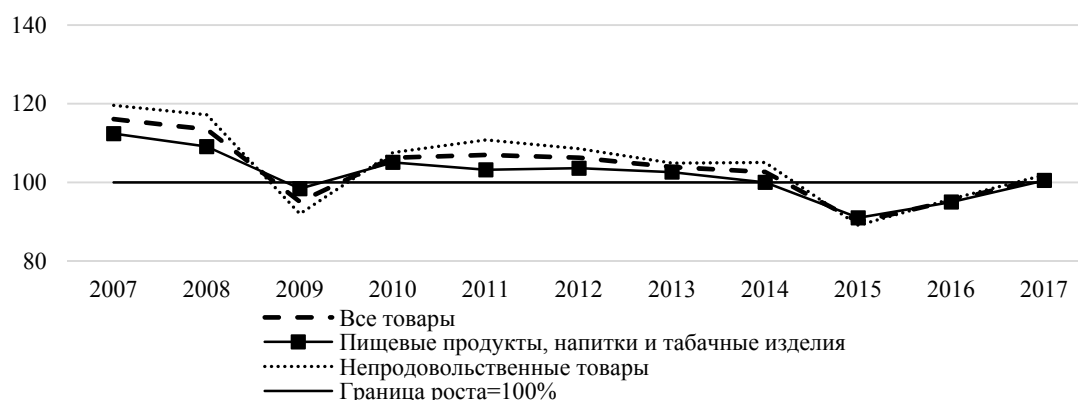


Рис. 9. Динамика оборота розничной торговли пищевыми продуктами, напитками и табачными изделиями, непродовольственными товарами, в январе – октябре в % к соответствующему периоду предыдущего года в сопоставимых ценах

Источник: Росстат.

Прирост оборота непродовольственных товаров в сопоставимых ценах составил 3,4%. Оборот пищевых продуктов, включая напитки и табачные изделия, оказался также выше уровня границы роста (102,8%). Помимо этого, стоит отметить, что в предыдущие годы в сопоставимых ценах товарооборот непродовольственной продукции практически всегда оказывался выше, чем оборот пищевых товаров, напитков и табачных изделий. Исключение составили только два кризисных года: 2009-й и 2015-й. Тем не менее по сравнению с докризисным 2014 г. оборот розничной торговли в январе – декабре снизился на 16,7%, в том числе на 13% сократились продажи продовольственных и на 19,8% непродовольственных товаров.

В месячном выражении в отношении к соответствующему периоду предыдущего года в сопоставимых ценах в начале 2017 г. оборот обоих компонентов розничной торговли продолжал снижаться. Однако начиная с апреля оборот непродовольственных товаров превысил границу роста, как и товарооборот в целом. Начиная с июля оборот пищевых продуктов, напитков и табачных изделий также показывает положительную динамику (рис. 10).

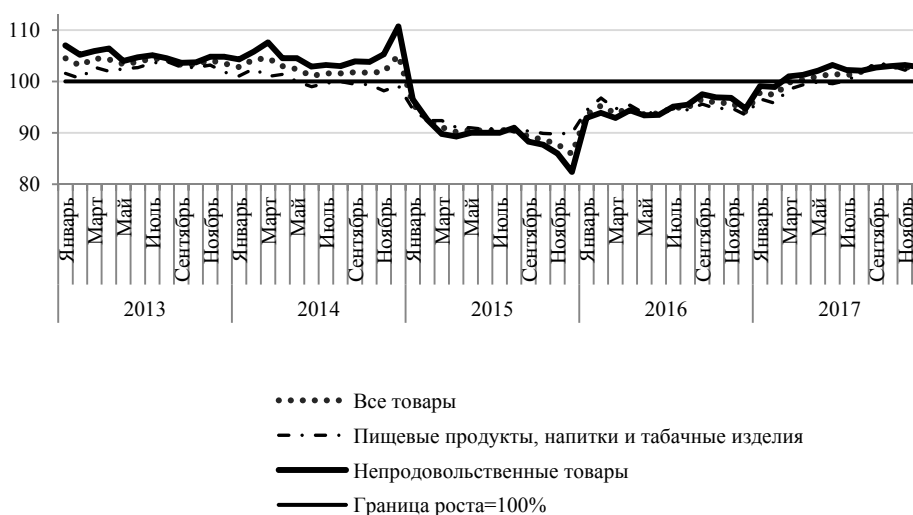


Рис. 10. Ежемесячная динамика оборота розничной торговли и его составляющих в сопоставимых ценах, % к соответствующему месяцу предыдущего года

Источник: Росстат.

Индекс потребительских цен за январь-декабрь 2017 г. к предыдущему году оказался на уровне 103,7%, в том числе 103% – на продовольственные, 104% – на непродовольственные товары и 104,2% – на услуги. На рис. 11 можно увидеть, что в 2017 г. уровень инфляции, как и в 2016 г., продолжает снижаться. В 2014 и 2015 гг. за рассматриваемый период наиболее быстрыми темпами росли цены на продовольственные товары, но начиная с 2016 г. индекс потребительских цен на них, напротив, наиболее низкий. Помимо этого, цены на услуги в 2014 и 2015 гг. росли медленнее всего, но к 2017 г. их темпы роста практически сравнялись с показателями темпов подорожания непродовольственных товаров.

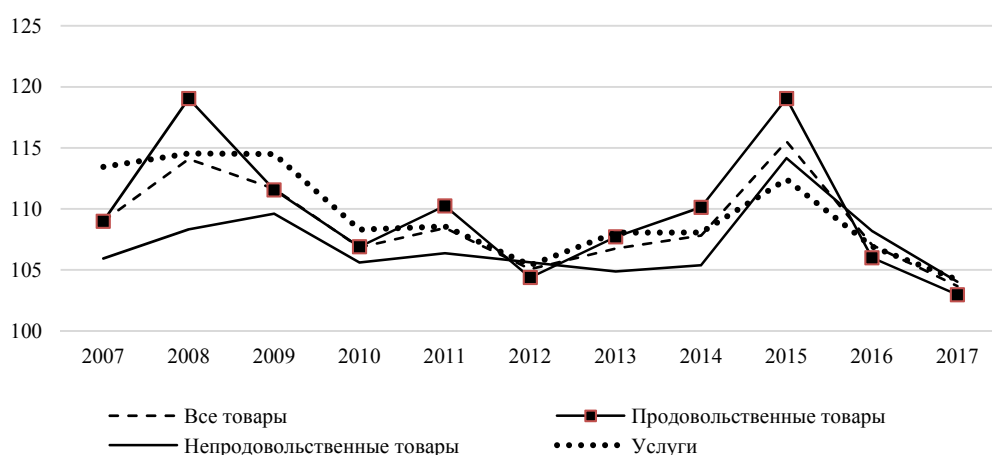


Рис. 11. Совокупный индекс потребительских цен (ИПЦ), индексы цен на продукты питания, на непродовольственные товары и услуги, % к предыдущему году

Источник: Росстат.

В целом уровень инфляции за 2017 г. оказался самым низким за весь рассматриваемый период (2007–2017 гг.), наиболее близкими к нему были значения 2012 г., хотя и тогда инфляция находилась на уровне более чем на 1% выше значений текущего года в зависимости от рассматриваемых категорий товаров и услуг. Помимо этого, можно отметить, что уровень инфляции оказался даже несколько ниже целевого уровня в 4%.

Динамика индекса потребительских цен (декабрь к декабрю) показывает более высокий рост цен на услуги в рассматриваемый период (4,4%), нежели на продовольственные (1,1%) и непродовольственные (2,8%) товары (рис. 12).

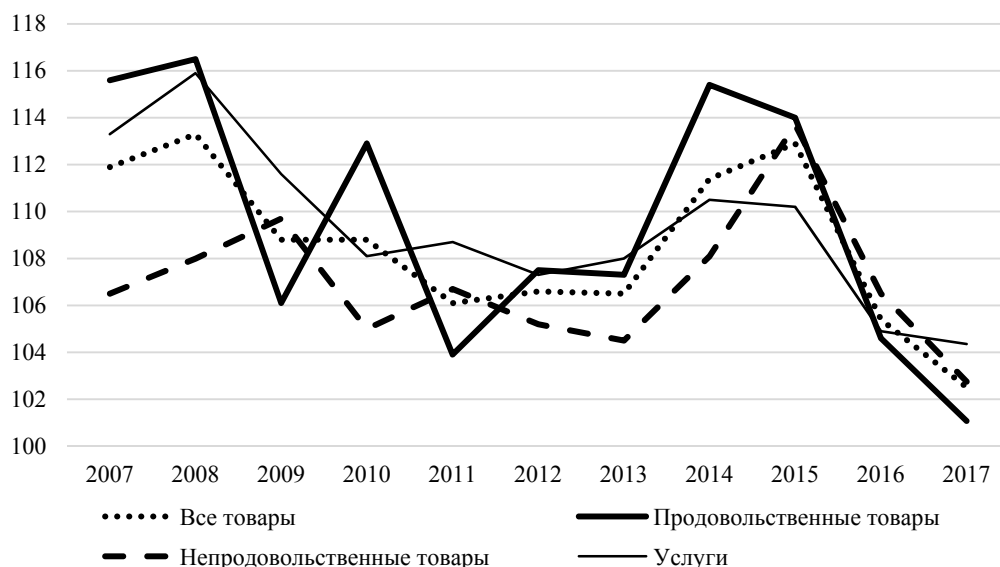


Рис. 12. Совокупный индекс потребительских цен (ИПЦ), индексы цен на продукты питания, на непродовольственные товары и услуги за год, декабрь к декабрю предыдущего года, %

Источник: Росстат.

При официально рассчитанном Росстатом уровне инфляции 3,7% опросы населения показали, что, по мнению медианного потребителя, к декабрю 2017 г. инфляция снизилась до 10%, тогда как в декабре 2016 г. – феврале 2017 г. она составляла около 15%. При этом медианный потребитель ожидает дальнейшего роста цен на 8,7% в год: оба указанных индикатора – и наблюдаемая, и ожидаемая инфляция – достигли рекордно низких за три года наблюдения значений. Тем не менее более половины опрошенных (57% во 2-м полугодии)¹ полагали, что по итогам 2017 г. инфляция окажется гораздо выше декларируемых Центральным банком 4%, и, как мы видим, их ожидания оправдались собственным субъективно ощущаемым ростом потребительских цен. Среди непродовольственных товаров и услуг, цены на которые растут очень сильно, чаще других упоминаются: жилищно-коммунальные услуги, бензин, лекарства и медикаменты. Среди продовольственных товаров, по мнению опрошенных, лидируют по росту цен мясо, птица, молочные продукты, сыр, колбасы, рыба, морепродукты, фрукты и овощи.

Опросы Росстата также показывают снижение доли тех, кто ожидает значительного роста цен в ближайшем будущем, с 41,4% населения в I квартале 2017 г. до 36,8% в IV квартале 2017 г. В конце 2014 г. – начале 2015 г. доля таких оценок достигала 2/3 опрошенных. 12% респондентов думают, что цены останутся примерно на том же уровне, почти половина респондентов – 48,7% (данные за IV квартал 2017 г.) – ожидают незначительного роста цен в будущем. В упомянутом выше исследовании ФОМа вопрос об изменении цен касается следующего месяца и ближайших 12 месяцев, и, несмотря на изначально иное соотношение пессимистичных и оптимистичных ожиданий, динамика сопоставимых показателей свидетельствует об увеличении доли верящих в снижение роста цен. Таким образом, выход на траекторию низкой реальной инфляции и обещания придерживаться политики низкого роста цен в будущем пока не слишком значительно изменили инфляционные ожидания потребителей.

Индекс потребительской уверенности, измеряемый Росстатом на основе опроса 5,1 тыс. человек во всех регионах РФ², в III квартале 2017 г. повысился на 3 п.п. относительно предыдущего квартала, составив -11%, и в IV квартале 2017 г. остался на том же уровне. После рекордного снижения до -32% в I квартале 2015 г., а затем после повторного падения до -30% в I квартале 2016 г. значения индекса потребительской уверенности по итогам 2017 г. постепенно вернулись до уровня конца 2013 г. – начала 2014 г.

5.1.3. Потребительское кредитование

За 2017 г. населению было выдано 9,2 трлн руб. в виде кредитов, что на 5% выше, чем в самый благоприятный для потребительского кредитования среди предыдущих лет 2013 г. Таким образом, в номинальном выражении объемы кредитования физических лиц уже достигли докризисного уровня (рост на 5,2% к 2013 г.), однако с учетом инфляции в реальном выражении восстановления пока нет (*рис. 13*).

¹ По итогам опроса Фондом «Общественное мнение» 2 тыс. человек. *Источник:* Измерение инфляционных ожиданий и потребительских настроений на основе опросов населения. ООО «инФОМ». Декабрь 2017 г. Банк России. URL: http://www.cbr.ru/collection/collection/file/3739/fom_17_12.pdf

² Потребительские ожидания населения / Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#

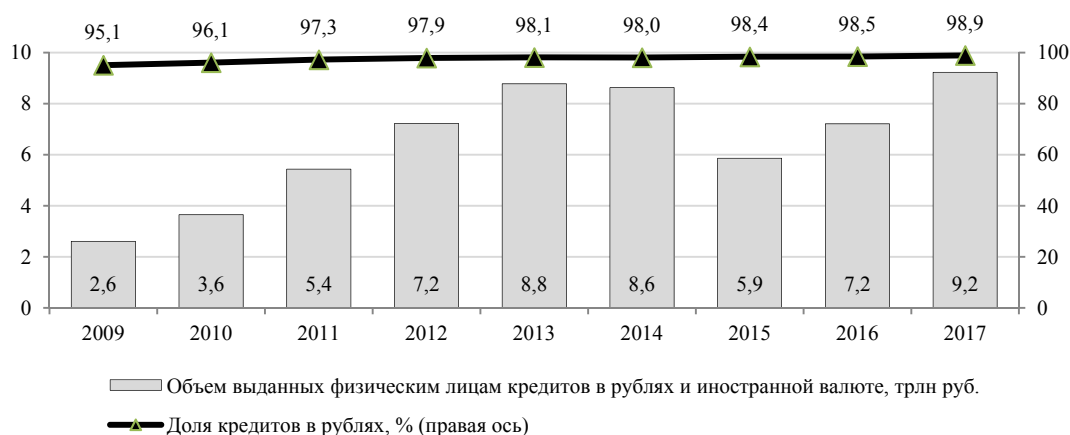


Рис. 13. Объем выданных в 2009–2017 гг. физическим лицам кредитов и доля кредитов, выданных в рублях

Источник: ЦБ РФ.

Большинство заемщиков берут кредиты в рублях – доля кредитов, выданных в национальной валюте, выросла за рассматриваемый период с 95 до 99%. Валютные кредиты составили, соответственно, 1,1% объема кредитов, предоставленных за истекший год физическим лицам.

Пик темпов роста кредитования физических лиц был достигнут в 2011 г., когда населению в качестве кредитов было выдано в 1,5 раза больше денег (в рублях и в иностранной валюте), чем годом ранее. Затем рост стал замедляться и объемы кредитов, выданных в 2014 г., оказались примерно такими же, как годом ранее, а в 2015 г. падение к предыдущему году составило 32% (рис. 14). Рост по 23–28% в год за последние два года почти компенсировал кризисное падение. Вместе с тем объемы денежных доходов населения в номинальном выражении за 2015–2017 гг. практически не изменились.

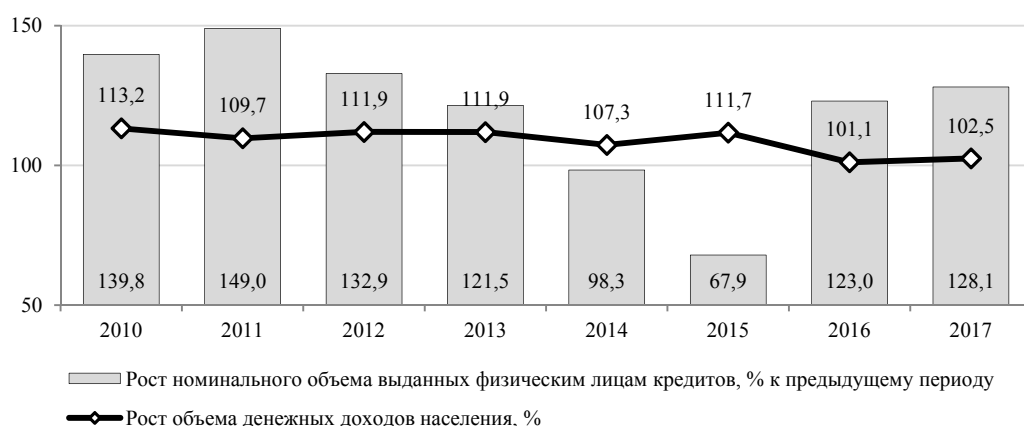


Рис. 14. Рост номинального объема выданных физическим лицам кредитов и рост объема денежных доходов населения, в % к предыдущему году

Источник: ЦБ РФ; Росстат.

Сужение притока новых заемщиков сказалось на объемах задолженности населения по кредитам перед банками – в 2015 г. по итогам года она снизилась до 10,6 трлн руб. В конце 2017 г. заемщики должны были банкам 12,1 трлн руб., и это больше, чем за все рассматриваемые годы. Таким образом, в номинальных показателях (без учета роста цен) задолженность физических лиц перед банками по итогам 2017 г. стала рекордно высокой. Доля рублевых кредитов в совокупной задолженности физических лиц перед банками по кредитам выросла с 88,9% задолженности по всем кредитам в рублях и в иностранной валюте в 2009 г. до 99,2% в 2017 г. (рис. 15). Соответственно, доля кредитов в валюте снизилась до 0,8% совокупной задолженности, что демонстрирует слабую связь потребительского кредитования с курсом иностранных валют на текущий момент.

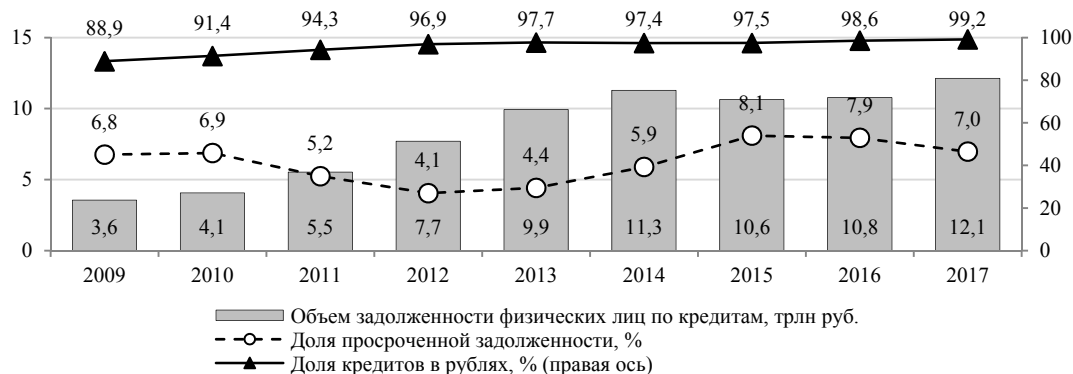


Рис. 15. Объем задолженности физических лиц по кредитам в 2009–2017 гг., доля просроченной задолженности и доля задолженности по кредитам в рублях,

Источник: ЦБ РФ.

В номинальных показателях задолженность населения по кредитам увеличилась на 7,4% по сравнению с докризисным значением 2013 г. Проблема просроченных по потребительским кредитам платежей, доля которых увеличилась до 8,1% в 2015 г., по мере роста выдачи новых кредитов постепенно сгладилась: доля проблемной задолженности сократилась до 7,0% задолженности населения по кредитам по итогам 2017 г.



Рис. 16. Рост объема задолженности физических лиц по кредитам в январе – сентябре и за 2009–2017 гг. в целом, % к аналогичному показателю предыдущего года

Источник: ЦБ РФ; Росстат.

На фоне стагнирующих за последние два года денежных доходов населения в номинальных рублях (без учета инфляции) потребительское кредитование, безусловно, демонстрирует положительную динамику. Однако объем выданных за 2017 г. физическим лицам кредитов составил около 17% объема денежных доходов населения – это даже ниже, чем в 2012 г. (рис. 16); а совокупная задолженность населения по кредитам соответствует 22% объема его годового дохода, т.е. тоже пока не восстановилась до докризисного уровня 2013 г.

5.2. Рынок труда

В 2017 г. рынок труда характеризовался позитивной динамикой по одним показателям и негативной – по другим. В этом году началось давно предсказанное экспертами снижение численности рабочей силы (рис. 17). После достижения максимума в 2007 г. ее численность стабилизировалась на уровне 75,4–75,8 млн человек (без учета проживающих в Крыму), но за 12 месяцев 2017 г. снижение составило 0,5 млн человек, т.е. почти 1% всех экономически активных. Рабочая сила является ациклическим показателем и не реагирует на рост или падение экономики. Текущая динамика полностью объясняется такими демографическими факторами, как снижение численности населения в трудоспособном возрасте, уход с рынка труда поколений, родившихся в 1950-е годов, и приход малочисленных когорт, родившихся во второй половине 1990-х годов. Прогнозы показывают, что при сохранении текущего уровня экономической активности среди населения в следующие 10 лет рабочая сила может уменьшиться на 10% – до 70 млн человек¹. Таким образом, можно ожидать, что работодатели будут все чаще сталкиваться с проблемой дефицита рабочей силы.

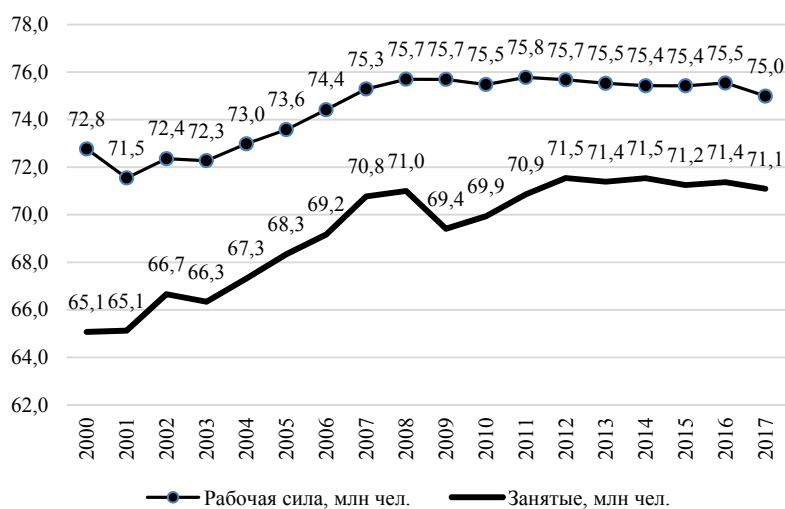


Рис. 17. Численность рабочей силы и занятых (без учета проживающих в Крыму), млн человек

Источник: Росстат.

¹ Гимпельсон В.Е., Зудина А.А. Демографические проблемы рынка труда// Демоскоп Weekly. 2017. № 729–730. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2017/0729/tema01.php>

Снижение численности рабочей силы происходило за счет сокращения как занятых, так и безработных. В 2017 г. число занятых сократилось на 251 тыс. человек. Отметим, что это сопоставимо с ситуацией в 2015 г., когда данный показатель упал на 293 тыс. человек. Однако если в 2015 г. уменьшение численности занятых было в первую очередь вызвано снижением спроса на рабочую силу в результате спада в экономике, то в настоящее время оно обусловлено демографическими процессами.

Вместе с этим на 276 тыс. человек уменьшилась и численность безработных, что привело к снижению уровня безработицы в стране. В 2017 г. средний уровень безработицы (по методологии МОТ) составил 5,2%. Достиг исторического минимума – 1,1% – уровень зарегистрированной безработицы. Постепенное снижение этих показателей связано как с улучшением экономической ситуации в России, так и с уменьшением естественного уровня безработицы. Динамика за последние пять лет позволяет с уверенностью утверждать, что в России в 2010-х годах наблюдается ситуация полной занятости, которую не смог поколебать даже экономический спад 2015–2016 гг.

По предварительным данным Росстата, в 2017 г. заработная плата в реальном выражении выросла на 3,5% и в среднем составила 39 144 руб. (рис. 18). Повышение три первых квартала года оставалось незначительным, но в IV квартале резко ускорилось. Тем не менее уровень оплаты труда все еще не достиг докризисной величины – к декабрю предыдущего года он составлял 96% от уровня соответствующего периода 2013 г. При сохранении текущих темпов роста потребуется еще год для достижения предкризисного уровня.

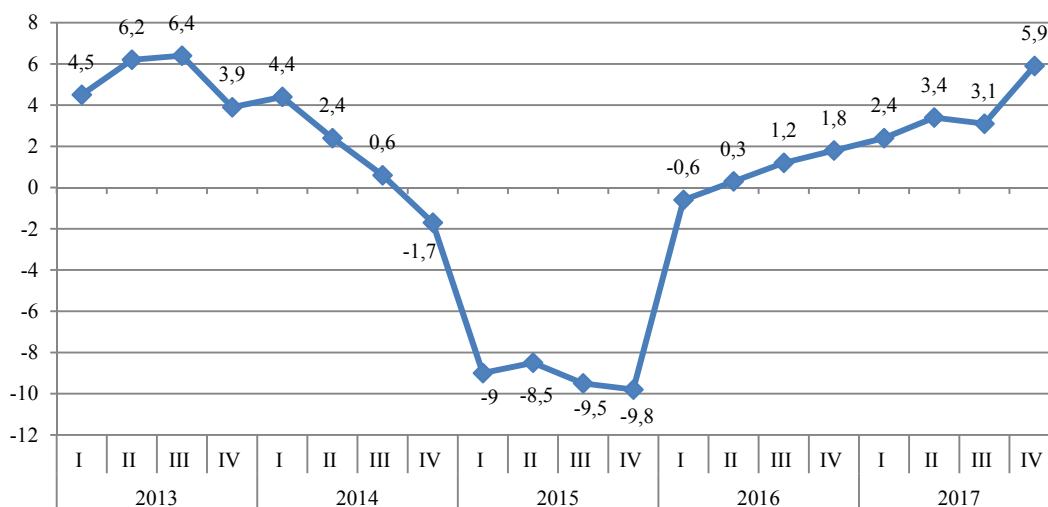


Рис. 18. Прирост реальных заработных плат относительно соответствующего показателя прошлого года, %

Источник: Росстат.

Отраслевые различия в динамике оплаты труда сохраняются: ускоренно растут зарплаты в сельском хозяйстве, добыче полезных ископаемых и обрабатывающих производствах (особенно в полиграфической и текстильной промышленности, а также в фармацевтике, производстве нефтепродуктов и автотранспортных средств), пониженными

темпами – в государственном управлении. Ускорился рост заработных плат в образовании и здравоохранении, особенно к концу года, что объясняется выполнением майских указов Президента.

Опросы промышленных предприятий также показывают, что ситуация на рынке труда стабилизируется. Российский экономический барометр свидетельствует о росте загрузки наличной рабочей силы. Данный показатель основывается на оценках руководителей предприятий различных отраслей промышленности относительно загрузки. После кратковременного падения в начале 2015 г. начались восстановительные процессы, и к середине 2017 г. этот показатель почти достиг пикового докризисного уровня. Это еще раз подтверждает тезис о достижении на российском рынке труда полной занятости.

Неудивительно, что в этих условиях работодатели начинают более интенсивно использовать своих работников и растет количество часов работы в среднем на одного работника. За 2017 г. этот показатель увеличился до 1759 часов в год, что является локальным максимумом за последнее десятилетие.

В 2017 г. появились некоторые признаки изменения долгосрочных трендов по занятости в неформальном секторе. С начала кризиса наблюдается снижение доли неформально занятых, однако это связано с уменьшением числа работающих в нем на дополнительной работе (рис. 19). Вторичная занятость в России обычно непостоянна, сосредоточена в неформальном секторе и значительно сокращается во время кризисов. Поэтому, исследуя феномен занятости в неформальном секторе, следует в первую очередь рассматривать тех, кто занят там по основному месту работы. Доля последних в период 2013–2016 гг. продолжала расти постоянными темпами. За первые три квартала 2017 г., однако, доля последних снизилась на 0,7 п.п. по сравнению с тем же периодом 2016 г., доля всего занятых там, включая тех, кто работает в неформальном секторе на дополнительной работе, – на 1,5 п.п. Таким образом, снижение численности занятых в 2017 г. в первую очередь происходило в неформальном секторе, тогда как численность занятых в формальном секторе оставалась более-менее постоянной.

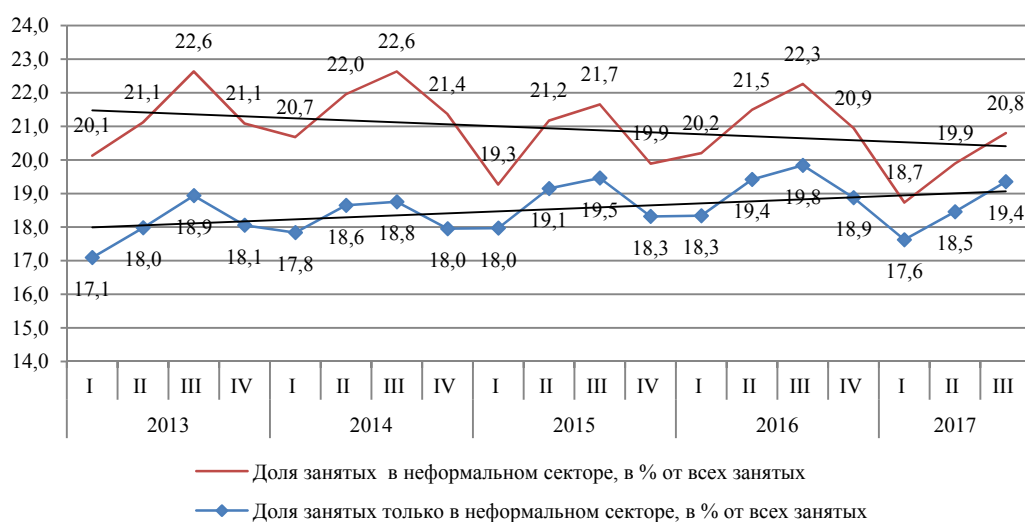


Рис. 19. Доля занятых в неформальном секторе

Источник: Росстат.

С чем может быть связано сокращение неформального сектора на рынке труда с начала 2017 г.? В неформальном секторе в 2016 г. произошло значительное снижение заработных плат, тогда как в формальном секторе, особенно на крупных и средних предприятиях, заработные платы росли. Резкое падение уровня оплаты труда в неформальном секторе, на наш взгляд, является основной причиной оттока рабочей силы из него.

Основываясь на данных Росстата, можно утверждать, что рынок труда преодолел кризисные проявления 2015–2016 гг., которые, впрочем, были весьма умеренными и «не вполне кризисными». Показатель безработицы вернулся к уровню 2014 г., а среднее количество часов работы даже превысило предкризисный уровень. Последним эхом недавнего экономического спада является низкий уровень заработных плат относительно докризисных показателей. Однако можно предположить, что снижение численности рабочей силы должно привести к усилению конкуренции за нее между работодателями и к росту заработных плат. Имеющиеся данные за 2017 г. показывают, что отток занятых начался в неформальном секторе, где уровень заработных плат существенно ниже и продолжает падать, в отличие от позитивной динамики в формальном секторе экономики (особенно на средних и крупных предприятиях).

5.3. Социальное самочувствие населения

Мнения и оценки населения по вопросам динамики и перспектив развития страны, собственного материального положения, а также действий, предпринимаемых для повышения или сохранения достигнутого уровня благосостояния, рассмотрены на основе данных «Мониторинга социального самочувствия населения», реализуемого ИНСАП РАНХиГС с 2015 г.¹ В течение года по репрезентативной для взрослого населения России сопоставимой выборке, методом личного анкетного интервью проводятся по 8 волн социологического опроса. Объем выборки – 1600 респондентов в каждой волне. Подробные результаты содержатся в годовых докладах Института².

5.3.1. Оценка изменений экономической ситуации

В 2017 г. острота восприятия экономического положения в стране заметно сгладилась. Стало преобладать представление о том, что ситуация стабилизировалась и уже не следует ждать никаких потрясений. Такого мнения впервые за весь период наблюдений (2015–2017 гг.) стало придерживаться более половины населения (*рис. 20*).

¹ «Мониторинг социально-экономического положения населения России» публикуется на сайте РАНХиГС¹, а также в серии статей в журнале «Экономическое развитие России»: *Аврамова Е.М., Бурдяк А.Я., Ляшок В.Ю.* Социальные тренды и экономическое положение российского населения (по результатам регулярного мониторинга ИНСАП РАНХиГС) // *Экономическое развитие России. 2017. № 3. С. 82–89; Аврамова Е.М., Гришина Е.Е., Малева Т.М., Полякова А.Г.* Социально-экономическое положение населения: анализ текущих трендов (по результатам регулярного Мониторинга ИНСАП РАНХиГС) // *Экономическое развитие России. 2017. № 2. С. 46–57.*

² 2014–2015 гг.: экономический кризис – социальное измерение / под ред. *Т.М. Малевой.* Научный доклад. М.: Дело, 2016; 2016: Социально-экономическое положение населения: продолжающийся кризис или новая реальность? / под ред. *Т.М. Малевой.* Научный доклад. М.: Дело, 2017.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2017 году

тенденции и перспективы

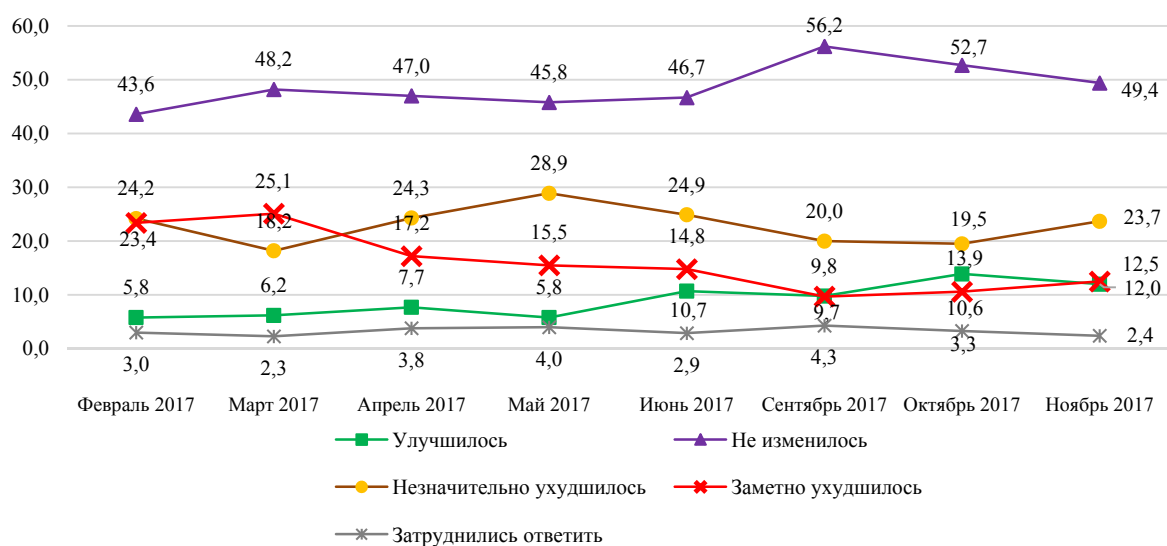


Рис. 20. Распределение ответов на вопрос: «Как изменилось за последний год экономическое положение страны?», %

Если рассматривать весь ряд наблюдений (рис. 21), видно, что такое мнение большинство населения стало разделять не сразу, а пройдя через период крайнего беспокойства начала 2015 г. и преобладания негативных оценок ситуации начала 2016 г.

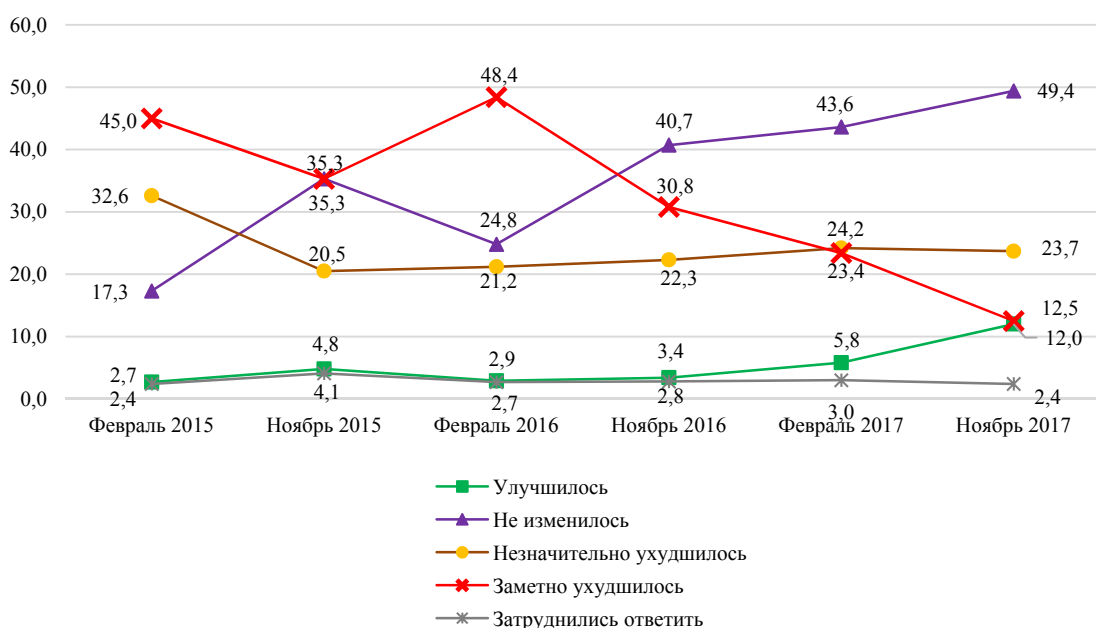


Рис. 21. Оценка изменений экономического положения страны, %

Оценки экономической ситуации поменялись: постоянно сокращалась, начиная со второй половины 2016 г., численность тех, кто видел значительное ухудшение ситуации, и росла доля наблюдавших признаки стабилизации. До этого доля негативных оценок колебалась вокруг максимальных значений с достижением исторических максимумов в

2016 г. Между тем улучшение экономического положения пока заметно немногим, хотя к концу 2017 г. соответствующая доля населения достигла 12%.

Изменение оценок перспектив развития экономического положения не столь однозначно. Несмотря на преобладающее мнение о том, что не следует ждать особых перемен ни в какую сторону, около трети населения во второй половине 2017 г. полагали, что ухудшения возможны в течение одного-двух лет или дольше. В то же время численность населения, ожидающего улучшения ситуации, в течение 2017 г. несколько выросла, достигнув 17%. По-прежнему остается достаточно высокой неопределенность в оценке перспектив, что видно из существенной доли затруднившихся дать оценку будущего развития; при этом доля таких оценок сократилась (рис. 22).

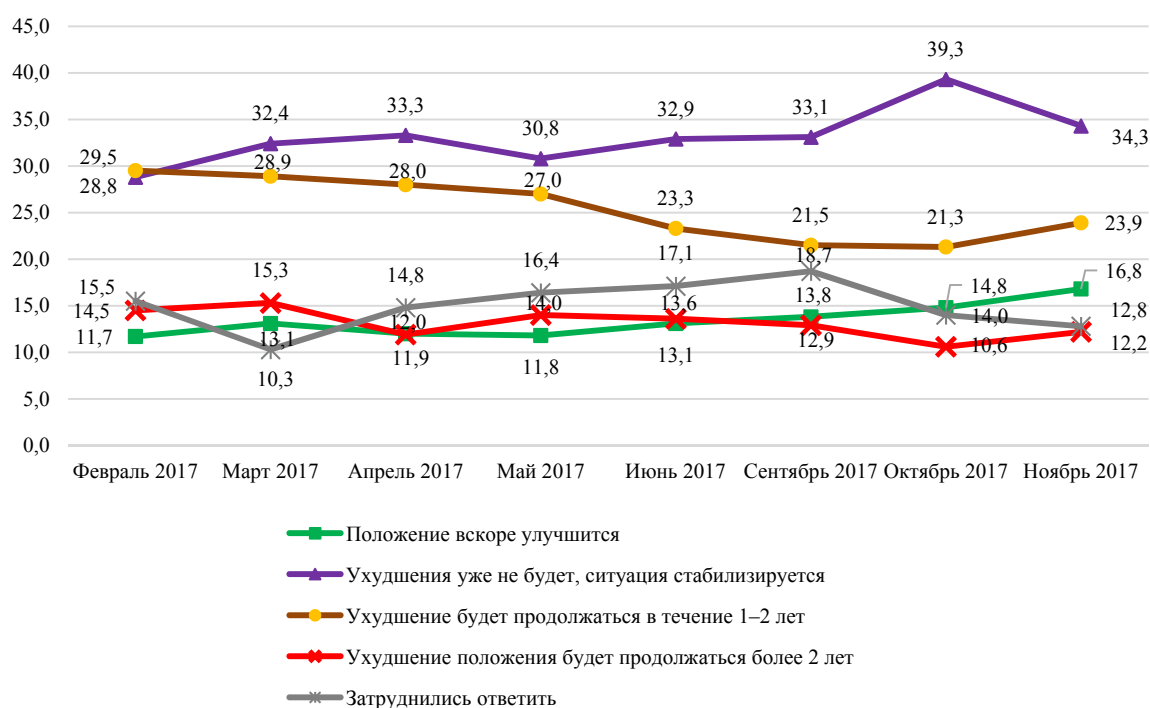


Рис. 22. Оценка перспектив развития экономики страны, %

В целом данные 2017 г. позволяют выделить две большие группы населения: большую составляют оптимисты, считающие, что кризис преодолен, а меньшую – пессимисты, полагающие, что он продолжается. Представители этих групп заметно различаются по возрасту: чем моложе респонденты, тем более позитивные оценки они дают перспективам развития экономической ситуации. Другие социально-экономические факторы, такие как уровень образования или тип поселения, где проживают респонденты, не оказывают столь заметного влияния на характер представлений о перспективах экономического развития.

Динамика оценок перспектив экономического развития за весь период наблюдений движется в сторону умеренности, предполагающей стабилизацию экономической ситуации без особых признаков ее позитивного развития, но при высокой степени неопределенности.

Менее всего за период наблюдений изменились оценки того, как негативные явления в экономике затронули население лично (рис. 23). К числу позитивных изменений социального самочувствия можно отнести то, что выросла на 7% за год и почти втрое по сравнению с началом 2015 г. численность тех, кого кризис никак не затронул (к концу 2017 г. численность соответствующей группы практически достигла 17%). Одновременно за последний год снизилась доля пострадавших от кризисных явлений.

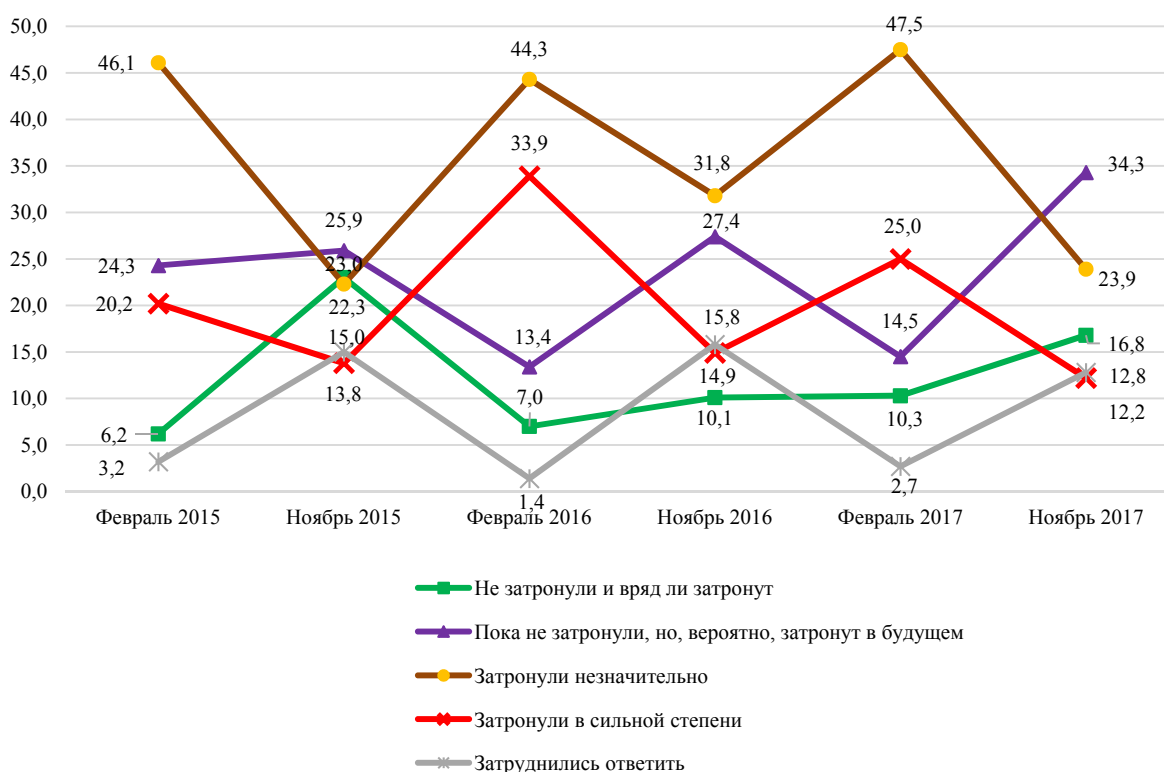


Рис. 23. Оценка влияния кризисных явлений на экономическое положение домохозяйств, % выбравших соответствующий ответ

В целом, несмотря на позитивный характер динамики показателя вовлеченности россиян в кризисную ситуацию, доля тех, кто считает себя в разной степени пострадавшими, остается высокой.

5.3.2. Адаптационное поведение населения

Первой реакцией населения на кризисные явления в экономике было сокращение расходов на товары и услуги, вплоть до отказа от потребления части их, причем в режим экономии включилось абсолютное большинство россиян независимо от их материального и социального статуса. Второй реакцией стало использование личного подсобного хозяйства (ЛПХ) – наиболее традиционной формы реакции на кризис, которую стало использовать около трети населения.

Вместе с тем в 2017 г. сформировались достаточно массовые стратегии адаптации, которые условно можно разделить на активные и пассивные (табл. 1).

Таблица 1

Адаптационное поведение населения, % реализующих соответствующую стратегию, ноябрь 2017 г. (допускалось несколько вариантов ответов)

Типы адаптационного поведения	Виды адаптационного поведения	Формы адаптационного поведения	Число респондентов
Активная адаптация	Активизация финансовых стратегий	Покупка валюты	7,6
		Покупка ценных бумаг	1,6
		Формирование сбережений	17,6
	Активизация трудовых стратегий	Нахождение второй работы	4,4
		Нахождение разовых приработков	13,1
		Нахождение регулярных приработков	8,2
	Вложения в человеческий капитал	Вложения в образование	4,7
Вложения в здоровье		24,6	
Пассивная адаптация	Активизация ЛПХ	Увеличение активности работы на приусадебном участке, подсобном хозяйстве	29,3

Хотя преобладающей остается пассивная стратегия, связанная с использованием ЛПХ, проявились и другие, такие как активизация финансовых стратегий – в одной или нескольких формах, характерная для 22% населения; трудовые стратегии, реализуемые 20% россиян; вложения в человеческий капитал, характеризующие поведение 26% населения.

Обращение к различным видам адаптационных стратегий дифференцировано по образовательным и возрастным группам населения. Уровень образования оказывает заметное влияние на использование финансовых стратегий: чем он выше, тем чаще используется этот вид адаптации. Также среди имеющих высшее образование больше тех, кто реализует трудовые адаптационные стратегии или инвестирует в развитие человеческого капитала, создающего конкурентные преимущества для его обладателей. Однако использование ЛПХ не зависит от образования – к этому виду деятельности в равной степени обращаются представители всех образовательных групп.

Различается адаптационное поведение трех укрупненных возрастных групп. Для молодежи в большей мере характерна вовлеченность в финансовые стратегии и вложения в человеческий капитал за счет потребления образовательных услуг, для среднего поколения – использование трудовых стратегий и ЛПХ, а для старших возрастов – ЛПХ и вложения в человеческий капитал за счет потребления медицинских услуг.

В целом полученные данные позволяют составить следующую классификацию адаптационного поведения:

- отсутствие адаптационного поведения – 42,1%;
- активное адаптационное поведение (одного или нескольких видов) – 29,5%;
- активное адаптационное поведение, дополненное использованием ЛПХ – 18,1%;
- активизация ЛПХ без других видов адаптационного поведения – 10,3%.

Личные усилия адаптационного характера, как видно из данных *табл. 2*, оказывают влияние на позиционирование в период кризиса.

Так, наибольшая доля тех, кто не пострадал от негативных явлений в экономике, сосредоточена среди представителей группы, демонстрирующей активное адаптационное поведение. Среди этой же группы меньше всего тех, кого кризис затронул в сильной степени. В то же время представители активных адаптантов не свободны от страхов в отношении будущего, поскольку они, видимо, понимают риски, связанные с финансово-экономической деятельностью. Отсутствие же адаптационного поведения характерно для двух противоположных групп населения – для тех, кого кризис практически не затронул,

и для тех, кто не имел никаких адаптационных ресурсов или имел их в минимальной степени.

Таблица 2

Влияние кризисных явлений на положение респондентов в зависимости от их адаптационных усилий, ноябрь 2017 г., % по строке

Адаптационные усилия	Затронули ли домохозяйство кризисные явления в экономике			
	Не затронули и вряд ли затронут	Вероятно, затронут в будущем	Затронули в незначительной степени	Существенно затронули
Отсутствие адаптационного поведения	17,5	20,0	40,7	21,8
Активное адаптационное поведение	19,0	15,6	47,4	18,0
Активное адаптационное поведение, дополненное развитием ЛПХ	10,8	13,9	54,1	21,2
Активизация ЛПХ без других видов адаптационного поведения	4,3	20,1	47,6	28,0

5.3.3. Социальные ожидания

Ранее мы показали, что при высокой неопределенности в оценках будущего экономики страны большинству населения видится стабильным, хотя и без импульса развития. Такие же представления в текущем году сложились и в отношении перспектив собственного экономического положения: как улучшения, так и ухудшения ожидают сопоставимые и небольшие группы респондентов, при этом отмечается приоритет негативных оценок (рис. 24).

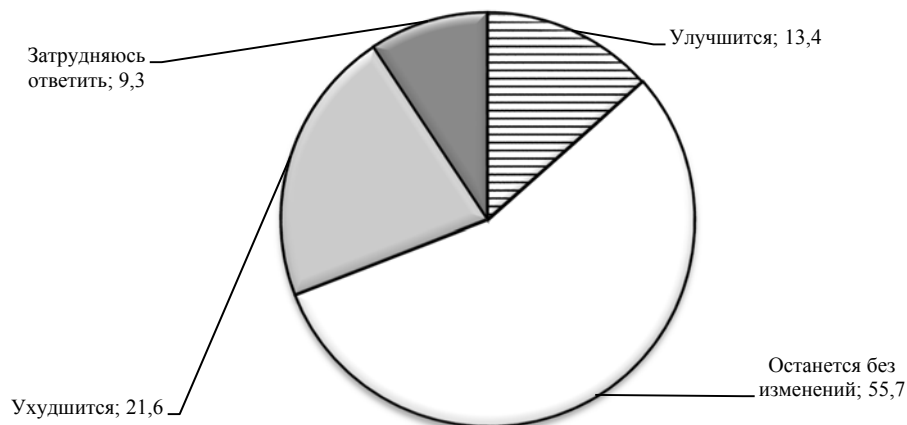


Рис. 24. Распределение ответов на вопрос: «Как, скорее всего, будет меняться материальное положение вашей семьи в ближайший год?», % выбравших соответствующий ответ, ноябрь 2017 г.

В несколько большей степени ожидают улучшений высокообразованные граждане, а ухудшений – те, кто не имеет профессионального образования (табл. 3).

Таблица 3

**Ожидаемая динамика материальной обеспеченности,
по образовательным группам, % по строке, ноябрь 2017 г.**

Уровень образования	Ожидаемая динамика материальной обеспеченности			
	Улучшение	Стабильность	Ухудшение	Затруднились ответить
Среднее общее	11,9	52,1	24,3	11,7
Начальное / Среднее профессиональное	12,7	58,1	21,3	7,9
Высшее	15,7	55,4	19,7	9,2

Молодежи свойствен значительно больший социальный оптимизм, чем другим возрастным группам: каждый четвертый молодой россиянин считает, что его материальное положение улучшится, в то время как среди среднего поколения на это надеется лишь каждый десятый (табл. 4).

Таблица 4

**Ожидаемая динамика материальной обеспеченности,
по возрастным группам, % по строке,
ноябрь 2017 г.**

Возраст	Ожидаемая динамика материальной обеспеченности			
	Улучшение	Стабильность	Ухудшение	Затруднились ответить
До 35 лет	17,8	56,0	18,4	7,8
35–60 лет	12,4	53,9	23,9	9,8
Старше 60 лет	9,1	59,5	21,1	10,3

Как можно заключить из данных табл. 5, сложившаяся ситуация в экономике будет воспроизводить, если не усиливать, существующие масштабы неравенства, поскольку, согласно ожиданиям представителей различных доходных групп, бедные будут беднеть, а богатые – богатеть.

Таблица 5

**Ожидаемая динамика материальной обеспеченности,
по группам материального статуса, % по строке,
ноябрь 2017 г.**

Материальный статус	Ожидаемая динамика материальной обеспеченности			
	Улучшение	Стабильность	Ухудшение	Затруднились ответить
Низкий	5,6	44,7	41,2	8,5
Средний	13,0	60,0	16,4	10,6
Выше среднего	23,8	63,2	5,1	7,9

Следует также отметить, что усилия, выраженные в активных формах адаптационного поведения, существенно расширяют жизненные шансы, но не гарантируют непрямого повышения уровня жизни (табл. 6). Так, из тех, кто реализует активные адаптационные стратегии, каждый пятый рассчитывает на повышение материального статуса, а менее 20% ожидают его ухудшения.

Таблица 6

Ожидаемая динамика материальной обеспеченности в зависимости от адаптационных усилий, % по строке, ноябрь 2017 г.

Адаптационные усилия	Ожидаемая динамика материальной обеспеченности			
	Улучшение	Стабильность	Ухудшение	Затруднились ответить
Отсутствие адаптационного поведения	9,3	60,4	20,3	10,0
Активное адаптационное поведение	20,5	51,7	18,2	9,6
Активное адаптационное поведение, дополненное развитием ЛПХ	15,5	52,1	26,2	6,2
Активизация ЛПХ без других видов адаптационного поведения	5,4	55,1	28,7	10,8

Обобщая сказанное выше, необходимо отметить, что в 2017 г. острота восприятия экономического положения в стране заметно сгладилась. Половина населения разделяют мнение о том, что ситуация стабилизировалась и уже не следует ждать никаких потрясений. Одновременно около трети россиян полагают, что ухудшения возможны в течение одного-двух лет или в более длительном периоде.

5.4. Миграционные процессы

5.4.1. Долговременная миграция

Население России продолжало прирастать за счет международной миграции, но в 2017 г. масштабы этого прироста были ниже, чем в 2011–2016 гг. По итогам 2017 г. миграционный прирост составил 211,9 тыс. человек. Этого пока достаточно, чтобы компенсировать возобновившуюся естественную убыль населения, но рост населения страны будет незначительным.

В 2016–2017 гг. по сравнению с предшествующими годами квартальная динамика показателей миграции стала более ровной (рис. 25). Это эффект адаптации к новой методике учета миграции, а также относительной стабилизации обстановки на Украине, миграция с которой в 2014–2015 гг. привела к резкому увеличению числа прибытий.

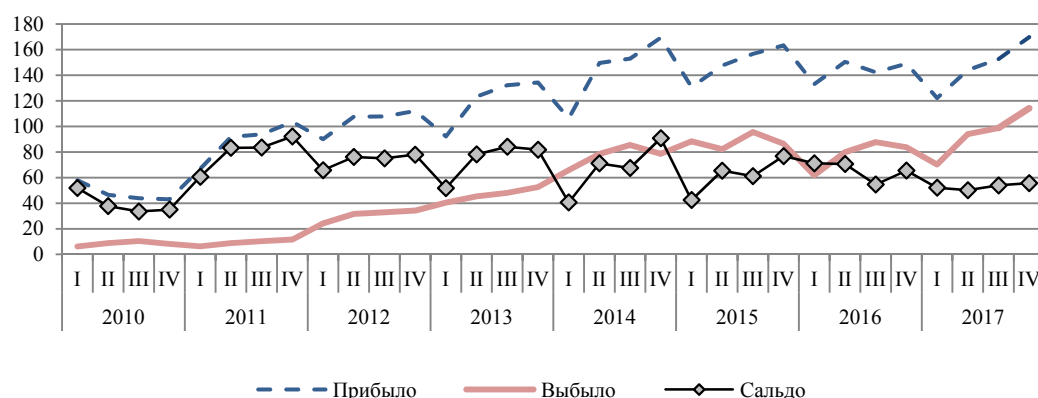


Рис. 25. Международная долговременная миграция в России в 2010–2017 гг., квартальные данные, тыс. человек

Источник: Росстат.

Украина продолжает оставаться основным миграционным донором России, но ее роль в общем миграционном приросте снижается по сравнению с 2015–2016 гг. По сравнению с данными за 2016 г. число прибывших с Украины в Россию сократилось на 15,8%, а число выбывших увеличилось на 72,4%, в результате чего миграционный прирост сократился почти на 60%.

Миграционный прирост с Узбекистаном так и не восстановился до уровня 2012–2013 гг., а увеличение миграционного прироста с Таджикистаном привело к тому, что эта страна стала вторым по значению миграционным партнером России (табл. 7).

Помимо Таджикистана, увеличение прироста отмечено в миграции с Белоруссией, Киргизией, Арменией и Туркменией, но в абсолютном выражении показатели по всем перечисленным странам, кроме Белоруссии, не превысили значений 2012–2013 гг. Последовательное – на протяжении уже ряда лет – снижение миграционного прироста с Молдавией может быть свидетельством постепенного выхода этой страны из «миграционной орбиты» России и все большей переориентации миграции из этой страны на страны Европейского союза.

Миграционный прирост со странами дальнего зарубежья в 2017 г. на 45% обеспечили Грузия и Абхазия. Выезд из России в страны дальнего зарубежья сильно недоучитывается российской статистикой, о чем говорят сравнения с данными основных принимающих стран¹.

Таблица 7

Прирост (убыль) в миграции населения России с зарубежными странами, 2012–2017 гг., тыс. человек

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Международная миграция – всего	294,9	295,9	280,3	245,9	261,9	211,9
Со странами – участницами СНГ	268,4	274,9	270,2	237,8	255,3	203,4
В том числе:						
Азербайджан	18,1	17,2	12,4	10,7	10,4	8,6
Армения	32,0	32,2	24,0	20,6	12,0	14,0
Белоруссия	10,2	3,7	6,8	4,9	2,1	11,8
Казахстан	36,7	40,1	40,8	34,8	37,1	32,7
Киргизия	24,1	19,8	15,3	10,0	11,0	19,4
Молдавия	18,6	20,6	17,6	17,4	14,4	9,6
Таджикистан	31,4	33,6	19,4	11,4	27,3	34,6
Туркмения	3,9	3,8	2,6	2,3	2,4	2,9
Узбекистан	56,3	67,3	37,1	-20,4	19,7	22,2
Украина	37,0	36,4	94,4	146,1	118,8	47,7
С другими странами	26,5	21,0	10,1	8,2	6,7	8,4

Источник: Росстат.

Таким образом, 2017 г. показал, что миграционный прирост населения может в перспективе снижаться, не обеспечивая предусматриваемых в «Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.» значений показателя – 300 тыс. к 2025 г. Серьезных резервов увеличения миграционного прироста населения России за последние годы не появилось. Приток мигрантов из стран – основных миграционных доноров нестабилен, а значимых миграционных доноров за пределами постсоветского пространства не просматривается. В условиях возобновления естественной убыли населения и возможного ее углубления в будущем уменьшение миграционного прироста может привести к общему сокращению населения России уже в ближайшие годы.

¹ Демографические вызовы России. Экспертно-аналитический доклад ЦСР. Ноябрь 2017 г. М., 2017.

Число внутристрановых мигрантов в России в последние годы находится на стабильном уровне. В 2017 г. по сравнению с 2016 г. оно увеличилось на 53,2 тыс. человек (на 1,3%). Более чем двукратный рост числа фиксируемых статистикой внутренних перемещений, вызванный изменением методики учета в 2011 г., исчерпал себя.

К настоящему времени существенных изменений показателей внутренней миграции не ожидается вследствие адаптации системы учета к новым правилам, исчерпания большинства тайминговых¹ и иных эффектов от их введения.

Число регионов, имеющих положительный миграционный прирост, сократилось с 36 в 2016 г. до 28 в 2017 г. Это следствие снижения миграционного прироста за счет международной миграции, которая в большинстве регионов компенсирует отток населения в основные межрегиональные центры притяжения населения. Состав последних не изменился: лидируют Москва и Московская область, далее следуют такие крупнейшие центры, как Санкт-Петербург и Ленинградская область и Краснодарский край. Кроме них, значительный миграционный прирост населения в январе – августе 2017 г. имели Республика Крым и г. Севастополь, Тюменская, Новосибирская, Воронежская и Калининградская области.

В то же время миграционная убыль отмечена в большинстве регионов Дальневосточного, Сибирского, Северо-Кавказского и Приволжского федеральных округов. Миграционный отток из регионов восточной части страны продолжается (рис. 26). Но если в предшествующие годы основной отток обеспечивали регионы Дальневосточного федерального округа, то в 2017 г. на первое место по абсолютному масштабу убыли вышел Сибирский федеральный округ. Ожидания, что отток с Дальнего Востока прекратится², по-прежнему не оправдываются.

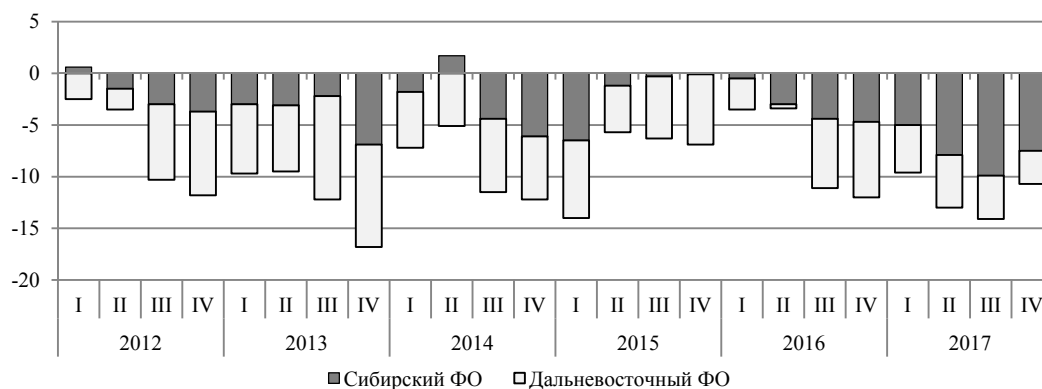


Рис. 26. Миграционный прирост (убыль) населения Сибирского и Дальневосточного федеральных округов в 2012–2017 гг., квартальные данные, тыс. человек

Источник: Росстат.

¹ К таковым относятся, например, увеличение миграционного прироста в 2011 г. из-за быстрого роста числа прибытий при запаздывании роста выбытий, а также убыль населения России в обмене с Узбекистаном в 2015 г. Во внутристрановой миграции, видимо, с запаздыванием выбытий связаны возрастание перетока населения между частями страны, рост миграционной убыли сельского населения в 2011–2014 гг. с последующим возвращением показателя нетто-миграции к уровню предшествующего десятилетия.

² Трутнев рассказал о причинах прекращения оттока населения из ДФО // РИА «Новости». 12.06.2016; Трутнев Ю.П. Отток населения с Дальнего Востока сократился в 4 раза // Эхо Москвы. 09.06.2017.

«Новая стабильность» объемов миграции после 2011–2012 гг. в России (прежняя имела место в 2000-е годы) показывает, что объемы долговременной миграции внутри страны практически не реагируют ни на кризисные явления в экономике, ни на экономический рост. Направления миграции также не претерпевают изменений, среди центров притяжения мигрантов первая тройка лидеров неизменна, несколько поменялись только центры второго порядка.

5.4.2. Временная миграция

Итоги временной миграции за 2017 г. ясно дают понять, что коренного перелома тенденций не произошло. Несмотря на «обнадеживающее» начало года, летом и осенью численность пребывающих мигрантов вновь не «дотянула» даже до показателей 2016 г., не говоря уже о 2013–2015 гг. На конец года на территории РФ пребывало 9,2 млн иностранцев, что на 4% ниже показателя 2016 г. и на 17% – 2014 г.

Неизменными остаются основные доноры временной миграции в Россию – это страны СНГ. В конце декабря на территории России находилось 7,9 млн граждан стран СНГ (табл. 8), или 86% всей численности пребывавших иностранцев.

Таблица 8

Пребывание иностранных граждан из СНГ в Российской Федерации, на приведенную дату, человек

	04.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
Азербайджан	598646	528790	531085	610287
Армения	499084	474527	459878	476799
Белоруссия	506759	648895	713446	660903
Казахстан	581516	642808	573572	494145
Киргизия	554808	552207	592063	625204
Молдавия	586069	498698	489669	393181
Таджикистан	1052822	870226	872509	943872
Узбекистан	2275290	1819140	1511344	1657335
Украина	2476199	2537246	2443047	2012064
СНГ, всего	9131193	8572537	8186613	7873790

Источник: ГУВМ МВД РФ; ЦБДУИГ.

Основные тенденции последних лет следующие: высокие показатели пребывания иностранцев из стран – членов ЕАЭС (особенно заметен рост пребывания граждан Киргизии после вступления этой страны в ЕАЭС); начавшийся в 2017 г. рост численности мигрантов из Азербайджана, Узбекистана и Таджикистана, сменивший падение 2015–2016 гг., однако миграция из последних двух стран пока не вернулась к объемам максимального 2014 г.; сокращение численности иностранных граждан из Молдавии и Украины (хотя численность украинских граждан на территории России пока не вернулась к обычным объемам, наблюдаемым ранее 2014 г., до событий на юго-востоке страны).

Восстановления прежних объемов временной миграции в сегменте пребывания иностранцев из развитых стран дальнего зарубежья не происходит (табл. 9). Сокращение численности иностранцев из этих стран началось с лета 2014 г. и с тех пор не прекращалось, небольшие колебания не меняют общей картины. По сравнению с уровнем докризисного 2013 г. показатель сократился в 2,6 раза, а по отдельным странам (США, Испания, Великобритания) – в 5–7 раз.

Таблица 9

Пребывание иностранных граждан из некоторых стран дальнего зарубежья в Российской Федерации, на приведенную дату, человек

	13.11.2013	05.11.2014	01.11.2015	01.11.2016	01.11.2017	2017/2013, %
Германия	352 335	244 662	122 131	115 425	111 792	32
Испания	77 200	45 935	15 864	15 579	14 337	19
Италия	77 193	53 649	30 489	28 244	24 388	32
Великобритания	174 061	111 275	38 637	29 142	23 944	14
Финляндия	108 312	77 665	46 513	99 065	73 715	68
Франция	65 559	53 382	35 968	29 268	26 963	41
ЕС в целом	1 177 829	850 513	481 567	516 368	448 566	38
США	220 086	142 405	50 638	52 840	44 370	20

Источник: ГУВМ МВД РФ; ЦБДУИГ.

На конец 2017 г. в России пребывало 3,61 млн иностранцев, въехавших с целью «работа по найму» (из них 3,47 млн – трудовые мигранты из стран СНГ и 139 тыс. – из стран дальнего зарубежья), это выше показателей 2016 г. (3,55 млн), но ниже – 2015 г. (3,78 млн) на эту же дату. Это означает, что продолжающееся сокращение объемов временной миграции, скорее всего, не сопровождается дальнейшим сокращением такой категории, как «официально»¹ заявившие о себе как трудовые мигранты. Их единовременное количество колеблется на уровне 4 млн уже третий год, к этой цифре мы оценочно прибавляем около 0,5–1 млн нелегальных трудовых мигрантов, кто въезжает в Россию с другими целями, (например, частной), но работает.

Стремление трудовых мигрантов легализоваться растет. На 31 декабря в России действительными документами для работы (патентами или разрешениями на работу) обладали 1,7 млн мигрантов, еще почти 1 млн пребывавших трудовых мигрантов были выходцами из стран ЕАЭС, т.е. имели право официально трудоустроиться без разрешительных документов. Таким образом, почти 75% трудовых мигрантов имели потенциальную возможность легально работать в России.

За 12 месяцев 2017 г. мигрантами было оформлено 1,8 млн разрешительных документов, это уже выше уровня 2016 г., хотя по-прежнему отстает от показателей 2015 г. и особенно 2014 г. (табл. 10).

Таблица 10

Оформление разрешительных документов для работы мигрантов в Российской Федерации, в 2014–2017 гг., человек

		12 месяцев 2014 г.	12 месяцев 2015 г.	12 месяцев 2016 г.	12 месяцев 2017 г.
Разрешения на работу для ИГ*		1 334 899	177 175	133 215	139 595
В том числе	Разрешения на работу для квалифицированных специалистов (КС)*	158 644	22 099	14 775	17 333
	Разрешения на работу для высококвалифицированных специалистов (ВКС)	34 225	41 829	25 469	21 363
Патенты**		2 379 374	1 779 796	1 492 203	1 658 119
Итого		3 714 273	1 956 971	1 625 418	1 797 714

* С 1 января 2015 г. выдаются только иностранным гражданам из визовых стран.

** С 1 января 2015 г. выдаются иностранным гражданам из безвизовых стран для работы как у физических, так и у юридических лиц.

Источник: ГУВМ МВД РФ; форма 1-РД.

¹ Без указания в миграционной карте при въезде цели «работа по найму» невозможно впоследствии оформить разрешительные документы для трудоустройства и заключить официальный договор с работодателем

Ежемесячные платежи мигрантов за патенты становятся заметной статьей дохода региональных бюджетов: сумма поступившего налога за 12 месяцев 2017 г. составила 51 млрд руб. (в 2016 г. за этот же период – 45 млрд руб., в 2015 г. – 33 млрд руб.). Все большая часть этих платежей обеспечивается мигрантами из Узбекистана и Таджикистана: в 2017 г. 86% патентов было оформлено выходцами из этих стран, в 2016 г. – 82%. По итогам 2017 г. сегмент российского рынка труда, связанный с трудом иностранцев, не растет. Перемещение мигрантов из неформального сектора в документированную занятость происходит, но оно невелико, и это не свидетельство развития и расширения для них экономических возможностей, а всего лишь показатель постепенной адаптации к новым условиям. Занятость в России в основном привлекает мигрантов из Средней Азии и в значительно меньшей степени – более квалифицированных выходцев из других стран, у которых есть возможность выбора направлений для миграции, помимо российского (Украина, Молдавия, страны дальнего зарубежья).

5.5. Состояние системы образования в Российской Федерации в 2017 г.¹

В последние годы система образования в России претерпела существенные качественные и количественные изменения, которые носили как содержательный, так и институциональный характер. При этом система образования развивалась и экстенсивно, и интенсивно. Возрос охват детей дошкольным образованием, значительное развитие получило дополнительное образование детей, среднее профессиональное образование интегрировало подготовку квалифицированных рабочих кадров и специалистов среднего звена, в вузы в настоящее время поступает более 80% выпускников 11 класса школ. Единый государственный экзамен, полномасштабно введенный в 2009 г., стал важным регулятором потоков абитуриентов в высшие учебные заведения, что позволило существенно повысить образовательную миграцию молодежи. В 2016 г. в вузы Москвы и Санкт-Петербурга стремились поступить более 7,5% выпускников школ из других субъектов Российской Федерации, в то время как до введения ЕГЭ этот поток составлял не более 1,5%, поток абитуриентов в вузы других регионов вырос с 3,5 до 16,5%².

Среди занятых в сфере образования, по данным Росстата, удельный вес работников с высшим образованием достиг в 2015 г. 33%³ (в 2005 г. – 26,6%), с третичным (суммарно высшее и среднее профессиональное образование) – 58,8% (в 2005 г. – 51,8%).

С 2008 г. в России идет формирование новой архитектуры системы высшего образования, которая ныне состоит из федеральных университетов, национальных исследовательских университетов, опорных вузов. Кроме того, выделился пул вузов (ведущие вузы), которые получили право устанавливать собственные образовательные стандарты (помимо федеральных и национальных исследовательских университетов).

Начатый в 2012 г. проект 5/100 должен, по замыслу, обеспечить вхождение к 2020 г. не менее 5 российских вузов в топы мировых рейтингов университетов и существенно усилить позиции России на мировом рынке высшего образования. В 2017 г. в топ-100

¹ Авторы раздела: 5.5 – сотрудники ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС в следующем составе: С. Беляков, Т. Клячко, Е. Семионова, Г. Токарева.

² По данным Мониторинга эффективности школы (далее – МЭШ), проводимого ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ (до 2009 г. – данные социологических исследований ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ).

³ По некоторым экспертным оценкам – 37%.

рейтинга QS¹ вошел только МГУ (но он не входит в проект 5/100), остальные российские университеты на высоких позициях фигурируют лишь в международном рейтинге QS-BRICS и в целом ряде предметных рейтингов.

В 2015 г. по индексу человеческого развития Россия заняла 49-е место среди 188 стран, войдя в группу стран с очень высоким уровнем человеческого потенциала. Вместе с тем проблемой остается слабое (недостаточное) влияние растущего человеческого капитала страны на темпы ее экономического роста, социального и технологического развития.

5.5.1. Дошкольное образование

Обеспечение раннего развития детей в современном обществе является основополагающим трендом в образовании. Важно отметить, что по этому показателю Россия опережает или находится на высоком уровне по сравнению со странами ОЭСР.

Так, около 47% детей до 2 лет в России охвачено программами развития детей младшего возраста по сравнению со средним показателем по ОЭСР (36%). В возрасте 3 лет в России охвачены дошкольным образованием 78% детей против 71% в ОЭСР. Охват образованием 4-летних детей в России ниже, чем в странах ОЭСР (83% против 86%), и это положение сохраняется для 5-летних и 6-летних детей: дошкольным образованием в России охвачено 83% 5-летних детей и 88% – 6-летних, в то время как в среднем по ОЭСР данная цифра составляет 90%. Вместе с тем во многих европейских странах идут по пути создания условий для того, чтобы ребенок воспитывался дома матерью (отцом) лет до трех. Для этого вводятся специальные выплаты (пособия) матери или отцу, создаются консультационные центры, осуществляется педагогический патронаж. Россия во многом идет по этому пути, создавая консультационные пункты для поддержки родителей. Вместе с тем в настоящее время в России не хватает яслей для обеспечения их услугами всех желающих (очередь в ясли в 2017 г. составила 326 тыс. детей, или 28% общей численности детей, посещающих ясли). Анонсированная президентом России мера помощи малообеспеченным семьям при рождении первого ребенка (выплата ежемесячного пособия в размере примерно 10,5 тыс. руб. до достижения ребенком возраста полутора лет) может существенно усугубить данную проблему, поскольку именно в малообеспеченных семьях матери будут стремиться в 1,5 года, когда прекратится выплата пособия, отдать ребенка в ясли и выйти на работу. Следует отметить, что доступность дошкольного образования крайне дифференцирована по регионам России (примерно треть регионов находятся в зоне неблагополучия по этому показателю), хотя после принятия в 2012 г. майских указов Президента Российской Федерации ситуация стала улучшаться. При этом в ряде регионов все чаще наблюдается переполненность групп в детских дошкольных организациях с тем, чтобы ликвидировать очереди в детские сады. Так, в настоящее время в Чеченской Республике на 100 мест приходится 138 детей, в Республике Адыгея – 132 ребенка, в Республике Тыва – 120,4, в Республиках Дагестан и Северная Осетия – Алания – 118,6 и 118,2 соответственно, в Республике Башкортостан – 114,4. Таким образом, увеличивается нагрузка на педагогический состав указанных организаций, снижаются комфортность и качество предоставления как образовательных услуг, так и особенно услуг по присмотру и уходу за детьми, растет заболеваемость детей.

¹ Рейтинг QS определяется в результате экспериментально-аналитического исследования деятельности разных мировых университетов и проводится консалтинговой компанией Quacquarelli Symonds.

5.5.2. Общее (школьное) образование

Средняя наполняемость классов в начальном и основном общем образовании в России остается относительно низкой: 12 учащихся в негосударственных школах и 18 в государственных, что существенно меньше, чем в среднем в странах ОЭСР (21 ученик). В старшей школе средняя наполняемость класса в России составляет 11 учащихся в негосударственных школах и 20 в государственных против 22 и 24 учеников соответственно в странах ОЭСР. Значительно меньшая наполняемость классов в России связана с большим числом малочисленных и малокомплектных сельских школ (средняя наполняемость классов – 11–14 учащихся)¹, что обусловлено огромными расстояниями и низкой развитостью дорожной сети (в крупных городах России наполняемость классов составляет 24–26 учащихся)². Большие расстояния и имеющаяся дорожная сеть не позволяют осуществлять подвоз детей из сельской местности в городские школы (как, например, это сделано в Германии или Финляндии). Подвоз детей к так называемым базовым (крупным) сельским школам осуществляется, где это возможно, во всех субъектах Российской Федерации, поэтому реструктуризация сети сельских школ практически исчерпала себя.

В крупных городах идет формирование школьных комплексов и центров образования. С одной стороны, это повышает эффективность использования бюджетных средств и обеспечивает более широкий выбор профилей обучения в старшей школе, а с другой – присоединение слабых школ к сильной школе во многих случаях подрывает сложившуюся педагогическую культуру сильной школы и ведет к снижению качества образования в объединенной общеобразовательной организации.

До сих пор проблемой остается уровень благоустройства многих школ и отсутствие в них условий для внедрения современных образовательных технологий. Вместе с тем с 2005 по 2015 г. число школ, находящихся в аварийном состоянии, снизилось в 4 раза: с 1796 до 439 (рис. 27). Однако до сих пор более 2700 школ, по данным Минобрнауки, не имеют канализации и горячего водоснабжения.

По данным МЭШ, за 2016–2017 гг. в 2 раза выросла неудовлетворенность родителей именно условиями получения образования их детьми, в том числе материально-технической базой школ. Особенно сильно увеличилась указанная неудовлетворенность в сельской местности и поселках городского типа. Несмотря на предпринимаемые усилия, до сих пор 23% школьников обучаются во вторую и третью смены (в 1991 г. в РСФСР во вторую и третью смены обучалось 27% учащихся школ, при этом за прошедшие годы общая численность учащихся школ снизилась с почти 21 млн до 15,2 млн человек).

Кадровая проблема в системе общего образования формально решена: в школах практически нет вакансий – 99,2% рабочих мест заполнено. Однако, опять же по данным мониторинга эффективности школы, в 2017 г. стала расти неудовлетворенность родителей, связанная с отсутствием в школах, где обучаются их дети, учителей по целому ряду предметов. Доля таких родителей невелика – 2,3%, но в 2016 г. их было меньше – всего 1,2%. Нехватка учителей в основном ощущается по таким предметам, как иностранные языки, математика, химия и биология.

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели, 2016. Стат. сборник. М.: Росстат, 2016.

² Там же.

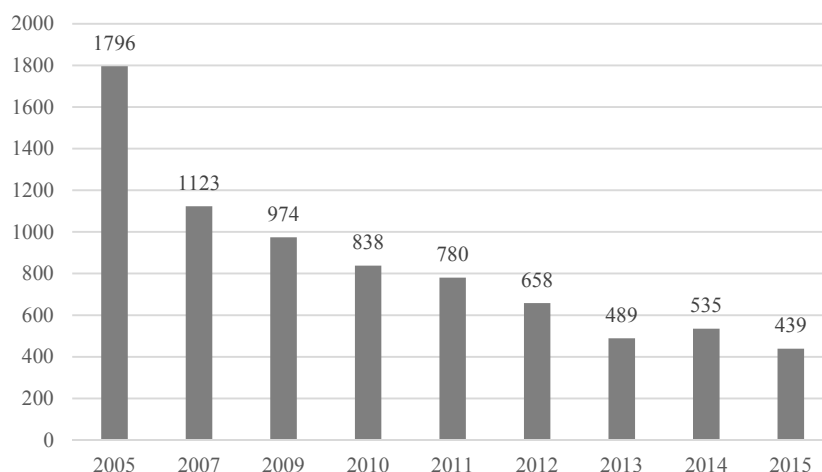


Рис. 27. Число школ, находящихся в аварийном состоянии, ед.

Что же касается самих учителей, то в 2016 г., по данным МЭШ, резко выросло их недовольство размером заработной платы – почти 2/3 педагогов-респондентов указали, что она их не устраивает (по сравнению с 56% в 2015 г.). В 2017 г. пик недовольства прошел (или был немного сглажен), при этом несколько возросла доля учителей, высказывающих желание уйти на пенсию (с 10,3% в 2015 г. до 12,2% в 2016 г.). Вместе с тем 72% учителей не планируют уходить из профессии, при этом часть педагогов остается в школе не столько в силу удовлетворенности работой, сколько в связи с представлением о том, что им будет трудно устроиться за пределами системы образования. Такой настрой учителей негативно сказывается на мотивации их деятельности и, несомненно, плохо влияет на учебный процесс.

Особое недовольство учительства в последние годы вызывает даже не увеличение учебной нагрузки, а быстрый рост нагрузки бюрократической и постоянной, хотя часто и фиктивный, контроль за их деятельностью, отсутствие доверия к их профессионализму.

С 2016 г. немного увеличился приток молодых учителей в школу (рис. 28).

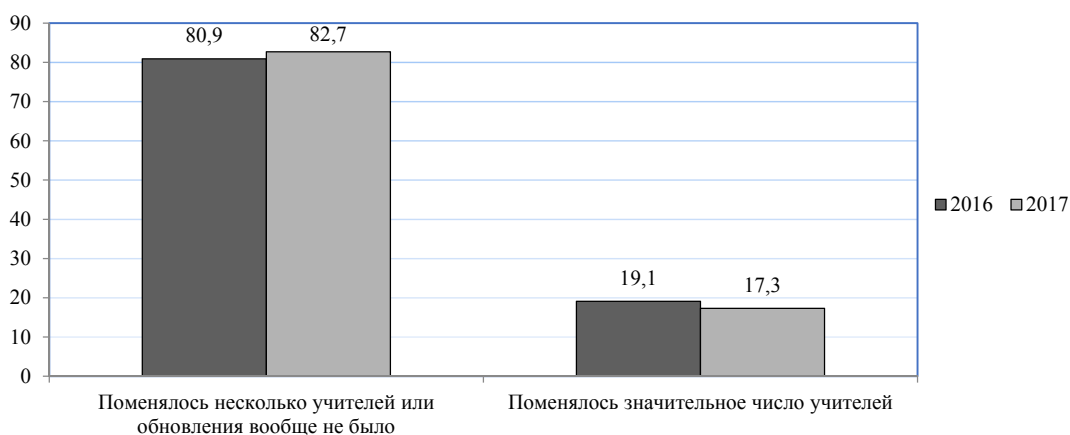


Рис. 28. Обновление кадрового состава учителей, %

При этом, как отмечают учителя, давно работающие в общеобразовательной организации, в школу молодежь привлекает в первую очередь не растущая заработная плата, а стабильность занятости в условиях экономической неопределенности и, что еще более важно, режим работы, т.е. возможность подработок (рис. 29).

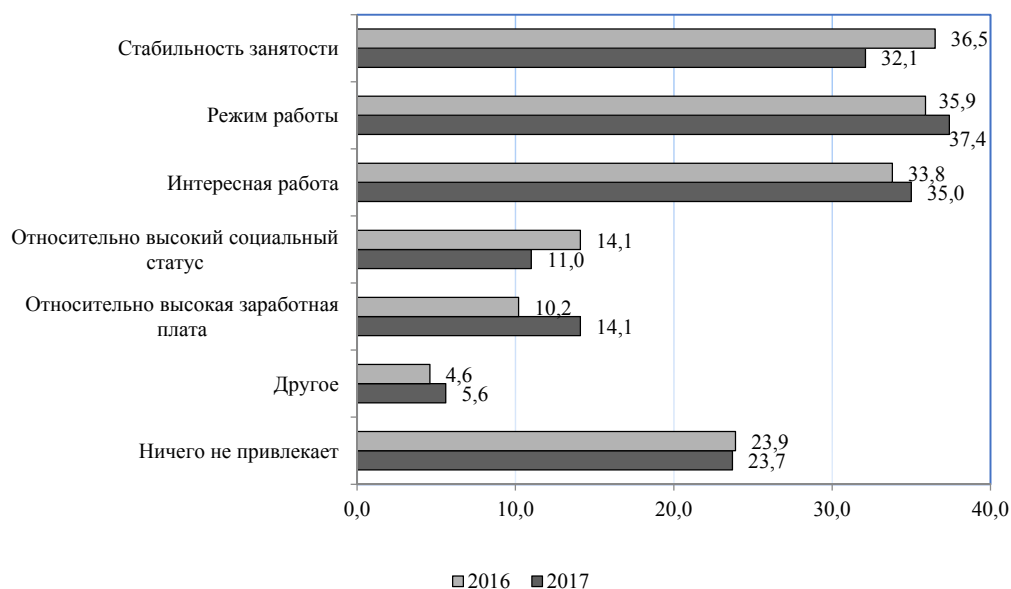


Рис. 29. Параметры привлекательности работы в школе для молодых учителей, % (допускалось несколько ответов)

Низкая доля молодых учителей в школе и – при неудовлетворенности заработной платой – снижающаяся мотивация учителей на продуктивную работу является выраженной проблемой развития общего образования в России.

В настоящее время учащиеся, как правило, лучше владеют современными ИТ-технологиями по сравнению с учителями и способны быстро (оперативнее учителей) искать необходимую информацию. По сути, многие школьники переходят на иной, нежели традиционный, формат обучения (и делают это самостоятельно). При этом традиционный процесс обучения все больше воспринимается учащимися основной школы и старшеклассниками как *оторванный от реальности*.

Не менее сложный вызов для школы – формирование в ней многонационального, многоконфессионального состава учащихся, рост численности среди обучающихся детей-мигрантов, плохо владеющих русским языком (даже на бытовом уровне).

В связи с этим необходимо отметить, что, хотя растет число школ, в которых идут инновационные изменения, возрастает и количество школ, находящихся в трудной ситуации.

5.5.3. Дополнительное образование детей

Включенность детей в дополнительное образование все больше воспринимается родителями и обществом как одно из важнейших условий получения современного (хорошего) образования (табл. 11).

Таблица 11

Мнение семей о факторах, влияющих на получение ребенком качественного школьного образования, %

Утверждения	Уровень согласия			
	полностью согласны	скорее, согласны	скорее, не согласны	совершенно не согласны
Чтобы получить хорошее образование, необходимо учиться в хорошей школе	49,0	37,3	10,2	3,6
Чтобы получить хорошее образование, необходимо посещать дополнительные занятия	36,9	44,8	15,8	2,6
Чтобы получить хорошее образование, необходимо заниматься самостоятельно	56,1	29,4	11,5	3,0

Источник: МЭШ.

Вместе с тем *разнообразные* дополнительные услуги предоставляются примерно 10% школ, что, по мнению родителей, снижает их доступность для большинства семей. Тем не менее почти 50% детей школьного возраста посещают занятия в детско-юношеских спортивных школах, музыкальных и художественных школах, домах творчества, различных кружках и т.п.

В настоящее время наибольшие трудности с получением детьми дополнительного образования испытывают жители малых и даже средних городов, а также сел. В селе в 2017 г. только 10,2% родителей указали, что их дети могли получить дополнительное образование в школе, в малом городе – чуть более 40%, в региональных и областных центрах – примерно 50%.

Во многом ориентация на дополнительные занятия детей связывается родителями с необходимостью успешного прохождения ОГЭ и ЕГЭ. Даже родители учащихся 1–4-х классов ориентируются на сдачу ОГЭ и ЕГЭ через 5–7 лет и в качестве одной из целей дополнительных занятий ставят подготовку к этим экзаменам. С переходом в 5–9-е классы подготовка к экзаменам становится все важнее, а в старшей школе эта задача занимает центральное место (рис. 30).

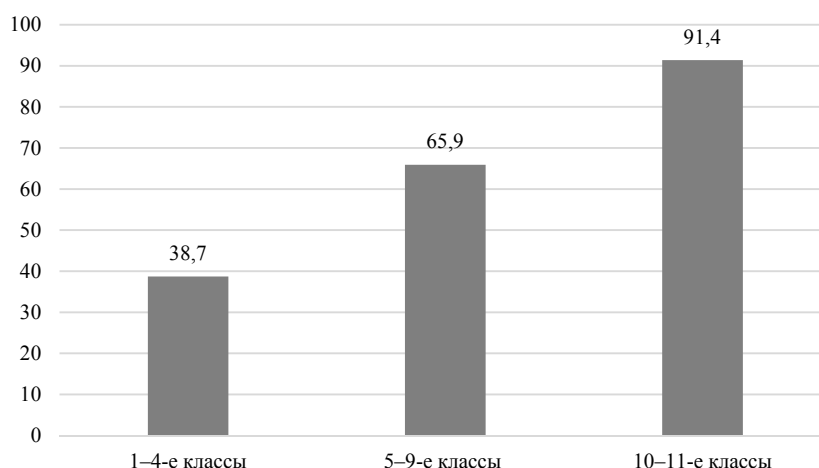


Рис. 30. Подготовка к успешному прохождению государственной итоговой аттестации как цель дополнительных занятий в зависимости от класса обучения ребенка, % от посещающих дополнительные занятия

Таким образом, уже в основной школе для 2/3 родителей задача подготовки к сдаче ОГЭ вытесняет задачу разностороннего развития детей, а в старшей школе данная цель становится доминирующей для более 90% семей, имеющих учащихся выпускных классов школы.

Несмотря на допущение Законом «Об образовании в Российской Федерации» сетевой формы реализации как основных, так и дополнительных образовательных программ, отсутствует реальный организационно-экономический механизм, который бы обеспечил данную возможность, в том числе зачет полученных в системе дополнительного образования детей знаний и навыков в рамках школьного учебного процесса. Договорная форма при организации сети позволяет решать только ограниченный круг задач, поскольку норматив подушевого финансирования в существующем виде не позволяет выделить затраты на осуществление конкретных видов образовательной деятельности при ее сетевой организации.

5.5.4. Среднее профессиональное образование

В последние годы – после перехода в 2009 г. ЕГЭ в штатный режим и с введением основного государственного экзамена (ОГЭ, или ГИА-9) как обязательного в 2014 г. (эксперимент проводился с 2004 г.) – более 40% выпускников 9-го класса стали уходить в систему среднего профессионального образования (СПО, готовит рабочие кадры и специалистов среднего звена). После сдачи ЕГЭ в систему СПО уходят еще примерно 15–17% выпускников 11-го класса. Таким образом, в организации среднего профессионального образования поступают в настоящее время 50–52% учащихся, которые в свое время пришли в 1-й класс.

В результате сформировался путь обхода ЕГЭ, поскольку выпускники организаций среднего профессионального образования имеют право без экзамена поступать в вузы на профильные направления подготовки/специальности. Однако, по данным выборочного обследования Росстата 2016 г., только 7% выпускников организаций СПО (специалисты среднего звена) поступали в последние годы в вузы сразу после получения среднего профессионального образования по сравнению с 35% еще 7–10 лет назад. Надо также учитывать, что отсев из системы СПО превышает 30%. Через некоторое время те, кто бросил учебу, частично возвращаются в учебные заведения (юноши – обычно после армии), но, как правило, на другие программы (профессии/специальности).

По данным опросов преподавателей системы СПО, проводимых в рамках Мониторинга экономики образования¹, доля преподавателей, использующих в учебном процессе лабораторное и учебно-производственное оборудование, не превышает 20%. При этом 13% руководителей организаций СПО отметили, что в их образовательных организациях нет лабораторного и учебно-производственного оборудования, а около 40% опрошенных считают имеющееся оборудование устаревшим (данная ситуация в основном наблюдается в региональных организациях). Оборудованием, соответствующим мировому уровню развития технологий в данной отрасли, оснащены организации среднего профессионального образования практически исключительно Москвы и Санкт-Петербурга.

¹ Мониторинг экономики образования проводится НИУ ВШЭ с 2002 г.

5.5.5. Высшее образование

В высшем образовании идет накопление проблем, связанных с:

– демографическим спадом, когда до 2024 г. численность студентов достаточно быстро снижается (рис. 31);

– нарастанием институциональных проблем и проблем, связанных с разбалансировкой в управлении и финансировании вузов (примером может служить ситуация с бюджетным финансированием отраслевых вузов, когда переход на принятую модель бюджетного финансирования по нормативным затратам в расчете на 1 студента привел к резкому сокращению объемов бюджетных средств, получаемых ведущими медицинскими, транспортными, аграрными вузами и вузами культуры, при этом проблема не решается уже в течение почти года);

– дефицитом бюджетного финансирования, обусловленным как сокращением расходов федерального бюджета на высшее образование, так и принятой моделью нормативного подушевого финансирования;

– старением материально-технической базы вузов;

– тяжелым финансовым положением вузов, которые не пользуются в настоящее время популярностью у молодежи, но крайне важны для долгосрочного экономического развития страны;

– наличием нескольких слабо согласованных между собой систем оценки деятельности вузов (мониторинг эффективности деятельности вузов, лицензирование и аккредитация вузов, конкурс по распределению контрольных цифр приема – бюджетных мест и бюджетного финансирования);

– старением профессорско-преподавательского состава (ППС) вузов, дифференциацией заработной платы преподавателей и ростом педагогической нагрузки;

– подготовкой по быстро устаревающим программам, несмотря на постоянное принятие новых федеральных государственных образовательных стандартов.

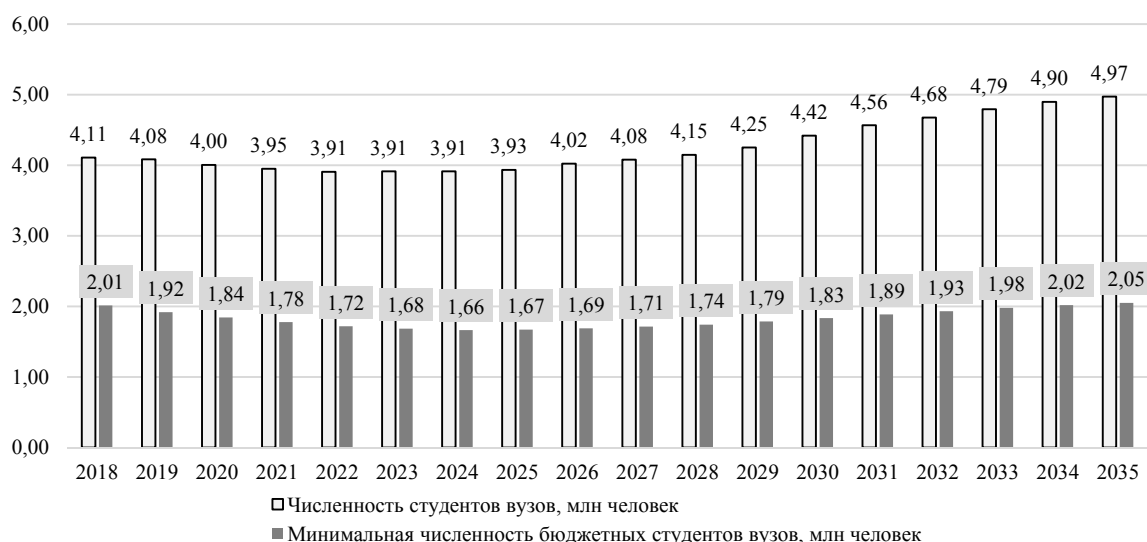


Рис. 31. Прогнозная численность студентов вузов и минимальная численность бюджетных студентов, млн человек (средний вариант прогноза)

При принятой модели нормативного подушевого финансирования в вузах социально-экономического и гуманитарного профилей (1-я группа направлений подготовки, не требующая лабораторного оборудования), например, Москвы расходы на заработную плату ППС в расчете на 1 учебную группу из 25 бюджетных студентов бакалавриата составили в 2016 г. 81,5% общего объема бюджетных средств, получаемых по подушевому нормативу на указанную группу. При том что по базовым нормативам на заработную плату должно расходоваться 54,6%. Таким образом, недофинансирование в вузах данного профиля составляет в настоящее время примерно треть в расчете на 1 учебную группу. В магистратуре/аспирантуре ситуация в целом лучше, как и в вузах, готовящих инженерно-технические кадры, особенно в тех, где подготовка требует сложного учебно-лабораторного оборудования. В целом уровень недофинансирования высшей школы остается высоким, хотя указанное недофинансирование сильно варьирует в зависимости от профиля вуза и региона расположения.

При поставленной в майском Указе Президента России № 597 задаче доведения к 2018 г. средней заработной платы ППС вузов до 200% от средней по соответствующему региону *фактическая заработная плата* преподавателей, по данным Мониторинга экономики образования, в 2017 г. составила 30–38 тыс. руб., т.е. равнялась или была ниже средней по экономике страны. В то же время, по данным Росстата, за январь – сентябрь 2017 г. средняя заработная плата ППС вузов в среднем по Российской Федерации составила 57 283 руб., превысив среднюю заработную плату по стране в 1,7 раза¹.

5.5.6. Дополнительное профессиональное образование

В 2016 г. Россия являлась страной с наибольшей долей взрослого населения (в возрасте 25–64 лет) с третичным образованием среди всех стран ОЭСР и стран-партнеров, по которым имеются данные, – почти 58,8% против 32% в среднем по странам ОЭСР и 27% в среднем по странам «большой двадцатки». Более того, 94% россиян имеют образование не ниже полного среднего, что существенно выше среднего показателя для стран ОЭСР (75%)². При этом в России значительно ниже по сравнению со странами ОЭСР охват населения дополнительным профессиональным и дополнительным социальным³ образованием⁴.

Как правило, переход к новым технологиям требует повышения квалификации или переподготовки работников. Если обучение не осуществляется – а, по исследованиям РАНХиГС, в 2016 г. только 9,5% работников, имеющих профессиональное образование, повышали квалификацию, – то внедрение нового оборудования, а следовательно, и новой продукции (или той же продукции более высокого качества), как можно предположить, на российских предприятиях не происходит или происходит в небольших объемах. Соответственно, малый охват дополнительным профессиональным образованием работающего населения (по данным Росстата, 13,8% в 2013 г.⁵) косвенно свидетельствует о

¹ См.: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/

² Education at a Glance. OECD, 2016.

³ Образование мигрантов и пенсионеров.

⁴ Стоит заметить, что в России, в отличие от большинства стран ОЭСР, охватом считается только вовлеченность в формальные программы повышения квалификации, а за рубежом это и посещение конференций, и участие в семинарах и методобъединениях и т.д.

⁵ В 2016 г. Росстат показал охват работающего населения программами дополнительного профессионального образования (ДПО) в 20,1%, что вызывает определенные сомнения.

низком уровне внедрения инноваций в российскую экономику¹. Большинство работников, по данным социологических исследований, отмечают, что работодатель либо не заинтересован в повышении квалификации работников, либо не имеет на это необходимых средств, или же у работников нет на это времени.

В настоящее время высокий охват программами ДПО в основном характерен для нефтегазового сектора, атомной промышленности, ряда отраслей транспорта и связи, сферы ИКТ. В последние годы заметный рост охвата происходит в отраслях социальной сферы (но он во многих случаях достаточно формальный).

5.5.7. Бюджетное финансирование образования

В последние годы наблюдается постепенное снижение доли расходов на образование в ВВП (рис. 32).

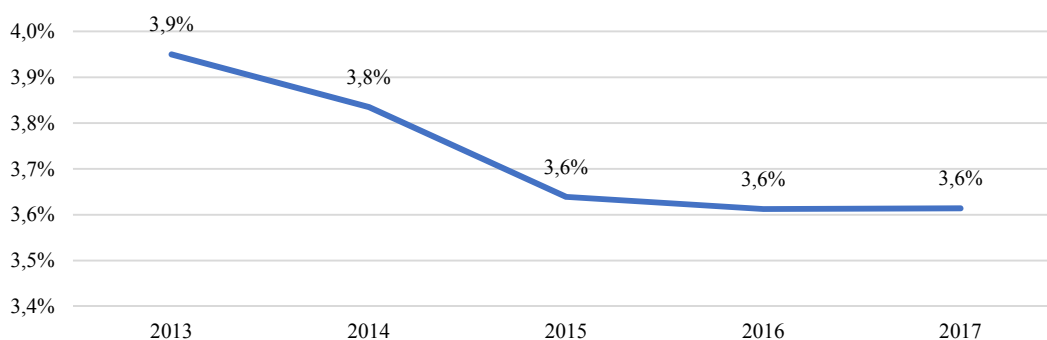


Рис. 32. Удельный вес расходов на образование в ВВП в 2013–2017 гг.

В наиболее тяжелом положении оказалась система СПО, где при стабилизации бюджетного финансирования начался быстрый рост контингентов (при этом СПО – уровень образования с низкой долей внебюджетных средств). В результате бюджетные расходы в расчете на 1 бюджетного студента (подготовка специалистов среднего звена) на данном уровне образования заметно снизились с 2014 г. (рис. 33).

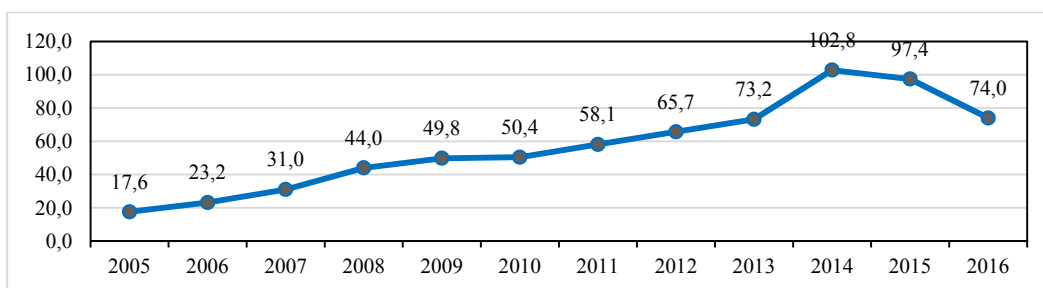


Рис. 33. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации в расчете на 1 студента, обучающегося по программам подготовки специалистов среднего звена, тыс. руб.

¹ В 2015 г. только 9,3% организаций в России занимались инновационной деятельностью. См.: Инновационная деятельность в Российской Федерации. Инф.-стат. мат. М.: ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ, 2016.

С 2013 г. доля бюджетных расходов на общее образование в российском ВВП снизилась на 0,7 п.п. и составила в 2017 г. всего 1,75% ВВП. В силу того что в последние годы численность школьников стала расти, это очень тревожный сигнал, тем более что, как было показано выше, постепенно возрастает недовольство родителей в данной сфере. Вместе с тем запас прочности на этом уровне образования достаточно большой – более 84% родителей считают, что школа справляется со своими функциями.

В дошкольном образовании доля бюджетных расходов в ВВП в 2013–2017 гг. колебалась вокруг 0,8% ВВП. Однако если расширять ясельный сегмент, то указанная доля должна расти, иначе ситуация в дошкольных образовательных организациях для детей 3–7 лет начнет ухудшаться, поскольку увеличивается как охват детей дошкольным образованием, так и численность детей данной возрастной когорты. Будет увеличиваться переполненность групп и, соответственно, начнут ухудшаться условия предоставления образовательной услуги. Кроме того, повысится заболеваемость детей в группах, что приведет к негативным социальным и экономическим последствиям.

В высшем образовании доля бюджетных расходов в ВВП снизилась с 0,7 до 0,56%. Несмотря на то что бюджетный контингент студентов в последние годы сокращался, это падение было не столь резким по сравнению со снижением общей численности студентов вузов. Тем не менее именно сокращение числа бюджетных мест позволило сохранять бюджетные расходы в расчете на 1 бюджетного студента в номинальном выражении на достаточно стабильном уровне (рис. 34). При этом в реальном выражении ситуация ухудшалась, несмотря на замедление инфляции.

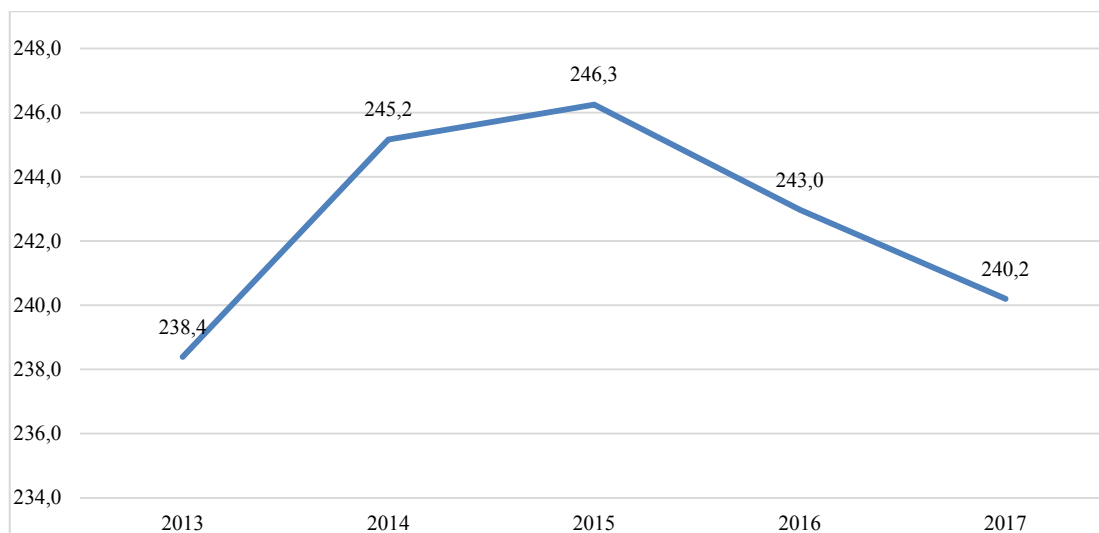


Рис. 34. Бюджетные расходы в расчете на 1 бюджетного студента вуза, тыс. руб.

* * *

В целом в 2017 г. состояние системы образования оставалось достаточно стабильным, хотя ее ресурсная база сжималась. Появились первые признаки недовольства со стороны родителей в системе школьного образования, которые отмечали ухудшение условий

предоставления образовательных услуг и нехватку учителей. В дошкольном образовании растут очереди в ясли и в ряде регионов – переполненность групп в детских садах. Среднее профессиональное образование испытывает двойное давление: с одной стороны, растет контингент, который на 93% является бюджетным, а с другой – сокращается бюджетное финансирование. В результате СПО готовит кадры на работу с устаревшими технологиями, поэтому выпускники данной системы массово не работают по полученной специальности. Сложившаяся ситуация резко контрастирует с утверждением, что российской экономике нужны работники со средним профессиональным образованием.

В высшем образовании бюджетное недофинансирование составляет примерно треть. Это приводит к тому, что решение задачи повышения международной конкурентоспособности российских университетов во многом осуществляется за счет ухудшения положения тех высших учебных заведений, которые не входят в число ведущих вузов страны. В долгосрочной перспективе такая ситуация приведет к падению общего уровня высшего образования в России.

5.6. Жилищный рынок городов России в 2017 г.¹

Реальное развитие российской экономики в 2017 г. лишь отчасти совпало с теми ожиданиями, которые сформировались в экспертном сообществе в конце 2016 г. Прежде всего, в прошедшем году не произошло устойчивого восстановления макроэкономической динамики. Хотя по итогам года в целом рост ВВП составил 1,5%, сохранялась значительная волатильность внутригодовой экономической динамики. Однако профессиональные участники рынка недвижимости, как и российский бизнес в целом, в большей степени ориентируются не на размер ВВП или промышленного выпуска, а на валютный курс, изменение зарплат, потребительский спрос, которые дают лучшее представление о рисках, тогда как динамика ВВП выступает в роли фонового показателя.

Гораздо более существенным фактором для рынка недвижимости является динамика номинальных и реальных располагаемых доходов населения. По данным Росстата, реальные располагаемые доходы населения в годовом выражении падали последние 4 года (за исключением января 2017 г., когда произошла выплата единовременного пособия пенсионерам). При этом глубина снижения в 2017 г. (1,7%) оказалась в несколько раз меньшей, чем в 2016 г. (5,8%). С мая 2017 г. тенденция замедления падения по сравнению с 2015–2016 гг. стала явной, что стало благоприятным макроэкономическим сигналом для рынка недвижимости, хотя и пока весьма слабым.

Потребительская инфляция в России, уменьшившись более чем вдвое по сравнению с 2016 г., достигла исторического минимума с начала рыночных реформ. Более благоприятная по сравнению с 2016 г. внешняя конъюнктура (рост экспортных цен на нефть) позволила снизить ключевую ставку Центробанка, которая в течение 2017 г. уменьшалась 6 раз и достигла уровня 7,75% годовых, вследствие чего произошло падение ставок по кредитам в банках. Объем ипотечного жилищного кредитования в 2017 г. вырос более чем на 37% – до 2021,4 млрд руб., превзойдя прежний рекордный показатель 2014 г. (1753 млрд руб.)². Средневзвешенная ставка по ипотечным кредитам, выданным с начала года, составила 10,64% (в 2016 г. – 12,48%).

¹ Авторы раздела: Г. Мальгинов, Институт Гайдара, РАНХиГС; С. Стерник, Финансовый университет при Правительстве РФ, ООО "Стерникс-Консалтинг".

² Общая сумма жилищных кредитов несколько превышает указанную величину ипотеки в рублях, но на нее приходится более 99% всего объема жилищного кредитования.

Последовавший за снижением инфляции, ключевой ставки ЦБ и ставки ипотеки рекордный рост объемов и доли ипотечных кредитов в общем объеме финансирования покупок происходил при том, что душевые доходы населения продолжали снижаться. Отсюда закономерно стали наблюдаться повсеместное прекращение снижения цен и переход к стагнации (к стабилизации на нижнем уровне цикла).

5.6.1. Динамика цен на жилую недвижимость

Основные показатели динамики цен на вторичном рынке жилья городов России приведены в *табл. 12*¹.

В исследованную выборку входят 27 городов и один регион (Московская область, по которой приводятся усредненные по городам данные), в том числе 21 город, являющийся центром субъекта РФ, с совокупной численностью населения более 43 млн чел.²

Если использовать этот показатель в качестве критерия, то в выборке представлены:

- Москва (около 12,4 млн чел.);
- Подмосковье (с суммарным городским населением около 6,1 млн чел.) и Санкт-Петербург (около 5,3 млн чел.) (в совокупности – около 11,35 млн чел.);
- 10 городов с населением более 1 млн чел. (помимо двух столиц) (Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Челябинск, Омск, Самара, Красноярск, Пермь, Воронеж) (в совокупности – более 12,25 млн чел.);
- 9 городов с населением от 500 тыс. до 1 млн чел. (Тюмень, Тольятти, Барнаул, Ульяновск, Иркутск, Ярославль, Владивосток, Кемерово, Рязань) (в совокупности – около 5,650 млн чел.);
- 3 города с населением от 200 до 500 тыс. чел. (Ставрополь, Сургут, Шахты) (в совокупности – более 1,0 млн чел.);
- 3 города с населением менее 200 тыс. чел. (Сызрань, Первоуральск, Тобольск) (в совокупности – около 0,4 млн чел.).

В Москве на вторичном рынке после взлета цен в конце 2014 г. их повышение продолжалось до марта 2015 г. Затем они стали снижаться и стабилизировались с июня 2016 г. Если исходить из цен за декабрь, то снижение в 2016 г. составило 3%. В 2017 г. цены были практически стабильны, а их величина в декабре (210,2 тыс. руб./кв. м) оказалась ниже уровня конца 2016 г. всего на 0,8%. По сравнению с декабрем 2015 г. они упали на 3,8%, а с мартом 2015 г. (предкризисный максимум) – на 14%.

¹ Источниками данных по вторичному рынку являются компании, указанные в «Публичном графике динамики цен на вторичном рынке городов России» (URL: <http://realtymarket.ru/Publi-nii-grafik-cen-vtori-noi-ndvijimosti-gorodo/>), по первичному – приведенные в источниках к *табл. 2*.

Обработка и интерпретация данных осуществляются в соответствии с положениями работы: *Стерник Г.М., Стерник С.Г.* Анализ рынка недвижимости для профессионалов: монография. М.: Экономика, 2009.

² По сравнению с выборкой, которая использовалась для анализа ценовой ситуации на вторичном рынке в предыдущем годовом обзоре (см.: *Мальгинов Г., Стерник Г., Стерник С.* Динамика цен на жилую недвижимость // Российская экономика в 2016 году. Тенденции и перспективы. Вып. 38. М.: ИЭП, 2017. С. 316–320) в ней отсутствуют Киров, Владимир и Смоленск.

Таблица 12

Цены на вторичном рынке жилья в городах России в 2015–2017 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2016 к декабрю 2015		Индекс цен в декабре 2017 к декабрю 2016	
				номинальный	реальный (IGS ¹)	номинальный	реальный (IGS)
	декабрь 2015	декабрь 2016	декабрь 2017				
Москва	218,5	212,0	210,2	0,970	0,920	0,992	0,968
Санкт-Петербург	103,0	106,0	107,4	1,029	0,976	1,013	0,988
Владивосток	96,8	93,8	95,9	0,969	0,919	1,022	0,997
Московская область	90,9	81,9	81,0	0,900	0,855	0,989	0,965
Сургут (Тюменская область)	71,3	69,0	69,8	0,968	0,918	1,012	0,987
Екатеринбург	70,7	68,1	67,3	0,963	0,914	0,988	0,964
Нижний Новгород	68,4	64,9	62,3	0,949	0,900	0,960	0,937
Казань	65,3	68,4	68,9	1,047	0,994	1,007	0,982
Самара	62,6	62,1	59,6	0,992	0,941	0,960	0,937
Новосибирск	60,4	58,4	58,5	0,967	0,917	1,002	0,978
Тюмень	58,9	59,3	59,3	1,007	0,955	1,000	0,976
Иркутск	57,9	52,0	56,4	0,898	0,852	1,085	1,059
Красноярск	54,8	51,3	52,6	0,936	0,888	1,025	1,000
Ярославль	53,6	51,3	48,6	0,957	0,908	0,947	0,924
Пермь	52,7	49,8	49,3	0,945	0,897	0,990	0,966
Кемерово	49,1	45,7	44,3	0,931	0,883	0,969	0,946
Омск	46,7	44,3	43,2	0,949	0,900	0,975	0,951
Барнаул	46,5	44,0	44,0	0,946	0,898	1,000	0,976
Воронеж	45,8	44,4	43,6	0,969	0,920	0,982	0,958
Рязань	45,8	44,2	43,7	0,965	0,916	0,989	0,965
Тольятти (Самарская область)	44,8	41,2	39,3	0,920	0,873	0,954	0,931
Тобольск (Тюменская область)	44,3	42,6	49,3	0,962	0,912	1,157	1,129
Сызрань (Самарская область)	42,4	39,0	36,7	0,920	0,873	0,941	0,918
Челябинск	41,6	42,7	43,2	1,026	0,974	1,012	0,987
Ульяновск	41,2	39,6	38,7	0,961	0,912	0,977	0,953
Первоуральск (Свердловская область)	38,6	36,8	36,1	0,953	0,904	0,981	0,957
Ставрополь	37,6	38,9	39,5	1,035	0,982	1,015	0,990
Шахты (Ростовская область)	34,8	34,6	33,8	0,994	0,943	0,977	0,953

При этом по городу в прежних границах (в «старой» Москве) после затяжного снижения цены с весны 2017 г. стали немного повышаться и, показав небольшое снижение в последние месяцы года, составили в декабре 212,6 тыс. руб./кв. м – примерно соответствовали уровню конца 2016 г. В Новой Москве цены на протяжении большей части года снижались, но в IV квартале стабилизировались, составив в декабре 109,2 тыс. руб./кв. м.

Опережающий индикатор цен, отражающий ценовые ожидания продавцов (средняя удельная цена нового (вновь поступившего) предложения) на вторичном рынке Москвы в целом, как и по городу в прежних границах, осенью 2015 г. – весной 2016 г. был ниже цены общего предложения, затем к ноябрю 2016 г. цены приблизительно сравнялись. С декабря 2016 г. по март 2017 г. средняя удельная цена нового (вновь поступившего) предложения превышала общую цену, а с апреля по декабрь вновь оказалась ниже цен общего предложения. При этом в первом периоде цены на вторичном рынке снижались,

¹ Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: $IGS = I_{цр}/I_{пр}$, где $I_{цр}$ – индекс цены на жилье в рублях, $I_{пр}$ – индекс потребительских цен.

во втором – были сравнительно стабильны, в третьем – повышались, в четвертом – наметилась тенденция к общему снижению цен. Динамика цен общего и нового предложения на вторичном рынке Новой Москвы и Московской области показывает аналогичные закономерности. В мае – июне 2017 г. цены общего предложения и нового предложения и в Новой Москве, и в Подмоскowie сравнялись, что предвещает стабильность цен в дальнейшем.

В Московской области на вторичном рынке после длительного снижения цены стабилизировались и составили в декабре 2017 г. 81,0 тыс. руб./кв. м. За год они снизились на 1,1%, а по сравнению с декабрем 2015 г. – на 11%.

В Санкт-Петербурге цены на жилую недвижимость на вторичном рынке, напротив, даже начали расти, достигнув в декабре 2017 г. 107,4 тыс. руб./кв. м. Увеличение за год исходя из декабрьских показателей составило 1,3%.

В других городах на вторичном рынке цены в 2015–2016 гг. и до середины 2017 г. в основном снижались. Во 2-м полугодии 2017 г. в основном наметилась стабилизация, а в ряде городов началось повышение цен.

По итогам года в целом повышение цен наблюдалось в Тобольске (на 15,7%), в Иркутске (на 8,5%), в Красноярске (на 2,5%), во Владивостоке (на 2,2%), в Ставрополе (на 1,5%), в Челябинске и Сургуте (на 1,2%). В Казани, Новосибирске, Тюмени, Перми, Барнауле, как и в столице, изменение цен находилось в интервале +/-1%. В то же время примерно в половине выборки было отмечено снижение цен. На 4–6% они упали в Нижнем Новгороде, Самаре, Тольятти, Ярославле и Сызрани, на 1–3% – в Подмоскowie, Рязани, Екатеринбурге, Воронеже, Первоуральске, Ульяновске, Шахта, Омске и Кемерове.

При этом почти во всех городах произошло падение реальной (с исключенной инфляцией на потребительском рынке) стоимости жилья (индекс IGS). Исключение составили Тобольск (прирост на 12,9%), Иркутск (прирост на 5,9%) и Красноярск, где реальная стоимость жилья осталась на уровне конца 2016 г. Среди прочих городов можно выделить Кемерово, Нижний Новгород, Самару, Ярославль, Тольятти и Сызрань, где она упала более чем на 5–7%. При этом практически повсеместно (кроме Казани и Самары) падение реальной стоимости жилья оказалось меньшим по сравнению с 2016 г.

Данные о ценах на первичном рынке имеются по 12 городам и Московской области (табл. 13).

В Москве на первичном рынке жилья после взлета цен предложения в конце 2014 г. в самом начале следующего года еще продолжался их рост как реакция населения на девальвацию рубля. Далее начался длительный период преимущественного снижения цен. В 2017 г. они незначительно колебались, составив в декабре 179,9 тыс. руб./кв. м, что в отличие от вторичного рынка несколько выше (на 1,8%) уровня декабря 2016 г. По сравнению же с декабрем 2015 г. цены упали на 1,5%, а с январем 2015 г. (предкризисный максимум) – на 17,1%.

При этом по городу в прежних границах (в «старой» Москве) цены на протяжении большей части года снижались, но в ходе произошедшего в течение последних месяцев 2017 г. повышения до 196,2 тыс. руб./кв. м в декабре практически вернулись к уровню конца 2016 г. В Новой Москве после незначительного снижения до конца весны цены стабилизировались с августа – сентября и составили в декабре на первичном рынке 98,4 тыс. руб./кв. м.

Таблица 13

Цены на первичном рынке жилья в городах России в 2015–2017 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2016 к декабрю 2015		Индекс цен в декабре 2017 к декабрю 2016	
				номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
	декабрь 2015	декабрь 2016	декабрь 2017				
Москва	182,6	176,7	179,9	0,968	0,918	1,018	0,993
Санкт-Петербург	100,4	101,7	100,6	1,013	0,961	0,989	0,965
Московская область	80,3	81,9	85,1	1,020	0,968	1,039	1,014
Казань	62,9	66,7	69,1	1,060	1,006	1,036	1,011
Новосибирск	60,4	58,8	59,9	0,974	0,924	1,019	0,994
Сургут (Тюменская область)	60,2	61,0	63,2	1,013	0,961	1,036	1,011
Тюмень	55,1	53,4	56,6	0,969	0,919	1,060	1,034
Самара	54,2	53,3	46,3	0,983	0,933	0,869	0,847
Ярославль	52,9	49,8	50,6	0,941	0,893	1,016	0,991
Ростов-на-Дону	50,6	51,3	52,0	1,014	0,962	1,014	0,989
Тобольск (Тюменская область)	46,0	46,3	49,3	1,007	0,955	1,065	1,039
Кемерово	42,0	40,7	39,6	0,969	0,919	0,973	0,949
Ставрополь	34,8	35,9	36,3	1,032	0,979	1,011	0,986

Источники: Москва и Московская область – Комитет МАР по аналитике и консалтингу (по данным ГК «МИЭЛЬ», «МИЭЛЬ-Новостройки», ООО «Стерникс Консалтинг»); Санкт-Петербург – ГК «Бюллетень недвижимости», Казань – www.tatre.ru, Новосибирск – RID Analytics; Сургут, Тобольск – ФРК «Этажи»; Тюмень – UPConsAllt, ФРК «Этажи»; Самара – СОФЖИ; Ярославль – ООО «Метро-Оценка»; Ростов-на-Дону – «ЕМТ Консалтинг»; Кемерово – ООО «Сибград-девелопмент»; Ставрополь – ООО «Центр Илекта».

В Московской области цены на первичном рынке после небольшого повышения в мае 2016 г. сблизались по уровню с ценами на вторичном рынке и продолжили снижение, с осени 2016 г. наблюдалась стабилизация. С марта 2017 г. наметился небольшой рост, в результате чего цены первичного рынка стали опережать цены вторичного, а их уровень в декабре 2017 г. (85,1 тыс. руб./кв. м) превысил показатель годичной давности на 3,9%.

Помимо столичного региона, рост цен на первичном рынке имел место в большинстве городов. Его значения в Казани и Сургуте (3,6%) оказались близки к росту в Подмосковье, а в Новосибирске (1,9%) – к росту в Москве. В Ярославле, Ростове-на-Дону и Ставрополе он составил от 1,1 до 1,6%. Лидерами же стали Тобольск и Тюмень (6–6,5%). На другом полюсе оказались Самара, где цены за год снизились на 13,1%, Кемерово и Санкт-Петербург, где величина падения была гораздо скромнее – 2,7 и 1,1% соответственно.

Показатели реальной стоимости жилья (индекс IGS) по сравнению с 2016 г. выросли в Тобольске и Тюмени (на 3–4%), в Казани, Подмосковье и Сургуте (на 1–1,5%). В большинстве же рассматриваемых городов они упали, но почти везде величина сокращения оказалась меньше, нежели годом ранее. Исключение составила Самара, где реальная стоимость жилья в 2017 г. снизилась более чем на 15%.

Таким образом, если в 2016 г. цены предложения на вторичном и первичном рынках жилой недвижимости городов России в основном продолжали снижаться, то в 2017 г. наметилась тенденция к их стабилизации, а в некоторых городах – к повышению.

5.6.2. Рынок жилья столичного региона: динамика цена и активность на рынке

Поскольку ценовая ситуация на рынке определяется соотношением спроса и предложения, необходим анализ динамики обоих этих факторов.

Снижение спроса и поглощения жилья в 2015 г. привело к росту объема «зависшего» в прайсах предложения в столичном регионе (рис. 35 и 36).

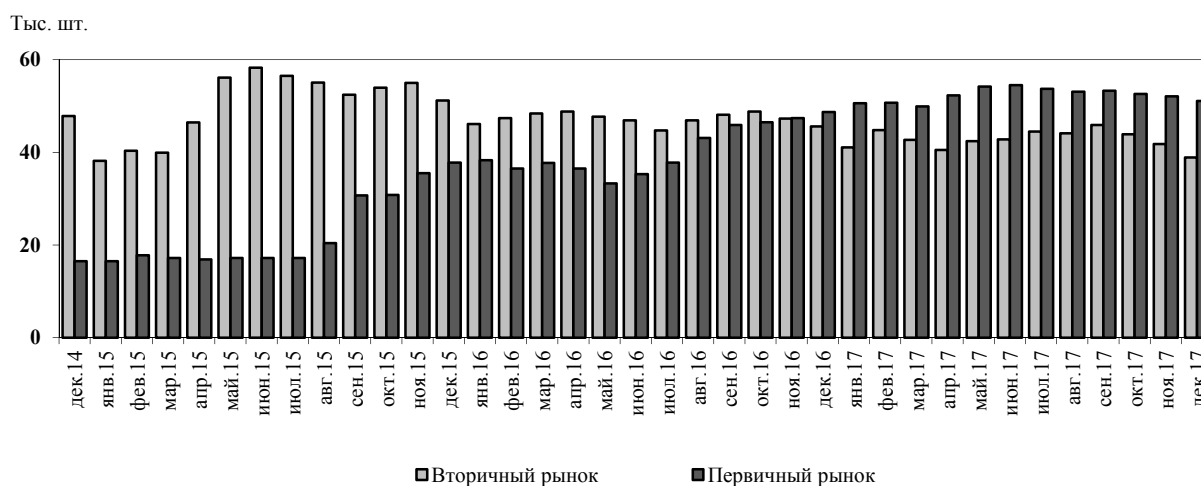


Рис. 35. Объем предложения квартир на рынке жилья Москвы в 2015–2017 гг.

Источник: ГК «МИЭЛЬ», «МИЭЛЬ-Новостройки».

Во вторичном сегменте жилищного рынка Москвы рост предложения начался в апреле – мае и продолжался до конца 2015 г. (с 38–40 до 51–58 тыс. квартир в месяц). В 2016 г. объем предложения несколько снизился, будучи сопоставимым в отдельные периоды (начало и конец года, а также летние месяцы) с уровнем апреля 2015 г. «Зависание» предложений вследствие снижения темпов поглощения вместе с уменьшившимся спросом привело к снижению цен на рынке, а в 2016 г. сокращение объема предложения вследствие роста поглощения способствовало стабилизации ценового тренда.

В I квартале 2017 г. среднемесечный объем предложения (около 43 тыс. квартир) упал ниже уровня апреля 2015 г. Еще меньшим он оказался в апреле (40,5 тыс.). Низкий спрос обусловил снятие многих квартир с продажи. Затем к концу II квартала произошел возврат к показателям начала года (май – 42,4 тыс., июнь – 42,8 тыс.). В III квартале объем предложения вырос до несколько больших величин (июль – 44,5 тыс., август – 44,1 тыс., сентябрь – 45,9 тыс. квартир). Однако в дальнейшем эта тенденция не получила развития, и в IV квартале 2017 г. объем предложения последовательно снижался (октябрь – 43,9 тыс., ноябрь – 41,8 тыс., декабрь – 38,9 тыс. квартир).

Такое снижение свидетельствует об ожиданиях продавцов существенного роста цен в неизвестном будущем, т.е. в настоящее время владельцы считают свои квартиры недооцененными рынком. Это ожидание основано исключительно на недавних исторических данных и не учитывает возможности длительной стагнации рынка и даже «тектонического» сдвига уровня рыночных цен вниз навсегда – как результата изменений в структуре экономики в целом, при котором квадратный метр жилья вслед за баррелем нефти перестает быть сверхприбыльным спекулятивным инструментом.

На первичном рынке Москвы продолжающееся увеличение объема предложения произошло с августа 2015 г. (с 17–18 тыс. до 30–38 тыс. квартир в месяц), во 2-м полугодии 2016 г. оно выросло до 43–47 тыс., а в декабре – до 48,7 тыс.

Первую половину 2017 г. объем предложения продолжал расти. Если в I квартале 2017 г. среднемесячная величина составила 50,4 тыс. квартир, то в июне она достигла 54,5 тыс. Это произошло за счет выхода на рынок новых очередей (корпусов) в проектах, начатых в благополучные годы, несмотря на снижение количества вновь начатых проектов и рост объемов поглощения. Однако затем началось плавное снижение, что связано с увеличением поглощения в конце года. Объемы предложения в IV квартале 2017 г. (октябрь – 52,6 тыс., ноябрь – 52,1 тыс., декабрь – 51,1 тыс. квартир) оказались ниже среднемесячной величины III квартала (более 53 тыс.), но тем не менее заметно превышали показатель 2016 г.

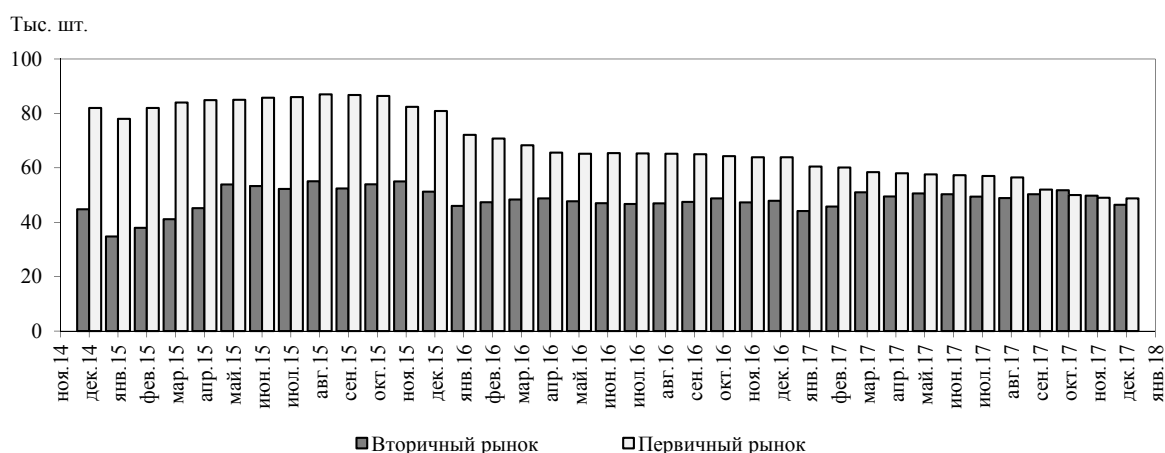


Рис. 36. Объем предложения квартир на рынке жилья Московской области в 2015–2017 гг.

Источник: ГК «МИЭЛЬ», «МИЭЛЬ-Новостройки».

В Московской области на вторичном рынке объем предложения повышался с 34,8 тыс. квартир в январе 2015 г. до 53–54 тыс. в мае – июне и до конца года оставался на уровне 51–55 тыс. в месяц. В 2016 г. произошло снижение этого показателя до 46–49 тыс. квартир. В январе – феврале 2017 г. объем предложения упал до 44–45 тыс. квартир, но затем стал расти, достигнув 50,6 тыс. в мае, и после небольшого летнего спада в октябре составил 51,8 тыс. квартир. В последние месяцы 2017 г. объем предложения снизился до 46,4 тыс. в декабре, несколько превышая уровень начала года.

На первичном рынке Подмосковья увеличение объема предложения происходило плавно в течение большей части 2015 г. (с 78 тыс. до примерно 87 тыс. квартир в августе – сентябре), затем началось снижение (до 63,9 тыс. в декабре 2016 г.). В 2017 г. спад объема предложения продолжился и в декабре объем составил 48,8 тыс. квартир. Такая динамика обусловлена постепенным уменьшением объемов нового строительства при чуть снижающемся объеме поглощения.

Таким образом, объем предложения квартир в столичном регионе в 2015–2016 гг. существенно вырос, что при снизившемся спросе создало предпосылки для снижения цен на жилищном рынке. В последние месяцы 2017 г. на первичном рынке Москвы объем

предложения начал падать. В Московской области объем предложения на первичном рынке снижался в течение минувшего года в связи с сокращением объемов нового строительства. На вторичном рынке Москвы и Подмосковья ежемесячный объем предложения в конце года также начал снижаться в условиях ожидания продавцами начала нового роста цен.

После анализа предложения перейдем к динамике объемов поглощения жилья и ипотеки, которые являются основными количественными индикаторами состояния и тенденций жилищного рынка со стороны спроса.

На первичном рынке строительства и продажи жилья в институциональных условиях 2017 г. главным показателем поглощения оставалось количество зарегистрированных договоров участия в долевом строительстве (ДДУ), которое по России в целом составило 699,5 тыс. ед., т.е. осталось примерно на уровне предшествующего года¹.

При этом годовой объем ипотечного кредитования для долевого строительства, по данным Банка России, составил 661,2 млрд руб., что на 15,9% больше аналогичного показателя 2016 г. (570,7 млрд руб.), а месячный объем выданной в этих целях ипотеки в декабре 2017 г. (85,0 млрд руб.) увеличился на 18,4% по сравнению с декабрем 2016 г. (71,8 млрд руб.) и превзошел ранее установленную в феврале 2016 г. рекордную величину (74,8 млрд руб.) на 13,6%. При этом необходимо отметить, что, несмотря на существенный рост, удельный вес ипотечных кредитов для долевого строительства в общем объеме ипотечного кредитования составил в 2017 г. около 1/3, вернувшись к уровню 2015 г. (2016 г. – около 39%).

В ТОП-10 регионов по количеству зарегистрированных ДДУ по итогам 2017 г. вошли Московская область, Москва, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Ленинградская, Новосибирская, Ростовская области, Республика Башкортостан, Республика Татарстан и Красноярский край. На них пришлось около 59% общего количества договоров. По сравнению с 2016 г. оно увеличилось в 7 регионах, а уменьшилось – в 3 (Краснодарский край, Ленинградская и Новосибирская области). Наилучшую динамику изменения количества ДДУ по отношению к аналогичному периоду прошлого года (с учетом договоров на квартиры и на нежилые помещения в многоквартирных домах) демонстрирует г. Москва, где, по данным Росреестра, за 12 месяцев 2017 г. число договоров увеличилось на 45,9%, тогда как в Подмосковье, являвшемся бесспорным лидером по их абсолютному количеству, прирост (2,7%) оказался наименьшим среди данной группы регионов.

Рассмотрим динамику сделок на жилищном рынке столичного региона подробнее.

После падения объемов регистрации ДДУ в 2015 г. уже с I квартала 2016 г. возобновился рост объемов поглощения: резко упавшие цены на первичном рынке Москвы и начало макроэкономической стабилизации привели к возвращению отложенного спроса, в том числе за счет перетока покупателей из области (рис. 37).

В I и II кварталах 2017 г. при росте цен на нефть, укреплении рубля, снижении инфляции, уменьшении темпов падения доходов продолжался рост регистрации сделок на первичном рынке – до 10,5 и 13,4 тыс. договоров соответственно, что больше, чем в том же периоде предшествующего года, на 58 и 73,0%. В III квартале (12,8 тыс. ДДУ) и IV квартале (17,6 тыс. ДДУ) темпы прироста на 39,5 и 45,2% по сравнению с аналогичными периодами предыдущего года соответственно заметно снизились. В целом в 2017 г. в Москве зарегистрировано 54 207 договоров участия в долевом строительстве жилья, что

¹ Указанные величины включают договора не только на квартиры, но и на нежилые помещения в многоквартирных домах.

означает прирост более чем в 1,5 раза по сравнению с 2016 г. (35 621 ДДУ). В месячном выражении явно выделяется скачкообразный рост в марте, сменившийся небольшим проседанием динамики, а после возобновления с конца лета повышательного тренда количество зарегистрированных ДДУ лишь в последние два месяца превзошло величину мартовского пика. В декабре 2017 г. Росреестр по Москве зарегистрировал 6689 договоров участия в долевом строительстве жилья, что на 37,7% больше, чем в декабре 2016 г.

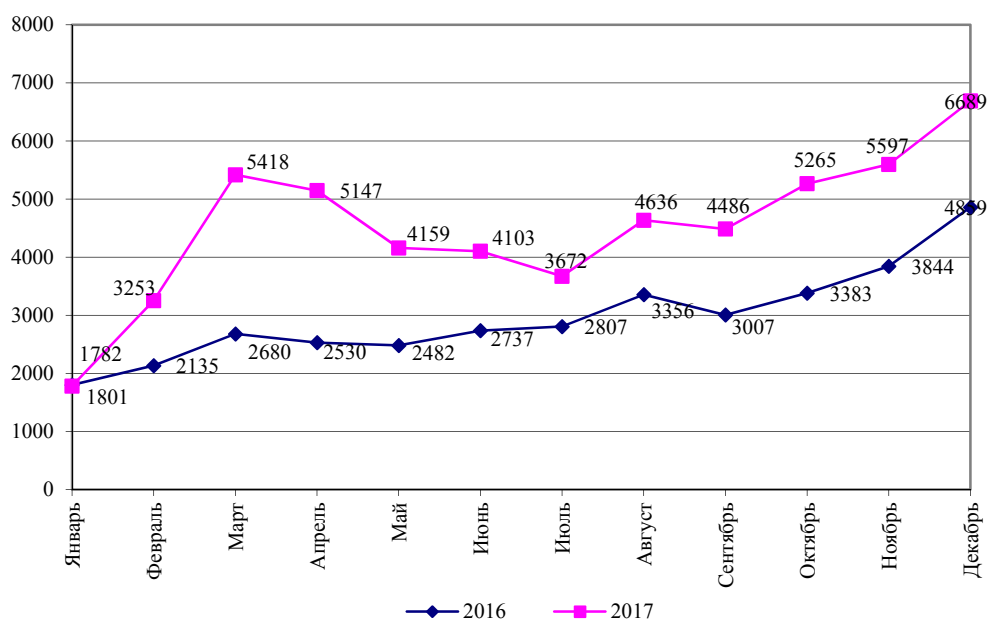


Рис. 37. Динамика регистрации ДДУ на квартиры в Москве в 2016–2017 гг.

Источник: Управление Росреестра по г. Москве.

Причины данной тенденции состоят в снижении темпов падения доходов населения, инфляции и ставок по ипотечному жилищному кредитованию (ИЖК), что уменьшает склонность к сбережению и стимулирует потребление. Кроме того, в последние год-два вследствие ужесточения норм закона о долевом строительстве (Закон № 214-ФЗ) девелоперы отказываются от схем ЖСК, от продажи по предварительным договорам в пользу ДДУ, а также резко сократили время между заключением договора и его регистрацией в Росреестре, что в целом ведет к значительному увеличению количества зарегистрированных ДДУ. Однако в связи с ростом доли квартир, продаваемых после ввода объектов в эксплуатацию (не по ДДУ, а по договору купли-продажи), количество зарегистрированных ДДУ снижается.

Значительный рост отмечен и на московском рынке ипотечного жилищного кредитования. В 2017 г. столичным Управлением Росреестра было зарегистрировано 54 402 ипотечные сделки, что превышало показатель 2016 г. (43 876 ед.) на 24,2% (рис. 38).

Поквартальная динамика выглядела следующим образом. В I и III кварталах 2017 г. прирост по сравнению с аналогичными периодами 2016 г. был наиболее скромным (11,7 и 13% соответственно), во II квартале его величина достигала 20%. Конец года традиционно характеризовался повышенной покупательской активностью. В IV квартале

2017 г. прирост оказался максимальным (46,8%) и стал сопоставимым с приростом регистрации ДДУ в этот период. В декабре зарегистрирован 6961 ипотечный контракт, что на 15,8% больше, чем в ноябре 2017 г., и на 30%, чем в декабре 2016 г.

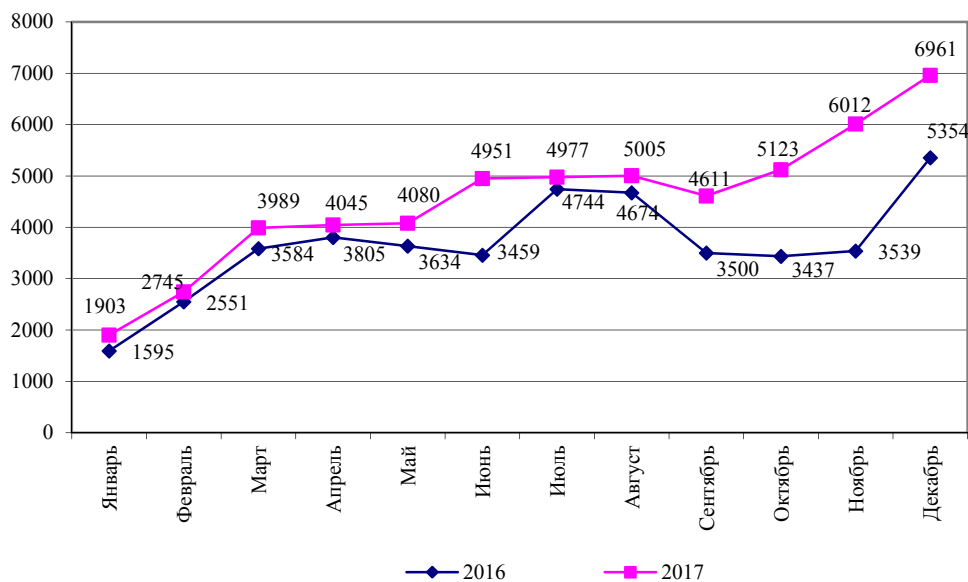


Рис. 38. Динамика регистрации ипотечных сделок в Москве в 2016–2017 гг.

Источник: Управление Росреестра по г. Москве.

Именно в декабре 2017 г. впервые за всю историю учетно-регистрационной деятельности Управления Росреестра по Москве количество одновременно регистрируемых договоров долевого участия и ипотечных кредитов в течение отдельно взятого месяца превысило 6000 ед. А по итогам 2017 г. в целом количество зарегистрированных ДДУ и ипотечных сделок на рынке жилья оказалось примерно равным.

Очевидно, что восстановительные процессы на столичном рынке жилой недвижимости происходят в первую очередь за счет роста интереса покупателей к новому жилью. Наряду с благоприятными экономическими условиями привлекательность первичного сегмента рынка в 2017 г. также была простимулирована законодательными нововведениями, нацеленными на защиту покупателей жилья и на снижение бюрократических процедур при регистрации прав. Так, в течение года Росреестру по Москве в результате применения ряда системных управленческих решений удалось снизить количество приостановлений в кадастровом учете и регистрации прав почти в 4 раза, что также стало рекордным показателем за всю историю системы регистрации в столице.

В то же время на вторичном рынке жилья Москвы, несмотря на ускорение процедур регистрации, динамика сделок купли-продажи (мены) складывалась противоречиво, явно контрастируя с движением индикаторов первичного рынка.

По итогам 2017 г. в столице зарегистрировано 123 894 права на основании договоров купли-продажи (мены) жилья против 126 045 в 2016 г. и 113 769 в 2015 г., т.е. объем сделок с квартирами на вторичном рынке Москвы сохранял относительную стабильность.

В 1-м полугодии 2017 г. произошло снижение объемов поглощения до минимальных значений за последние 3 года: в I квартале – до 23,5 тыс., во II квартале – до 31,2 тыс., что на 16,7 и 9,6% меньше соответствующих показателей 2016 г. В III квартале объем поглощения на вторичном рынке Москвы составил 29,8 тыс. сделок, что на 5,7% превысило величину за тот же период предыдущего года. В IV квартале он достиг 39,4 тыс. с приростом на 12% по отношению к последнему кварталу 2016 г. Вместе с тем имело место снижение на 6% в декабре по сравнению с декабрем 2016 г., и общий годовой итог (снижение на 1,7%) свидетельствует об активном оттоке покупателей на первичный рынок. Причины этого состоят в снижении ипотечных ставок и стабилизации спроса на вторичном рынке.

В Московской области динамика регистрации договоров участия в долевом строительстве принципиально отличалась от Москвы: с конца 2015 г. наблюдается снижение объема поглощения на первичном рынке от квартала к кварталу в условиях снижающихся доходов населения и оттока покупателей на подешевевший первичный рынок Москвы.

В I квартале 2017 г. объем поглощения на первичном рынке снизился относительно аналогичного периода предыдущего года до 21,8 тыс. ДДУ (на 13,3%). Изменение тенденции наметилось во II–III кварталах: объем поглощения вырос до 22,7 тыс. и 23,8 тыс. договоров с приростом на 8,1 и 2,4% соответственно. Эксперты объясняют этот факт изменением структуры предложения в пользу более дешевых и ликвидных квартир среднего и дальнего Подмосковья. Однако в IV квартале количество зарегистрированных ДДУ вновь снизилось до 22,8 тыс., что на 4,2% меньше уровня 2016 г. В итоге объем поглощения за 2017 г. составил 91,1 тыс. ДДУ.

При сопоставлении с количеством ДДУ, зарегистрированных в Москве (54,2 тыс.), получаются следующие пропорции объемов поглощения на первичном рынке столичного региона: в 2017 г., как и годом ранее, большая его часть (62,7%) пришлась на Московскую область. Однако доля Москвы (37,3%) выросла примерно на 10 п.п. по сравнению с 2016 г. (27,7%), что демонстрирует переориентирование потока покупателей на относительно дешевающий рынок (с учетом факторов качества и местоположения).

На вторичном рынке Московской области число зарегистрированных сделок с жильем третий год подряд (начиная с I квартала 2015 г.) продолжало снижаться и по итогам 2017 г. составило 49 392 ед., т.е. уменьшилось на 1/5 к уровню 2016 г.

Таким образом, в 2017 г. на первичном рынке Москвы продолжался ажиотажный рост объемов поглощения (спроса), происходивший на фоне роста цен на нефть, снижения курса доллара и темпов инфляции, стабилизации доходов, которые обусловили повышение психологически приемлемого уровня цены квартир на первичном рынке, уменьшение ставок по ИЖК и повышение доли ипотеки в общем объеме сделок. Дополнительными факторами являлись институциональные новации, связанные с предстоящей отменой договоров долевого участия и соответственно скидок на покупку жилья на ранних стадиях строительства, а также неопределенность макроэкономических ожиданий после выборов президента в 2018 г. Поэтому весьма вероятен обратный отскок от достигнутого уровня в середине 2018 г. На вторичном рынке Москвы и первичном рынке Подмосковья влияние этих факторов было сглаженным и привело к прекращению снижения объемов поглощения.

5.6.3. Строительство, ввод и предложение нового жилья

В минувшем 2017 г. в эксплуатацию было введено 79,2 млн кв. м общей площади жилья, что на 1,2% меньше, чем в 2016 г., т.е. масштаб снижения в жилищном строительстве оказался в 5 раз меньше, чем годом ранее (*табл. 14*).

Таблица 14

Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2017 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	84,2	119,4	277,9
2015	85,3	101,3	281,5
2016	80,2	94,0	264,7
2017	79,2	98,8	261,4

Источник: Росстат, расчеты авторов.

Картина спада в жилищном строительстве в последние два года напоминает ситуацию 2009–2010 гг., когда на второй год он продолжался в затухающем, инерционном режиме. В этом отношении итоги 2017 г. сопоставимы с 2010 г. При этом абсолютные объемы ввода намного превышают и тогдашний предкризисный максимум 2008 г., и показатели 2011–2013 гг., хотя уступают уровню 2014 г. Поквартальная динамика демонстрировала позитивный тренд. Объемы ввода жилья в первых двух кварталах 2017 г. уступали показателям 2016 г. В III квартале они, напротив, оказались большими, чем годом ранее, и превзошли также уровень 2015 г. По итогам IV квартала наблюдался нарастающий прирост по сравнению с 2016 г. при приближении по абсолютным объемам к 2015 г.

Более половины ввода жилья составили многоквартирные дома, ввод которых за январь – декабрь 2017 г. был равен 45,9 млн кв. м, что на 5,3%, или на 2,5 млн кв. м, меньше аналогичного значения за 2016 г.

Сохраняла актуальность проблема исполнения застройщиками своих обязательств. Так, по данным Единого реестра застройщиков (ЕРЗ)¹, каждый из застройщиков жилья, входящих в Топ-10, допустил перенос изначально объявленных в проектных декларациях сроков ввода жилья хотя бы по одному из домов, сданных в 2017 г. Около 74% введенного лидерами рынка жилья имеют переносы сроков ввода. Уточнение запланированных сроков ввода жилья, как правило, составляет до 3 месяцев. Пока это не приводит к срыву указанных в договорах с участниками долевого строительства сроков передачи квартир.

¹ URL: <https://erzrf.ru>.

Индивидуальными застройщиками в 2017 г. введено 241,1 тыс. жилых домов общей площадью 32,7 млн кв. м, что на 2,8% больше, чем в 2016 г., когда индивидуальное домостроение показало худшую динамику, нежели жилищное строительство в целом. Его доля в общей площади завершеного строительством жилья составила в целом по России 41,6% и примерно вернулась к уровню 2015 г., хотя в 2010–2014 гг. она стабильно превышала 43%.

Одной из причин снижения объемов текущего строительства жилья по России в 2017 г. являлся недостаточный контроль за исполнением программ господдержки, в которых основной акцент делается на финансирование инфраструктуры.

Так, Коллегия Счетной палаты России рассмотрела итоги проверки Минстроя России в части реализации в 2016–2017 гг. приоритетных проектов и выявила ряд недостатков в осуществлении Приоритетного проекта «Ипотека и арендное жилье», основная цель которого состоит в увеличении на 20,4 млн кв. м объемов ввода жилья в 2017–2020 гг. за счет внебюджетных источников финансирования.

Проект реализуется через софинансирование из федерального бюджета проектов массового жилищного строительства в части обеспечения их социальной и транспортной инфраструктурой в рамках подпрограммы «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации» ФЦП «Жилище» на 2015–2020 гг. Предоставляемые субсидии используются на строительство объектов социальной инфраструктуры, на строительство или реконструкцию автомобильных дорог в новых микрорайонах массовой застройки, а также на возмещение затрат на уплату процентов по кредитам под обеспечение инженерной инфраструктурой земельных участков для строительства жилья эконом-класса.

Как было отмечено на коллегии, участие регионов в реализации подпрограммы и проекта имеет заявительный характер (в 2016 г. приняло участие 18 регионов, в 2017 г. – 33 региона). Кассовые расходы по субсидиям на реализацию мероприятий подпрограммы составили в 2016 г. 4,2 млрд руб., а в 2017 г. – 19,6 млрд руб. при исполнении годовых бюджетных назначений в эти два года в размере примерно 96%.

Позитивная динамика жилищного строительства наблюдалась более чем в половине регионов страны, включая большинство территорий, где совокупные объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м (табл. 15).

Таблица 15

**Динамика ввода жилья в регионах России в 2017 г.
(упорядочено по темпам ввода)**

Регион	Темпы ввода жилья, % к 2016 г.
1	2
Ленинградская область	120,7
Санкт-Петербург	113,5
Челябинская область	106,7
Дагестан	104,2
Краснодарский край	103,7
Нижегородская область	102,3
Пермский край	102,3
Ростовская область	101,8
Москва	101,0
Свердловская область	101,0
Воронежская область	100,6
Липецкая область	100,5
Татарстан	100,1
Чечня	99,9

Окончание таблицы 15

1	2
Московская область	
Белгородская область	96,3
Саратовская область	93,5
Самарская область	93,2
Тюменская область (с автономными округами)	92,6
Башкортостан	91,2
Новосибирская область	77,9
Красноярский край	75,9

Источник: Росстат.

Как следует из *табл. 15*, динамика ввода жилья, существенно превышающая среднероссийскую (более 3%), имела место в Ленинградской и Челябинской областях, в Санкт-Петербурге, Дагестане и Краснодарском крае. Еще в 8 регионах наблюдалась положительная динамика ввода жилья, но с меньшими темпами (до 3%). В то же время падение объемов ввода жилья имело место в 9 регионах, включая Саратовскую, Самарскую, Тюменскую, Новосибирскую области, Башкортостан, Красноярский край, где его глубина составила 6–25%.

Московская область, продемонстрировав спад менее глубокий, чем в целом по стране (1,3%), сохранила свое лидерство среди российских регионов по абсолютной величине ввода жилья (около 8,8 млн кв. м). В Москве после глубокого падения в 2016 г. имел место небольшой прирост (1%), но по абсолютным объемам ввода жилья, составившего более 3,4 млн кв. м, столица все же уступила Санкт-Петербургу (более 3,5 млн кв. м). Северная столица вместе с Ленинградской областью (более 2,6 млн кв. м) оказались лидерами по приросту ввода жилья (13,5 и 20,7% соответственно), причем последняя вошла в пятерку регионов-лидеров наряду с Краснодарским краем (около 4,7 млн кв. м).

Удельный вес столичного региона в общем объеме жилищного строительства по стране составил 15,5%, из которых основная часть приходится на Московскую область (11,2%), а доля собственно Москвы – 4,3%. При этом в структуре ввода в столице очень заметно (с 1,7 до 1,0 млн кв. м) снизились объемы жилья, построенного на недавно присоединенных территориях. Соответственно, удельный вес Новой Москвы составил менее 30% против примерно половины в 2016 г. Совокупная доля всего столичного региона (вместе с Подмосковьем) осталась на уровне 2016 г., что несколько меньше, чем в 2014–2015 гг., но больше, чем в предкризисные годы (2012–2013 гг.) после изменения границ Москвы.

В 2017 г. в Москве продолжилась ощутимая консолидация рынка строительства жилья. Почти половину жилья в столице ввели пять компаний, отмечал портал «Вести. Недвижимость». В их числе мэрия Москвы назвала ГК «ПИК», MR Group, Управление гражданского строительства (казенное предприятие, строит за счет бюджетного финансирования), ГК «Абсолют» и Группу «ЛСР». Неудивительно, что, несмотря на скромную динамику рынка в целом, практически все лидеры отрасли в Москве, отчитавшиеся за прошлый год, заявили о высоких темпах роста и о двузначном росте выручки.

Представление о дальнейших перспективах жилищного строительства дает величина объема текущего строительства, которая рассчитывается как разность двух противоположно направленных величин – объема вновь начатого строительства и объема ввода. Объем вновь начатого строительства в Российской Федерации в последние два года снижался, но еще более быстрыми темпами снижался объем ввода, в результате до середины 2017 г. текущий объем строительства повышался.

После достижения рекордного значения объема текущего строительства в сентябре 2017 г. (120,0 млн кв. м) в последние месяцы года объем ввода начал расти, а объем нового и, соответственно, общего строительства – снижаться. По данным отчета ЕРЗ «Строительство жилья профессиональными застройщиками»¹, за декабрь 2017 г. объем текущего строительства сократился сразу на 2,8%, или на 3,3 млн кв. м. По состоянию на декабрь 2017 г. в строительстве у застройщиков находилось 14,5 тыс. многоквартирных жилых домов совокупной площадью 115,8 млн м². Объем текущего строительства годом ранее был равен 111,0 млн м². Основной объем текущего жилищного строительства застройщиками приходится на многоквартирные дома.

В декабре застройщики жилья в Российской Федерации осуществляли строительство 5074 жилых комплексов, каждый из которых может включать несколько домов (или их очередей) в 82 регионах. При этом более половины жилищного строительства по-прежнему сосредоточено всего в шести регионах. Наибольший объем жилищного строительства ведется в Московской области (13,4% совокупной площади жилых единиц). Второе место занимает Москва (10,8%), а третье – Санкт-Петербург (10,5%). Далее по доле текущего строительства с большим отрывом идут Краснодарский край (7,1%), Ленинградская (5,6%) и Новосибирская (3,0%) области.

По мере снижения инфляции улучшается ситуация с кредитованием крупных застройщиков. Директор Департамента кредитных продуктов и процессов Сбербанк С. Бессонов в интервью «Коммерсанту» сообщил, что общий объем кредитования корпоративных клиентов, занимающихся девелопментом жилой и коммерческой недвижимости, составляет 1,6 трлн руб. Из них 15% (245 млрд руб.) приходится на кредитование жилищного строительства (около 500 проектов жилой застройки)². В случае массового перехода к проектному финансированию Сбербанк ожидает рост примерно в 1,5 раза от уровня конца 2017 г., что означает готовность выдавать кредиты застройщикам жилья в объеме до 370 млрд руб. (как общий объем единовременного кредитного портфеля).

Однако эта сумма в 13,5 раза меньше потребности отрасли в финансировании жилищного строительства, необходимой для выполнения поставленной Президентом РФ задачи вводить ежегодно 110–120 млн кв. м жилья. Для этого требуется не менее 5 трлн руб. кредитных средств, сообщил глава Национального объединения застройщиков жилья (НОЗА) Л. Казинец на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам, которое состоялось 20 декабря 2017 г.

В минувшем году продолжалась начавшееся в 2015–2016 гг.³ реформирование *системы долевого жилищного строительства* путем существенной корректировки базового Закона № 214-ФЗ.

Основные содержательные новации были внесены Законом «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 июля 2017 г. № 218-ФЗ⁴.

¹ URL: <https://erzrf.ru>.

² Коммерсант. Приложение Review «Девелопмент». 22 декабря 2017 г. № 239.

³ Подробнее см.: Годовой обзор ИЭП «Российская экономика в 2016 г. Тенденции и перспективы». Вып. 38. М., 2017. С. 328–330.

⁴ Помимо этого, отдельными законами понятие «жилье экономического класса» было заменено на «стандартное жилье», а действие закона о долевом строительстве было распространено на отношения, связан-

Во-первых, появились высокие квалификационные требования к застройщику. Определено, что им может являться хозяйственное общество, которое или основное общество которого либо любое из дочерних хозяйственных обществ основного общества имеет опыт (не менее 3 лет) участия в строительстве (создании) многоквартирных домов общей площадью не менее 10 тыс. кв. м в совокупности, при наличии полученных в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, разрешений на ввод в эксплуатацию таких многоквартирных домов в качестве застройщика, и (или) технического заказчика, и (или) генерального подрядчика в соответствии с договором строительного подряда. При сохранении прежних требований по основаниям доступа к земельным участкам также добавлено требование к наименованию, в котором должны содержаться слова «специализированный застройщик».

Во-вторых, право привлечения денежных средств участников долевого строительства стало ограничено целым набором жестких условий.

Строительство (создание) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, указанных в проектной документации, осуществляется в пределах одного разрешения на строительство. Застройщик не вправе одновременно осуществлять строительство (создание) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости по нескольким разрешениям на строительство.

К другим новым обязательным условиям отнесены наличие проектной документации и положительного заключения ее экспертизы проектной документации, требования к размеру собственных средств застройщика (не менее 10% от планируемой стоимости строительства (создания) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, указанной в проектной декларации), к наличию денежных средств (не менее 10% от проектной стоимости строительства) на банковском счете застройщика, открытом в уполномоченном банке¹, к обязательствам застройщика, не связанным с привлечением денежных средств участников долевого строительства и со строительством (не более 1% от проектной стоимости строительства), отсутствие обязательств по кредитам, займам, ссудам, за исключением целевых кредитов, связанных с привлечением денежных средств участников долевого строительства и со строительством (созданием) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в пределах одного разрешения на строительство, выпуска или выдачи ценных бумаг, за исключением акций, отсутствие обязательств по обеспечению исполнения обязательств третьих лиц, неиспользование имущества, принадлежащего застройщику, для их обеспечения и для обеспечения исполнения собственных обязательств застройщика, не связанных с привлечением денежных средств участников долевого строительства и указанным выше строительством.

Право привлечения денежных средств участников долевого строительства также обусловлено исполнением обязанности по уплате отчислений (взносов) в компенсационный фонд, формируемый за их счет и за счет имущества, приобретенного за счет инвестирования указанных денежных средств, до государственной регистрации договора участия в долевом строительстве, предусматривающего передачу жилого помещения.

ные с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости и возникающие в связи с реновацией жилищного фонда в Москве.

¹ Банк, созданный в соответствии с законодательством РФ и включенный Банком России в перечень банков, соответствующих критериям, установленным Правительством РФ. Банк России ежемесячно размещает указанный перечень банков на своем официальном сайте в Интернете.

Годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность застройщика подлежит обязательному аудиту и раскрывается вместе с аудиторским заключением не позднее 120 календарных дней после окончания соответствующего отчетного года. Промежуточная бухгалтерская (финансовая) отчетность составляется застройщиком за I квартал, полугодие и девять месяцев и раскрывается не позднее 5 календарных дней после окончания соответствующего промежуточного отчетного периода.

В-третьих, появился набор жестких ограничений к органам управления застройщика и его участникам на предмет судимости, дисквалификации, вовлечения в процедуры несостоятельности (банкротства), участия в капитале.

В-четвертых, регламентировано использование денежных средств застройщиком (с указанием 20 допустимых статей расходования, их нормирования по ряду из них, пределов авансирования, круга запрещенных коммерческих операций и т.п.).

В целях осуществления деятельности, предусмотренной законом, застройщик, технический заказчик и генеральный подрядчик, выполняющие работы по договорам с ним, обязаны открыть банковский счет в одном уполномоченном банке и осуществлять расчеты между собой только с использованием указанных счетов, причем застройщик вправе иметь только один расчетный счет при регламентации порядка совершения операций.

В-пятых, изменена схема защиты интересов участников долевого строительства.

Функции по формированию компенсационного фонда долевого строительства за счет обязательных отчислений (взносов) застройщиков осуществляет публично-правовая компания «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства»¹, созданная в соответствии с Законом № 218-ФЗ путем преобразования некоммерческой организации (НКО) с аналогичным названием, учредителем которой является государство в лице Минстроя.

По его запросу застройщики обязаны в течение десяти дней с даты поступления запроса представить в Фонд бухгалтерскую (финансовую) отчетность и документы (информацию), подтверждающие достоверность данных. Выплата возмещения гражданам – участникам долевого строительства по договорам участия в нем, предусматривающим передачу жилых помещений, осуществляется в соответствии с указанным законом.

Появляется и Единая информационная система жилищного строительства – система, функционирующая на основе программных, технических средств и информационных технологий, обеспечивающих сбор, обработку, хранение, предоставление, размещение и использование информации о жилищном строительстве, а также иной информации, связанной с жилищным строительством. Ее оператором является Единый институт развития в жилищной сфере, т.е. Агентство ипотечного жилищного кредитования (АИЖК).

Необходимо отметить, что данный пакет поправок в Закон об участии в долевом строительстве № 214-ФЗ однозначно нацелен на усиление регулирования деятельности застройщиков, переходящей в детальную регламентацию. Вместе с тем он ярко иллюстрирует проблему нестабильности хозяйственного законодательства в этой сфере.

Всего около года действовала прежняя схема защиты интересов дольщиков через специальный компенсационный фонд, изначально созданный на базе АИЖК. Помимо организационно-правовых изменений, величина взноса застройщиков в компенсационный

¹ Создание этой компании предусмотрено Постановлением Правительства РФ от 7 октября 2017 г. № 1231, которым были утверждены Положение о ее наблюдательном совете, Правила назначения генерального директора и устав организации.

фонд выросла до 1,2% от согласованной сторонами цены каждого договора участия в долевом строительстве, предусматривающего передачу жилого помещения. Прежде их размер не мог превышать 1% от планируемой стоимости строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, указанной в проектной декларации застройщика.

Отменены установленные только в 2016 г. требования к минимальному размеру уставного капитала застройщиков в зависимости от максимальной площади всех объектов долевого строительства застройщика и связанных с ним юридических лиц. Также исключены нормы по исполнению обязательств по договору поручительства банка и требования по страхованию гражданской ответственности застройщика.

21 декабря 2017 г. Председателем Правительства РФ был утвержден План мероприятий по поэтапному замещению в течение 3 лет средств граждан, привлекаемых для создания многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, банковским кредитованием и иными формами финансирования. «Дорожная карта» предусматривает переход в два этапа к использованию счетов эскроу¹.

На переходном этапе (с 1 июля 2018 г. по 30 июня 2019 г.) заключение договоров участия в долевом строительстве ведется как на основе ставшего традиционным в последнее десятилетие привлечения денежных средств по договорам напрямую застройщиком при обеспечении защиты граждан – участников процесса с использованием механизма, предусмотренного законом о долевом строительстве (в последней редакции), так и с использованием нового механизма счетов эскроу и (или) специальных счетов для расчетов по договорам участия в долевом строительстве с прогнозной долей таких договоров около 30% от общего количества зарегистрированных договоров по итогам II квартала 2019 г.

На завершающем этапе (с 1 июля 2019 г. по 31 декабря 2020 г.) происходит переход на заключение всех договоров участия в долевом строительстве многоквартирных домов, в отношении которых такой договор с первым участником заключен после 1 июля 2019 г., с использованием механизма счетов эскроу и (или) специальных счетов для расчетов по договорам участия в долевом строительстве с прогнозной долей таких договоров не менее 95% от общего количества зарегистрированных договоров по итогам IV квартала 2020 г.²

По некоторым экспертным оценкам, изменения в системе финансирования жилищного строительства неизбежно приведут к снижению объемов ввода нового жилья.

По мнению М. Литинецкой («Метриум Групп»), далеко не все застройщики смогут удовлетворить требования банков. Поправки в законодательство призваны исключить присутствие в отрасли ненадежных игроков. Санация затронет преимущественно небольших застройщиков и ограничит доступ на рынок новым девелоперам. Переход к проектному финансированию станет еще одним шагом властей, который в долгосрочной

¹ Эскроу счет (Escrow Account) – специальный накопительный счет, с которого средства могут быть направлены только на погашение определенных обязательств. Открывается в целях временного хранения денежных средств до момента осуществления выплат по целевому назначению. Применительно к долевому строительству этот инструмент предполагает перечисление денежных средств дольщикам застройщику по мере выполнения определенного объема работ после отчета перед банком.

Также см.: Годовой обзор ИЭП «Российская экономика в 2016 г. Тенденции и перспективы». Вып. 38. М., 2017. С. 330.

² URL: <http://government.ru/news/30734>

перспективе приведет к тому, что отрасль будет представлена несколькими десятками крупных игроков, а не тысячами, как сейчас. В таких условиях объемы ввода нового жилья на какое-то время сократятся, однако этот временный негативный эффект строительство преодолет. Впрочем, риск низкой девелоперской активности сохранится, поскольку теперь финансирование всей отрасли будет находиться в прямой зависимости от ситуации в экономике и от кредитно-денежной политики регулятора. Девальвация и резкий рост ставок по кредитам могут остановить все новые проекты¹.

Президент Фонда «Институт экономики города» Н. Косарева отметила, что меняется институциональное устройство рынка. Поэтому объемы строительства могут снизиться на 10–20%, а для полного перехода от долевого строительства жилья к проектному финансированию потребуется не менее пяти лет².

5.6.4. Прогноз жилищного рынка Москвы на 2018 г.

Ретроспективная поверка прогноза ценовой динамики на жилищном рынке Москвы, рассчитанного в июне 2014 г., фактическими данными показала, что в декабре 2014 г. и в начале 2015 г. в связи с макроэкономическим шоком и ажиотажным спросом на жилье цены на вторичном и первичном рынках оказались выше прогноза на 15–16% (рис. 39). В декабре 2015 г. и 2016 г. фактические и прогнозные цены практически совпали. В 2017 г. прогнозировалось снижение цен на 2–3% на вторичном рынке и на 3–5% на первичном. Фактические данные показали снижение всего на 0,8% на вторичном и повышение на 1,8% на первичном. Их отклонение от прогноза составило 1–2% на вторичном рынке и 5–7% на первичном.

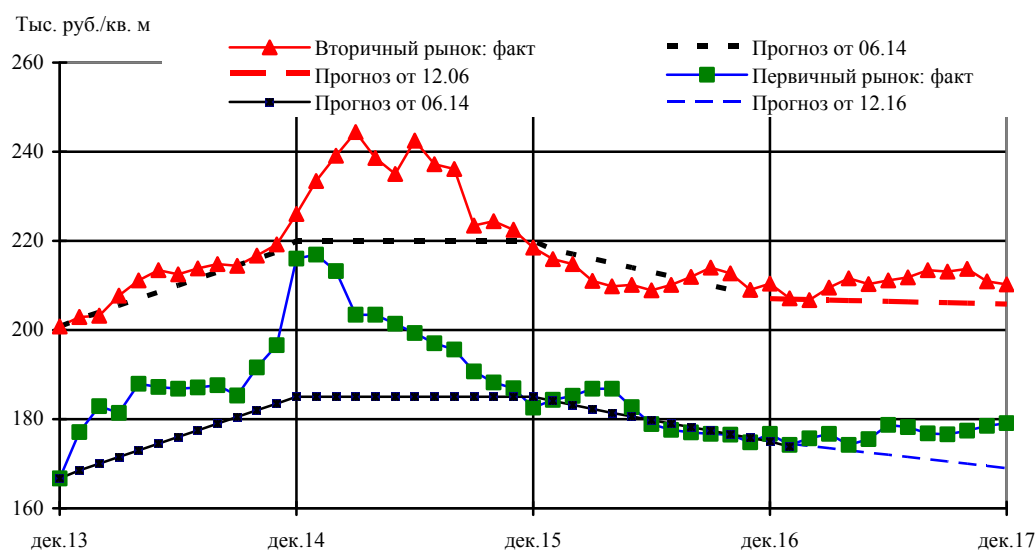


Рис. 39. Сопоставление фактических данных и прогноза цен на жилищном рынке Москвы в 2013–2017 гг.

Источник: данные – Комитет по аналитике МАР, прогноз – ООО «Стерникс Консалтинг».

¹ URL: <https://erzrf.ru/news/>, 12 декабря 2017 г.

² URL: <https://erzrf.ru/news/>, 28 октября 2017 г.

Таким образом, прогноз на 2017 г., рассчитанный при цене на нефть 40 долл./барр. (снижение цен на 3–5%), не подтвердился. Он оказался излишне пессимистичным, поскольку реально во второй половине года цены стабилизировались. Отметим, что прогноз дальнейшего снижения цен в плане характеристики тренда был консенсусным, хотя большинство московских аналитиков предсказывало падение цен на 10–20%.

На первичном рынке жилья Москвы в 2017 г. вследствие значительного увеличения объема поглощения объем предложения перестал расти и начал снижаться, а объем предъявленного спроса продолжал повышаться. Вследствие этого соотношение спрос/предложение перешло в положительную зону, что привело к стабилизации и предвещает начало повышения цен. Аналогичные закономерности наблюдаются и на вторичном рынке.

Стабилизация цен на жилищном рынке Москвы и других городов России произошла, несмотря на дальнейшее снижение реальных располагаемых доходов населения. Основным драйвером перехода от рецессии к стабилизации на нижнем уровне цикла (стагнации) стал рост ипотечного кредитования, связанный с ростом цен на энергоносители, со снижением ключевой ставки ЦБ РФ и ставок ипотечного кредитования.

Таким образом, в 2016–2017 гг. на фоне общей стабилизации и даже начала роста российской экономики в ней еще наблюдались негативные явления. При этом пик кризиса (когда впервые отмечалось падение номинальных доходов населения) оказался пройден, но перспективы начала восстановления с точки зрения влияния на рынок недвижимости противоречивы: реальные доходы далеки от базового уровня 2013 г. и растут неустойчиво.

Денежные власти постепенно смягчают монетарную политику. Однако даже после двух снижений ключевой ставки ЦБ в I квартале 2018 г. (до 7,25%) она по-прежнемукратно превышает инфляцию. Консерватизм регулятора во многом связан с высокими инфляционными ожиданиями россиян. Это связано как с продолжающимся падением реальных доходов населения, так и с недостатками информационной политики ЦБ.

В 2018 г. ожидается разнонаправленное действие следующих факторов, влияющих на ценовую динамику.

Цены на нефть и обменный курс основными мировыми аналитиками прогнозируются относительно стабильными с колебаниями в интервале 60–65 долл./барр. и 60–65 руб./долл. Рост ВВП РФ прогнозируется чуть выше предыдущего года – 1,7–2,0%.

Официальные прогнозы не обещают быстрого роста экономики с наиболее вероятными темпами на уровне 2–3%. Базовый и целевой сценарии прогноза Минэкономразвития предполагают, что ВВП в 2018 г. вырастет примерно на 2,1–2,2%, как предварительно ожидалось по итогам минувшего года, а дальше может превысить 2,5–3% (только в случае реализации целевого сценария). Консервативный сценарий исходит из ежегодных темпов роста менее 1% и выхода на 1,5% к 2020 г.

В экономическом мониторинге Института Гайдара высказано мнение о возврате российской экономики к циклическому росту (около 1,5–2% в год). Возможности его ускорения связываются со структурными реформами, включая бюджетный маневр, заключающийся в увеличении расходов на образование, здравоохранение и инфраструктуру при сокращении непроизводительных расходов¹.

¹ Дробышевский С., Синельников-Мурылев С. Особенности роста экономики России в 2017 и 2018 годах: стимулы и ограничения // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. Февраль 2018 г. № 2 (63). С. 7–11.

В прошедшем году не реализовался прогноз роста реальных располагаемых доходов населения, но в текущем году это возможно в связи с начавшимся подтягиванием МРОТа до величины прожиточного минимума, повышением пенсий и других выплат населению после окончания президентского электорального цикла. Кроме того, повышению спроса и предотвращению снижения цен будет способствовать новая программа субсидирования процентных ставок по ипотеке (до 6%) для отдельных групп населения.

Вместе с тем в условиях усиления санкционного давления возможно начало реализации ряда непопулярных мер, связанных с сокращением доли самозанятого населения, с высвобождением работников с реорганизуемых неэффективных предприятий, что будет снижать темпы роста денежных доходов населения.

При таких исходных данных с учетом фактического результата в 2017 г. ценовой прогноз для жилищного рынка Москвы на 2018 г. состоит в вероятном изменении цен в пределах $\pm 1,5-2,0\%$, что означает продолжение стагнации с неопределенным горизонтом.

Раздел 6. Институциональные изменения

6.1. Государственная собственность и приватизационная политика¹

6.1.1. Общества и организации в федеральной собственности: количественная динамика

С 2016 г. началась публикация данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом. Она была утверждена Постановлением Правительства РФ от 29 января 2015 г. № 72 взамен показателей мониторинга государственного сектора экономики, проводившегося Росстатом еще с начала 2000-х годов на основании Постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в последующей редакции от 30 декабря 2002 г.). Система показателей содержит сведения о численности федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ (АО) с участием РФ в капитале, которые ранее обычно публиковались в приватизационных программах на очередной срок (с 2011 г. – на 3 года, до того – на год). В новом Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг., утвержденном в начале 2017 г.², соответствующие данные имеются лишь на начало 2016 г. (табл. 1). На начало 2017 г., по данным Отчета Росимущества о выполнении приватизационной программы 2017–2019 гг., РФ являлась собственником имущества 1108 ФГУПов и акционером (участником) 1416 АО и ООО, что меньше численности хозяйствующих субъектов этих организационно-правовых форм годом ранее на 11 и 17% соответственно. Однако для характеристики процессов, происходивших именно в 2017 г., необходимо воспользоваться данными Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом.

На 1 июля 2017 г. РФ являлась акционером 1247 АО, собственником имущества 1058 ФГУПов, 53 федеральных казенных предприятий (ФКП) и 16244 федеральных госучреждений (ФГУ). Сопоставление с аналогичными данными годом ранее позволяет отметить уменьшение численности ФГУПов на 320 ед. (или на более чем на 23%), АО с госучастием – на 324 ед. (или более чем на 20%), ФГУ – на 746 ед. (или на 4,4%). При этом количество ФКП выросло на 12,8%. При этом по абсолютной величине (6 ед.) весь

¹ Авторы раздела: Г. Мальгинов, Институт Гайдара, РАНХиГС; А. Радыгин, Институт Гайдара, РАНХиГС.

² См. предыдущий годовой обзор Института Гайдара «Российская экономика в 2016 г. Тенденции и перспективы». Вып. 38. М., 2017. С. 357–360.

этот прирост не сопоставим с сокращением количества хозяйствующих субъектов прочих организационно-правовых форм, относящихся к государственной собственности федерального уровня. То же относится и к АО, где имеется специальное право на участие в управлении – «золотая акция», количество которых уменьшилось почти на 5% (или на 4 ед.). Изменения, затронувшие ФКП и АО с «золотой акцией», произошли в основном в 1 полугодии 2017 г. Динамика численности субъектов основных организационно-правовых форм на этом более коротком временном отрезке складывалась следующим образом: количество унитарных предприятий уменьшилось на 15%, хозяйственных обществ – на 8%, госучреждений – на 3,6%.

Таблица 1

**Общества и организации в федеральной собственности,
учтенные в реестре федерального имущества и Системе показателей
для оценки эффективности управления государственным имуществом
в 2010–2017 гг.**

Дата	Хозяйственные общества с федеральным участием, ед.		Другие правообладатели объектов учета федерального имущества, ед.		
	пакет акций (доля) в капитале / из них АО	специальное право на участие в управлении «золотая акция» при отсутствии доли ^а	ФГУП	ФКП	ФГУ
На 1 января 2010 г.	3066/2950 ^б		3517 ^б		
На 1 января 2013 г.	2356/2337 ^б		1800/1795 ^б	72	20 458
На 1 января 2016 г.	1557/1704 ^б	88/64 ^в	1488/1247 ^б	48	16 194
На 7 апреля 2016 г. ^в		1683/1620 ^г	1236	48	16 726
На 1 июля 2016 г.	1571	82	1378	47	16 990
На 1 января 2017 г.	1356/1416 ^а	81	1245/1108 ^а	48	16 846
На 1 июля 2017 г.	1247	78	1058	53	16 244

^а Специальное право не является объектом учета в реестре, но упоминается в различных материалах Росимущества в контексте данных по участию государства в капитале.

^б Количество АО и ФГУПов по данным приватизационных программ на 2010–2013 гг., 2014–2016 гг. и 2017–2019 гг. (в последней в данных по распределению по ОКВЭД речь идет об обществах, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности).

^в По данным реестра федерального имущества.

^г В числителе – всего юридических лиц, включая ЗАО и ООО; в знаменателе – количество пакетов акций и долей (можно предположить, что разница представляет число АО, где имеется «золотая акция», но прямое указание на это отсутствует).

^а По данным Отчета о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г.

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.; Отчет о деятельности Росимущества за 2015 год; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы; Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г.; 20 марта 2017 г., 5 сентября 2017 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г.

Для характеристики хозяйственных обществ с государственным участием важное значение имеют отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам очередного года, публикуемые Росимуществом с 2012 г.

По данным Федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ) по состоянию на 1 августа 2017 г. в реестре федерального имущества содержались данные о 1298 АО, акции которых находятся в федеральной собственности, включая 78 АО, в отношении которых используется специальное право на участие в управлении «золотая акция»¹.

При этом из этих 1298 компаний Росимущество могло полноценно осуществлять права акционера в отношении всего лишь 529 АО (40,8% против 46,1% по состоянию на лето 2016 г. и 52,1% – на лето 2012 г.), т.е. изменения последнего года находились в русле возникшей с 2014 г. тенденции постоянного сокращения удельного веса компаний, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера².

Оставшиеся 769 компаний включали:

– 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) (306 АО, или 23,6% всех АО)³;

– общества с долей государства в уставном капитале менее 2%, где в соответствии с п. 1 ст. 53 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются (276 ед., или 21,3% всех АО);

– общества, в отношении которых осуществляются процедуры банкротства в стадии конкурсного производства (135 АО, или 10,4% всех АО);

– общества, находящиеся в стадии ликвидации, реорганизации (36 АО, или 2,8% всех АО);

– общества, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации (например, приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур (далее – ВИС) или находятся в стадии принятия в федеральную собственность) (16 АО, или 1,2% всех АО).

В табл. 2 представлены данные о том, как в последние годы изменялись масштабы совокупности АО, где Росимущество ограничено в осуществлении прав акционера наряду с основаниями таких ограничений.

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2016 г.

² Отсутствие ограничений на осуществление прав акционера для Росимущества не означает полное отстранение от управления соответствующими компаниями отраслевых ФОИВов, которые вовлекаются в этот процесс на общих основаниях, исходя из распределения полномочий, определенных в Положении об управлении находящимися в федеральной собственности акциями АО и использовании специального права на участие РФ в управлении АО («золотой акции») (утверждено постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738).

³ 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.

Таблица 2

Количество и структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, где Росимущество ограничено в осуществлении прав акционера по причинам их ограничения, 2012–2017 гг.

Всего		Доля государства в капитале менее 2% ^а		Права акционера переданы другим субъектам ^б		Осуществление процедуры банкротства в стадии конкурсного производства		Нахождение в стадии ликвидации		Отсутствие в федеральной собственности ^в	
ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО
На 1 августа 2012											
1258	47,9	434	16,5	387	14,75	156	5,95	55	2,1	226	8,6
На 1 августа 2013											
988	42,3	465/134 ^б	19,95	316	13,55	145	6,2	59	2,5	3	0,1
На 7 июля 2014											
949	45,3	436/78 ^б	20,8	302	14,4	146	7,0	57	2,7	8	0,4
На 1 августа 2015											
884	47,4	373/75 ^б	20,0	291	15,6	151	8,1	60 ^г	3,2	9	0,5
На 1 августа 2016											
858	53,85	349/61 ^б	21,9	297	18,65	150	9,4	48 ^г	3,0	14	0,9
На 1 августа 2017											
769	59,25	276/60 ^б	21,25	306	23,6	135	10,4	36 ^г	2,8	16	1,2

^а В соответствии с п. 1 ст. 53 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются.

^б В знаменателе – количество АО, в отношении которых параллельно используется специальное право на участие Российской Федерации в управлении данными обществами («золотая акция»).

^в Прочие органы исполнительной власти, госкорпорации, либо заключены договора доверительного управления.

^г Включая АО в стадии реорганизации.

^д Пакеты акций которых де-факто отсутствуют в федеральной собственности (ранее приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур, не зарегистрирован выпуск акций, прекращение деятельности в связи с ликвидацией или реорганизацией), но информация об этом находится в стадии внесения в реестр.

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2016 гг.; расчеты авторов.

Прежде всего необходимо отметить, что по сравнению с 2016 г. абсолютное количество АО, в отношении которых права Росимущества как акционера являлись ограниченными, уменьшилось более чем на 10% (или почти на 90 ед.), что является наибольшим годовым сокращением после 2013 г. Основным источником такого изменения стало уменьшение более чем на 1/5 группы АО с долей государства в капитале менее 2%. Количество обществ, находящихся в стадии конкурсного производства, уменьшилось на 1/10 (или на 15 ед.), а находящихся в стадии ликвидации и реорганизации – на 1/4 (или на 12 ед.).

Несколько увеличилась численность АО, где права акционера переданы другим субъектам, и пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации, но совокупно в абсолютном выражении эта прибавка (11 ед.) оказалась меньше сокращения одной только группы АО, находящихся в стадии ликвидации и реорганизации. В результате самой многочисленной группой среди АО, где Росимущество ограничено в правах акционера, стали общества, в которых права акционера переданы другим субъектам (23,6%), тогда как в 2016 г. первенство принадлежало группе АО с долей государства менее 2%.

Снижение удельного веса компаний, где доля государства не может осуществлять полноценный корпоративный контроль, происходит не только в связи с повышением доли АО с долей государства в капитале менее 2%, но и вследствие избираемых приоритетов в приватизации в отношении тех обществ, где Росимущество не ограничено в правах акционера (табл. 3).

Таблица 3

Динамика численности и структура хозяйственных обществ по размеру доли государства в капитале и включению в прогнозные планы приватизации в 2012–2017 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%		2–25%	
			ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
На 1 августа 2012 г.										
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	1371/2629**	100,0	886	64,6	76	5,55	211	15,4	198	14,45
На 1 августа 2013 г.										
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	1345/2333**	100,0	874	65,0	83	6,15	185	13,75	203	15,1
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации***	975	100,0	716	73,4	41	4,2	116	11,9	102	10,5
На 7 июля 2014 г.										
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	1147/2096**	100,0	709	61,8	66	5,8	171	14,9	201	17,5
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации***	842	100,0	596	70,8	36	4,3	113	13,4	97	11,5
На 1 августа 2015 г.										
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	980/1864**	100,0	589	60,1	55	5,6	142	14,5	194	19,8
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации***	668	100,0	469	70,2	18	2,7	90	13,5	91	13,6
На 1 августа 2016 г.										
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	735/1593**	100,0	469	63,8	48	6,5	91	12,4	127	17,3
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации***	478	100,0	336	70,3	14	2,9	56	11,7	72	15,1
На 1 августа 2017 г.										
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	529/1298**	100,0	325	61,4	38	7,2	76	14,4	90	17,0
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации***	278	100,0	176	63,3	11	4,0	51	18,3	40	14,4

*Без учета (1) АО с долей государства менее 2%, (2) АО, где права акционера от имени РФ осуществляют другие субъекты (прочие органы исполнительной власти, госкорпорации, либо с заключением договоров доверительного управления), (3) АО, находящиеся в состоянии банкротства (на стадии конкурсного

производства), (4) АО, находящиеся в стадии ликвидации, (5) АО, пакеты акций которых де-факто отсутствуют в федеральной собственности (ранее приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур).

**В знаменателе – общее количество АО по данным реестра федерального имущества.

***Только из числа тех, где Росимущество может осуществлять права акционера без ограничений.

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2016 гг.; расчеты авторов.

Представленные в *табл. 3* данные позволяют увидеть причину роста удельного веса компаний, где государство в силу размера своей доли в капитале не в состоянии осуществлять полноценный корпоративный контроль. Дело в том, что в рамках совокупности хозяйственных обществ, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера, доли хозяйственных обществ с полными, контрольными и блокирующими госпакетами акций, включенными в приватизационные программы 2011–2013 гг. и 2014–2016 гг., как правило, превышали доли компаний с миноритарными госпакетами. Среди последних в прогнозные планы приватизации включались не более половины, тогда как среди компаний с полными госпакетами – 80% и более, среди компаний с контрольными госпакетами – около 50% и более¹, среди компаний с блокирующими госпакетами – более 60% (*табл. 4*).

Таблица 4

Доля АО, включенных в прогнозные планы приватизации, в общей численности хозяйственных обществ, где Росимущество не ограничено в правах акционера, по размеру государственного пакета акций в 2012–2016 гг., %

Дата	Полные, 100%	Контрольные, 50–100%	Блокирующие, 25–50%	Миноритарные, 2–25%
На 1 августа 2013 г.	81,9	49,4	62,7	50,2
На 7 июля 2014 г.	84,1	54,5	66,1	48,3
На 1 августа 2015 г.	79,6	32,7	63,4	46,9
На 1 августа 2016 г.	71,6	29,2	61,5	56,7
На 1 августа 2017 г.	54,2	28,9	67,1	44,4

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2012–2016 гг.; расчеты авторов.

В 2016 г. произошла небольшая коррекция указанной тенденции: доля компаний с миноритарными госпакетами, включенными в приватизационную программу, превысила половину (около 57%), уступая тем не менее величине аналогичного показателя компаний с полными (около 72%) и блокирующими (61,5%) госпакетами, хотя для компаний с контрольными госпакетами она составила менее 30%. Примерно то же соотношение между группами компаний наблюдалось и в 2017 г. При этом доля АО с миноритарными госпакетами, включенных в новый прогнозный план приватизации, оказалась наименьшей за 5 лет (44,4%), как и заметно упавший удельный вес АО с полными госпакетами (54,2%), который все же превышал половину. Показатель доли блокирующих пакетов, напротив, оказался максимальным (более 2/3).

¹ Исключением явился 2015 г., когда доля компаний с контрольными госпакетами, включенными в приватизационную программу, не превысила 1/3.

При рассмотрении данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом (далее – Система), не ограничиваясь только федеральным уровнем, получается следующая картина (табл. 5).

Таблица 5

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных Росимуществом, его территориальными управлениями и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2013–2014 гг. и количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, 2016–2017 гг. (по данным государственной регистрации) по организационно-правовым формам

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 января 2013 г.	67 003 ^а	4891	56 247	3501	2364
На 1 июля 2013 г.	66 131 ^а	4589	56 100	3201	2241
На 1 января 2014 г.	64 616 ^а	4408	54 699	3097	2412
На 1 июля 2014 г.	63 635 ^а	4236	54 173	2988	2238
На 1 января 2016 г.	65 587 ^б	4284	56 693/56 649 ^в	3888 ^г	...
На 1 июля 2016 г.	65 218 ^б	3982	56 893/56 856 ^в	3718 ^г	...
На 1 января 2017 г.	64 457 ^б	3719	56 548/56 507 ^в	3532 ^г	...
На 1 июля 2017 г.	62 655 ^б	3294	55 414/55 361 ^в	3353 ^г	...

^а 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.

^б Включая хозяйствующие субъекты, имеющие организационно-правовую форму, отличную от унитарных предприятий, госучреждений и хозяйственных обществ (производственные (артели) и потребительские кооперативы, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, фонды, публично-правовые компании и др.).

^в Без учета государственных академий наук и частных учреждений, которые в новой Системе отнесены к учреждениям, но должны быть исключены для обеспечения корректности сопоставления.

^г Общая численность хозяйственных обществ безотносительно размера госпакета (доли), данные о количестве хозяйственных обществ с контрольным пакетом акций, принадлежащим государству, имеются только для АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

^з Сумма учреждений, созданных РФ и субъектами РФ (без учета государственных академий наук и частных учреждений, которые в новой Системе отнесены к учреждениям, но должны быть исключены для обеспечения корректности сопоставления).

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2012 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2013 г. (с. 7–11), 2013 г. (с. 7–11), в 1 полугодии 2014 г. (с. 7–11), М., Росстат, 2013–2014 гг., Статистическая информация по показателям эффективности управления государственным имуществом, www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г., 20 марта 2017 г., 5 сентября 2017 г.

Общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся в государственной собственности, по данным новой системы, к середине 2017 г. составило около 62,7 тыс. ед., что меньше аналогичной величины годом ранее примерно на 2,6 тыс. ед. (или на 4%) и примерно на 1 тыс. ед. меньше, чем на середину 2014 г.¹

¹ Последний бюллетень о развитии госсектора экономики выпущен за январь-сентябрь 2014 г., но для среднесрочного анализа применимы и полугодовые данные на 1 июля 2014 г.

Для отдельных категорий хозяйствующих субъектов по сравнению с серединой 2016 г. можно отметить сокращение численности унитарных предприятий примерно на 700 ед. (или более чем на 17%), хозяйственных обществ – более чем на 350 ед. (или почти на 10%), госучреждений – примерно на 1,5 тыс. ед. (или на 2,6%). При этом к середине 2017 г. численность госучреждений продолжала оставаться бóльшей, чем 3 годами ранее.

Если рассматривать динамику на более коротком временном отрезке, то в течение 1-го полугодия 2017 г. произошло уменьшение численности унитарных предприятий на 11,4%, хозяйственных обществ – более чем на 5%, госучреждений – на 2%.

6.1.2. Приватизационная политика

Минувший год стал первым для реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг., утвержденного распоряжением Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 227-р. Это уже третья 3-летняя приватизационная программа, разработанная с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от 1 года до 3 лет), исходя из изменений, внесенных в действующий Закон о приватизации весной 2010 г. Интенсивность ее корректировок пока невелика. В 2017 г. было принято всего 15 нормативно-правовых актов, связанных с изменениями и дополнениями (для сравнения в 2014 г., являвшемся стартовым в предыдущей 3-летней программе, таковых было 22, а еще 3 появились в декабре 2013 г.).

Напомним, что в новую приватизационную программу включены 7 компаний, приватизируемых на основании специальных решений Президента РФ и Правительства РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, включая 4 компании, где планируется прекращение участия государства в капитале (АО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), «Объединенная зерновая компания» (ОЗК), «Приокский завод цветных металлов» (ПЗЦМ), «Производственное объединение «Кристалл»), и 3 компании с сокращением его доли: в одной (АЛРОСА) – до 29% плюс 1 акция и в двух («Совкомфлот» и «Банк ВТБ (ПАО)») – до 25% плюс 1 акция. Однако официальная информация о ходе подготовки сделок по ним отсутствует, за исключением их первичного анонсирования применительно к «Банку ВТБ (ПАО)», «Совкомфлоту» и НМТП¹. Из относящегося уже к I кварталу 2018 г. интервью руководителя Росимущества Д. Пристанскова следует, что ведется подготовительная работа в отношении «Совкомфлота» и ОЗК (в последнем случае вопрос прорабатывается с Минсельхозом), а о сделке по ВТБ речь пока не идет².

В 2017 г. были завершены мероприятия по консолидации имущества аэропортов Внуково и Шереметьево, начатые в рамках предыдущей приватизационной программы 2014–2016 гг. В конце весны окончилась реорганизация АО «Международный аэропорт Шереметьево» (далее – АО «МАШ») в форме присоединения к нему АО «Аэропорт Шереметьево», в уставный капитал которого государством ранее был внесен основной пакет акций АО «Международный аэропорт Шереметьево» (МАШ) в размере 83,04% их общего количества. Доля государства в капитале нового объединенного оператора

¹ www.rosim.ru, 26.01.2017.

² www.rosim.ru, 28.02.2018.

(30,43%) была зафиксирована в перечне стратегических АО. А в начале осени завершилась реорганизация АО «Аэропорт Внуково», АО «Внуково-Инвест» и ООО «АВИА-ТЕХИНВЕСТ» путем присоединения к АО «Международный аэропорт «Внуково», в капитале которого доля государства составила чуть более 25%.

В остальном итоги года выглядят следующим образом. По данным оперативного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2018 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 14 284,5 млн руб., что более чем вдвое превышает прогнозную величину бюджетных доходов от приватизации, содержащуюся в приватизационной программе (5,6 млрд руб. ежегодно без учета стоимости акций крупнейших компаний).

Более половины этой суммы (8531,7 млн руб.) было обеспечено в ходе реализации распоряжений Правительства РФ от 02.09.2010 № 1430-р и от 09.06.2016 № 1172-р, а также в соответствии с условиями, предусмотренными Дополнительным соглашением от 23.06.2016 к Соглашению от 09.10.2010 между Росимуществом и ПАО АФК «Система» о выкупе с рассрочкой (в течение 5 лет) 547 312 918 шт. акций акционерной компании с ограниченной ответственностью «Система Шиям Телесервисез Лтд», находящихся в федеральной собственности, по цене в размере 777 млн долл. США. В связи с этим необходимо сказать о том, что упомянутая компания является совместным российско-индийским предприятием, пакет обыкновенных акций которого в связи с увеличением его уставного капитала на общую сумму, эквивалентную 600 млн долл. США, в индийских рупиях в 2010 г. был приобретен в собственность РФ на основании Соглашения между правительствами России и Индии о расширении сферы использования средств, поступающих в погашение задолженности этой страны перед РФ по ранее предоставленным бывшим СССР и РФ государственным кредитам 2007 г., и Закона о федеральном бюджете на 2010–2012 гг. Данная сделка с активом, не включенным в действующую приватизационную программу, стала единственной, выходящей за рамки типовых приватизационных процедур. Комментировать ее довольно сложно, поскольку подобные активы (доли государства в уставных капиталах совместных предприятий) являются весьма редким объектом приватизации. При абстрагировании от остающихся за кадром деталей можно лишь сказать, что уже полученная государством сумма (более 8,5 млрд руб.) составляет менее 1/5 от величины в 777 млн долл. по обменному курсу на конец июня 2016 г.

Помимо нее в 2017 г. было реализовано 46 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ (АО) на сумму 5,19 млрд руб., а в отношении 18 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) приняты решения об условиях приватизации. Количество проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ сократилось по сравнению с 2016 г. (179 ед.) почти в 4 раза, опустившись ниже уровня кризисного 2009 г. (52 ед.), когда имел место минимум за все 2000-е годы. Из всех проданных пакетов акций более 3/4 (36 ед.) составили те, информационные сообщения о продажах которых были опубликованы еще в 2016 г. По сумме сделок (5,19 млрд руб.) падение оказалось не столь драматическим (на 45%), но и эта величина оказалась меньше любого из годовых показателей за предыдущие 3 года (2014 г. – 8,0 млрд руб., 2015 г. – 7,3 млрд руб., 2016 г. – 9,5 млрд руб.). Количество приватизированных ФГУПов также оказалось меньше прежнего минимума 2013 г. (26 ед.) (табл. 6).

Сравнительные данные по динамике приватизации ФГУПов и федеральных пакетов акций в 2008–2017 гг.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества)		
	Приватизировано ФГУПов, ед.	Продано пакетов акций АО, ед.	Продано объектов казны, ед.
2008	213	209 ^б	...
2009	316+256 ^а	52 ^б	...
2010	62	134 ^б	...
2008–2010	591+256 ^а	395 ^б	... ^г
2011	143	317 ^а /359 ^б	3
2012	47 ^а	265 ^а	40
2013	26	148 ^а	22
2011–2013	216	730 ^а	65
2014	33	107 ^а	12
2015	35 ^а	103 ^а	38
2016	60 ^а	179 ^а	282
2014–2016	125 ^{а*}	389 ^а	332
2017	18	46 ^б	77 ^б

^а Завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации.

^б С учетом пакетов акций (для 2017 г. также и объектов казны), информационные сообщения о продаже которых состоялось в предыдущем году.

^в Количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны РФ в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом.

^г Имеющаяся информация о продаже объектов иного имущества в указанный период сводится к продаже 4 объектов высвобождаемого недвижимого военного имущества с октября 2008 г. по январь 2009 г., а также принятии решения об условиях приватизации и публикации информационных сообщений о продаже объектов в конце 2010 г., по которым итоги торгов подводились уже в 2011 г.

^д Без учета продаж акций, осуществленных с помощью инвестиционных консультантов.

^е 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.

^ж В отношении нескольких предприятий решения об условиях приватизации были отменены в 2015–2016 гг. и приняты повторно, поэтому общее количество ФГУПов, по приватизации которых приняты решения за 3 года в отдельности, несколько больше, чем следует из табличных данных по итогам 2014–2016 гг. (125 ед.).

Источник: Отчет о деятельности Росимущества в 2008 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г., М., 2010; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 г.; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 г.; 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; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2015 г., www.rosim.ru, 08.02.2016; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2016 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г.

Наиболее крупной сделкой явилась продажа 100% акций АО «Щелковский завод вторичных драгоценных металлов» (Московская область) за 1515 млн руб. В ходе торгов, проведенных АО «Российский аукционный дом» (РАД), с участием 4 претендентов, сделавших 602 шага на повышение цены, она выросла на 301 млн руб., или без малого на 1/4¹. В пятерку продаж также вошли одна из столичных типографий (1115,5 млн руб.),

¹ www.rosim.ru, 22.03.2017.

Новосибирский аффинажный завод (880 млн руб.), Институт горного дела им. А.А. Скочинского (Московская область, 354 млн руб.), Московский центральный трест инженерно-строительных изысканий (202,2 млн руб.). Таким образом, более 60% выручки от стандартных продаж пришлось на пакеты акций АО, расположенных в столичном регионе, где обладание недвижимостью само по себе открывает широкие возможности для извлечения дохода помимо (или вместо) продолжения деятельности по основному профилю.

Наибольшую лепту в полученный результат внесла продажа 17 пакетов акций (из переданных для реализации 65 пакетов) на сумму 4,84 млрд руб. (93,3% всей выручки) АО «РАД». Эта сумма сделок по итогам 2017 г. сопоставима с итогами 2015 г. (5,3 млрд руб.), хотя количество проданных пакетов упало вдвое (17 ед. против 34 ед.). Подведение итогов торгов по продаже акций 38 АО, включая 20 обществ, пакеты которых реализуют независимые продавцы (АО «РАД», ООО «ВЭБ Капитал»), ожидается в I квартале 2018 г.

В 2017 г. количество проданных объектов казны (77 ед.), превосходящее, как и годом ранее, численность проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, сократилось по сравнению с 2016 г. (282 ед.) примерно в 3,7 раза, что тем не менее вдвое превосходило показатель 2015 г. (38 ед.). Правда, как и в случае с пакетами акций (долей), подавляющую часть проданных объектов (67 ед.) составили те, информационные сообщения по которым опубликованы в 2016 г.

В то же время в течение 2017 г. были опубликованы информационные сообщения в отношении 204 объектов, из которых проданы 10, в отношении 69 объектов торги признаны несостоявшимися, а подведение итогов продажи еще по 125 объектам запланировано в I квартале 2018 г., т.е. без учета последней самой многочисленной группы успешность продаж составила менее 13%. Общая сумма сделок уменьшилась в 4,5 раза (до 282,67 млн руб.). В отличие от пакетов акций (долей) при продаже объектов казны независимые продавцы играют вспомогательную роль. АО «РАД» продало всего 9 объектов из 56, по которым ему доверено осуществлять продажу, на сумму 28,60 млн руб., обеспечив лишь 10% итогового результата.

В 2017 г. в рамках реализации 18 указов президента РФ и 6 решений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимущество осуществляло мероприятия по созданию и расширению 13 ВИС. Всего в 3-летнюю программу приватизации в этой части были включены 36 ФГУПов, акции 44 АО и 10 объектов казны. В конце 2016 г. были приняты решения об условиях приватизации в отношении 14 ФГУПов, 38 АО и 1 объекта казны.

Провал минувшего года в приватизационной динамике отчасти объясняется относительно поздним утверждением прогнозного плана (программы), что обусловило возможность начала оценочных мероприятий и предпродажной подготовки активов только с середины I квартала 2017 г.

Однако главная причина заключается в отсутствии адекватного спроса, особенно на локальном уровне, что на уровне руководства Росимущества признавалось уже в середине осени¹. Примерно в 60% случаев причиной несостоявшихся продаж было отсутствие заявок (126 из 209 всех проведенных в 2017 г. продаж). Среди приватизируемого

¹ www.rosim.ru, 19.10.2017.

имущества преобладали низколиквидные активы с ограниченными для реализации возможностями ввиду неудовлетворительного финансового состояния, предбанкротного состояния, отсутствия реальной хозяйственной деятельности, а предлагавшиеся цены расходились с оценками потенциальных покупателей.

Свою роль, вероятно, сыграл и переход к новому механизму реализации, когда услуги продавцов оплачиваются покупателями (а не средствами бюджета), а сами сделки осуществляются только в электронном формате (через 6 площадок, отобранных в конце 2015 г.). Распределение лотов между ними проходит открыто, в случайном порядке на заседаниях профильной комиссии. С целью повышения прозрачности на распределениях присутствуют уполномоченные представители каждой электронной площадки, а также представители Федеральной антимонопольной службы (ФАС) России и Минэкономразвития (МЭР) России. Торги проходят в различных форматах, соответствующих основным способам приватизации (аукционы, продажи посредством публичного предложения и со снижением цены). Они доступны для физических и юридических лиц по всей территории страны и размещаются на знакомых для покупателей площадках.

Закон о федеральном бюджете на 2018–2020 гг. от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ, как и аналогичный документ годичной давности, не содержит информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях. При этом в пояснительной записке к вносившемуся правительством законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указывались наряду с государственными заимствованиями в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета. Подобно проекту бюджета на завершившийся 2017 г., в отличие от аналогичных документов за предшествующие годы, в ряду сопроводительных материалов к законопроекту присутствовали данные по Прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, где имелось обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки и расчете по статьям классификации источников финансирования дефицита бюджета.

Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2018 г. прогнозируются в объеме 13,0 млрд руб., в 2019 г. – 12,2 млрд руб., в 2020 г. – 11,4 млрд руб. Их роль для финансирования дефицита федерального бюджета будет минимальна: в 2018 г. ожидаемая величина приватизационных доходов составит 1,7% средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям, а в 2019–2020 гг. она будет еще меньше – 1,5 и 1,1% соответственно. Указанные для 2018–2019 гг. величины меньше прогноза поступления средств от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний из материалов к законопроекту о федеральном бюджете на 2017 г. и плановый период 2018–2019 гг., вносившемуся российским правительством прошлой осенью (13,6 млрд руб. в 2018 г. и 13,9 млрд руб. в 2019 г.).

На основании итогов реализации действующего Прогнозного плана приватизации в 2017 г. вероятность реализации такого прогноза приватизационных доходов можно оценить довольно высоко. Полученная по данным бюджетной отчетности сумма средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности (14,3 млрд руб.), превышает прогнозные оценки на 2018–2020 гг.

Обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации исходит из Приватизационной программы на 2017–2019 гг., утвержденной в начале

2017 г. распоряжением Правительства РФ № 227, в которой анонсирована приватизация 7 крупнейших компаний на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ при определении конкретных сроков и способов с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов. В отсутствие принятых Правительством РФ решений об отчуждении пакетов акций крупнейших компаний в 2018–2020 гг. поступление средств от их продажи в 2018 г. и плановом периоде 2019–2020 гг. согласно представленной Росимуществом информации не прогнозируется.

6.1.3. Новации приватизационного законодательства

Прошедший год ознаменовался принципиальными новациями в приватизационном законодательстве.

В июле 2017 г. в действующий Закон о приватизации 2001 г. было внесено кардинальное изменение, касающееся состава покупателей государственного и муниципального имущества (ст. 5). Перечень исключений из него был расширен. Если раньше к ним относились только государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения, юридические лица, в уставном капитале которых доля РФ, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 25%, кроме случаев внесения государственного и муниципального имущества в уставный капитал, то теперь к ним добавились юридические лица, местом регистрации которых является государство или территория, включенные в утверждаемый Министерством финансов РФ перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и/или не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) (далее – офшорные компании)¹, а также юридические лица, в отношении которых офшорной компанией или группой лиц, в которую входит офшорная компания, осуществляется контроль. Понятия «группа лиц» и «контроль» используются в значениях, указанных соответственно в законе «О защите конкуренции» 2006 г. (ст. 9 и 11).

Тем самым частично реализованы намерения со стороны органов власти по ужесточению регулирования приватизации, обсуждавшиеся на протяжении последних нескольких лет². Новые ограничения начали действовать в отношении покупателей государственного или муниципального имущества, информационное сообщение о продаже которого выложено на официальном сайте для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством РФ³, после 1 июля 2017 г., будучи синхронизированными с аналогичными поправками в законе 2008 г. «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (№ 57-ФЗ). По оценке представителей Росимущества, тем самым решена поставленная президентом РФ еще в начале

¹ В настоящее время в указанный перечень входят 40 стран. Однако такой традиционный для российской экономики в последние четверть века источник псевдоиностранных инвестиций, как Кипр, был из него в 2012 г. исключен.

² См. годовые обзоры Института Гайдара: Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М., 2015. С. 393; Российская экономика в 2015 г. Тенденции и перспективы. Вып. 37. М., 2015. С. 388.

Вместе с тем другие предлагавшиеся нормы, касающиеся полномочий правоохранительных органов по проверке претендентов на участие в приватизационных сделках и ответственности оценщиков имущества, пока не получили своего воплощения.

³ www.torgi.gov.ru

2016 г. задача обеспечения нахождения новых владельцев приватизируемых активов в российской юрисдикции и предотвращения дальнейшей офшоризации отечественной экономики. В настоящее время ведется проработка правового механизма, исключающего участия «номинальных» юридических лиц в приватизации путем раскрытия информации о бенефициарах¹.

Другой важнейшей организационно-правовой новацией минувшего года стало утверждение распоряжением Правительства РФ от 26 июня 2017 г. № 748 Положения об осуществлении отбора юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца.

Громоздкая процедура отбора включает принятие решения о его проведении и создание соответствующей комиссии, а далее – два этапа собственно отбора.

Основная роль в этом процессе отведена Минэкономразвития России, которое на основании поручений или указаний Президента РФ или Правительства РФ принимает решение о проведении отбора, утверждаемое приказом с указанием федерального имущества, планируемого к приватизации, состава комиссии по отбору в количестве не менее 5 человек из представителей данного ведомства² во главе с председателем в должности заместителя министра. Помимо него большую роль призван играть секретарь комиссии, ответственный за прием от юридических лиц заявок об участии в отборе, подготовку и публикацию извещения о его проведении. Членами комиссии не могут быть лица, лично заинтересованные в результатах отбора, либо лица, аффилированные с его участниками.

Все решения комиссии по отбору принимаются открытым голосованием с оформлением протокола. Они считаются принятыми, если за них проголосовали более половины ее членов, а в случае равенства голосов решающим является голос председательствующего на заседании комиссии, которым может быть заместитель председателя в его отсутствие.

В случае проведения отбора в отношении федерального имущества, включенного во II раздел приватизационной программы и планируемого к реализации путем продажи на аукционе, а в случае признания его несостоявшимся – посредством публичного предложения, в том числе проводимых в электронной форме, дополнительно в приказе МЭР указывается информация о проведении отчуждения такого федерального имущества указанными способами. Объекты имущества, включенные во II раздел прогнозного плана, могут быть сгруппированы в лоты.

На основании поручений или указаний президента РФ или Правительства РФ МЭР вправе принимать решение о прекращении отбора на любом из его этапов, с информированием об этом посредством публикации извещения на официальном сайте ведомства в сети Интернет. В случае возникновения у юридических лиц вопросов о порядке проведения отбора они направляют обращения в МЭР при установлении срока для подготовки ответа со стороны ведомства в 3 рабочих дня.

В основе *первого этапа отбора* лежит сбор информации о потенциальных кандидатах для проведения продажи федерального имущества и формализованное сравнение их профессионально-квалификационного уровня на основе балльных оценок.

¹ www.rosim.ru, 18.10.2017.

² Представители Росимущества могут привлекаться к участию в работе комиссии.

Не позднее 5 рабочих дней со дня принятия решения о проведении отбора Минэкономразвития России публикует извещение о проведении отбора на официальном сайте и направляет запрос о заинтересованности по почте (допускается в форме электронного документа по электронной почте либо по факсу), к которому прилагается проект агентского договора, заключаемого с юрлицом. В случае переноса срока отбора с оформлением соответствующего протокола комиссии по отбору извещение об этом публикуется на сайте ведомства с доведением до сведения юридических лиц с помощью телефонной связи, по факсу или по электронной почте.

Прием заявок об участии в отборе не может составлять менее 15 календарных дней. Юридические лица представляют заявку в порядке и в сроки, которые установлены в опубликованном на сайте МЭР извещении о проведении отбора и указаны в запросе о заинтересованности.

Заявка юридического лица об участии в отборе должна содержать его обязательства: (1) подписать агентский договор с Росимуществом; (2) провести оценку рыночной стоимости федерального имущества оценщиком в соответствии с договором, заключаемым агентом и оценщиком от имени и за счет агента; (3) получить от своего имени и за свой счет экспертное заключение саморегулируемой организации оценщиков о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости акций требованиям законодательства РФ с подтверждением стоимости акций, определенной оценщиком в этом отчете; (4) подписать от имени РФ договор купли-продажи с покупателями приватизируемого федерального имущества в соответствии с условиями агентского договора; (5) представить отчет о возможных структурах сделки, позволяющих максимально увеличить поступление денежных средств в федеральный бюджет.

Ядром заявки об участии в отборе (помимо сопроводительного письма о заинтересованности в организации от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца и документов, подтверждающих полномочия конкретного лица на подписание от имени юридического лица заявки об участии в отборе) является информация по двум типовым формам представления информации о заинтересованности¹, удостоверенная подписью уполномоченного лица. Именно на основании этих сведений производятся балльные оценки юрлица для их последующего ранжирования в целях отбора.

Юридическое лицо несет ответственность за достоверность представленной в заявке об участии в отборе информации. В случае выявления ее недостоверности МЭР представляет в Правительство РФ проект акта о его исключении из перечня, утвержденного в 2010 г. и обновленного в 2017 г. (23 организации). За юрлицами остается право изменения или отзыва заявок, что считается действительным в любое время до истечения срока их представления в МЭР.

Вскрытие конвертов с заявками об участии в отборе осуществляется на заседании комиссии по отбору в день согласно извещению о проведении отбора, с оформлением тогда же протокола об итогах. Не позднее 10 рабочих дней со дня вскрытия конвертов с заявками об участии в отборе комиссией осуществляется рассмотрение заявок на соответствие установленным требованиям к их представлению, и формируются показатели оценки юридических лиц путем выставления балльных оценок.

¹ В случае проведения отбора в отношении федерального имущества, включенного во II раздел приватизационной программы, информация о юридическом лице представляется строго по форме № 2.

Присуждаемые им баллы определяются (рассчитываются) в соответствии с показателями оценки предложений о заинтересованности по двум типовым формам.

В случае **формы № 1** оценка идет по *трем блокам показателей*:

I – сведения об опыте работы юридического лица;

II – состав группы его сотрудников, а также иных физических и юридических лиц, привлекаемых для организации продажи имущества, которые будут осуществлять подготовку и реализацию организации продажи имущества;

III – опыт сотрудничества с государственными органами.

Каждый из блоков представлен различным набором критериев. Применительно к блокам I и III речь идет о количестве и объеме (в миллионах долларов) различных сделок, в которых юридическое лицо играло определенную роль (глобального координатора, букраннера¹ (андеррайтера)², ведущего организатора, консультанта³)⁴.

Блок I включает 4 критерия: (1) организация подготовки и проведение сделок по размещению акций (за исключением акций самого юридического лица) на международных рынках, осуществленные юридическим лицом за последние 3 года⁵; (2) организация подготовки и проведение сделок с акциями российских компаний за последние 5 лет (за исключением акций самого юридического лица)⁶; (3) организация подготовки и проведение сделок с акциями и иными ценными бумагами компаний, осуществляющих свою деятельность в отрасли экономики, являющейся основной для федерального имущества⁷; (4) участие в организации сделок с акциями и иными ценными бумагами федерального имущества (в случае если такое участие было)⁸.

¹ Букраннер (от англ. Bookrunner) – организация, ведущая книгу заявок. Термин используется в инвестиционной деятельности. Функции букраннера может выполнять андеррайтер, организатор и/или ведущий-менеджер, т.е. обычно инвестиционный банк или инвестиционная компания.

² Почти по всем критериям блоков I и III для роли букраннера показатель объема сделок для каждого юридического лица должен рассчитываться с учетом деления общего объема сделки на количество букраннеров, участвовавших в ней.

³ По всем критериям блоков I и III, где юридическое лицо исполняло роль консультанта, указываются все сделки слияний и поглощений (M&A) для различных групп компаний.

⁴ Для каждой сделки может быть указана только одна роль. Указываются только завершенные сделки, а информация – по данным независимых рейтинговых агентств (Dealogic, Bloomberg (при ее отсутствии в Dealogic), Mergermarket (в случае предоставления информации по сделкам по слияниям и поглощениям) с обязательным указанием используемого источника).

⁵ Роль глобального координатора, или букраннера (андеррайтера), при размещении акций (как российских, так и иностранных эмитентов) на международных рынках.

⁶ Роли глобального координатора, или букраннера (андеррайтера), при размещении акций российских эмитентов (инкорпорированных как в России, так и за ее пределами), консультанта по сделкам (M&A) российских компаний (инкорпорированных как в России, так и за ее пределами).

⁷ Роль глобального координатора, или букраннера (андеррайтера), при размещении акций компаний, осуществляющих свою деятельность в отрасли экономики, являющейся основной для федерального имущества, ведущего организатора и/или букраннера при сделках по выпуску корпоративных облигаций компаний, осуществляющих свою деятельность в отрасли экономики, являющейся основной для федерального имущества, консультанта по сделкам (M&A) в отрасли экономики, являющейся основной для федерального имущества.

⁸ Роль глобального координатора, или букраннера (андеррайтера), при размещении акций компании, ведущего организатора и/или букраннера при размещении облигаций компании. В отличие от предыдущих критериев здесь нет требования расчета объема сделки для конкретного юридического лица с учетом деления общего объема сделки на количество букраннеров, участвовавших в ней. При исполнении роли консультанта указываются все сделки слияний и поглощений (M&A), осуществленные в интересах компании.

В блок III входят 2 критерия: (1) сотрудничество с правительствами иностранных государств (или государственными органами, действующими по их поручению) в организации приватизационных сделок и/или размещении акций и иных ценных бумаг¹; (2) сотрудничество с Правительством РФ, администрациями субъектов РФ (или государственными органами, действующими по их поручению) в организации приватизационных сделок или размещении акций и иных ценных бумаг за последние 5 лет².

Блок II включает 5 критериев: (1) лица (не более 3), ответственные за организацию и координацию процесса сделки на высшем уровне (топ-менеджмент), которые в том числе смогут присутствовать на встречах с продавцом и эмитентом; (2) отраслевые банкиры (наличие специализирующихся на секторе банкиров, которые будут задействованы в сделке); (3) специалисты по рынкам акционерного капитала (наличие специалистов по рынкам акционерного капитала, которые будут задействованы в сделке³; (4) аналитическое подразделение (наличие сотрудников, которые будут осуществлять аналитическое покрытие компании, наличие секторных аналитиков в рейтингах Extel и/или Institutional investor); (5) наличие специалистов, занимающихся продажей акций и/или государственные долговые расписки российских компаний, которые будут задействованы в сделке (с указанием географического распределения по офисам банка)⁴.

Набор показателей оценки предложений о заинтересованности **по форме № 2**, касающейся проведения отбора в отношении федерального имущества, включенного во II раздел приватизационной программы, т.е. реализуемого по типовым процедурам, гораздо скромнее.

В блок I входят всего 2 критерия: (1) лица (не более 3), ответственные за организацию и координацию процесса сделки на высшем уровне (топ-менеджмент); (2) аналитическое подразделение (наличие сотрудников, которые будут осуществлять аналитическое покрытие компании (с указанием опыта сотрудников в приложении)).

А блок II состоит из единственного критерия – сотрудничество с Правительством РФ, администрациями субъектов РФ (или государственными органами, действующими по их поручению) в организации приватизационных сделок за последние 5 лет (с указанием всех сделок, в которых юридическое лицо принимало участие в качестве организатора

¹ Роль глобального координатора, или букраннера (андеррайтера), при организации приватизаций через размещение акций и/или депозитарных расписок, напрямую находящихся в государственной собственности, при организации размещений акций и/или депозитарных расписок компаний с государственным участием (помимо ценных бумаг, напрямую находящихся в государственной собственности), роль ведущего организатора и/или букраннера при организации выпуска суверенных облигаций, консультанта при организации приватизаций через сделки слияний и поглощений.

² Роль глобального координатора, или букраннера (андеррайтера), при организации приватизаций через размещение акций и/или депозитарных расписок, напрямую находящихся в государственной собственности, при организации размещений акций и/или депозитарных расписок компаний с государственным участием (помимо ценных бумаг, напрямую находящихся в государственной собственности), роль ведущего организатора и/или букраннера при организации выпуска суверенных облигаций, консультанта при организации приватизаций через сделки слияний и поглощений.

³ Для критериев (2) и (3) помимо наличия соответствующих специалистов указываются российский офис (с указанием офисов базирования в мире в приложении), знание русского языка, ключевые сотрудники (не более 3), которые будут осуществлять реализацию сделки на ежедневной основе (включая участие во встречах с представителями продавца).

⁴ В приложении для всех групп, привлекаемых сотрудников (кроме занимающихся продажей акций), указывается их опыт, для секторных аналитиков – точные номинации, а также при необходимости подробно для топ-менеджмента.

торгов (продавца) по приватизации государственного имущества, и объема состоявшихся продаж в млн руб.).

Непосредственный расчет балльных оценок по показателям оценки предложений о заинтересованности проводится по специальным формулам, где присуждаемый юридическому лицу балл по каждому критерию представляет сумму условных величин, отражающих достигнутые результаты при исполнении различных ролей по опыту предыдущей работы и квалификационному потенциалу.

В свою очередь, указанные условные величины рассчитываются как отношение значения показателя (например, количество сделок, объем состоявшихся продаж, количество сотрудников), указанного в информации к заявке конкретного юридического лица, к максимальному значению показателя, указанного в поданных юридическими лицами заявках об участии в отборе по соответствующей роли с поправкой на соответствующий коэффициент.

Показатели оценки предложений о заинтересованности содержат значения коэффициентов по обеим формам по всем вышеуказанным критериям (с указанием максимального количества баллов по каждому из них).

По обеим формам итоговое количество баллов рассчитывается, как сумма всех баллов по блокам показателей оценки предложений о заинтересованности.

По результатам проведенных расчетов показателей оценок отбираются не более 5 юридических лиц, которые набрали наибольшие итоговые баллы и которые допускаются для участия во втором этапе отбора. В случае поступления 4-х и менее предложений от юрлиц в отношении одного объекта приватизируемого федерального имущества формирование показателей оценки не проводится, и указанные лица допускаются для участия во *втором этапе отбора*.

В течение 10 рабочих дней, со дня подписания протокола комиссии по отбору, об итогах рассмотрения заявок об участии в отборе Минэкономразвития России в адрес юридических лиц, прошедших во второй этап отбора, по почте (или в форме электронного документа) направляется запрос о размере понижающего коэффициента.

Он устанавливается в диапазоне от 1 до 0 и применяется к максимальным величинам вознаграждения за организацию от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца. В случае проведения сделки в форме аукциона, публичного предложения либо размещения акций на фондовом рынке максимальная величина вознаграждения не может превышать 2%, а в иных случаях – 1%. Размер вознаграждения включает в себя все необходимые расходы организации, в том числе оплату услуг привлекаемых юрлиц и обязательные платежи в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Юридические лица представляют заявку о размере понижающего коэффициента в порядке и сроки, которые установлены в запросе о размере понижающего коэффициента (не менее 2 рабочих дней). Заявка включает в себя письмо юрлица с указанием размера понижающего коэффициента (в том числе прописью) и представляется в отдельном запечатанном конверте. Как и на первом этапе, юридические лица имеют право изменить или отозвать свои заявки в любое время до истечения срока их представления в МЭР.

Вскрытие конвертов с заявками о размере понижающего коэффициента осуществляется на заседании комиссии по отбору в первый рабочий день, следующий после дня истечения срока подачи заявок. По итогам вскрытия тогда же оформляется протокол, где

указывается победитель отбора, которым признается юридическое лицо, предложившее наименьший размер понижающего коэффициента.

В случае если заявки всех юрлиц содержат одинаковые размеры понижающих коэффициентов, комиссией по отбору принимается решение о повторном представлении юридическими лицами заявок о его размере путем направления соответствующего запроса.

Извещение о результатах отбора подлежит размещению в течение 3 рабочих дней со дня подписания председателем комиссии по отбору протокола об итогах вскрытия конвертов с заявками о размере понижающего коэффициента на официальном сайте ведомства.

По итогам проведенного отбора Минэкономразвития России осуществляет подготовку и внесение в Правительство РФ проектов его решений о привлечении юридического лица в качестве организатора от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца и выплате ему вознаграждения за указанные услуги. В проекте решения Правительства РФ указываются: а) наименование федерального имущества, планируемого к приватизации; б) наименование юридического лица – победителя отбора; в) размер предусмотренного ему вознаграждения.

Очевидно, что предложенный механизм является попыткой закрыть один из наиболее существенных пробелов, возникших в нормативно-правовой базе, после принятия пакета важных поправок в Закон о приватизации в конце весны 2010 г.

Напомним, что одной из них было предусмотрено право правительства привлекать к продажам приватизируемого имущества юридических лиц. Фактически речь шла, с одной стороны, об инвестиционных консультантах для организации сделок по продаже акций крупнейших компаний, включаемых в I раздел приватизационной программы, т.е. реализуемых по индивидуальным схемам на основании отдельных решений, а с другой стороны, о частных продавцах для продажи организации имущества, включаемого во II раздел приватизационной программы, т.е. реализуемого по типовым процедурам.

Отбор и первых, и вторых до последнего времени никак не регламентировался.

Существовал утвержденный правительством в 2010 г. перечень из 23 юрлиц для организации от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца, из которых МЭР поручалось проводить отбор. Более половины перечня представляли крупнейшие зарубежные инвестиционные банки и компании (ЗАО «Банк Кредит Свисс (Москва)», «БНП ПАРИБА Банк», «Королевский Банк Шотландии», «Ситигруп Глобал Маркетс», «ЮниКредит Секьюритиз», АО «СЖ Корпорейт Файненс Эдвайзори САС», ООО «Дойче Банк», «Дж.П. Морган Банк Интернешнл», «Меррилл Линч Секьюритиз», «Морган Стэнли Банк», «Барклайс Капитал», «Райффайзен Инвестмент», «Ю Би Эс Банк», филиал частной компании с неограниченной ответственностью «ГОЛДМАН САКС (Россия)»). Российский бизнес также был представлен как банками (Сбербанк, «ВТБ-Капитал», «Альфа-Банк», «Газпромбанк», «МДМ Банк»), так и прочими финансовыми структурами (инвестиционные компании «ВЭБ Капитал» и «Тройка Диалог», ООО «Ренессанс Брокер», ОАО «Российский аукционный дом»). В 2012 г. из него был исключен Сбербанк, который тем не менее мог вести соответствующую деятельность через ЗАО «Сбербанк КИБ» (бывшая «Тройка Диалог»).

Именно из этого перечня выбирались организаторы для проведения сделок по индивидуальным схемам в ходе реализации 3-летних приватизационных программ 2011–

2013 гг. и 2014–2016 гг. Если в период действия первой из них менее половины таких сделок (6 из 13) было проведено с помощью исключительно российских организаций¹, то в новых условиях 2014–2016 гг. они сыграли уже основную роль. В 2013 г. началась деятельность ОАО «Российский аукционный дом» в качестве продавца при реализации имущества по типовым процедурам. А в 2014–2016 гг. независимые продавцы («РАД» и ООО «ВЭБ Капитал») обеспечили более половины всех поступлений (помимо крупнейших продаж).

Вскоре после утверждения вышеупомянутого положения об отборе юридических лиц распоряжением Правительства РФ от 14 июля 2017 г. № 1497-р была утверждена новая редакция их перечня. В него по-прежнему вошло 23 организации, но их состав существенно изменился. Из него окончательно выбыли 5 юрлиц, в основном представляющих зарубежный капитал («Дойче Банк», «Королевский Банк Шотландии», «Барклайс Капитал», «СЖ Корпорейт Файненс Эдвайзори САС», а также российский «МДМ Банк»), представительство еще 3-х иностранных структур поменяло форму². В то же время, в перечень вошли ПАО РОСБАНК, ООО «Эрнст энд Янг – оценка и консультационные услуги», «АТОН», АО «Агентство Прямых Инвестиций», «Аудиторская фирма «МЭФ-Аудит», Инвестиционно-финансовая компания «Солид». Таким образом, произошел сдвиг в сторону российских организаций, среди которых стали превалировать частные небанковские структуры.

Переходя к анализу Положения об осуществлении отбора юридических лиц для организации от имени РФ продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца, следует отметить следующее. В принципе предложенный механизм, построенный на сочетании первоначальной селекции по уровню профессионально-квалификационного потенциала с последующим окончательным выбором на основе наилучшего стоимостного предложения со стороны потенциальных участников, имеет право на существование.

Однако налицо и целый ряд *недостатков*.

Во-первых, отбор может производиться только из числа упомянутых 23 юрлиц.

Во-вторых, остается неурегулированным вопрос об отборе приватизируемого имущества для реализации по индивидуальным схемам и всего остального, т.е. разнесения между I и II разделами приватизационной программы. Группировка объектов, реализуемых по типовым процедурам, в лоты допускается, но ее основания не прописаны.

В-третьих, в показателях представления информации о заинтересованности по форме № 1 (блок I (сведения об опыте работы юридического лица)) по критерию участия в организации сделок с акциями и иными ценными бумагами федерального имущества (в случае если такое участие было) отсутствует требование подтверждения данными независимых рейтинговых агентств. Аналогичная картина наблюдается и по блокам (опыт

¹ В остальных случаях агентами выступали зарубежные финансовые структуры, хотя в отдельных случаях при участии дочерних и зависимых обществ самих приватизируемых компаний (например, Сбербанк в 2012 г. и ВТБ в 2013 г.).

² «Райффайзенбанк», «Ситибанк» и «ЮниКредит Банк» заменили соответствующие финансовые компании.

сотрудничества с государственными органами) в обеих формах представления информации о заинтересованности¹.

В-четвертых, в показателях представления информации о заинтересованности по форме № 1 (блок II (состав группы сотрудников юридического лица, а также иных физических и юридических лиц, привлекаемых для организации продажи имущества, которые будут осуществлять подготовку и реализацию организации продажи имущества) в отношении специалистов по продаже акций российских компаний в отличие от всех других групп специалистов отсутствует требование указания их опыта.

В-пятых, есть вопросы по степени объективности применительно к значениям коэффициентов, используемых для расчетов, по максимальному количеству баллов по критериям, по данным рейтинговых агентств как источникам информации.

В-шестых, особенно много вопросов вызывает схема отбора на втором его этапе.

Отсутствует четкое определение максимальной величины вознаграждения за организацию от имени государства продажи, приватизируемого федерального имущества, и/или осуществления функций продавца, хотя и даются ее предельные величины (в процентах).

Непонятна предпочтительность критерия понижающего коэффициента, применяемого к максимальной величине вознаграждения, перед классической ценовой формой, используемой при осуществлении госзакупок. Еще более спорно определение победителя отбора как юридического лица, предложившего наименьший размер понижающего коэффициента.

Вообще говоря, после того, как поправками в закон о приватизации, принятыми в июле 2016 г., было определено, что сумма вознаграждения указанных юридических лиц не входит в цену продажи федерального имущества и подлежит выплате за счет средств победителя аукциона или продажи посредством публичного предложения, оплата производится сверх нее, и поэтому далеко неочевидной является необходимость регулирования суммы вознаграждения со стороны государства, поскольку ее источником перестали быть бюджетные средства. Однако при этом вознаграждение за счет средств покупателя в ст. 6 закона упоминается в контексте аукциона и продажи посредством публичного предложения, что делает актуальным вопрос о том, относится ли эта норма к продаже имущества по индивидуальным схемам на основании отдельных решений, т.е. включаемого в I раздел приватизационной программы.

В-седьмых, помимо явной сложности всего механизма отбора просматривается известный контраст с общей ориентацией на цифровизацию управленческих процедур: электронная форма продажи и взаимодействия упоминается в числе прочего, допускается использование почты и средств телефонной связи, решающая роль принадлежит процедуре вскрытия конвертов.

В порядке реализации данного документа распоряжением Правительства РФ от 10 августа г. 2017 № 1720-р определен перечень из 65 АО, пакеты акций которых передаются действующему на этом поприще около 5 лет АО «Российский аукционный дом» (РАД) для реализации на аукционе, а в случае признания его несостоявшимся – посредством публичного предложения, с оплатой услуг по новой схеме.

¹ Информация в форме № 1 касается только критерия сотрудничества с Правительством РФ, администрациями субъектов РФ (или государственными органами, действующими по их поручению) в части организации приватизационных сделок или размещения акций и иных ценных бумаг за последние 5 лет.

Сумма вознаграждения агента за организацию и проведение продажи акций не входит в цену их продажи и подлежит выплате за счет средств победителя¹. Ее оплата производится сверх цены продажи приватизируемых акций и поступает на счет агента в течение 5 рабочих дней со дня проведения продажи акций акционерных обществ в размере, определенном в отношении каждого из пакетов акций.

Размер вознаграждения, устанавливаемый в процентах к цене продажи, для подавляющего большинства из 65 пакетов акций, составляет 2%. Только для 3-х пакетов он определен величиной 1,9%, для 2 пакетов – 1,89%, для 1 пакета – 1,95%, а минимальное значение (0,889%) установлено для АО «Алмазный Мир», которое было включено еще в приватизационную программу 2011–2013 гг. (раздел I). В 2015 г. аукцион по продаже пакета акций этого АО был приостановлен ввиду обеспечительных мер, наложенных в ходе арбитражного производства при рассмотрении постороннего спора частных акционеров компании. При этом отсутствует информация о проведении отбора АО «РАД» по новому Положению об осуществлении отбора юридических лиц для организации от имени РФ продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца.

Росимуществом во исполнение данного документа сформированы и представлены в Минэкономразвития России предложения в отношении 170 пакетов акций АО, включенных в действующую приватизационную программу для последующей передачи юридическим лицам, уполномоченным осуществлять функции продавца от имени РФ, в целях проведения приватизационных мероприятий.

По итогам проведенного МЭР отбора в отношении 147 хозяйственных обществ победителями признаны АО «Российский аукционный дом» и ООО «Инвестиционная компания Внешэкономбанка («ВЭБ Капитал»)), которые будут рекомендованы Правительству РФ для назначения в качестве единственных исполнителей государственного заказа на организацию и осуществление от имени государства продажи соответствующего федерального имущества. Аналогично применительно к имуществу казны в отношении 391 объекта из 620, предложенных Росимуществом, были отобраны 3 компании (те же АО «РАД» и «ВЭБ Капитал», а также АО «Агентство Прямых Инвестиций»).

Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 2017 г. № 1164 были внесены изменения и дополнения сразу в несколько прикладных нормативно-правовых актов, регулирующих приватизационный процесс. В их числе Положения о продаже государственного и муниципального имущества на аукционе, специализированном аукционе, посредством публичного предложения, без объявления цены, а также об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме.

Они в основном связаны с распространением на региональный и муниципальный уровни возможности привлекать к осуществлению функций продавца юридических лиц на основании заключенных с ними договоров по результатам конкурсных процедур. Появились нормы, регулирующие взаимодействие с ними претендентов (внесение задатка²

¹ В то же время вознаграждение агента за реализацию пакетов акций, оставшихся непроданными из перечня, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1419-р, по-прежнему осуществляется за счет бюджетных ассигнований.

² В случае если для продажи имущества на аукционе посредством публичного предложения и в электронной форме привлекаются юрлица, то задаток вносится на один из их счетов, указанных в информационном сообщении и открытых в 2 и более кредитных организациях, соответствующих требованиям, установлен-

и его подтверждение, санкции за нарушение сроков перечисления, при уклонении или отказе победителя продажи имущества от заключения в установленный срок договора купли-продажи, информационное обеспечение и т.п.).

Также в части совершенствования приватизационного законодательства можно отметить подготовленные Росимуществом поправки в действующую нормативно-правовую базу (Закон о приватизации, Земельный кодекс и положение о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества) по вопросам приватизации объектов культурного наследия.

Основные изменения касаются:

- уточнения способа приватизации объектов культурного наследия;
- возможности приватизации объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии, без занимаемого ими земельного участка;
- установления дополнительных требований к потенциальному покупателю с целью подтверждения его платежеспособности.

Пока этот пакет новаций проходит стадию рассмотрения в различных федеральных органах исполнительной власти.

6.1.4. Управление субъектами государственного сектора

Некоторые изменения претерпел в 2017 г. перечень стратегических предприятий и акционерных обществ.

В него было внесено всего по одному ФГУПу («Охрана» Росгвардии) и АО («ВО «Безопасность»). За тот же период из перечня стратегических организаций были исключены 12 ФГУПов, из которых 6 (включая Калининградский морской рыбный порт, а остальные относятся к атомной, оборонной отраслям и управлению воздушным движением) присоединяются к другим унитарным предприятиям, 5 подлежат преобразованию в АО, их акции передаются государственным корпорациям (ГК) в качестве имущественного взноса государства (ГК «Росатом» – 4¹, ГК «Ростех» для последующего взноса в уставный капитал АО «Концерн «Автоматика» – 1), а еще 1 (Внешнеэкономическое объединение «Алмазювелирэкспорт») преобразуется в АО, 100% акций которого находятся в федеральной собственности.

Еще два важных изменения в перечне стратегических организаций заключаются в увеличении порога государственного корпоративного контроля в уставном капитале ПАО «Российские сети» до 88,04% и «Международный аэропорт Шереметьево» (МАШ) до 30,43%. Если в отношении первой из этих компаний произошло уже третье повышение порога государственного корпоративного контроля (против изначальной величины в 54,52% в 2012 г., далее 61,7% в 2013 г. и 85,31% в 2015 г.), то применительно к МАШ можно говорить об одной из завершающих стадий реализации проекта консолидации аэропортовых активов в рамках Московского аэроузла.

ным ст. 2 закона от 21 июля 2014 г. (№ 213-ФЗ) «Об открытии банковских счетов и аккредитивов, о заключении договоров банковского вклада, договора на ведение реестра владельцев ценных бумаг хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности Российской Федерации, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹ Помимо них этой ГК в качестве имущественного взноса предполагается передать полные (100%) пакеты акций еще 2 АО, создаваемых путем преобразования ФГУПов, не входящих в перечень стратегических предприятий.

Произошла предусмотренная еще в 2015 г. президентским указом, определившим ее общую схему, фиксация доли государства в уставном капитале АО «Международный аэропорт Шереметьево» по итогам его реорганизации. Напомним, что в 2015 г. она уменьшилась до малозначимой величины (против 50% плюс 1 акция в 2011 г. и 100% изначально). Реорганизация АО «МАШ» состоит в присоединении к нему образованного в 2016 г. АО «Аэропорт Шереметьево», в уставный капитал которого государством был внесен основной пакет акций АО «Международный аэропорт Шереметьево» (МАШ) в размере 83,04% от их общего количества.

На протяжении 2017 г. Росимуществом осуществлялись мероприятия, связанные со строительством интегрированных структур, принципиальные решения о расширении которых (на уровне президентских указов) были приняты ранее: передача ГК «Ростех» пакетов акций «Научно-производственной корпорации "Уралвагонзавод" им. Ф.Э. Дзержинского»; пакетов акций еще ряда акционерных обществ; внесение в уставный капитал АО «РОСНЕФТЕГАЗ»; находящихся в федеральной собственности акций 10 АО, 6 из которых являются отраслевыми научно-исследовательскими, конструкторскими и проектными организациями; в уставный капитал ПАО «Транснефть», находящегося в федеральной собственности имущества; 7 объектов недвижимого имущества и 625 земельных участков.

Отдельно стоит выделить внесение находящихся в федеральной собственности 100% акций АКБ «РОССИЙСКИЙ КАПИТАЛ» (ПАО) в уставный капитал АО «Агентство ипотечного жилищного кредитования» (АИЖК). Законом о федеральном бюджете на 2017–2019 гг. (ст. 21, п. 11 и 14) было предусмотрено право правительства принять в казну РФ передаваемые ГК «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ) за счет уменьшения имущественных взносов государства, внесенных в соответствии с законами о федеральном бюджете на 2008–2010 гг. и 2014–2016 гг., на сумму до 92 млрд руб. все обыкновенные и привилегированные акции Акционерного коммерческого банка «РОССИЙСКИЙ КАПИТАЛ» (публичное акционерное общество), принадлежащие и/или приобретенные ГК АСВ в 2017 г., по цене приобретения таких акций АСВ (балансовой стоимости), и внести их в уставный капитал АИЖК.

Переходя к проблематике управления хозяйственными обществами с государственным участием, можно отметить высокую исполнительскую дисциплину проведения годовых общих собраний акционеров 2016 корпоративного года, которая составила 97%. Они состоялись во всех АО, входящих в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 91-р, где позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне (далее – Спецперечень), во всех АО, не включенных в Спецперечень, единственным акционером в которых является РФ, а также в 90,68% среди АО, не включенных в Спецперечень, где государство владеет долей более 2%, но менее 100% капитала.

В соответствии с решениями Правительства РФ, выпущенными для общих собраний акционеров в 2016 корпоративном году, в составы советов директоров (наблюдательных советов) АО Спецперечня¹ были утверждены 385 кандидатов, включая 179 профессиональных поверенных (вместо 174 чел., рекомендованных к избранию по итогам работы

¹ Без учета ПАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляет Минтранс), АО «Корпорация «МИТ» (права акционера осуществляет ГК «Роскосмос»), с учетом ПАО «ФСК ЕЭС».

Комиссии по отбору независимых директоров, представителей интересов РФ и независимых экспертов для избрания в органы управления и контроля акционерных обществ, функционирующей при Росимуществе), 75 независимых директоров (вместо 82 чел. по рекомендации) и 131 госслужащий (вместо 155 чел. по рекомендации)¹.

Притом что общая абсолютная численность представителей государства в советах директоров АО Спецперечня в 2017 г. снизилась до уровня 2010 г., сдвиги в структуре представительства в органах управления компаний этой группы коснулись соотношения между госслужащими и профповеренными. Если доля первых упала с 50 до 34%, то удельный вес вторых вырос с 30,3 до 46,5%. Доля же независимых директоров осталась прежней (около 20%) (табл. 7).

Таблица 7

Динамика и структура представителей государства в органах управления и контроля АО, входящих в Спецперечень, 2009–2017 гг.

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах)								В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.
		всего		госслужащие		профессиональные по- веренные		независимые ди- ректора		
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%	
2009	36	342	100,0	163	47,7	120	35,1	59	17,2	...
2010	49/59 ^а	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 ^б	63	452	100,0	127/122 ^в	28,1	228/245 ^в	50,4	97/102 ^в	21,5	27
2014	51	402	100,0	106/104 ^в	26,4	199/197 ^в	49,5	97/90 ^в	24,1	45
2015 ^б	50	390	100,0	118	30,3	178	45,6	94	24,1	54
2016 ^б	50	404	100,0	136	33,7	189	46,8	79	19,5	65
2017 ^г	48	385	100,0	131	34,0	179	46,5	75	19,5	56

^а Встречаются данные об избрании профессиональных директоров в органы управления 59 АО.

^б С учетом АО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), в совет директоров и ревизионную комиссию которого были избраны только госслужащие.

^в Встречаются иные данные (в знаменателе) о составе представителей государства по категориям (вероятно, носят предварительный характер, хотя для 2014 г. совокупное количество профессиональных директоров (профповеренных и независимых директоров), публикуемое в материалах Росимущества (287 чел.) соответствует сумме лиц по данным группам, указанным в знаменателе).

^г С учетом НМТП и ФСК ЕЭС, где по состоянию на 1 августа 2017 г. не утвержден состав совета директоров и ревизионной комиссии в рамках годового общего собрания акционеров (ГОСА) 2017, в связи с чем использованы данные в соответствии с директивой Правительства РФ на ГОСА 15.09.2017 от 03.07.2017 № 4643п-П13.

Источник: Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2016 гг.; расчеты авторов.

При этом непосредственно в 2017 г. в структуре представительства государства значимых изменений не произошло и пропорции между госслужащими, профповеренными и независимыми директорами остались теми же, что и годом ранее. В рамках 5-летнего периода 2013–2017 гг. по группе АО, входящих в Спецперечень, произошло увеличение количества госслужащих в расчете на 1 компанию с 2,0 до 2,73 чел., профдиректоров – с 5,24 до 5,29 чел.².

¹ Итоговые решения по утверждению кандидатов в органы управления и контроля АО Спецперечня принимает Правительство РФ.

² При использовании графических данных, тогда как по тексту Отчета Росимущества, получается величина в 5,30 чел. на 1 компанию.

В структуре ревизионных комиссий в 2017 г. представительство госслужащих выросло до 68,5% против 2/3 годом ранее (или 122 чел. против 56 независимых экспертов). Однако общая численность последних за 4 года увеличилась более чем вдвое, а их количество в расчете на 1 компанию выросло с 0,44 чел. в 2013 г. до 1,17 чел. в 2017 г., хотя по сравнению с 2016 г. (1,32 чел.) произошло небольшое снижение.

Что касается формирования структуры составов органов управления компаний, не включенных в Спецперечень (табл. 8), то по 276 АО, где наличие контрольного и блокирующего пакета акций обеспечивало государству 1577 мест в советах директоров (наблюдательных советах) АО¹, более половины из них заняли профессиональные директора (59%, или 931 чел.), а госслужащие – 41% (646 чел.). По 39 АО с долей РФ в уставном капитале менее 25% состав представителей интересов государства в советах директоров (наблюдательных советах) сформирован на 100% из госслужащих (58 мест). Однако даже с учетом этого фактора представительство госслужащих в советах директоров (наблюдательных советах) АО, не включенных в Спецперечень, уменьшилось по сравнению с 2016 г., когда их насчитывалось 1101 чел.

Таблица 8

Динамика и структура представительства профессиональных директоров, представляющих государство в органах управления и контроля АО, не входящих в Спецперечень, 2009–2017 гг.

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах) (кроме госслужащих)						В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.
		всего		профессиональные поверенные		независимые директора		
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	
2009	233	431	100,0	310	71,9	121	28,1	...
2010	389	707	100,0	493	69,7	214	30,3	...
2011	512	1109	100,0	830	74,8	279	25,2	...
2012	822	1860/1869*	100,0	1350	72,6	510/519*	27,4	23**
2013	637/245***	1715	100,0	1092	63,7	623	36,3	335
2014	683/159***	2094	100,0	1382	66,0	712	34,0	498
2015	527/151***	1660	100,0	1267	76,3	393	23,7	330
2016	479/123***	1535	100,0	1346	87,7	189	12,3	353
2017	297/107***	978	100,0	864	88,3	114	11,7	325

*Встречаются данные об избрании 1869 профессиональных директоров, включая 519 независимых директоров.

**Встречаются данные и об избрании 21 представителя из числа негосударственных служащих в составы ревизионных комиссий.

***В знаменателе количество АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, но в отношении которых решения по утверждению профдиректоров и независимых экспертов в органы управления и контроля не были приняты по различным объективным причинам.

Источник: Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2016 гг.; расчеты авторов.

Как следует из табл. 8, в 2017 г. при резком (более чем 1/3) сокращении абсолютной численности профдиректоров в общей структуре их представительства продолжился тренд возрастания доли профповеренных, в результате чего численность независимых

¹ Без учета (1) АО, где участие государства в капитале не является блокирующим (39 ед.) и (2) АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, но решения по утверждению профдиректоров и независимых экспертов не были приняты по различным объективным причинам (107 ед.).

директоров, как и их доля среди представителей государства (помимо госслужащих), оказалась минимальной (114 чел., или 11,7%).

Количество независимых экспертов в ревизионных комиссиях в 2017 г. по сравнению с 2016 г. сократилось на 8%, опустившись ниже уровня 2013 г. и 2015 г. В расчете на 1 компанию количество профдиректоров в советах директоров (наблюдательных советах) выросло с 3,20 до 3,29 чел. при увеличении количества независимых экспертов в ревизионных комиссиях с 0,73 до 1,09 чел., что вдвое превышает уровень 2013 г.

К концу 2017 г. по итогам работы Комиссии по отбору кандидатов для избрания в органы управления и ревизионные комиссии в АО Росимущество сформировало перечень кандидатов для выдвижения и дальнейшего избрания в 2018 корпоративном году в составы органов управления и контроля акционерных обществ с государственным участием. В составы советов директоров и ревизионных комиссий 48 АО Спецперечня отобрано 190 профессиональных поверенных и 68 независимых директоров, а также более 60 независимых экспертов. Для органов управления и контроля прочих АО отобрано более 110 профессиональных поверенных и независимых директоров, а также, более 31 независимого эксперта¹.

В части практического внедрения внутренних нормативных документов госкомпаниями можно отметить следующее.

К началу августа 2017 г. из 50 компаний, входящих в Спецперечень, 44 АО имели утвержденные на заседаниях советов директоров (наблюдательных советов) проекты долгосрочных программ развития (ДПР) и системы ключевых показателей эффективности (КПЭ). Проекты ДПР находились на стадии согласования в 2 АО и еще в 2 АО – в стадии разработки, системы КПЭ находились на различных стадиях межведомственного согласования также в 2 АО². В отношении 37 компаний Росимущество располагает информацией о подготовке необходимых отчетов о реализации ДПР и достижении КПЭ за 2016 г.

В более обширном массиве АО, не включенных в Спецперечень, где совокупная доля государства превышает 50%, а права акционера осуществляет Росимущество (252 ед.), указанные управленческие инструменты использовались примерно в 60% компаний. На указанную дату ДПР была утверждена в 153 АО (еще в 75 АО проекты программы находились в стадии разработки), а системы КПЭ – в 156 АО (еще в 72 АО они находились в стадии разработки).

Помимо формирования системы среднесрочного планирования развития компаний (через ДПР и КПЭ) на особом контроле по-прежнему находились мероприятия по обеспечению повышения производительности труда.

Из 50 АО Спецперечня в 43-х компаниях был разработан комплекс мер (Перечень мероприятий) по повышению производительности труда, в 41-м – значения этого показателя и соответствующих мероприятий по его повышению включены в ДПР и КПЭ деятельности менеджмента, в 42-х – внесены изменения в трудовые договора (контракты) с

¹ www.rosim.ru, 22.12.2017.

² ПАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляет Минтранс), АО «Корпорация «МИТ» (права акционера осуществляет ГК «Роскосмос»), ПАО «НМТП» и АО «МАШ» (с долей государства в капитале менее 50%) обеспечили решение этих вопросов, как и ГТЛК и МИТ в части утверждения систем ДПР.

единоличными исполнительными органами (ЕИО) и заполнена годовая форма федерального статистического наблюдения «Сведения о производительности труда по предприятиям сектора нефинансовых корпораций с государственным участием»¹.

В группе из 252 АО, не включенных в Спецперечень с совокупной долей государства более 50%, большинством из этих мер было охвачено менее половины компаний. Лишь в 112 из них был разработан комплекс мер по повышению производительности труда, в 134 – значения этого показателя и соответствующих мероприятий по его повышению включены в ДПР, в 123 – в КПЭ менеджмента, в 98 – внесены изменения в трудовые договоры (контракты) с единоличными исполнительными органами (ЕИО), в 125 – заполнена годовая форма указанного выше статистического наблюдения. Особенно проблемной является увязка вопросов повышения производительности труда с кадровой политикой: соответствующие изменения внесены в трудовые договоры с ЕИО и коснулись менее 40% компаний.

Более 3/4 компаний Спецперечня разработали и утвердили внутренние нормативные документы: регламент повышения инвестиционной и операционной эффективности и сокращения расходов (43 ед.), положения о внутреннем аудите (46 ед.), о системе управления качеством (45 ед.), о системе управления рисками (45 ед.), о порядке разработки и выполнения программ инновационного развития (37 ед.).

В ряду новых типовых документов, направленных на стандартизацию процессов управления деятельностью компаний с участием государства, также появились Методические рекомендации по сопоставлению уровня технологического развития и значений ключевых показателей эффективности АО с госучастием, государственных корпораций, государственных компаний и ФГУПов с уровнем развития и показателями ведущих компаний-аналогов, утвержденные протоколом от 19.09.2017 № 2 заседания Межведомственной рабочей группы по реализации приоритетов инновационного развития президиума Совета при Президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию России.

В рамках работы по внедрению норм нового Кодекса корпоративного управления (ККУ) 2014 г. Росимуществом как акционером проведен анализ годовых отчетов 12 крупнейших госкомпаний за 2016 корпоративный год, утвержденных годовыми общими собраниями акционеров в 2017 г., для проверки соблюдения данными АО принципов и рекомендаций ККУ. По итогам их рассмотрения, а также информации, представленной госкомпаниями в соответствии с запросом Росимущества, следует отметить, что все эти 12 АО отразили в своих годовых отчетах информацию о ходе внедрения норм и принципов Кодекса, причем почти во всех из них (кроме ПАО «Газпром») информация о ходе внедрения норм и принципов ККУ соответствует формату, предусмотренному Рекомендациями Банка России.

На основе анализа полученных от АО отчетных данных об итогах проведения работы по реализации ими своих «Дорожных карт» по внедрению Кодекса к концу лета 2017 г. реализация положений ККУ в целом составила 90% (против 77% годом ранее).

Наиболее высоких результатов по внедрению положений Кодекса удалось добиться по следующим 3 разделам:

- корпоративный секретарь общества (100 против 60% в 2016 г.);

¹ ПАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляет Минтранс), АО «Корпорация «МИТ» (права акционера осуществляет ГК «Роскосмос»), ПАО «НМТП» и АО «МАШ» (с долей государства в капитале менее 50%) обеспечили исполнение этих мероприятий.

– права акционеров и равенство условий для них при осуществлении ими своих прав (93 против 86% в 2016 г.);

– система вознаграждения членов совета директоров, исполнительных органов и иных ключевых руководящих работников общества (92 против 83% в 2016 г.).

Степень внедрения еще по 4 разделам ККУ (совет директоров общества, система управления рисками и внутреннего контроля, раскрытие информации об обществе, информационная политика общества, существенные корпоративные действия) превысила 70%.

Среди 12 компаний в части внедрения ключевых разделов Кодекса наиболее высокие позиции занимают ПАО «Газпром» (100%), ПАО «Аэрофлот» (100%), ПАО «Совкомфлот» (97%), ПАО «НК «Роснефть» (95%). Помимо «Аэрофлота» (рост с 81 до 100%) существенного прогресса по сравнению с 2015 г. по оценке Росимущества добились ПАО «Транснефть» (рост с 58 до 74%) и ПАО «Русгидро» (рост с 38 до 63%). В связи с этим возникает вопрос, о степени объективности при оценке «Газпрома», который по итогам 2015 г. не входил в группу лидеров, а год спустя при несоответствии информации о ходе внедрения норм и принципов ККУ формату, предусмотренному Рекомендациями Банка России, разделил лидерство с «Аэрофлотом», так и небольшой регресс в динамике позиций «Совкомфлота» (по итогам 2015 г. – 99%)¹.

Продолжалось совершенствование механизма дивидендной политики в отношении госкомпаний.

Напомним, что в целом этот вопрос регулируется правительственным распоряжением № 774-р от 29 мая 2006 г., действующем в редакции конца 2012 г., когда появилось положение о направлении на выплату дивидендов не менее 25% чистой прибыли АО (без учета доходов, полученных от переоценки финансовых вложений), если иное не установлено актами Правительства РФ.

В 2016 г. напряженность бюджетной ситуации вынудила Правительство РФ принять специальный документ по вопросам дивидендной политики именно в 2016 г. По распоряжению № 705-р от 18 апреля 2016 г. по вопросам выплаты дивидендов по итогам работы за 2015 г. федеральным органам власти, в первую очередь Росимуществу, следовало руководствоваться положениями, в числе которых было и направление на выплату дивидендов 50% чистой прибыли (в нескольких вариациях).

В минувшем же году эта норма нашла свое воплощение в поручении председателя Правительства РФ от 26.04.2017 № ДМ-П13-2672 (далее – Поручение № ДМ-П13-2672) об обеспечении при формировании позиции государства как акционера по вопросам выплаты дивидендов в АО, акции которых находятся в федеральной собственности (в том числе в инфраструктурных компаниях, компаниях нефтегазового и оборонно-промышленного комплекса), принятия решений, предусматривающих направление на выплату дивидендов не менее 50% годовой прибыли АО, определенной по Международным стандартам финансовой отчетности (далее – МСФО).

В мае 2017 г. перечень положений, которыми должны руководствоваться федеральные органы власти при решении вопроса о размере дивидендов в компаниях с госучастием (включая минимальную пороговую величину в 25% чистой прибыли АО), согласно распоряжению № 774-р 2006 г., был дополнен указанием на то, что направляемая

¹ Подробно см. раздел «Соблюдение Кодекса корпоративного управления в России: есть ли улучшения?» настоящего обзора.

на эти цели сумма определяется исходя из чистой прибыли по данным финансовой отчетности, в том числе консолидированной, в соответствии с МСФО при условии возложения на АО обязанности по составлению такой отчетности по законодательству. При превышении указанной суммы над величиной чистой прибыли, определенной по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности такого акционерного общества, для выплаты дивидендов используется нераспределенная прибыль АО.

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 итогам 2016 г. по состоянию на 1 августа 2017 г., превысил 187,9 млрд руб., что существенно ниже, чем годом ранее (237,73 млрд руб.), и примерно соответствует уровню, сложившемуся по итогам 2015 г. (188,8 млрд руб.). По прогнозу поступления дивидендов в федеральный бюджет, 99% всех начисленных дивидендов по акциям, принадлежащим РФ, по итогам 2016 г. приходятся на АО Спецперечня. По итогам 2017 г., по информации, из интервью руководителя Росимущества Д. Пристанскова, Росимущество обеспечило поступление в федеральный бюджет около 250,5 млрд руб., из которых 243,5 млрд руб. пришлось на 25 крупнейших плательщиков из Спецперечня¹.

В группу 13 наиболее крупных компаний – плательщиков дивидендов в федеральный бюджет (с суммой выплат более 1 млрд руб.) вошли ПАО «Газпром», ПАО «Транснефть», АК «АЛРОСА» (ПАО), ПАО «РусГидро», ПАО «Аэрофлот», Банк ВТБ (ПАО), АО «АИЖК», ПАО «Ростелеком», ПАО «Совкомфлот», ОАО РЖД, АО «Зарубежнефть», ПАО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), ПАО «Россети». Причем 11 из них (кроме «Газпрома» и «Россети») направили на выплату дивидендов не менее 50% чистой прибыли.

8 АО производили начисление дивидендов, имея базой МСФО. Из 5 прочих компаний, производивших начисления на базе РСБУ, следует обратить внимание на ПАО «Газпром» и ПАО «Транснефть», где в соответствии с решениями годового общего собрания акционеров (далее – ГОСА) на основании директив Правительства РФ отклонения фактических показателей от запланированных Росимуществом составили 40 и 26% соответственно. На основании отдельного правительственного распоряжения по вопросу выплаты дивидендов ПАО «Россети», направляемая на выплату сумма рассчитывается с учетом ряда исключений из величины чистой прибыли компании. Также Правительством РФ было принято решение о снижении размера выплачиваемых дивидендов по итогам 2016 г. в отношении отдельных АО оборонно-промышленного комплекса.

Однако наиболее весомой причиной отклонения величины дивидендных поступлений в федеральный бюджет от бюджетного задания стало отсутствие планировавшихся поступлений от АО «РОСНЕФТЕГАЗ» в размере 156,5 млрд руб. после крупнейшей приватизационной сделки, проведенной в самом конце 2016 г., когда в бюджет наряду с доходами от продажи 19,5% акций ПАО «НК «Роснефть» в сумме 692,4 млрд руб. были перечислены дивиденды по итогам 9 месяцев 2016 г. в сумме 18,4 млрд руб. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 30.06.2017 № 390-р по вопросу определения размера дивидендов, направляемых в федеральный бюджет, в отношении АО «РОС-

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2016 г., www.rosim.ru, 28.02.2018.

НЕФТЕГАЗ» принято решение не выплачивать дивиденды за 2016 г. в связи с полученным компанией убытком в соответствии с РСБУ в 2016 финансовом году, а также с перечислением промежуточных дивидендов в совокупности в сумме 24,61 млрд руб.¹.

6.1.5. Совершенствование правового регулирования деятельности государственных организаций федеральной собственности

Произошедшие в уходящем году изменения в нормативно-правовой базе, регулирующей деятельность хозяйствующих субъектов, имеющих отношение к государственной собственности, коснулись практически всех организационно-правовых форм и оказались достаточно важными.

Унитарные предприятия

Поправками в действующий профильный закон 2002 г. № 161-ФЗ, принятыми в июле 2017 г. (№ 267-ФЗ), было введено понятие федерального унитарного предприятия, имеющего стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ, под которое попадают:

- федеральное государственное унитарное предприятие (ФГУП) и федеральное казенное предприятие (ФКП), включенные в перечень стратегических предприятий, утвержденный Президентом РФ в соответствии с законом о приватизации 2001 г.;
- ФГУП и ФКП, включенные в перечень стратегических предприятий и организаций, утвержденный Правительством РФ в соответствии с законом о банкротстве 2002 г.;
- ФГУП и ФКП, определенные отдельным решением Президента РФ или Правительства РФ.

Для данной категории предприятий и хозяйственных обществ, находящихся под их прямым и косвенным контролем, установлены *ограничения на совершение ряда финансовых операций* (новая статья 24.1 в законе № 161-ФЗ).

Указанные юридические лица вправе открывать счета, покрытые (депонированные) аккредитивы в кредитных организациях, заключать договоры банковского счета, договоры банковского вклада (депозита) с кредитными организациями, приобретать их ценные бумаги, если валютой соответствующего договора является рубль (ценная бумага номинированная в рублях), только в случае, если кредитная организация включена в перечень, ежемесячно публикуемый Банком России на своем официальном сайте² и соответствует одному из двух требований³.

К ним относятся:

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2016 г.

² С указанием информации о (1) размере собственных средств (капитала), при условии представления кредитной организацией в Банк России согласия на раскрытие указанной информации, и (2) об участии кредитной организации в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках РФ.

³ Исключение составляют финансовые операции с ГК Внешэкономбанк.

Кроме того, Правительство РФ получило право определять кредитную организацию, не соответствующую указанным требованиям без включения в перечень, публикуемый Банком России. Однако для случаев, когда ограничительные меры, введенные за рубежом, действуют в отношении такой организации или лиц, осуществляющих контроль или имеющих значительное влияние в ней, она подлежит включению в перечень Банка России.

– наличие у кредитной организации собственных средств в размере не меньшем, чем установлено Правительством РФ по согласованию с Банком России при соответствии дополнительным требованиям, установленным Правительством РФ¹, включая требования к приобретаемым ценным бумагам кредитных организаций и установление лимитов размещения средств в зависимости от размера ее собственных средств (капитала) и/или уровня кредитного рейтинга, присвоенного российской кредитной организации по национальной рейтинговой шкале для РФ;

– нахождение кредитной организации под прямым или косвенным контролем Банка России или РФ, притом, что Правительство РФ вправе установить дополнительные требования для целей осуществления операций (сделок).

Аналогичные нормы установлены и для упомянутых выше финансовых операций при использовании иностранной валюты, включая номинирование ценных бумаг.

Использование иностранных банков допускается, но Правительство РФ вправе установить к ним требования и срок, в течение которого указанные унитарные предприятия и хозяйственные общества должны расторгнуть договоры банковского счета и договоры банковского вклада (депозита), заключенные с иностранными банками, которые перестали соответствовать установленным требованиям.

Перечень иностранных банков, соответствующих установленным требованиям, не реже 1 раза в 3 месяца после установления Правительством РФ указанных требований размещается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере банковской деятельности, на его официальном сайте в Интернете с указанием даты размещения.

Федеральные унитарные предприятия, имеющие стратегическое значение, и хозяйственные общества, находящиеся под их прямым и косвенным контролем, обязаны:

– уведомлять федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем (Федеральную службу по финансовому мониторингу) или финансированию терроризма, о каждом открытии, закрытии, изменении реквизитов счетов, покрытых (депонированных) аккредитивов в иностранных банках, заключении, расторжении договоров банковского счета, договоров банковского вклада (депозита) с иностранными банками и внесении в них изменений, о приобретении и об отчуждении ценных бумаг иностранных банков в порядке, установленном Правительством РФ;

– расторгнуть договоры банковского счета и договоры банковского вклада (депозита) с кредитными организациями, которые перестали соответствовать вышеуказанным требованиям, и исключены из перечня, публикуемого Банком России, в течение 180 дней со дня размещения на его официальном сайте соответствующего перечня кредитных организаций².

¹ При этом Правительство РФ устанавливает требование к уровню кредитного рейтинга, присвоенного российской кредитной организации одним или несколькими кредитными рейтинговыми агентствами. сведения о которых внесены Банком России в реестр кредитных рейтинговых агентств, по национальной рейтинговой шкале для РФ в соответствии с методологией, соответствие которой требованиям закона о деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации 2015 г. подтверждено Банком России.

² Правительство РФ может продлить срок расторжения договора банковского вклада (депозита).

Со дня исключения кредитной организации из данного перечня срок действия договоров банковского вклада (депозита), договоров об открытии покрытых (депонированных) аккредитивов, которые были заключены федеральными унитарными предприятиями, имеющими стратегическое значение, а также хозяйственными обществами, находящимися под их прямым или косвенным контролем, с такой кредитной организацией, не может быть продлен, а на банковский счет, открытый в ней по договору банковского счета или договору банковского вклада (депозита), не могут быть зачислены денежные средства, за исключением процентов по договору банковского счета или договору банковского вклада (депозита).

Все эти изменения в закон об унитарных предприятиях являются составной частью поправок в закон 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (№ 115-ФЗ), где ранее уже были прописаны ограничения на проведение финансовых операций хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ¹, также обществами, находящимися под их прямым или косвенным контролем. Теперь к ним добавились соответствующие федеральные унитарные предприятия, государственные корпорации, государственные и публично-правовые компании². Вместе с тем, упоминание в числе прерогатив правительства по определению кредитных организаций, не соответствующих заявленным требованиям, тех, в отношении которых за рубежом введены ограничительные меры, позволяет предположить взаимосвязь с последствиями санкций, введенных против российских юридических лиц в последние годы.

Важные дополнения, касающиеся *операций с недвижимым имуществом*, были внесены в постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739, которое регулирует полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества ФГУПа.

Постановлением Правительства РФ от 5 мая 2017 г. № 528 определено, что согласование сделок с недвижимым имуществом предприятий, стоимость которого в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности превышает 150 млн руб., кроме сделок, связанных с передачей указанного имущества в аренду, осуществляется

¹ Согласно специальному закону 2014 г. (№ 213-ФЗ) к ним относятся хозяйственные общества, включенные в: (1) перечень стратегических акционерных обществ, утвержденный президентом РФ в соответствии с законом о приватизации 2001 г. (за исключением кредитных организаций); (2) перечень АО, где позиция государства как акционера определяется на правительственном уровне (за исключением кредитных организаций); (3) хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства в смысле закона 2008 г. (№ 57-ФЗ), а с лета 2017 г.; (4) иные хозяйственные общества, доли в уставных капиталах (акции) которых находятся в федеральной собственности и которые включены в утвержденный Правительством РФ перечень.

Осенью 2017 г. проект распоряжения Правительства РФ об утверждении перечня хозяйственных обществ, на которые распространяется действие ст. 1 закона № 213-ФЗ, находился в процессе согласования.

² Отдельными статьями закона от 29 июля 2017 г. (№ 267-ФЗ) внесены соответствующие поправки в индивидуальные законы, регулирующие деятельность ГК Внешэкономбанк, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Ростех», «Росатом», «Роскосмос» и компании «Автодор».

Росимуществом¹ на основании решения Правительства РФ, председателя Правительства РФ или заместителей председателя (по его поручению).

Предприятие вносит предложения о совершении сделок с недвижимым имуществом, закрепленным за предприятием на праве хозяйственного ведения, в том числе передачи его в аренду по договорам, типовые условия которых утверждаются Минэкономразвития России, вместе с их обоснованиями и необходимыми документами в федеральный орган исполнительной власти (ФОИВ), в ведении которого находится это предприятие, для последующего направления в Росимущество.

Взаимодействие данных ведомств по вопросу согласования сделок с недвижимым имуществом, закрепленным за предприятием на праве хозяйственного ведения, в том числе передачи его в аренду, осуществляется через межведомственный портал по управлению государственной собственностью в Интернете посредством размещения электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью.

Росимущество рассматривает предложения о совершении таких сделок в указанной форме и не позднее 15 рабочих дней со дня его размещения на портале принимает решение о согласовании (об отказе в согласовании) сделки посредством размещения на портале соответствующего решения аналогичным образом, либо в случае, предусмотренном настоящим постановлением, направляет соответствующие предложения в Минэкономразвития России для последующего представления в Правительство РФ, о чем извещает в 5-дневный срок ФОИВ. В случае непоступления от Росимущества в течение 30 рабочих дней со дня размещения ФОИВом на портале предложения по указанному вопросу сделка считается согласованной (за исключением сделок, согласуемых на правительственном уровне).

Предприятия, подведомственные Министерству обороны РФ, Управлению делами Президента РФ, Федеральному агентству морского и речного транспорта (при закреплении имущества, расположенного в границах морских портов), вносят предложения о совершении вышеуказанных сделок вместе с их обоснованиями и необходимыми документами в соответствующие ведомства, которые по аналогии с Росимуществом принимают решения о согласовании (об отказе в согласовании) сделок, либо в случае, предусмотренном настоящим постановлением, представляют соответствующие предложения и документы в Правительство РФ².

Кроме того, установлено, что сделки по продаже имущества осуществляются путем продажи имущества на аукционе в соответствии с порядком, устанавливаемым федеральным антимонопольным органом³. Начальная цена продажи имущества на аукционе определяется предприятием на основании отчета об оценке имущества, составленного в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности.

¹ Для предприятий, подведомственных Министерству обороны РФ, Управлению делами Президента РФ, Федеральному агентству морского и речного транспорта (при закреплении имущества, расположенного в границах морских портов), – указанными ведомствами.

² Федеральное агентство морского и речного транспорта представляет соответствующие предложения и документы в Министерство транспорта РФ для согласования с Минэкономразвития России и Министерством финансов РФ и последующего представления в Правительство РФ.

³ В настоящее время действуют Правила проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, утвержденные приказом Федеральной антимонопольной службы РФ от 10 февраля 2010 г. № 67.

Перечень документов, необходимых для получения согласия на совершение сделок с недвижимым имуществом, закрепленным за предприятием на праве хозяйственного ведения, в том числе передачи его в аренду, утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных отношений¹.

Таким образом, сделаны значимые, давно назревшие шаги в регулировании правомочий унитарного предприятия на федеральном уровне.

До появления рассмотренных выше новаций согласование сделок с недвижимым имуществом в общем случае осуществлялось Росимуществом с учетом предложений ФОИВа, в ведении которого находится предприятие, если иное не установлено иными нормативными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с федеральными законами.

Теперь порядок взаимодействия между различными органами власти по данному вопросу конкретизирован с определением количественного критерия (150 млн руб.), когда этот вопрос должен решаться на правительственном уровне, как и при согласовании ФОИВами (с учетом мотивированной позиции Росимущества) сделок, связанных с распоряжением вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ или товариществ, принадлежащими предприятию акциями, согласовании решения об участии предприятия в коммерческих и некоммерческих организациях, о заключении договора простого товарищества, а также (только для ФГУПов, включенных в приватизационную программу) согласования совершения крупных сделок, сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, иными изменениями, уступкой требований, переводом долга, осуществлением заимствований.

Введение аукционной процедуры при продаже имущества унитарного предприятия сближает процесс перехода прав собственности на него с приватизационным механизмом, неизбежно ограничивая оппортунистическое поведение менеджмента и возможные злоупотребления.

Акционерные общества

Постановлением Правительства РФ от 19 июля 2017 г. № 851 были внесены обширные изменения в **Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие РФ в управлении акционерными обществами («золотой акции»)** (далее – Положение), утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 738, и в **Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1214 «О совершенствовании порядка управления открытыми акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральными государственными унитарными предприятиями»** (далее – Постановление).

В Положении изменения состоят в следующем.

Во-первых, изменилась классификация АО и субординация между различными органами власти при осуществлении в отношении них прав акционера.

¹ В настоящее время действует Перечень документов, представляемых ФГУПом для получения согласия на совершение сделок, предусмотренных Постановлением Правительства РФ от 6 июня 2003 г. № 333, утвержденный распоряжением Минимущества России от 15 июля 2003 г. № 3142-р. При этом само Постановление Правительства РФ от 6 июня 2003 г. № 333 утратило силу.

В отдельную группу выделены АО, входящие в перечень стратегических (САО), утвержденные Указом Президента РФ 2004 г. по закону о приватизации, где Росимущество осуществляет права акционера на основании предложений федерального министерства либо федерального органа исполнительной власти, наделенного полномочиями по управлению государственным имуществом, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ или Правительство РФ.

В другой группе АО, обозначенных как входящих в специальный перечень, Росимущество осуществляет права акционера по согласованию с федеральным министерством (органом). Несколько позднее перечень был конкретизирован. Распоряжением Правительства РФ от 30 августа 2017 г. были утверждены перечни АО, в отношении которых права акционера от имени государства осуществляются Росимуществом по согласованию с Минпромторгом (11 ед.), Минэнерго (10 ед.), Минфином (7 ед.), Минтрансом (6 ед.), Минсельхозом (5 ед.), Минэкономразвития (3 ед.), Минкомсвязью (2 ед.), Минприроды (1 ед.), Минстроем (1 ед.), Росрезервом (1 ед.), Главным управлением специальных программ президента РФ (ГУСП) (1 ед.). Всего 48 компаний, многие из которых включены в перечень САО.

В отношении всех прочих АО теперь появилось прямое указание на то, что в их отношении Росимущество осуществляет права акционера самостоятельно.

Во-вторых, самостоятельным сюжетом в контексте изменений, внесенных в Положение, следует считать появление норм, регламентирующих отбор кандидатов для избрания в качестве единоличного (коллегиального) исполнительного органа (далее – Е(К)ИО), в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных комиссий АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Минэкономразвития России надлежит совместно с Росимуществом разработать и утвердить критерии отбора кандидатов для избрания в качестве Е(К)ИО, в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных комиссий АО, за исключением созданных в результате приватизации ФГУПов, находящихся в ведении Минобороны России и подведомственных Управделами Президента РФ.

Прописано право организаций, в том числе общественных, ассоциаций (союзов), автономных некоммерческих организаций (АНО), сфера деятельности которых связана с объединением профессиональных (независимых) директоров, на направление в Росимущество своих предложений по выдвижению кандидатов, соответствующих утверждаемым Минэкономразвития России критериям. То же относится и к физическим лицам, которые могут направлять свои заявки исключительно через межведомственный портал по управлению государственной собственностью в Интернете.

Предложения федерального министерства (органа), организаций по выдвижению кандидатов, как и заявки физических лиц, рассматриваются на заседаниях создаваемой Росимуществом комиссии по отбору кандидатов для избрания в указанные органы управления и контроля¹. А на основании принятых ей решений Росимущество формирует позицию государства как акционера по вопросу выдвижения кандидатов для избрания в качестве Е(К)ИО, в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных комиссий.

¹ Состав и порядок деятельности данной комиссии утверждается Росимуществом по согласованию с Минэкономразвития России.

В этом аспекте стоит также отметить сделанное в январе 2017 г. существенное смягчение в ограничениях для лица, выдвигаемого РФ как акционером для избрания в совет директоров в качестве независимого директора, которое не должно являться непрерывно в течение последних 12 лет членом совета директоров (наблюдательного совета) общества, в которое оно избирается (вместо 5 лет ранее).

В-третьих, претерпели изменения пункты Положения, посвященные подготовке позиции государства как акционера, срокам направления предложений федеральных органов в Росимущество и порядка их взаимодействия.

Федеральное министерство (орган) направляет в Росимущество свои предложения по внесению вопросов в повестку дня годового общего собрания акционеров и выдвижению кандидатов для избрания на указанном собрании в органы управления (за исключением единоличного (коллегиального) исполнительного органа (Е(К)ИО), специфика которого раскрывается ниже), ревизионные комиссии¹ в отношении акционерных обществ:

– входящих в специальный перечень, – до 1 ноября года, предшествующего году проведения годового общего собрания акционеров (далее – ОСА) (ранее – до 15 ноября);

– включенных в перечень стратегических, с долей голосующих акций, находящихся в собственности РФ, менее 100% – до 1 декабря года, предшествующего году проведения годового ОСА;

– все голосующие акции которых являются собственностью РФ, за исключением АО, входящих в специальный перечень, – до 1 марта года проведения годового ОСА (ранее для всех АО помимо входящих в специальный перечень – до 1 декабря).

Предложения по кандидатам для избрания в качестве Е(К)ИО АО, входящих в специальный и стратегический перечни, федеральное министерство (орган) направляет в Росимущество в следующем порядке:

– в отношении АО, все голосующие акции которых находятся в федеральной собственности, не позднее наименьшего из двух следующих сроков (60 дней до даты прекращения полномочий Е(К)ИО или 60 дней до даты проведения ОСА, на котором должны быть рассмотрены вопросы формирования Е(К)ИО;

– в отношении остальных АО не позднее наименьшего из двух следующих сроков (120 дней до даты прекращения полномочий Е(К)ИО или 120 дней до даты проведения ОСА, на котором должны быть рассмотрены вопросы формирования Е(К)ИО.

Федеральное министерство (орган) осуществляют мероприятия по предварительному отбору кандидатов для избрания на должность Е(К)ИО АО, входящих в стратегический перечень, в соответствии с утверждаемыми Минэкономразвития России критериями путем опубликования соответствующих извещений на официальном сайте федерального министерства (органа), а также на межведомственном портале по управлению государственной собственностью в Интернете. Срок размещения извещения о предварительном отборе кандидатов составляет не менее 15 дней от даты его опубликования.

Предложения федерального министерства (органа), касающиеся голосования по вопросам повестки дня ОСА и назначения представителя для голосования на нем, направляются в Росимущество в течение 3 дней после получения сообщения о проведении ОСА, но не позднее чем:

– за 20 дней до даты проведения ОСА для АО, входящих в специальный перечень;

¹ Ранее в перечне вопросов, предложения по которым федеральное министерство (орган) готовили для Росимущества, не делалось исключений для выдвижения кандидатов для избрания в Е(К)ИО и наряду с ревизионной комиссией упоминалась также и счетная.

– за 15 дней до даты проведения ОСА для АО, входящих в перечень стратегических¹.

В случае если в повестку дня внеочередного ОСА включается вопрос о реорганизации АО, указанные сроки составляют:

– 40 дней для АО, входящих в специальный перечень (ранее – 25 дней);

– 30 дней для АО, входящих в перечень стратегических (ранее для всех АО помимо входящих в специальный перечень – 20 дней).

При наличии разногласий у федерального министерства (органа) и Росимущества его руководитель или заместитель обеспечивает проведение согласительного совещания относительно:

– голосования по вопросам повестки дня заседания совета директоров (наблюдательного совета) АО, входящих в специальный и стратегический перечни, – не позднее, чем за 10 дней до даты его проведения (в случае если в повестку дня заседания совета директоров (наблюдательного совета) включается вопрос об избрании единоличного (коллегиального) исполнительного органа, указанный срок составляет 15 дней) (новая отсутствовавшая ранее норма);

– предъявления требования о проведении внеочередного ОСА АО, входящих в специальный и стратегический перечни, – не позднее, чем за 15 дней до даты его предъявления (в случае если в повестку дня ОСА включается вопрос об избрании членов совета директоров, указанный срок составляет 25 дней) проведения (ранее эти сроки действовали для всех АО);

– голосования по вопросам повестки дня ОСА АО, входящих в специальный и стратегический перечни, – не позднее, чем за 15 дней до даты его проведения (ранее этот срок действовал для всех АО).

Из текста Положения исключена норма о проведении согласительного совещания относительно внесения в повестку дня годового ОСА предложений о выдвижении кандидатов для избрания в органы управления, ревизионную и счетную комиссии АО и иных вопросов – не позднее, чем до 10 декабря года, предшествующего году проведения годового ОСА, в отношении АО, входящих в специальный перечень, – до 25 ноября года, предшествующего году проведения годового ОСА (в случае проведения внеочередного собрания акционеров – не позднее, чем за 15 дней до окончания срока их представления в АО).

В случае если на указанном совещании не выработана согласованная позиция, Росимущество не позднее дня, следующего за днем проведения совещания, представляет необходимые материалы, включая перечень разногласий с обоснованиями позиций сторон и предложения федерального министерства (органа) в Минэкономразвития России.

В этом случае предложения по позиции государства как акционера в АО, входящих в специальный и стратегический перечни, представляемые в Правительство РФ, формируются Минэкономразвития России:

– в соответствии с установленным Порядком определения позиции акционера – Российской Федерации в АО, входящих в специальный перечень (п. 12 настоящего Положения), – самостоятельно;

– в отношении предложений о предъявлении требования о проведении внеочередного ОСА, по голосованию по вопросам повестки дня ОСА, по вопросам повестки дня ОСА

¹ Ранее срок в 15 дней действовал для всех АО помимо входящих в специальный перечень, а для последних также составлял 20 дней.

АО, входящих в специальный перечень, все голосующие, акции которых находятся в федеральной собственности (п. 13–15 настоящего Положения), – по согласованию с федеральным министерством (органом).

В-четвертых, некоторые изменения коснулись инструментария, используемого при непосредственном осуществлении управленческих процедур.

Появилось прямое указание на то, что требования к форме и содержанию договора с профессиональным поверенным утверждаются Минэкономразвития России¹.

Директивы представителям государства в советах директоров формируются Росимуществом:

- в отношении АО, входящих в специальный перечень, – по согласованию с федеральным министерством или федеральным органом;
- в отношении АО, входящих в стратегический перечень, за исключением, входящих в специальный, – на основании предложений федерального министерства (органа);
- в отношении всех остальных АО – самостоятельно (ранее ведомство формировало директивы представителям государства во всех АО, кроме входивших в специальный перечень, на основании предложений федерального органа (агентства)).

Что касается **Постановления**, то в нем появились следующие важные дополнения, касающиеся функционала обязанностей субъектов управления акционерными обществами с долей государства.

Представители интересов РФ в них, за исключением АО, созданных в результате приватизации ФГУПов, находящихся в ведении Минобороны России и подведомственных Управделами Президента РФ, обеспечивают мониторинг размещения этими акционерными обществами на портале информации:

- об исполнении директив Правительства РФ и директив Росимущества по исполнению поручений Президента РФ, Правительства РФ;
- о дочерних хозяйственных обществах, в уставном капитале которых более 50% долей принадлежит АО с совокупной долей участия РФ в уставных капиталах более 50%.

Рекомендации по порядку размещения указанной информации на портале и ее составу утверждаются Росимуществом, которое осуществляет через него взаимодействие:

- с физическими лицами, направляющими свои заявки для избрания в качестве Е(К)ИО в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных комиссий хозяйственных обществ;
- с организациями, в том числе общественными, ассоциациями (союзами), АНО, сфера деятельности которых связана с объединением профессиональных (независимых) директоров;
- с АО, за исключением, созданных в результате приватизации ФГУПов, находящихся в ведении Минобороны России и подведомственных Управделами Президента РФ;
- с дочерними хозяйственными обществами, в уставном капитале которых более 50% долей принадлежит АО с совокупной долей участия РФ в уставных капиталах более 50%.

¹ Для АО, созданных в результате приватизации ФГУПов, находящихся в ведении Минобороны России и подведомственных Управделами Президента РФ, указанными ведомствами.

Ранее действовал Примерный договор на представление интересов государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (доли, вклады) которых закреплена в федеральной собственности, и Порядок заключения и регистрации таких договоров, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 21 мая 1996 г. № 625. Однако с признанием данного документа утратившим силу в ноябре 2014 г. возник явный правовой вакуум.

Федеральные органы исполнительной власти в отношении АО, входящих в специальный и стратегический перечни, осуществляют:

- согласование стратегий развития общества и долгосрочных программ развития, а также ключевых показателей эффективности деятельности для органов управления АО, при этом срок согласования не может превышать 10 дней со дня поступления соответствующих документов от АО;

- посредством портала ежеквартальный мониторинг финансово-хозяйственной деятельности, в том числе по ключевым направлениям стратегий развития общества и долгосрочных программ развития, исполнения единоличным (коллегиальным) исполнительным органом АО решений советов директоров (наблюдательных советов), принятых во исполнение директив, выданных в соответствии с поручениями президента РФ, Правительства РФ и акционера – РФ в лице Росимущества, исполнения директив акционера представителями интересов РФ, избранными на основании предложений соответствующего федерального органа исполнительной власти;

- представление в Росимущество предложений по внесению в повестку дня общих собраний акционеров (заседаний советов директоров (наблюдательных советов) АО) вопросов, направленных на повышение эффективности деятельности АО;

- контроль за размещением информации на портале указанными обществами;

- уведомление Росимущества в 10-дневный срок со дня обнаружения отсутствия на портале информации, относящейся к вышеуказанным обязанностям представителей РФ по исполнению директив Правительства РФ и Росимущества и о дочерних хозяйственных обществах, более половины капитала которых принадлежит АО с совокупной долей участия государства более 50%.

Таким образом, запущена новая схема взаимодействия между различными органами власти при управлении АО с участием государства. Произошло определенное расширение полномочий Росимущества. В ряду органов управления впервые выделен единоличный (коллегиальный) исполнительный орган, закреплены права профессионального сообщества и частных лиц по выдвижению кандидатов в органы управления и контроля таких компаний. Вопросы формализации требований к представителям государства в них в виде наличия критериев их отбора и регламентации деятельности занимающегося этим органа (комиссии) подняты на более высокий уровень (с участием Минэкономразвития России).

В действовавшей схеме применялись критерии отбора независимых директоров, представителей интересов государства и независимых экспертов в органы управления и контроля АО с федеральным участием, утвержденные протоколом от 25.08.2014 № 448 установочного заседания Комиссии по отбору профессиональных директоров (ПД) и независимых экспертов (НЭ) в органы управления и контроля АО, в том числе включенных в специальный перечень, и протоколом совещания у прежнего руководителя Росимущества от 24.09.2014 № 492 при участии представителей ведущих общественно-профессиональных организаций. На этом основании Комиссия по отбору ПД и НЭ, действующая согласно приказа Росимущества от 27 июня 2014 г. № 233, принимала решения о целесообразности привлечения в органы управления и контроля АО лиц, не являющихся государственными служащими.

В 2017 г. Росимуществом подготовлены проекты критериев отбора кандидатов для избрания в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных ко-

миссий АО и критериев отбора кандидатов для избрания в качестве единоличных исполнительных органов (ЕИО) в АО. Данные Критерии разработаны в целях отбора профессиональных директоров и независимых экспертов, претендующих на избрание в составы советов директоров (наблюдательных советов), ревизионных комиссий АО, не включенных в специальный перечень, претендентов на избрание в качестве ЕИО АО, а также работников управляющей организации, претендующей на заключение договора на передачу полномочий ЕИО. Критерии, предварительно направлявшиеся в Минэкономразвития, впоследствии обсуждались и дорабатывались на площадке ведомства с перспективой утверждения приказом МЭР по итогам проведения всех согласительных процедур.

Особняком стоит **распоряжение Правительства РФ от 10 мая 2017 г. № 894-р**, которым были утверждены Методические рекомендации *по выявлению и реализации непрофильных активов*.

Целью их разработки заявлено оказание содействия проведению мероприятий по выявлению и реализации активов в государственных корпорациях, государственных компаниях, АО, где доля участия государства в уставных капиталах превышает 50%, а также их дочерних обществах (далее – организация или общество), не используемых в их основных (уставных) видах деятельности.

Документ, излагающий задачи и принципы реализации непрофильных активов, базируется на обширном понятийном аппарате. В его основу положено определение «профильных активов» как принадлежащих организации (обществу) на праве собственности и используемых в основных видах деятельности или необходимых для реализации долгосрочной программы деятельности, стратегии развития, или соответствующих критериям профильности в соответствии с данными методическими рекомендациями. Соответственно непрофильные активы определены как не соответствующие понятию «профильные», включая принадлежащие организации (обществу) пакеты акций (доли) в хозяйственном обществе независимо от основного вида его деятельности, составляющие в совокупности с пакетами (долями), находящимися в собственности дочерних обществ, менее 50% уставного капитала

Для определения профильности единицы управленческого учета, которая определяется как отдельный актив или комплекс активов, в том числе способных потенциально генерировать поступление денежных средств, рекомендуется проведение анализа использования актива при осуществлении организацией (обществом) основных видов деятельности или влияния актива на достижение целей и задач организации (общества), предусмотренных стратегией развития или долгосрочной программой развития (ДПР) с учетом *критериев определения профильности единиц управленческого учета* (Приложение № 1).

К таким относятся: (1) расположение актива, являющегося недвижимым имуществом, на принадлежащей организации (обществу) территории, используемой для осуществления основного вида деятельности либо для единственно возможного проезда (прохода) к такой территории; (2) генерация единицей управленческого учета более 5% выручки по итогам предыдущего года; (3) принадлежность к социально значимым объектам (поликлиника, аэропорт, санаторий, спортивный комплекс, общежитие, столовая), выручка которых формируется более чем на 50% за счет предоставления услуг работникам общества; (4) наличие заключенных контрактов или иных обязательств, связанных с использованием единиц управленческого учета, общей стоимостью более 1% выручки организации или общества или более 1 млрд руб.; (5) обладание единицей управленческого учета активами, результаты деятельности которых составляют государственную либо

коммерческую тайну, раскрытие которой для организации или общества повлечет убытки; (6) обеспечение единицей управленческого учета предотвращения чрезвычайных ситуаций, информационной, экономической и финансовой безопасности организации или общества и их подконтрольных юридических лиц.

В случае если единица управленческого учета используется при осуществлении основных видов деятельности, а также если отдельный актив или комплекс активов не используется при осуществлении основного вида деятельности, но при этом оказывает влияние на достижение целей и задач, предусмотренных стратегией развития или ДПР, то единица управленческого учета относится к профильным активам.

В иных случаях оценку единиц управленческого учета для отнесения к профильным активам или непрофильным активам рекомендуется осуществлять по следующему алгоритму.

Определяется степень влияния 6 указанных выше критериев на каждую отдельную единицу управленческого учета путем выбора ответов («да» – критерий оказывает влияние или «нет» – критерий не влияет). По итогам анализа степени влияния критериев на единицу управленческого учета получившийся результат ответов сопоставляется с целевыми ответами для определения профильного актива. Если полученные результаты ответов совпадают с целевыми ответами, то за каждый ответ присваивается соответствующий показатель (в процентах)¹, при несовпадении – 0. Показатели (в процентах), полученные за каждый ответ, суммируются. В случае если суммарный результат составляет 50% и более, то единицы управленческого учета являются профильными, а если менее 50% – то непрофильными.

Критерии определения профильности активов организации или общества, включенных в состав единиц управленческого учета, более просты (Приложение № 2): актив (1) является необходимым для обеспечения успешной работы единиц управленческого учета; (2) является неотчуждаемым (сервитут, объект коммерческой тайны, объект необходим для выполнения государственных задач, мобилизационной подготовки, обороны, безопасности). При совпадении хотя бы одного ответа с целевым, актив организации или общества сохраняется в составе единицы управленческого учета. В случае, если ни один из ответов не совпадает с целевым, актив подлежит исключению из состава профильной единицы управленческого учета и оценке его профильности в соответствии с критериями, приведенными в Приложении № 1.

Единица управленческого учета, определенная как непрофильная, подлежит включению в реестр непрофильных активов. По результатам анализа определения профильности активов, а также выбора способа распоряжения непрофильным активом, организацией (обществом) разрабатываются (актуализируются) программа отчуждения непрофильных активов, реестр непрофильных активов и план мероприятий по их реализации, которые рассматриваются и утверждаются советом директоров (наблюдательным советом) организации (общества) с последующим опубликованием в Интернете на ее сайте и в личном кабинете общества на межведомственном портале по управлению государственной собственностью (далее – портал). Методические рекомендации содержат требования к структуре указанных документов и содержащейся в них информации.

¹ Величина удельного процента за совпадение с целевым ответом составляет 20% для критериев (1) и (4) и 15% – для остальных.

По итогам обнаружения организацией или обществом новых непрофильных активов они вносятся в реестр непрофильных активов в 2-месячный срок. Тот же срок установлен и для актуализации программы их отчуждения.

Реализацию (отчуждение) непрофильных активов в собственность третьих лиц, под которыми понимаются юридические и/или физические лица, не входящие в группу лиц организации (общества), рекомендуется осуществлять путем совершения возмездных гражданско-правовых сделок, включая договоры купли-продажи, инвестиционные соглашения, в том числе заключенные по итогам торгов, при условии, что в результате указанных сделок организация (общество) приобретают права на актив (активы), являющийся для организации или общества профильным.

Допускается заключение и безвозмездных сделок, включая дарение, с рекомендацией осуществлять безвозмездное отчуждение непрофильного актива в государственную и муниципальную собственность по отдельному решению совета директоров (наблюдательного совета) и с письменного согласия соответствующего публично-правового образования.

Продажу непрофильных активов рекомендуется проводить в соответствии с нормами Гражданского кодекса РФ (ст. 447 и 448), регулируемыми заключение договора на торгах. При выборе организатора торгов для возложения на него функций по поиску покупателей и организации продажи актива на торгах рекомендуется руководствоваться перечнями юридических лиц для организации от имени РФ продажи приватизируемого федерального имущества и/или осуществления функций продавца (23 ед.), и для организации продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме (6 ед.), утвержденными распоряжениями Правительства РФ от 25 октября 2010 г. № 1874-р (в ред. от 14 июля 2017 г.) и от 4 декабря 2015 г. № 2488-р соответственно.

Способы и порядок реализации непрофильных активов устанавливаются документами организации (общества), утверждаемыми советом директоров (наблюдательным советом) организации или общества в соответствии с требованиями законодательства РФ.

Начальная цена или цена продажи непрофильного актива определяется на основании отчета независимого оценщика, составленного по стандартам в соответствии с требованиями российского законодательства и/или законодательства государства местонахождения непрофильного актива. В соответствии с отдельным решением совета директоров (наблюдательного совета) организации или общества допускается при условии экономического обоснования реализация непрофильного актива по цене ниже балансовой стоимости.

Продажу непрофильного актива, расположенного за рубежом, рекомендуется осуществлять с учетом данных методических рекомендаций в порядке, определенном законодательством РФ, международным законодательством либо законодательством государства местонахождения указанного непрофильного актива.

В случае его расположения за рубежом определение его начальной цены или цены продажи производится на основании отчета российского или иностранного независимого оценщика, привлекаемого на конкурентной основе. В случае если конкурентные процедуры по привлечению оценщика признаны несостоявшимися более 2 раз в связи с отсутствием заявок, начальная цена или цена продажи непрофильного актива определяется решением совета директоров (наблюдательного совета) общества при условии соответствующего экономического обоснования.

Контроль за ходом выявления и реализации непрофильных активов в организации или обществе рекомендуется возложить на подразделение (службу) внутреннего контроля

(внутреннего аудита), функционально подчиненное совету директоров (наблюдательному совету), которое должно не реже одного раза в год докладывать ему о ходе выявления и реализации непрофильных активов в организации или обществе.

Раскрытие информации о ходе реализации непрофильных активов и организация эффективного мониторинга реализации программ их отчуждения обществами обеспечивается ежеквартальным (до 8 числа месяца, следующего за отчетным кварталом) размещением полной, актуальной и достоверной информации о ходе отчуждения непрофильных активов на портале, в том числе от дочерних обществ, а также представлением информации о реализации непрофильных активов в годовом отчете общества в соответствии с постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1214. Напомним, что этим документом утверждена примерная структура годового отчета АО, акции которого находятся в федеральной собственности, куда в ноябре 2015 г. было внесено отдельное приложение о реализации непрофильных активов.

Практическую реализацию методических рекомендаций призваны обеспечить усилия органов власти.

Минэкономразвития России совместно с Росимуществом в отношении обществ и ФОИВы, осуществляющие нормативное правовое регулирование и/или контроль и координацию в установленных законодательством РФ сферах деятельности, в отношении обществ, включенных в перечень стратегических АО по Указу Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 и перечни АО по распоряжению Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 91-р, должны посредством портала проводить:

- ежеквартальный мониторинг результатов реализации непрофильных активов;
- ежеквартальное подтверждение руководителями обществ полноты и достоверности информации, размещенной на нем о реализации непрофильных активов.

Им также поручено обеспечить внесение изменений в трудовые договоры с руководителями обществ в части включения в них положений о персональной ответственности за несвоевременное размещение информации или размещение недостоверной информации на портале о реализации непрофильных активов.

В целях обеспечения ежеквартального анализа хода исполнения обществами и организациями планов мероприятий по реализации непрофильных активов и ежегодного представления информации по данному вопросу в Правительство РФ в Минэкономразвитии России создается межведомственная комиссия, которая также рассматривает факты несвоевременного размещения информации или размещения недостоверной информации о реализации непрофильных активов на портале руководителями обществ, представляемые Росимуществом и ФОИВами.

Это не первый подход к данной проблеме за последние годы. Еще в 2014 г. Росимущество утвердило Методологию определения профильности активов, которая утратила силу после того, как появились новые Методические указания по выявлению и реализации непрофильных активов, одобренные поручением Правительства РФ от 7 июля 2016 г. № ИШ-П13-4065.

С их утверждением в 2017 г. на правительственном уровне важность этого аспекта имущественных отношений поднялась на новый уровень, предполагающий вовлечение на системной основе различных органов власти. Дополнительным, хотя и негативным, стимулом для решения данной проблемы заявлена подготовка Минэкономразвития России совместно с Минфином России и ФОИВами проектов нормативных правовых актов, ограничивающих возможность предоставления организациям (обществам) мер

государственной поддержки, включая субсидирование процентной ставки на реализацию новых инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности, предоставление государственных гарантий по кредитам либо облигационным займам в рамках мер по повышению устойчивости экономического развития в случае неподготовки, неисполнения или ненадлежащего исполнения организацией (обществом) программы отчуждения непрофильных активов.

6.1.6. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2017 г. в отличие от предшествующего года динамика доходов федерального бюджета, так или иначе связанных с государственным имуществом, носила неоднозначный характер. При абстрагировании от бюджетных доходов, полученных в 2016 г. от продажи пакета акций «Роснефти», можно констатировать некоторый рост поступлений от использования государственного имущества (из возобновляемых источников) при очевидном резком падении таковых от приватизации и продажи имущества (из невозобновляемых источников).

Ниже (табл. 9 и 10) представлены данные о доходах, содержащиеся (за исключением 2015–2017 гг.) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только по определенному кругу материальных объектов¹.

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.

Согласно формальным данным бюджетной отчетности, совокупные доходы из возобновляемых источников уменьшились в 2017 г. по сравнению с предыдущим годом на 70%. Однако необходимо напомнить о том, что рекордные показатели 2016 г. были обусловлены влиянием сделки по продаже 19,5% акций «Роснефти», схема которой предусматривала выплату этих средств в федеральный бюджет в форме дивидендов «РОСНЕФТЕГАЗа», выступающего по отношению к «Роснефти» в роли материнской компании. Без учета данной суммы (692,395 млрд руб.)¹ можно констатировать рост поступлений из возобновляемых источников в 2017 г. более чем на 8%.

Таблица 9

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2017 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2017 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2017 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 «Вьет-совпетро»
2000	23 244,5	5676,5	–	5880,7	–	11 687,3 ^а
2001	29 241,9	6478,0	3916,7 ^б	5015,7 ^в	209,6 ^г	13 621,9
2002	36 362,4	10 402,3	3588,1	8073,2	910,0	13 388,8
2003	41 261,1	12 395,8		10 276,8 ^а	2387,6	16 200,9
2004	50 249,9	17 228,2	908,1 ^с	12 374,5 ^{в*}	2539,6	17 199,5
2005	56 103,2	19 291,9	1769,2 ^а	14 521,2 ^в	2445,9	18 075,0
2006	69 173,4	25 181,8	3508,0 ^а	16 809,9 ^в	2556,0	21 117,7
2007	80 331,85	43 542,7	4841,4 ^а	18 195,2 ^в	3231,7	10 520,85
2008	76 266,7	53 155,9	6042,8 ^а	14 587,7 ^в	2480,3	–
2009	31 849,6	10 114,2	6470,5 ^а	13 507,6 ^в	1757,3	–
2010	69 728,8	45 163,8	7451,7 ^а	12 349,2 ^в	4764,1	–
2011	104 304,0	79 441,0	8210,5 ^а	11 241,25 ^{с*}	4637,85	773,4
2012	228 964,5	212 571,5	7660,7 ^а	3730,3 ^м	5002,0	–
2013	153 826,25	134 832,0	7739,7 ^а	4042,7 ^м +1015,75 ^н	6196,1	–
2014	241 170,6	220 204,8	7838,7 ^а	3961,6 ^м +1348,5 ^н	7817,0	–
2015	285 371,1	259 772,0	9032,3 ^а	5593,8 ^м +1687,8 ^н	9285,2	–
2016	946 723,35/ 254 328,3 ^о	918 969,1/ 226 574,1 ^о	9412,4 ^а	5843,25 ^н +3026,7 ^н	9471,9	–
2017	275 170,35	251 329,2	9825,1 ^а	5318,35 ^н +2857,7 ^н	5840,0	–

^а По данным Минимущества России, 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 (а) за земли сельскохозяйственного назначения и (б) за земли городов и поселков.

^в Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (а) научными организациями, (б) образовательными учреждениями, (в) учреждениями здравоохранения, (г) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (д) архивными учреждениями, (е) Министерством обороны РФ, (ж) организациями Министерства путей сообщения РФ, (з) организациями научного обслуживания академий наук, имеющий государственный статус и (и) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности.

В отличие от предыдущих лет законы об исполнении федерального бюджета за 2015–2016 гг. не содержат агрегированных данных по кодам видов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета (они даются только по кодам классификации в разрезе администраторов поступлений). Поэтому использовались данные годовых Отчетов об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. и 1 января 2017 г., ежемесячного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2018 г.

¹ Для корректности сопоставления взята именно сумма от продажи акций «Роснефти» без учета промежуточных дивидендов (18,4 млрд руб.), которые в любом случае подлежали выплате в бюджет.

^г По данным Минимущества России, 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 (а) за земли городов и поселков и (б) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю.

^ж Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (а) научными организациями, (б) образовательными учреждениями, (в) учреждениями здравоохранения, (г) государственными учреждениями культуры и искусства, (д) государственными архивными учреждениями, (е) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (ж) организациями научного обслуживания академий наук, имеющий государственный статус и (з) 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 (а) научным учреждениям, (б) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевым академиям наук, (в) образовательным учреждениям, (г) учреждениям здравоохранения, (д) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (е) государственным учреждениям культуры и искусства, (ж) государственным архивным учреждениям и (з) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов¹ (для 2006–2009 гг. без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись²).

^к Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением автономных и бюджетных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (а) научным учреждениям, (б) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевым академиям наук, (в) образовательным учреждениям, (г) учреждениям здравоохранения, (д) государственным учреждениям культуры и искусства, (е) государственным архивным учреждениям, (ж) находящегося в оперативном управлении Минобороны и подведомственных ему учреждений (2010 г.), (з) находящегося в федеральной собственности, функции по распоряжению которым осуществляет Управление делами Президента РФ (2010 г.) и (и) 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 (а) арендная плата за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности (2012–2016 гг.), (б) плата от реализации

¹ В 2008–2009 гг. ФГУПы как источник доходов от сдачи в аренду находящегося в их хозяйственном ведении имущества не упоминаются, а сдача в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений, исключает имущество федеральных автономных учреждений.

² По данным Минимущества России, доходы от использования федерального имущества, находящегося за рубежом (помимо доходов на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро»), составили 315 млн руб. в 1999 г. и 440 млн руб. в 2000 г. В дальнейшем основную роль в организации коммерческого использования федеральной недвижимости за рубежом стало играть ФГУП «Предприятие по управлению собственностью за рубежом».

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 (2012 г. и 2014–2016 г.) и (в) плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (2015–2016 гг.).

^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 (а) научным учреждениям, (б) образовательным учреждениям, (в) учреждениям здравоохранения, (г) государственным учреждениям культуры и искусства, (д) государственным архивным учреждениям, (е) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (ж) федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ, (з) федеральные казенные учреждения (только 2015 г.) (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).

^о Без учета суммы, полученной от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд руб.), кроме выплаты промежуточных дивидендов.

^п Данные за 2016–2017 гг. даны в укрупненном виде без выделения групп учреждений по отраслевому признаку. Обобщенная классификация включает всего 2 категории доходов в зависимости от получателя доходов от сдачи в аренду (федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ и федеральные казенные учреждения).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г. (годовые); Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2018 г. (ежемесячный); www.goskazna.ru; расчеты авторов.

Почти на 11% выросла выплата дивидендов в бюджет, которая по своей абсолютной величине (251,3 млрд руб.) приблизилась к максимуму 2015 г. (259,8 млрд руб.). При этом произошел обвал перечисления части прибыли унитарными предприятиями. Эти поступления сократились более чем на 38%, что превысило годовые темпы падения в 2008–2009 гг. По своей абсолютной величине (5,8 млрд руб.) они оказались ниже уровня 2013 г., уступив бюджетным доходам от аренды земли, которые выросли на 4,4%, составив более 9,8 млрд руб.¹

Почти на 8% уменьшились совокупные поступления от сдачи в аренду федерального имущества (около 8,2 млрд руб.). Впервые с момента выделения в бюджетной отчетности в 2013 г. произошло сокращение (на 5,6%) доходов от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков) (более 2,85 млрд руб.), а доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных) (более 5,3 млрд руб.), упали еще в большей степени (на 9%).

В структуре доходов федерального бюджета из возобновляемых источников подавляющую часть доходов, как и годом ранее, обеспечили дивиденды (более 91% против 89%

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, 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, а также плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, которая впервые появилась в бюджетной отчетности за 2015 г.

годом ранее без учета средств от продажи пакета акций «Роснефти»). Доля арендных платежей за землю составила 3,6%, арендных платежей за имущество – 3,0%, прибыли, перечисленной ФГУПами, – 2,1%. Среди них по сравнению с 2016 г. сократился удельный вес двух последних источников.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (табл. 10), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков¹) относятся к источникам финансирования его дефицита.

Таблица 10

**Доходы федерального бюджета от приватизации
и продажи имущества (невозобновляемые источники)
в 2000–2017 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2017) и иных форм участия в капитале (2005–2017) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27 167,8	26 983,5	–	184,3 ^б
2001	10 307,9	9583,9	119,6 ^в	217,5+ 386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10 448,9	8255,9 ^а	1967,0 ^в	226,0 ^ж
2003	94 077,6	89 758,6	3992,3 ^в	316,2+10,5 ^и
2004	70 548,1	65 726,9	3259,3 ^в	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^г
2005	41 254,2	34 987,6	5285,7 ^и	980,9 ^и
2006	24 726,4	17 567,9	5874,2 ^и	1284,3 ^о
2007	25 429,4	19 274,3	959,6 ^и	5195,5 ^п
2008	12 395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^в	4498,2+0,025 (НМА) ^г
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^в	1438,7 ^г
2010	18 677,6	14 914,4	1376,2 ^в	2387,0+0,039 (НМА) ^г
2011	136 660,1	126 207,5	2425,2 ^в	8027,4 ^г
2012	80 978,7	43 862,9	16 443,8 ^в	20 671,7+0,338 (НМА) ^г
2013	55 288,6	41 633,3	1212,75 ^в	12 442,2+0,310 (НМА) ^г
2014	41 155,35	29 724,0	1912,6 ^в	9517,7+1,048 (НМА) ^г
2015	18 604,1	6304,0	1634,55 ^в	10 665,5+0,062 (НМА) ^г
2016	416 470,5	406 795,2	2112,7 ^в	7562,6+0,012 (НМА) ^г
2017	21 915,1	14 284,5	1199,6 ^в	6429,7+1,3 (НМА) ^г

^а Относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, сумма в 29,6 млн руб. за 2008 г. (по данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г.) отнесена к доходам федерального бюджета, но в законе об исполнении федерального бюджета за 2008 г. она отсутствует.

^б Поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^в Доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности (с выделением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета.

^г Сумма поступлений от (1) продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (а) от продажи квартир, (б) 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.

¹ В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета; (2) доходов (а) от продажи квартир, (б) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемые в федеральный бюджет, (в) от реализации продуктов утилизации кораблей, (г) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов; (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

⁷ 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.

⁸ 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 (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (е) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (ж) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета.

⁹ 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 (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (е) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

¹⁰ Поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

¹¹ 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 (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена во-

енная и приравненная к ней служба, (д) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (е) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

^с Доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных и бюджетных (2011–2012 гг.) учреждений), относимые к доходам федерального бюджета, а также для 2015 г. еще и плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

^т Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП), средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины (2008–2011 гг.), доходов от выпуска материальных ценностей из госзапаса специального сырья и делящихся материалов (в части доходов от реализации, от предоставления во временное заимствование и иного использования), а также для 2012–2017 гг. средств от реализации древесины, полученной при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при размещении государственного заказа на их выполнение без продажи лесных насаждений для заготовки древесины, а также древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса РФ, доходов от проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, от выпуска материальных ценностей из государственного резерва, от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции), от реализации продукции особого хранения), включают доходы: (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных и бюджетных (2011–2017 г.), за вычетом средств, поступающих от деятельности, осуществляемой загранучреждениями (2015–2017 гг.), (в) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (г) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (д) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (2008 г. и 2010–2017 гг.), (е) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 годы), (ж) доходы от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений (2014–2017 гг.), (з) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г. (годовые); Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2018 г. (ежемесячный); www.roskazna.ru; расчеты авторов.

Доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2017 г. сократились многократно (в 19 раз). В еще большей мере (в 28,5 раза) уменьшились поступления от продажи акций (до 14,3 млрд руб.). Эта величина оказалась ниже уровня 2010 г., превышая тем не менее более чем вдвое показатель 2015 г. (6,3 млрд руб.).

Более чем на 43% сократились доходы от продажи земельных участков, составив 1,2 млрд руб. против 2,1 млрд руб. годом ранее, что примерно соответствует уровню 2013 г. и кризисного периода 2008–2009 гг. В наименьшей степени (на 15%) сократились доходы от продажи различного имущества, а их абсолютная величина (более 6,4 млрд руб.) явилась минимумом для всего периода, начиная с 2011 г.

Хотя поступления от продажи акций обеспечили в 2017 г. основную (около 2/3) долю совокупных доходов из невозобновляемых источников, их доля оказалась значительно меньше, чем годом ранее (около 98%). Соответственно удельный вес доходов от продажи прочих активов вырос на порядок и более. Продажа различного имущества обеспечила

более 29% совокупных доходов (в 2016 г. – 1,8%), а продажа земли – 5,5% (в 2016 г. – 0,5%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2017 г. (табл. 11) уменьшился по сравнению с предшествующим годом в 4,6 раза. Их абсолютная величина (297,1 млрд руб.) оказалась меньше и показателя 2015 г.

Таблица 11

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера
из различных источников в 2000–2017 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	50 412,3	100,0	27 167,8	53,9	23 244,5	46,1
2001	39 549,8	100,0	10 307,9	26,1	29 241,9	73,9
2002	46 811,3	100,0	10 448,9	22,3	36 362,4	77,7
2003	135 338,7	100,0	94 077,6	69,5	41 261,1	30,5
2004	120 798,0	100,0	70 548,1	58,4	50 249,9	41,6
2005	97 357,4	100,0	41 254,2	42,4	56 103,2	57,6
2006	93 899,8	100,0	24 726,4	26,3	69 173,4	73,7
2007	105 761,25	100,0	25 429,4	24,0	80 331,85	76,0
2008	88 661,7	100,0	12 395,0	14,0	76 266,7	86,0
2009	36 393,7	100,0	4544,1	12,5	31 849,6	87,5
2010	88 406,4	100,0	18 677,6	21,1	69 728,8	78,9
2011	240 964,1	100,0	136 660,1	56,7	104 304,0	43,3
2012	309 943,2/ 469 243,2*	100,0	80 978,7/ 240 278,7*	26,1/ 51,2*	228 964,5	73,9/ 48,8*
2013	209 114,85	100,0	55 288,6	26,4	153 826,25	73,6
2014	282 325,95	100,0	41 155,35	14,6	241 170,6	85,4
2015	303 975,2	100,0	18 604,1	6,1	285 371,1	93,9
2016	1 363 193,85/ 670 798,85**	100,0	416 470,5	30,6/ 62,1**	946 723,35/ 254 328,35°	69,4/ 37,9**
2017	297 085,45	100,0	21 915,1	7,4	275 170,35	92,6

*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.

**Без учета средств, полученных от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд руб.) (за вычетом выплаты промежуточных дивидендов).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г. (годовые); Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2018 г. (ежемесячный); www.goskazna.ru; расчеты авторов.

После произошедшего годом ранее серьезного сдвига в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, обусловленного проведением сразу нескольких сделок с акциями крупнейших компаний (прежде всего, «Роснефти»), соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками вернулось к пропорциям 2015 г.

Доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества упала более чем вчетверо – до 7,4%. Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, возрос почти с 69,4 до 92,6% в 2017 г. По своей абсолютной величине этот показатель стал вторым после 2015 г. за весь период с начала 2000-х годов, тогда как доходы

от приватизации и продажи имущества составили чуть более половины величины 2014 г., хотя и превосходили показатели 2008–2010 гг. и 2015 г.

6.1.7. Новая редакция государственной программы «Управление федеральным имуществом»: промежуточные итоги и перспективы реализации

Концентрированным выражением имущественной политики государства на современном этапе является Государственная программа (ГП) РФ «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327, взамен прежней ГП с тем же названием, действовавшей всего около 14 месяцев¹. Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 381-12 были внесены существенные корректировки в программу 2014 г.

Финансирование и индикаторы результативности

Прежде всего, срок действия этой ГП продлен на 2019 г. с соответствующим увеличением второго этапа программы (2016–2019 гг.). При сохранении за Минэкономразвития России роли ответственного исполнителя повышен статус Росимущества, которое стало соисполнителем программы в части подпрограммы 1 «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» по аналогии с Росрезервом в подпрограмме 2 «Управление государственным материальным резервом». Изменились также объемы бюджетного финансирования и его пропорции (табл. 12).

Таблица 12

Размер бюджетных ассигнований государственной программы «Управление федеральным имуществом» в 2013–2019 гг., млн руб.

Период	ГП 2013 г.*		ГП 2014 г. (исходная редакция)		ГП 2014 г. (редакция 2017 г.)	
	всего	с учетом дополнительного финансирования	всего	в том числе по подпрограмме «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации»	всего	в том числе по подпрограмме «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации»
2013	5474,3	5896,9	23 629,8	5673,8	23 287,2	5474,3
2014	5251,4	9666,6	22 093,5	5436,1	22 093,5	5436,1
2015	5275,1	9842,7	27 537,6	5298,9	27 938,9	5408,5
2016	5469,8	11 180,5	25 261,0	5138,9	24 854,5	4465,8
2017	5775,8	8028,8	26 903,6	5158,6	22 971,3	4127,6
2018	6192,0	7869,2	29 605,5	5531,4	22 491,1	4046,0
2019	–	–	–	–	22 172,6	3991,6
Всего	33 438,4	52 484,8	155 031,1	32 237,7	165 809,1	32 949,8

*Только по подпрограмме «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации». Данные по объемам бюджетных ассигнований для подпрограммы «Управление государственным материальным резервом» не публиковались.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р; Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 (исходная редакция и редакция от 31 марта 2017 г.).

¹ Была утверждена распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р.

Более подробно о госпрограмме 2013 г. см.: Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М., ИЭП, 2013. С. 468–475.

Для 2017–2019 гг. характерно продолжение появившейся годом ранее тенденции сокращения расходов на реализацию ГП по сравнению с исходной версией ГП: на 15% в 2017 г. и на 24% в 2018 г. Закономерно сказалось влияние бюджетных ограничений, вызванных теми непростыми условиями, в которых оказалась российская экономика в последние годы. Естественно, что в новой редакции документа в отличие от госпрограммы 2013 г. отсутствуют целевые индикаторы, достижимые в случае выделения дополнительных ресурсов.

В целом за 7 лет (2013–2019 гг.) объем финансовых ресурсов из федерального бюджета на реализацию ГП составит 165,8 млрд руб., что примерно на 10,8 млрд руб. (или 7%) больше, чем в исходной версии ГП для 6-летнего временного интервала (2013–2018 гг.). Однако прирост за счет продления срока действия ГП в отношении подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» минимален (около 712 млн руб.). Объем ее финансирования дополнительно в 2019 г. примерно на 15% меньше среднегодового объема в новой редакции ГП и на ¼ – в исходной, не говоря уже о ГП 2013 г., где указывались объемы ассигнований только для нее. Как и в исходной версии, адресатом основной части бюджетных ассигнований является подпрограмма «Управление государственным материальным резервом». На долю подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» приходится менее 20% совокупного финансирования за 2013–2019 гг. В годовых же объемах 2017–2019 гг. ее доля еще меньше (около 18%). При этом необходимо иметь в виду, что везде речь идет именно о плановых, а не реальных объемах бюджетного финансирования.

Цели и задачи ГП в новой редакции сформулированы более лаконично. Вне проблематики управления государственным материальным резервом ее целью является совершенствование механизмов управления и приватизации федерального имущества, а задачами – повышение эффективности и качества управления им. Целевыми индикаторами и показателями ГП по-прежнему являются средние темпы сокращения количества организаций с государственным участием и имущества государственной казны РФ (%), тогда как в исходной редакции к ним также относилась динамика технологического развития процессов управления федеральным имуществом.

Ожидаемые результаты ГП в новой редакции заключаются в завершении к 2019 г. реформирования системы продажи федерального имущества и увеличении динамики сокращения имущества государственной казны РФ с 3% в 2013 г. до 24% в 2019 г.

В исходной версии документа основные прогнозируемые результаты не имели привязки к срокам и количественного выражения и носили тезисный характер: (1) оптимизация состава и структуры федерального имущества на макроуровне и микроуровне в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста, а также формирование экономической основы деятельности публично-правовых образований (с точки зрения обеспечения осуществления задач и интересов РФ); (2) повышение эффективности управления федеральным имуществом, включая развитие конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности компаний с государственным участием с определением долго- и краткосрочных целей и задач управления; (3) ограничение расширения государственного сектора экономики, в том числе путем установления и соблюдения системы адекватных запретов и ограничений, замещения прямого участия государства в экономике мерами отраслевого и иного регулирования, а также соблюдения

принципов планомерности, устойчивости и гарантий долгосрочности реализации заявленных целей и задач.

Таким же образом формулировались результаты и для подпрограммы 1. Отметим, что все эти три тезиса есть и в новой редакции ГП, как и в исходной версии документа, так и в его текстовой части (Приоритеты и цели государственной политики, в том числе общие требования к государственной политике субъектов РФ), но уже не как результаты, а как эффекты, которые возможно получить в случае достижения целей программы.

В новой редакции паспорта подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» *цели* и *задачи* также получили иную, более краткую формулировку.

В качестве *целей* определены: I – оптимизация состава и структуры федерального имущества; II – повышение результативности управления им; III – обеспечение эффективного контроля, учета и мониторинга использования федерального имущества.

К *задачам* отнесены: (1) определение целевого назначения, оптимального состава и структуры федерального имущества; (2) повышение эффективности продажи федерального имущества и совершенствование мер вовлечения его объектов в коммерческий оборот, в том числе инструментов приватизации; (3) повышение эффективности и качества управления компаниями с государственным участием, объектами федерального имущества, в том числе земельными участками, находящимися в федеральной собственности; (4) расширение форм контроля и усиление персональной ответственности за управление и использование федерального имущества; (5) повышение эффективности системы учета и мониторинга использования федерального имущества.

Изменился и набор целевых индикаторов, относящихся к подпрограмме «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации». Количество показателей, имеющих количественное выражение, уменьшилось с 16 до 14. Применительно к оптимизации состава и структуры масштабов федерального имущества, как и в старой редакции, речь идет о таких показателях как доля объектов федерального имущества (по категориям), для которых определена целевая функция (хозяйственные общества с долей государства, ФГУ, объекты казны), темпы сокращения численности объектов (для ФГУПов и АО) – процент ежегодно, для земельных участков казны, не вовлеченных в хозяйственный оборот (кроме ограниченных в обороте и изъятых из него) и ее прочих объектов (кроме объектов, составляющих исключительную собственность РФ) – процент к величинам за 2012 г. Единственным отличием в этой части стало исключение из набора показателя доли ФГУПов, для которых определена целевая функция.

Наибольшие подвижки произошли в блоке показателей, характеризующих эффективность управления федеральным имуществом. Агрегированный показатель (процент) выполнения плана по доходам федерального бюджета от управления и распоряжения федеральным имуществом, за исключением доходов от приватизации, заменен двумя, которые призваны отображать различные стороны процесса управления имуществом.

Результативность приватизации должна характеризоваться долей денежных средств, поступивших в федеральный бюджет в отчетном году от продажи акций, и долей в уставных капиталах хозяйственных обществ, от планируемого объема поступлений в федеральный бюджет соответствующих денежных средств в соответствии с распоряжением Правительства РФ об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации на соответствующий год (за исключением поступлений от продажи акций крупнейших акционерных обществ). В связи с этим стоит подчеркнуть, что в новом наборе отсутствует

показатель количества продаж крупных инвестиционно-привлекательных объектов через публичное предложение акций (из числа таких объектов, предусмотренных к продаже решениями президента РФ и/или Правительства РФ в текущем году) (биржевые сделки и стратегические продажи).

Для характеристики результативности использования имущества выбран процент обеспечения поступлений в федеральный бюджет доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, от запланированного уровня на отчетный год (с учетом решений Правительства РФ о невыплате дивидендов).

Особняком стоит еще один новый показатель – соотношение стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, и оценочной стоимости указанного имущества, определенной для целей реализации. Его экономический смысл не вполне очевиден, но можно предположить, что он связан с тем, что в последние годы Росимущество все больше внимания стало уделять реализации выморочного и конфискованного имущества.

В части характеристики инструментария управления принадлежащими государству активами сохранился и в новой редакции показатель доли государственных служащих в органах управления и контроля акционерных обществ с государственным участием дополняет доля АО (включенных в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 23 января 2003 № 91-р¹, а также иных АО, контрольный пакет акций которых находится в собственности РФ), в долгосрочные программы которых включены показатели, характеризующие повышение производительности труда, создание и модернизацию высокопроизводительных рабочих мест.

Сократился блок индикаторов, характеризующих контроль за управлением федеральным имуществом и состояние технологического развития управленческих процессов. В нем остались всего лишь два показателя, имевшихся в старой версии: доля объектов федерального имущества, учтенных в его реестре, от общего числа выявленных и подлежащих к учету объектов (в рамках текущего года) и доля государственных услуг, переведенных на оказание в электронном виде, от общего числа услуг, оказываемых Росимуществом.

В числе отсутствующих в новой редакции оказались показатели долей хозяйственных обществ с 100% долей РФ и государственных организаций с долей РФ менее 100%, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в федеральную государственную информационно-аналитическую систему «Единая система управления государственным имуществом» (далее – ФГИАС ЕСУГИ) от общего количества соответствующих организаций, а также доля электронного юридически значимого документооборота, применение которого не противоречит действующему законодательству, между Росимуществом и его территориальными органами с государственными организациями от общего документооборота с государственными организациями.

Ожидаемыми результаты подпрограммы 1 в новой редакции являются:

– определение к 2019 г. целевой функции для 100% организаций с государственным участием;

¹ В отношении этих компаний позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне.

- приведение состава организаций, акции (доли) и имущество которых находятся в федеральной собственности, в соответствие с задачами и стратегическими интересами Российской Федерации к 2019 г.;
- обеспечение конкурентоспособности и повышение качества корпоративного управления компаний с государственным участием в соответствии с международными аналогами;
- увеличение темпов сокращения количества объектов имущества казны Российской Федерации (без учета земельных участков) с 1% в 2013 г. до 12% в 2019 г.;
- существенное увеличение доли земельных участков, вовлеченных в хозяйственный оборот;
- обеспечение расширения системы публичного контроля за управлением федеральным имуществом и его отчуждением;
- обеспечение полноты учета всех объектов федерального имущества в единой системе учета и управления федеральным имуществом;
- обеспечение ежегодного достижения бюджетных показателей по поступлениям средств от использования и продажи федерального имущества.

Цели и задачи в новой редакции

При определении приоритетов и целей государственной политики наряду с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, появилась отсылка на Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ранее упоминались федеральные законы без всякой конкретизации).

В понятийный аппарат документа было внесено определение независимых экспертов, как лиц, не замещающих государственные должности РФ или не являющихся государственными служащими РФ, которые избраны в органы контроля акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности. Аналогичное уточнение в отношении к госслужбе сделано и для профессиональных директоров, как лиц, избранных в органы управления АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Как уже указывалось выше, цели и основные прогнозируемые результаты в области управления федеральным имуществом сформулированы более четко по сравнению с исходной редакцией государственной программы.

В то же время такие конкретные результаты, ранее намеченные к достижению в 2018 г., как увеличение доли акций компаний с государственным участием, обращающихся на российском организованном рынке ценных бумаг, и их поэтапное удвоение (увеличение количества контролируемых РФ открытых акционерных обществ (ОАО), акции которых допущены к обращению на российском организованном рынке ценных бумаг), отсутствие федеральных унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения, обеспечение государственной регистрации прав на объекты федерального имущества в единой системе учета и управления, в новой редакции отсутствуют. При ссылке на международные аналоги в плане повышения качества корпоративного управления в компаниях с участием государства отсутствует упоминание инвестиционной привлекательности и публичности.

Произошло определенное переформатирование целей и задач подпрограммы «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации». Количество целей сократилось с 5 до 3, а многие из задач стали формулироваться иначе.

Первая цель (в новой редакции, I), состоящая в оптимизации состава и структуры федерального имущества, с содержательной точки зрения выглядит более объемно, нежели в исходной редакции ГП (простое определение целей управления объектами). Соответственно определение целевого назначения, оптимального состава и структуры федерального имущества подается в тексте уже как задача (1), тогда как ранее задач в этом аспекте ставилось больше, а формулировались они более пространно (сопоставление объектов управления федерального имущества с задачами и интересами РФ, как публично-правового образования, в том числе с полномочиями, которые возложены на федеральные органы государственной власти, формирование системы управления федеральным имуществом, предусматривающей достижение определенных целей путем реализации «дорожных карт», определения структурного состава федерального имущества и последовательности разгосударствления его объектов как бизнес-единиц).

Однако приведенный далее инструментарий для решения задач практически полностью совпадает. Это относится и к особо выделенной в рамках достижения первой цели задаче (2) повышения эффективности продажи федерального имущества и совершенствования мер вовлечения его объектов в коммерческий оборот, в том числе инструментов приватизации.

В исходной редакции ГП соответствующие мероприятия рассматривались как инструментарий при решении задач для достижения отдельно взятой второй цели (достижение оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике, а также оптимизация состава федеральных организаций, действующих в конкурентных отраслях экономики). Такими задачами являлись переход от продажи отдельного имущества или объектов федерального имущества к продаже бизнес-единиц, повышение эффективности продажи акций крупных хозяйственных обществ, акции (доли), в уставных капиталах которых находится федеральная собственность, с целью создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики, поэтапное сокращение количества федеральных государственных унитарных предприятий, а также оптимизация состава иных федеральных организаций. В числе прочих мероприятий, предлагавшихся для реализации в этом аспекте в исходной редакции, в контексте упрощения государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества упоминалось определение в качестве необходимых и достаточных оснований для регистрации права наличия выписки из реестра федерального имущества и документов технической инвентаризации.

Вторая цель (в новой редакции, II), состоящая в повышении результативности управления федеральным имуществом, сформулирована более лапидарно, нежели в исходной версии ГП (*третья цель* – повышение эффективности модели управления компаниями с государственным участием, действенное управление объектами федерального имущества, переданными на вещном праве федеральным организациям, находящимися в федеральной собственности земельными участками, а также имуществом, составляющим государственную казну РФ).

Более кратко сформулирована и ключевая задача (3), состоящая в повышении эффективности и качества управления компаниями с государственным участием, объектами федерального имущества, в том числе земельными участками, находящимися в федеральной собственности.

В исходной редакции ГП в числе таких задач упоминались повышение качества корпоративного управления компаниями с государственным участием и эффективности деятельности вертикально интегрированных структур и холдингов, совершенствование механизмов реализации прав государства как акционера в отношении открытых акционерных обществ (ОАО), обеспечение эффективного управления, целевого использования и сохранности объектов федерального имущества федеральных организаций, минимизация количества объектов, составляющих государственную казну РФ (временное состояние нахождения федерального имущества), обеспечение имущественной основы деятельности федеральных органов государственной власти, а также иных организаций в случаях, установленных нормативными правовыми актами, в том числе путем проведения мероприятий по размещению соответствующих организаций в зданиях, отвечающих современным требованиям к эксплуатации и решению возложенных на органы власти полномочий, обеспечение рационального, эффективного использования находящихся в федеральной собственности земельных участков и максимизации доходности.

Как и в случае с первой целью, перечень мероприятий, которые обеспечивают решение поставленных задач, в исходной и новой редакциях ГП совпадает, за исключением упоминания в действующем документе наряду с органами управления также и органов контроля компаний с госучастием, а применительно к ним – независимых экспертов.

Третья цель (в новой редакции, III) состоит в обеспечении эффективного контроля, учета и мониторинга использования федерального имущества. В исходной редакции (четвертая цель) она формулировалась более пространно: «обеспечение контроля за управлением федеральным имуществом, обеспечение снижения вероятности недостижения поставленных целей и задач, а также минимизации возможных потерь, вызванных реализацией неблагоприятных событий и обстоятельств». Кроме того, в качестве самостоятельной пятой цели выделялось обеспечение учета и мониторинга федерального имущества путем развертывания единой системы учета и управления им, обеспечивающей механизмы сбора, консолидации и предоставления информации для принятия и анализа эффективности управленческих решений в отношении объектов федерального имущества.

В новой редакции в рамках достижения третьей цели выделены всего две задачи: (4) расширение форм контроля и усиление персональной ответственности за управление, и использование федерального имущества, (5) повышение эффективности системы учета и мониторинга использования федерального имущества.

Исходная редакция содержала более широкий спектр таких задач (повышение ответственности лиц (субъектов управления), которым предоставлены полномочия по управлению федеральным имуществом, ответственности за нарушение порядка управления им, представление отчетности об управлении федеральным имуществом при совершенствовании ее порядка и форм, достижение установленных показателей деятельности федеральными организациями и компаниями с государственным участием, формирование и развитие целостной системы мотивации и ответственности всех участников процесса управления федеральным имуществом, усиление мониторинга и расширение форм контроля за его использованием, достижением установленных показателей деятельности). Их дополняли задачи, вытекавшие из цели обеспечения учета и мониторинга федерального имущества (повышение эффективности учета федерального имущества через определение его состава и уровня детализации объектов учета, формирование систем учета и управления федеральным имуществом, управления и хранения документов (библиотеки

управленческих решений) путем перевода существующего бумажного архива документов в сфере управления федеральным имуществом в электронный вид, переход к взаимодействию субъектов управления в электронной форме, формирование новых каналов взаимодействия субъектов управления федеральным имуществом, потенциальных инвесторов и общественности).

Подобно указанным выше целям инструментарий для решения поставленных задач в исходной и новой версиях документа практически полностью совпадает. Единственным исключением является упоминание в действующей редакции действий, направленных на повышение качества составления прогноза и планирования поступлений в федеральный бюджет от продажи и использования федерального имущества.

Предварительные итоги реализации

Новая редакция ГП, как и исходная, содержит целый ряд приложений, наибольший интерес из которых представляют сведения о значениях показателей (индикаторов). Их публикация позволяет не только сравнить две версии документа, но и оценить достижения программы на протяжении первой половины периода ее реализации (табл. 13–16)¹.

Таблица 13

Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2013–2016 гг. и индикаторы на период до 2019 г. в части определения целевой функции (доля активов с определенной целевой функцией)

Наименование показателя	2013		2014		2015		2016		2017	2018	2019
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля ФГУПов, %*	25	87,1	35	97,8	45	100	60	100	–	–	–
Доля хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности, %	25	58,9	35	61	45	68	50	65,5	100	100	100
Доля объектов казны РФ, %	5	45	10	27,1	15	39	20	**	40	45	50
Доля ФГУ, %	–	0	–	20,5	–	32	5	49	60	100	100

*Показатель отсутствует в новой редакции ГП 2017 г.

**Показатель рассчитывался с помощью информационной системы «КАЗНА» (далее – ИС «КАЗНА»). По результатам проведения контрольного мероприятия Счетной палаты РФ «Проверка достаточности мер по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы «Управление федеральным имуществом») на объекте Федеральное агентство по управлению государственным имуществом выявлена некорректная работа ИС «КАЗНА» в части количественного учета объектов. Технические проблемы ИС «КАЗНА» привели к использованию некорректных данных при расчете показателя за предыдущие периоды и неверным значениям показателей.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 31 марта 2017 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2013–2016 годы; www.rosim.ru.

Динамика реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2013–2016 гг. в части определения целевой функции объектов свидетельствует об опережающем достижении плановых величин по всем их категориям (табл. 13). В отношении унитарных

¹ Несмотря на то, что в документе первым этапом реализации назван период 2013–2015 гг., продление срока действия ГП до 2019 г. (включительно) и публикация Росимуществом Отчета о своей деятельности в 2016 г. делают целесообразным рассмотрение имеющихся результатов за период 2013–2016 гг.

предприятий формальные плановые показатели 2018 г. достигнуты досрочно, уже в 2015 г., что, вероятно, обусловило исключение данного показателя из набора индикаторов в новой редакции ГП.

Таблица 14

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2013–2016 гг.
и индикаторы на период до 2019 г. в части оптимизации его состава
и структуры**

Наименование показателя	2013		2014		2015		2016		2017	2018	2019
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Ежегодное сокращение количества АО с государственным участием по отношению к предыдущему году, %	Не менее 9	10,3	Не менее 15	8,8	Не менее 12	12	Не менее 6	20,9	Не менее 5	Не менее 6	Не менее 7
Ежегодное сокращение количества ФГУПов по отношению к предыдущему году, %	Не менее 6	6,9	Не менее 12	6,3	Не менее 13	12	Не менее 15	9,7	Не менее 20	Не менее 13	Не менее 13
Продажи крупных инвестиционно-привлекательных объектов через публичное предложение акций (из числа таких объектов, предусмотренных к продаже решениями президента РФ и/или Правительства РФ в текущем году) (биржевые сделки и стратегические продажи), ед.*	Не менее 4	6	Не менее 4	2	Не менее 4	0	Не менее 4	3	–	–	–
Сокращение площади земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков казны в 2012 г. (за исключением земельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте), %	5	3,7	10	21,5	15	17	20	33,9	25	30	35
Сокращение количества объектов имущества казны РФ (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества казны РФ в 2012 г. (кроме объектов, составляющих исключительную собственность РФ), %	1	2,5	3	4,6	5	5	7	**	9	11	12

*Показатель отсутствует в новой редакции ГП 2017 г.

**Показатель рассчитывался с помощью информационной системы «КАЗНА» (далее – ИС «КАЗНА»). По результатам проведения контрольного мероприятия Счетной палаты РФ «Проверка достаточности мер по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы «Управление федеральным имуществом»)» на объекте Федеральное агентство по управлению государственным имуществом выявлена некорректная работа ИС «КАЗНА» в части количественного учета объектов. Технические проблемы ИС «КАЗНА» привели к использованию некорректных данных при расчете показателя за предыдущие периоды и неверным значениям показателей.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 31 марта 2017 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2013–2016 годы; www.rosim.ru.

В отношении других категорий активов на 2017–2019 гг. закономерно приняты более высокие значения показателей: для хозяйственных обществ определение целевой функ-

ции должно быть завершено уже в 2017 г. (в исходной редакции – в 2018 г.), для учреждений – в 2018 г., тогда как в старой редакции к данному сроку ожидалось, что это будет сделано всего для 15% ФГУ. Особо следует сказать об объектах казны. Предполагается, что и для этой категории определение целевой функции пойдет быстрее, чем предусматривал график изначальной редакции ГП. Тем не менее к 2019 г. это должно быть сделано в отношении лишь половины объектов, а технические проблемы ИС «КАЗНА», выявленные Счетной палатой РФ и отмеченные в Отчете о деятельности Росимущества за 2016 г., неизбежно ставят вопрос об обоснованности указанных значений данного показателя.

Динамика реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2013–2016 гг. в части оптимизации его состава и структуры (*табл. 14*) свидетельствует о заметных отклонениях в сокращении коммерческих организаций, имеющих отношение к государственной собственности (унитарных предприятий и хозяйственных обществ с госучастием). Только в 2013 г. наблюдалось примерное совпадение планируемых и достигнутых величин. В 2014 г. динамика сокращения количества относящихся к коммерческим организациям субъектов хозяйствования оказалась ниже планируемых ориентиров: в отношении АО с госучастием – 8,8% (против не менее 15%), в отношении ФГУПов – 6,3% (против не менее 12%). В 2015 г. величина сокращения по АО совпала с запланированным значением (12%), а по ФГУПам оказалась чуть меньше его (12% против 13%). В 2016 г. при явном отклонении показателя сокращения количества ФГУПов (9,7% против не менее 15%) темп уменьшения численности АО более чем втрое превышал запланированный (20,9% против не менее 6%). Указанные в новой редакции ГП темпы их сокращения в 2017–2019 гг. характеризуются более низкими, чем в исходной версии, значениями (5–7% против 8 и 18% в 2017–2018 гг.). Для ФГУПов они совпадают (20% в 2017 г. и 13% в 2018–2019 гг. против 20 и 13% в 2017–2018 гг. в версии 2014 г.).

В исходной редакции ГП одним из важных индикаторов госпрограммы являлось проведение начиная с 2013 г. не менее 4 сделок по продаже крупных инвестиционно-привлекательных объектов через публичное предложение акций (биржевые сделки и стратегические продажи) в отношении объектов, предусмотренных к продаже решениями президента и/или Правительства РФ в текущем году. Значение этого показателя в докризисном 2013 г. (6 ед.) превысило указанный ориентир в 1,5 раза. В 2014 г. по сравнению с 2013 г. произошло заметное (втрое) сокращение количества таких сделок, а в 2015 г. они вообще не проводились. Показатель же 2016 г. (3 ед.) после их возобновления оказался больше, чем в 2014 г. (2 ед.), но вдвое меньше, чем в 2013 г. (6 ед.). В итоге в целом за 4-летний период (2013–2016 гг.) общее количество указанных сделок (11 ед.) составило менее 3/4 от суммы ежегодных величин, исходя из содержания ГП.

Сокращение площади земельных участков государственной казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот (по отношению к 2012 г.), после небольшого отставания на старте ГП (2013 г.) в дальнейшем опережало заданные ориентиры, причем в 2014 г. и 2016 г. превышение составляло более 1,5–2 раз. В свете достигнутого в 2016 г., по итогам которого площадь земельных участков государственной казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот (по отношению к 2012 г.), уменьшилась более чем на 1/3, ориентиры новой редакции ГП на 2017–2019 гг. выглядят инерционно, поскольку полностью совпадают со значениями показателей исходной версии (сокращение на 25–35% по сравнению с 2012 г.).

То же самое относится и к динамике количества прочих объектов казны РФ. В 2017–2019 гг. по отношению к 2012 г. оно должно уменьшиться на 9–12%, тогда как в 2013–2015 гг. темпы сокращения опережали запланированные значения или совпадали с ними. В 2016 г. выявилась проблема корректности расчета показателей с использованием данных ИС «КАЗНА», о чем упоминалось выше.

Применительно к инструментарию управления принадлежащими государству активами (*табл. 15*) де-факто речь идет о показателе доли госслужащих в органах управления и контроля в АО с государственным участием. Уже в 2013 г. величина данного показателя (более 1/3) была существенно меньше плановой величины (1/2). Похожая картина наблюдалась и после наступления кризисных явлений в экономике в 2014–2016 гг., хотя на уровне главы правительства и 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 этот период доля госслужащих оказалась даже несколько меньшей, чем предусматривали ориентиры исходной редакции ГП на период 2014–2018 гг. (постоянная величина в 30%). Поэтому зафиксированные в новой редакции ГП значения показателя доли госслужащих на 2017–2019 гг. (50%), соответствующие уровню 2013 г., вызывают вопросы.

Таблица 15

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2013–2016 гг. и индикаторы на период до 2019 г. в части
инструментария управления государственными активами
(реально – только АО с государственным участием)**

Наименование показателя	2013		2014		2015		2016		2017	2018	2019
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля государственных служащих в органах управления и контроля АО с государственным участием, %	50	34,3	30	29,6	30	27	30	28,7	50	50	50
Доля АО (включенных в Спецперечень*, а также иных АО, с контрольным пакетом акций в собственности РФ), в долгосрочные программы которых включены показатели, характеризующие повышение производительности труда, создание и модернизацию высокопроизводительных рабочих мест, % **	–	–	–	–	–	–	–	–	70	80	90

*Компании, в отношении которых позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне.

**Новый показатель, появившийся в редакции ГП 2017 г.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 31 марта 2017 г.; Отчет о деятельности Росимущества за 2016 г.; www.rosim.ru.

Что же касается нового индикатора (доля АО, в долгосрочные программы которых включены определенные показатели), то по состоянию на 1 августа 2017 г. значения показателей производительности труда и реализации мероприятий по его повышению

¹ В точке кризиса, но без страха // Российская газета, 15 января 2015, № 4 (6575), с. 1, 4.

были включены в долгосрочные программы развития (ДПР) 41-го из 50-ти АО Спецперечня (или 82%), а также 134 из 252 АО, не включенных в Спецперечень с совокупной долей государства более половины капитала (или более 53%)¹. Таким образом, если наиболее важные компании с участием государства уже достигли уровня 2018 г., то в отношении прочих компаний, где в федеральной собственности находится контрольный пакет акций, данная задача является более чем актуальной. Правда, при этом необходимо иметь в виду, что речь идет лишь о тех из них, которые ведут стабильную финансово-хозяйственную деятельность, а права акционера осуществляет Росимущество².

Таблица 16

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2013–2016 гг. и индикаторы на период до 2019 г. в части технологического
развития процессов управления**

Наименование показателя	2013		2014		2015		2016		2017	2018	2019
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля объектов федерального имущества, учтенных в реестре федерального имущества, от общего числа выявленных и подлежащих учету объектов (в рамках текущего года), %	70	96,6	80	100	80	80	80	80,2	80	80	90
Доля государственных услуг, переведенных на оказание в электронном виде, от общего числа услуг, оказываемых Росимуществом, %	10	40	35	98	50	98	65	93,3	100	100	100
Доля электронного юридически значимого документооборота, применение которого не противоречит действующему законодательству, между Росимуществом и его территориальными органами с государственными организациями от общего документооборота с государственными организациями, %*	5	6,1	35	21,1	60	38	75	57,3	–	–	–
Доля государственных организаций со 100% долей РФ**, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ, от общего количества государственных организаций со 100% долей РФ, %*	–	0	1	37,8	10	39	20	40	–	–	–
Доля государственных организаций с долей РФ менее 100%, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ, от общего количества государственных организаций с долей РФ менее 100%, %*	–	0	–	...***	1	20	10	15,7	–	–	–

*Показатель отсутствует в новой редакции ГП 2017 г.

**При этом в тексте ГП 2014 г. данный индикатор упомянут в отношении категории хозяйственных обществ со 100% долей РФ, которая отличается от совокупности государственных организаций со 100% долей РФ.

***Данные о его величине показателя доли государственных организаций с долей РФ менее 100%, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ, от общего количества государственных организаций с долей РФ менее 100%, за 2014 г. отсутствуют.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в ред. от 31 марта 2017 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2013–2016 гг.; www.rosim.ru.

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2016 г.

² Без учета АО, где права акционера от имени государства переданы иным федеральным органам исполнительной власти (ФОИВам) и госкорпорациям (ГК), либо по таким АО заключен договор доверительного управления, а также тех, в отношении которых осуществляются процедуры банкротства в стадии конкурсного производства, и находящихся в стадии ликвидации, реорганизации.

Динамика реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2013–2016 гг. в части технологического развития управленческих процессов (*табл. 16*) свидетельствует о достижении плановых величин по большинству показателей, причем в отношении ряда индикаторов речь идет о значительном опережении заданных ориентиров.

В частности, в 2014–2016 гг. удалось добиться близкого к полному предоставлению госуслуг в электронном виде (более 90% при 35, 50 и 65% соответственно, как величинах, зафиксированных в ГП). Закономерен полный перевод услуг, оказываемых Росимуществом, в электронный вид, предусмотренный новой редакцией ГП в 2017–2019 гг., хотя в исходной редакции документа 100% величины было намечено достичь в 2018 г.

Больше вопросов вызывает экстраполяция на ближайшие годы (2017–2018 гг.) степени полноты учета объектов федерального имущества, для которой в ГП, начиная с 2014 г., приведена постоянная величина в 80%, лишь в 2019 г. она должна возрасти до 90%. На практике в 2015–2016 гг. значения этого показателя оказались меньше, чем в 2013–2014 гг., хотя и соответствовали плановому значению.

С большим опережением по отношению к графику госпрограммы в исходной редакции шла и полная интеграция государственных организаций в ФГИАС ЕСУГИ. Удельный вес организаций со 100% долей РФ, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ, составил в 2016 г. 40% их общего количества (при плановой величине 20%), а для организаций с долей РФ менее 100% – 15,7% (при плановой величине 10%), хотя значение последнего показателя в 2015 г. было несколько большим (20%). Напротив, с отставанием от графика происходило увеличение доли электронного юридически значимого документооборота, применение которого не противоречит действующему законодательству, между Росимуществом и его территориальными органами в общем документообороте с государственными организациями. Тем не менее по итогам 2016 г. величина этого показателя превысила половину (более 57% при плановой величине в 75%).

С точки зрения обеспечения бюджетной результативности на протяжении всего периода 2013–2016 гг. наблюдалось перевыполнение плана по доходам федерального бюджета от управления и распоряжения федеральным имуществом (за исключением доходов от приватизации). Значения этого показателя составили в 2013 г. – 103,4%, в 2014 г. – 157,8%, в 2015 г. – 108,0%, в 2016 г. – 103,4%. Для 2017–2019 гг. этот показатель уже не учитывается.

Закономерно, что в отношении двух новых показателей, характеризующих результативность управления государственным имуществом для федерального бюджета, в 2017–2019 гг. предусмотрено выполнение бюджетных заданий в полном объеме. При этом для показателя поступления денежных средств от продажи акций и долей в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ сделано важное уточнение, исключающее из них поступления от продажи акций крупнейших АО, а для показателя поступлений от доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, должны учитываться решения Правительства РФ о невыплате дивидендов.

Гораздо больше вопросов вызывает другой новый показатель. Соотношение стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, и оценочной стоимости указанного имущества, определенной для целей реализации, на протяжении 2017–2019 гг. должно постепенно повышаться. Но указанные значения (30% в 2017 г., 40% в 2018 г., 50% в 2019 г.) позволяют говорить о допустимости ценовой политики,

исходящей преимущественно из неликвидного характера распродаваемого имущества, которое является таковым далеко не всегда.

Иллюстрацией этого является ситуация с реализацией люксового имущества ряда знаковых персон. Так, автомобиль Mercedes-Benz G63AMG, ранее принадлежавший Р. Шамсуарову¹, реализовывался Территориальным управлением Росимущества в Москве на электронной торговой площадке Сбербанк-АСТ. Рыночная стоимость автомобиля была определена профессиональным оценщиком и составила 7538 тыс. руб. В связи с отсутствием заявок в рамках проведения первых торгов указанная стоимость была снижена относительно первоначальной на 30% в соответствии с пунктом 17(1) Положения о реализации имущества, обращенного в собственность государства, утвержденного постановлением Правительства РФ.

Аукцион по продаже автомобиля, сам принцип проведения которого предполагает возможность увеличения цены по мере возрастания активности со стороны участников, прошел 27 декабря 2017 г. и признан состоявшимся, т.е. по его результатам определен победитель (покупатель). Торги стартовали с цены 5276,6 тыс. руб. и завершились на отметке 6068,09 тыс. руб., что на 15% больше начальной цены, но почти на 1/5 меньше стоимости, определенной оценщиком².

Помимо сведений о значениях показателей (индикаторов) в новой редакции ГП, в приложениях к ней приведены Перечень основных мероприятий, Сведения об основных планируемых мерах правового регулирования, Ресурсное обеспечение реализации Программы за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, План реализации Программы на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. Не вдаваясь в детали, отметим резкое сокращение пакета нормативных правовых актов (НПА), предполагаемых к принятию. Речь идет о внесении изменений всего в один закон и два президентских указа, тогда как прежняя версия содержала перечень из 22 НПА, а ГП 2013 г. – 28 НПА.

Подводя итоги в связи с принятием в 2017 г. новой редакции ГП «Управление федеральным имуществом», стоит отметить следующее. Несомненно, на протяжении последних 5 лет она является одним из важнейших инструментов экономической политики государства. Ее появления можно было ожидать еще после принятия общей Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ 1999 г., а на новом этапе приватизации с начала 2010-х годов потребность в таком комплексном документе прикладного характера стала весьма актуальной.

Итоги реализации подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» в 2013–2016 гг., учитывая значения большинства индикаторов, указывают на явное опережение содержащихся в программе ориентиров, что относится к формальному определению (но не аргументированной оценке) целевой функции объектов федерального имущества и управлению им, включая технологический аспект этого процесса. Наряду с этим имело место известное отклонение в сокращении коммерческих организаций, имеющих отношение к государственной собственности (унитарных предприятий и хозяйственных обществ с госучастием), при довольно неожиданных успехах в снижении имущественной части казны (земельные участки). Суммарное количество сделок по продаже крупных активов через публичное

¹ Сын вице-президента нефтяной компании ЛУКОЙЛ, фигурант громкого дела о гонках на внедорожнике. Суд постановил изъять в доход государства арестованный в качестве вещественного доказательства по делу внедорожник Mercedes-Benz Gelandewagen.

² www.rosim.ru, 15.01.2018.

предложение акций в целом за 4-летний период оказалось меньше суммы ежегодных величин, согласно содержанию документа, в основном за счет итогов 2014–2015 гг.

Недавние изменения, внесенные в программу, сводятся к следующему:

– в условиях происходящего последние годы сокращения объема бюджетных ассигнований действие данного документа продлено на 1 год (до 2019 г.), а основная часть финансирования в ближайшие годы, как и ранее, приходится на подпрограмму «Управление государственным материальным резервом»;

– цели и задачи, как в самой ГП, так и в подпрограмме «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации», получили более краткую и четкую формулировку;

– ожидаемые результаты частично получили привязку по времени (завершение реформирования системы продажи федерального имущества и определение целевой функции для организаций с государственным участием к 2019 г.) и количественное выражение (динамика сокращения имущества казны РФ) при практической неизменности инструментария для решения поставленных задач;

– существенно обновился набор индикаторов, характеризующих реализацию документа (изъятие большинства показателей, относящихся к технологиям управления, и показателя количества сделок по продаже крупных активов через публичное предложение акций, детализация показателей, характеризующих бюджетную эффективность управления имуществом (включая приватизацию), появление новых небесспорных показателей, относящихся к развитию компаний с госучастием и продаже имущества, обращенного в собственность государства).

С учетом достигнутого в 2013–2016 гг. и сделанных корректировок дальнейшие перспективы государственной программы «Управление федеральным имуществом» в целом можно оценить как относительно благоприятные. Очевидными предпосылками для этого являются ориентация на замедленную или инерционную динамику сокращения количества принадлежащих государству активов, стабильность предполагаемых значений показателей доли госслужащих в органах управления и контроля АО с госучастием и полноты учета объектов федерального имущества до 2019 г., исключение при оценке бюджетных доходов от продажи акций итогов сделок по крупнейшим компаниям, в которых, как показывает практика последних лет, присутствует сильное влияние конъюнктурной составляющей, учет отдельных решений о невыплате дивидендов при перечислении дивидендных поступлений в федеральный бюджет.

Наряду с этим необходимо указать на *некоторые проблемные аспекты*, характерные для ГП и в ее новой редакции.

Во-первых, очевиден приоритет количественного подхода при оценке возможного сжатия государственного сектора. Содержащиеся в документе темпы сокращения численности АО с госучастием и ФГУПов никак не обоснованы ни с позиций конечной оценки количества таких хозяйствующих субъектов, необходимых для реализации государственных функций и адекватного исполнения государством своей роли в экономике, ни с точки зрения задействования конкретных механизмов государственного имущественного контроля (унитарные предприятия различных видов, доля той или иной величины в капитале хозяйственных обществ (АО и ООО), использование специального права «золотая акция», особые организационно-правовые формы, формально относящиеся к некоммерческим организациям (государственные корпорации и компании, автономные учреждения)).

Если отталкиваться от данных Росстата о численности относящихся к федеральной государственной собственности субъектов хозяйствования на начало 2017 г.¹, а именно 1356 хозяйственных обществ и 1245 ФГУПов, то при реализации заложенных в ГП ориентиров к 2020 г. количество таких организаций сократится примерно до 1100 и 750 ед. Между тем имевшийся к началу 2017 г. масштаб государственных активов на федеральном уровне по всем категориям юридических лиц многократно меньше, чем по данным вышеупомянутой Концепции 1999 г.: 1,4 тыс. хозяйственных обществ против около 3,9 тыс. (сокращение почти втрое), порядка 1,25 тыс. государственных унитарных предприятий против почти 13,8 тыс. (сокращение более чем на порядок), 16,2 тыс. учреждений против 23,1 тыс. (сокращение почти на 30%). Некоторым исключением являются учреждения, по которым ГП не содержит показателя ежегодного сокращения в отличие от хозяйственных обществ с госучастием и унитарных предприятий.

Содержательная сторона данного вопроса состоит в том, что реализацию целевого подхода в отношении принадлежащего государству имущества важно дополнять проработкой потенциальных эффектов приватизации с учетом ее целесообразности, как таковой, сравнительной экономической и аллокационной эффективности государственного и частного секторов, альтернативных издержек, возможных рисков и влияния на развитие отдельных рынков, отраслей, регионов, экономики страны в целом. К тому же оптимизация состава и структуры государственных активов, находящая свое воплощение в уменьшении их количества, не тождественна приватизации. Свою роль играют внесение пакетов акций и иного имущества в уставный капитал различных интегрированных структур, контролируемых государством, передача активов на другой уровень публичной собственности, ликвидация хозяйствующих субъектов в рамках процедур несостоятельности (банкротства).

Во-вторых, переход к оценке бюджетной эффективности приватизации через степень исполнения прогноза, содержащегося в приватизационной программе (без учета крупнейших продаж), неизбежно ставит вопрос о качестве его составления и планирования поступлений в федеральный бюджет от продажи и использования федерального имущества в плане обоснования соответствующих величин.

В прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. установлена величина поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний в размере 5,6 млрд. руб. ежегодно, а по данным Отчета о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г. в федеральный бюджет по итогам состоявшихся продаж (помимо крупнейших) было перечислено 5,83 млрд руб., т.е. плановое задание выполнено на 104%. Относительную легкость в достижении результатов в этой части хорошо иллюстрируют и итоги предыдущей программы, которой была установлена величина ежегодных бюджетных поступлений в 3 млрд руб., тогда как на практике они составили в 2014 г. – 8,0 млрд руб., в 2015 г. – 7,3 млрд руб., в 2016 г. – 9,5 млрд руб.

По-прежнему отсутствуют индикаторы, указывающие на внебюджетные эффекты приватизации (привлечение инвестиций, развитие конкуренции и фондового рынка, динамика занятости). При этом в финальном (перед перечислением приложений) абзаце

¹ Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, www.gks.ru, 20 марта 2017 г.

текстовой части программы на высвобождение трудовых ресурсов, задействованных в настоящее время в государственном секторе, указано отдельно в качестве дополнительного эффекта реструктуризации федерального имущества наряду со снижением бремени расходов на содержание его объектов и расширением материальной базы коммерческого сектора экономики.

В-третьих, имеется целый ряд вопросов, касающихся непосредственного управления принадлежащими государству активами. Показатель доли госслужащих в органах управления и контроля АО с госучастием не дает полного представления о составе всего корпуса представителей государства, так как за кадром остаются пропорции между другими группами таких лиц, которых обобщенно именуют профессиональными директорами (профессиональные поверенные и независимые директора).

Для оценки перспектив изменения данного показателя необходимо принимать во внимание возможность и целесообразность привлечения профессиональных директоров в органы управления и контроля организаций, действующих в сфере ВПК и связанных с национальной безопасностью, что является предметом самостоятельного обсуждения¹, а также в дочерние и зависимые общества (ДЗО) вертикально-интегрированных структур и холдинговых компаний. Очевидно, что по мере продажи госпакетов акций в компаниях, занятых обычными видами деятельности, не попадающих под ограничения, и потенциального распространения практики привлечения профдиректоров в дочерние и зависимые общества количественные характеристики формата представительства госслужащих могут потребовать серьезного пересмотра.

Показатель доли АО с госучастием, в долгосрочные программы которых включены показатели, характеризующие повышение производительности труда, создание и модернизацию высокопроизводительных рабочих мест, характеризует лишь один из аспектов технико-экономической эффективности, к тому же не в части результатов. Вне рассмотрения остается и качество корпоративного управления.

Из текста ГП не вполне ясно, тождественен ли запланированный на отчетный год уровень дивидендных поступлений соответствующей величине в законе о федеральном бюджете и каков порядок учета решений Правительства РФ о невыплате дивидендов.

Совершенно отсутствуют индикаторы, характеризующие управление такими составляющими государственного имущественного комплекса, как унитарные предприятия, учреждения, объекты недвижимого имущества, включая земельные участки.

В-четвертых, в документе не содержится анализ рисков, на минимизацию которых нацелены мероприятия программы. Прежняя ГП «Управление федеральным имуществом» 2013 г. к таковым относил усиление неформального государственного давления на приватизируемые компании в случае недостаточного развития регулирования в соответствующих отраслях, расширение государственных и квазигосударственных структур в ходе приватизации, ограниченность позитивных структурных эффектов от приватизации при запаздывающем характере «внешних» мер по улучшению инвестиционного климата, развитию условий для конкуренции, совершенствованию корпоративного управления, непрозрачность подготовки и принятия управленческих решений в условиях инертности органов государственной власти, формального подхода к внедрению управленческих новаций. Их дополняли риски, которые могут возникнуть непосредственно при ее

¹ Прежняя ГП «Управление федеральным имуществом» 2013 г., имевшая в качестве одного из индикаторов долю госслужащих в органах управления и контроля АО с госучастием, делала исключение для компаний, действующих в сфере ВПК и связанных с национальной безопасностью.

реализации: несовершенство законодательства, несоответствие состава имущества функциям государства, недостаточная эффективность управления, слабое привлечение инвестиций в реальный сектор, необеспечение неналоговых доходов бюджета, недостаточные координация и взаимодействие между различными органами власти. Большинство из них сохраняют свою актуальность и в настоящее время.

6.2. Соблюдение Кодекса корпоративного управления в России: есть ли улучшения?¹

6.2.1. Распространение кодексов корпоративного управления в мире

Первый в современном его понимании кодекс корпоративного управления, Кодекс Кэдбери (Cadbury Code), был принят в Великобритании в 1992 г., когда Комитет Кэдбери по финансовым аспектам корпоративного управления разработал рекомендации по лучшим практикам корпоративного управления. Кодекс Кэдбери положил начало не только британским кодексам, но и подготовил почву для развития кодексов в Европе. В конце 1990-х – начале 2000-х годов кодексы корпоративного управления принимаются в Австрии, Бельгии, Германии, Франции, Швейцарии, Швеции². В тот же период аналогичные документы разрабатываются в Австралии, Канаде, США и Японии. В России первый соответствующий кодекс был принят в 2002 г. Сегодня большинство развитых и развивающихся стран имеют кодексы корпоративного управления.

Принятие Кодекса Кэдбери является результатом известных корпоративных скандалов конца 1980-х – начала 1990-х годов. (Barlow Clowes, Polly Peck, BCCI). Корпоративные скандалы стали дополнительным стимулом для разработки кодексов корпоративного управления в Австралии (HIH, One. Tel), Нидерландах (Royal Ahold), США (Enron, World Com), Швеции (ABB, Skandia). В некоторых странах принятие кодекса носило превентивный характер (Австрия, Германия, Швейцария).

Принятие кодекса корпоративного управления, как правило, направлено на придание системе корпоративного управления страны прозрачности и понятности, на повышение доверия инвесторов, клиентов, работников и широкой общественности к управлению и контролю в акционерных компаниях. Но для этого кодекс должен соблюдаться. В противном случае даже самый качественный по своему содержанию документ как инструмент для улучшения показателей управления может оказаться неэффективным. В связи с этим проблема внедрения кодекса, равно как и использование тех или иных механизмов для такого внедрения очень важна. Многие страны используют определенные способы обеспечения соответствия компаний своим национальным кодексам разной степени либеральности и делают это с переменным успехом.

Кодекс Кэдбери может также рассматриваться как отправная точка подхода «соблюдай или объясняй» – самого популярного способа обеспечения соблюдения правил корпоративного управления. Дальнейшему распространению подхода способствует законодательство Европейского союза, согласно которому котируемым компаниям государственных следует раскрывать информацию об их соответствии кодексам корпоративного

¹ Автор раздела: Н. Полежаева, РАНХиГС.

² См.: *Haar B. Shareholder Wealth vs. Stakeholder Interests? Evidence from Code Compliance Under the German Corporate Governance Code* (November 24, 2016). SAFE Working Paper No. 154. URL: <https://ssrn.com/abstract=2875275>.

управления на основе подхода «соблюдай или объясняй»¹. Другие системы корпоративного управления также приняли этот подход (Гонконг, Египет, Марокко, Сингапур и пр.).

Новый российский Кодекс корпоративного управления был принят относительно недавно², и его соблюдение является добровольным, однако оно не полностью пущено на самотек и весьма активно контролируется различными институтами, которые среди прочего ведут работы по «мягкому» внедрению принципов и рекомендаций Кодекса в практики компаний. Результаты этой деятельности и ряд других релевантных вопросов рассматриваются в настоящем исследовании.

6.2.2. Новации российского Кодекса корпоративного управления

Мировой финансово-экономический кризис 2008 г. дал новый импульс пересмотру и развитию норм корпоративного управления. ОЭСР в своих докладах 2009–2010 гг. по корпоративному управлению и финансовому кризису³ констатирует высокий вклад недостатков корпоративного управления в развитие финансового кризиса. В 2011 г. Комиссия по исследованию финансового кризиса, созданная правительством США, обнародовала Отчет об исследовании финансового кризиса⁴, 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 World Com в США, НИН 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, и в 2015 г. обновленный документ был одобрен⁵.

Вполне естественно, что мировой финансово-экономический кризис стал одной из причин пересмотра российского Кодекса корпоративного поведения 2002 г.⁶ (далее – ККП). Спекулятивные инвесторы, преобладавшие на российском рынке в период догоняющего роста, утратили интерес к российским компаниям, а долгосрочным инвесторам

¹ См.: Directive 2006/46/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006; Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings; Commission Recommendation of 9 April 2014 on the quality of corporate governance reporting ('comply or explain') 2014/208/EU. URL: <http://eur-lex.europa.eu>.

² См. здесь и далее: *Аневалова Е., Полежаева Н.* Новации корпоративного законодательства и регулирования: изменения в Гражданском кодексе и новый Кодекс корпоративного управления // *Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы.* Вып. 36. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2015. С. 460–465.

³ См.: OECD. Corporate governance and the financial crisis. URL: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceandthefinancialcrisis.htm>.

⁴ Financial Crisis Inquiry Commission. 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>.

⁵ URL: <http://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance.htm>.

⁶ 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.

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.¹ (далее – ККУ) перенял свою структуру у ПКУ ОЭСР. ККУ состоит из двух частей, первая из которых (часть А) содержит принципы корпоративного управления, 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.

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 (глава I).

В-третьих, в наибольшей мере изменились принципы, касающиеся совета директоров общества (глава II).

¹ Письмо Банка России от 10.04.2014 № 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления» // Вестник Банка России, № 40, 18.04.2014.

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);

– 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 самостоятельную небольшую главу III ККУ, частично сформированные за счет рекомендаций ККП (глава 5 рекомендаций ККП), которые уточняют задачи корпоративного секретаря общества (эффективное текущее взаимодействие с акционерами, координация действий общества по защите прав и интересов акционеров, поддержку эффективной работы совета директоров) и устанавливают 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 самостоятельной главы IV о системе вознаграждения.

В-шестых, ККУ обновил принципы, касающиеся системы внутреннего контроля, и установил новые принципы управления рисками (глава 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 (глава 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 главу 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.

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.

6.2.3. Подход «соблюдай или объясняй»

Согласно российскому ККУ, для акционерных обществ, государственных корпораций и компаний, а также для иных юридических лиц применение его положений является *добровольным*. Однако акционерным обществам, ценные бумаги которых обращаются на организованных торгах, *следует* осуществлять раскрытие информации о соблюдении

принципов ККУ и о причинах их несоблюдения. Следовательно, соответствие котируемых компаний российскому ККУ базируется на так называемом подходе «соблюдай или объясняй» (complyorexplain). Тем не менее, представляется, что в данном контексте значение слова «следует» не совсем ясно – является ли это настоятельной рекомендацией или же обязыванием, и если обязыванием, то какие последствия наступают в случае его неисполнения?

Положение Банка России о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг¹ более конкретное, и устанавливает, что годовой отчет акционерного общества *должен* содержать отчет о соблюдении обществом принципов и рекомендаций ККУ (п. 70.3). Положение также устанавливает требования к содержанию отчета (п. 70.4). В дополнение к этому Банк России разработал рекомендации по составлению отчета и форму отчета².

В современной практике регулирования корпоративного управления распространение получили исключительно *обязательное и гибридное регулирование*. Последнее представляет собой сочетание законодательства («жесткое право») и кодекса корпоративного управления («мягкое право»), который может быть как безоговорочно добровольным, так и основанным на подходе «соблюдай или объясняй»³. В гибридном регулировании законы регламентируют такие элементы корпоративного управления, как организация совета директоров, права акционеров, наличие аудиторского комитета и обязательного внешнего аудита. Кодексы имеют дело с вопросами, связанными с независимостью членов совета, внутренним контролем и управлением рисками, наличием комитетов по вознаграждениям и по назначениям.

В чисто *обязательном регулировании*, также известном как подход «соблюдай, иначе будешь наказан» (complyorelse), регулирующий орган (регулятор) в форме закона устанавливает правила корпоративного управления, одинаковые и обязательные для всех компаний. В случае их неисполнения компания (ее должностные лица) несет наказание в виде штрафов и тюремных заключений. Закон не углубляется в причины несоблюдения правил⁴. Данный подход является недорогим, оперативным и рекомендуется Европейским союзом для интеграционного процесса развивающихся стран, но его отличают дефицит гибкости, нехватка мотивации у компаний, несоразмерное бремя для небольших компаний и слабая привлекательность для иностранных инвесторов⁵.

При подходе «соблюдай или объясняй», считающемся более эффективным, принципы и кодексы корпоративного управления являются рекомендательными и соответственно необязательными для соблюдения. Однако компания, не выполнившая какое-либо правило, должна предоставить достаточное этому объяснение. Как применение правила, так

¹ Утверждено Банком России 30.12.2014 № 454-П // Вестник Банка России, № 18–19, 06.03.2015.

² См.: Письмо Банка России от 17.02.2016 № ИН-06-52/8 «О раскрытии в годовом отчете публичного акционерного общества отчета о соблюдении принципов и рекомендаций Кодекса корпоративного управления» // URL: <http://www.cbr.ru/>.

³ Существует еще один подход – «применяй или объясняй» (applyorexplain), представляющий собой более точно сформулированную версию подхода «соблюдай или объясняй». Этот подход используется в ЮАР.

⁴ См. Здесь и далее: Sarkar S. The Comply-or-Explain Approach for Enforcing Governance Norms (July 15, 2015). URL: <https://ssrn.com/abstract=2638252>.

⁵ См.: Nedelchev M. Good Practices in Corporate Governance: One-Size-Fits-All vs. Comply-or-Explain (September 30, 2013) // International Journal of Business Administration. Vol. 4. No. 6. P. 77, 78.

и обоснованное объяснение его неприменения являются надлежащими способами соответствия правилу. В случае непредставления объяснения или его недостаточности компания может быть наказана. Этот подход позволяет компаниям приспосабливать правила корпоративного управления под их характерные особенности, дает относительную свободу в принятии наиболее подходящих для них структур управления для улучшения результатов управления. Большинство крупных развитых и развивающихся стран используют подход «соблюдай или объясняй».

Несмотря на то, что кодексы корпоративного управления с подходом «соблюдай или объясняй» также рассматриваются как добровольные, реализация самого подхода должна быть обязательной, обеспеченной соответствующими институтами, правовыми и рыночными мерами воздействия. В противном случае кодексы, формально декларирующие такой подход, ничем не отличаются от обычных добровольных кодексов корпоративного управления и могут оказаться менее эффективными. На практике, к сожалению, часто встречается последний вариант¹. Еще одной слабой стороной подхода можно назвать его распространение в основном на котируемые компании.

На относительно ранних стадиях развития корпоративного сектора, когда стандарты корпоративного управления только устанавливаются регулятором и компаниями, подход «соблюдай или объясняй» является менее подходящим. С определением стандартов польза от гибкости подхода начинает перевешивать его стоимость; у компаний возрастают стимулы для принятия хороших практик управления, повышается эффективность регулятора в оценке альтернативных структур управления. Когда большинство стандартов установлено, регулятор стал полностью эффективным, а сложность регулирования свелась к принудительному обеспечению соблюдения правил корпоративного управления, переход к подходу «соблюдай, иначе будешь наказан», обладающему определенной гибкостью², также может стать целесообразным.

Следует отметить, что в развивающихся странах, где оптимальные механизмы управления, максимизирующие стоимость компаний, эволюционируют, такие черты, как непрозрачность деятельности компаний, неэффективность фондовых рынков и недостаток финансового опыта у средних акционеров вместе со сложными и разнообразными организационными структурами, структурами собственности и контроля компаний могут, с одной стороны, сделать подход «соблюдай или объясняй» весьма полезным, с другой – затруднить его применение, значительно обременяя регулятора определением и обеспечением наилучших структур управления.

Многие европейские страны находятся на продвинутой стадии подхода «соблюдай или объясняй» с подробным описанием принципов и кодексов корпоративного управле-

¹ См.: *Hadjiyprianou G.C.* The Principle of 'Comply or Explain' Underpinning the UK Corporate Governance Regulation: Is There a Need for a Change? (May 20, 2015). *Corporate Law: Corporate Governance Law Journal*, Vol. 7, Issue 81, November 27, 2015. URL: <https://ssrn.com/abstract=2690687>.

² Например, требования к составам совета директоров и комитетов компании определяются в процентах от размеров совета и комитетов, а не конкретными числами.

ния и активным регулятором. Индия и США используют подход «соблюдай, иначе будешь наказан»¹. Индия – быстрорастущая развивающаяся экономика с эволюционирующими стандартами корпоративного управления². США, напротив, является очень зрелой экономикой с системой корпоративного управления, отработанной за много лет. Тем не менее и Индия, и США рассматривают возможность установления подхода «соблюдай или объясняй» для отдельных правил корпоративного управления, связанных с независимыми директорами, нефинансовой отчетностью и корпоративной социальной ответственностью³.

Эффективность подхода «соблюдай или объясняй» в немалой степени зависит от общего стремления к хорошему корпоративному управлению, прозрачности деятельности компаний и от определения стандартов управления. На эффективность этого подхода влияет качество *оценки достаточности объяснений* к отступлениям от правил корпоративного управления, предоставляемых компаниями. Существуют три «оценщика» – акционер, финансовый рынок и регулятор.

Первые два имеют недостатки, делающие их непопулярными.

Акционеру как «оценщику» свойственны недостаток финансового опыта и экономического стимула, а также проблема безбилетника (*free-rider problem*). Среднему акционеру, менее осведомленному по сравнению с управляющим, тяжело оценить отклонение от правила корпоративного управления, особенно от принципа⁴. Даже в случае выявления отдельным акционером безосновательного отступления, возвращение оптимальной структуры управления может не иметь экономического смысла, поскольку организация взаимодействия с другими акционерами по этому вопросу требует значительных затрат. Также невысокое качество оценки акционеров объясняется так называемой проблемой безбилетника, когда каждый акционер, стремясь сэкономить, рассчитывает, что другие акционеры сделают хорошую оценку без его участия.

Финансовый рынок объединяет множество инвесторов, поэтому в качестве «оценщика» не испытывает нехватку экономического стимула. Однако, будучи объединением отдельных акционеров, финансовый рынок также сталкивается с проблемами безбилетников и отсутствия опыта. Кроме того, финансовый рынок является дорогостоящим средством обеспечения соблюдения правил корпоративного управления. Финансовый рынок как «оценщик» не подходит развивающимся экономикам, поскольку в них отсут-

¹ См.: пункт 49 Соглашения о листинге 2000 г. (Clause 49 of Listing Agreement) и Закон Сарбейнса-Оксли 2002 (Sarbanes-Oxley Act).

² В то же время Бразилия и ЮАР, чьи структуры управления проходят ранние стадии развития, приняли подход «соблюдай или объясняй».

³ См.: *Lai B. Y.* Are Independent Directors Effective Corporate Monitors? // An Analysis of the Empirical Evidence in the USA and Canada (May 2, 2014). URL: <https://ssrn.com/abstract=2781671>; *Harper H., Virginia E.* 'Comply or Explain' and the Future of Nonfinancial Reporting // 21 *Lewis & Clark Law Review* 317 (2017); *Singh P. D., Poonawala S. H.* Whether and Where to Spend Mandatory CSR? (June 30, 2016). URL: <https://ssrn.com/abstract=2802866>; *Dharmapala D., Khanna V. S.* The Impact of Mandated Corporate Social Responsibility: Evidence from India's Companies Act of 2013 (November 28, 2016). CES ifo Working Paper Series No. 6200. URL: <https://ssrn.com/abstract=2895986>.

⁴ Например, китайский кодекс корпоративного управления состоит из 95 принципов корпоративного управления, но не разъясняет их, в том числе не определяет независимых директоров и их количество в совете. Среднему китайскому акционеру сложно оценить соответствие предлагаемой управляющими структуры управления интересам компании.

ствуют необходимые условия (порицание совмещения ролей управляющего и доминирующего акционера, высоколиквидный финансовый рынок с низкими операционными издержками и пр.). На финансовом рынке в случае отклонения компании от подхода «соблюдай или объясняй» имеют место рыночные меры воздействия.

Акционеры и финансовые рынки являются «оценщиками» в Бразилии, Испании, ЮАР и Южной Корее. В Великобритании акционеры оценивают качество объяснений к отступлениям от положений кодекса корпоративного управления и информируют регулятора о любых расхождениях. Однако из-за недостаточной эффективности существующего способа обеспечения соответствия компаний кодексу Великобритании находится в поиске других вариантов с расширенной ролью регулятора¹.

Регулятор может быть весьма эффективным «оценщиком», компетентным, обладающим необходимыми стимулами, а также полномочиями по принуждению к выполнению его требований. Однако как и акционеры, он не лишен собственных характерных недостатков (нехватка квалифицированного персонала, чрезмерная жесткость и мн. др.), которые могут оказаться очень серьезными в такой специфической институциональной среде как, например, российская. Несформированное должным образом регулятивное вмешательство может создать угрозу для всей идеи подхода «соблюдай или объясняй», подрывая добровольность и гибкость, изначально заложенные в нем. Вмешательство регулятора не должно необоснованно обременять компании.

Во многих западноевропейских странах, включая Бельгию, Германию, Францию и Швецию, «оценщиком» является регулятор. Следует обратить внимание на опыт Бельгии, которая разработала Практические правила для высококачественных объяснений², например: компания, объясняя свои отступления от положений кодекса корпоративного управления, не может просто ссылаться на факт, что считает эти положения неподходящими для нее; для создания большей прозрачности причины отклонений должны быть определены в отчете о корпоративном управлении (corporate governance statement); совет директоров должен одобрить причины отклонений и их содержание и т.д.³

Представляется, что во многих развивающихся странах в подходе «соблюдай или объясняй» в качестве главных «оценщиков» могут выступать регулятор вместе с акционерами, минимизируя таким образом недостатки, свойственные каждому из них как отдельному «оценщику». Финансовый рынок, учитывая его слабость в обозначенной категории стран, играет вспомогательную роль.

¹ См. подробнее: *Hadjikyprianou G.C.* Указ. соч.

² Belgian Corporate Governance Committee. Practical rules for high-quality explanations (2016). URL: <http://www.corporategovernancecommittee.be/en/explanatory-notes/practical-rules-high-quality-explanations-2016-version>.

³ В России подобные рекомендации содержатся в Письме Банка России от 17.02.2016 № ИН-06-52/8 «О раскрытии в годовом отчете публичного акционерного общества отчета о соблюдении принципов и рекомендаций Кодекса корпоративного управления».

6.2.4. Соответствие практики компаний кодексам корпоративного управления за рубежом

Уровни соответствия компаний кодексам корпоративного управления могут существенно отличаться в разных странах. Например, в Бельгии, Испании, Италии, Нидерландах и Германии они превышают 90%¹. В странах Центральной и Восточной Европы, как будет продемонстрировано далее, этот показатель значительно ниже.

Отдельного внимания заслуживает Немецкий кодекс корпоративного управления (Deutscher Corporate Governance Kodex, DCGK²) в редакции 2015 г., разработанный Немецкой правительственной комиссией по DCGK.

DCGK содержит правила управления и надзора для котируемых компаний и включает общепризнанные стандарты хорошего и ответственного управления. Кодекс стремится сделать систему корпоративного управления более прозрачной и понятной. Его целью является повышение доверия международных и национальных инвесторов, клиентов, сотрудников и широкой общественности к управлению и надзору в котируемых компаниях Германии.

Кодекс содержит рекомендации, несоблюдение которых компания обязана объяснять (рекомендации «shall»), и рекомендации, несоблюдение которых объяснения не требует (рекомендации «should»). DCGK состоит в основном из рекомендаций «shall» и, следовательно, основывается на подходе «соблюдай или объясняй», обязательность которого предусмотрена в параграфе 161 немецкого Закона об акционерных обществах (Aktengesetz, ActG).

Три основных нововведения DCGK 2015 г. подчеркивают растущую роль наблюдательного совета³:

- наблюдательному совету котируемой компании рекомендуется установить максимальный срок членства в этом органе, учитывая особенности компании (рекомендация «should»);
- наблюдательному совету рекомендуется удостовериться в способности кандидата в члены совета выполнять свои обязанности на протяжении всего установленного срока (рекомендация «should»);
- наблюдательному совету рекомендуется указывать в своем отчете, что в течение финансового года его член принимал участие в менее половины заседаний совета или комитета, в который он входит; участие посредством телефона или видеосвязи рассматривается как надлежащее участие, но такой вид участия не должен стать преобладающим (рекомендация «should»)⁴.

¹См.: *Harper Ho, Virginia E.*, 'Comply or Explain' and the Future of Nonfinancial Reporting (July 15, 2017). 21 *Lewis & Clark Law Review* (2017). P. 320.

² URL: http://www.ecgi.org/codes/documents/cg_code_germany_5may2015_en.pdf.

³ Совет директоров в немецкой модели корпоративного управления является двухуровневым и состоит из органа, в компетенцию которого входит оперативное управление компанией – совета управляющих, и органа, который формирует состав совета управляющих, контролирует его деятельность и формулирует общую стратегию развития компании – наблюдательного совета. Наблюдательный совет также назначает генерального директора компании. См.: *Пугач Ю.И.* Сравнение систем корпоративного управления в компаниях Соединенных Штатов Америки и Федеративной Республики Германии // *Право и современное государство*. 2015. № 1. С. 84.

⁴ См.: *Regierungs kommission. Deutscher Corporate Governance Kodex. Press Release. Frankfurt am Main, 11 May 2015.* P. 1, 2.

В конце марта 2017 г. все компании, включенные в немецкие биржевые индексы DAX и MDAX, опубликовали декларации о соответствии DCGK, на основании которых можно сделать следующие выводы¹.

В среднем 96,4% крупнейших котируемых немецких компаний соблюдают рекомендации «shall». Многие компании демонстрируют стопроцентное соответствие рекомендациям; 8% компаний не соблюдают, по крайней мере, одну из десяти рекомендаций GCGC. По сравнению с предыдущим годом в 2017 г. уровень соответствия компаний DAX не изменился, в компаниях MDAX он увеличился на 0,4%.

Только 7% всех компаний объясняют несоблюдение рекомендаций «should».

Чаще всего не соблюдаются разделы GCGC о совете управляющих, о наблюдательном совете и о прозрачности. В особенности не соблюдаются рекомендации по верхнему пределу вознаграждения члена совета управляющих; верхним пределам выходных пособий; раскрытию размеров вознаграждений членов наблюдательного совета через предлагаемые GCGC таблицы; составу наблюдательного совета и постановке ему задач; по вознаграждению директоров.

Пункт о составе наблюдательного совета имеет наименьший уровень соблюдения – 56%. Рекомендации по постановке задач наблюдательному совету также имеют низкий уровень соблюдения. Пункт о структуре вознаграждения совету управляющих стоит на втором месте по несоблюдению (только 60%). Рекомендация по раскрытию размера вознаграждения совету управляющих через предлагаемые GCGC таблицы соблюдается в менее 90% случаев.

Крупные компании показывают более высокие уровни соответствия GCGC.

Около трех четвертых компаний DAX достигают наилучших значений по показателям «мониторинг и контроль», «прозрачность» и «размывание капитала» и более низких значений по показателю «системы стимулирования». Только половина компаний MDAX достигает максимальных результатов по всем четырем показателям. Наиболее значительные изменения наблюдаются в показателе «размывание капитала» – в 2017 г. минимальный результат по этому показателю снизился с 67 до 50% по сравнению с предыдущим годом. Приблизительно у 30% компаний DAX уровень соответствия по показателю «системы стимулирования» менее 85%. Компании прогнозируют, что соответствующие изменения позволят снизить уровень несоблюдения на 4%.

Немецкая практика подразделения рекомендаций кодекса на требующие и не требующие объяснений их несоблюдения представляется весьма эффективной, задающей тон, и в то же время не обременяющей еще не готовые к предлагаемым кодексом структурам корпоративного управления компании. Также интересной для изучения практикой является законодательное закрепление обязательности исполнения подхода «соблюдай или объясняй» как для компаний, так и для контролера, что особенно важно в странах, где культура выполнения правил корпоративного управления еще не полностью сформировалась, подтверждением чему служат исследования Европейского банка реконструкции и развития (далее – ЕБРР).

¹ См.: *Beyenbach J., Rapp M.S., Strenger C., Wolff M.* Code Compliance Study 2017 - Analysis of the Declarations of Conformity with the German Corporate Governance Code (Version May 2015) (June 27, 2017). URL: <https://ssrn.com/abstract=2993262>.

В отчетах ЕБРР 2016–2017 гг.¹ оценивается состояние систем корпоративного управления и их отдельных составляющих, их сильные и слабые стороны и необходимость дальнейшего реформирования корпоративного управления в 34 странах (табл. 17). По этим оценкам, умеренно сильные («4») кодексы корпоративного управления с подходом «соблюдай или объясняй» действуют в Польше, Словении, Хорватии, Эстонии, а также в Латвии и Литве («3–4»).

Таблица 17

Состояния кодексов корпоративного управления и необходимость их реформирования в 34 странах ЕБРР

Страна	ККУ	Страна	ККУ	
Азербайджан	2	Македония	2	«5» – <i>сильный или очень сильный</i> : кодекс корпоративного управления (ККУ) соответствует своему назначению и лучшей практике. «4» – <i>умеренно сильный</i> : большая часть кодекса соответствует своему назначению, но нужны дальнейшие реформы по некоторым аспектам. «3» – <i>хороший</i> : кодекс представляет некоторые элементы хорошей практики, но существует несколько ключевых проблем, указывающих на необходимость переоценки всего кодекса с целью реформы. «2» – <i>слабый</i> : кодекс может представлять некоторые элементы хорошей практики, но в целом нуждается в реформе. «1» – <i>очень слабый</i> : кодекс представляет значительные риски и нуждается в существенной реформе
Албания	2–3	Марокко	2	
Армения	3	Молдавия	2	
Белоруссия	2	Монголия	2	
Болгария	2	Польша	4	
Босния и Герцеговина	2	Россия	4	
Венгрия	3	Румыния	3	
Греция	3	Сербия	2–3	
Грузия	2	Словакия	3	
Египет	2–3	Словения	4	
Иордания	2	Таджикистан	2	
Казахстан	2	Тунис	2	
Кипр	3	Турция	3	
Косово	3–4	Украина	2	
Киргизия	2	Хорватия	4	
Латвия	3–4	Черногория	2	
Литва	3–4	Эстония	4–5	

Источник: таблица составлена на основе отчетов ЕБРР.

Эстонские Рекомендации по корпоративному управлению 2005 г. (в настоящее время ведутся работы по их пересмотру), разработанные Управлением по финансовому надзору (Financial Supervision Authority, FSA) и Таллиннской фондовой биржей (Tallinn Stock Exchange, TSE), приближаются к очень сильным («5»), соответствуют своему назначению и лучшей практике. Документ является относительно полным и хорошо реализованным.

Десять национальных крупнейших котируемых компаний публикуют отчеты о корпоративном управлении на своих веб-сайтах и в годовых отчетах. Многие объяснения к отступлениям от положений кодекса адекватно обоснованы, содержательны и ссылаются на практики компаний. Большинство котируемых компаний не соблюдает рекомендации по электронному голосованию и раскрытию вознаграждений членам совета директоров.

Следует отметить, что эстонский кодекс не охватывает ключевые вопросы о формировании и составе комитетов совета директоров, об оценке деятельности совета, этическом кодексе, о квалификации директоров, внутреннем контроле и т.д., что частично объясняет высокий уровень соответствия компаний его положениям.

FSA в целом успешно обеспечивает соблюдение Рекомендаций по корпоративному управлению, регулярно публикует подробные отчеты об оценке и поддержке практик и раскрытия информации котируемых компаний. Последние отчеты представлены в 2010

¹ См.: EBRD. Corporate Governance Sector Assessment. URL: <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance/sector-assessment.html>.

и 2011 гг.¹ TSE тоже содействует соблюдению кодекса, раскрывая ежегодные рейтинги двадцати топовых котируемых компаний Балтийского региона. Одним из критериев рейтингования компаний является качество их годовых отчетов. Компании, стремящиеся занять верхние места, должны предоставить полное описание своих практик.

Польский, словенский и хорватский кодексы корпоративного управления также являются всеобъемлющими и хорошо реализованными.

Десять крупнейших котируемых компаний Польши отчитываются о соответствии национальному кодексу, девять из них предоставляют объяснения в случае несоблюдения отдельных положений кодекса. В среднем компании не соблюдают 1–3 положения. Большинство объяснений является информативным, но качество объяснений снижается с уменьшением размеров компаний. Обязанность по обеспечению соответствия компаний польскому кодексу возложена на Варшавскую фондовую биржу, однако ЕБРР не нашел соответствующих отчетов биржи или другой институт, активно контролирующей соблюдение кодекса.

В Словении девять из десяти крупнейших котируемых компаний включили отчеты о соответствии кодексу корпоративного управления на основе подхода «соблюдай или объясняй» в годовые отчеты. Только две из них назначили должностное лицо для контроля за соблюдением компанией кодекса. Люблянская фондовая биржа, активно поддерживающая хорошее корпоративное управление, в 2012 г. опубликовала статистический анализ соответствия компаний словенскому кодексу², который показал рост уровня соблюдения в последние годы. Однако уровень соблюдения, отраженный в годовых отчетах, может быть искусственно завышен в результате неправильной интерпретации положений кодекса компаниями. Более того, объяснения компаний к отступлениям от кодекса представляются чрезмерно формальными и редко содержат конкретные доводы или альтернативные практики.

Все десять крупнейших котируемых компаний Хорватии опубликовали отчеты о соответствии национальному кодексу корпоративного управления, однако не все объяснения к отступлениям от положений кодекса оказались обоснованными. Хорватское управление по надзору за финансовыми услугами и Загребская фондовая биржа, несмотря на хорошие статистические отчеты о корпоративном управлении в целом, недостаточно контролируют качество объяснений, предоставляемых компаниями.

Суды этих стран редко ссылаются или вообще не ссылаются на кодексы корпоративного управления как на источники прав и обязанностей компаний.

В Латвии и Литве объяснения компаний в случае несоответствия положению кодекса корпоративного управления часто не выглядят содержательными. Также большой проблемой является отсутствие активных контролеров за соблюдением кодексов и, следовательно, соответствующей доступной отчетности.

К странам с хорошими («3») кодексами корпоративного управления с подходом «соблюдай или объясняй» относятся Венгрия, Греция, Кипр, Румыния, Словакия и Сербия с Турцией. Все они являются членами Европейского союза или кандидатами в члены.

¹ См.: FSA. Corporate Governance overviews. URL: <https://www.fi.ee/index.php?id=12510>.

² См.: Ljubljanska borza. Analiza razkritij odstopanj v izjavah o skladnosti s Kodeksom (September 2014) http://www.ljse.si/media/Attachments/Izdajatelj/Analiza_razkritij_odstopanj_izjav_CG_2012_internet.pdf

Согласно венгерскому законодательству и Правилам листинга Будапештской фондовой биржи все котируемые компании страны обязаны отчитываться о соответствии кодексу корпоративного управления и разъяснять причины отступлений от его положений. Десять крупнейших котируемых компаний публикуют отчеты о соответствии на своих веб-сайтах. Большинство отчетов демонстрирует относительно высокий уровень соблюдения, но объяснения к отступлениям часто формальные и неинформативные. Кроме того, кодекс обладает довольно сложной структурой – положения подразделяются на рекомендации, предложения и объяснения. Не все положения соответствуют последним законодательным изменениям и лучшим практикам. И опять неясно, какой институт отвечает за обеспечение соблюдения компаниями венгерского кодекса.

В остальных странах этой группы наблюдается похожая картина с некоторыми различиями. Например, греческие компании по-своему истолковали подход «соблюдай или объясняй»: по крайней мере, треть котируемых компаний разработала собственные кодексы корпоративного управления и предоставляет отчеты об их соблюдении, что нельзя считать очень хорошей практикой. В турецком кодексе положения, связанные с независимыми директорами, комитетами и разделением обязанностей председателя совета директоров и главного исполнительного директора, являются обязательными для котируемых компаний. Другие положения выполняются на основе подхода «соблюдай или объясняй». В то же время и в случае нарушения обязательного положения, и при предоставлении недостаточного объяснения к отступлению от необязательного положения наказание часто не следует, что говорит о недостаточности контроля за соблюдением компаниями правил корпоративного управления.

Слабые («2») кодексы корпоративного управления с подходом «соблюдай или объясняй» действуют в Болгарии, Македонии, Черногории, Боснии и Герцеговине, а также в Молдавии. Для них характерны слабое содержание; соответствие кодексу только нескольких компаний; неэффективный способ осуществления подхода «соблюдай или объясняй» (например, оценочные таблицы с численными значениями в Болгарии и Черногории); редкие и несодержательные объяснения к отступлениям от положений кодекса; отсутствие должного контроля за соблюдением кодекса корпоративного управления.

В оставшихся странах со слабым корпоративным управлением кодексы являются добровольными (Белоруссия, Казахстан, Монголия, Тунис, Украина и др.), или крайне низкий уровень соответствия им компаний позволяет говорить о необязательности кодексов (Азербайджан, Грузия, Египет, Иордания, Марокко и пр.).

Таким образом, подход «соблюдай или объясняй» является наиболее эффективным для большинства развитых и многих развивающихся стран не только как способ обеспечения соответствия компаний действующим правилам корпоративного управления, но и с точки зрения совершенствования правил в результате улучшения показателей управления.

Представляя собой сорегулирование, диалог между регулятором и регулируемыми субъектами, этот подход способствует выработке понимания у регулятора существующих потребностей и возможностей у субъектов регулирования в вопросах корпоративного управления, что позволяет сделать политику регулятора более успешной.

Гибкость подхода «соблюдай или объясняй» дает компаниям возможность адаптировать правила корпоративного управления под их характерные особенности, предоставляет относительную свободу в принятии наиболее подходящих для них структур управления.

Тем не менее одного провозглашения подхода «соблюдай или объясняй» недостаточно для улучшения результатов корпоративного управления. Эффективность подхода зависит от ряда факторов, в том числе от уровня экономического развития страны, стремления к хорошему управлению, а также от способа решения некоторых процедурных вопросов, главным из которых является оценка качества реально существующей практики корпоративного управления.

6.2.5. Анализ соответствия практики компаний Кодексу корпоративного управления в России

И Банк России, и другие институты, анализирующие соответствие российских компаний ККУ, в своих исследованиях использовали главным образом открытую информацию, представленную в раскрываемых документах компаний (ежеквартальные и годовые отчеты, отчеты о соблюдении принципов ККУ, списки аффилированных лиц, сообщения о существенных фактах и пр.), и *не осуществляли проверку в отношении достоверности такой информации*. Акционерные общества самостоятельно определяли степень соблюдения того или иного принципа ККУ, и институты, проводившие анализ, отмечают *высокий уровень формальности и низкую информативность* в предоставленных компаниями отчетах, особенно в части объяснений к отступлениям от правил корпоративного управления. При таком подходе рассматриваемые далее исследования не отражают в полной мере достоверность соответствия компаний ККУ в России.

В России соответствие компаний ККУ через подход «соблюдай или объясняй» контролирует Банк России. Первый Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2015 г. Банк России опубликовал в апреле 2017 г.¹. Второй и на данный момент последний Обзор по итогам 2016 г., обнародованный в декабре 2017 г.², содержит сравнительный анализ практик применения ККУ в 2015 и 2016 гг.

Для второго Обзора Банк России провел исследование отчетов о соблюдении принципов и рекомендаций ККУ, предоставленных 49 обществами, акции которых включены в котировальный список первого уровня Московской биржи (КС1), и 29 обществами из списка второго уровня (КС2). Шесть оставшихся обществ отчеты не предоставили.

Анализ выявил определенную позитивную динамику в области внедрения принципов и рекомендаций ККУ в практику российских компаний. Например, семь обществ из КС1 улучшили уровень соблюдения принципов ККУ более чем на 20% и повысили качество объяснений к отступлениям от положений ККУ. В КС2 таких существенных изменений не наблюдается, однако четыре компании заявили, что за прошедший год стали соблюдать более половины принципов. Многие общества планируют и далее повышать свои уровни соответствия ККУ. В следующем году Банк России также ожидает роста уровня внедрения ККУ, хотя и более умеренного.

Тем не менее регулятор отмечает неизменившееся качество объяснений компаний к отступлениям от принципов ККУ, что сигнализирует о необходимости усиления работы Банка России для разъяснения его ожиданий относительно качества этих объяснений (разъяснительные письма, семинары, взаимодействие с компаниями на индивидуальной

¹ URL: http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/14233/Review_17042017.pdf.

² URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/33001/Review_27122017.pdf.

основе, выборочный анализ достоверности отчетов и пр.). Работа Банка России над Обзорами и с акционерными обществами является важным фактором, способствующим улучшению практики корпоративного управления.

Результаты исследования Банка России показали рост среднего уровня соблюдения принципов и рекомендаций ККУ на 11% по сравнению с прошлым годом. В 2016 г. этот уровень составил 69%. Три компании сообщили о соблюдении более 90% принципов, однако ни одной из них не удалось достичь полного соответствия ККУ.

С 36 до 11,5% снизилась доля компаний, соблюдающих менее половины принципов. В КС1 указанная доля уменьшилась с 23 до 4%. В КС2 количество компаний, соблюдающих более 75% принципов ККУ, увеличилось в два раза (рис. 1).

Более 75% принципов ККУ полностью соблюдают 39,7% компаний, 50–75% принципов выполняют 47,4% компаний. Минимальный процент соблюдения принципов ККУ составил 34%.

Средняя доля несоблюдаемых компаниями принципов сократилась с 15 до 9%. В КС1 эта доля снизилась в 2 раза – с 12 до 6%, в КС2 – с 24 до 15% (рис. 2).

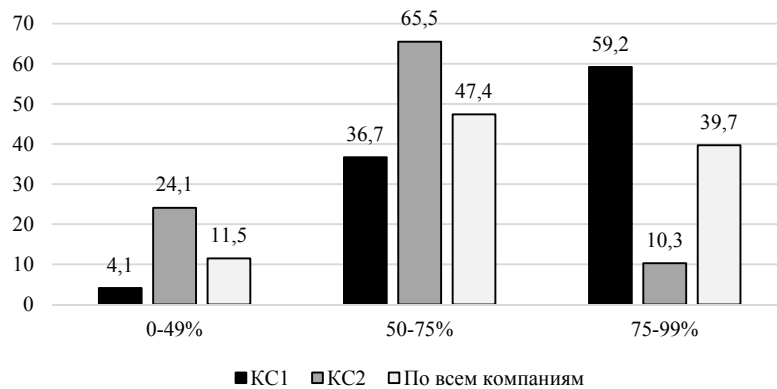


Рис. 1. Распределение компаний по общему уровню соблюдения принципов ККУ в 2016 г., %

Источник: данные второго Обзора Банка России по итогам 2016 г.

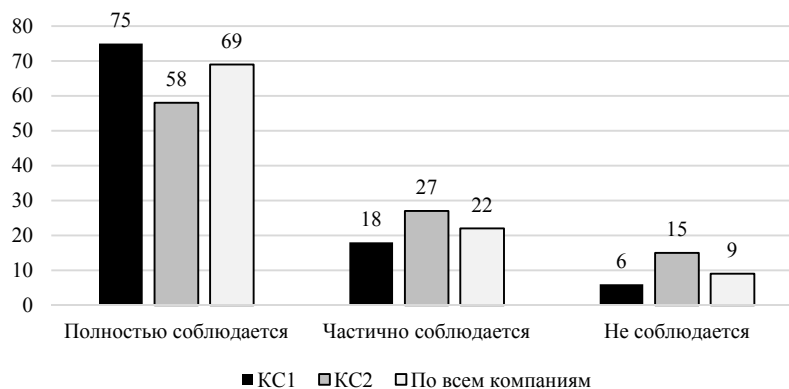


Рис. 2. Среднее число принципов ККУ, которые компании соблюдают в 2016 г., %

Источник: данные второго Обзора Банка России по итогам 2016 г.

Что касается полного соответствия принципам и рекомендациям отдельных глав ККУ, то самой соблюдаемой является глава III о корпоративном секретаре общества, которой соответствуют 77% компаний. Второй по уровню реализации является глава V о системе управления рисками и внутреннего контроля. Ее соблюдают 55% компаний. В 2015 г. эти главы также были самими соблюдаемыми, однако количество следующих им компаний было меньше – 45 и 42%.

Наиболее сложной для внедрения остается глава II о совете директоров общества, состоящая из 36 принципов. Полного ее соблюдения не смогла достичь ни одна компания. Помимо большого количества принципов реализацию главы затрудняет необходимость практической приверженности членов совета соответствующим подходам к корпоративному управлению (табл. 18).

Сложно идет реализация главы I о правах акционеров и равенстве условий для них, которой полностью соответствуют только 8% компаний в КС1. В КС2 эту главу соблюдают 3% компаний, хотя еще в 2015 г. такие компании отсутствовали.

В целом количество компаний, сообщивших о полном соответствии принципам отдельных глав ККУ, увеличилось. Однако Банк России отмечает незначительное уменьшение реализации компаниями в КС2 принципов трех глав – о системе вознаграждения, раскрытии информации и о существенных корпоративных действиях, что может быть объяснено нестабильностью состава КС2, который изменился более чем на четверть по сравнению с 2015 г.

Таблица 18

**Процент компаний, заявивших о соблюдении 100% принципов
отдельной главы ККУ в 2016 г.**

Глава ККУ	Количество принципов	КС1, %	КС2, %
I. Права акционеров и равенство условий для акционеров при осуществлении ими своих прав	13	8	3
II. Совет директоров общества	36	0	0
III. Корпоративный секретарь общества	2	78	76
IV. Система вознаграждения членов совета директоров, исполнительных органов и иных ключевых руководящих работников общества	10	8	0
V. Система управления рисками и внутреннего контроля	6	55	55
VI. Раскрытие информации об обществе, информационная политика общества	7	24	3
VII. Существенные корпоративные действия	5	12	3

Источник: данные второго Обзора Банка России по итогам 2016 г.

Десятка самых соблюдаемых компаниями принципов ККУ не изменилась, однако уровень соблюдения входящих в нее принципов заметно вырос. Если в 2015 г. все компании сообщили о полном соответствии только одному принципу, согласно которому акционерам должны быть обеспечены надежные и эффективные способы учета прав на акции, а также возможность свободного и необременительного отчуждения принадлежащих им акций (1.4.1), то в 2016 г. компаниями полностью выполнены семь принципов ККУ, в том числе принципы, устанавливающие, что:

– в компании не предусмотрены дополнительные выплаты или компенсации в случае досрочного прекращения полномочий членов совета директоров, в связи с переходом контроля над компанией или иными обстоятельствами (4.2.3);

– сумма компенсации («золотой парашют»), выплачиваемая компанией в случае досрочного прекращения полномочий членам исполнительных органов или ключевых ру-

ководящих работников по инициативе компании и при отсутствии с их стороны недобросовестных действий, не превышает двукратного размера фиксированной части годового вознаграждения (4.3.3).

Еще трем принципам ККУ (1.1.1, 1.3.1, 3.1.2) соответствуют 97–99% компаний. По сравнению с предшествующим годом увеличилось количество принципов, которым полностью соответствуют более 80% компаний.

Семь из десяти самых несоблюдаемых принципов ККУ, которым полностью соответствуют только менее половины компаний, связаны с советом директоров.

Наименее соблюдаемым является принцип 7.2.2, согласно которому правила и процедуры, связанные с осуществлением компанией значимых корпоративных действий, должны быть закреплены в ее внутренних документах. Ему соответствуют только 19% компаний.

Также наименее соблюдаемыми (21 и 22% компаний) стали принципы, в соответствии с которыми:

– председателем совета директоров избран независимый директор или из числа избранных независимых директоров определен старший независимый директор, координирующий работу независимых директоров и осуществляющий взаимодействие с председателем совета директоров (2.5.1);

– компания внедрила программу долгосрочной мотивации членов исполнительных органов и иных ключевых руководящих работников с использованием акций компании (опционов или других производных финансовых инструментов, базисным активом по которым являются акции компании) (4.3.2).

Несмотря на низкий уровень соблюдения этих принципов ККУ, определенные улучшения показателей по сравнению с 2015 г. все же наблюдаются. Например, доля компаний, полностью соблюдающих рассмотренные принципы 7.2.2, 2.5.1 и 4.3.2, увеличилась на 2–3%. Количество компаний, соответствующих оставшимся семи принципам, увеличилось в среднем на 11,4%.

Подход «соблюдай или объясняй» предлагает компаниям два способа соответствия правилам корпоративного управления: (1) соблюдать принципы и рекомендации ККУ, в чем российские компании достаточно уверенно прогрессируют; (2) не соблюдать отдельные положения ККУ, раскрывая при этом информацию о причинах несоблюдения. В последнем варианте качество объяснений, предоставляемых компаниями к отступлениям от принципов ККУ, остается невысоким.

По итогам 2016 г. средний уровень качества объяснений по всем компаниям составил 39%, что только на 4% больше по сравнению с 2015 г. В КС1 уровень качества объяснений вырос с 38 до 45%. В КС2 этот уровень снизился с 33 до 30%, что может быть связано с существенным обновлением состава КС2. У многих новых компаний КС2 отсутствовал опыт предоставления объяснений, и регулятор не успел провести с ними соответствующие разъяснительные работы. Только несколько компаний в КС2 улучшили качество объяснений по сравнению с 2015 г. (рис. 3).

Высокого уровня качества объяснений причин несоблюдения принципов ККУ более 75% удалось достичь единицам компаний. В КС2 такие компании отсутствуют, в КС1 их доля составляет только 10% – всего пять обществ, из которых четыре оценили качество своих объяснений выше 80%, одно – выше 90%.

Заметно увеличилась доля компаний, качество объяснений которых требует улучшения. В КС1 эта доля увеличилась с 18 до 29% по сравнению с 2015 г., в КС2 – с 7 до 17%.

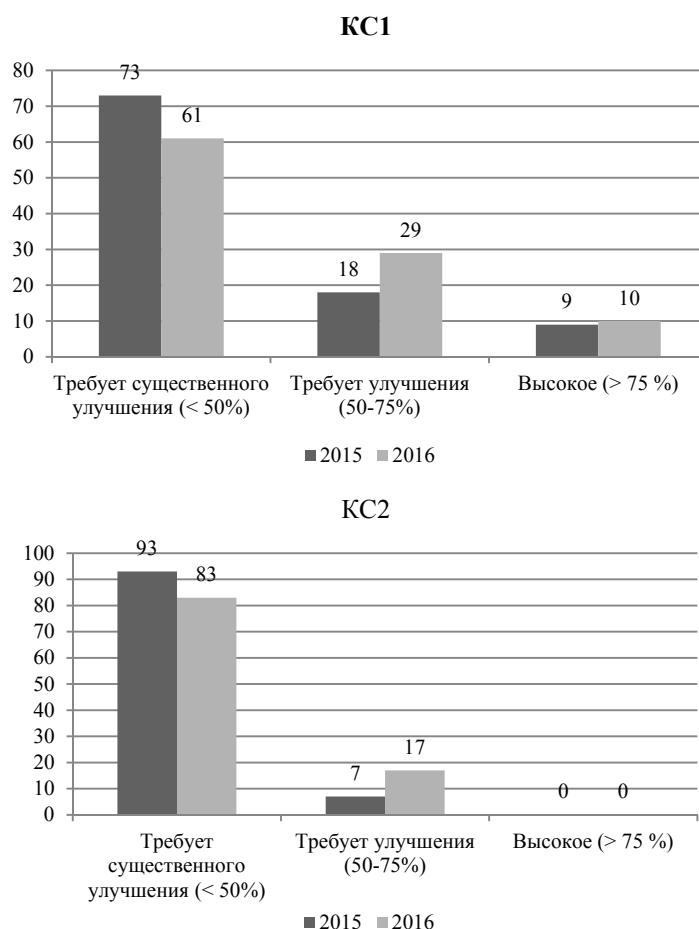


Рис. 3. Доли различных уровней качества объяснений причин несоблюдения принципов ККУ компаниями КС1 и КС2, %

Источник: данные второго Обзора Банка России по итогам 2016 г.

Положительным моментом является сокращение с 80 до 69% доли компаний, качество объяснений которых требует существенного улучшения. Следует отметить, что в КС1 количество компаний с качеством объяснений, оцененным ниже 10%, уменьшилось вдвое, до трех компаний.

Больше всего (33% компаний) высококачественных объяснений компании предоставили к причинам несоблюдения принципа 7.2.1, согласно которому информацию о совершении существенных корпоративных действий рекомендуется раскрывать с объяснением причин, условий и последствий совершения таких действий.

Пять из десяти принципов, по которым компаниями был продемонстрирован самый низкий уровень качества объяснений, регламентируют работу совета директоров компании (2.2.1, 2.3.3 и др.). В среднем 88% компаний практически не привели качественных объяснений по этим принципам.

Таким образом, в отличие от уровня соблюдения компаниями принципов и рекомендаций российского ККУ, который заметно вырос за 2016 г., и, как прогнозируется, продолжит расти, качество объяснений к причинам отступлений от отдельных принципов оставляет желать лучшего. Вместо обоснованных комментариев компании ограничива-

ются констатацией факта несоблюдения принципа или ссылкой на отсутствие соответствующего требования в законодательстве либо в правилах листинга, что также не является достаточным объяснением.

Банк России разъясняет, что в составе объяснений необходимо четко сформулировать принципы: почему в компании сложилась именно такая ситуация; чем она может быть обоснована; признается ли она подходящей для компании, исходя из конкретных условий ее функционирования и развития; какие меры приняты или принимаются компанией в целях снижения рисков, связанных с неприменением лучших практик корпоративного управления; планирует ли компания и в какой срок внедрить соответствующие рекомендации ККУ и т.д.¹

Следует напомнить, что без качественных объяснений подход «соблюдай или объясняй» не будет полностью эффективным.

Помимо Банка России вопросами внедрения ККУ в двенадцати подконтрольных государству акционерных обществах занимаются Росимущество, Открытое правительство, Экспертный совет при Правительстве РФ и Рабочая группа по созданию Международного финансового центра. В перечень вошли: АК «АЛРОСА» ПАО, ПАО «АК «Транснефть», ПАО «Аэрофлот», ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть», ОАО «РЖД», ПАО «Россети», ПАО «РусГидро», ПАО «Ростелеком», ПАО «ФСК ЕЭС», ПАО «Совкомфлот» и Банк «ВТБ» (ПАО).

Необходимость введения отдельного мониторинга для акционерных обществ с государственным участием вызвана спецификой таких обществ.

Росимущество ведет работу по внедрению ККУ в подконтрольных государству акционерных обществах с 2014 г. Агентство провело анализ годовых отчетов двенадцати акционерных обществ с государственным участием за 2016 г. в части соблюдения ими принципов и рекомендаций ККУ².

В среднем уровень соблюдения компаниями выборки *ключевых* положений ККУ составляет 90%, что на 13% выше по сравнению с 2015 г.

Самыми соблюдаемыми являются глава III о корпоративном секретаре (100%), глава I о правах акционеров (93%) и глава IV о системе вознаграждения членов совета директоров (92%). Уровни соблюдения оставшихся глав превышают 70%.

Наиболее высокие позиции по степени внедрения ключевых разделов ККУ занимают ПАО «Газпром» (100%), ПАО «Аэрофлот» (100%), ПАО «Совкомфлот» (97%) и ПАО «НК «Роснефть» (95%).

Наибольшего прогресса в части внедрения ККУ в 2016 г. по сравнению с 2015 г. достигли ПАО «Аэрофлот» (с 81 до 100%), ПАО «Транснефть» (с 58 до 74%), ПАО «Русгидро» (с 38 до 63%).

Росимущество не анализирует предоставленные объяснения причин несоблюдения отдельных принципов ККУ.

Открытое правительство, Экспертный совет при Правительстве РФ и Рабочая группа по созданию Международного финансового центра периодически, несколько раз в год,

¹ См.: Банк России. Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2016 г. № 2 (декабрь 2017). С. 34.

² См.: Протокол заседания Общественного совета при Минэкономразвития России от 21.09.2017 № 4. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/c6b9eee6-365e-4022-ac85-eeca22d7e12a/4.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c6b9eee6-365e-4022-ac85-eeca22d7e12a>.

проводят мониторинг внедрения в вышеназванных 12 акционерных обществах с государственным участием 13 основных рекомендаций ККУ в отношении повышения эффективности деятельности совета директоров и его роли в системе корпоративного управления¹:

- запрет голосования квазиказначейскими акциями;
- решение простым большинством всех членов совета директоров;
- очные вопросы совета;
- вопросы конфликта интересов членов совета;
- право доступа членов совета к документам и информации компании и подконтрольных юридических лиц;
- полномочия совета в отношении совета директоров и единоличного исполнительного органа подконтрольных организаций;
- полномочия совета в отношении сделок подконтрольных юридических лиц;
- полномочия совета по контролю менеджмента компании;
- комитет совета по аудиту из независимых директоров;
- антикоррупционная политика, «горячая линия»;
- внутренний аудит;
- подразделение по управлению рисками;
- формализованная система управления рисками.

За последние три года уровень корпоративного управления в компаниях с государственным участием стал в целом отвечать более высоким стандартам, однако в подавляющем большинстве компаний указанные рекомендации реализованы не полностью. Более того, выявлен и ряд случаев несоблюдения рекомендаций, которым компании прежде соответствовали.

По рассматриваемым критериям наиболее успешно и полно рекомендации внедряет ПАО «Ростелеком» (табл. 19). Компания изначально имела систему управления рисками, соответствующую ККУ, внедрила внутренний аудит и приняла ряд повышающих роль совета директоров мер, соответствующие ККУ. Тем не менее, компания систематически нарушает рекомендацию о запрете голосования квазиказначейскими акциями.

Таблица 19

Рейтинг полного внедрения приоритетных рекомендаций ККУ

Компания	Ростелеком	АЛРОСА	ВТБ	Аэрофлот	Россети	Транснефть	Роснефть	РусГидро	ФСК ЕЭС	Газпром	РЖД	Совкомфлот
Количество внедренных рекомендаций	11/13	9/13	9/13	8/13	8/13	8/12	6/13	6/12	5/13	3/13	2/12	2/12

Источник: данные итогов мониторинга Открытого правительства, Экспертного совета при Правительстве РФ и Рабочей группы по созданию МФЦ за ноябрь 2017 г.

¹ См.: Открытое правительство. Уровень корпоративного управления в компаниях с госучастием стал отвечать более высоким стандартам, но есть ряд системных проблем (14.11.17). URL: http://open.gov.ru/events/5516467/?sphrase_id=236270.

ПАО «Газпром» не соблюдает рекомендации о повышении роли и эффективности совета директоров, о запрете голосования квазиказначейскими акциями, не выполняет основные рекомендации в части внутреннего аудита и системы управления рисками, хотя в компании и создано подразделение по управлению рисками. По мнению экспертов, нежелание ПАО «Газпром» внедрять рекомендации ККУ очевидно. Следует напомнить, что по данным Росимущества уровень внедрения ключевых разделов ККУ со стороны этой компании является стопроцентным, и причина этого противоречия остается неясной.

В отличие от ПАО «Газпром» ОАО «РЖД», несмотря на предпоследнее место в рейтинге, подготовила учитывающий большинство замечаний экспертов проект изменений устава и положения о совете директоров, что может существенно улучшить положение компании.

Открытое правительство и другие участники мониторинга уделяют внимание обоснованиям компаний не внедрения приоритетных рекомендаций ККУ, а также аргументам, почему компании считают рекомендации внедренными, однако не дает им оценку¹.

Таким образом, несмотря на несколько отличающиеся подходы к проведению анализа и некоторые расхождения в его результатах, в целом и Банк России, и другие институты достаточно высоко оценили уровень соответствия российских компаний принципам и рекомендациям ККУ и дают положительные прогнозы по его дальнейшему внедрению. В отличие от степени соблюдения положений ККУ, качество объяснений, предоставляемых компаниями к несоблюдаемым ими принципам, оставляет желать лучшего. Банк России, будучи главным «оценщиком» таких объяснений, воздерживается от жестких мер воздействия по отношению к компаниям, чьи объяснения являются недостаточными, и делает упор на разъяснительные работы.

Однако не все институты, анализирующие соответствие компаний ККУ в России, пришли к таким же результатам в своих исследованиях.

Например, Европейский банк реконструкции и развития, несмотря на перевод российского ККУ из разряда хороших («3») кодексов в умеренно сильные («4») в декабре 2017 г.², отмечает, что, как и прежде, только пять из десяти крупнейших котируемых компаний страны раскрыли информацию о соблюдении ККУ. При этом большинство предоставленных объяснений слишком формальные и не содержат важных отсылок к текущему состоянию практик корпоративного управления в компаниях. Кроме того, ЕБРР указывает на отсутствие ссылок на ККУ как на источник прав и обязанностей компаний в судебной практике.

Центр корпоративного управления «Делойт» в СНГ, сравнив результаты своих исследований структур корпоративного управления публичных российских компаний за 2012 и 2015 гг., пришел к выводу, что корпоративное управление в России не улучшается с 2012 г.³.

¹ См.: Открытое правительство, Экспертный совет при Правительстве РФ, Рабочая группа по созданию МФЦ. Внедрение Кодекса корпоративного управления (ноябрь 2017). URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/131/131f73d02f7071214a16614f2a70af8f.pdf>.

² См.: EBRD. Corporate Governance in Transition Economies: Russian Country Report (December 2017). URL: <http://www.ebrd.com/documents/ogc/russia.pdf>.

³ См.: Структура корпоративного управления публичных российских компаний. Исследование Центра корпоративного управления «Делойт СНГ», 2015 г. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/about-deloitte/pressrelease/corporate-governance-structures-of-public-russian-companies-rus.pdf>.

В исследование за 2015 г. вошли 120 российских компаний, обыкновенные акции которых включены в список первого или второго уровня Московской биржи (99 компаний) и в листинги Лондонской фондовой биржи, Нью-Йоркской фондовой биржи и NASDAQ (21 компания). 22% компаний выборки относятся к энергетической отрасли, 10% – к нефтегазовой отрасли, 8% – к банковской. Государство прямо или косвенно контролирует 34 компании, т.е. на 3 компании меньше по сравнению с 2012 г., однако средняя величина участия государства в этих компаниях, напротив, увеличилась на 7% и составила 70%.

По мнению «Делойт», уровень соответствия российских компаний лучшей практике корпоративного управления не повышается из-за снижения к ним интереса иностранных инвесторов в результате санкций и падения нефтегазовых цен. Кроме того, к 2016 г. новые правила листинга и подход «соблюдай или объясняй» еще не заработали в полной мере, а проект по созданию на Московской бирже премиального сегмента листинга для компаний с высокими стандартами корпоративного управления был заморожен.

В части *состава* совета директоров «Делойт» отмечает недостаточное количество внешних (независимых) директоров в советах компаний, на долю которых приходится 27% мест в государственных и 32% в частных компаниях, тогда как ККУ рекомендует не менее одной трети избранного состава совета директоров. Этому положению соответствует 41% компаний.

Одним из факторов, повлиявших на недостаточное количество внешних директоров, стала возобновившаяся в 2014–2015 гг. практика введения высокопоставленных государственных служащих в советы директоров государственных компаний, доля которых по сравнению с 2012 г. существенно увеличилась и составила 21%. Другие 42% мест в советах компаний приходятся на директоров, также связанных с государством (*рис. 4*).

Также существует проблема нехватки эффективных независимых директоров-экспертов для всех компаний. Круг кандидатов также сужают жесткие требования ККУ к независимости: отсутствие связей с акционерами компании, в том числе родственными; запрет на работу в течение года до избрания в совет на государственной службе и др.

Еще одной проблемой является концентрированная структура собственности в российских компаниях со средним размером крупного пакета акций 57,6%, тогда как обычно независимых директоров выдвигают миноритарные акционеры¹.

Иностранные члены совета директоров имеются в 61% компаний, на них приходится 30% мест в государственных и 72% в частных компаниях, что довольно много.

В части *структуры* советов директоров, исходя из данных двух исследований «Делойт» 2012 и 2015 гг., можно сказать об определенном снижении количества компаний, имеющих те или иные комитеты (см. *табл. 20*).

¹ См.: Петрова Ю., Подцероб М., Романова С. Корпоративное управление в России не улучшается с 2012 года – Deloitte // Ведомости, 05.04.2016. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2016/04/06/636572-korporativnoe-upravlenie>.

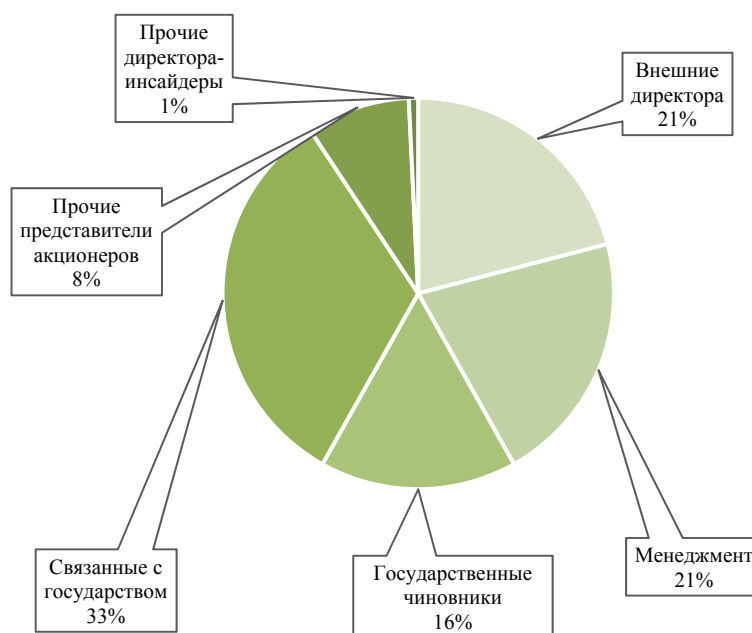


Рис. 4. Структура совета директоров в государственных компаниях, %

Источник: данные исследования «Делойт» за 2015 г.

Таблица 20

Компании, имеющие соответствующие комитеты совета директоров, %

	2015	2012
Комитет по аудиту	95	98
Комитет по вознаграждениям и назначениям	64	88
Комитет по вознаграждениям	18	—*
Комитет по номинациям	13	—*
Комитет по стратегии	53	43
Комитет по рискам	9	8
Комитет по этике или комитет по этике/корпоративному управлению	3	13
Комитет по корпоративному управлению	8	—*

*Нет данных.

Источник: данные исследований «Делойт» 2012 и 2015 гг.

В соответствии с ККУ в состав комитета по аудиту должны входить только независимые директора, однако только у 23% компаний из 111 имеющих такой комитет и раскрывших его состав комитеты по аудиту состоят исключительно из внешних директоров. В 47% комитетов по аудиту внешние директора составляют большинство, в 19% комитетов внешние директора полностью отсутствуют. В среднем в комитетах по аудиту внешние директора составляют 51%. В 25% компаний независимые директора отсутствуют и в комитетах по вознаграждениям и назначениям.

Согласно ККУ председателем совета директоров должен быть независимый директор или совет должен определить старшего независимого директора из числа независимых директоров. Этому положению соответствуют только 27% компаний. Только 13% советов директоров имеют независимого председателя. Старший независимый директор определен в 18% советов.

Несмотря на рекомендацию ККУ, только 22% компаний сообщили о проведении самооценки деятельности совета директоров (16%) или о проведении внешней оценки (6%).

Хотя ККУ говорит о недопустимости голосования на общем собрании общества *квазиказначейскими акциями*, т.е. акциями, держателем которых является подконтрольная эмитенту организация, такие акции имеются у 28 компаний и в среднем составляют 7% от рыночной капитализации соответствующей компании. В случае компании «Уралкалий» доля квазиказначейских акций составляла 40%.

Подводя **итоги**, можно сделать следующие выводы.

1. Российский Кодекс корпоративного управления является *качественным документом* с хорошими структурой и содержанием, соответствующим мировым стандартам корпоративного управления, в том числе Принципам корпоративного управления ОЭСР, не уступающим кодексам других стран, а иногда превосходящим их (рекомендательный, а не аннотационный характер второй части ККУ; определение независимого директора; отдельная глава о системе вознаграждения и др.). ККУ имеет благие цели, направленные на повышение эффективности управления российскими компаниями, обеспечение их долгосрочного и устойчивого развития.

2. Применение компаниями принципов и рекомендаций ККУ основано на их стремлении повысить привлекательность в глазах инвесторов, и является *добровольным*. Однако абсолютная добровольность ККУ в условиях недостаточно развитой корпоративной культуры в современной России могла бы существенно замедлить внедрение его положений. По этой причине разработчики ККУ предусмотрели мягкий способ обеспечения соблюдения компаниями правил корпоративного управления, заложив в ККУ *подход «соблюдай или объясняй»*, но только для акционерных обществ, ценные бумаги которых обращаются на организованных торгах, при котором как применение правила, так и обоснованное объяснение его неприменения являются надлежащими способами соответствия правилу.

3. Подход «соблюдай или объясняй» при правильном его использовании считается более эффективным по сравнению с обязательным регулированием. Однако во многих развитых и развивающихся странах, провозгласивших этот подход, существует *проблема его реализации* на практике. Часто институт, который должен контролировать реализацию подхода, или не определен, или не выполняет свои функции, а компании, не соблюдающие правила корпоративного управления, дают формальные объяснения или не дают их вообще.

Объяснения причин несоблюдения компаниями правил корпоративного управления являются главной ценностью подхода «соблюдай или объясняй», поскольку именно они, с одной стороны, дают компаниям возможность отступить от правил, а с другой, – способствуют выработке понимания у регулятора существующих потребностей и возможностей у субъектов регулирования в вопросах корпоративного управления. Следовательно, без качественных объяснений смысл подхода теряется.

4. В России созданы почти все условия для успешной работы подхода «соблюдай или объясняй» и, как следствие, для внедрения ККУ.

Обязательность реализации подхода закреплена в Положении Банка России о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг 2014 г. Также с 2015 г. Правила

листинга Московской биржи¹ требуют для включения акций эмитента в котировальный список первого уровня раскрывать информацию с объяснениями причин в случае несоответствия компании рекомендациям ККУ о корпоративном секретаре (п. 2.18).

Институтом, контролирующим соблюдение ККУ и оценивающим объяснения компаний в случаях отступления от его положений, обладающим необходимыми компетенцией и полномочиями, является Банк России, который ответственно подошел к выполнению своих обязанностей. Банк России разрабатывает соответствующие нормативные документы, проводит разъяснительные работы с компаниями, составляет и публикует высокоинформативные отчеты.

Несмотря на такую активность, Банк России не переходит к жестким мерам воздействия и предпочитает вести разъяснительные работы с компаниями, не обременяя их своим вмешательством, что на начальном этапе внедрения ККУ представляется разумным решением.

5. Банк России, основываясь на информации из раскрываемых документов компаний, положительно оценил средний уровень соблюдения принципов и рекомендаций ККУ российскими котируемыми компаниями, который в 2016 г. составил 69% от всех принципов, что на 11% больше по сравнению с прошлым годом. В 2017 г. Банк России также ожидает роста уровня соответствия, хотя и более умеренного.

Ряд других институтов (Росимущество, Открытое право, Экспертный совет при Правительстве РФ, Рабочая группа по созданию МФЦ), занимающихся вопросами внедрения принципов ККУ в определенных российских компаниях, несмотря на некоторые расхождения в результатах, высоко оценил уровень соблюдения ключевых принципов ККУ. В двенадцати подконтрольных государству акционерных обществах он составил в среднем 90%.

Все институты, включая Банк России, пришли к общему выводу, что компаниями меньше всего соблюдаются принципы в части совета директоров общества.

В отличие от уровня соблюдения ККУ и его динамики, средний уровень качества объяснений компаний к отступлениям от положений ККУ почти не изменился и в 2016 г. по данным Банка России составил только 39%, что свидетельствует о необходимости усиления работы регулятора в этой области.

В то же время приведенные показатели не полностью соответствуют действительному положению дел из-за установившегося подхода к оценке соответствия компаний принципам и рекомендациям ККУ: компании сами определяют степень соблюдения принципов, часто делая это «для галочки», в свою очередь анализирующие институты исследуют в основном только информацию, предоставленную компаниями, а не реально существующие практики корпоративного управления.

Следует отметить, что существуют исследования соответствия российских компаний ККУ, результаты которых не такие позитивные. Например, Центр корпоративного управления «Делойт» в СНГ пришел к выводу, что корпоративное управление в России не улучшается с 2012 г. Разницу между результатами можно частично объяснить разными составами анализируемых групп компаний. Кроме того, указанные исследования не содержат оценку объяснений компаний к причинам несоблюдения рекомендаций ККУ.

¹ URL: <http://fs.moex.com/files/257/24914>.

6. В итоге можно сказать, что в соблюдении российского ККУ *улучшения, несомненно, есть*, и деятельность Банка России в этой сфере позволяет говорить о дальнейшем повышении уровня внедрения принципов и рекомендаций ККУ с расширением круга юридических лиц, на которых распространяется подход «соблюдай или объясняй».

Особое внимание следует уделять качеству предоставляемых компаниями объяснения, поскольку на данном этапе регулятору приходится выяснять причины низкого качества объяснений, а не причины несоблюдения положений ККУ. *Необходим переход от оценки формальных отчетов к оценке реальной практики корпоративного управления*, а это весьма сложный процесс, реализация которого потребует немало ресурсов. Определенные шаги в этом направлении уже предпринимаются: Банк России взаимодействует с отдельными компаниями на индивидуальной основе для повышения уровня качества их объяснений. Регулятор планирует более активно осуществлять взаимодействие с компаниями, направленное на преодоление формального подхода и достижение соответствия раскрываемых компаниями объяснений отклонений от ККУ ожиданиям акционеров и инвесторов. Должная реализация подхода «соблюдай или объясняй» позволит повысить прозрачность; усовершенствовать существующие правила корпоративного управления, основываясь на комментариях компаний; улучшить уровень корпоративной культуры в стране.

6.3. Состояние науки и инноваций¹

Для научно-технологической сферы прошедший год можно охарактеризовать как период формирования планов, а не оценки полученных результатов. Основное внимание было уделено разработке плана реализации «Стратегии научно-технологического развития», ее стыковке с уже проводимыми мероприятиями Национальной технологической инициативы (НТИ), принятию программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и также ее синхронизации с НТИ в части развития научно-образовательных и технологических компетенций. Наконец, весь год продолжалось, но так и не было завершено обсуждение нового Закона о науке.

Серьезная дискуссия велась по поводу использования библиометрических показателей как инструмента оценки научной деятельности, поскольку они активно применяются государственными ведомствами, научными фондами, научными организациями и вузами для оценки и поощрения как отдельных работников, так и целых институтов. Были обнародованы результаты мониторинга вузов, включая их научно-инновационный компонент, и оценка результативности деятельности институтов Федерального агентства научных организаций (ФАНО).

В сфере технологических инноваций наиболее динамично развивалась пилотная программа поддержки средних быстрорастущих компаний, тогда как в инновационной политике в отношении крупного и малого инновационного бизнеса заметных прорывов не было. Более того, не развивался сегмент венчурного финансирования технологического бизнеса.

¹ Автор раздела: И. Дежина, Институт Гайдара, Сколковский институт науки и технологий.

6.3.1. Приоритеты государственной политики в области науки и технологий

В прошедшем году был утвержден план реализации «Стратегии научно-технологического развития», принятой в декабре 2016 г. (далее – Стратегия), летом появилась государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»¹, также определяющая направления развития науки и технологий. Произошла определенная подстройка Национальной технологической инициативы под Стратегию и программу «Цифровая экономика». Национальная технологическая инициатива определяется в Стратегии как один из основных инструментов, «обеспечивающих преобразование фундаментальных знаний, поисковых научных исследований и прикладных научных исследований в продукты и услуги, способствующие достижению лидерства российских компаний на перспективных рынках в рамках как имеющихся, так и возникающих (в том числе и после 2030 г.) приоритетов»².

Представленная в Стратегии связка «больших вызовов» и приоритетных научно-технологических направлений на практике реализуется не только через НТИ, но и через реформирование главной программы поддержки науки и технологий – Государственной программы развития науки и технологий до 2020 г. На смену ей должна прийти новая Государственная программа – «Научно-технологическое развитие РФ на 2018–2025 гг.», однако до конца года она не была разработана. Идея новой программы в том, что будет создана целостная модель государственных инвестиций – от поддержки квалифицированных исследователей и предпринимателей до введения механизмов развития науки и инноваций на всех этапах жизненного цикла знаний. В определенном смысле был анонсирован возврат к идее «инновационного лифта». Главными новшествами стали введение правила многостороннего финансирования, общих подходов к экспертизе инициативных проектов, а также снятие ограничений по срокам реализации программ (возможен выход на 3–7-летние горизонты планирования)³. Де-факто Министерство образования и науки уже инициировало более активное вовлечение бизнеса в определение приоритетных тематик, в том числе приглашение компаний стать индустриальными партнерами, софинансирующими исследования⁴.

Новый список приоритетов, закрепленный в Стратегии, расширяет перечень наиболее актуальных научных направлений и даже – кажется, впервые – включает в него решение проблем методами социальных и гуманитарных наук. В то же время тематики почти на 70% пересекаются с прежними приоритетными направлениями, которые были утверждены указом президента страны еще в 2011 г., хотя и детализируются. Например, если раньше приоритетом были транспортные системы в целом, то теперь – интеллектуальные транспортные, логистические и телекоммуникационные системы.

В НТИ состав приоритетных направлений уже заметно сужается. Основными стали 10 «сквозных технологий», которые практически один в один повторены в программе

¹ Утверждена Распоряжением Правительства РФ № 1632-з от 28 июля 2017 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>.

² Пункт 23 Стратегии. Источники: URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41449/page/2>.

³ Пояснительная записка к проекту постановления правительства «Об утверждении Государственной программы РФ «Научно-технологическое развитие РФ». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=30448&dst=104152#0>

⁴ Киселева М. В день науки о науке: эксклюзивное интервью Ольги Васильевой // Индикатор. 08.02.2017 г. URL: <https://indicator.ru/article/2017/02/08/intervyu-olgi-vasilevoj/>

«Цифровая экономика Российской Федерации» (табл. 21). Можно предположить, что именно на реализацию этих направлений будут выделяться дополнительные ресурсы.

Таблица 21

**«Сквозные технологии» в НТИ и программе
«Цифровая экономика»**

НТИ	Программа «Цифровая экономика РФ»
Большие данные	Большие данные
Искусственный интеллект	Нейротехнологии и искусственный интеллект
Системы распределенного реестра	Системы распределенного реестра
Квантовые технологии	Квантовые технологии
Новые производственные технологии	Новые производственные технологии
Сенсорика и компоненты робототехники	Компоненты робототехники и сенсорика
Технологии беспроводной связи	Технологии беспроводной связи
Нейротехнологии и технологии виртуальной и дополненной реальностей	Технологии виртуальной и дополненной реальностей
	Промышленный Интернет
Новые и портативные источники энергии	
Технологии управления свойствами биологических объектов	

Источники: URL: <http://www.nti2035.ru/technology/>; <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>

Произошедшие изменения представляют собой подход, обратный поддержке широкого фронта исследований. Возврат к финансированию большого числа направлений вряд ли возможен в условиях, когда в новой Стратегии установлен низкий целевой уровень финансирования. К 2035 г. планируется довести расходы на исследования и разработки в ВВП до 2%, т.е. до уровня, уже достигнутого значительным числом стран.

Такое скромное целеполагание происходило на фоне продолжавшегося снижения расходов на исследования и разработки в ВВП. Если в 2015 г. они составляли 1,13%, то в 2016 г. – 1,1%. По расходам на науку в ВВП Россия находится на 35-м месте. По абсолютным расходам на НИОКР страна остается на 10-м месте, где была и в 1995 г. Отставание от стран-лидеров при этом нарастает: расходы на НИОКР в России в 13,5 раза меньше, чем в США, в 11 раз – чем в Китае, в 4,6 раза – чем в Японии, в 3 раза – чем в Германии. За последние 20 лет ряд стран догоняющего развития серьезно нарастил вложения в НИОКР, в том числе за счет инвестиций бизнес-сектора. Если за этот период внутренние затраты на НИОКР в России выросли в 2,6 раза, то в Китае – в 21,9 раза, в Корее – в 4,5 раза, в Израиле – в 3,7 раза¹.

Сужение перечня приоритетов отражает политику ставки на лидеров. Казалось бы, в условиях ограниченных ресурсов такое решение оправданно. Однако, скорее всего, результат будет краткосрочным. Обратная сторона этого подхода – дальнейшее сужение поля научной экспертизы в России, тогда как уже небольшое число областей соответствует мировому уровню. Избирательная поддержка узкого круга тематик может привести к постепенному вымыванию из научного ландшафта ряда направлений исследований, которые потенциально могут быть основой прорыва в будущем.

Наконец, началась подготовка к президентским выборам, и Центр стратегических разработок подготовил аналитический доклад «Новая технологическая революция: вызовы

¹ Ратай Т. Затраты на науку в России и ведущих странах мира // Наука. Технологии. Инновации. 7 сентября 2017 г. М.: НИУ ВШЭ. С. 1.

и возможности для России»¹, нацеленный на формирование к 2024 г., т.е. к окончанию следующего президентского срока, нового научно-технологического облика, который будет зиждиться на высокотехнологичных индустриях. «Технологическая революция» должна обеспечить экономический рост на уровне 4% ВВП в год. Предполагается, что данный показатель можно будет достичь за счет «глубоких технологических и организационных изменений в традиционных отраслях», а также формирования новых секторов. В докладе предлагается скорректировать управление НТИ, считая его недостаточно эффективным, и запустить реформу «системы управления российской наукой»². Последняя будет заключаться в создании нового механизма управления «в формате специального федерального органа исполнительной власти, наделенного полномочиями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования и науки». Однако такой федеральный орган исполнительной власти уже существует в лице Министерства образования и науки РФ, которое наделено всеми указанными полномочиями.

Большое число документов стратегического уровня усложняет понимание основных целей и принципов государственного регулирования научно-технологической сферы. С одной стороны, есть перечень значительного числа направлений исследований, за счет реализации которых можно решить проблемы «больших вызовов». С другой стороны, НТИ и программа «Цифровая экономика» опираются на небольшое число приоритетных тематик, которые активно обсуждаются и развиваются во всем мире. Они связаны с развитием цифровизации, больших данных и подобных технологий. В этом комплексе тематик сложно увидеть специфику страны, понять, что именно в первую очередь нужно делать, какие аспекты развития наиболее актуальны на сегодняшний день и среднесрочную перспективу. Для контраста можно привести британский подход, где в ноябре 2017 г. государство анонсировало «Индустриальную стратегию для Великобритании», целью которой является вывод страны к 2030 г. в число инновационных лидеров. В «Стратегии» приводится существенно более короткий, чем в России, перечень «больших вызовов» и ключевых технологий. Для разработки новых технологий создается фонд «вызовов для индустриальной стратегии» с бюджетом 725 млн фунтов стерлингов, которые планируется инвестировать в течение трех лет. Соответственно, расходы на исследования и разработки должны возрасти с текущих 1,7% ВВП до 2,4% ВВП к 2027 г.³ Средства будут расходоваться на решение проблем, связанных с четырьмя «большими вызовами», которые касаются развития искусственного интеллекта, экологически чистого роста экономики, стареющего населения и развития мобильности людей, товаров и услуг. Первые инвестиции будут направлены на трансформацию строительного сектора для того, чтобы строились удобные и безопасные для жизни и работы помещения, в технологии, экономящие энергию, а также в технологии ранней диагностики болезней и развитие персонализированной медицины. С точки зрения финансирования исследова-

¹ Новая технологическая революция: вызовы и возможности для России. Экспертно-аналитический доклад под научным руководством В.Н. Княгинина. М.: ЦСР. Октябрь 2017 г. URL: <https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/10/novaya-tehnologicheskaya-revolutsiya-2017-10-13.pdf>

² Там же. С. 100.

³ Government unveils Industrial Strategy to boost productivity and earning power of people across the UK. Press release. November 27, 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/news/government-unveils-industrial-strategy-to-boost-productivity-and-earning-power-of-people-across-the-uk>

ний и разработок приоритетными направлениями становятся строительные и транспортные науки, науки о жизни, исследования искусственного интеллекта. Таким образом, прослеживается понятная цепочка от актуальных для страны «больших вызовов» к экономическим секторам и от них – к исследованиям и разработкам, в которые надо инвестировать в первую очередь. При такой логике сразу увязываются интересы страны, бизнеса, а наука получает ориентиры с точки зрения тематических приоритетов. При этом стратегия реализуется поэтапно и отталкивается от недавних достижений в области разработок, связанных с новыми аккумуляторами и робототехникой.

В России «Стратегией» определено 7 «больших вызовов» самого общего плана: от исчерпания возможностей экономического роста, основанного на экстенсивной эксплуатации сырьевых ресурсов, необходимости обеспечения продовольственной безопасности, развития новых энергетических систем, ответа на угрозы национальной безопасности до необходимости эффективно использовать пространство, в том числе в контексте освоения космического и воздушного пространства, Мирового океана, Арктики и Антарктики. Таким образом, «большие вызовы» настолько всеобъемлющи, что их довольно сложно декомпозировать до уровня приоритетных секторов и научных направлений. В свою очередь, НТИ как основной инструмент реализации «Стратегии» чрезмерно сужает набор актуальных для страны технологий. Возникает диссонанс между широтой формулировки проблематики и узостью выбранных направлений, реализация которых должна способствовать ответам на «большие вызовы».

Если рассматривать приоритеты государственной политики с точки зрения не содержания стратегических документов, а распределения бюджетных средств, то можно заключить, что серьезных сдвигов в структуре ассигнований на НИОКР пока не прослеживается. Вместе с тем можно выделить несколько примечательных факторов.

Во-первых, планируется перераспределение бюджетных ассигнований в последующие 3 года в пользу поддержки фундаментальных исследований. Правда, наибольший прирост связан с повышением оплаты труда научных сотрудников учреждений, подведомственных ФАНО России, а также ФГБУ «НИЦ «Курчатовский институт» и подведомственных ему учреждений. Это обеспечит выполнение Указа Президента РФ № 597 от 7 мая 2012 г. о необходимости повышения заработной платы до уровня, вдвое превышающего средний по региону. В целом расходы на фундаментальные исследования будут устойчиво расти (табл. 22), хотя и небольшими темпами.

Доля ассигнований на фундаментальные исследования в общих расходах на научные исследования и разработки гражданского назначения также будет расти и составит 41,9% в 2018 г., 44% – в 2019 г. и 45,5% – в 2020 г. Такая структура финансирования вполне соответствует тому, сколько выделяют на фундаментальные исследования ряд развитых европейских стран. Например, во Франции доля расходов на фундаментальные исследования в бюджетных ассигнованиях на гражданские НИОКР составляет 45%, в Великобритании – 40%¹. Вместе с тем в среднем по ЕС эта цифра выше – 52%, равно как и в США (53%).

¹ What is the optimal balancer between basic and applied research? // UNESCO Science Report: towards 2030. URL: http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/science-technology/single-view-sc-policy/news/what_is_the_optimal_balance_between_basic_and_applied_research/

Таблица 22

Изменение объемов бюджетных ассигнований в области фундаментальных исследований

Наименование программы	Объем бюджетного финансирования в 2018, млрд руб.	Изменение объемов финансирования, в % к предыдущему году	
		2019	2020
Фундаментальные исследования (раздел классификации)	151,7	101,8	102,0
Выполнение фундаментальных научных исследований учреждениями государственных академий наук, финансовое обеспечение государственных академий наук	83,2	97,2	102,3

Источник: Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

В области прикладных научных исследований обращает внимание рост расходов на оборонные НИОКР (по открытым статьям бюджета). В 2018 г. они составят 85,7% ассигнований на гражданские НИОКР, в 2019 г. – 85,8%, в 2020 г. – 90,4%.

В части прикладных исследований гражданского назначения просматривается позитивная тенденция ежегодного прироста (в диапазоне 5–16%) расходов на исследования в области здравоохранения, включая такие актуальные тематики, как трансляционная и персонализированная медицина. Государственная программа РФ «Развитие здравоохранения» стала третьей по объемам ассигнований на НИОКР (табл. 23), для нее предусмотрен ежегодный прирост финансирования. В то же время остаются крайне низкими расходы на прикладные НИОКР по ряду других важных для страны тематик: энергетики и энергосбережения, развития сельского хозяйства.

Таблица 23

Динамика ассигнований на НИОКР по государственным программам с наибольшими объемами финансирования НИОКР, млрд руб.

Название государственной программы	2018	2019	2020
Развитие науки и технологий на 2013–2020 гг.	167,9	168,1	170,9
Космическая деятельность России на 2013–2020 гг.	80,7	67,3	64,2
Развитие здравоохранения	24,7	26,7	31,0
Доля трех программ в общем объеме ассигнований на гражданские НИОКР, %	75,5	74,7	76,8

Источник: Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Динамика бюджетных ассигнований на гражданскую науку на следующие три года отрицательная (рис. 5), что делает проблематичным выполнение всех масштабных планов, отраженных в стратегиях и программах.

Стратегические документы не учитывают фактор влияния санкций, хотя они имеют, судя по всему, долгосрочный характер, поэтому также являются своего рода «вызовом» и отражаются в том числе на политике в области международного научно-технического сотрудничества. Тем более что на сегодняшний день у России основной научный обмен происходит с США (по данным о совместных публикациях), хотя размеры его и незначительны в мировых масштабах¹. США остаются центром мировой науки, и международное научное сотрудничество развивается наиболее интенсивно между США и такими

¹ По данным за последние 10 лет. См.: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation. Paris: OECD Publishing, 2017. P. 128.

странами, как Китай, Великобритания, Германия, Канада, Индия, Япония и Франция. В то же время именно с ведущими научными державами сокращаются связи российских вузов, в том числе практически полностью прекратились исследования, поддерживаемые зарубежными фондами¹. По данным Роспатента, в связи с санкциями в последние 3–4 года сократилось патентование зарубежных изобретений в России². Таким образом, уменьшается как разнообразие источников финансирования науки и способов реализации научных исследований, так и приток в страну технологий.

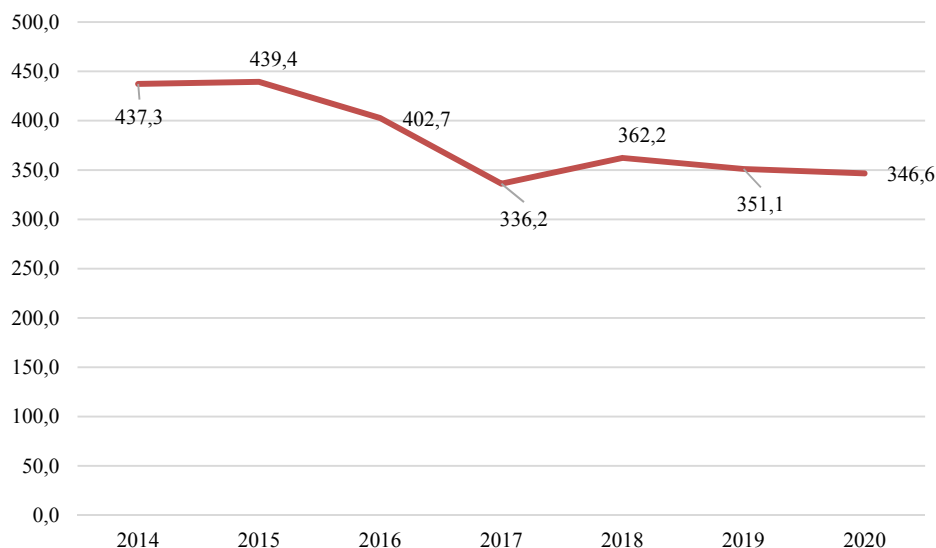


Рис. 5. Ассигнования на гражданскую науку из средств федерального бюджета, в действующих ценах, млрд руб.

Источники: данные за 2018–2020 гг. – согласно проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»; данные за 2014–2017 гг. – см.: Ратай Т. Ассигнования на гражданскую науку из средств федерального бюджета в Российской Федерации // Наука. Технологии. Инновации. 28 июня 2017 г. URL: <https://issek.hse.ru/news/207116445.html>

Влияние санкций на сферу науки пока недооценено. Косвенно проблема признается, о чем свидетельствуют участвовавшие обсуждения роли науки как «мягкой силы», как фактора позитивного влияния и сохранения связей в условиях неблагоприятной международной обстановки. Так, РФФИ предлагает включить тему научной дипломатии в повестку Глобального исследовательского совета – неформального объединения организаций, финансирующих научные исследования. В частности, акцент может быть сделан на международную поддержку исследований, которые сложно реализовывать силами отдельных стран (Антарктика, ближний и дальний космос, киберпространство и т.д.)³.

¹ Ениколопов Р. Закрытое мышление: что мешает российской науке и образованию // РБК. 2 июня 2017 г. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/02/06/2017/593116589a79472c6c142171>

² Скоробогатый П. Кто даст денег на перпетуум мобиле // Эксперт. 2017. № 45. URL: <http://expert.ru/expert/2017/45/kto-dast-deneg-na-perpetuum-mobile/>

³ Беляева С. Мягко, но сильно. Научные фонды помогут мировой дипломатии // Поиск. 17 ноября 2017 г. № 46. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/international/30290/>

6.3.2. Наука в вузах: достижения и проблемы

В сфере вузовской науки главными темами были успехи и проблемы лидирующих вузов, участвующих в Проекте 5-100, развитие научных исследований в опорных вузах, а также изменения, касающиеся наделения вузов правом самостоятельно присуждать ученые степени.

Вузы Проекта 5-100: затраты и продуктивность

Вузы, участвующие в Проекте 5-100, в целом демонстрируют хорошие научные результаты, однако они все еще очень далеки от ведущих университетов мира (*табл. 24*).

Таблица 24

Соотношение затрат и научных результатов по 5 вузам Проекта 5-100, имеющим наиболее высокую публикационную активность

Университет	Число публикаций в WoS ¹ на 1 научно-педагогического работника	Средняя цитируемость публикаций в WoS на 1 научно-педагогического работника	Средняя зарплата научных работников, тыс. руб./мес.	Объем бюджетной субсидии, млн руб.	Наилучшее место (в одном из 3 рейтингов), 2017 г.
НГУ	7,5	48	115,21	3884	250 (QS)
НИЯУ МИФИ	6,1	44	128,55	4056	373 (QS)
МФТИ	5,4	23,8	113,83	4087	251-300 (THE)
НИУ ИТМО	4,9	10,1	193,7	4087	501-600 (THE)
ТГУ	4,4	11,2	174,40	3157	323 (QS)

Источники: Пономарев В. Последовательное движение. Российские вузы: программа 5-100 // Эксперт. 27 ноября 2017 г. URL: <http://expert.ru/expert/2017/48/posledovatelnoe-dvizhenie/>; Киселева М. Чего добились вузы 5-100 и чего им ждать дальше // Indicator.ru. 4 сентября 2017 г. URL: <https://indicator.ru/article/2017/10/04/budushee-proekta-5-100/>; Информационно-аналитические материалы по результатам проведения мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования. URL: <http://indicators.miccedu.ru/monitoring/?m=vpo>

Из данных *табл. 24* следует, что есть определенная корреляция между интенсивностью публикационной активности и цитируемостью статей. Безусловно, важно принимать во внимание и профиль вуза. Так, статьи НИЯУ МИФИ имеют потенциал более высокого цитирования, поскольку многие исследования выполняются на крупных установках большими международными коллективами. В списке пяти лидеров по публикационной активности только два классических университета, где широко представлены общественно-гуманитарные науки, естественным образом «снижающие» усредненный показатель. Вместе с тем лидером среди вузов является классический Новосибирский государственный университет. В данном случае большой вклад в научные достижения вносит давняя тесная связь университета с академическими институтами Новосибирского Академгородка.

Примечательно также то, что научная результативность слабо связана со средней зарплатой исследователей и размером субсидии из госбюджета. В наиболее продуктивном НГУ скромная зарплата по сравнению с лидерами по размерам доходов ИТМО и ТГУ, показывающими более слабые результаты. При этом следует отметить, что средняя заработная плата в вузах – участниках Проекта 5-100 существенно выше, чем в среднем по вузам и научным организациям страны. Согласно данным за январь – сентябрь 2017 г.,

¹ Web of Science (WoS) является зарубежной базой периодических научных изданий, содержащей анализ публикационной активности авторов различных стран.

среднемесячная начисленная заработная плата в организациях, выполняющих исследования и разработки, составила 50,1 тыс. руб. у главных, ведущих и старших научных сотрудников и 39,2 тыс. руб. у научных и младших научных сотрудников (рис. 6)¹. Руководители организаций получали в среднем почти вчетверо больше – 173,1 тыс. руб. в среднем по стране и 257,7 тыс. руб. в среднем по Москве.

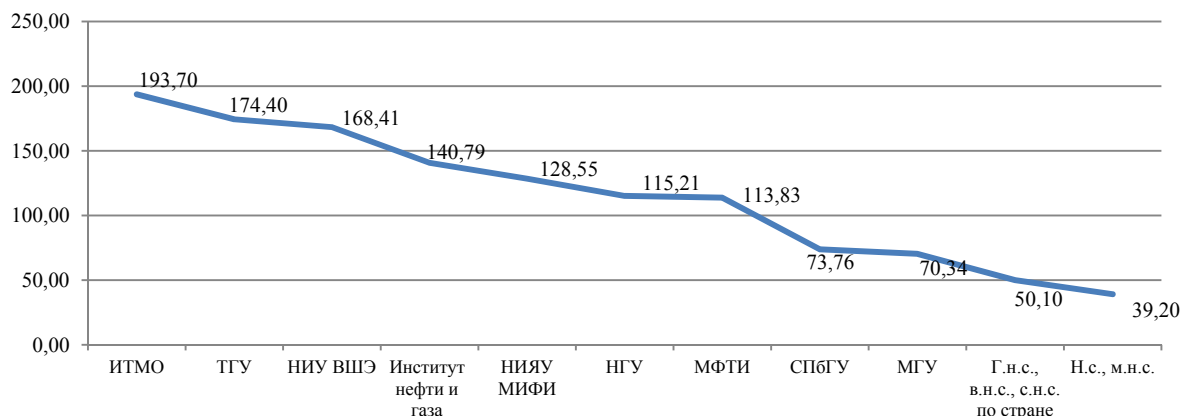


Рис. 6. Средняя заработная плата научных сотрудников, тыс. руб. в месяц

Источники: Суслов А.Б. Среднемесячная начисленная заработная плата работников научных организаций по должностям: январь – сентябрь 2017 г. // Наука. Технологии. Инновации. 6 декабря 2017 г. М.: НИУ ВШЭ. С. 2. URL: https://issek.hse.ru/data/2017/12/06/1161557911/NTI_N_76_06122017.pdf; Информационно-аналитические материалы по результатам проведения мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования. URL: <http://indicators.miccedu.ru/monitoring/?m=vpo>

По данным за 2017 г., продвижение в общих рейтингах хотя и заметно, но далеко от первоначально установленной цели вхождения в топ-100 лучших университетов мира. Только НГУ удерживается в третьей сотне рейтинга QS², а МФТИ смог попасть в третью сотню рейтинга THE³. Остальные находятся существенно дальше, а ИТМО и вовсе ухудшил свои позиции, переместившись из четвертой в пятую сотню рейтинга QS. Таким образом, есть серьезные расхождения между уровнем достижений университета и тем, сколько средств он получает из госбюджета и каковы доходы его сотрудников. Получение большой субсидии и высокие зарплаты не гарантируют наивысшей продуктивности.

Исследователи НИУ ВШЭ провели детальный анализ публикационной активности 14 вузов – участников Проекта 5-100 и сравнили ее с контрольной группой из 13 вузов, которые не получали субсидий на вхождение в мировые рейтинги. При этом вузы обеих

¹ Суслов А.Б. Среднемесячная начисленная заработная плата работников научных организаций по должностям: январь – сентябрь 2017 г. // Наука. Технологии. Инновации. 6 декабря 2017 г. М.: НИУ ВШЭ. С. 2. URL: https://issek.hse.ru/data/2017/12/06/1161557911/NTI_N_76_06122017.pdf

² Рейтинг лучших университетов мира (QS World University Rankings) – глобальное исследование и сопровождающий его рейтинг лучших университетов мирового значения по версии британской консалтинговой компании Quacquarelli Symonds (QS).

³ Рейтинг лучших университетов мира (THE World University Rankings) – глобальное исследование и сопровождающий его рейтинг лучших университетов мирового значения по версии британского издания Times Higher Education.

групп выбирались так, чтобы у них были близкие стартовые позиции (исследование касалось периода с 2010 по 2015 г.)¹. Оказалось, что в обеих группах число публикаций растет, однако у участников Проекта 5-100 темпы роста выше, и разрыв этот увеличивается. Кроме того, у вузов – участников проекта больше качественных публикаций (в журналах первого квартиля)². Очевидно, что участие в программе положительно сказывается на научной продуктивности вузов, однако вопрос в том, как долго продлится данный рост и насколько прирост числа публикаций коррелирует с качеством и новизной исследований. Недавние результаты, опубликованные в журнале Nature, свидетельствуют о том, что цитирование по-настоящему новаторских статей запаздывает во времени. Они становятся высокоцитируемыми значительно позже, чем статьи обычные. Как правило, серьезный рост их цитирования начинается не ранее чем через 5 лет после опубликования³.

Публикационная активность и незапланированные эффекты

В прошедшем году продолжали сказываться эффекты мер стимулирования научной продуктивности с целью наращивания числа научных публикаций и повышения таким образом «видимости» российской науки. Числом публикаций теперь оцениваются работа институтов, успех проектов, финансируемых ведомствами и по грантам фондов. Российский научный фонд выставляет требования по минимально требуемому количеству статей, ежегодно индексируемых в WoS/Scopus⁴. Гонка за количеством привела к росту числа статей в недобросовестных журналах, которые периодически исключаются из баз данных WoS и Scopus. В них проще опубликоваться, в том числе за плату. Ситуация достигла такого размаха, что привлекла внимание правительства. Министерство образования и науки РФ заявило, что финансирование вузов, которые публикуются в недобросовестных журналах, а также злоупотребляющих самоцитированием, может быть сокращено. При этом рекордсменами по числу публикаций в недобросовестных журналах стали Казанский федеральный университет, РУДН и Балтийский федеральный университет⁵. Следует отметить, что вузы Проекта 5-100 в какой-то мере включились во всеобщую гонку за числом публикаций, а в мире в ответ на спрос выросла целая индустрия недобросовестных журналов. По оценкам Nature, число таких журналов в последние годы превысило 100 тыс. и практически стало равным количеству полноценных научных журналов⁶.

Рост числа аффилиаций на автора – еще одна неоднозначная тенденция, особенно ярко проявляющаяся в Проекте 5-100, в рамках которого поощряется приглашение в вузы иностранных ученых, а также исследователей из академических институтов. За последние три года число аффилиаций на автора в статьях первого квартиля в вузах первой

¹ Польшин О.В., Матвеева Н.Н., Стерлигов И.А., Юдкевич М.М. Публикационная активность вузов: эффект проекта «5-100» // Вопросы образования. 2017. № 2. С. 13–14.

² Там же. С. 21.

³ Blinked by bibliometrics // Nature. 27 April 2017. Vol. 544. P. 411.

⁴ База данных Scopus позиционируется издательской корпорацией Elsevier как крупнейшая в мире универсальная реферативная база данных с возможностями отслеживания научной цитируемости публикаций.

⁵ Минобр не даст денег вузам 5-100, уличенным в самоцитировании // Indicator.ru. 17 мая 2017 г. URL: <https://indicator.ru/news/2017/05/17/vuzy-5-100-samocitirovanie/>

⁶ Kolata G. Many Academics Are Eager to Publish in Worthless Journals // The New York Times. 30 октября 2017 г.. URL: <https://www.nytimes.com/2017/10/30/science/predatory-journals-academics.html>

волны Проекта 5-100 выросло почти вдвое по сравнению с остальными статьями российских авторов. Из этого следует, что прирост публикационной активности в этих университетах осуществляется в том числе за счет доноров, в качестве которых в первую очередь выступают иностранные университеты и НИИ РАН¹. Действительно, в этих вузах в 4,5 раза возросло число приглашенных зарубежных преподавателей и исследователей². С одной стороны, эти ученые помогают российским коллегам встраиваться в международные научные группы и проекты. Однако, с другой стороны, возможен и такой эффект, как «покупка» публикаций за счет заключения контрактов с высокопродуктивными учеными из других стран³. В пользу такой трактовки свидетельствует тот факт, что пока число работающих в России зарубежных ученых составляет всего 1,5% общей численности исследователей страны, и сконцентрированы они больше в столичных вузах⁴.

Наращивание присутствия в стране сильных зарубежных исследователей проблематично, причем не по материальным причинам, а ввиду отсутствия масштабных задач, которыми можно было бы заинтересовать специалистов мирового уровня. Это не раз признавали и высшие чиновники⁵. В последние годы все очевиднее становится недостаток профессионалов, способных сформулировать такие задачи.

Таким образом, данные о характеристиках научной продуктивности и ее связи с продвижением в рейтингах весьма противоречивы. Позитив, безусловно, есть: возросло число вузов из Проекта 5-100, которые теперь входят в рейтинги независимо от их места в этих рейтингах. Если в 2015 г. 3 вуза из Проекта 5-100 входили в число 100 первых по предметным рейтингам, то в 2017 г. таких стало 6, т.е. число вузов удвоилось. Правда, за это же время удвоилось и число вузов, вошедших в топ-100 предметных рейтингов⁶, из числа не участвующих в Проекте 5-100. Поэтому мера эффективности данной программы с точки зрения именно скорости вхождения в рейтинги пока не вполне ясна. В среднесрочной перспективе уже видны барьеры роста в связи с качеством человеческого капитала и действием ряда внешних факторов, препятствующих его повышению за счет привлечения иностранных специалистов.

В долгосрочной перспективе негативным следствием гонки за публикациями и рейтингами может стать усиление стратификации в научном сообществе. Расслоение с

¹ *Стерлигов И., Ходжер Т.* Взгляд на науку через призму соло-статей // Измерения науки. 2017. № 2. URL: <https://okna.hse.ru/news/212247840.html>

² *Пономарев В.* Последовательное движение. Российские вузы: программа 5-100 // Эксперт. 27 ноября 2017 г. URL: <http://expert.ru/expert/2017/48/posledovatelnoe-dvizhenie/>

³ *Польдин О.В., Матвеева Н.Н., Стерлигов И.А., Юдкевич М.М.* Публикационная активность вузов: эффект проекта «5-100» // Вопросы образования. 2017. № 2. С. 31.

⁴ *Дьяченко Е., Нефедова А., Стрельцова Е.* Наем иностранных ученых в российские научные организации и вузы: возможности и барьеры // Университетское управление: практика и анализ. 2017. Т. 21. № 5. С. 134.

⁵ *Медведев Ю.* Академик Трубников: В России появятся мегасайенс-центры мирового уровня // Российская газета. 9 января 2018 г. URL: <https://rg.ru/2018/01/09/akademik-trubnikov-v-rf-poiaviatsia-megasajens-centry-mirovogo-urovnia.html>; *Киселева М.* Миллиарды, зарплаты и мозги: о чем профессора РАН спорили с чиновниками // Индикатор. 30 ноября 2017 г. URL: <https://indikator.ru/article/2017/11/30/sobranie-professorov-ran/>

⁶ *Ивантер А.* Без ГОЭЛРО и бомбы // Эксперт. 30 июня 2017 г. URL: <http://expert.ru/expert/2017/21/bez-goelro-i-bomby/>

точки зрения доходов сотрудников даже в группе ведущих вузов уже очевидно. Аналогичная ситуация складывается и в институтах РАН¹. При этом не прослеживается закономерности, присущей зарубежным вузам, где гуманитарии и специалисты-обществоведы всегда получают меньше специалистов в области естественных, а тем более инженерных наук. Есть и расслоение другого рода, когда внутри одной организации доходы сотрудников существенно различаются, в том числе из-за индивидуальных надбавок от руководства. Возможность выплаты разнообразных надбавок также появилась благодаря Проекту 5-100. При этом принципы назначения надбавок и их размеры не всегда понятны. Исключение составляет только надбавка за публикации, критерии присуждения которой, как правило, официально разъяснены. Соответственно растут догадки и недовольство в научном сообществе. По мнению некоторых его представителей, наибольшие доплаты получают профессора, приближенные к руководству институтов, и люди, «удобные для руководства»². Это означает, что расслоение сопровождается нарушением связи между доходами и реальным научным вкладом, что в конечном счете негативно сказывается на этических нормах.

Прессинг библиометрии вышел за границы страны, и его почувствовали зарубежные коллеги, сотрудничающие с российскими учеными. Результаты недавнего опроса, посвященного особенностям российско-французской научной кооперации³, показали, что давление необходимости опубликовать заданное число статей в год сказывается на зарубежных партнерах. Российские коллеги просят их опубликовать как можно больше статей и включить в число соавторов как можно больше российских специалистов. По мнению французских ученых, российские требования по количеству публикаций иногда мешают нормальной работе. Действительно, как отклик на требование публиковаться растет число «салями-публикаций», когда новый материал нарезается на фрагменты и на основе каждого из них пишется отдельная статья; искусственно наращивается число соавторов путем «вписывания» людей, в том числе имеющих минимальное отношение к подготовке статьи. Библиометрические данные свидетельствуют о том, что число соло-статей (написанных одним автором) снижается, хотя в России значительно больше статей с одним автором, чем, например, в Китае. За последние 20 лет число российских соло-статей в журналах первого квартиля сократилось в 2 раза – с 10,2 до 5,3%⁴. И следует учитывать, что авторы 19% соло-статей имеют не только российскую, но и иностранную аффилиацию, и такие статьи цитируются гораздо лучше чисто российских.

Основной метод стимулирования публикационной активности – дополнительные выплаты авторам, их размер зависит от импакт-фактора журнала⁵, в котором опубликована статья. Такой эффективной метод повышения публикационной активности, как научные

¹ Волчкова Н. Глубоко копать. РАН погружается в проблемы институтов // Поиск. 8 декабря 2017 г. № 49. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/30916/>

² Аглицкий И. Как профессоров вузов превратили в работников сферы обслуживания // Независимая газета – наука. 24 мая 2017 г. URL: http://www.ng.ru/nauka/2017-05-24/10_6994_students.html

³ Dezhina I. Russian-French Scientific Collaboration: Approaches and Mutual Attitudes // *Sociology of Science and Technology*. 2018. No.1 (in press).

⁴ Стерлигов И., Ходжер Т. Взгляд на науку через призму соло-статей // *Измерения науки*. 2017. № 2. URL: <https://okna.hse.ru/news/212247840.html>

⁵ Импакт-фактор (ИФ, или IF) – численный показатель важности научного журнала, в соответствии с которым оценивают уровень журнала, качество статей, опубликованных в нем, дают финансовую поддержку исследователям и принимают сотрудников на работу.

стажировки, гораздо реже используется российскими вузами. Между тем зарубежные исследования показывают, что у мобильных ученых цитируемость в среднем на 40% выше, чем у немобильных¹. В свою очередь, мобильность можно рассматривать и как индикатор интенсивности международных связей. Недавнее исследование относительного влияния государственного финансирования и международной кооперации на уровень цитируемости научных работ² применительно к странам ОЭСР показало, что наличие международной коллаборации в большей мере, чем прирост государственного финансирования исследований, влияет на уровень цитируемости работ. Более того, наблюдается даже небольшая отрицательная корреляция между приростом финансирования и вероятностью появления наиболее высокоцитируемых статей.

В качестве противовеса библиометрии все чаще стала рассматриваться экспертная оценка, хотя корректность ее результатов также проблематична. Практически все постсоветские годы число российских ученых сокращалось, провал пропорции «средневозрастных» исследователей углублялся, и российская экспертиза постепенно деградировала: она стала больше страдать от малого числа специалистов в определенных областях, когда конфликт интересов практически неизбежен. После того как закончился период подъема и вновь стало сокращаться финансирование науки, менее доступным стало и грантовое финансирование. Как следствие, экспертиза превратилась в средство продвижения проектов «своих» независимо от конфликта интересов, поскольку нередко соревноваться друг с другом вынуждены широкие дисциплинарные области.

Преодолеть библиометрическую и экспертную ловушки непросто, так как причина лежит в деградации ценности научной репутации. Чистка журналов, выявление плагиаторов, критика экспертизы и автоматическое назначение экспертов – все это полезно, но крайне медленно воздействует на общественное сознание.

Наука в опорных университетах

Вслед за ведущими университетами свой научный уровень поднимали и опорные вузы³. Для них научная деятельность хотя и не является основной, но имеет большое значение, поскольку опорные вузы нацелены на взаимодействие с предприятиями региона, в том числе в области инноваций, а без научной базы это делать сложно. Именно поэтому в числе ожидаемых эффектов для опорных вузов установлены ориентиры в области научной деятельности в виде объемов НИОКР и числа публикаций в WoS/Scopus на одного научно-педагогического работника. Для некоторых опорных вузов достиже-

¹ Nature Editorial. Science without walls is good for all // Nature. 5 October 2017. Vol. 550. P. 7–8. URL: <https://www.nature.com/news/science-without-walls-is-good-for-all-1.22742>

² Leydesdorff L., Bornmann L., Wagner C. The relative influences of government funding and international collaboration on citation impact (13 December 2017). URL: <https://arxiv.org/abs/1712.04659>

³ Опорные вузы появились в 2016 г., сначала на основе объединения нескольких существующих высших учебных заведений региона – для поддержки развития субъектов РФ за счет обеспечения местного рынка труда высококвалифицированными специалистами, решения актуальных задач региональной экономики и реализации совместно с регионом и его предприятиями образовательных и инновационных проектов. С 2017 г. требование объединения вузов для присвоения им статуса опорного было снято. В настоящее время есть 33 опорных вуза, к 2022 г. их количество должно достичь 100.

ние требуемых показателей – сложная задача, поскольку потребует роста продуктивности в 7–10 раз¹, а объем НИОКР на одного научно-педагогического работника должен стать в 3,5 раза выше, чем в среднем по системе высшего образования. Для решения задачи повышения публикационной активности опорные вузы стали перенимать практику ведущих университетов со всеми их плюсами и минусами, а именно создавать системы стимулирования, а также центры публикационной активности. Центры публикационной активности, помимо чисто статистической функции, проводят обучающие мероприятия среди научно-педагогических работников. Эти мероприятия должны способствовать росту числа и качества публикаций, в том числе за счет повышения компетентности в области подготовки исследований и написания научных статей. Кроме того, опорные вузы активно наращивают вложения в НИОКР: из общего объема государственной поддержки опорным вузам около 40% было потрачено на развитие научных исследований².

В целом импульсы, которые задают вузам целевые программы, положительные с точки зрения стимулирования университетов к разработке и использованию новых практик как в исследованиях, так и в образовании, управлении, предпринимательстве. Исследование, реализуемое НИУ ВШЭ и касающееся поиска и систематизации лучших управленческих практик в НИИ и вузах³, показало, что в университетах больше успешных практик, чем в НИИ, в том числе наиболее развиты практики по развитию компетенций и поддержке публикационной активности. Вместе с тем кооперация НИИ и вузов в целом остается слабой, равно как и вузов друг с другом.

Изменения в системе присуждения научных степеней

Наконец, самостоятельной темой стало обсуждение преимуществ и проблем передачи некоторым вузам права самостоятельно присуждать ученые степени. Первоначально это право получили МГУ и СПбГУ, и следовало бы провести мониторинг практики организации процесса защиты диссертаций и присуждения научных степеней в них. Однако, не дожидаясь даже развертывания работы по формированию новых советов в этих двух университетах, в прошедшем году правительство дало такое право еще 19 вузам и 4 научным организациям⁴. В условиях размывания репутационных ценностей, роста числа публикаций в недобросовестных журналах, покупки и фальсификации диссертаций такое стремительное расширение прав вузов представляется поспешным решением.

Между тем МГУ и СПбГУ серьезно подошли к задаче по формированию новых требований к диссертационным советам и соискателям степеней. Оказалось, что это непростая задача и возможны разные варианты ее решения. Оба университета установили планки требований намного выше, чем в диссоветах системы ВАК, и в итоге число желающих защищаться в новых советах резко сократилось. Так, в МГУ ранее защищалось

¹ Аржанова И.В., Воров А.Б., Дерман Д.О., Дьячкова Э.А., Клягин А.В. Итоги реализации программ развития опорных университетов в 2016 г. // Университетское управление: практика и анализ. 2017. Т. 21. № 4. С. 13. DOI 10.15826/umpra.2017.04.045

² Рассчитано по данным, приведенным в: Аржанова И.В., Воров А.Б., Дерман Д.О., Дьячкова Э.А., Клягин А.В. Итоги реализации программ развития опорных университетов в 2016 г. // Университетское управление: практика и анализ. 2017. Т. 21. № 4. С. 20.

³ URL: <https://goodpractice.hse.ru/>

⁴ Распоряжение Правительства РФ № 1792-п от 23 августа 2017 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/JnFTLJA581O4J7RuZuruWKeKZAyWC1V7.pdf>

700–800 диссертаций в год, а теперь по новой системе – около 40¹. Здесь следует учитывать не только переходный период, но и репутационный барьер. Важно то, что оба университета придали большое значение репутационному фактору, пусть даже в ущерб количественным показателям периода становления работы советов. При этом если в МГУ создали постоянно действующие диссертационные советы, то в СПбГУ совет формируется по западной модели, под каждую конкретную защиту диссертации. Оба подхода имеют свои преимущества. Например, модель МГУ сопряжена с меньшим объемом бюрократических операций, необходимых в связи с каждой защитой. Важно то, что в обоих университетах предъявляются высокие требования к качеству публикаций соискателей и планируется мониторинг работ на протяжении всего цикла подготовки диссертации, а не только перед выходом на защиту.

Среди вузов, которые получили автономию в части присуждения ученых степеней, большинство имеют какой-либо статус (исследовательского, федерального университета) или право самостоятельно разрабатывать образовательные стандарты. Это дает основания надеяться, что там также смогут ввести принципы защиты диссертаций, поднимающие репутацию этих вузов и НИИ. Вместе с тем примеры МГУ и СПбГУ показывают, что пока выбор самих соискателей степеней за более легкими, хотя, может быть, и сильно забюрократизированными, способами защиты диссертаций. И это свидетельство того, что сильных работ мало. Подтверждает это и статистика сокращения числа защищенных кандидатских и докторских диссертаций в результате чистки и закрытия ряда диссертационных советов. По сравнению с 2012 г. количество защищенных докторских диссертаций сократилось практически вдвое, кандидатских – чуть более чем в 2 раза².

6.3.3. Ситуация в академической науке

В прошедшем году эксперты и СМИ уделяли большое внимание положению институтов ФАНО и ситуации в РАН, преимущественно связанной с выборами нового президента РАН. В самом секторе за год существенных изменений не произошло. Дискуссия касалась в основном недовольства ученых и руководства РАН реформой, а также была связана с историей избрания нового президента РАН.

В оценках происходящего в институтах ФАНО мнение академического научного сообщества контрастировало с оценками руководства ФАНО. Экспертный опрос 240 сотрудников институтов ФАНО, организованный профсоюзом РАН совместно с Общественно-научным форумом «Россия: ключевые проблемы и решения»³, показал, что проблемными остаются практически все аспекты научной деятельности:

- сохраняется недостаточное финансирование, в том числе низкая заработная плата, практически отсутствуют возможности проводить экспедиции и участвовать в научных конференциях;
- ограничен доступ к информационным ресурсам, в том числе к базам данных научных публикаций;

¹ Емельяненко А. Диссертация на репутации // Российская газета. 29 ноября 2017 г. URL: <https://rg.ru/2017/11/29/vladimir-filippov-doplata-za-uchenuiu-stepen-stala-perezhitkom-proshlogo.html>

² Там же.

³ Садыкова Р. Реформа РАН признана провальной: ФАНО расширяется, институты выселяют. 23 февраля 2017 г. URL: <http://www.mk.ru/science/2017/02/23/reforma-ran-priznana-provalnoy-fano-rasshiryaetsya-instituty-vyselyayut.html>

- растет число бюрократических требований со стороны ФАНО, как правило, касающихся обновления статистических данных, рейтингов, цитирования, трудоемких регистраций на разных сайтах и т.п.;
- как следствие, существуют большие проблемы с привлечением молодежи в научные организации ФАНО.

Недовольство было настолько сильным, что в июне состоялся митинг протеста, где ученые требовали увеличить финансирование институтов ФАНО, в том числе по госзаданию¹, а в ноябре на встрече профессоров РАН с помощником Президента России А. Фурсенко они жаловались на низкую зарплату и просили новые виды грантов для ученых среднего возраста².

В свою очередь, руководство ФАНО полагает, что практически по всем перечисленным проблемам есть позитивные сдвиги. В частности, руководитель ФАНО М. Котюков на общем собрании РАН заявил, что:

- финансирование науки растет, и хотя было сокращение расходов из федерального бюджета, оно компенсировалось существенным приростом из внебюджетных средств, что в итоге дало общий прирост в 6,6%;
- средняя зарплата возросла на 29% (в 2016 г. по сравнению с 2013 г.);
- молодые ученые составляют уже 45% штатной численности научных работников, т.е. нет серьезной проблемы привлечения молодежи в науку;
- наблюдается постоянный рост числа публикаций в изданиях, индексируемых в WoS. За 2013–2015 гг. он составил 12,7%³.

Подобные расхождения объясняются целым рядом причин. Базовая заработная плата научных работников действительно низкая, а прирост зарплаты фиксируется на основе данных о суммарных доходах из всех источников. Однако доходы сложно прогнозировать, это неопределенная составляющая, и она может существенно меняться в зависимости от наличия/отсутствия грантов и договоров. Кроме того, во многих институтах ФАНО прирост зарплаты обеспечивается за счет перевода сотрудников на неполную ставку, а также на срочные договора⁴. Статистический казус есть и в данных о молодых ученых – их удельный вес растет, в том числе за счет выхода на пенсию пожилых научных сотрудников⁵.

Перестройка на библиометрическую отчетность также дается непросто, особенно научным сотрудникам старших возрастов, привыкшим работать без гнета наукометрических оценок. Кроме того, такие оценки стали применяться без учета того, что работа необязательно дает немедленную отдачу в виде публикации, т.е. появилось несоответствие между периодами отчетности по таким показателям и временем, необходимым для

¹ «Мы снова на грани нищеты»: репортаж с митинга работников РАН // Индикатор. 28 июня 2017 г. URL: <https://indicator.ru/article/2017/06/28/miting-rabotnikov-ran/>

² Киселева М. Миллиарды, зарплаты и мозги: о чем профессора РАН спорили с чиновниками // Индикатор. 30 ноября 2017 г. URL: <https://indicator.ru/article/2017/11/30/sobranie-professorov-ran/>

³ Стенограмма выступления Михаила Котюкова на общем собрании РАН. 20 марта 2017 г. ФАНО России. URL: http://fano.gov.ru/ru/press-center/card/?id_4=37994

⁴ Максимов Г. Ученых в России станет меньше. Работники РАН выходят на митинг в Москве. 23 июня 2017 г. URL: <http://fedpress.ru/news/77/society/1808890>

⁵ Демина Н. Ученые и чиновники: диалог возможен? // Троицкий вариант-наука. 5 декабря 2017 г. № 243. С. 1. URL: <https://trv-science.ru/2017/12/05/uchenyie-i-chinovniki-dialog-vozmozhen/>

получения результатов, пригодных для публикации статей¹. Ситуация обострилась в конце года, когда ФАНО объявило о том, что повышение заработной платы должно сопровождаться пропорциональным увеличением числа статей². Это вызвало резкую негативную реакцию в академической среде, поскольку нет линейной зависимости между размером зарплаты и научной продуктивностью.

Наконец, постоянная нервозность создавалась из-за долгой подготовки к оценке эффективности организаций ФАНО при одновременной деятельности Агентства по слиянию институтов в более крупные научные центры, без серьезного обоснования необходимости таких действий и без ясных критериев оценки эффективности проводимой реструктуризации³. В 2017 г. работа по созданию таких федеральных и региональных центров ускорилась, и они не подлежат оценке в текущем цикле мониторинга. В свою очередь, до конца 2017 г. оценку результативности прошли 493 научные организации, подведомственные ФАНО. Беспокойство по поводу управленческих решений, которые могут последовать за оценкой, подвигли институты и отделения РАН фактически к ее игнорированию. Согласно протоколу оценки, отделения РАН должны готовить экспертные заключения о результатах деятельности организаций на основе полученных от них сведений. На более позднем этапе отделения РАН оценивают справедливость распределения институтов по категориям и при необходимости формулируют свои замечания⁴. К октябрю 2017 г. 90% институтов проигнорировали просьбу ФАНО отправить им необходимые сведения⁵. Только после избрания нового президента РАН работа по сбору данных для оценки ускорилась, и к концу октября подготовка экспертных заключений завершилась⁶. Характерно, что в целом, по оценке отделений РАН, доля лидеров среди институтов ФАНО составила 58%, и только 5% были признаны слабыми. После сопоставления данных от отделений с количественными, в том числе наукометрическими, показателями работы институтов выяснилось, что к числу лидеров можно отнести только 130 институтов (26%). В организациях этой категории на одного исследователя приходится 0,6 публикации в год (что ниже, чем в вузах), а в группе отстающих – 0,1. Характерно при этом, что финансирование лидеров и отстающих не очень различается⁷. Таким образом, полученные оценки свидетельствуют о нерациональном распределении финансирования и об относительно невысокой результативности работы институтов.

В целом в 2017 г. сохранялся общий негативный фон, связанный с продолжающимся противостоянием РАН и ФАНО и общим недовольством реформой РАН, несмотря на то что ее необходимость признают многие ученые, в том числе академики. Достаточно

¹ Сабурова Л. Выживание или развитие: возможности и риски реформирования академической науки для регионального научного сообщества // Социология науки и технологий. 2017. Т. 8. № 4. С. 50.

² Рубцов А. Удвоение реальности: как российскую науку заставляют заниматься имитацией // РБК. 30 января 2018 г. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/30/01/2018/5a702b549a794769102a5a0c>

³ Простота в отношениях с наукой хуже воровства. Редакционная статья «Независимой газеты». 22 мая 2017 г. URL: http://www.ng.ru/editorial/2017-05-22/2_6992_red.html

⁴ Волчкова Н. По этапам. Как идет оценка институтов РАН // Поиск. 1 сентября 2017 г. № 35. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/28378/>

⁵ Черных А. У академиков проверяют посещаемость // Коммерсантъ. 11 октября 2017 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3434864>

⁶ Волчкова Н. По академическому счету. Отделения РАН выставили оценки институтам // Поиск. 17 ноября 2017 г. № 46. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/30239/>

⁷ Волчкова Н. Маловато лидеров? Выводы оценочной комиссии подпортили ученым праздник // Поиск. 29 декабря 2017 г. № 52. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/31538/>

четко претензии к руководству РАН сформулировал академик А. Хохлов: *«Закрытый, кулуарный характер функционирования и крайне архаичная инфраструктура президиума РАН уже давно стали притчей во языцех. Причем никаких изменений в стиле его работы после реформы 2013 г. не произошло, хотя ситуация существенно изменилась»*¹. Именно поэтому на избрание нового президента РАН возлагались большие надежды.

Выборы президента РАН, намеченные на март 2017 г., не состоялись. Официальная причина – необходимость внесения поправок в порядок избрания президента РАН. РАН – это бюджетное учреждение, поэтому мнение правительства о ее деятельности и лидере имеет определяющее значение. По всей видимости, прежний президент РАН В. Фортов, выставивший свою кандидатуру на выборы в марте, не рассматривался в качестве кандидата, который способен продолжить реформирование РАН и наладить отношения с другими ведомствами. Однако именно академик В. Фортов был, по сути, единственным серьезным претендентом на победу. В итоге все кандидаты сняли свои кандидатуры, выборы были перенесены на конец сентября. В августе в законодательство внесли поправки. Суть их состоит в том, что кандидатов в президенты РАН выдвигают не только отделения. Сами академики могут выдвигаться в инициативном порядке, если соберут за себя более 50 подписей членов РАН. Затем список кандидатов согласовывает правительство, и только потом проходят выборы среди согласованных претендентов. Выбранного президента РАН утверждает в должности президент страны². Таким образом, выборы президента РАН теперь находятся под более пристальным вниманием и формальным контролем государства.

К сентябрьским выборам состав претендентов на пост президента РАН изменился, и в качестве главного фаворита рассматривался академик А. Сергеев³, директор Института прикладной физики РАН (г. Нижний Новгород). В своей предвыборной программе он представил достаточно консервативный взгляд на реформу РАН, находящиеся в мейн-стриме позиции большинства членов академии. В итоге прогнозы оправдались, и академик Сергеев победил на выборах. Указ о его назначении президент страны подписал на следующий день после избрания.

Новый президент академии считает, что в первую очередь РАН должна сменить статус и перестать быть бюджетным учреждением. Это нужно для того, чтобы академия не только имела научно-методические функции, но и осуществляла организационно-методическое руководство институтами ФАНО, в том числе ведала, как до реформы, вопросами распределения средств⁴. Однако президент РАН отметил, что этот процесс длительный, и в ближайшее время получить новый статус не удастся⁵.

¹ Алексей Хохлов: «машина» РАН пробуксовывала четыре года // РИА Новости. 29 июля 2017 г. URL: <https://ria.ru/science/20170729/1499294783.html>

² Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71632828/>

³ Ваганов А. Правительство свой выбор Президента Академии наук, кажется, уже сделало // Независимая газета-наука. 3 сентября 2017 г. URL: http://www.ng.ru/science/2017-09-03/100_ran030917.html

⁴ «Российская наука попала в долину смерти». «Ъ» публикует речь нового президента РАН // Коммерсантъ. 26 сентября 2017 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3422102>

⁵ Волчкова Н. Глубоко копать. РАН погружается в проблемы институтов // Поиск. 8 декабря 2017 г. № 49. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/30916/>

Далее, по мнению нового президента, фактически ФАНО должно стать неформально подконтрольным РАН за счет введения в руководство ФАНО ученых, а также совмещения должности руководителя ФАНО с должностью в руководстве РАН. Идеи централизации затрагивают и собственные региональные отделения РАН: президент РАН полагает, что необходимо взять над ними научно-организационное руководство и стать их соучредителями.

Любопытно, что академик А. Сергеев по своим взглядам мало отличается от предыдущего президента РАН, в том числе и в понимании того, как РАН должна встраиваться в решение задач страны. Вновь акцент сделан на больших проектах и участии академии в решении задач оборонно-промышленного комплекса. По мнению нового президента РАН, важно, во-первых, участвовать в крупных научных проектах, как это было в советское время, и, во-вторых, выполнять исследования в интересах обеспечения обороноспособности страны. Для этого надо принять программу фундаментальных и поисковых исследований в интересах ВПК. Наконец, важно вернуться к программе интеграции с вузами, которая действовала в середине – конце 1990-х годов и во многом выполняла функцию кадрового обеспечения академии.

В контексте таких взглядов и задач неудивителен тот факт, что в новом Президиуме РАН оказалось немало академиков из прежнего состава. В Президиум РАН даже вошел ряд персоналий, чья репутация была скомпрометирована скандалами, в том числе связанными с подготовкой фальшивых диссертаций¹. Тем не менее продекларированные взгляды отвечают мнению большинства академиков, и часть из них даже обратилась с открытым письмом к президенту России. В письме были поддержаны идеи переподчинить ФАНО Российской академии наук, академические институты вернуть РАН, а саму академию наделить особым статусом².

Вместе с тем примечательно, что новый президент РАН открыто признал потерю уважения к академии в обществе. Академик А. Сергеев рассматривает завоевание доверия и уважения власти и общества как одну из важнейших целей. Это сложно будет сделать, поскольку потеря репутации происходит значительно проще ее завоевания и тем более возвращения. И значит, какие-то более серьезные реформы, чем частичный возврат к прежней системе, делать будет необходимо. Собственно, к этому должна подталкивать и позиция российского президента, который полагает, что объединение трех академий – верное решение³. А следовательно, основной курс реформы РАН был выбран правильно.

6.3.4. Политика в области стимулирования технологических инноваций

Новым импульсом к развитию инновационной деятельности в стране стала программа «Цифровая экономика Российской Федерации»⁴. Она определяет основные сквозные цифровые технологии, разработку которых государство будет поддерживать, а также

¹ Орлова О. Академики добились уважения власти и проиграли сами себе // Ежедневный журнал. 2 октября 2017 г. URL: <http://www.ej2015.ru/?a=note&id=31623> (был доступен 30 октября 2017 г.)

² Открытое письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину // Коммерсантъ. 27 декабря 2017 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3509262>

³ Встреча с академиками Российской академии наук. 30 мая 2017 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54635>

⁴ Утверждена Распоряжением Правительства РФ № 1632-р от 28 июля 2017 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>

цели и задачи в области развития исследовательских компетенций и технологических заделов. Программа нацеливает на развитие стартапов¹, рост вовлеченности крупных компаний в инновационную деятельность, интенсивную подготовку ИТ-специалистов и других профессионалов, необходимых в условиях цифровизации. В частности, предполагается, что к 2024 г. появится не менее 10 конкурентоспособных на глобальных рынках компаний-лидеров и не менее 500 малых и средних предприятий в сфере создания цифровых технологий и платформ и оказания цифровых услуг². Идеологически программа находится в русле концепции импортозамещения, поскольку в качестве основной цели направления, касающегося формирования исследовательских компетенций и технологических заделов, она определяет «технологическую независимость по каждому из направлений сквозных цифровых технологий, конкурентоспособных на глобальном уровне, и национальную безопасность»³. Проблема действительно существует: по оценкам *McKinsey*, зависимость России от импорта в отдельных сегментах рынка становится критичной: страна импортирует от 80 до 100% ИТ-оборудования по различным категориям и около 75% программного обеспечения⁴. Объем венчурного финансирования цифровых проектов в России также снижается примерно на 5% в год⁵.

Программа была принята в условиях определенной стагнации в сфере технологических инноваций. Происходило снижение целого ряда показателей, характеризующих изобретательскую и инновационную деятельность в стране, притом что уровень инновационной активности уже был низким на протяжении довольно длительного периода времени (рис. 7).

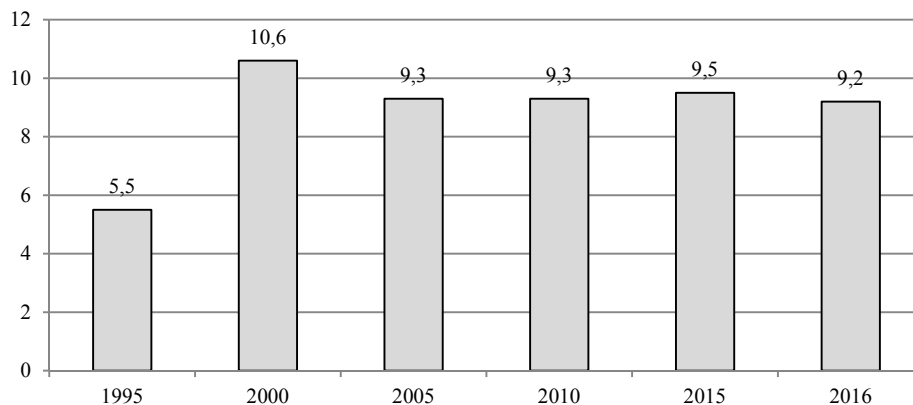


Рис. 7. Доля инновационно активных организаций промышленности, % ко всем предприятиям промышленности

Источник: Фридлянова С. Инновационная активность организаций промышленного производства // Наука. Технологии. Инновации. 15 ноября 2017 г. М.: НИУ ВШЭ. С. 1.

¹ Совещание о реализации программы «Цифровая экономика». 15 августа 2017 г. URL: <http://government.ru/news/28825/>

² Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». С. 16–17. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>

³ Там же. С. 11.

⁴ Аптекман А., Калабин В., Клицков В. и др. Цифровая Россия: новая реальность // Digital/McKinsey. Июль 2017 г. С. 43. URL: <file:///D:/Libraries/Downloads/Digital-Russia-report.pdf>

⁵ Там же. С. 49.

Во-первых, в 2017 г. по данным Роспатента, снизилась патентная активность российских научных организаций и вузов¹, а значит, и потенциал для создания стартапов на базе интеллектуальной собственности. Уровень коммерциализации разработок остается низким: патентуется 10% результатов НИОКР, из которых практически используется 2,2%. Причины этого, помимо слабого интереса компаний к инновационной деятельности, кроются в отсутствии четких нормативов в области распределения прав на интеллектуальную собственность, в неразвитой судебной практике, в нехватке патентных поверенных².

Во-вторых, надежды на то, что студенческие стартапы станут стимулом к развитию в стране малого предпринимательства (в частности, на это сделана ставка в ряде программ Фонда содействия инновациям), не оправдались. Председатель правительства Д. Медведев отметил, что студенческое предпринимательство «не принесло даже 10% той отдачи, на которую мы рассчитывали»³. Действительно, пока студенческое предпринимательство выполняет в первую очередь функцию обучения, поэтому сложно найти инвесторов для развития такого бизнеса. Однако сложность поиска инвесторов существует не только для студенческих стартапов, поскольку, в-третьих, венчурное финансирование в стране сокращается, в том числе как отклик на санкции. Согласно годовому отчету РВК, совокупный объем сделок в венчурной экосистеме России сократился за 3 года на 75%, совокупный капитал венчурных фондов, работающих на российском рынке, – на 19%, а объем венчурных сделок за тот же период времени – на 66%⁴. По данным ОЭСР, по объему венчурных инвестиций Россия находится на 30-м месте из 33 стран, по которым собираются сведения. При этом российская статистика не дает возможности разделить данные инвестиции на вложения ранней и посевной стадии и вложения в более поздние стадии развития бизнеса⁵, поэтому сложно оценить степень ориентированности венчурных инвестиций на инновации.

Венчурные средства предполагается изыскать в крупных госкомпаниях – на это направлена анонсированная в июне президентом страны новая мера принуждения к инновациям, заключающаяся в рекомендации создавать корпоративные венчурные фонды и работать со стартапами. Внимание к крупным компаниям понятно: во всем мире основные вложения в НИОКР осуществляют крупные и средние компании, давно присутствующие на рынке⁶; в то же время молодые малые компании, как правило, приносят новые инновационные идеи.

В первую очередь рекомендация создавать корпоративные венчурные фонды относится к крупнейшим госкомпаниям, таким как «Ростех», «Роскосмос», Объединенная авиастроительная корпорация (ОАК), Объединенная судостроительная корпорация

¹ Скоробогатый П. Кто даст денег на перпетуум мобиле // Эксперт. 2017. № 45. URL: <http://expert.ru/expert/2017/45/kto-dast-deneg-na-perpetuum-mobile/>

² Там же.

³ Сотникова А. Медведев пожаловался на не окупившиеся «и на 10%» студенческие стартапы // РБК. 25 мая 2017 г. URL: <https://www.rbc.ru/society/25/05/2017/5926ef489a7947524fe9cec5>

⁴ Данные за 2014–2016 гг. Источник: Формируем новые инструменты. Годовой отчет 2016 г. М.: РВК. Август 2017 г. URL: http://www.rvc.ru/upload/iblock/150/Report_RVC_2016.pdf

⁵ По данным за 2016 г. Источник: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation. Paris: OECD Publishing, 2017. P. 158.

⁶ OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation. Paris: OECD Publishing, 2017. P. 29.

(ОСК), «Росатом»¹. Уже к концу ноября несколько компаний договорились о создании венчурных фондов путем объединения усилий: «Роскосмос», РВК, «ВЭБ-инновации» создают венчурный фонд; ОАК вошла в венчурный фонд, созданный фондом «Сколково» и РВК; ОСК планирует создать фонд в начале 2018 г.²

Корпоративные венчурные фонды вряд ли быстро решат проблему стартапов, поскольку число инвестиционно привлекательных проектов, по мнению экспертов, измеряется несколькими десятками на всю страну³. Из уже созданных корпоративных фондов заметна деятельность Ростелекома, «Газпром нефти», «РТ-Развитие бизнеса», но успешных запусков проектов пока нет. Тем не менее новая активность в этой сфере свидетельствует о том, что централизованный административный ресурс продолжает применяться, несмотря на то что эффективность принуждения к инновациям пока была невысокой. Крупные компании завоевывают конкурентные преимущества не за счет технологических инноваций. В частности, госкомпании выигрывают через доступ к административному ресурсу, государственным субсидиям и оборонному заказу⁴.

Несмотря на общую неблагоприятную ситуацию в инновационной экосистеме, программа «Цифровая экономика» может стать некоторым катализатором развития, хотя бы и в ограниченном сегменте. Опрос, проведенный в апреле 2017 г. Институтом менеджмента инноваций НИУ ВШЭ среди 100 компаний разных размеров (преимущественно малых), показал, что для них программа может стать мобилизующей для более активного перехода на цифровые технологии. Вместе с тем далеко не все из них понимают суть цифровой трансформации экономики и нередко рассматривают цифровизацию как способ оптимизации внутренних процессов ведения бизнеса. Около 60% компаний понимают использование цифровых технологий как оптимизацию документооборота, а системой обработки, хранения и анализа больших данных занимается только 28% опрошенных компаний⁵. Соответственно, основные эффекты от применения цифровых технологий связаны, по мнению большинства компаний, с улучшением внутренних процессов – с их упрощением, ускорением, снижением трудоемкости и ресурсоемкости. Наименьший эффект был достигнут в увеличении продаж, появлении новых потребителей и принципиально новых продуктов, услуг и возможностей – по указанным направлениям в 34–41% случаев результата не было совсем⁶. Характерно, что среди основных барьеров – наряду с традиционным недостатком финансирования – оказалось и отсутствие специальных мер поддержки. Программа «Цифровая экономика» как раз может способствовать решению последней проблемы.

¹ Путин поручил крупнейшим компаниям России создать венчурные фонды // Информационное агентство RNS. 2 июня 2017 г. URL: <https://rns.online/economy/Putin-poruchil-krupneishim-kompaniyam-Rossii-sozdat-venchurnie-fondi-2017-06-02/>

² Холявко А. «Роскосмос» создает венчурный фонд // Ведомости. 30 ноября 2017 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2017/11/30/743634-roskosmos-venchurnii-fond>

³ Кербер С., управляющий директор УК «Лидер». Мнение // Информационное агентство RNS. 10 ноября 2017 г. URL: <https://m.rns.online/opinions/Kakuyu-vigodu-mozhet-prinesti-korporativnii-venchurnii-fond-2017-11-10/>

⁴ Сакович В. VC по «экзитам» считают: почему на российском рынке стартапов по-прежнему мало «выходов»? // Forbes. 10 мая 2017 г. URL: <http://www.forbes.ru/tehnologii/338751-vc-po-ekzitam-schitayut-pochemu-na-rossiyskom-gynke-startapov-po-prezhnemu-malo>

⁵ Цифровая экономика: глобальные тренды и практика российского бизнеса / под ред. Д.С. Медовникова. М.: НИУ ВШЭ, 2017. С. 49–50.

⁶ Там же. С. 56.

Еще один важный аспект, связанный с данной программой, касается человеческого капитала. 70% респондентов отметили отсутствие качественных трудовых ресурсов, в том числе недостаточную квалификацию персонала, использующего цифровые технологии. При обсуждении программы «Цифровая экономика» кадровому вопросу было уделено существенное внимание, особенно подготовке ИТ-специалистов. Оценки того, сколько стране требуется таких специалистов, чтобы экономика стала цифровой, разошлись. По подсчетам АСИ, для прорыва нужно 120 тыс. высококвалифицированных инженеров и программистов, тогда как, по мнению руководства Минкомсвязи, нужно подготовить 1 млн ИТ-специалистов¹. Судя по всему, оценки очень ориентировочные, раз наблюдаются такие значительные расхождения. При этом, по оценке НП «Руссофт», за последние два года из страны уехало до 2 тыс. ИТ-специалистов. И хотя это немного, но уезжают наиболее квалифицированные². Все эти данные, взятые вместе, объясняют, почему образовательный компонент занимает одно из центральных мест в программе «Цифровая экономика». Решать кадровую проблему предполагается через создание центров компетенций. Они будут формироваться как в рамках плана реализации программы «Цифровая экономика», так и через НТИ.

На фоне относительно неблагоприятных тенденций в инновационной сфере динамично развивалась инициатива по поддержке средних частных быстрорастущих компаний – национальных чемпионов. Программа пока реализуется в пилотном режиме, и в ней участвуют 30 компаний. В конце 2017 г. на конкурсной основе были отобраны еще 32 компании³. Данная инициатива показывает эффективность совместной работы ведомств, значение нефинансовых мер, а также возможности синергии инструментов поддержки.

Ключевой принцип данной инициативы – «ручной» режим работы с компаниями для облегчения и ускорения в них инновационной деятельности. В минувшем году Министерство образования и науки пригласило компании-нацчемпионы к участию в отборе перспективных тематик, которые затем на конкурсной основе поддерживаются через федеральную целевую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.». При этом компании также становятся участниками конкурса, и на первых этапах НИОКР государство готово софинансировать до 70% стоимости проекта⁴. Подход министерства к поиску и привлечению индустриальных партнеров пока реализуется в пилотном режиме, но, скорее всего, будет развиваться, поскольку к такой схеме сотрудничества компании проявляют большой интерес. Финансовая поддержка оказывается также через Фонд развития промышленности в форме льготных займов и корпорацию МСП в виде поручительств в рамках льготного кредитования. Еще одно направление поддержки осуществ-

¹ Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам. 5 июля 2017 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54983>

² Антекман А., Калабин В., Клинецов В. и др. Цифровая Россия: новая реальность. Digital/McKinsey. Июль 2017 г. С. 60.

³ Механик А. С новыми чемпионами! URL: <https://stimul.online/articles/sreda/s-novymi-natschampionami/>

⁴ Кондракова Т. Запрос на сигнал. В Минобрнауки ждут предложений от среднего бизнеса // Поиск. 19 мая 2017 г. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/25315/>

ляется через Российский экспортный центр, который помогает компаниям с регистрацией прав на интеллектуальную собственность за рубежом, компенсирует расходы на сертификацию, а также на транспортировку продукции¹.

Механизмы поддержки нацчемпионов включают разные формы стимулирования горизонтальных связей, в первую очередь с государственными компаниями, реализующими программы инновационного развития. Предполагается, что такие связи помогут госкомпаниям эффективнее реализовывать свои планы, а среднему бизнесу – продавать свои технологии и продукцию. Планируется также поощрение создания консорциумов, которые займутся разработкой конкурентоспособных на мировом рынке технологий. Через такие инициативы решается и проблема торможения инновационного развития в крупных госкомпаниях. По оценкам руководства Министерства экономического развития, ситуация с реализацией программ инновационного развития госкомпаний ухудшилась, инновационные блоки в госкомпаниях сокращаются, так как «пропал политический импульс»². Таким образом, политический импульс может вернуться в госкомпаниях через поощрение кооперации с быстрорастущими средними компаниями. Статус национального чемпиона будет служить гарантией конкурентоспособности предлагаемой продукции. В свою очередь, при данном подходе может также решаться задача импортозамещения.

В то же время «ручной режим» для средних компаний хорошо работает именно в случае пилотного проекта. Масштабировать его на всю страну достаточно сложно. Другой потенциально опасный момент в практикуемых формах поддержки – это соблазн использования статуса индустриального партнера для приоритетного доступа к бюджетным средствам. Если ограниченный пул компаний определяет наиболее перспективные тематики, то с большой вероятностью именно эти компании выиграют в конкурсах министерств на получение финансовой поддержки для их реализации. Склонность к поиску «легких путей» у ряда компаний действительно есть: разработанные компаниями-нацчемпионами в 2017 г. дорожные карты роста показали, что некоторые запрашиваемые от государства меры поддержки направлены не на облегчение разработки новых технологий, а на устранение конкуренции в отрасли³.

При всех потенциально проблемных моментах программа консердж-услуг для средних быстрорастущих компаний создает интересный прецедент комплексного использования различных инструментов государственной поддержки и дает возможность отработки оптимального их сочетания.

* * *

Прошедший год показал, что продолжала расти роль государства как в научной сфере, так и в области разработки и использования новых технологий. Темпы роста расходов

¹ Григорьева И. Высокотехнологичный экспорт к 2020 г. вырастет в 3,5 раза // Известия. 22 августа 2017 г. URL: <https://iz.ru/632460/inna-grigoreva/mer-vysokotekhnologichnyi-eksport-vyrastet-v-35-raza>

² Медовников Д. Инновационная Россия сосредоточивается. URL: <https://stimul.online/articles/interview/innovatsionnaya-rossiya-sosredotachivaetsya-2/>

³ Сараев В. Эксперимент национального масштаба. URL: <https://stimul.online/articles/sreda/eksperiment-natsionalnogo-masshtaba/>

государства на НИОКР опережали бизнес-сектор, были обозначены приоритеты, связанные преимущественно с цифровым развитием. Появились новые меры «принуждения к инновациям». Усилилась роль государства в академической системе.

Для научно-технологической политики были характерны два аспекта. Первое – это быстрая разработка и утверждение ряда документов, в том числе стратегических. За год появилось несколько новых документов долгосрочного характера. Второе – на этапе реализации пробуксовывал ряд инициатив, например, касающихся оценки результативности деятельности научных организаций, изменения системы распределения бюджетных средств, формирования условий для активизации венчурного финансирования, создания нормативно-правовой базы регулирования прав на интеллектуальную собственность. При этом ряд новых мер, принятых в прошедшем году, напоминал возврат к уже реализованным ранее идеям, поэтому отчасти это походило на циклические попытки решать одни и те же нерешаемые вопросы. Программа «Цифровая экономика» почти полностью повторила технологические приоритеты НТИ, опорные университеты стали имитировать подходы ведущих вузов, новые планы РАН повторили ранее высказанные идеи о возвращении ряда дореформенных принципов управления.

В целом в научно-инновационной политике прослеживается тенденция к приоритетной поддержке выбранных по разным критериям лидеров, будь то университеты, технологические компании или выборочно привлеченные из-за рубежа ученые. В условиях ограниченных ресурсов данный подход рационален, но имеет ряд побочных эффектов. В научной сфере это приводит к расслоению научного сообщества, что в перспективе может стать социально опасным. Рынок научного труда остается эксклюзивным, нет системы кадрового обмена, привлечения специалистов с мирового рынка и налаженной мобильности. В инновационной сфере ставка на определенный круг компаний может привести к появлению необоснованных льгот и искажению условий конкуренции. В то же время пилотный проект по индивидуальной поддержке компаний – национальных чемпионов создал интересный прецедент комплексного использования имеющихся инструментов государственной поддержки. Это открывает перспективу для налаживания горизонтальных связей между различными акторами инновационной системы.

6.4. Государственное стимулирование научно-исследовательской и инновационной деятельности вузов: основные инструменты, масштабы и бенефициары поддержки¹

6.4.1. Исследовательская и инновационная деятельность университетов: текущая ситуация и тенденции развития

Характерной особенностью российской науки, унаследованной еще с советских времен, является доминирование в проведении исследований и разработок «традиционных» научных организаций: институтов, входящих в систему государственных академий наук (академическая наука), а также НИИ и КБ, находящихся в ведении отраслевых министерств и ведомств (отраслевая наука), – тогда как роль вузов в данном отношении была весьма скромной. При этом с начала 2000-х годов в России наблюдается устойчивый рост объема проводимых высшей школой исследований и разработок и численности задей-

¹ Авторы текста: М. Кузык, РАНХиГС, МАЦ; Ю. Симачев, НИУ ВШЭ, РАНХиГС.

ствованных ею исследователей, причем как в абсолютном, так и в относительном выражении (рис. 8). В результате, за последние полтора десятилетия численность исследователей, занятых в секторе высшего образования, выросла более чем в 1,5 раза, удельный вес сектора в совокупной численности исследователей и внутренних затратах на исследования и разработки¹ – примерно вдвое, а объем соответствующих затрат вузов в постоянных ценах – более чем в 4 раза.

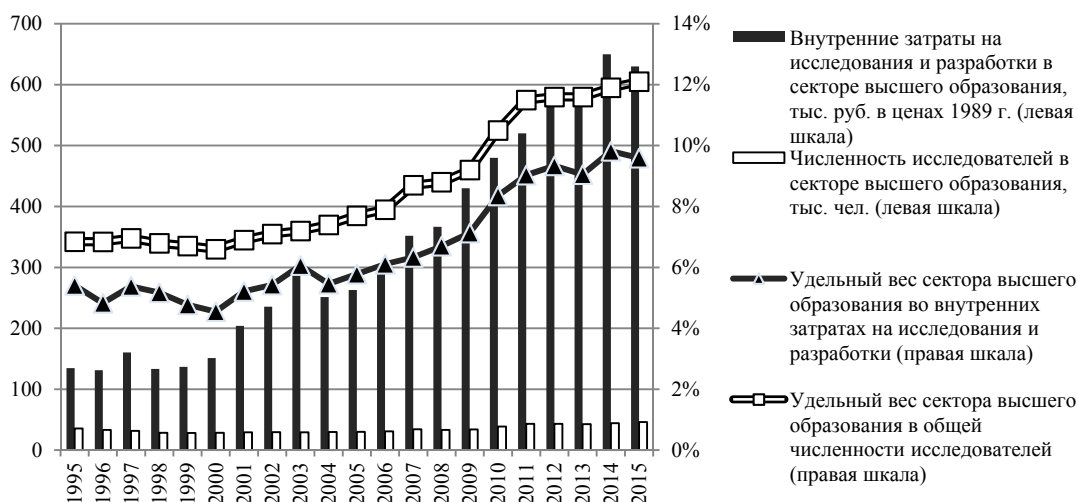


Рис. 8. Динамика исследовательской деятельности в российском секторе высшего образования в 1995–2015 гг.

Источники: данные НИУ ВШЭ, расчеты авторов.

Наиболее высокие темпы роста были характерны для 2009–2011 гг., когда на фоне посткризисного восстановления российской экономики государство попыталось извлечь уроки из кризиса и обеспечить «новое качество» экономического роста, в том числе путем поиска и развития новых его драйверов. Одним из таких драйверов были призваны стать университеты, которым в этом случае отводилась роль не только образовательных, но и научных и инновационных центров, что в свою очередь обусловило существенное усиление внимания государства к исследовательской и инновационной деятельности высшей школы (см. об этом ниже).

Рост объемов затрат высшей школы на исследования и разработки происходил, прежде всего, за счет финансирования прикладных исследований, объем которых (в сопоставимых ценах) с 2002 по 2015 гг. более чем утроился. В настоящее время на такие исследования приходится почти половина исследовательских расходов вузовского сектора, тогда как в начале 2000-х годов – порядка трети (рис. 9). Интересно, что удельный

¹ Под внутренними затратами на исследования и разработки здесь и далее понимаются фактические затраты на выполнение научных исследований и разработок на территории страны независимо от источника финансирования (включая финансируемые из-за рубежа). Внутренние затраты на исследования и разработки включают как текущие затраты – на оплату труда, приобретение сырья, материалов, комплектующих и проч., так и капитальные затраты – на приобретение земельных участков, строительство или покупку зданий, приобретение оборудования, включаемого в состав основных фондов, и проч. (Подробнее см., например: Городникова Н.В., Гохберг Л.М., Дитковский К.А. и др. Индикаторы науки: 2018: статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2018).

вес «смежной» прикладным исследованиям категории работ – разработок – за тот же период весьма ощутимо уменьшился.

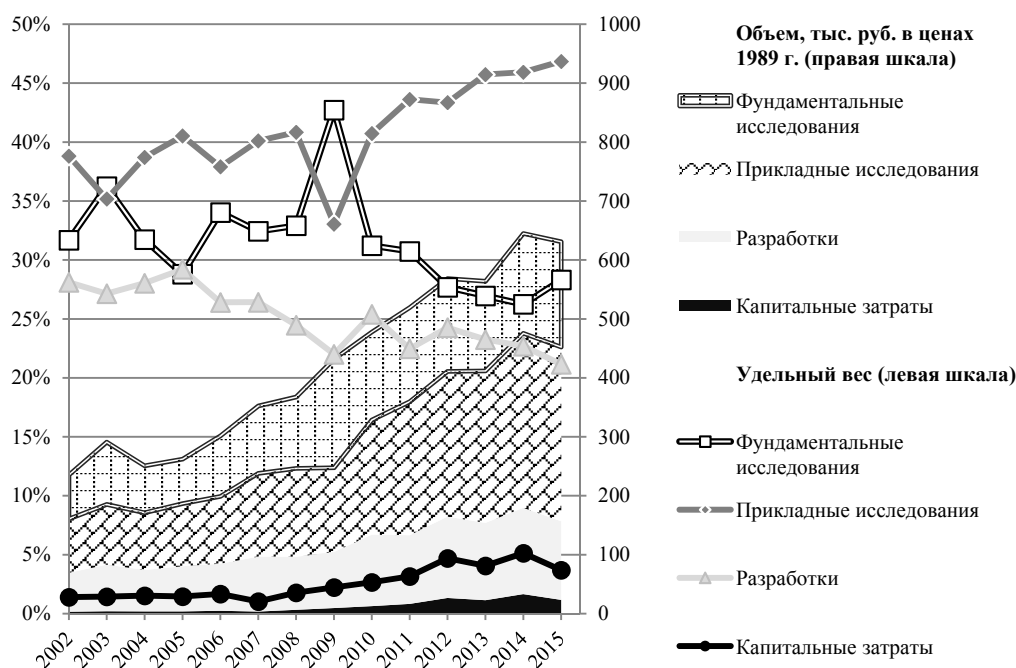


Рис. 9. Внутренние затраты на исследования и разработки российского сектора высшего образования в 2002–2015 гг.

Источники: данные НИУ ВШЭ; расчеты авторов.

Преобладающая часть выполняемых университетской наукой НИОКР – свыше 70% – относится к сфере естественных и технических наук. При этом, однако, доля последних с начала 2000-х претерпела существенное сокращение, тогда как доля исследований в области общественных и гуманитарных наук, напротив, заметно выросла (*рис. 10*).

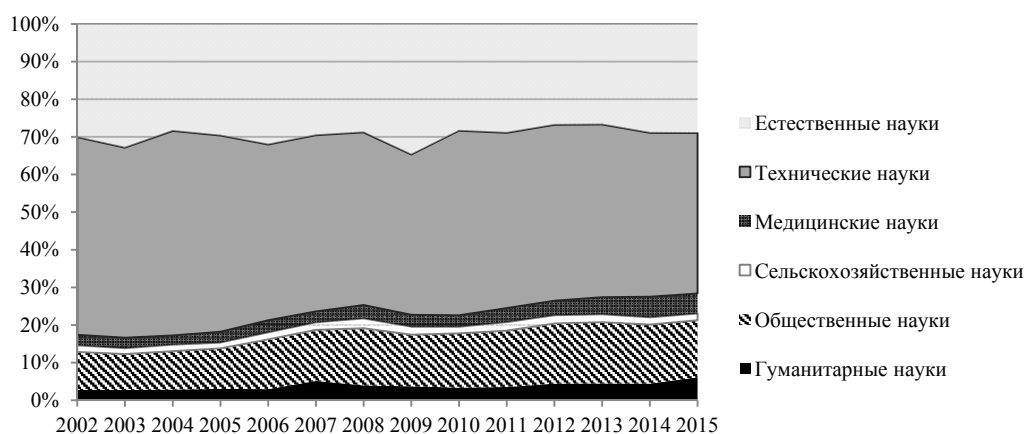


Рис. 10. Структура внутренних текущих затрат на исследования и разработки российского сектора высшего образования по областям науки в 2002–2015 гг.

Источники: данные НИУ ВШЭ; расчеты авторов.

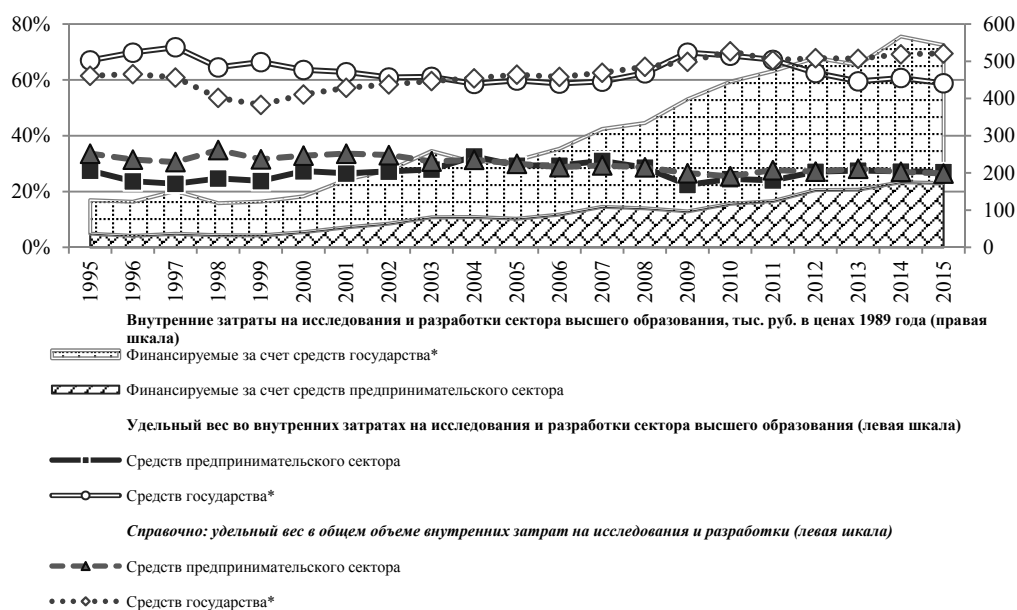
Важно отметить, что несмотря на достаточно устойчивый рост примерно с начала 2000-х годов объемов исследований, проводимых за счет предпринимательского сектора, их доля в совокупных внутренних затратах на исследования и разработки высшей школы не имела сколько-нибудь выраженной тенденции к росту, варьируясь в пределах 23–33%, а с 2010 г. стабилизировалась на уровне 27%, притом что доля государственного финансирования вузовской науки (включая средства компаний госсектора) в 2010–2015 гг. демонстрировала тенденцию к сокращению¹ (однако в абсолютном выражении госфинансирование росло – *рис. 11*). Впрочем, для российской науки в целом соответствующая картина выглядит еще менее обнадеживающе: с начала 2000-х годов наблюдается устойчивый рост удельного веса государственного финансирования исследований и разработок и сокращение финансирования за счет предпринимательского сектора.

Что же касается инновационной деятельности университетов, то о ее продуктивности традиционно принято судить по масштабам воздействия университетского сектора на инновации, внедряемые фирмами. Доступные данные официальной статистики не позволяют получить представление ни о количестве вузов, взаимодействующих с бизнесом, ни о числе предприятий, использующих вузовскую науку в качестве источника внедряемых инноваций, однако на их основе можно проследить количественную динамику совместных исследовательских проектов, реализуемых промышленными предприятиями и вузами, а также удельного веса инновационных фирм, практикующих такое взаимодействие (*рис. 12*). Соответствующие данные свидетельствуют о слабой, но достаточно устойчивой положительной динамике взаимодействия промышленных компаний и вузов в сфере НИОКР за последнее десятилетие (в отличие от кооперации с «традиционной» наукой, которая не демонстрирует тенденции к росту).

Важной и активно востребованной в последние годы (в том числе и в российской практике государственного управления, о чем будет сказано ниже) характеристикой конкурентоспособности национального сектора высшего образования являются позиции ведущих университетов страны в мировых рейтингах. С позиций анализа исследовательской деятельности университетов целесообразно обратиться к рейтингу, ежегодно публикуемому компанией QS, при составлении которого наиболее весомой характеристикой является академическая репутация университета². В последние годы позиции российских университетов в данном рейтинге постепенно улучшаются, причем происходит это в большей степени за счет вузов «второй волны», а не университетов-лидеров (*рис. 13*).

¹ Фактически это сокращение «компенсировалось» увеличением затрат на НИОКР за счет собственных средств вузов.

² Данная характеристика, определяемая опросным путем, учитывается с весом 40% (для сравнения – в российском рейтинге «Три миссии университета» научная составляющая деятельности вузов учитывается с весом 25%). Кроме того, при составлении рейтинга QS используются также такие показатели, как нормализованное число научных цитирований (20%), соотношение численности профессорско-преподавательских кадров и студентов (20%), репутация университета среди работодателей (10%), удельный вес иностранных студентов и иностранных сотрудников (по 5%). Подробнее см.: QS World University Rankings Methodology. URL: <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology>



*Включая средства организаций государственного сектора.

Рис. 11. Финансирование внутренних затрат на исследования и разработки сектора высшего образования за счет средств предпринимательского сектора и государства в 1995–2015 гг.

Источники: данные НИУ ВШЭ; расчеты авторов.

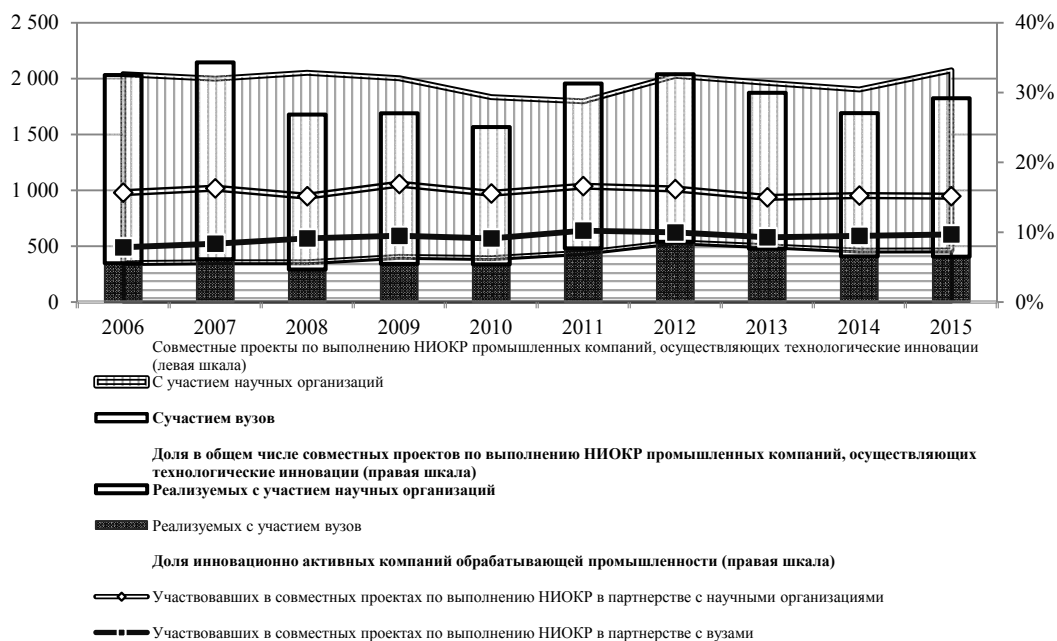


Рис. 12. Совместные проекты по выполнению НИОКР промышленных компаний с участием вузов и научных организаций в 2006–2015 гг.

Источники: данные НИУ ВШЭ; расчеты авторов.

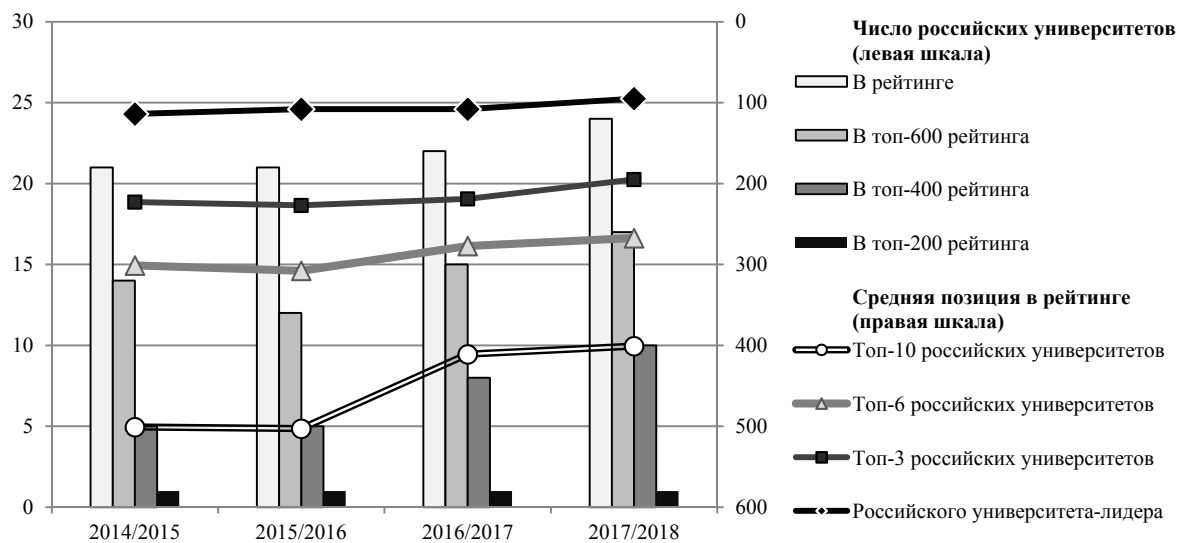
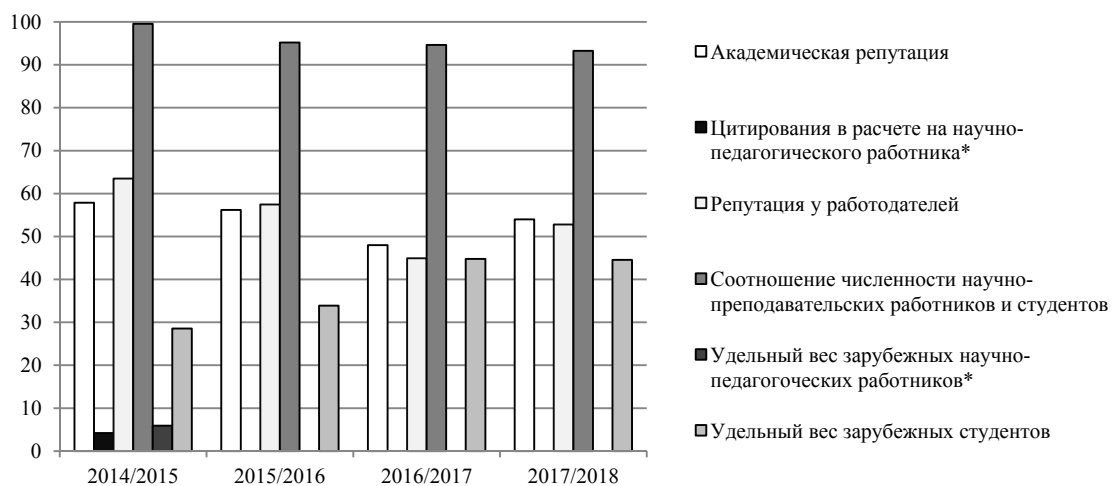


Рис. 13. Положения российских университетов в мировом рейтинге QS

Источник: составлено авторами на основе QS World University Rankings.

Рассматривая основные составляющие университетского рейтинга QS, отметим, что многие представленные в нем российские университеты – причем не только ведущие – находятся на лидирующих позициях по такому показателю, как соотношение численности преподавателей и студентов. Наиболее же слабыми сторонами российских вузов-лидеров «в терминах» рейтинга являются цитируемость и доля научно-педагогических работников, привлекаемых из-за рубежа (рис. 14).



*В рейтингах 2015/2016, 2016/2017 и 2017/2018 соответствующие значения для ведущих российских университетов отсутствуют.

Рис. 14. Средние значения составляющих рейтинга трех первых российских университетов в мировом рейтинге QS

В целом, несмотря на происходящий в последние годы рост исследовательской и активности университетов, Россия по-прежнему не входит в число лидеров по удельному

весу исследований и разработок, выполняемых высшей школой, уступая не только индустриально развитым странам, но и ряду новых индустриальных держав, а также целому ряду постсоциалистических стран и республик бывшего СССР (рис. 15).

Подобным же образом обстоит дело и с взаимодействием российских университетов с промышленностью в сфере исследований и разработок: по соответствующему показателю Глобального инновационного индекса¹ Россия хотя и превосходит большинство бывших партнеров по соцлагерю и постсоветских республик, однако существенно уступает традиционным и новым лидерам инновационного развития, включая Корею, Сингапур, Китай и Малайзию. Наконец, если говорить о международной конкурентоспособности ведущих отечественных вузов «в терминах» глобальных университетских рейтингов, то в данном отношении Россия существенно отстает не только от признанных мировых лидеров развития вузовского сектора, таких как США, Великобритания и Швейцария, но и, например, от Китая с Сингапуром, причем данный вывод в полной мере подтверждается не только зарубежными (такими как упоминавшийся выше рейтинг QS), но и российским университетским рейтингом «Три миссии университета»², который часто упрекают в излишней благосклонности к российским вузам³.

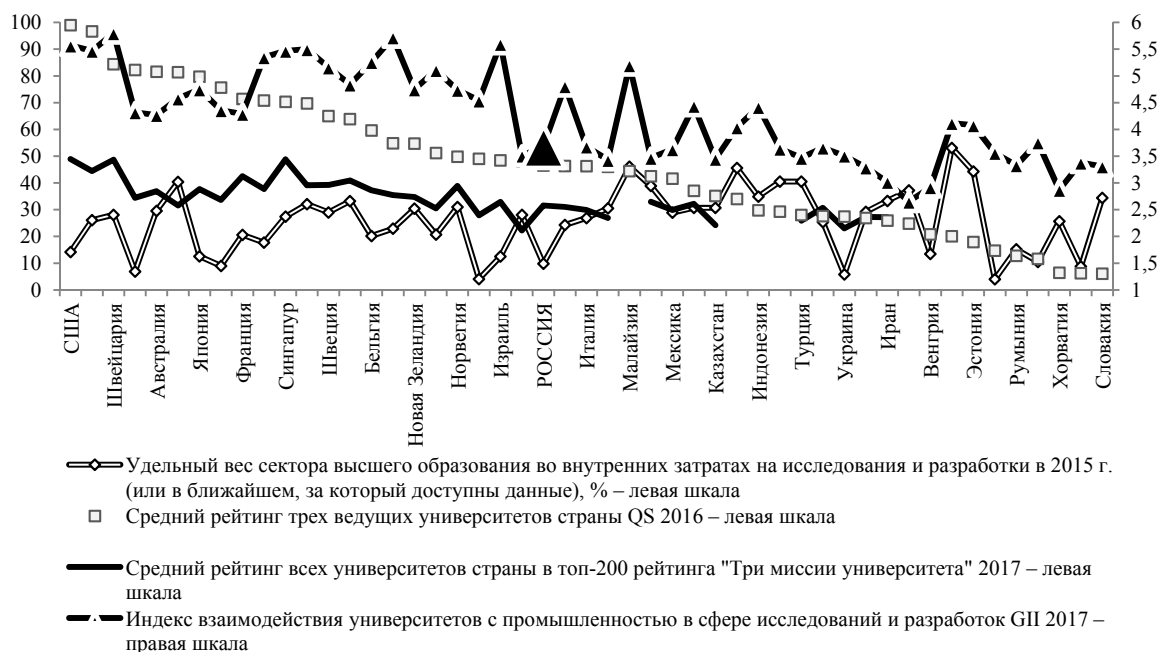


Рис. 15. Показатели исследовательской и инновационной деятельности высшей школы, а также международной конкурентоспособности ведущих университетов – межстрановые сравнения

Источники: составлено авторами на основе данных НИУ ВШЭ, Global Innovation Index 2017 и Московского международного рейтинга «Три миссии университета».

¹ The Global Innovation Index 2017. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2017-report>

² Московский международный рейтинг «Три миссии университета». URL: <https://mosiur.org/>

³ Достаточно сказать, что в топ-200 рейтинга QS представлены лишь 2 российских университета – МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ, тогда как в топ-200 рейтинга «Три миссии университета» присутствуют 13 отечественных вузов.

Таким образом, следует констатировать что, несмотря на наметившийся в последние годы прогресс и российский вузовский сектор в целом, и отдельные ведущие его представители все еще весьма далеки от передовых в мировом масштабе позиций в сфере исследовательской и инновационной деятельности.

6.4.2. Основные инструменты государственного стимулирования исследовательской и инновационной деятельности вузов¹

Примерно с середины прошедшего десятилетия государство начало уделять существенное внимание развитию исследовательской и инновационной деятельности вузов. Одной из первых в ряду соответствующих мер (и первой по-настоящему масштабной) стала поддержка развития *центров коллективного пользования (ЦКП) научным оборудованием на базе вузов*, а также научных организаций. При этом в число задач таких центров наряду с обеспечением проведения исследований, испытаний и измерений входило участие в подготовке специалистов и кадров высшей квалификации².

Централизованная поддержка создания и развития ЦКП из средств федерального бюджета осуществляется с 2005 г. по настоящее время, а ее совокупный объем за этот период составил около 15 млрд руб. (1,1 млрд руб. в среднем за год); при этом не менее 80% выделяемых государством средств должно расходоваться на приобретение дорогостоящего (стоимостью свыше 1 млн руб.) научного оборудования³. По состоянию на конец 2017 г. в России было создано 578 ЦКП, из которых свыше половины – 282 – при вузах⁴; однако при этом получателями поддержки в рамках данного направления стали

¹ В настоящем разделе мы рассматриваем меры и инструменты государственной поддержки, которые изначально адресованы (полностью или преимущественно) именно вузам и при этом имеют значимый акцент на развитие их исследовательской и/или инновационной деятельности. По этой причине мы не включаем в сферу рассмотрения финансирование исследовательских проектов в рамках федеральных целевых программ (таких как ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России»), гранты Российского научного фонда и Фонда перспективных исследований и т.п., при распределении которых университеты выступают на равных с другими реципиентами поддержки. Мы не анализируем ряд применяемых Минобрнауки России специализированных инструментов развития образовательной деятельности (программы «Кадры для регионов», «Новые кадры для ОПК», присвоение статуса федеральной инновационной площадки). Мы также не рассматриваем некоторые акцентированные на вузах финансовые инструменты, обеспечивавшие объективно незначительные в масштабах университета объемы поддержки (например, ряд направлений массового финансирования индивидуальных и коллективных исследовательских проектов в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. и программа «ПУСК (Партнерство университетов с компаниями)» Фонда содействия инновациям). Наконец, в общем случае мы не учитываем базовое финансирование деятельности университетов в форме государственного задания, поскольку оно, строго говоря, не является государственной поддержкой в ее традиционном понимании – опциональной и избирательной.

² Порядок создания федеральных центров коллективного пользования научным оборудованием (утвержден приказом Минобрнауки России от 11.03.2011 № 1351).

³ Данное требование содержится в ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014 – 2020 годы», которой предусмотрено государственное финансирование ЦКП. Ранее соответствующее финансирование осуществлялось в рамках ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 гг. и ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы».

⁴ Портал «Современная исследовательская инфраструктура Российской Федерации». URL: <http://ckprf.ru/ckpr/>

152 действующих вуза, поскольку целый ряд университетов создал при себе несколько центров коллективного пользования. «Чемпионами» в данном отношении являются два университета с юга России – Ставропольский государственный аграрный и Южный федеральный университет, получившие государственное финансирование на создание 10 и 14 ЦКП соответственно.

В 2006–2008 гг. одним из направлений реализации приоритетного национального проекта «Образование» являлась государственная поддержка реализуемых вузами *инновационных образовательных программ*. Каждая из подобных программ должна была представлять собой комплекс мероприятий по созданию и внедрению новых качественно усовершенствованных технологий, методов и форм обучения и организации образовательного процесса, призванных обеспечить не только высокое качество обучения, но и интеграцию образования, науки и инновационной деятельности, а также формирование у выпускников профессиональных компетенций, обеспечивающих их конкурентоспособность на рынке труда¹.

Важно отметить, что при отборе вузов – получателей поддержки – учитывалось не только качество представленных ими инновационных программ (ожидаемые результаты и изменения в научной и образовательной сферах, их устойчивость, ресурсное обеспечение, в том числе из внебюджетных источников, схема управления программой и проч.), но и состояние самого вуза-соискателя – эффективность научной, инновационной и образовательной деятельности, имеющийся интеллектуальный потенциал и материальная база².

Получателями поддержки в рамках данного направления стали 57 вузов, в совокупности получившие из федерального бюджета 30 млрд руб., т.е. чуть больше полумиллиарда рублей на каждый вуз (около 260 млн руб. в год). При этом объем поддержки вузов варьировался в достаточно широких пределах – от 220 млн руб. (Санкт-Петербургский горный университет) до почти 1 млрд руб. (МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ). Преобладающая часть полученных бюджетных средств была израсходована вузами на приобретение лабораторного оборудования³.

Своего рода логическим продолжением поддержки инновационных образовательных программ вузов стало определение в секторе высшего образования новой категории – *национальный исследовательский университет* (НИУ). При этом в отношении таких университетов изначально предполагалось и, более того, устанавливалось на законодательном уровне, что они должны в равной степени эффективно реализовывать образовательные программы и выполнять фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук⁴, благодаря чему, собственно, в названии категории и возникло слово «исследовательский».

¹ Порядок и критерии конкурсного отбора образовательных учреждений высшего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы (утв. приказом Минобрнауки России от 2.03.2006 № 44).

² Там же.

³ Образование в России [информационно-аналитическое издание]: федеральный справочник. Т. 5. М.: НП «Центр стратегического партнерства», 2008.

⁴ Федеральный закон от 10.02.2009 № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов». Заметим, что в настоящее время данная норма уже не действует. Вместо этого установлено, что деятельность НИУ (как минимум, в рамках поддерживаемых государством программ) направлена на кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы, на развитие и

Как и в случае с инновационными образовательными программами, поддержка НИУ осуществлялась в рамках специальных программ развития университетов, как правило, отбравшихся на конкурсе (исключение составили два НИУ, созданные специальным указом Президента РФ в качестве пилотного проекта). При этом должны были учитываться как уровень самого вуза-соискателя – кадровый потенциал, образовательная и научная инфраструктура, эффективность образовательной и научно-инновационной деятельности, международное и национальное признание, – так и качество, обоснованность и ожидаемая результативность программы развития¹. Для оценки эффективности реализации программ был определен перечень из более чем 20 показателей, охватывавших не только образовательную и научную, но и отчасти инновационную деятельность вуза², впрочем, текущий вариант перечня подобных показателей уже не содержит³.

Изначально устанавливалось, что категория НИУ присваивается университетам на десятилетний период (впоследствии это ограничение было отменено), однако бюджетное финансирование программ их развития предусматривалось лишь на 5 первых лет при обязательном условии 20% внебюджетного софинансирования. Возможными направлениями расходования бюджетных средств являлись приобретение учебно-лабораторного и научного оборудования, повышение квалификации работников, разработка учебных программ, развитие информационных ресурсов, а также совершенствование системы управления качеством образования и научных исследований⁴.

В 2008–2010 гг. категория НИУ была присвоена 29 университетам, 23 из которых ранее являлись получателями поддержки инновационных образовательных программ. Совокупный объем бюджетного финансирования программ развития НИУ составил около 50 млрд руб. – в расчете на один университет примерно 1,7 млрд руб. или 360 млн руб. в год, – причем порядка половины этих средств предназначалось для развития материально-технической базы. Наибольший объем бюджетного финансирования – 1,8 млрд руб. – предусмотрен программами развития трех московских технических вузов: МИФИ, МИСиС и МГТУ им. Н.Э. Баумана, наименьший – 540 млн руб. – программой развития Санкт-Петербургского академического университета – научно-образовательного центра нанотехнологий РАН.

В целом, нельзя не отметить определенную преимуществом НИУ по отношению к осуществлявшейся ранее поддержке инновационных программ и по составу получателей поддержки, и по принципам их отбора, и по акцентам оказываемой поддержки, и даже по объемам соответствующих бюджетных ассигнований. В то же время, если программы являлись в большей степени инструментом развития образовательной деятельности, то поддерживаемые НИУ, по крайней мере по первоначальному замыслу, должны были в равной степени развивать как образовательную, так и научную деятельность.

внедрение в производство высоких технологий (Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

¹ Положение о конкурсном отборе программ развития университетов, в отношении которых устанавливается категория «национальный исследовательский университет» (утверждено Постановлением Правительства РФ от 13.07.2009 № 550).

² Утвержден Приказом Минобрнауки России от 29.07.2009 № 296.

³ Утвержден Приказом Минобрнауки России от 22.09.2015 № 1038.

⁴ Там же.

Параллельно с присвоением университетам статуса НИУ в России происходило формирование еще одной «статусной» категории вузов – *федеральных университетов*¹. К числу базовых функций таких университетов наряду с реализацией инновационных образовательных программ, подготовкой кадров для комплексного социально-экономического развития региона и обеспечением системной модернизации профессионального образования относилось выполнение фундаментальных и прикладных исследований по широкому спектру наук, а также интеграция науки, образования и производства, в том числе путем практического применения результатов интеллектуальной деятельности².

Организация федеральных университетов происходила по территориальному принципу и, как правило, сопровождалась укрупнением ранее существовавших вузов. Как и в случае с НИУ, для каждого из университетов была утверждена программа развития. Соответствующие программы, предусматривают развитие образовательной и научной, а также инновационной деятельности университетов, однако для последней не установлены целевые показатели. Интересно, что бюджетное финансирование предусматривают 8 из 10 программ. Общий объем бюджетных ассигнований в рамках программ составляет порядка 40 млрд руб. – в расчете на один финансируемый университет около 5 млрд руб. или 1 млрд руб. в год.

В конце 2009 г. получил современное оформление статус *ведущих классических университетов*, который был законодательно закреплен за двумя крупнейшими российскими университетами – МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ – как уникальными научно-образовательными комплексами, имеющими огромное значение для развития российского общества. При этом в состав научно-образовательных комплексов ведущих классических университетов в отличие от других вузов могут входить не только структурные подразделения, но и отдельные юридические лица, такие как институты. Кроме того, МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ предоставлено право самостоятельно устанавливать образовательные стандарты для реализуемых ими программ³. Как и в случае с другими статусами и категориями университетов, в отношении ведущих классических университетов утверждены специальные программы развития, в которых наряду с образовательной и научной деятельностью уделяется внимание и инновационной, однако последняя не отражена на уровне целевых показателей. Совокупный объем бюджетного финансирования, предусмотренный программами развития университетов на 2010–2016 гг., составил 15,8 млрд руб. – в среднем 1,1 млрд на каждый университет в год; при этом преобладающая часть – около 85% – бюджетных ассигнований предназначалась для развития материально-технической базы и инфраструктуры университетов.

В том же 2009 г. «палитра» инструментов поддержки исследовательской и инновационной деятельности вузов, ранее включавшая преимущественно программы и статусы,

¹ Точнее говоря, первые федеральные университеты были созданы еще в 2006 г. – за два года до законодательного оформления соответствующего статуса.

² Федеральный закон от 10.02.2009 № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов». Заметим, что в настоящее время данная норма не действует, а роль федеральных университетов в действующем законодательстве сводится лишь к обеспечению подготовки кадров для комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

³ Федеральный закон от 10.11.2009 № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете».

пополнилась новым направлением, связанным со стимулированием *создания вузами малых инновационных предприятий* (МИП) для внедрения результатов интеллектуальной деятельности. Изначально бюджетным учреждениям высшего образования (а также науки) было предоставлено право создавать такие предприятия без получения предварительного согласия уполномоченного государственного органа¹.

С 2011 г. были существенно расширены права бюджетных учреждений по распоряжению имуществом², что облегчило для них формирование уставного капитала внедренческих фирм. Кроме того, был установлен бесконкурсный порядок сдачи в аренду имущества образовательными и научными учреждениями созданным ими внедренческим фирмам³, а для самих фирм была создана возможность применения упрощенной системы налогообложения⁴, а также установлены пониженные ставки страховых взносов в государственные внебюджетные фонды (до 2019 г.)⁵.

В настоящее время официальная база данных учета и мониторинга малых инновационных предприятий научной и инновационной сферы содержит сведения о 2,6 тыс. таких предприятий, учредителями которых выступили около трехсот действующих вузов⁶ – около трети общего их количества или, что более показательнее, свыше половины (55%) государственных и муниципальных вузов, которые, собственно, являются адресатами данного механизма поддержки. Явными лидерами в данном отношении являются Белгородский государственный технологический университет и Южно-Уральский государственный университет, участвующие в капитале соответственно 84 и 63 МИП.

Важно заметить, что количество внедренческих фирм фигурировало в качестве одного из целевых индикаторов программ развития части федеральных университетов, а также программ развития инновационной инфраструктуры вузов (см. об этом механизме ниже); при этом соответствующие 76 действующих вузов являются учредителями половины внедренческих фирм. Данное обстоятельство позволяет предположить, что созда-

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». Несколько позднее данная норма была распространена на автономные учреждения – федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании».

² 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».

³ 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».

⁴ Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 310-ФЗ «О внесении изменения в статью 346.12 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

⁵ 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».

⁶ НИИ РИНКЦ: Учет и мониторинг малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы. URL: <https://mir.extech.ru/index.php>. Строго говоря, число вузов-учредителей изначально было несколько большим, однако часть из них к настоящему моменту реорганизована в форме присоединения к другим вузам.

ние МИП, по крайней мере, на первых порах иногда носило «формально-принудительный» характер, что в свою очередь зачастую сказывалось на жизнеспособности таких предприятий¹.

В 2010 г. на фоне посткризисного восстановления экономики и повышения внимания государства к возможным источникам устойчивого роста произошла заметная активизация инновационной и научно-технической политики, одним из приоритетов которой де-факто стало стимулирование исследовательской и инновационной активности университетов. При этом лишь одна мера из соответствующего «пакета» имела традиционный для предыдущих лет характер поддержки специальной программы вуза в целом – *программы развития инновационной инфраструктуры вуза*. Получаемые в рамках данного направления поддержки бюджетные средства могли расходоваться вузами собственно на развитие и оснащение объектов инновационной инфраструктуры (бизнес-инкубаторов, технопарков, инновационно-технологических и инжиниринговых центров, центров сертификации, трансфера технологий, коллективного пользования и т.п.), а также на оценку и правовую охрану РИД, зарубежные стажировки и курсы повышения квалификации для сотрудников, создание и реализацию образовательных программ в сфере малого инновационного предпринимательства, консалтинговые услуги по трансферу технологий, созданию и развитию МИП².

Отбор программ развития инфраструктуры проводился в рамках конкурсов, от участников которых требовалось выполнять фундаментальные и прикладные исследования по приоритетным направлениям развития науки, техники и технологий, эффективно реализовывать образовательные программы и комплекс мер по развитию инновационной инфраструктуры. Как и в случаях других подобных конкурсов, при выборе победителей учитывалось не только содержание представленных программ, но и научный, образовательный и инновационный потенциал вуза.

Победителями двух конкурсных отборов программ развития инновационной инфраструктуры стали в совокупности 78 вузов (из которых 76 действуют в настоящее время в качестве самостоятельного юридического лица). Совокупный объем бюджетных ассигнований в рамках данного направления поддержки в 2010–2012 гг. составил 9 млрд руб., около 115 млн в расчете на одну программу.

Второй запущенный в 2010 г. инструмент предусматривал государственное софинансирование инновационных проектов по созданию высокотехнологичных производств, совместно реализуемых вузами³ и компаниями. При этом непосредственными получателями бюджетных субсидий являются компании, которые используют полученные средства для оплаты НИОКР, проводимых вузами в рамках проектов. В рамках конкурсного

¹ См., например: Рупосов В. Анализ экономической деятельности малых инновационных предприятий ИрГТУ // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2014. № 4; Стерлигов И. Треть малых предприятий при вузах существует лишь на бумаге // Наука и технологии России. STRF.ru. 2011. URL: http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=41450#.VNqByeY0Enh

² Положение о государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры, включая поддержку малого инновационного предпринимательства, в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования (утверждено Постановлением Правительства РФ от 9.04.2010 г. № 219).

³ С 2012 г. контрагентами компаний по выполнению НИОКР могут быть также государственные научные учреждения.

отбора учитывается, прежде всего, опыт работы компании в области проекта или смежных областях, реализации научно-технических проектов и внедрения научных разработок, а также сотрудничества с вузами в качестве заказчика¹. К выполнению НИОКР по проекту предполагалось привлекать студентов и аспирантов, соответствующий индикатор предусматривался договором, заключаемым государством с компанией².

Рассматриваемый механизм активно применяется до настоящего времени и, по сути, представляет собой главное направление финансовой поддержки кооперации вузов и компаний, как по охвату, так и по объему выделяемых средств. За период 2010–2017 гг. было отобрано для поддержки около 400 проектов с участием более чем ста вузов. Чаще других адресатами поддержки становились ведущие многопрофильные университеты и технические вузы, такие как МГУ им. М.В. Ломоносова (14 проектов), МФТИ (14 проектов) и МИСиС (12 проектов). Общий объем бюджетного финансирования проектов приближается к 50 млрд руб. и составляет в расчете на один проект порядка 140 млн руб.

Наконец, еще один сформированный в 2010 г. инструмент предусматривает *грантовую поддержку научных исследований, проводимых в вузах³ под руководством ведущих ученых*, как российских, так и зарубежных, занимающих лидирующие позиции в определенной области наук. Для проведения исследования ведущий ученый формирует научный коллектив, в состав которого обязательно включаются студенты и аспиранты вуза⁴. Как и в случае с софинансированием кооперационных проектов, данное направление поддержки существует до сих пор. Получателями поддержки стали 60 вузов, реализующие 159 исследовательских проектов. Лидерами по числу полученных грантов вновь являются МГУ им. М.В. Ломоносова и МФТИ (12 и 9 поддержанных проектов соответственно), а также НГУ (10 грантов) и СПбГУ (9 грантов). Общий объем выделенных государством в 2010–2017 гг. средств составил около 26 млрд руб., примерно 130 млн руб. в расчете на один грант.

Утверждение и реализация с 2011 г. *программ инновационного развития крупнейших компаний госсектора* в числе прочего должны были способствовать развитию сотрудничества таких компаний с высшей школой. Одной из обязательных составляющих программ являются меры по обеспечению взаимодействия с ведущими вузами по целому ряду направлений, включая проведение совместных исследований, участие в совершенствовании учебных программ, организацию практик и стажировок и др. Впрочем, на

¹ Правила предоставления субсидий на государственную поддержку развития кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства, в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013 – 2020 гг. (утверждены Постановлением Правительства РФ от 9.04.2010 № 218).

² Приказ Минобрнауки России от 7.11.2012 № 904.

³ С 2012 г. в сферу поддержки также включены академические научные учреждения и государственные научные центры.

⁴ Положение о выделении грантов Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных организациях высшего образования, научных учреждениях, подведомственных Федеральному агентству научных организаций, и государственных научных центрах Российской Федерации, в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы (утверждено Постановлением Правительства РФ от 9.04.2010 № 220).

практике подобного рода меры не привели к значимому увеличению масштабов взаимодействия крупнейших компаний с вузами, по крайней мере в начальный период реализации программ инновационного развития¹.

В 2012 г. государство в очередной раз прибегло к привычной практике поддержки вузов на основе специальных программ, на сей раз получивших название **программ стратегического развития вузов**. Основные декларируемые цели поддержки заключались в повышении эффективности управления вузами, формировании институтов стратегического управления и приведении структуры и содержания образования в соответствие с потребностями рынка труда, задачами и стратегиями социально-экономического развития регионов и отраслей, а также перспективными направлениями развития науки и технологий. При этом предполагалось, что программы обеспечат повышение эффективности образовательной, научной и инновационной деятельности вузов и их конкурентоспособности вузов на внутрироссийском и международном уровне, устойчивое развитие кадрового потенциала, внедрение новых методик и технологий в образовательный процесс, развитие инфраструктуры образовательного процесса и научных исследований, модернизацию лабораторной и экспериментальной базы. В конечном счете, каждая из программ была призвана обеспечить формирование современного вуза, осуществляющего подготовку кадров для высокотехнологичных отраслей или социальной сферы, выполняющего исследования и разработки высокого уровня и реализующего эффективные принципы и формы интеграции науки, образования и бизнеса².

Сфера применения рассматриваемого инструмента была изначально ограничена только вузами, подведомственными Минобрнауки России. Кроме того, получателями бюджетных субсидий на реализацию программ стратегического развития не могли являться вузы, являвшиеся в 2012 г. бенефициарами других программных инструментов, что автоматически исключало из числа возможных адресатов поддержки университеты с особым статусом (для каждого из которых утверждалась программа развития). При конкурсном отборе, как и в случае с другими программными формами поддержки, учитывалось не только качество подготовленных программ, но и образовательный, научный и инновационный потенциал вузов, а также их финансовая устойчивость³.

В период с 2012 по 2014 гг. государством было поддержано 55 программ стратегического развития вузов. Большинство программ предусматривало максимально возможный для данного инструмента объем бюджетного финансирования – 300 млн руб. (100 млн в год).

Начало новому этапу активной государственной политики в вузовском секторе положил один из майских указов Президента РФ⁴, которым в качестве одного из базовых целевых индикаторов государственной политики в сфере образования и науки было определено вхождение к 2020 г. не менее пяти российских университетов в первую сотню

¹ Гершман М., Зинина Т., Романов М. и др. Программы инновационного развития компаний с государственным участием: промежуточные итоги и приоритеты / науч. ред. Л.М. Гохберг, А.Н. Клепач, П.Б. Рудник и др. М.: НИУ ВШЭ, 2015

² Положение о конкурсной поддержке программ стратегического развития государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования от 1.11.2011.

³ Там же.

⁴ Имеется в виду серия указов Президента РФ о совершенствовании ряда базовых направлений государственной политики, принятых в мае 2012 года – в начале текущего электорального цикла.

ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу¹. Для решения данной задачи в 2013 г. был сформирован новый механизм *государственной поддержки ведущих российских университетов в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров*, более известный как *Проект 5-100*. При этом для участия в конкурсе на получение поддержки вуз должен был являться участником, как минимум, одного из трех главных мировых университетских рейтингов, а также соответствовать ряду формальных требований: по среднему баллу ЕГЭ принятых студентов; численности обучающихся за счет бюджетных средств; относительным показателям численности аспирантов; по объему расходов на НИОКР, публикационной активности и численности иностранных студентов или научно-педагогических работников (НПР)².

Проект 5-100 осуществляется в наиболее традиционной форме поддержки вузов, предполагающей бюджетное финансирование специальных программ, названных программами повышения конкурентоспособности вузов среди ведущих мировых научно-образовательных центров. Подобные программы предусматривают, в частности, в частности, меры по поддержке академической мобильности НПР в форме стажировок и т.п., привлечению молодых сотрудников с опытом научной или преподавательской деятельности в ведущих образовательных или научных организациях, внедрению совместных с такими организациями образовательных программ, привлечению иностранных студентов, проведению исследований и разработок под руководством ведущих ученых, совместно с перспективными научными организациями либо высокотехнологичными фирмами³.

В 2013 г. для участия в проекте было отобрано 15 университетов, в 2015 г., по итогам второго раунда конкурсного отбора их число увеличилось до 21. Все без исключения участники проекта обладают статусом федеральных либо национальных исследовательских университетов (и получают государственную поддержку в данном качестве) или как минимум являлись ранее адресатами еще одного программного инструмента поддержки – инновационных образовательных программ. Совокупный объем бюджетного финансирования вузов в рамках проекта за период 2013–2017 гг. составил более 50 млрд руб. – 577 млн в расчете на один университет в год. При этом распределение выделяемых бюджетных средств между университетами является весьма неравномерным: если на такие вузы, как НИУ ВШЭ, МФТИ, МИФИ и ИТМО в годовом выражении приходится свыше 800 млн руб., то на большинство университетов «второй волны» – менее 150 млн руб.

Своего рода дополнением к Проекту 5-100, ориентированному главным образом на развитие образовательной и исследовательской деятельности университетов, является начатая в том же 2013 г. *финансовая поддержка проектов создания и развития инжиниринговых центров*. Данный механизм призван обеспечить формирование на базе и при участии вузов сети специализированных центров, оказывающих инжиниринговые

¹ Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

² Приказ Минобрнауки России от 22.04.2013 № 296.

³ Правила распределения и предоставления субсидий на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров в (утверждены Постановлением Правительства РФ от 16.03.2013 № 211).

услуги организациям реального сектора, осуществляющих развитие наилучших доступных технологий, продвижение инновационных научно-исследовательских разработок, а также ведущих подготовку кадров в области инжиниринга. При этом важно заметить, что в разные годы при конкурсном отборе проектов создания инжиниринговых центров предусматривался разный фокус их деятельности. Так, если в 2016 г. акцент делался на импортозамещении в промышленности и снижении импортозависимости от зарубежных производителей, то в 2017 г. – на освоении Арктической зоны и развитии производства продукции гражданского и двойного назначения предприятиями ОПК¹.

Примечательной особенностью данного инструмента является его изначально межведомственный характер: соответствующее мероприятие включено в состав государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», ответственным исполнителем которой является Минпромторг России, однако оператором поддержки выступает Минобрнауки России. В то же время, получателями субсидий могут являться только вузы, подведомственные Минобрнауки, которые при этом ориентированы на проведение НИОКР, а также на подготовку кадров по специализациям, предполагающим предоставление услуг в области инжиниринга.

Как и в случае со многими другими рассмотренными механизмами, необходимым атрибутом поддержки является наличие специальной программы – стратегической программы развития инжинирингового центра. Интересно, что для получения поддержки вуз должен создать отдельное юридическое лицо – собственно, инжиниринговый центр, однако адресатом государственного финансирования является отнюдь не оно, а сам вуз, притом, что главным показателем эффективности поддержки является объем услуг инжинирингового центра, оказанных компаниям реального сектора. Не менее (а в последние годы – более) половины выделяемых государством средств должно быть израсходовано на приобретение оборудования, программного обеспечения и нематериальных активов².

В период с 2013 по 2017 гг. государственные субсидии на создание и развитие инжиниринговых центров получили 49 вузов. Совокупный объем поддержки превысил 4,5 млрд руб. – примерно 100 млн руб. в расчете на один вуз.

Новый (и последний на сегодняшний день) этап развития государственной политики по развитию университетов, причем с явным акцентом на «нестолличные» регионы, начался в 2015 г., когда государством был инициирован очередной специализированный программный инструмент финансовой поддержки и введен соответствующий новый статус вузов – *опорные университеты*. Целью реализации данного инструмента заявлено социально-экономическое развитие российских регионов за счет создания университетских центров инновационного, технологического и социального развития. При этом на уровне формальных требований к возможным получателям финансирования явный акцент сделан не только и не столько на региональных университетах, сколько на вузах, ранее не охваченных либо слабо охваченных масштабной поддержкой на федеральном уровне. В первом раунде отбора, проведенном в конце 2015 – начале 2016 гг. адресатами поддержки не могли выступать федеральные университеты, участники Проекта 5-100 и

¹ Положения о проведении открытого публичного конкурса на предоставление государственной поддержки проектов по созданию и развитию инжиниринговых центров на базе образовательных организаций высшего образования, подведомственных Министерству образования и науки Российской Федерации соответственно от 12.10.2016 (пятая очередь) и от 27.09.2017 (шестая очередь).

² Там же.

вузы, расположенные в Москве и Санкт-Петербурге (что автоматически исключало из сферы действия механизма ведущие классические университеты – МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ, а также еще целый ряд активно поддерживаемых государством вузов – см. ниже), а во втором раунде (2017 г.) данное ограничение было распространено и на национальные исследовательские университеты. Кроме того, для более равномерного территориального распределения опорных университетов предусмотрено, что два таких вуза не могут быть расположены в одном муниципальном образовании. Важно также отметить, что в первом раунде отбора обязательным требованием к вузам – соискателям поддержки являлось их укрупнение путем присоединения одного или нескольких образовательных учреждений, тогда как при втором конкурсном отборе опорных университетов данное требование уже не предусматривалось¹.

Как и в случае с другими программными инструментами поддержки при отборе получателей бюджетного финансирования учитывалось не только содержание программ развития опорных университетов, но и состояние самих вузов-претендентов. Однако на сей раз большее значение для итоговой оценки имели не характеристики вуза, а качество представленной им программы. Последняя должна включать мероприятия по модернизации образовательной, научно-исследовательской и инновационной деятельности, материально-технической базы и социально-культурной инфраструктуры, системы управления университетом, а также по развитию местных сообществ, городской и региональной среды. Что же касается учитываемых при отборе показателей вузов, то они отражают численность студентов и аспирантов, количество специальностей и направлений подготовки кадров, трудоустройство выпускников, объем НИОКР, численность сотрудников с учеными степенями, доходы из всех источников и от исследовательской деятельности, публикационную активность.

По итогам первого конкурсного отбора поддержку получили 11 вузов. Совокупный объем программ их развития из средств федерального бюджета составил в 2016 г. 1,2 млрд руб. или около 110 млн в расчете на один вуз. В рамках второй очереди конкурса было дополнительно отобрано 22 вуза, для 8 из которых предусматривается поддержка из федерального бюджета, а для 14 – из региональных бюджетов при методической и консультационной поддержке за счет средств Минобрнауки России.

Наконец, последней на сегодняшний день «запущенной» государством инициативой по развитию исследовательской и инновационной деятельности вузов является приоритетный проект «Вузы как центры пространства создания инноваций»², важным элементом которого является *создание университетских центров инновационного, технологического и социального развития регионов* в целях включения университетов в решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов. Заметим, что при более чем очевидном сходстве с целевыми установками, описанного выше механизма программной поддержки опорных университетов, речь в данном случае идет об отдельном статусе, который, по сути, является «надстройкой» к ряду действующих инструментов – университет, планирующий выступить основой для

¹ Положения о порядке проведения конкурсного отбора образовательных организаций высшего образования на финансовое обеспечение программ развития федеральных государственных образовательных организаций высшего образования за счет средств федерального бюджета от 16.10.2015 и от 17.02.2017

² Отметим, что именно в рамках данного проекта с 2017 г. осуществляется финансовая поддержка ведущих университетов – участников Проекта 5-100.

создания университетского центра, должен быть участником Проекта 5-100, федеральным или опорным университетом, либо удовлетворять ряду формальных требований: в отношении среднего балла ЕГЭ, поступивших абитуриентов; объемов НИОКР; доходов, а также удельному весу разных категорий обучающихся, уровень которых, заметим, различается для разных групп регионов. Кроме того, статус университетских центров изначально недоступен для вузов Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей¹.

Спектр декларируемых задач создаваемых университетских центров весьма широк и при этом различается для центров инновационной, технологической и социальной направленности. Общими для всех типов центров являются задачи обеспечить капитализацию образовательных, научных и технологических результатов в отраслях региона; создать условия для реализации проектно-ориентированных образовательных программ, предполагающих командное выполнение проектов полного жизненного цикла; обеспечить гармонизацию тематик прикладных разработок со Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации; участвовать в создании условий для системного взаимодействия с научными организациями и предприятиями посредством создания базовых кафедр, совместной реализации образовательных программ и научных проектов; участвовать в обеспечении условий для реализации непрерывного образования, повышения информационной, финансовой и правовой грамотности населения, развития профессиональной компетенции преподавателей. Центры инновационного развития регионов наряду с перечисленными задачами призваны развивать инновационные экосистемы, обеспечивающие повышение доходов университетов от коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, а также обеспечивать вовлечение обучающихся и работников в инновационную и предпринимательскую деятельность. Специфическими задачами центров технологического развития регионов является формирование отраслевых центров инжиниринга, обеспечивающих инфраструктуру для содействия компаниям в реализации проектов по направлениям Национальной технологической инициативы и продвижению инновационных НИР; обеспечение реализации проектно-ориентированных программ магистратуры по технологическому предпринимательству и управлению технологическими проектами с вовлечением компаний реального сектора; обеспечение развития студенческого технологического предпринимательства, создание и развитие стартап-акселераторов и программ поддержки инновационного предпринимательства с участием институтов развития. Наконец, университетские центры социального развития регионов призваны обеспечить реализацию проектно-ориентированных программ магистратуры по социальному предпринимательству и управлению социальными проектами с вовлечением организаций реального сектора, включая социально ориентированные некоммерческие организации, а также обеспечить развитие студенческого социального предпринимательства, создание и развитие стартап-акселераторов и программ поддержки социального предпринимательства с участием институтов развития, в том числе в целях создания обучающимися и выпускниками социально ориентированных некоммерческих организаций².

¹ Модель и параметры мониторинга университетских центров инновационного, технологического и социального развития регионов (приложение к письму Минобрнауки России от 31 августа 2017 г. № ЛО-1754/05).

² Там же.

Создание университетских центров традиционно не обходится без специализированного пакета программных документов – программы трансформации университета в университетский центр. При этом состав требуемых целевых показателей реализации программ достаточно точно отражает сформулированные задачи создания университетских центров, что, вообще говоря, нехарактерно для большинства других инструментов государственного стимулирования развития университетов. Важно заметить, что отбор вузов для создания университетских центров изначально не предполагает финансирования из средств федерального бюджета (что, впрочем, не исключает возможности возникновения соответствующих обязательств в дальнейшем), однако утвержденный формат программ трансформации предусматривает наличие в них государственного финансирования из средств региональных и местных бюджетов¹.

В конце 2017 г. университетскими центрами инновационного, технологического и социального развития регионов был официально признан 51 вуз, подавляющее большинство из которых являются федеральными или национальными исследовательскими университетами, участниками Проекта 5-100 либо, как минимум, опорными вузами. При этом в ближайшие годы следует ожидать дальнейшего распространения данного статуса – уже хотя бы потому, что упомянутым выше приоритетным проектом «Вузы как центры пространства создания инноваций» предусмотрено наличие в 2019 г. 70 университетских центров, а в 2025 г. – не менее 100².

Основные формальные и содержательные характеристики рассматриваемых механизмов развития исследовательской и инновационной деятельности вузов представлены в *табл. 25*.

В целом, в политике государственной поддержки исследовательской и инновационной деятельности вузов, в отличие от многих других направлений действий государства, довольно четко прослеживается системность и внутренняя логика ее построения, пусть и не бесспорная. Так, меры с широким «охватом» (стимулирование создания малых инновационных фирм, поддержка проектов создания ЦКП и кооперационных проектов) перемежались инструментами поддержки небольшого числа вузов-лидеров (программы развития национальных исследовательских, федеральных и ведущих классических университетов, а также Проект 5-100). Важно также заметить преемственность одних мер по отношению к другим, например, масштабная, но непродолжительная поддержка инновационных образовательных программ вузов переросла в присвоение существенной части из них постоянных статусов и категорий; федеральные и национальные исследовательские университеты составили основную массу участников Проекта 5-100, в свою очередь, участие в данном проекте наряду со статусом федерального или опорного университета облегчает вузу получение официального признания в качестве университетского центра развития региона.

¹ Требования к формированию и структуре заявки на участие в отборе образовательных организаций высшего образования университетских центров инновационного, технологического и социального развития регионов и Комментарии по проведению и условиям отбора по созданию университетских центров инновационного, технологического и социального развития регионов (приложения к письму Минобрнауки России от 7.09.2017 № 05-18062).

² Паспорт приоритетного проекта «Вузы как центры пространства создания инноваций» (утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 25.10.2016 № 9).

Принципиально важный вопрос, возникающий при рассмотрении любых направлений и инструментов государственной политики, состоит в том, были ли предпринятые государством действия результативны. Доступные официальные данные и материалы не только не дают исчерпывающего ответа на данный вопрос, но и не позволяют сколь-нибудь значимо приблизиться к ответу на него. С одной стороны, на всем протяжении периода государственной поддержки вузов исследовательская и инновационная активность высшей школы демонстрировала тенденцию к росту. С другой стороны, рост соответствующих показателей начался еще до старта масштабной господдержки вузов и происходил на фоне положительной динамики целого ряда базовых макропоказателей.

Вообще говоря, для получения необходимой «доказательной базы» результативности реализуемой государством политики требуется выделить эффекты, которые получены именно благодаря предпринятым государством действиям и не были бы достигнуты в их отсутствие. При этом следует учитывать не только непосредственные результаты поддержки, но и косвенные эффекты, в том числе изменения в поведении бенефициаров поддержки и их контрагентов¹. Заметим, что и прямые, и косвенные, и особенно поведенческие эффекты нередко возникают с существенным лагом – до нескольких лет. На сегодняшний день практика проведения подобного рода оценки в российской системе государственного управления отсутствует. Строго говоря, это исключает возможность обоснованных суждений и выводов не только, собственно, о результативности государственной политики в области поддержки вузовского сектора (равно как и в других сферах), но и о том, насколько устойчивы происходящие позитивные изменения и сдвиги и сохранятся ли они в случае прекращения поддержки.

В принципе, учитывая продолжительный период государственной поддержки, ее системный характер и весьма значительные масштабы (о чем будет сказано ниже), мы считаем наиболее вероятным, что она оказала существенное позитивное влияние на развитие исследовательской и инновационной деятельности вузов, однако не можем однозначно этого утверждать.

Таблица 25

Основные инструменты государственной поддержки исследовательской и инновационной деятельности вузов

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
Поддержка проектов создания и развития центров коллективного пользования научным оборудованием	С 2005 г.	Бюджетное финансирование проектов	Реализация перспективных междисциплинарных исследовательских проектов по приоритетным направлениям развития науки и технологий Российской Федерации, в том числе в кооперации с ведущими мировыми научными и исследовательскими центрами. Участие в подготовке специалистов и кадров высшей квалификации с использованием приборной базы ЦКП	Поддержано 578 ЦКП, в том числе 282 – в секторе высшего образования при 151 вузе. Совокупный объем бюджетного финансирования около 15 млрд руб.	Не менее 80% средств должно расходоваться на приобретение современного научного оборудования

¹ В качестве примера использования подобного подхода в России см.: Симачев Ю., Кузык М., Зудин Н. Результаты налоговой и финансовой поддержки российских компаний: проверка на дополняемость // Новая экономическая ассоциация. 2017. № 2. С. 59–93.

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
Инновационные образовательные программы вузов	2006–2008 гг.	Бюджетное финансирование программ	Применение прогрессивных образовательных технологий, методов обучения и форм организации образовательного процесса. Обеспечение высокого качества обучения. Обеспечение конкурентоспособности выпускников на рынке труда. Интеграция образовательной, научной и инновационной деятельности	Поддержаны программы 57 вузов. Общий объем бюджетных расходов 30 млрд руб.	При отборе учитывалось не только качество программ, но и состояние, и потенциал вузов. Преобладающая часть выделенных бюджетных средств была израсходована на приобретение оборудования
Федеральные университеты	С 2006 г.	Статус (категория); в большинстве случаев – бюджетное финансирование программ развития	Реализация инновационных образовательных программ, интегрированных в мировое образовательное пространство. Системная модернизация профессионального образования. Подготовка кадров на основе применения современных образовательных технологий для комплексного социально-экономического развития региона. Выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований по широкому спектру наук, интеграция науки, образования и производства, в том числе путем доведения результатов интеллектуальной деятельности до практического применения	Создано 10 федеральных университетов, объединивших около 30 вузов. Совокупный объем бюджетного финансирования за 2010–2016 гг. 36 млрд руб.	Федеральные университеты формировались директивно – без проведения открытого конкурса. Федеральные университеты организовывались на базе существующих вузов, при этом в большинстве случаев происходило их укрупнение путем присоединения других высших и средних учебных заведений. Бюджетное финансирование предусматривалось лишь 8 программами развития. Главной статьёй расходов бюджета средств являлось развитие материально-технической базы и инфраструктуры университетов – свыше 40% общего объема
Национальные исследовательские университеты	С 2008 г.	Статус (категория); бюджетное финансирование программ развития (в течение 5 лет)	Кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы. Развитие и внедрение в производство высоких технологий	Категория НИУ присвоена 29 вузам. Объем бюджетного финансирования программ развития в 2009–2014 гг. около 50 млрд руб.	Изначально устанавливалось, что для получения категории НИУ вуз должен в равной степени эффективно реализовывать образовательные программы и выполнять фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук. При отборе принимались во внимание, прежде всего, характеристики самого университета, его потенциал и эффективность и лишь затем – качество представленной программы. Примерно половина бюджетных средств в рамках программ расходовалась на развитие материально-технической базы
Ведущие классические университеты	С 2009 г. (законодательное оформление)	Статус; бюджетное финансирование программ развития (в течение 10 лет)	Формальное закрепление особого положения двух крупнейших российских университетов как уникальных научно-образовательных комплексов, имеющих	Статус присвоен МГУ им. Ломоносова и СПбГУ. Объем бюджетного финансирования	В состав научно-образовательных комплексов ведущих классических университетов могут входить юридические лица – институты и др. Университеты могут реализовывать образовательные про-

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2017 году

тенденции и перспективы

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
			огромное значение для развития российского общества	программ развития в 2010–2016 гг. около 16 млрд руб.	граммы на основе самостоятельно устанавливаемых стандартов. Преобладающая часть (около 85%) бюджетных средств в рамках программ развития университетов выделялась на развитие материально-технической базы и инфраструктуры
Стимулирование создания государственным и муниципальными вузами малых инновационных предприятий (МИП)	С 2009 г.	Возможность создания МИП и наделения их имуществом. Возможность применения МИП упрощенной системы налогообложения. Пониженные ставки взносов в государственные внебюджетные фонды для МИП	Внедрение результатов интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат вузам	Официально учтено 2,6 тыс. МИП, созданных 289 действующими вузами	Половина МИП создана вузами, для которых был установлен соответствующий целевой индикатор
Поддержка совместных проектов вузов и компаний по созданию высокотехнологичных производств (Постановление № 218)	С 2010 г.	Бюджетные субсидии компаниям на финансирование НИОКР, выполняемых вузами в рамках проектов	Поддержка кооперации вузов и компаний; отработка финансовых, организационных и нормативных механизмов и обеспечение эффективного устойчивого государственно-частного партнерства в реализации комплексных совместных проектов университетов и производственных предприятий. Выявление имеющихся научных заделов и идентификация институтов или групп исследователей-разработчиков, обладающих потенциалом для решения реальных задач развития наукоемких производств. Внедрение современных организационно-управленческих принципов выполнения прикладных исследований и разработок в вузах по востребованным направлениям развития высокотехнологичных производств. Актуализация образовательных программ и тематики исследований в вузах в соответствии с современными потребностями рынка технологий	Поддержано около 400 проектов. Объем бюджетного финансирования в 2010–2017 гг. около 50 млрд руб.	Непосредственным контрагентом государства выступает не вуз – конечный получатель поддержки, а компания, реализующая проект. Результатом каждого проекта должно являться создание высокотехнологичного производства новой либо усовершенствованной продукции. Предусматривается привлечение студентов и аспирантов к проведению НИОКР
Программы развития инновационной инфраструктуры вузов	2010–2012 гг.	Бюджетное финансирование программ развития	Формирование инновационной среды. Развитие взаимодействия между вузами и промышленными предприятиями.	Поддержано 78 программ 76 действующих вузов.	Для получения поддержки вуз должен выполнять фундаментальные и прикладные исследования по приоритетным направлениям развития науки,

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
(Постановление № 219)			Поддержка создания вузами МИП	Совокупный объем бюджетного финансирования 9 млрд руб.	<p>техники и технологий, эффективно реализовывать образовательные программы и комплекс мер по развитию инновационной инфраструктуры.</p> <p>При конкурсном отборе рассматривались не только представленные программы, но и научный, образовательный и инновационный потенциал вузов.</p> <p>Направления поддержки в рамках программ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • развитие объектов инновационной инфраструктуры вузов (бизнес-инкубаторов, технопарков, инновационно-технологических и инжиниринговых центров, центров сертификации, трансфера технологий, коллективного пользования и др.) и их оснащение современным оборудованием и программным обеспечением; • правовая охрана и оценка результатов интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат вузу; • реализация и разработка программ подготовки и повышения квалификации кадров в сфере малого инновационного предпринимательства; • стажировка и повышение квалификации сотрудников вуза в сфере инновационного предпринимательства и трансфера технологий в иностранных университетах; • консалтинговые услуги иностранных и российских экспертов в сфере трансфера технологий, создание и развитие малых инновационных компаний
Поддержка научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых (Постановление № 220)	С 2010 г.	Бюджетные гранты на проведение исследований	<p>Интеграция вузовской науки с процессом подготовки высококвалифицированных кадров.</p> <p>Привлечение студентов и аспирантов к проведению перспективных научных исследований под руководством ведущих ученых.</p> <p>Повышение качества высшего образования, подготовки высококвалифицированных научных кадров.</p> <p>Улучшение профессиональной самореализации талантливой молодежи, закрепление молодежи в российской науке.</p> <p>Повышение квалификации научных кадров.</p>	В 2010–2017 гг. выделено 159 грантов 60 вузам. Общий объем бюджетного финансирования 26 млрд руб.	Ведущий ученый должен занимать лидирующие позиции в определенной области наук. В состав коллектива исполнителей исследования обязательно включаются студенты и аспиранты вуза

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2017 году

тенденции и перспективы

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
			<p>Содействие интеграции российской науки в мировое научное пространство; повышение мобильности и циркуляции научных кадров.</p> <p>Рост международного научного сотрудничества.</p> <p>Развитие науки и инноваций в высшей школе.</p> <p>Повышение активности вузов в научно-исследовательской деятельности, развитие научно-исследовательского потенциала вузов.</p> <p>Достижение научных результатов мирового уровня.</p> <p>Обеспечение создания конкурентоспособных научных лабораторий.</p> <p>Содействие увеличению числа высокоцитируемых статей и/или патентных заявок на изобретения</p>		
<p>Определение мер по обеспечению взаимодействию с ведущими вузами в программах инновационного развития крупнейших компаний госсектора</p>	<p>С 2011 г.</p>	<p>Административно-директивное стимулирование</p>	<p>Создание спроса на результаты исследований и разработок вузов со стороны крупнейших компаний госсектора</p>	<p>Утверждены и реализуются программы инновационного развития 60 компаний</p>	<p>Выбор опорных вузов и определение предметных (научных, технологических) направлений и объемов проведения совместных исследовательских (конструкторских, технологических) работ.</p> <p>Формирование совместно с вузами исследовательских программ, предусматривающих, в том числе механизмы обмена научно-технической и маркетинговой информацией, развитие совместных работ в сфере прогнозирования научно-технического развития, создание системы управления исследовательскими (конструкторскими, технологическими) работами в вузе с учетом перспективных потребностей компаний и отраслей промышленности.</p> <p>Реализация согласованных с вузами программ повышения качества образования и подготовки кадров для работы в высокотехнологичных отраслях промышленности, предусматривающих участие компаний в совершенствовании учебных программ и планов, участие сотрудников компаний в преподавательской работе, развитие системы практик и стажировок студентов, аспирантов и научно-преподавательского состава вузов в компаниях, развитие системы непрерывного образования персонала компаний.</p>

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
					Формирование организационных механизмов взаимодействия с вузами, включая взаимное участие сотрудников компаний и вузов в коллегиальных органах управления и консультативных органах
Программы стратегического развития вузов	2012–2014 гг.	Бюджетное финансирование программ развития	<p>Повышение эффективности управления вузами, развитие лучших практик управления и формирование институтов стратегического управления в соответствии с потребностями рынка труда, задачами социально-экономического развития регионов и перспективными направлениями науки и технологий.</p> <p>Приведение структуры профессионального образования в соответствие с потребностями рынка труда и стратегией социально-экономического развития региона или отрасли.</p> <p>Устойчивое развитие вузов по таким направлениям, как кадровый потенциал, инфраструктура образовательного процесса, и научных исследований, эффективность образовательной, научной и инновационной деятельности.</p> <p>Повышение конкурентоспособности вузов на внутрироссийском и международном уровне.</p> <p>Активное внедрение новых методик и технологий в образовательный процесс, модернизация лабораторной и экспериментальной базы, формирование ресурсной базы в соответствии с приоритетами развития вуза</p>	Поддержано 55 программ. Общий объем бюджетного финансирования около 16 млрд руб.	Получателями поддержки могли являться только подведомственные Минобрнауки России вузы. Адресатами поддержки не могли являться вузы, получающие бюджетное финансирование на реализацию других программ развития
Поддержка ведущих университетов в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров (Проект 5-100)	С 2013 г.	Бюджетное финансирование программ развития. Статус участника проекта	Вхождение к 2020 г. не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов. Развитие ведущих университетов для повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров	Участниками проекта является 21 университет, за редким исключением – НИУ и ФУ. Совокупный объем бюджетного финансирования вузов в рамках проекта за 2013–2017 гг. свыше 50 млрд руб.	Получателями поддержки могли стать только университеты, уже входящие в мировые рейтинги и удовлетворяющие ряду формальных требований (по численности студентов и аспирантов, объему расходов на НИОКР, публикационной активности и др.)

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
Поддержка проектов создания и развития инженеринговых центров на базе вузов	С 2013 г.	Бюджетное финансирование проектов (2–3 года)	Формирование на базе и при участии вузов сети центров, оказывающих инженеринговые услуги организациям реального сектора, ведущих подготовку кадров в области инженеринга и осуществляющих развитие наилучших доступных технологий и продвижение инновационных научно-исследовательских разработок	Государственные субсидии получили 49 вузов. Совокупный объем поддержки составил 4,7 млрд руб.	<p>Пример успешного межведомственного взаимодействия (Минобрнауки, Минпромторг).</p> <p>Получателями поддержки могут являться только вузы, подведомственные Минобрнауки России.</p> <p>Для получения поддержки вуз должен быть ориентирован на проведение НИОКР, а также на подготовку кадров по специализациям, предполагающим предоставление услуг в области инженеринга.</p> <p>В разные годы при конкурсном отборе проектов создания инженеринговых центров предусматривался разный фокус их деятельности.</p> <p>Обязательным условием предоставления поддержки является наличие стратегической программы развития инженерингового центра.</p> <p>Для получения поддержки вуз должен создать отдельное юридическое лицо, объем услуг которого реальному сектору является главным целевым индикатором, однако получателем поддержки является не инженеринговый центр, а сам вуз.</p> <p>Не менее половины выделяемых государством средств должно быть израсходовано на приобретение оборудования, программного обеспечения и нематериальных активов</p>
Опорные университеты	С 2016 г.	Статус. Финансирование части программ развития из федерального бюджета. Финансирование остальных программ развития из региональных бюджетов	Социально-экономическое развитие регионов, в том числе за счет создания университетских центров инновационного, технологического и социального развития	Отобрано 33 университета: 19 – для поддержки программ развития из федерального бюджета, 14 – из бюджетов соответствующих регионов. Совокупный объем поддержки 11 программ развития опорных университетов «первой волны» в 2016 г. 1,2 млрд руб.	<p>Получателями поддержки могут быть только федеральные государственные вузы.</p> <p>Из сферы поддержки исключены федеральные и национальные исследовательские университеты, участники Проекта 5-100, а также вузы Москвы и Санкт-Петербурга.</p> <p>В одном муниципальном образовании не может быть расположено более одного опорного университета.</p> <p>В рамках первой очереди конкурсного отбора опорных университетов обязательным требованием к соискателям было их произошедшее или происходящее укрупнение путем присоединения одной или нескольких образовательных организаций.</p> <p>При отборе опорных университетов большее значение</p>

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
					<p>имеют не характеристики вузов, а качество представленных ими программ развития. Программы развития опорных университетов должны включать мероприятия по модернизации образовательной, научно-исследовательской и инновационной деятельности, материально-технической базы и социально-культурной инфраструктуры, системы управления университетом, а также по развитию местных сообществ, городской и региональной среды</p>
<p>Университетские центры инновационного, технологического и социального развития регионов</p>	<p>С 2017 г.</p>	<p>Статус. Финансирование программ трансформации из региональных бюджетов</p>	<p>Включение университетов в решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов РФ. Капитализация образовательных, научных и технологических результатов в отраслях региона; создание условий для реализации проектно-ориентированных образовательных программ, предполагающих командное выполнение проектов полного жизненного цикла. Гармонизация тематик прикладных разработок со Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации. Участие в создании условий для системного взаимодействия с научными организациями и предприятиями посредством создания базовых кафедр, совместной реализации образовательных программ и научных проектов. Участие в обеспечении условий для реализации непрерывного образования, повышения информационной, финансовой и правовой грамотности граждан, развития профессиональной компетенции преподавателей. Для центров инновационного развития регионов – развитие инновационных экосистем, обеспечивающие повышение доходов университетов от коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, вовлечение обучающихся и работников в инновационную и предпринимательскую деятельность.</p>	<p>В качестве университетских центров официально признан 51 вуз</p>	<p>Акцент на развитие регионов. Диверсификации создаваемых университетских центров по типу – по крайней мере, на уровне задач. Формально заявительный порядок признания вузов университетскими центрами при наличии довольно жесткой «фильтрации»: вуз должен быть участником Проекта 5–100, федеральным, опорным университетом, либо удовлетворять ряду формальных требований</p>

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2017 году

тенденции и перспективы

Направление (инструмент) поддержки	Период применения	Характер поддержки	Цели и задачи	Масштабы	Особенности, акценты
			<p>Для центров технологического развития регионов – формирование отраслевых центров инжиниринга, обеспечивающих инфраструктуру для содействия компаниям в реализации проектов по направлениям Национальной технологической инициативы и продвижению инновационных НИР; обеспечение реализации проектно-ориентированных программ магистратуры по технологическому предпринимательству и управлению технологическими проектами с вовлечением компаний реального сектора; обеспечение развития студенческого технологического предпринимательства, создание и развитие стартап-акселераторов и программ поддержки инновационного предпринимательства с участием институтов развития.</p> <p>Для центров социального развития регионов – обеспечение реализации проектно-ориентированных программ магистратуры по социальному предпринимательству и управлению социальными проектами с вовлечением организаций реального сектора, включая социально ориентированные некоммерческие организации, а также обеспечение развития студенческого социального предпринимательства, создание и развитие стартап-акселераторов и программ поддержки социального предпринимательства с участием институтов развития, в том числе в целях создания обучающимися и выпускниками социально ориентированных некоммерческих организаций</p>		

Источники: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, методических и отчетных документов и материалов официальных Интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

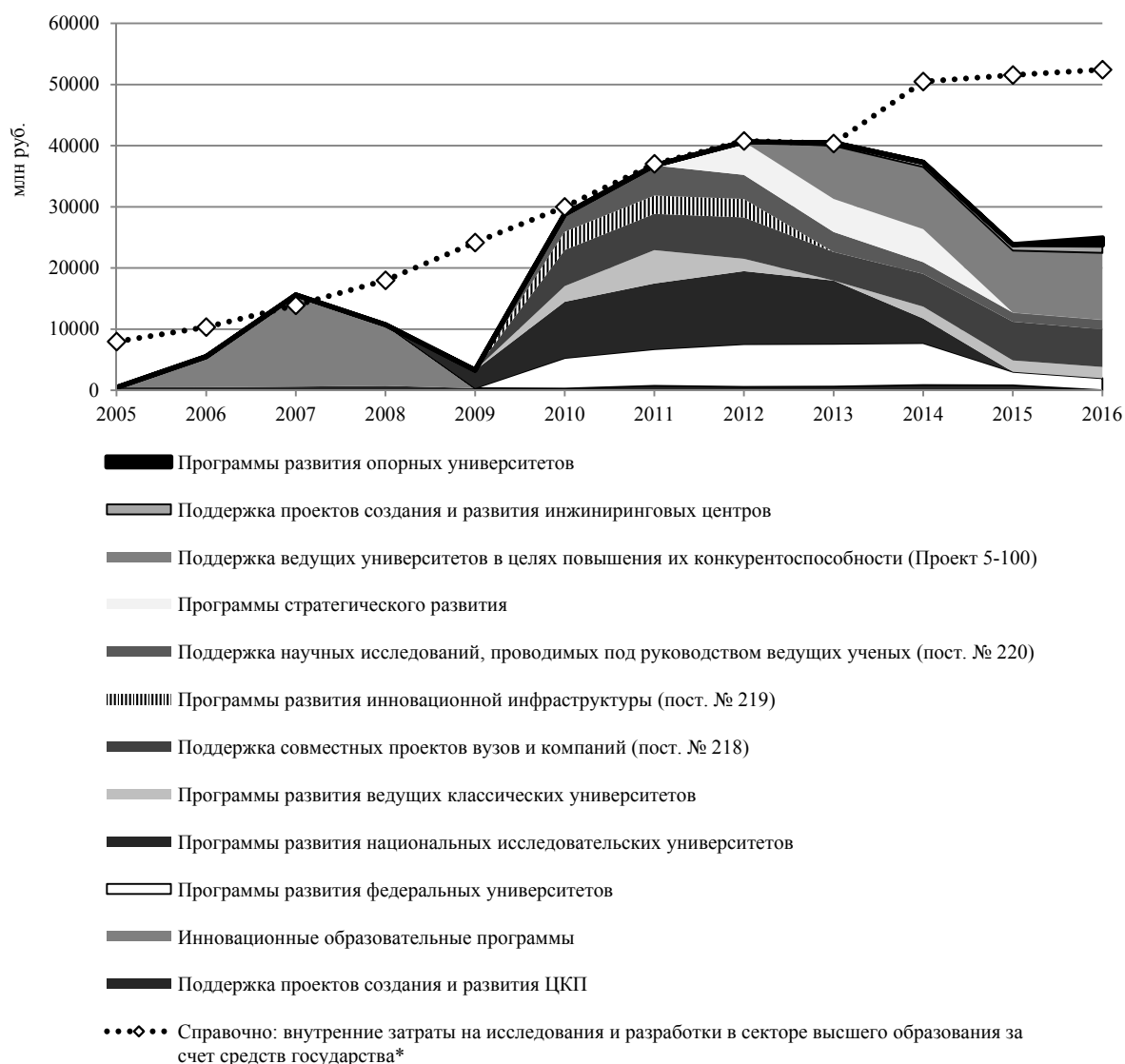
6.4.3. Ключевые направления, масштабы и особенности реализуемой политики государственного стимулирования развития исследовательской и инновационной деятельности вузов

В целом, среди реализуемых государством мер стимулирования исследований и инноваций в вузах преобладают программные инструменты поддержки, применение большинства из которых сопровождается присвоением соответствующим вузам какого-либо специального статуса или категории. Кроме того, для рассматриваемой сферы государственной политики, как и для ряда других (в частности, промышленной и инновационной¹) характерно превалирование финансовых инструментов.

Общий объем средств федерального бюджета, выделенных вузам в рамках рассматриваемых инструментов с 2005 по 2017 гг., составил почти 300 млрд руб., что, например, сопоставимо с совокупными вложениями государства за тот же период в основные государственные институты развития в сфере инноваций: РОСНАНО, Фонд «Сколково», РВК и Фонд содействия инновациям. При этом наибольший объем поддержки – около 40 млрд руб. в год – наблюдался в 2011–2014 гг., когда государство, с одной стороны, было существенно озабочено поиском и «выращиванием» новых драйверов устойчивого экономического роста, одним из которых призваны были стать университеты, а с другой, – еще не переключилось на решение новых задач, диктуемых изменениями внешнеполитической и внешнеэкономической обстановки, таких как снижение зависимости базовых отраслей экономики от импорта. Заметим также, что в течение большей части рассматриваемого периода объем оказываемой поддержки был сопоставим с внутренними затратами на исследования и разработки в секторе высшего образования за счет средств государства: бюджетов всех уровней и государственных компаний (*рис. 16*). Более того, в «межкризисный период» с 2010 по 2013 гг. рассматриваемые инструменты полностью либо практически полностью определяли внутренние затраты на исследования и разработки, финансируемые за счет государства, а в 2007 г. – на пике реализации инновационных образовательных программ – и вовсе превосходили их².

¹ См., например: Кузык М., Симачев Ю. Российская политика по стимулированию инноваций: эволюция, достижения, проблемы и уроки // Российская экономика в 2012 г. Тенденции и перспективы. Вып. 34. Разд. 6.4. М.: Институт Гайдара, 2013. С. 521–571; Симачев Ю., Кузык М., Кузнецов Б., Погребняк Е. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. 2014. Т. 8. № 4. С. 6–23.

² Что, вообще говоря, неудивительно, поскольку такие программы предусматривали расходы на развитие как научной, так и образовательной деятельности вузов.



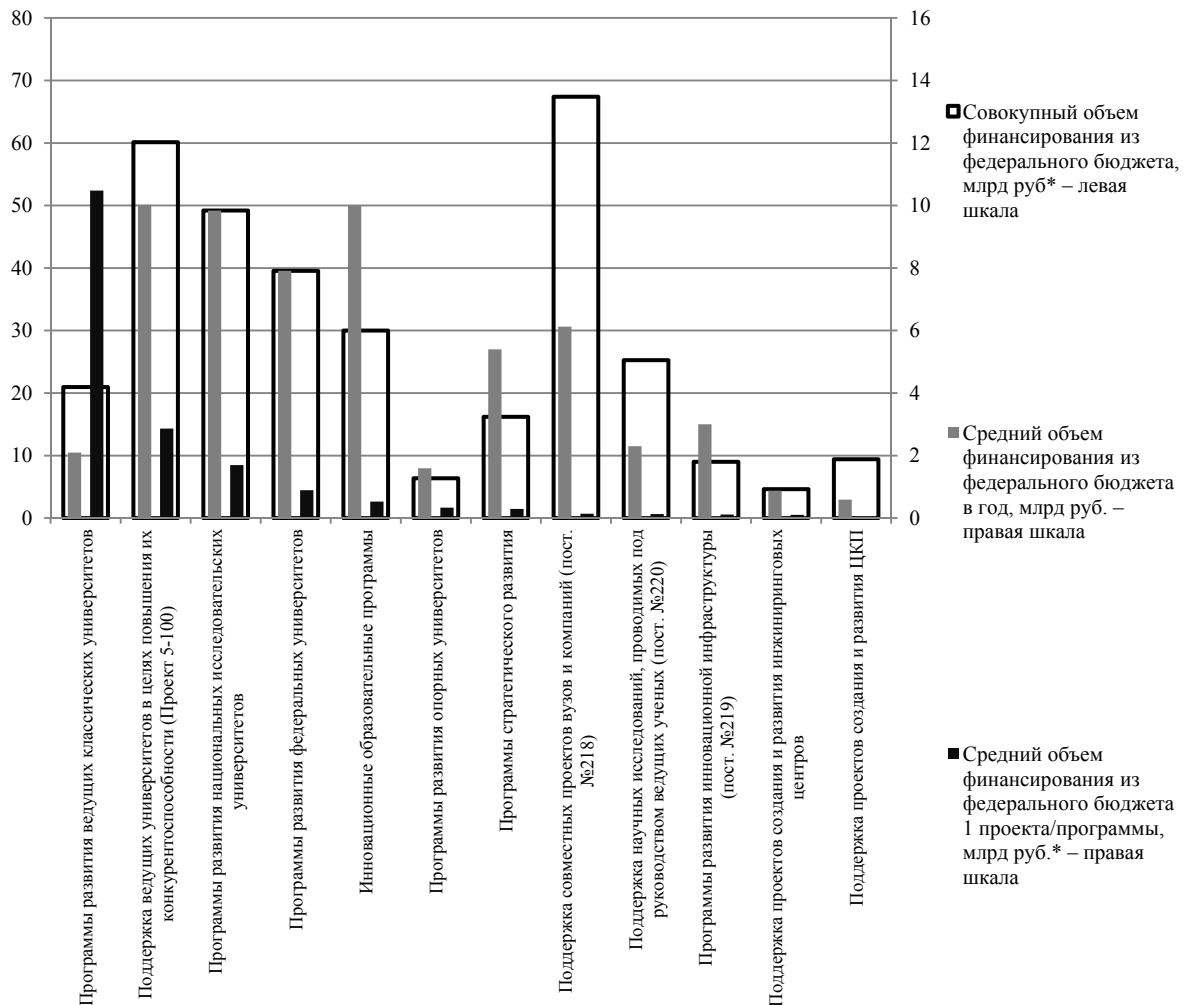
*Средства бюджетов всех уровней и организаций государственного сектора.

Рис. 16. Объем финансирования вузов из средств федерального бюджета в рамках рассматриваемых инструментов в 2005–2016 гг.

Источники: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных Интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки, а также статистических данных НИУ ВШЭ.

В разрезе отдельных инструментов наибольший совокупный объем финансирования вузов (с учетом принятых бюджетных обязательств) обеспечивает поддержка кооперационных проектов вузов и компаний в рамках Постановления Правительства РФ от 9.04.2010 № 218, за которой следуют Проект 5-100, поддержка программ развития НИУ и федеральных университетов (*рис. 17*). Три последних названных механизма лидируют также по среднегодовым объемам бюджетного финансирования вместе с поддержкой инновационных образовательных программ вузов. В то же время, если говорить об объемах бюджетных средств, приходящихся на один реализуемый проект или программу,

то в данном отношении явным лидером является финансирование программ развития ведущих классических университетов.



*С учетом принятых бюджетных обязательств.

Рис. 17. Объем средств федерального бюджета, распределяемых в рамках инструментов финансовой поддержки исследовательской и инновационной деятельности вузов

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных Интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

Главным направлением оказываемой государством финансовой поддержки являлось развитие материально-технической базы и инфраструктуры вузов – часть инструментов изначально имела соответствующую направленность (поддержка проектов создания ЦКП и инжиниринговых центров, программы развития инновационной инфраструктуры), тогда как у ряда других подобный акцент прослеживается де-факто (инновационные образовательные программы, программы развития федеральных, национальных исследовательских и ведущих классических университетов). При этом целевое финансирование проектов НИОКР предусмотрено лишь двумя инструментами, пусть и достаточно

масштабными: «связующими грантами»¹ на поддержку кооперации вузов и компаний (Постановление № 218) и грантами на проведение исследований под руководством ведущих ученых (Постановление № 220).

Если же говорить об «охвате» различных мер и инструментов государственного стимулирования развития университетского сектора – числе применяющих их вузов, – то в данном отношении безусловным лидером является создание дочерних инновационных фирм для внедрения результатов НИОКР – по состоянию на конец 2017 г. такие фирмы имелись примерно у 300 вузов. Среди финансовых инструментов наибольшей «аудиторией» характеризуется поддержка создания и развития ЦКП – за более чем десятилетний период применения данной меры ее адресатами стали свыше 150 организаций высшей школы.

В целом, в рамках государственной политики стимулирования исследовательской и инновационной деятельности вузов достаточно отчетливо прослеживаются два направления. Первое – горизонтальное, включает меры, ориентированные на широкий круг получателей, относительно скромные (по крайней мере, на фоне второй категории инструментов) объемы поддержки каждой отдельно взятой программы или проекта, а так же, как правило, на вовлечение в сферу поддержки новых, ранее не задействованных вузов. Второе направление вертикальное, предусматривает масштабную финансовую поддержку достаточно узкого круга избранных университетов (*рис. 18*). Промежуточное положение между двумя этими категориями мер занимают два инструмента, инициированных в 2016–2017 гг. – опорные университеты и университетские центры инновационного, технологического и социального развития регионов. При этом поддержку первых все же следует отнести к числу горизонтальных мер, поскольку при их отборе явно прослеживался акцент на вовлечение новых игроков, ранее не «избалованных» масштабной государственной поддержкой. Напротив, признание вузов университетскими центрами является скорее, вертикальной мерой, поскольку наибольшие шансы на получение данного статуса имеют вузы, ранее прошедшие сито отбора в рамках других инструментов поддержки, причем, по большей части, вертикальных.

Наконец, рассматривая ситуацию с государственным стимулированием науки и инноваций в вузовском секторе на уровне отдельных его представителей, следует, прежде всего, отметить крайнюю неравномерность распределения поддержки – за период с 2005 по 2017 г. какими-либо инструментами поддержки воспользовались немногим более трети вузов (37%), а получателями финансовой поддержки являлась четверть организаций высшей школы (*рис. 19*).

¹ По аналогии с англоязычным термином «matching grants», обозначающим содержательно близкий инструмент, достаточно широко распространенный за рубежом.

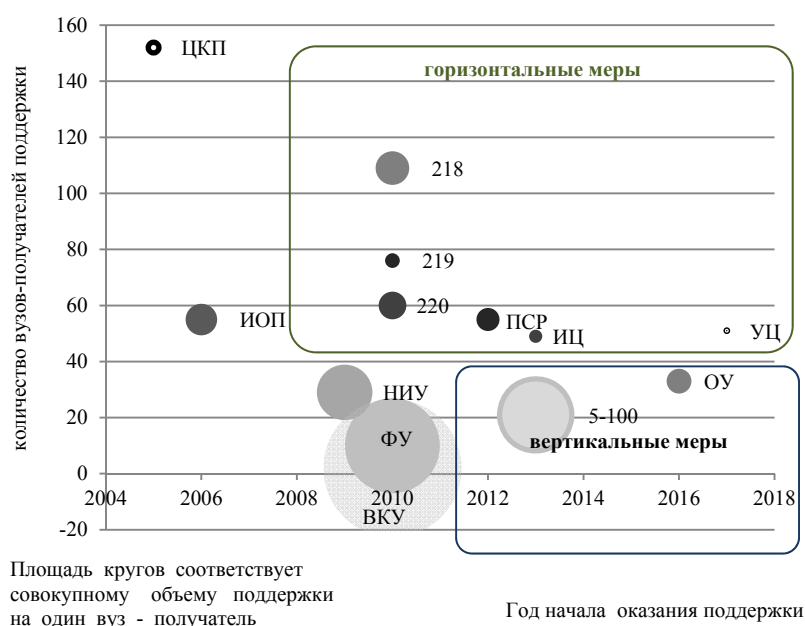


Рис. 18. Распределение инструментов финансовой поддержки исследовательской и инновационной деятельности вузов по году начала применения и количеству вузов, ставших получателями поддержки по состоянию на конец 2017 г.

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных Интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

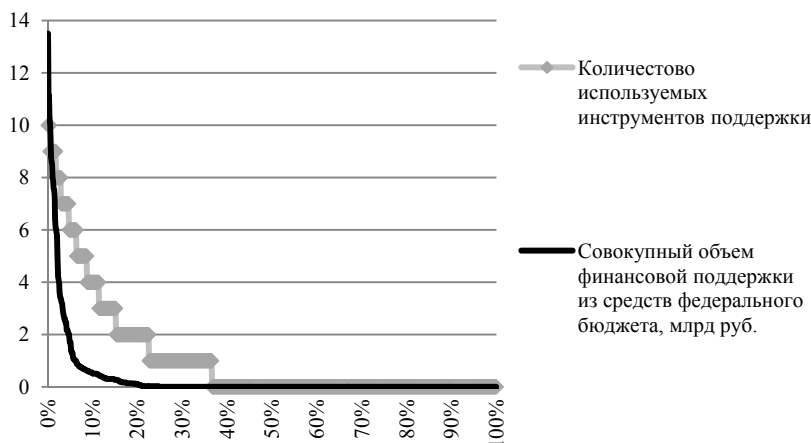


Рис. 19. Распределение вузов по количеству используемых инструментов поддержки и объему полученных средств федерального бюджета в 2005–2017 гг.

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных Интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

Значимые объемы бюджетного финансирования – не менее 200 млн руб. в совокупности за весь рассматриваемый период – получили 16% вузов. Еще более ярким свидетель-

ством высокой концентрации поддержки является то, что три четверти бюджетного финансирования пришлось на 4% университетов, а половина – на 2% «избранных» вузов, являющихся обладателями статуса ведущего классического, федерального или национального исследовательского университета либо, как минимум участниками Проекта 5-100.

Лидерами по количеству используемых направлений государственной поддержки являются не московские или Санкт-Петербургские университеты, а крупные региональные вузы: ТГУ, ТПУ, СГАУ и УрФУ. При этом среди вузов с богатой «палитрой» инструментов господдержки, представлены в основном «завсегдатаи» мировых университетских рейтингов, однако есть и менее известные в России и за рубежом вузы – Алтайский государственный университет и Петрозаводский государственный университет.

Если же говорить об объемах финансовой поддержки, полученной вузами в 2005–2017 гг., то в данном отношении лидирующие позиции предсказуемо принадлежат двум ведущим классическим университетам – МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ, одновременно являющимися российскими лидерами мирового университетского рейтинга QS, а также УрФУ и ДВФУ, представленные в данном рейтинге, но на существенно более низких (в том числе по отношению к другим российским университетам) позициях.

В целом же совместное рассмотрение данных об объемах финансовой поддержки ведущих российских университетов и их позиций в рейтинге QS не дает однозначного ответа на вопрос о том, способствует ли оказываемая государством поддержка повышению глобальной конкурентоспособности вузов (по крайней мере, в терминах данного рейтинга). С одной стороны, университеты, представленные в рейтинге, как правило, характеризуются существенными на общем фоне объемами поддержки, а целый ряд вузов, получивший в последние годы значительное финансирование (прежде всего, в рамках профильного Проекта 5-100), добился заметного продвижения в рейтинге. Однако с другой стороны, немалая часть российских участников рейтинга характеризуется относительно скромными (по крайней мере, на фоне лидеров) объемами финансовой поддержки в рамках рассматриваемых инструментов, тогда как ряд других вузов, получавших немалые бюджетные ресурсы, до сих пор находятся за пределами рейтинга.

На наш взгляд, предположение о положительном влиянии господдержки на позиции вузов в мировом рейтинге выглядит, как минимум, правдоподобным, а поскольку эффекты поддержки, как уже отмечалось, нередко наступают с существенным запаздыванием, успехи вузов, пока не представленных в рейтингах либо находящихся там «в задних рядах», вполне могут быть делом ближайшего будущего. Однако в отсутствие практики комплексной оценки государственной поддержки, обеспечивающей выделение широкого спектра эффектов ее воздействия на вузы и обособление их от результатов влияния других факторов, можно предполагать и обратное – реализуемые меры мало способствуют глобальной конкурентоспособности российских университетов, а продвижение некоторых из них в рейтингах является отчасти результатом благоприятного стечения обстоятельств, а отчасти, возможно, – и искусственного «накручивания» необходимых для этого параметров и характеристик деятельности.

* * *

Конкурентоспособность национальных экономик в настоящее время в немалой степени определяется деятельностью организаций высшей школы. Ведущие современные

университеты не только выполняют образовательную функцию, но и активно генерируют новые знания и инновации. В индустриально развитых странах как минимум два последних десятилетия прослеживается тенденция к усилению роли университетов как источника коммерческих технологий для бизнеса¹.

В России университетский сектор традиционно характеризуется относительно скромными масштабами исследовательской и инновационной деятельности. Вместе с тем, в течение, как минимум, последнего десятилетия государство прилагает существенные усилия к развитию исследовательской и инновационной деятельности вузов, причем особенно ярко это проявилось после 2009 г. на фоне попыток государства извлечь уроки из кризиса и обеспечить «новое качество» экономического роста.

В рамках реализуемой государством политики стимулирования развития науки и инноваций в высшей школе можно выделить два существенно различающихся, практически перпендикулярных направления. Первое из них предусматривает масштабную поддержку узкого круга вузов-лидеров; при этом новые инструменты в рамках данного направления нередко становятся продолжением существующих, причем как фактически, так и формально, поскольку для их применения порой требуется участие вуза в ранее инициированных механизмах поддержки. Интересно, что наиболее существенное развитие соответствующий инструментарий получил в межкризисный период – с 2010 по 2013 гг. Второе направление изначально ориентировано на широкий круг вузов-бенефициаров и вовлечение в орбиту государственной поддержки новых игроков, по этой причине некоторые из его механизмов содержат ограничения на участие в них вузов, ранее задействованных в других схемах поддержки.

Если же говорить о результативности реализуемых государством действий по развитию исследовательской и инновационной деятельности в секторе высшего образования, то в целом на сегодняшний день этот вопрос остается открытым. Вместе с тем, явным (хотя при этом и не бесспорным) свидетельством результативности первого – вертикального – направления господдержки является заметное продвижение ряда активно поддерживаемых государством вузов в мировых университетских рейтингах. В то же время, очень высокая концентрация поддержки, в особенности, финансовой, ее постоянная повторяемость и наличие относительно небольшого в масштабах всего вузовского сектора числа ее постоянных потребителей позволяет говорить, по меньшей мере, о недостаточной эффективности второго – горизонтального – направления поддержки, ориентированного на максимально широкий ее охват. Безусловно, слабое распространение формально массовых инструментов поддержки среди российских вузов в значительной степени является следствием слабости, пассивности существенной их части. Однако наряду с этим значимую роль играют имеющиеся ограничения в предоставлении поддержки, причем как формальные, связанные с формой собственности вузов, их ведомственной принадлежностью и т.п., так и неформальные, главным из которых является широко известный

¹ См., например: *Henderson R., Jaffe A., Trajtenberg M. Universities as a source of commercial technology: A detailed analysis of university patenting // Review of Economic and Statistics. 1998, 80(1). P. 119–127; Caloghirou Y., Kastelli I., Tsakanikas A. Internal capabilities and external knowledge sources: complements or substitutes for innovative performance? // Technovation. 2004, 24 (1). P. 29–39.*

и распространенный в государственной политике «эффект Матфея», когда получение организацией государственной поддержки повышает шансы на доступ к ней в дальнейшем¹.

В целом, несмотря на некоторый рост в последние годы исследовательской и инновационной активности университетов, Россия по-прежнему существенно отстает от лидирующих в данном отношении стран. При этом, основываясь на проведенном анализе государственной политики в соответствующей сфере, мы можем отметить, что при несомненной важности поддержки развития университетов-национальных лидеров, основной потенциал воздействия государства на конкурентоспособность высшей школы, в том числе в части научной и инновационной деятельности, состоит в активизации в данном отношении «широких слоев» российского вузовского сектора. При этом, как показывают результаты ранее проведенных исследований, механизмы бюджетного финансирования традиционно преобладающие и среди мер государственной поддержки вузов, и в ряде других направлений реализуемой государством политики, хороши для оказания точечного и акцентированного воздействия, тогда как для обеспечения массового охвата больше подходят налоговые инструменты, меры в области стандартизации, а также «настроенные» соответствующим образом направления деятельности институтов развития, такие как поддержка инновационных стартапов Фондом содействия инновациям или деятельность МСП Банка по развитию инфраструктуры микрофинансирования малого бизнеса².

6.5. Северный Кавказ в 2017 г.: основные тенденции развития³

Социально-экономическое развитие регионов Северного Кавказа в 2017 г. происходило в условиях внедрения некоторых новых форм поддержки региональной экономики со стороны федерального центра. Смена приоритетов в экономической политике центра на Северном Кавказе осуществлялась на фоне медленного развития курортного сектора, роста долгов за газ и электроэнергию и сохраняющихся конфликтов в сфере землепользования.

6.5.1. Федеральная программа развития СКФО: смещение приоритетов?

В 2017 г. основным документом, определяющим подходы федерального центра к развитию регионов СКФО, оставалась Государственная программа РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», принятая в 2014 г. Однако финансирование программы в 2017 г. было заметно сокращено по сравнению с утвержденными ранее объемами: постановлением Правительства РФ от 31 марта 2017 г. объем ассигнований федерального бюджета на реализацию программы в 2017 г. был определен в 13,9 млрд руб. против предполагаемых ранее 31,8 млрд руб.

¹ Подробнее об этом см., например: Crespi F., Antonelli C. Matthew effects and R&D subsidies: knowledge cumulatibility in high-tech and low-tech industries. University 'RomaTre'. Departmental Working Papers of Economics, 2011, № 0140.

² См., например: Иванов Д., Кузык М., Симачев Ю. Стимулирование инновационной деятельности российских производственных компаний: новые возможности и ограничения // Форсайт. 2012. Т. 6. № 2. С. 18–41; Симачев Ю., Кузык М., Иванов Д. Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 4–29.

³ Автор раздела: К. Казенин, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС.

Это сокращение было проведено на фоне введения в данную госпрограмму новой составляющей – поддержки проектов в сфере реальной экономики через региональные корпорации развития на условиях софинансирования с частным бизнесом. Об этом компоненте программы, вводимом в действие с 2017 г., на заседании Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа 21 октября 2016 г. заявил министр по делам Северного Кавказа Лев Кузнецов: «Мы приступаем к новому сегменту нашей госпрограммы – это поддержка и развитие реального сектора экономики... На первом этапе каждому субъекту, входящему в СКФО, мы выделяем изначально одинаковые лимиты. Это дает нам возможность, с одной стороны, стартовать при равных возможностях, а с другой – эффективно оценивать работу каждой из управленческих команд... Одна из ключевых ниш в рамках тех проектов, которые мы собираемся реализовать, – это проекты в агропромышленном комплексе»¹.

Из 15 инвестиционных проектов, поддержанных в рамках этого нового направления программы в 2017 г., в Республике Дагестан, Чеченской Республике, Карачаево-Черкесской Республике начата реализация 3 проектов в каждой республике; в Республиках Ингушетия и Северная Осетия – Алания реализуется по 2 проекта; в Кабардино-Балкарской Республике и в Ставропольском крае по 1. Из этих проектов к агропромышленному комплексу относятся 10, к промышленности – 3, к туристической сфере – 2. Такое распределение указывает на то, что приоритетом при реализации программы в 2017 г. стала поддержка проектов в производственной сфере. С учетом софинансирования инвестиции в проекты, поддержанные в рамках программы в 2017 г., по данным Минкавказ РФ, за год составили около 9 млрд руб., а реализация проектов позволила создать 1,8 тыс. рабочих мест. По-видимому, в ходе дальнейшего выполнения программы правительство намерено также делать акцент на софинансируемых инвестиционных проектах, реализуемых в регионах. Еще в ноябре 2016 г. первый заместитель министра по делам Северного Кавказа О. Бейсултанов заявлял, что уровень финансирования регионов СКФО в рамках федеральной программы в 2018–2019 гг. будет зависеть от результатов выполнения в 2017 г. региональных подпрограмм, включающих такие инвестиционные проекты. Однако судить об эффективности проектов, поддержанных за счет программы в 2017 г., определенно пока рано.

При этом в реализации наиболее крупных инвестиционных проектов, которые еще в начале 2010-х годов рассматривались профильными федеральными чиновниками в качестве локомотивов развития СКФО, в 2017 г. какой-либо прорывной динамики не наблюдалось. Из шести горнолыжных курортов, создание которых предполагается в республиках СКФО, в 2017 г., по данным ОАО «Курорты Северного Кавказа», строительные работы велись на трех – это Архыз (Карачаево-Черкесия), Эльбрус (Кабардино-Балкария) и Ведучи (Чечня). Всего законом «О федеральном бюджете на 2017 г.» было предусмотрено и выделено на реализацию проекта туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе 4,2 млрд руб. Наиболее бюджетоемким в 2017 г. было начавшееся строительство горнолыжной инфраструктуры в Чечне. Исходя из анализа информации открытых источников по ходу реализации курортных проектов на Северном Кавказе, можно обозначить следующие проблемы этих проектов, выявившиеся или подтвердившиеся в 2017 г.:

¹ URL: <http://government.ru/news/24968/>

1. Даже на тех курортах, где в 2015–2016 гг. была существенно расширена туристическая инфраструктура, добиться масштабного увеличения числа туристов не удалось. Так, по неофициальным оценкам, содержащимся в СМИ, в новогодние каникулы зимой 2017/2018 г. на горнолыжных курортах Карачаево-Черкесии отдохнуло 120 тыс. человек, Кабардино-Балкарии – 60 тыс. человек. Повышение числа туристов на этих курортах примерно в 1,5 раза по сравнению с предыдущими новогодними каникулами находится в пределах тех колебаний, которые связаны с погодными условиями, и не позволяет говорить о поступательном увеличении турпотока.
2. Налицо различный уровень интереса инвесторов к проектам, реализуемым в республиках. Об этом свидетельствует текущая численность резидентов особых экономических зон, созданных на базе курортов в разных регионах. Из 28 резидентов ОЭЗ 27 зарегистрированы в ОЭЗ «Архыз» в Карачаево-Черкесии, причем 3 из них появились в 2017 г. и в том же году вложили в проектные и строительные работы более 1 млрд руб. Другие курортные ОЭЗ, несмотря на продолжение бюджетного финансирования строительства курортов, на базе которых они созданы, частных инвесторов пока практически не интересуют.
3. Имеются технические сложности с внедрением единых стандартов услуг в горнолыжном комплексе СКФО. По данным ОАО «Курорты Северного Кавказа», в 2017 г. были проблемы, например, с введением единого ски-пасса на курортах Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Чечни. Препятствиями являются, в частности, разная структура собственности на этих курортах и трудность в достижении консенсуса между собственниками.

Два последних обстоятельства подтверждают отмеченную нами в обзоре за 2016 г.¹ тенденцию к «фрагментации» горнолыжного кластера Северного Кавказа. Первоначально планируемый как единый хозяйственный организм, сегодня он представляет собой обособленные рекреационные структуры в разных регионах, с разным уровнем развития и интереса к ним инвесторов и с явными трудностями для внедрения какой-либо унификации даже в сфере сервиса.

6.5.2. Проблема долгов за газ и электроэнергию

Одной из существенных хозяйственных проблем Северного Кавказа, ограничивающих развитие энергетики региона и его экономики в целом, остаются долги за газ и электроэнергию. В 2017 г. в этой сфере была зафиксирована негативная динамика. Так, в сентябре 2017 г. руководство ПАО «МРСК Северного Кавказа» сообщило, что долги субъектов Северо-Кавказского федерального округа за потребленную электроэнергию превышают 22,8 млрд руб., а прирост задолженности с начала года составил 2,75 млрд руб. В январе 2018 г. пресс-служба «МРСК Северного Кавказа» обозначила задолженность конечных потребителей электроэнергии на Северном Кавказе уже в сумме 23,6 млрд руб.

В сентябре 2017 г. председатель совета директоров ПАО «Газпром» Виктор Зубков проинформировал, что сумма газового долга Северного Кавказа превысила 61 млрд руб. Доля Северного Кавказа в общем долге жителей России за газ достигла почти 84%. Рост

¹ См.: Российская экономика в 2016 г. Тенденции и перспективы. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2017.

задолженности северокавказских регионов за газ только в первой половине 2017 г. министр по делам Северного Кавказа Лев Кузнецов оценивал в 7 млрд руб., за электроэнергию – в 2 млрд руб.

В 2017 г. государственные и корпоративные чиновники высокого уровня не только публично констатировали проблему долгов, но и предлагали следующие пути ее решения: усиление контроля за расходованием энергии, повышение ответственности за ситуацию с платежами органов региональной власти и местного самоуправления, а также реструктуризация собственности в сфере энергосбыта. Так, в сентябре Виктор Зубков заявил, что в каждом населенном пункте регионов Северного Кавказа необходимо назначить ответственных лиц, которые будут следить за платежной дисциплиной. Вице-премьер Александр Хлопонин, комментируя в декабре ситуацию с задолженностью за электроэнергию в Дагестане, заявил о необходимости консолидации электросетей региона. На уровне руководства правительства РФ и крупнейших компаний прозвучала установка преодолеть имеющийся долговой кризис.

Следует отметить, что в предыдущие годы попытки государственных структур и корпораций федерального уровня бороться с растущей задолженностью за газ и электроэнергию на Северном Кавказе не приносили успеха. При этом каких-либо новых путей преодоления этой проблемы – по крайней мере, в публичном пространстве – ответственными лицами в 2017 г. предложено не было. По имеющимся многочисленным экспертным оценкам, большой объем задолженности за газ и электроэнергию на Северном Кавказе в значительной степени обусловлен потреблением энергии малыми предприятиями, которые работают без выполнения необходимых регистрационных процедур и не производят оплату за потребленную энергию (например, кирпичные заводы, мастерские по пошиву обуви и одежды). Представляется, что кризисная ситуация с долгами не может быть преодолена без систематических усилий по «обелению» экономики Северного Кавказа.

6.5.3. Конфликты на уровне муниципалитетов

Конфликты между различными группами населения или между жителями и органами власти либо местного самоуправления, разворачивающиеся на уровне отдельных муниципальных образований (районов, городов, сельских поселений), на протяжении всего постсоветского времени оставались одним из основных факторов дестабилизации на Северном Кавказе. Минувший год показал, что экономическая основа для таких конфликтов по-прежнему существует, и для их урегулирования не сложилось прочных институциональных основ.

Примером достаточно острого конфликта, имевшего место на уровне сельского муниципального района и затронувшего земельные проблемы, служат события в Ногайском районе на севере Дагестана в июле 2017 г. Поводом для обострения ситуации в этом районе послужило назначение главой региона Рамазаном Абдулатиповым исполняющего обязанности главы района¹. Депутаты районного собрания отказались утверждать решение главы региона. После примерно двухнедельного противостояния с районными депу-

¹ Протестующие сорвали представление главы Ногайского района // Кавказский узел. 3 июля 2017 г. URL: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/305406/>; Отменено решение о назначении Ярлыкапова и.о. главы Ногайского района // Кавказский узел. 4 июля 2017 г. URL: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/305487/>.

татами руководство Дагестана и районное собрание пришли к согласию по компромиссной кандидатуре нового районного главы. Противостояние сопровождалось неоднократными митингами населения района, протестующего против действий регионального руководства. В районе в связи с этим постоянно присутствовали подразделения ОМОНа.

Однако следует отметить, что поводом для этнической мобилизации в данном конфликте стали прежде всего нерешенные земельные вопросы. Так, в ходе конфликта многие местные общественники поднимали вопрос о статусе сельскохозяйственных земель, находящихся в границах района. Более половины земель сельскохозяйственного назначения в этом и в большинстве других равнинных районов Дагестана относятся к землям отгонного животноводства¹, которые согласно республиканскому законодательству находятся в собственности правительства региона и предоставляются в аренду различным сельскохозяйственным организациям, преимущественно из горных районов. Наличие «внешних» по отношению к коренным жителям равнины арендаторов регулярно вызывает протестные выступления общественников, позиционирующих себя как выразители интересов местного населения равнины. Так, во время описанного конфликта в Ногайском районе группой общественников, оппозиционных республиканской власти, был проведен съезд ногайского народа, который предъявил руководству республики требования, связанные с землями отгонного животноводства². Отсутствие каких-либо решений по конфликтным земельным проблемам, а также понятных населению процедур их решения «консервируют» такую ситуацию, в которой земельные споры становятся своего рода «активом», используемым сторонами в борьбе за контроль над муниципальными образованиями.

Еще один конфликт муниципального уровня, зафиксированный на Северном Кавказе в 2017 г., показывает, что при разрешении земельных споров в этом регионе сохраняется опасность применения силового ресурса вместо апелляции к закону. Речь идет о конфликте вокруг земель под застройку в микрорайоне Вольный аул столицы Кабардино-Балкарии Нальчика. В середине 2017 г. инициативная группа, представляющая около 1500 жителей этого микрорайона, потребовала бесплатного предоставления участков для индивидуального жилищного строительства. Активисты ссылались на то, что земельные участки, о которых идет речь, в советское время принадлежали сельхозпредприятию, работниками которого были члены семей, претендующих сейчас на получение участков. С точки зрения инициативной группы, земли полагались этим семьям как стоящим еще с советских времен в очереди на бесплатный участок под застройку. Позиция мэрии Нальчика первоначально состояла в том, что претенденты на земельные участки должны получить их через аукцион. Активисты выразили свое несогласие с позицией мэрии Нальчика и заявили о давлении на них со стороны правоохранительных органов, включая незаконные, по их мнению, задержания ряда общественников³. Только вмешательство властей региона позволило снять напряжение в данном вопросе. По земельной проблеме было достигнуто решение, согласно которому спорные земли были переданы в

¹ См. *Казенин К.* Элементы Кавказа: земля, власть и идеология в северокавказских республиках. М.: REGNUM. С. 24–49.

² Участники съезда ногайского народа констатировали усиление противостояния с властями Дагестана // Кавказский узел. 17 июля 2017 г. URL: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/304488/>

³ Борьба нальчан за землю вылилась в массовые задержания // Кавказский узел. 31 октября 2017 г. URL: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/311852/>

аренду сформированному жителями микрорайона дачному товариществу, распределившему участки нуждающимся. Чиновники городской мэрии, сопротивлявшиеся такому решению, были уволены¹.

Таким образом, общими чертами рассмотренных локальных земельных конфликтов являются следующие:

– земельные конфликты не становились предметом рассмотрения в суде. Они либо решались путем вмешательства чиновников исполнительной власти, либо оставались без решения;

– земельные конфликты становятся фактором протестной мобилизации групп жителей Северного Кавказа.

Отметим, что подобные особенности земельных конфликтов фиксировались нами в регионах Северного Кавказа и в предшествующие годы. В силу этих особенностей земельные отношения остаются фактором социально-политической напряженности на Северном Кавказе при явном дефиците реально работающих законных инструментов их разрешения.

6.6. Военная экономика и военная реформа в России²

6.6.1. Военно-кадровая и социальная политика

Общая штатная численность Вооруженных Сил (ВС) РФ к концу 2017 г. возросла на 17 387 чел. за счет включения личного состава расформированного Спецстроя и составила 1 903 758 чел., при этом штатная численность военнослужащих увеличилась с 1 000 000 до 1 013 628 чел.³ В СМИ впервые опубликованы данные о штатной численности Вооруженных Сил РФ на военное время, которая установлена в размере 1 млн 700 тыс. военнослужащих, что существенно меньше дореформенного (до 2008 г.) уровня в 5 млн военнослужащих⁴.

В отличие от прошлых лет, Минобороны не опубликовало данных об укомплектованности на конец года, поэтому общую списочную численность военнослужащих можно полагать снизившейся по сравнению с прошлым годом за счет сокращения численности военнослужащих срочной службы в ВС на 13% – с 270 до 240 тыс.⁵ При этом в целом призыв на военную службу в 2017 г. составил 276 тыс. чел., т.е. на 31 тыс. (10%) меньше, чем годом ранее⁶.

Списочная численность военнослужащих, проходящих службу по контракту на должностях рядового и младшего командного состава, за год не изменилась, оставшись на

¹ Получение земельных участков воодушевило жителей Вольного аула // Кавказский узел. 15 февраля 2018 г. URL: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/316583/>

² Авторы текста: В. Зацепин, РАНХиГС (подразделы 6.6.1–6.6.3); В. Цымбал, РАНХиГС (подразделы 6.6.1–6.6.2).

³ Указ от 28 марта 2017 г. № 127 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2016 г. № 329 «О штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации»; Указ от 17 ноября 2017 г. № 555 «Об установлении штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации».

⁴ Масштабы мобилизации // Ведомости. 13 февраля 2017 г. № 26. С. 3. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/02/13/677314-mobilizatsiyu-gubernatori> (Дата обращения: 13.02.2017).

⁵ Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. Балашиха, 22 декабря 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56472> (Дата обращения: 25.12.2017).

⁶ Указы Президента РФ от 30 марта 2017 г. № 135 и от 27 сентября 2017 г. № 445.

уровне 384 тыс. чел. Это свидетельствует о том, что руководство Минобороны отказалось от достижения заявленной плановой численности этой категории в 2017 г. в 425 тыс. чел.¹, полагая достигнутую численность этой категории оптимальной на современном этапе.

Денежное довольствие военнослужащих российской армии в 2017 г. не индексировалось, оно осталось на уровне 2016 г. (средний размер 63,6 тыс. руб.)², а военные пенсии были увеличены с 1 февраля 2017 г. на 4% – до 23,5 тыс. руб. в среднем.

В 2017 г. постоянным жильем были обеспечены 10 тыс. военнослужащих Минобороны, что в 2 раза меньше, чем годом ранее (20,4 тыс.). На конец года в жилищной очереди Минобороны стояло 32,1 тыс. военнослужащих, т.е. на 2,3 тыс. больше, чем год назад, что позволяет рассчитывать на полное решение жилищной проблемы в этой категории только к 2021 г.³

Служебное жилье в 2017 г. получили более 31 тыс. военнослужащих Минобороны (годом ранее – 29,2 тыс.). Численность военнослужащих, получающих компенсацию за поднаем жилых помещений, за 2017 г. возросла с 59 тыс. до 107,7 тыс., т.е. почти в 2 раза⁴. Подобная динамика основных показателей обеспеченности не позволяет рассчитывать на решение проблемы служебного жилья в Минобороны к концу 2018 г., как это виделось еще в начале 2014 г.⁵

По данным Главного военного следственного управления, в 2017 г. в военные следственные органы поступило 32,6 тыс. сообщений о преступлениях, при этом в ВС количество преступлений снизилось на 2%, на 14% снизилось количество коррупционных преступлений в целом в подведомственных военному следствию структурах⁶.

В 2017 г. отношение населения страны к ВС продолжило улучшаться, о чем свидетельствуют данные социологического опроса, опубликованные в ноябре ВЦИОМом⁷. Осенью 2017 г. 62% россиян считали положение дел в армии отличным и хорошим, еще 24% назвали его средним, лишь 5% – плохим. Два года назад хорошо о российской армии отзывались 49%, 40% считали, что она в удовлетворительном состоянии, 8% – что дела в армии идут плохо или очень плохо. Осенью 2017 г. 86% были уверены, что обороноспособность страны крепнет, лишь 2% полагали, что она слабеет, и 9% утверждали, что она не меняется. 42% опрошенных связали укрепление обороноспособности страны с модернизацией вооружения. В то же время опросы жен военнослужащих показали заметный рост числа считающих военную службу опасной⁸.

¹ Подпункт «д» п. 1 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 604.

² Семёнов Д. Стратегия военной экономики // Красная звезда. 30 октября 2017 г. № 121. С. 1.

³ См.: Семёнов Д. «Армия» новоселов // Красная звезда. 2017. 16 февраля (№ 17). С. 2.

⁴ Там же.

⁵ 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». Москва, 22 января 2014 г. URL: <http://mil.ru/files/files/result2013/10-planMO2013.html> (Дата обращения: 22.11.2017).

⁶ Гаврилов Ю. Коррупция со знаком «минус» // Российская газета. 6 февраля 2018 г. № 27.

⁷ Армия страны: оценки россиян // ВЦИОМ. Пресс-выпуск. 8 ноября 2017 г. № 3509.

⁸ Тень защитника Отечества // Огонек. 19 февраля 2018 г. № 6.

6.6.2. Военно-техническая политика

Хотя формально в 2017 г. еще продолжалась реализация военно-технической политики, выраженной в Государственной программе вооружения (ГПВ) на 2011–2020 гг. и в Основах военно-технической политики РФ на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, подтвержденных президентом В. Путиным в мае 2012 г.¹, внимание и силы участников этого процесса оказались в существенной мере посвящены подготовке новой ГПВ на 2018–2027 гг.

В мае и ноябре президент В. Путин провел два традиционных многодневных совещания, посвященных различным аспектам выполнения ГПВ и развития оборонно-промышленного комплекса (ОПК). Кроме того, в январе и сентябре 2017 г. состоялись два заседания Военно-промышленной комиссии (ВПК) по вопросам выполнения государственного оборонного заказа (ГОЗ), развития системы вооружения ВС и укрепления организаций ОПК².

В целом, по данным Минобороны, ГОЗ 2017 г. выполнен³. При этом в Ракетных войсках стратегического назначения (РВСН) перевооружены на комплексы «Ярс» три полка (годом ранее – четыре), а авиационные стратегические ядерные силы получили три модернизированных самолета (в 2016 г. – четыре). В Сухопутные войска поступило 2055 новых и модернизированных образцов вооружения (в 2016 г. – 2930). Военно-космические силы (ВКС) получили 191 современный самолет и вертолет (в 2016 г. – 139). В Военно-морской флот (ВМФ) поступило 23 корабля, катера и судна (годом ранее – 26). Кроме того, в прошлом году произведены и поставлены в войска 59 комплексов беспилотных летательных аппаратов с 199 аппаратами (в 2016 г. – 105 комплексов с 260 аппаратами).

В итоге оснащенность современными образцами вооружений по сравнению с 2016 г. возросла в стратегических ядерных силах на 19 п.п. – до 79% (годом ранее – на 5 п.п.), в ВКС – на 6 п.п. – до 73% (в 2016 г. – на 12 п.п.), в ВМФ – на 6 п.п. – до 53% (годом ранее – на 8 п.п.) и в Сухопутных войсках – на 3 п.п. – до 45% (в 2016 г. – на 7 п.п.)⁴.

По словам министра обороны, в 2017 г. оснащенность армии и флота современным вооружением достигла 59,5%, т.е. возросла за год на 1,2 п.п. относительно показателя 2016 г., или менее чем *на треть* от обещанного им в начале года прироста (3,7 п.п.)⁵, что выглядит необъяснимо в сочетании с отмеченным выполнением «в целом» ГОЗ 2017 г. Столь аномально низкий прирост основного показателя ГПВ в 2017 г. явно противоречит названным выше показателям прироста оснащенности видов ВС. В 2016 г. прирост оснащенности современным вооружением составил 11,1 п.п.

¹ Указ от 7 мая 2012 г. № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса».

² Заседание Военно-промышленной комиссии. Москва, 26 января 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53782> (Дата обращения: 26.01.2017); Заседание Военно-промышленной комиссии. Москва, 19 сентября 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55653> (Дата обращения: 19.09.2017).

³ Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. Москва, 22 декабря 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/56472> (Дата обращения: 22.12.2017).

⁴ Там же.

⁵ С. Шойгу: «В этом году Министерству обороны предстоит... выйти на уровень оснащенности современным вооружением и техникой в частях постоянной готовности более 62%». Стенограмма заседания Госдумы 22 февраля 2017 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4606/> (Дата обращения: 07.03.2017).

Выполненная нами оценка эффективности использования Минобороны финансовых ресурсов на выполнение ГПВ в 2011–2017 гг. (рис. 20) с использованием данных Федерального казначейства о расходах федерального бюджета на выполнение ГОЗ Минобороны, данных Счетной палаты об использованных коммерческих кредитах по государственным гарантиям для той же цели, а также данных самого Минобороны о росте оснащенности современными образцами вооружения и военной техники (ВВТ)¹ и ходе погашения им коммерческих кредитов² показала, что первоначально запланированное значение основного показателя ГПВ в 2017 г. «более 62% оснащенности современными вооружениями» предполагает затраты менее чем 400 млрд руб. на 1 п.п. прироста относительно предыдущего года. Хотя это значение и больше в несколько раз уровня 2014–2016 гг., но не хуже эффективности использования финансовых ресурсов в 2012 и 2013 гг. В 2017 г. соответствующие затраты достигли 1220,1 млрд руб.

Другими словами, при сохранении Минобороны и ОПК в 2017 г. эффективности использования финансовых ресурсов на уровне, достигнутом в 2014–2016 гг., оснащенность современными образцами ВВТ составила бы от 66,0 до 72,6%, и даже при снижении эффективности до уровня 2011–2013 гг. оснащенность должна бы была находиться в диапазоне 61,6–62,4%. Заявленная величина показателя выполнения ГПВ в 59,5% означает, что около 1 трлн руб., выделенных в 2017 г. из федерального бюджета на выполнение ГОЗ Минобороны были использованы в ОПК для выполнения ГПВ с низкой эффективностью.

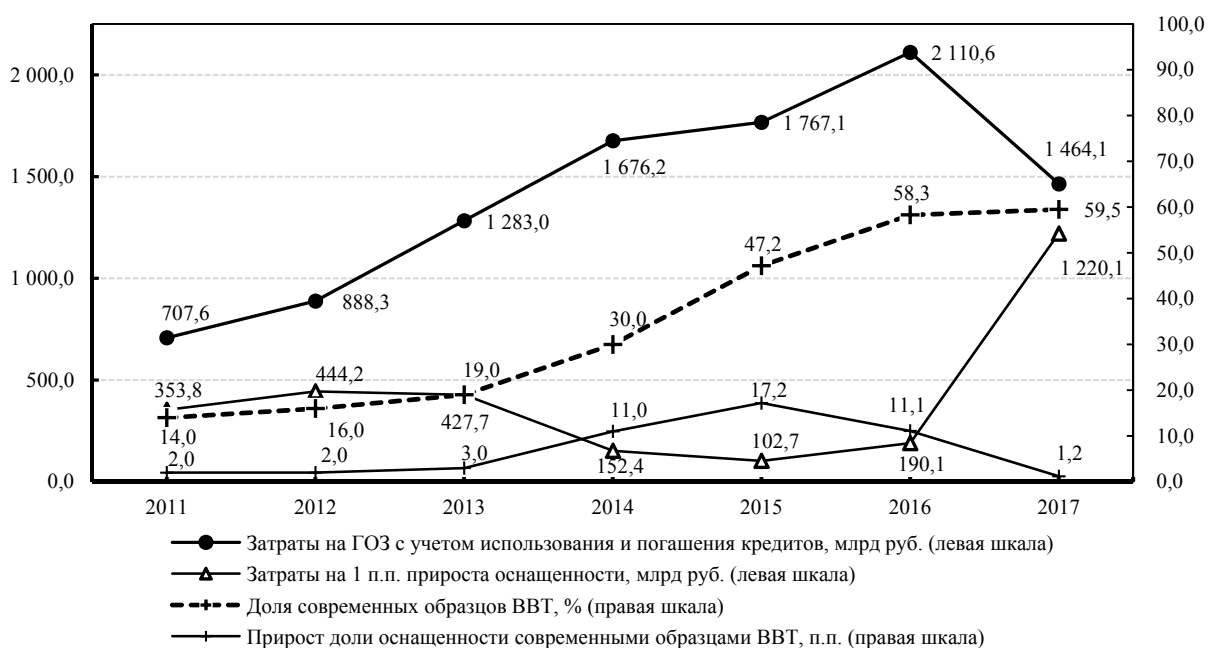


Рис. 20. Эффективность использования Минобороны финансовых ресурсов на выполнение ГПВ в 2011–2017 гг.

Источники: Федеральное казначейство; Счетная палата; Минобороны; расчеты авторов.

¹ Авдеев Ю. В научном прицеле // Красная звезда. 1 ноября 2017 г. № 122. С. 6.

² В 2016–2017 гг. Минобороны России сэкономило 130 млрд руб. за счет ускоренного погашения кредитов. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12155560@egNews (Дата обращения: 15.01.2018).

6.6.3. Военно-финансовая политика

Федеральный бюджет 2017 г. дважды корректировался – в июле и в ноябре¹. Первоначально законом о федеральном бюджете на 2017 г. ассигнования по разделу «Национальная оборона» были установлены в 2 трлн 836 млрд руб.², что на 940 млрд (на 24,9%) меньше соответствующих фактических расходов предыдущего года³. В июле ассигнования по этому разделу были увеличены на 39 млрд руб. (на 1,4%) – до 2 трлн 875 млрд руб. и в конце года более существенно – еще на 175 млрд руб. (на 6,1%) – до 3 трлн 50 млрд руб. (3,3% ВВП). Причем последнее увеличение, как и год назад, было мотивировано необходимостью погашения коммерческих займов, привлеченных для финансирования ГОЗ в 2013–2014 гг. с помощью госгарантий.

Все указанные выше показатели военных ассигнований отсутствуют в опубликованных законах и определены по материалам законопроектов о федеральном бюджете. Закрытость расходов федерального бюджета в 2017 г. вернулась на уровень 2015 г. (см. табл. 26), закрытые расходы составили 2 трлн 833 млрд руб. (3,1% ВВП).

Таблица 26

Доля закрытых расходов федерального бюджета в 2008–2017 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего закрытые расходы	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Расходы федерального бюджета в целом	11,1	10,1	10,5	11,7	11,6	13,8	14,9	19,1	21,7	17,3
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	7,4	5,6	5,9	10,4	11,4	10,1	10,1	15,1	12,5	14,6
0107 Обеспечение проведения выборов и референдумов	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1,5
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	< 0,1	–	–	–	–	<0,1	1,4	24,1	23,1	26,5
0109 Государственный материальный резерв	89,7	84,6	83,9	85,6	86,5	86,1	86,7	87,2	84,1	86,6
0110 Фундаментальные исследования	0,9	0,7	0,2	0,5	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6
0112 Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	–	–	–	–	0,3	0,3	0,8	0,7	–	–
0114 Другие общегосударственные вопросы	1,1	1,9	1,9	1,7	1,6	3,6	5,1	5,3	3,4	4,4
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	45,9	47,7	46,5	45,4	47,5	50,4	56,0	65,4	70,5	63,9
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	38,9	39,2	37,8	39,3	40,7	46,7	52,0	65,3	69,0	60,5
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	100	100	100	100	61,6	80,6	76,7	80,8	77,6	76,9
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	93,0	92,9	91,7	92,4	92,9	94,3	92,1	91,7	96,3	95,7
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	29,9	37,1	48,0	35,0	48,6	34,6	46,9	38,8	41,8	55,6

¹ Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»; Федеральный закон от 1 июля 2017 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»; Федеральный закон от 14 ноября 2017 г. № 326-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

² Приложение № 2 к заключению Счетной палаты на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», утвержденное протоколом Коллегии СП РФ № 35К(1180) от 5 июня 2017 г.

³ Федеральный закон от 16 октября 2017 г. № 287-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2016 год».

Продолжение таблицы 26

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	31,3	31,0	31,5	31,6	24,0	26,6	27,1	28,4	29,1	29,4
0302 Органы внутренних дел	5,0	3,7	4,2	3,9	3,3	3,8	3,9	4,9	5,8	5,8
0303 Внутренние войска	10,3	8,2	8,2	7,4	4,6	4,4	5,3	6,9	—	—
0303 Войска национальной гвардии	—	—	—	—	—	—	—	—	7,7	7,0
0304 Органы юстиции	—	—	—	—	—	—	—	—	3,2	3,4
0306 Органы безопасности	98,9	99,6	99,6	99,6	99,7	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8
0307 Органы пограничной службы	100	99,5	98,6	99,2	99,1	99,6	99,9	100	100	100
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	50,3	50,0	48,6	44,5	41,6	38,5	39,1	39,7	45,7	49,1
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	75,1	75,0	91,4	86,6	86,6	82,5	82,7	91,2	90,5	92,4
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	49,3	60,6	49,9	12,4	12,1	11,8	44,8	60,7	59,3	58,2
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	1,1	0,8	1,4	1,9	2,5	4,7	3,6	5,5	7,0	9,5
0403 Исследование и использование космического пространства	—	—	—	—	—	—	—	—	—	56,3
0408 Транспорт	—	—	—	—	—	0,1	—	0,2	—	—
0410 Связь и информатика	—	—	—	—	<0,1	1,8	2,0	0,5	—	—
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	6,0	4,5	5,4	11,9	15,3	18,3	23,8	26,7	14,2	17,6
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	1,3	0,9	2,9	2,2	2,5	9,4	2,9	8,0	17,3	18,2
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	6,7	9,5	15,0	13,8	6,7	9,1	9,7	4,3	7,8	1,4
0501 Жилищное хозяйство	14,5	11,4	19,1	20,2	8,6	16,8	25,0	12,0	22,3	7,7
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	2,8	2,9	3,2	4,0	3,3	3,8	4,1	3,3	3,1	3,1
0701 Дошкольное образование	2,8	3,6	3,5	3,7	3,2	0,7	0,8	1,2	7,2	6,8
0702 Общее образование	2,0	2,9	2,7	0,7	0,3	0,5	1,1	1,0	0,6	0,8
0704 Среднее профессиональное образование	0,9	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	1,6	2,6	11,8	18,1	11,3	4,5	2,8	2,9	3,4	2,5
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	3,3	3,4	3,6	5,0	4,1	4,9	5,1	3,9	3,6	3,7
0709 Другие вопросы в области образования	0,4	0,6	0,5	0,3	0,4	0,5	0,9	1,2	0,9	—
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	0,2	0,2	0,2	—	—	—	—	—	—	—
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ	—	—	—	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
0801 Культура	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
0804 Периодическая печать и издательства	2,7	3,1	3,3	—	—	—	—	—	—	—
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	3,4	2,9	2,8	—	—	—	—	—	—	—
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	—	—	—	2,4	2,1	2,8	2,6	2,6	2,9	3,4
0901 Стационарная медицинская помощь	2,9	1,9	1,8	2,1	1,5	2,3	1,6	1,7	1,9	3,3
0902 Амбулаторная помощь	3,7	3,6	4,6	2,3	2,3	3,3	3,0	2,6	3,3	2,7
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	14,5	14,7	11,0	10,0	10,6	12,3	14,6	15,3	16,1	17,1
0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие	0,7	0,2	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7
0908 Физическая культура и спорт	0,5	0,6	0,8	—	—	—	—	—	—	—
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	1,7	1,2	0,9	—	—	—	—	—	—	—
0909 Другие вопросы в области здравоохранения	—	—	—	0,4	0,3	0,4	0,6	0,4	0,5	0,7
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	<0,1	<0,1	—	—	0,1	0,1	<0,1	0,1	0,1	0,1
1001 Пенсионное обеспечение	—	—	—	—	—	—	—	0,1	0,1	0,1
1003 Социальное обеспечение населения	<0,1	<0,1	—	—	0,3	0,4	0,1	0,2	0,3	0,4
1004 Охрана семьи и детства	—	—	—	—	—	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	—
1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	—	—	—	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2

Окончание таблицы 26

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1101 Физическая культура	–	–	–	62,0	4,9	6,9	7,6	3,8	3,6	5,2
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	–	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	2,2	0,3
1202 Периодическая печать и издательства	–	–	–	2,9	3,1	5,0	5,4	4,5	5,1	5,4
1204 Другие вопросы в области средств массовой информации	–	–	–	–	–	–	–	–	12,9	–

Источники: Для 2008–2016 гг. законы об исполнении федерального бюджета, 2017 г. – ежемесячные отчеты Федерального казначейства о ходе исполнения консолидированного и федерального бюджетов за декабрь 2017 г. Данные 2008–2010 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации расходов, вступившей в силу с 2011 г. Курсивом выделены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных расходов РФ в федеральном бюджете 2017 г. и их изменение относительно 2016 г. в номинальном выражении¹, определенные на основании ежемесячных отчетов Федерального казначейства об исполнении консолидированного и федерального бюджетов за декабрь 2017 г., представлены в *табл. 27*.

Таблица 27

**Прямые военные расходы федерального бюджета
по разделу «Национальная оборона» в 2017 г.**

Наименование раздела и подразделов	Сумма расходов, млн руб.	Изменение относительно 2016 г., млн руб. (прирост, %)	Доля расходов, % (изменение относительно 2016 г., п.п.)	
			в федеральном бюджете 2017 г.	в ВВП
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	2 852 230	-923 075 (-24,45)	17,37 (-5,63)	3,10 (-1,29)
Вооруженные силы Российской Федерации	2 219 075	-716 560 (-24,41)	13,51 (-4,37)	2,41 (-1,00)
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	6 636	-231 (-3,36)	0,04 (–)	0,01 (–)
Мобилизационная подготовка экономики	3 351	-236 (-6,57)	0,02 (–)	<0,01 (–)
Ядерно-оружейный комплекс	44 437	-1 185 (-2,60)	0,27 (-0,01)	0,05 (–)
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	8 823	-1 041 (-10,56)	0,05 (-0,01)	0,01 (–)
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	270 499	-200 777 (-42,60)	1,65 (-1,22)	0,29 (-0,25)
Другие вопросы в области национальной обороны	299 453	-3 045 (-1,01)	1,82 (-0,02)	0,33 (-0,03)

Источники: Казначейство; расчеты автора.

В целом расходы по разделу «Национальная оборона» в 2017 г. исполнены с экономией в 198 млрд руб. относительно планового показателя ноябрьской версии закона о федеральном бюджете, в основном за счет возврата Минобороны в федеральный бюджет 140 млрд руб., ассигнованных на закупки и ремонт ВВТ по ГОЗ в рамках ГПВ, и 65 млрд руб., ассигнованных на НИОКР по ГОЗ в рамках ГПВ. Причем решение о возврате было принято руководством Минобороны и поддержано президентом страны с целью предотвратить дальнейший рост дебиторской задолженности по выданным авансам в Минобороны спустя две недели после подписания последней правки федерального бюджета 2017 г., так как к 1 декабря выяснилась угроза невыполнения ГОЗ на 250–300 млрд руб.²

¹ В соответствии с Федеральным законом от 16 октября 2017 г. № 287-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2016 год».

² *Фаличев О.* Рублем по террористам // Военно-промышленный курьер. 10 января 2018 г. № 1.

Развитие ситуации с дебиторской задолженностью по выданным авансам в Минобороны накануне этого решения показано на *рис. 21*.

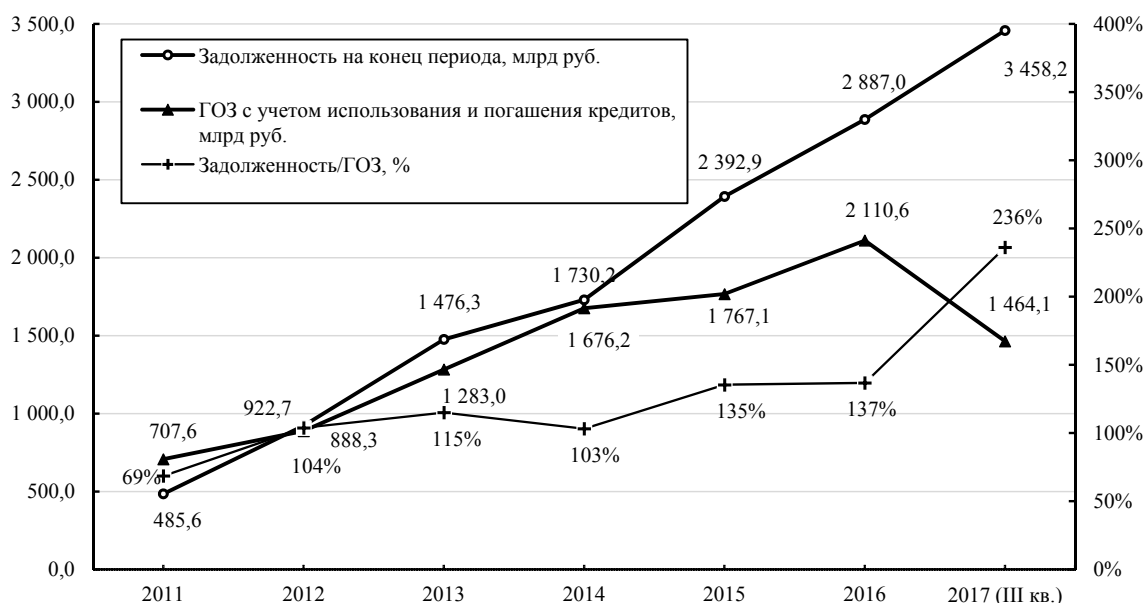


Рис. 21. Дебиторская задолженность по выданным авансам Минобороны в 2011–2017 гг.

Источники: Федеральное казначейство; Счетная палата; расчеты авторов.

Возможно, руководству Минобороны за счет возврата средств «удалось преодолеть негативные тенденции, связанные с переавансированием промышленности и полной оплатой неисполненных контрактов»¹.

Военные расходы в других разделах федерального бюджета представлены в *табл. 28*. Их структура не претерпела серьезных изменений по сравнению с предшествующим годом. Расходы Росгвардии появились еще в четырех разделах классификации расходов, а целевая статья расходов «Мобилизационная подготовка органов государственной власти» сделала явными те расходы федерального бюджета в различных разделах классификации расходов, которые до этого располагались в этих же разделах в основном в статьях «Субсидии на возмещение расходов на содержание специальных объектов». Наибольшие абсолютные приросты связаны с расходами Минобороны, Росгвардии, с закрытыми расходами по разделу «Национальная экономика» и расходами по разделу «Социальная политика» на пособия членам семей погибших военнослужащих и инвалидам вследствие военной травмы.

В итоге в 2017 г. суммарные военные ассигнования (*табл. 29*) российского федерального бюджета, рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, сократились по сравнению с предшествующим годом в долях ВВП на 1,1 п.п., составив 4,6% ВВП.

¹ См.: Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. Балашиха, 22 декабря 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56472> (Дата обращения: 25.12.2017).

Таблица 28

**Прямые и косвенные военные расходы по другим разделам
федерального бюджета в 2017 г.**

Наименование подраздела, целевой статьи или характера расходов	Сумма расходов, млн руб.	Изменение относительно 2016 г., млн руб. (прирост, %)	Доля расходов, % (изменение относительно 2016 г., п.п.)	
			в федеральном бюджете 2017	в ВВП
1	2	3	4	5
В разделе «Общегосударственные вопросы»				
<i>Расходы Минобороны</i>	9	-13 (-59,50)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	103	103 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Росгвардия	222 588	106 169 (91,19)	1,36 (0,65)	0,24 (0,11)
Органы пограничной службы	140 386	10 406 (8,01)	0,85 (0,06)	0,15 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	23	23 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Национальная экономика»				
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	124	124 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	348	-167(-32,35)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Субсидии на функционирование координационного центра Россия – НАТО	19	-1 (-6,00)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011–2015 годы и на период до 2020 года»	13	-36 (-73,58)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
<i>Капитальное строительство в рамках ГОЗ</i>	6 971	-291 (-4,01)	0,04 (-)	0,01 (-)
<i>Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям ОПК</i>	4 268	-30 821 (-87,84)	0,03 (-0,19)	<0,01 (-0,04)
<i>Закрытые расходы</i>	234 119	73 603 (45,85)	1,43 (0,45)	0,25 (0,07)
В разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
<i>Расходы Минобороны</i>	45 923	44 591 (3332,40)	0,28 (0,27)	0,05 (0,05)
<i>Расходы Росгвардии</i>	2 283	2 283 (-)	0,01 (0,01)	<0,01 (-)
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	2	-431 (-99,52)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Образование»				
<i>Расходы Минобороны</i>	73 777	-1 915 (-2,53)	0,45 (-0,01)	0,09 (-)
<i>Расходы Росгвардии</i>	4 782	4 782 (-)	0,03 (0,03)	0,01 (0,01)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	1	1 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Культура и кинематография»				
<i>Расходы Минобороны</i>	3 761	702 (22,96)	0,02 (-)	<0,01 (-)
<i>Расходы Росгвардии</i>	275	275 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	4	4 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Здравоохранение»				
<i>Расходы Минобороны</i>	58 697	2 387 (4,24)	0,36 (0,01)	0,06 (-)
<i>Расходы Росгвардии</i>	4 375	4 375 (-)	0,03 (0,03)	<0,01 (-)
<i>Лекарственное обеспечение ЗАТО ФМБА</i>	7	7 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)

Окончание таблицы 28

1	2	3	4	5
В разделе «Социальная политика»				
Расходы Минобороны	487 794	21 373 (4,58)	2,97 (0,13)	0,53 (-0,01)
Расходы Росгвардии и органов пограничной службы	71 805	29 516 (69,63)	0,44 (0,18)	0,08(0,03)
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	7 327	-3 (-0,04)	0,04 (-)	0,01 (-)
Пособия членам семей погибших военнослужащих и инвалидам вследствие военной травмы	14 333	1 384 (10,69)	0,09 (0,01)	0,02 (-)
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	926	-26 (-2,75)	0,01 (-)	<0,01 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	6	6 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Физическая культура и спорт»				
Расходы Минобороны	3 717	-1 634 (-30,53)	0,02 (-0,01)	<0,01 (-)
В разделе «Средства массовой информации»				
Расходы Минобороны				
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	4	4 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации»				
Дотации бюджетам ЗАТО	9 449	-503 (-5,05)	0,06 (-)	0,01 (-)
Переселение граждан из ЗАТО	447	1 (0,31)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
ВСЕГО ПО ДРУГИМ РАЗДЕЛАМ	1 402 584	267 098 (20,09)	8,54 (1,62)	1,52 (0,20)

Источники: Федеральное казначейство; расчеты автора.

Таблица 29

**Суммарные показатели военных и связанных с ними
расходов федерального бюджета в 2017 г.**

Наименование расходов	Сумма расходов, млн руб.	Изменение относительно 2016 г., млн руб. (прирост, %)	Доля расходов, % (ее изменение относительно 2016 г., п.п.)	
			в федеральном бюджете 2017 г.	в ВВП
Суммарные военные расходы, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	4 254 857	-655 976 (-16,22)	25,91 (-4,00)	4,62 (-1,08)
Суммарные расходы по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	4 770 299	-903 711 (-19,99)	29,05 (-5,51)	5,18 (-1,41)

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

В 2017 г. пик расходов по разделу «Национальная оборона» в размере 1007 млрд руб. (35,3% ассигнований по закону о бюджете), несмотря на переход к поквартальному авансированию ГОЗ и отмеченное существенное сокращение расходов в конце года, вновь пришелся на IV квартал (в I квартале – 27,6%). Максимальное превышение лимита расходов по сводной бюджетной росписи федерального бюджета над ассигнованиями по закону о бюджете по этому разделу наблюдалось в марте и составило 27 млрд руб.

В 2017 г. расходы на содержание военнослужащих Минобороны составили 489 млрд 930 млн руб. (0,53% ВВП), увеличившись на 3,5% относительно 2016 г. (473 млрд 536 млн руб. годом ранее). Фонд оплаты труда гражданского персонала Минобороны со-

ставил 198 млрд 400 млн руб. (0,22% ВВП), сократившись относительно предшествующего года на 589 млн руб. Расходы на пенсионное обеспечение военнослужащих Минобороны России в 2017 г. составили 339 млрд 330 млн руб. (0,37% ВВП), увеличившись на 3,8% по сравнению с предыдущим годом.

Расходы Минобороны на горюче-смазочные материалы (ГСМ) в 2017 г. сократились по сравнению с 2016 г. на 15%, на продовольственное обеспечение – на 2,6%. Расходы Минобороны на вещевое обеспечение также сократились (на 6,9% – до 27 млрд 256 млн руб.).

Бюджетные инвестиции Минобороны в объекты капитального строительства в 2017 г. по сравнению с предыдущим годом сократились на 23,2% – до 121 млрд 911 млн руб. (0,13% ВВП). Однако расходы Минобороны по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» (табл. 28) выросли более чем в 30 раз – до 45 млрд 923 млн руб. (0,05% ВВП) вследствие отказа от аутсорсинга и восстановления с апреля 2017 г. ведомственной системы ЖКХ.

В табл. 30 представлена наша оценка вклада кредитного финансирования в российские военные расходы в 2011–2017 гг., выполненная с использованием данных Счетной палаты о фактическом использовании государственных гарантий для кредитования ГОЗ, а также данных Счетной палаты и Минобороны о ходе погашения коммерческих кредитов. Для расчета банковской премии в качестве первого приближения использована кон-сервативная оценка единой годовой ставки в 10,3%. Итоговый вклад кредитной схемы для каждого года определяется как разность использованных гарантий и тела долга.

Таблица 30

**Вклад кредитного финансирования в российские военные расходы
в 2011–2017 гг.**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011–2017
Использовано гарантий, млрд руб.	123,2	187,7	350,5	470,9	8,5	200,8	–	1 341,6
Возвращено кредитов, млрд руб.	–	–	–	–	182,3	792,0	186,8	1 161,1
В том числе:								
возврат тела долга, млрд руб.	–	–	–	–	123,2	568,5	137,4	829,0
банковская премия, млрд руб.	–	–	–	–	59,1	223,5	49,4	332,1
Итого вклад кредитной схемы, млрд руб.	123,3	187,7	350,5	470,9	-114,7	-367,6	-137,4	–
Итого вклад кредитной схемы, % ВВП	0,20	0,28	0,48	0,59	-0,14	-0,43	-0,15	–

Источники: Федеральное казначейство; Минобороны; расчеты автора.

В табл. 31 представлены российские военные расходы в период 2007–2017 гг., учитывающие в составе суммарных сальдированные расходы по разделу «Национальная оборона» консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2017 г. в сумме 1 млрд 932 млн руб. и вклад кредитного финансирования 2011–2017 гг. в соответствии с табл. 30.

Таблица 31

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 2007–2017 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
I. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	839,1	1 031,6	1 192,9	1 278,0	1 537,4	1 846,3	2 111,7	2 470,6	3 163,8	3 895,4	3 049,8
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^а	831,9	1 040,8	1 188,2	1 276,5	1 516,0	1 812,3	2 103,6	2 479,1	3 181,4	3 775,3	2 852,3
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН ^б	942,0	1 118,0	1 166,1	1 162,5	1 423,3	1 689,3	1 660,1	1 962,1	2 903,3	2 055,7	–

Продолжение таблицы 31

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ^в	1 133,5	1 448,8	1 748,7	1 880,3	2 267,1	2 841,9	3 344,0	3 928,8	4 197,6	4 545,4	4 119,4
2. В реальном выражении (в ценах 2017 г.)^г, млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1 947,1	2 029,2	2 300,7	2 158,7	2 240,3	2 466,2	2 676,0	2 912,4	3 448,5	4 098,0	3 049,8
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 930,3	2 047,5	2 291,6	2 156,1	2 209,0	2 420,9	2 665,7	2 922,4	3 467,6	3 971,7	2 852,3
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	2 185,9	2 199,2	2 249,0	1 963,5	2 074,0	2 256,5	2 103,8	2 313,0	3 164,6	2 162,6	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2 630,2	2 849,9	3 372,6	3 176,0	3 303,5	3 796,2	4 237,7	4 631,3	4 575,3	4 545,4	4 119,4
3. В реальном выражении (в ценах 2007 г.)^г, млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	839,1	874,5	991,5	930,3	965,5	1 062,8	1 153,3	1 255,1	1 486,1	1 766,0	1 314,3
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	831,9	882,4	987,6	929,2	952,0	1 043,3	1 148,8	1 259,4	1 494,4	1 711,6	1 229,2
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	942,0	947,8	969,2	846,2	893,8	972,5	906,6	996,8	1 363,8	932,0	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1 133,5	1 228,2	1 453,4	1 368,7	1 423,7	1 636,0	1 826,2	1 995,9	1 971,8	2 060,7	1 775,3
4. Военное обременение экономики^г, % ВВП											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	2,52	2,50	3,07	2,76	2,55	2,71	2,89	3,12	3,80	4,53	3,31
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,50	2,52	3,06	2,76	2,51	2,66	2,88	3,13	3,82	4,39	3,10
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	2,83	2,71	3,00	2,51	2,36	2,48	2,27	2,48	3,49	2,39	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	3,41	3,51	4,51	4,06	3,76	4,17	4,57	4,96	5,04	5,28	4,48
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	60,0	71,9	85,0	80,7	88,6	102,3	114,3	116,1	131,9	153,8	116,5
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	59,5	72,6	84,7	80,6	87,4	100,5	114,1	116,5	132,7	149,0	109,0
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	67,4	78,0	83,1	73,4	82,0	93,6	90,1	92,2	121,1	81,2	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	81,1	101,0	124,6	118,8	130,7	157,5	181,4	184,6	175,0	179,4	157,4
6. По среднегодовому обменному курсу (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	32,8	41,5	37,6	42,1	52,3	59,4	66,3	64,3	51,9	58,1	52,3
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	32,5	41,9	37,5	42,0	51,6	58,3	66,1	64,5	52,2	56,3	48,9
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	36,8	45,0	36,8	38,3	48,4	54,3	52,1	55,1	47,6	30,7	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	44,3	58,3	55,1	61,9	77,1	91,4	105,0	102,3	68,9	67,8	70,6

Окончание таблицы 31

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Справочно:											
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	113,8	118,0	102,0	114,2	115,9	109,1	105,4	107,5	108,2	103,6	105,2
Паритет покупательной способности ^ж , руб./долл.	13,98	14,34	14,03	15,83	17,35	18,04	18,43	21,28	23,98	23,33	26,17
Курс доллара (среднегодовой), руб./долл	25,58	24,86	31,72	30,37	29,39	31,09	31,85	38,42	60,96	67,03	58,35

^а Для 2017 г. – данные ежемесячного отчета Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета за декабрь 2017 г.

^б За 2017 г. – будут представлены правительством РФ в ООН в 2018 г., включают в том числе расходы на содержание Росгвардии и пограничных войск.

^в С пенсиями военнослужащим и расходами на уничтожение запасов химического оружия и утилизацию вооружения и военной техники.

^{г, д} Дефлированы посредством дефлятора ВВП.

^е Курсив – относительно значений ВВП, не учитывающих последних изменений методологии Росстата.

^ж Для 2017 г. – оценка автора.

Источники: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 2007–2017 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2007–2016 гг.; United Nations Report on Military Expenditures; Центробанк; Росстат; Федеральное казначейство.

Библиография

Источники на русском языке

2014–2015 гг.: экономический кризис – социальное измерение. Научный доклад / Под ред. Т.М. Малевой. М.: Дело, 2016.

2016: Социально-экономическое положение населения: продолжающийся кризис или новая реальность? Научный доклад / Под ред. Т.М. Малевой. М.: Дело, 2017.

Абрамов А. Различия в поведении внутренних и иностранных частных инвесторов на российском фондовом рынке // *Экономическое развитие России*. 2014. № 11.

Абрамов А., Радыгин А., Чернова М. Компании с государственным участием на российском рынке: структура собственности и роль в экономике // *Вопросы экономики*. 2016. № 12. С. 61–87.

Абрамов А., Радыгин А., Чернова М. Российские институциональные инвесторы и приватизационная политика // *Экономическое развитие России*. 2016. № 12.

Абрамов А., Радыгин А., Чернова М., Энтов Р. Государственная собственность и характеристики эффективности // *Вопросы экономики*. 2017. № 4. С. 5–37.

Авдеев Ю. В научном прицеле // *Красная звезда*. 2017. 1 ноября. № 122. С. 6. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12155560@.

Аврамова Е.М., Бурдяк А.Я., Ляшок В.Ю. Социальные тренды и экономическое положение российского населения (по результатам регулярного мониторинга ИНСАП РАНХиГС) // *Экономическое развитие России*. 2017. № 3. С. 82–89.

Аврамова Е.М., Гришина Е.Е., Малева Т.М., Полякова А.Г. Социально-экономическое положение населения: анализ текущих трендов (по результатам регулярного Мониторинга ИНСАП РАНХиГС) // *Экономическое развитие России*. 2017. № 2. С. 46–57.

Аглицкий И. Как профессоров вузов превратили в работников сферы обслуживания // *Независимая газета*. 2017. 24 мая. http://www.ng.ru/nauka/2017-05-24/10_6994_students.html

Алексей Хохлов: «машина» РАН пробуксовывала четыре года // *РИА Новости*. 2017. 29 июля. <https://ria.ru/science/20170729/1499294783.html>

Апелалова Е., Полежаева Н. Новации корпоративного законодательства и регулирования: изменения в Гражданском кодексе и новый Кодекс корпоративного управления // *Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы*. М.: Издательство Института Гайдара, 2015. Вып. 36. С. 460–465.

Аптекман А., Калабин В., Клинцов В. и др. Цифровая Россия: новая реальность. 2017. С. 43.

Аптекман А., Калабин В., Клинцов В. и др. Цифровая Россия: новая реальность. 2017. С. 60. https://www.mckinsey.com/ru/~/_media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Russia/Our%20Insights/Digital%20Russia/Digital-Russia-report.ashx

Аржанова И.В., Воров А.Б., Дерман Д.О., Дьячкова Э.А., Клягин А.В. Итоги реализации программ развития опорных университетов в 2016 году // *Университетское управление: практика и анализ*. 2017. Т. 21. № 4. С. 13, 20.

Армия страны: оценки россиян // *ВЦИОМ. Пресс-выпуск*. 2017. 8 ноября. № 3509.

Банк России. Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2016 г. 2017. Декабрь. № 2. С. 34.

Банк России. О чем говорят тренды. Макроэкономика и рынки. Бюллетень Департамента исследований и прогнозирования. 2017. Март. № 2 (14). С. 38.

Ваганов А. Правительство сделало свой выбор Президента Академии наук, кажется, уже сделало // Независимая газета – Наука. 2017. 3 сентября.

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

Волчкова Н. Глубоко копать. РАН погружается в проблемы институтов // Поиск. 2017. 8 декабря. № 49. <http://www.poisknews.ru/theme/ran/30916/>

Волчкова Н. Маловато лидеров? Выводы оценочной комиссии подпортили ученым праздник // Поиск. 29.12.2017. № 52. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/31538/>

Волчкова Н. По академическому счету. Отделения РАН выставили оценки институтам // Поиск. 17.11.2017. № 46. <http://www.poisknews.ru/theme/ran/30239/>

Волчкова Н. По этапам. Как идет оценка институтов РАН // Поиск. № 35. 01.09.2017. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/28378/>

Встреча с академиками Российской академии наук. 30.05.2017. <http://kremlin.ru/events/president/news/54635>

В точке кризиса, но без страха // Российская газета. 15.01.2015. № 4 (6575). С. 1, 4.

Гаврилов Ю. Коррупция со знаком минус // Российская газета. 2018. 6 февраля. № 27.

Гершман М., Зинина Т., Романов М. и др. Программы инновационного развития компаний с государственным участием: промежуточные итоги и приоритеты / Науч. ред. Л.М. Гохберг, А.Н. Клепач, П.Б. Рудник и др. М.: НИУ ВШЭ, 2015.

Гимпельсон В.Е., Зудина А.А. Демографические проблемы рынка труда // Демоскоп Weekly. 2017. № 729–730. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2017/0729/tema01.php>

Городникова Н.В., Гохберг Л. М., Дитковский К. А. и др. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2018.

Григорьева И. Высокотехнологичный экспорт к 2020 году вырастет в 3,5 раза // Известия. 2017. 22 августа. <https://iz.ru/632460/inna-grigoreva/mer-vysokotekhnologichny-eksport-vyrastet-v-35-raza>

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

Данилов Ю.А., Абрамов А.Е., Буклемишев О.В. Реформа финансовых рынков и небанковского финансового сектора. ЦСР. Москва. 2017. Июль. Опубликовано: <http://csr.ru/wp-content/uploads/2017/07/Report-Financial-markets-v2-web.pdf>

Демина Н. Ученые и чиновники: диалог возможен? // Троицкий вариант – Наука. 05.12.2017. № 24 (243). С. 1. <https://trv-science.ru/2017/12/05/uchenye-i-chinovniki-dialog-vozmozhen/>

Дробышевский С., Синельников-Мурылев С. Особенности роста экономики России в 2017 и 2018 годах: стимулы и ограничения // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2018. № 2 (63). С. 7–11.

Доклад о неравенстве в мире: Основные положения. 2018. <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-russian.pdf>

Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <https://rmsp.nalog.ru/>

Емельяненко А. Диссертация на репутации // Российская газета. 2017. 29 ноября. <https://rg.ru/2017/11/29/vladimir-filippov-doplata-za-uchenuiu-stepen-stala-perezhitkom-proshlogo.html>

Евразийский экономический союз / Под ред. ред. Е.Ю. Винокурова. Центр интеграционных исследований. СПб., 2017. С. 163.

Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам. 05.07.2017. <http://kremlin.ru/events/president/news/54983>

Иванов Д., Кузык М., Симачев Ю. Стимулирование инновационной деятельности российских производственных компаний: новые возможности и ограничения // Форсайт. 2012. Т. 6. № 2. С. 18–41.

Идрисов Г., Пономарев Ю., Синельников-Мурылев С. Условия торговли и экономическое развитие современной России // Экономическая политика. 2015. № 3. С. 7–37.

Идрисов Г., Мау В., Божечкова А. В поисках новой модели роста // Вопросы экономики. 2017. № 12.

Кадочников П., Кнобель А., Синельников-Мурылев С. Открытость российской экономики как источник экономического роста // Вопросы экономики. 2016. № 12. С. 26–42.

Кербер С., управляющий директор УК «Лидер». Мнение // Информационное агентство RNS. 10.11.2017. <https://m.rns.online/opinions/Kakuuyu-vigodu-mozhet-prinestikorporativnii-venchurnii-fond-2017-11-10/>

Киселева М. Миллиарды, зарплаты и мозги: о чем профессора РАН спорили с чиновниками // Индикатор. 30.11.2017. <https://indicator.ru/article/2017/11/30/sobranie-professorov-ran/>

Коммерсант. Приложение Review «Девелопмент» № 239 от 22.12.2017.

Кондракова Т. Запрос на сигнал. В Минобрнауки ждут предложений от среднего бизнеса // Поиск. 19.05.2017. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/25315/>

Коуз Р., Ван. Н. Как Китай стал капиталистическим. М.: Новое издательство, 2016.

КПСС. Программа Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1961.

Кудрин А.Л., Соколов И. Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 9. С. 1–27.

Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 1–28.

Кузык М., Симачев Ю. Российская политика по стимулированию инноваций: эволюция, достижения, проблемы и уроки // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. М.: Издательство Института Гайдара, 2013. Вып. 34. С. 521–571.

Льюис М. Flash Boys: Высокочастотная революция на Уолл-стрит. М.: Альпина Паблишер, 2015. С. 51.

Максимов Г. Ученых в России станет меньше. Работники РАН выходят на митинг в Москве. 23.06.2017. <http://fedpress.ru/news/77/society/1808890>

Масштабы мобилизации // Ведомости. 2017. 13 февраля. № 26. С. 3. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/02/13/677314-mobilizatsiyu-gubernatori>

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

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

Мау В.А. Кризисы и уроки: Экономика России в эпоху турбулентности. М.: Издательство Института Гайдара, 2016.

Медовников Д. Инновационная Россия сосредотачивается. <https://stimul.online/articles/interview/innovatsionnaya-gossiya-sosredotachivaetsya-2/>

Месропян М. Денежный октябрь // Ведомости. 2016. 6 ноября.

Механик А. С новыми чемпионами! <https://stimul.online/articles/sreda/s-novymi-natschampionami/>

Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2017. Декабрь. № 23(61).

НИИ РИНКЦЭ: Учет и мониторинг малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы. URL: <https://mip.extech.ru/index.php>

Обзор денежного рынка и рынка деривативов. Информационно-аналитические материалы Банка России. 2016. III квартал. № 4. С. 15.

Орлова О. Академики добились уважения власти и проиграли сами себе // Ежедневный журнал. 02.10.2017. <http://www.ej2015.ru/?a=note&id=31623>.

Открытое письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину // Коммерсантъ. 27.12.2017. <https://www.kommersant.ru/doc/3509262>.

Петрова Ю., Подцероб М., Романова С. Корпоративное управление в России не улучшается с 2012 года – Deloitte // Ведомости. 2016. 5 апреля. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2016/04/06/636572-korporativnoe-upravlenie>.

Письмо Банка России от 10.04.2014 № 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления» // Вестник Банка России. № 40. 18.04.2014.

Право и современное государство. 2015. № 1. С. 84.

Послание Президента Российской Федерации. 1 декабря 2016 года. https://www.wto.org/english/news_e/pres17_e/pr800_e.htm.

Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». С. 16–17. <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>

Простота в отношениях с наукой хуже воровства // Независимая газета. 22.05.2017. http://www.ng.ru/editorial/2017-05-22/2_6992_red.html

Публичный график цен вторичной недвижимости городов России. <http://realtymarket.ru/Publi-nii-grafik-cen-vtori-noi-nedvijimosti-gorodo/>

Путин поручил крупнейшим компаниям России создать венчурные фонды // Информационное агентство RNS. 02.06.2017. <https://rns.online/economy/Putin-poruchil-kрупneishim-kompaniyam-Rossii-sozdat-venchurnie-fondi-2017-06-02/>

Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. Балашиха, 22 декабря 2017. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56472> (дата обращения: 25.12.2017).

Ратай Т. Ассигнования на гражданскую науку из средств федерального бюджета в Российской Федерации // Наука, технологии, инновации. 2017. 28 июня. <https://issek.hse.ru/news/207116445.html>

Родрик Д. Парадокс глобализации. Демократия и будущее мировой экономики. М: Издательство Института Гайдара, 2014.

«Российская наука попала в долину смерти». «Ъ» публикует речь нового президента РАН // Коммерсантъ. 26.09.2017. <https://www.kommersant.ru/doc/3422102>

Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы. Изд-во Института Гайдара. М., 2015. Вып. 36. С. 393.

Российская экономика в 2015 г. Тенденции и перспективы. Изд-во Института Гайдара. М., 2015. Вып. 37. С. 388.

Российская экономика в 2016 г. Тенденции и перспективы. Изд-во Института Гайдара. М., 2017. Вып. 38. С. 330, 357–360.

Рубцов А. Удвоение реальности: как российскую науку заставляют заниматься имитацией // РБК. 30.01.2018.

Рупосов В. Анализ экономической деятельности малых инновационных предприятий ИрГТУ // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2014. № 4.

Сабурова Л. Выживание или развитие: возможности и риски реформирования академической науки для регионального научного сообщества // Социология науки и технологий. 2017. Т. 8. № 4. С. 50.

Сакович В. VC по «экзитам» считают: почему на российском рынке стартапов по-прежнему мало «выходов»? // Forbes. 2017. 10 марта. <http://www.forbes.ru/tehnologii/338751-vc-po-ekzitam-schitayut-pochemu-na-rossiyskom-rynke-startapov-po-prezhnemu-malo>

Сараев В. Эксперимент национального масштаба. <https://stimul.online/articles/sreda/eksperiment-natsionalnogo-masshtaba/>

Семёнов Д. «Армия» новоселов // Красная звезда. 2017. 16 февраля. № 17. С. 2.

Семёнов Д. Стратегия военной экономики // Красная звезда. 2017. 30 октября. № 121. С. 1.

Симачев Ю., Кузык М., Зудин Н. Результаты налоговой и финансовой поддержки российских компаний: проверка на дополнительную // Журнал Новой экономической ассоциации. 2017. № 2. С. 59–93.

Симачев Ю., Кузык М., Иванов Д. Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 4–29.

Симачев Ю., Кузык М., Кузнецов Б., Погребняк Е. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. 2014. Т. 8. № 4. С. 6–23.

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

Скоробогатый П. Кто даст денег на перпетуум мобиле // Эксперт. 2017. <http://expert.ru/expert/2017/45/kto-dast-deneg-na-perpetuum-mobile/>

Совещание о реализации программы «Цифровая экономика». 15.08.2017. <http://government.ru/news/28825/>

Сотникова А. Медведев пожаловался на не окупившиеся «и на 10%» студенческие стартапы // РБК. 25.05.2017.

Социальные итоги и уроки для экономической политики / под ред. Т. Малевой // Научные доклады РАНХиГС 18/3. М.: Дело, 2016.

Статистическая информация по государственной регистрации ФНС России. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/regstats/.

Стерлигов И. Треть малых предприятий при вузах существует лишь на бумаге. Наука и технологии России – STRF.ru. 2011. URL: http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=41450#.VNqByeY0Enh

Стерлигов И., Ходжер Т. Взгляд на науку через призму соло-статей // Измерения науки. 2017. № 2. <https://okna.hse.ru/news/212247840.html>

Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. В 2-х томах / Науч. ред. Мау В.А., Кузьминов Я.И. М.: Дело, 2013.

Тень защитника Отечества // Огонек. 2018. 19 февраля. № 6.

Топ застройщиков РФ. <https://erzrf.ru>

Фаличев О. Рублем по террористам // Военно-промышленный курьер. 2018. 10 января. № 1.

Федеральный справочник: Образование в России [информационно-аналитическое издание]. М.: НП «Центр стратегического партнерства», 2008. Т. 5.

Финансовое обозрение: условия проведения денежно-кредитной политики. Информационно-аналитический материал Банка России. 2016. IV квартал. № 4. С. 36–37.

Холявко А. «Роскосмос» создает венчурный фонд // Ведомости. 2017. 30 ноября. <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2017/11/30/743634-roskosmos-venchurnii-fond>.

Цифровая экономика: глобальные тренды и практика российского бизнеса / Отв. ред. Д.С. Медовников. М.: НИУ ВШЭ, 2017. С. 49–50.

Черных А. У академиков проверят посещаемость // Коммерсантъ. 11.10.2017. <https://www.kommersant.ru/doc/3434864>.

Источники на английском языке

Belgian Corporate Governance Committee. Practical rules for high-quality explanations. 2016. URL: <http://www.corporategovernancecommittee.be/en/explanatory-notes/practical-rules-high-quality-explanations-2016-version>

Beyenbach J., Rapp M.S., Strenger C., Wolff M. Code Compliance Study 2017 – Analysis of the Declarations of Conformity with the German Corporate Governance Code (Version May 2015). 2017. 27 June. URL: <https://ssrn.com/abstract=2993262>

Boskin Michael J. The World economy in 2018 // Project Syndicate. 2017. 21 Dec. <https://www.project-syndicate.org/commentary/world-economy-2018-predictions-by-michael-boskin-2017-12>.

Caballero R., Hammour M. On the timing and efficiency of creative destruction // Quarterly Journal of Economics. 1996. Vol. 111. No. 3. P. 805–852.

Caloghirou Y., Kastelli I., Tsakanikas A. Internal capabilities and external knowledge sources: complements or substitutes for innovative performance? // Technovation. 2004. Vol. 24 (1). P. 29–39.

Corporate Governance of State-owned Enterprises: A Toolkit. The World Bank. 2014.

Crisis and Transition: The People's Perspective. Transition Report 2011. EBRD. 2011.

Crespi F., Antonelli C. Matthew effects and R&D subsidies: knowledge cumulability in high-tech and low-tech industries. University “Roma Tre”. Departmental Working Papers of Economics. 2011. № 0140.

Directive 2006/46/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006; Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings; Commission Recommendation of 9 April 2014 on the quality of corporate governance reporting (‘comply or explain’) 2014/208/EU. URL: <http://eur-lex.europa.eu>

Dervis Kemal, Qureshi Zia. The danger in today's good economic news // Project Syndicate. 2018. 11 Jan. <https://www.project-syndicate.org/commentary/economic-growth-forecasts-optimism-inequality-by-kemal-dervis-and-zia-qaureshi-2018-01>

- Dezhina I.* Russian-French Scientific Collaboration: Approaches and Mutual Attitudes // *Sociology of Science and Technology*. 2018. No. 1 (in press).
- Ding H., He H.* A Tale of Transition: An Empirical Analysis of Economic Inequality in Urban China, 1986–2009 // *IMF Working Paper*. 2016. WP/16/239.
- Dharmapala D., Khanna V.S.* The Impact of Mandated Corporate Social Responsibility: Evidence from India's Companies Act of 2013. CESifo Working Paper Series No. 6200. 2016. 28 Nov. URL: <https://ssrn.com/abstract=2895986>
- EBRD. Corporate Governance in Transition Economies: Russian Country Report (Dec. 2017). URL: <http://www.ebrd.com/documents/ogc/russia.pdf>
- EBRD. Corporate Governance Sector Assessment. URL: <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance/sector-assessment.html>.
- Eichengreen B., Mehl A., Chițu L.* How Global Currencies Work: Past, Present and Future. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2017.
- Eurostat. Essential SNA: Building the basics. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2014.
- Financial Crisis Inquiry Commission. 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>
- Frankel Jeffrey.* Internationalization of the RMB and Historical Precedents // *Journal of Economic Integration*. 2012. Sept. Vol. 27. P. 329–365.
- Frankel Jeffrey.* Does trade fuel inequality // *Project Syndicate*. 2018. 2 Jan. <https://www.project-syndicate.org/commentary/globalization-trade-inequality-relationship-by-jeffrey-frankel-2018-01>
- FSA. Corporate Governance overviews. URL: <https://www.fi.ee/index.php?id=12510>
- Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises. Paris: OECD Publishing, 2005.
- Haar B.* Shareholder Wealth vs. Stakeholder Interests? Evidence from Code Compliance Under the German Corporate Governance Code (2016. 24 Nov.). SAFE Working Paper. No. 154. URL: <https://ssrn.com/abstract=2875275>
- Hadjikyprianou G.C.* The Principle of 'Comply or Explain' Underpinning the UK Corporate Governance Regulation: Is There a Need for a Change? // *Corporate Law: Corporate Governance Law Journal*. 2015. 27 Nov. Vol. 7. Issue 81. URL: <https://ssrn.com/abstract=2690687>.
- Harper H., Virginia E.* 'Comply or Explain' and the Future of Nonfinancial Reporting // *21 Lewis & Clark Law Review* 317. 2017.
- Henderson R., Jaffe A., Trajtenberg M.* Universities as a source of commercial technology: A detailed analysis of university patenting // *Review of Economic and Statistics*. 1998. Vol. 80 (1). P. 119–127.
- Hughes R., Josephs T., Karolova V., Krivenkov V., Ljungman G.* Russian Federation: Fiscal transparency evaluation // *IMF Country Report*. 2014. № 14/134.
- IEA. World Energy Outlook 2017. Краткий обзор, русская версия. С. 9.
- IMF. Fintech and Financial Services: Initial Considerations / IMF Staff Discussion Note [Финтех и финансовые услуги: первоначальное рассмотрение]. Washington, DC: IMF, 2017. <https://prague.bc.events/ru/news/mvf-predstavil-doklad-o-potentsiale-blokcheyna-i-kriptoalyut-69974>.

Lai B.Y. Are Independent Directors Effective Corporate Monitors? – An Analysis of the Empirical Evidence in the USA and Canada. 2014. 2 May. URL: <https://ssrn.com/abstract=2781671>

Lam R., Rodlauer M., Schipke A. Modernizing China. Investing in Soft Infrastructure. International Monetary Fund, 2017.

Leydesdorff L., Bornmann L., Wagner C. The relative influences of government funding and international collaboration on citation impact. 2017. 13 Dec. <https://arxiv.org/abs/1712.04659>

Ljubljanska borza. *Analiza razkritij odstopanj v izjavah o skladnosti s Kodeksom.* 2014. Sept. http://www.ljse.si/media/Attachments/Izdajatelj/Analiza_razkritij_odstopanj_izjav_CG_2012_internet.pdf

Lu Y., Yakovlev D. Exploring the Role of Foreign Investors in Russia's Local Currency Government Bond (OFZ) Market. IMF Working Paper. № WP/17/28. 2017. Feb. P. 10.

Morningstar. Tom Lauricella. Tracking U.S. Asset Flows in 11 Charts. 01-20-18.

Murphy Melissa, Wen Jin Yuan. Is China Ready to Challenge the Dollar. Internationalization of the Renminbi and Its Implications for the United States. Washington, DC.: The CSIS Press, 2009.

Nature Editorial. Science without walls is good for all // Nature. 2017. 5 Oct. Vol. 550. P. 7–8. <https://www.nature.com/news/science-without-walls-is-good-for-all-1.22742>

Nedelchev M. Good Practices in Corporate Governance: One-Size-Fits-All vs. Comply-or-Explain // International Journal of Business Administration. 2013. 30 Sept. Vol. 4. No. 6. P. 77, 78.

OECD. Corporate governance and the financial crisis. URL: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceandthefinancialcrisis.htm>

OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015.

OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation. Paris: OECD Publishing, 2017. P. 158.

OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation. Paris: OECD Publishing, 2017. P. 29.

QS World University Rankings Methodology. URL: <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology>

Официальный сайт UNCTAD. Trade and development report 2017. BEYOND AUSTERITY: TOWARDS A GLOBAL NEW DEAL. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf

Официальный сайт МВФ. World Economic Outlook. 2018. Jan. URL: <http://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2018/01/11/world-economic-outlook-update-january-2018>

Официальный сайт ВТО. WTO upgrades forecast for 2017 as trade rebounds strongly. URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres17_e/pr800_e.htm

Официальный сайт ВТО. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/wtoi_12feb18_e.pdf

ВТО «Monthly merchandise trade values». URL: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/short_term_stats_e.htm

Официальный сайт Европейской комиссии. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3605_en.htm

Официальный сайт ФТС.URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26274:2018-02-12-11-28-37&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835

Prasad Eswar S. *Gaining Currency: The Rise of the Renminbi*. N.Y.: Oxford University Press, 2016.

Regierungskommission. *Deutscher Corporate Governance Kodex*. Press Release. Frankfurt am Main. 2015. 11 May. P. 1, 2.

Roach S. Complacency will be tested in 2018 [В 2018 году оптимистов ждет суровый экзамен] // Project Syndicate. 2017. 14 Dec. https://www.officialsiteofcustoms.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26274:2018-02-12-11-28-37&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835project-syndicate.org/commentary/test-for-economic-complacency-in-2018-by-stephen-s--roach-2017-12/russian

Rodrik D. Too late to compensate free trade's losers // Project Syndicate. 2017. 11 Apr. <https://www.project-syndicate.org/commentary/free-trade-losers-compensation-too-late-by-dani-rodrik-2017-04?barrier=accessreg> [Жертвам свободы торговли слишком поздно выплачивать компенсации].

Rodrik D. In defence of economic Populism // Project Syndicate. 2018. 9 Jan. <https://www.project-syndicate.org/commentary/defense-of-economic-populism-by-dani-rodrik-2018-01> [В защиту экономического популизма].

Roubini N. The Mystery of Missing Inflation // Project Syndicate. 2017. 13 Sept. <https://www.project-syndicate.org/commentary/monetary-policy-missing-inflation-by-nouriel-roubini-2017-09?barrier=accessreg> [Тайна пропавшей инфляции].

Sarkar S. *The Comply-or-Explain Approach for Enforcing Governance Norms*. 2015. 15 July. URL: <https://ssrn.com/abstract=2638252>

Singh P.D., Poonawala S.H. *Whether and Where to Spend Mandatory CSR?* 2016. 30 June. URL: <https://ssrn.com/abstract=2802866>

Schumpeter J. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. N.Y.: Harper & Bros, 1942.

Spence M., Karniol-Tambour K. The Missing ingredients of growth // Project Syndicate. 2018. January 2. <https://www.project-syndicate.org/commentary/conditions-for-growth-2018-by-michael-spence-and-karen-karniol-tambour-1-2018-01>.

Stinchcombe Kai. Then years in, nobody has come up with a use of blockchain // Hacker Noon. 2017. 22 Dec. <https://hackernoon.com/ten-years-in-nobody-has-come-up-with-a-use-case-for-blockchain-ee98c180100>

The Global Innovation Index 2017. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2017-report>

The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries. OECD Corporate Governance Working Paper 5, 2011. Paris: OECD.

The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2017.

Нормативно-правовые акты, материалы органов государственной власти

Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р.

Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 (исходная редакция и редакция от 31 марта 2017 г.).

Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 г.

Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 г.

Доклад о кредитно-денежной политике № 4. Официальный сайт Центрального банка РФ. URL: http://www.cbr.ru/publ/ddcp/2017_04_ddcp.pdf/

Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год. М.: Федеральная антимонопольная служба, 2016.

Законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.

Заседание Военно-промышленной комиссии. Москва, 26 января 2017. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53782>

Заседание Военно-промышленной комиссии. Москва, 19 сентября 2017. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55653>

Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Московский международный рейтинг «Три миссии университета». URL: <https://mosiur.org/>

Открытое правительство, Экспертный совет при Правительстве РФ, Рабочая группа по созданию МФЦ. Внедрение Кодекса корпоративного управления (ноябрь 2017) // URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/131/131f73d02f7071214a16614f2a70af8f.pdf>

Отчет о деятельности Росимущества в 2008 г.

Отчет о деятельности Росимущества за 2015 г.

Отчеты о деятельности Росимущества за 2013–2016 годы.

Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г.

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.

Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2015 г.

Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2016 г.

Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г.

Отчет о ходе выполнения Плана деятельности Министерства обороны Российской Федерации по реализации указов Президента Российской Федерации от 7.05.2012 № 597, 601, 603, 604, 605 за 2013 г. 22.01.2014. URL: <http://mil.ru/files/files/result2013/10-planMO2013.html>

Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г. (годовые).

Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2018 г. (ежемесячный).

Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2016 г.

Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2016 гг.

Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2016 гг.

О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2012 г. С. 7–11; в 1 полугодии 2013 г. С. 7–11; 2013 г. С. 7–11; в 1 полугодии 2014 г. С. 7–11. М.: Росстат, 2013–2014.

Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие РФ в управлении акционерными обществами («золотой акции»), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 738.

Портал «Современная исследовательская инфраструктура Российской Федерации». URL: <http://ckp-rf.ru/ckp/>

Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия»

Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1214 «О совершенствовании порядка управления открытыми акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральными государственными унитарными предприятиями».

Постановление Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 381-12 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Управление федеральным имуществом"».

Постановление Правительства РФ от 5 мая 2017 г. № 528 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 739 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 19 июля 2017 г. № 851 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Приложение № 2 к заключению Счетной палаты на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов"», утв. протоколом Коллегии СП РФ № 35К(1180) от 05.06.2017.

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.

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы.

Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Протокол заседания Общественного совета при Минэкономразвития России от 21.09.2017 № 4. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/c6b9eee6-365e-4022-ac85-eeca22d7e12a/4.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c6b9eee6-365e-4022-ac85-eeca22d7e12a>

Распоряжение Правительства РФ № 1792-р от 23.08.2017. <http://static.government.ru/media/files/JnFTLJA581O4J7RuZuruWKeKZAYWC1V7.pdf>.

Распоряжение ФКЦБ РФ от 04.04.2002 № 421/р «О рекомендации к применению Кодекса корпоративного поведения» // Вестник ФКЦБ России. № 4. 30.04.2002.

Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. Москва, 22 декабря 2017. URL: <http://www.kremlin.ru/news/56472>.

Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом.

Статистическая информация по показателям эффективности управления государственным имуществом.

Стенограмма выступления Михаила Котюкова на Общем собрании РАН. 20.03.2017. ФАНО России. http://fano.gov.ru/ru/press-center/card/?id_4=37994

Стенограмма заседания Госдумы 22.02.2017. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4606/>

Структура корпоративного управления публичных российских компаний. Исследование Центра корпоративного управления «Делойт СНГ», 2015. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/about-deloitte/pressrelease/corporate-governance-structures-of-public-russian-companies-rus.pdf>

Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса».

Указ от 07.05.2012 № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса».

Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации».

Указ от 28.03.2017 № 127 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2016 г. № 329 "О штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации"».

Указы Президента РФ от 30.03.2017 № 135.

Указы Президента РФ от 27.09.2017 № 445.

Указ от 17.11.2017 № 555 «Об установлении штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации».

Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Федеральный закон от 10.02.2009 № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов».

Федеральный закон от 02.08.2009. № 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».

Федеральный закон от 10.11.2009 № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете».

Федеральный закон от 8.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Федеральный закон от 16.10.2010 № 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».

Федеральный закон от 27.11.2010 № 310-ФЗ «О внесении изменения в статью 346.12 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Федеральный закон от 01.03.2011 № 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».

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

Федеральный закон от 01.07.2017 № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов"».

Федеральный закон от 29.07.2017 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"»
<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71632828/>

Федеральный закон от 16.10.2017 № 287-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2016 год».

Федеральный закон от 14.11.2017 № 326-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов"».

Интернет-ресурсы

URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/30/01/2018/5a702b549a794769102a5a0c>

URL: http://www.ng.ru/science/2017-09-03/100_ran030917.html

URL: https://www.mckinsey.com/ru/~/_media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Russia/Our%20Insights/Digital%20Russia/Digital-Russia-report.ashx

URL: <https://www.rbc.ru/society/25/05/2017/5926ef489a7947524fe9cec5>

URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/publication/global-economic-prospects>

URL: <http://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance.htm>

URL: http://www.ecgi.org/codes/documents/cg_code_germany_5may2015_en.pdf

URL: http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/14233/Review_17042017.pdf

URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/33001/Review_27122017.pdf

URL: <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets#1>

URL: <http://fs.moex.com/files/257/24914>

URL: <http://www.ved.gov.ru/mdb/information/database/>

URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/mery/Pages/measures_list_applied.aspx.

www.economy.gov.ru. 23.04.2013.

www.gks.ru. 20.03.2016.

www.gks.ru. 5.09.2016.

www.gks.ru. 20.03.2017.

www.gks.ru. 5.09.2017.

www.rosim.ru. 26.01.2017.

www.rosim.ru. 28.02.2018.

www.rosim.ru. 19.02.2015.

www.rosim.ru. 08.02.2016.

www.rosim.ru. 22.03.2017.

www.rosim.ru. 19.10.2017.

www.rosim.ru. 18.10.2017.

www.rosim.ru. 22.12.2017.

www.rosim.ru. 28.02.2018.

www.rosim.ru. 15.01.2018.

www.roskazna.ru.

www.torgi.gov.ru.

Для заметок

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2017 ГОДУ

Тенденции и перспективы

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Шанская

Корректор: Н. Андрианова, Т. Храпунова

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Информационное обеспечение: В. Авралов, О. Пашлова, О. Филина

125993 г. Москва,
Газетный пер., д.3–5, стр. 1
Тел. (495) 629-6736, факс (495) 691-3594
E-mail: info@ier.ru
www.ier.ru

Подписано в печать 20.04.2018

Тираж 500 (1:200) экз.