

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

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА
В 2018 ГОДУ**

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(Выпуск 40)

**Издательство
Института Гайдара
Москва / 2019**

УДК 338.1(470+571)"2018"
ББК 65.9(2Рос)"2018

Р76 Российская экономика в 2018 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 40) / [В. Мау и др.; под науч. ред. д-ра экон. наук Кудрина А.Л., д-ра экон. наук Синельникова-Мурылева С.Г.]; Ин-т экон. политики имени Е.Т. Гайдара. – Москва: Изд-во Ин-та Гайдара, 2019. – 656 с. : ил.

ISBN 978-5-93255-554-5

Обзоры «Российская экономика. Тенденции и перспективы» издаются Институтом Гайдара с 1991 года, настоящий обзор – это уже 40 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-экономическая политика: национальные цели и модель экономического роста; 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.

Рецензент: Яковсон Л.И., доктор экономических наук, профессор, первый проректор НИУ ВШЭ.

**Russian economy in 2018. Trends and outlooks.
(Issue 40)**

The review “Russian Economy. Trends and Outlooks” has been published by the Gaidar Institute since 1991. This is the 40th 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.

Reviewer: Lev Yakobson, Doctor of sciences (economics), professor, first pro-rector NRU-HSE

УДК 338.1(470+571)"2018"
ББК 65.9(2Рос)"2018

ISBN 978-5-93255-554-5

© Институт Гайдара, 2019

Содержание

2018: итоги	15
Раздел 1. Социально-экономическая политика:	
национальные цели и модель экономического роста	17
1.1. Глобальные тренды и вызовы	17
1.2. Национальные цели и модель экономического роста	23
1.3. Макроэкономика и санкции	32
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы	39
2.1. Денежно-кредитная политика	39
2.1.1. Направленность денежно-кредитной политики	39
2.1.2. Денежный рынок	42
2.1.3. Инфляционные процессы	48
2.1.4. Платежный баланс и обменный курс рубля	52
2.2. Фискальная (налогово-бюджетная) политика	59
2.2.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы РФ	59
2.2.2. Характеристика федерального бюджета	68
2.2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы	74
Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты	85
3.1. Фундаментальные характеристики российского фондового рынка	85
3.2. Рынок акций	110
3.3. Рынок облигаций	124
3.3.1. Характеристики рынка облигаций	124
3.3.2. Рынок негосударственных облигаций	130
3.3.3. Рынок государственных облигаций	137
3.3.4. Рынок паев (акций) инвестиционных фондов	142
3.4. Срочный рынок	144
3.5. Финансовые посредники и инфраструктура	146
3.6. Инвесторы	153
3.6.1. Частные инвесторы	153
3.6.2. Внутренние институциональные инвесторы	156
3.6.3. Иностранские портфельные инвесторы	159
3.7. Риски российского финансового рынка	164
3.8. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований	168
3.8.1. Динамика развития рынка	168
3.8.2. Структура заимствований	173
3.8.3. Внутренние облигационные займы	174
3.9. Российский банковский сектор	179
3.9.1. Динамика численности кредитных организаций	179
3.9.2. Финансовый результат банковского сектора	181

3.9.3. Кредитование корпоративных заемщиков	182
3.9.4. Розничное кредитование	184
3.9.5. Банковские пассивы.....	187
Раздел 4. Реальный сектор экономики	189
4.1. Динамика и структура экономического роста.....	189
4.1.1. Динамика российской экономики: внутренний и внешний спрос	189
4.1.2. Использование ВВП: потребительский и инвестиционный спрос.....	195
4.1.3. Изменение структуры формирования ВВП по источникам доходов	200
4.2. Российская промышленность: торможение выхода из стагнации 2012–2016 гг. (по материалам опросов)	208
4.2.1. Общая оценка 2018 г.....	209
4.2.2. Оценка неопределенности.....	216
4.2.3. Динамика основных показателей промышленности.....	220
4.3. Инвестиции в основной капитал.....	225
4.3.1. Инвестиционные ресурсы	225
4.3.2. Финансирование инвестиций в основной капитал по источникам и формам собственности	227
4.3.3. Инвестиции в основной капитал по видам основных фондов.....	229
4.3.4. Инвестиционная активность по видам экономической деятельности	234
4.4. Нефтегазовый сектор	238
4.4.1. Динамика мировых цен на нефть и газ	239
4.4.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе.....	242
4.4.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа.....	246
4.4.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке.....	247
4.4.5. Перспективы развития российского нефтяного сектора	250
4.5. Сельское хозяйство: спад или подъем?	251
4.5.1. Оценки по исходным и скорректированным данным	251
4.5.2. Цены и потребление	257
4.5.3. Изменения в аграрной политике	260
4.5.4. Выводы.....	270
4.6. Внешняя торговля.....	271
4.6.1. Состояние мировой экономики	271
4.6.2. Условия нешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта	275
4.6.3. Основные показатели российской внешней торговли	278
4.6.4. Географическая структура внешней торговли.....	284

4.6.5. Регулирование внешней торговли	286
4.7. Использование Россией механизмов разрешения торговых споров в рамках ВТО	295
4.7.1. Торговые споры ВТО, в которых Россия принимает участие в роли основной стороны спора (истца или ответчика).....	295
4.7.2. Изменение ситуации в 2018 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в роли истца	298
4.7.3. Изменения по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в роли ответчика.....	301
4.7.4. Изменения по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в качестве третьей стороны	305
4.8. Декомпозиция экономического роста в Российской Федерации до 2024 г.	326
Раздел 5. Социальная сфера	333
5.1. Доходы, уровень бедности и доходного неравенства населения	333
5.2. Розничная торговля и потребительские цены.....	339
5.3. Кредиты и банковские сбережения населения	342
5.4. Динамика рынка труда	347
5.5. Миграционные процессы	352
5.5.1. Долговременная миграция	352
5.5.2. Временная миграция.....	355
5.6. Демографическая ситуация.....	357
5.7. Основные события в системе образования	363
5.7.1. Динамика средней заработной платы учителей.....	363
5.7.2. Национальный проект «Образование»	365
5.7.3. Аккредитация вузов	372
5.8. Жилищный рынок городов России	375
5.8.1. Динамика цен на жилую недвижимость	376
5.8.2. Строительство, ввод и предложение нового жилья.....	380
5.8.3. Институциональные изменения системы долевого жилищного строительства и его последствия для рынка жилья.....	388
5.8.4. Прогноз жилищного рынка Москвы на 2019 г.....	400
Раздел 6. Институциональные изменения	403
6.1. Государственный сектор и приватизация	403
6.1.1. Общества и организации в федеральной собственности: количественная динамика	403
6.1.2. Приватизационная политика.....	412
6.1.3. Присутствие государства в экономике и вопросы управления субъектами государственного сектора	422
6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства	431
6.1.5. Государственная программа «Управление федеральным имуществом»: очередная редакция и текущие результаты	440

6.2. Мегарегулирование финансового рынка за рубежом и в России.....	450
6.2.1. Модели регулирования финансового рынка.....	450
6.2.2. Великобритания: от «твин пикс» к мегарегулированию и обратно	452
6.2.3. Германия: независимый и формально единый регулятор	459
6.2.4. Япония: «выделенный» зависимый единый регулятор.....	463
6.2.5. Сингапур: центральный банк – мегарегулятор.....	467
6.2.6. Банк России как мегарегулятор.....	470
6.2.7. Выводы.....	485
6.3. Состояние науки и инноваций	489
6.3.1. Наука в вузах и в государственном секторе.....	491
6.3.2. Новые приоритеты государственной политики и национальный проект «Наука»	498
6.3.3. Бюджетное финансирование исследований и разработок.....	504
6.3.4. Региональные аспекты научно-технологического развития	506
6.3.5. Технологическое развитие	508
6.4. Модель современного предпринимательского университета: можно ли говорить о ее становлении в России?	513
6.4.1. Предпринимательский университет: сущностные признаки и современные проявления	515
6.4.2. Развитие университетского сектора в различных странах: модели и особенности.....	522
6.4.3. Исследовательская и инновационная деятельность университетов в России: текущая ситуация и тенденции развития	532
6.4.4. Государственная поддержка развития российских вузов: основные направления и инструменты	539
6.5. Общества с ограниченной ответственностью (1998–2018 гг.): этапы развития и проблемы.....	561
6.5.1. Общества с ограниченной ответственностью как основная форма ведения бизнеса в России	561
6.5.2. Правовое регулирование деятельности обществ с ограниченной ответственностью в России: этапы развития и особенности модели	563
6.5.3. О некоторых проблемах регулирования деятельности обществ с ограниченной ответственностью.....	573
6.6. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в России.....	579
6.6.1. Основные тренды развития сектора в 2017–2018 гг.	580
6.6.2. Система государственной поддержки	585
6.6.3. Сопоставимость статистических данных по МСП.....	588
6.6.4. Непредсказуемость политики поддержки малых и средних предприятий в России	592
6.7. Военная экономика и военная реформа в России	600

6.7.1. Военно-кадровая и социальная политика	600
6.7.2. Военно-техническая политика	604
6.7.3. Военно-финансовая политика	607
6.8. Северный Кавказ: факторы перемен	619
6.8.1. Дагестан: экономические последствия «зачистки» клановой бюрократии	619
6.8.2. Конфликтный процесс установления межрегиональных границ	622
Библиография	627

Авторский коллектив

Абрамов А.Е., канд. экон. наук, заведующий лабораторией анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 3.1–3.7.*

Апевалова Е.А., старший научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.2, 6.5.*

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, аналитик Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития России – *раздел 4.7.*

Барбашова Н.Е., канд. экон. наук, 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 и ведущий научный сотрудник Центра экономического моделирования энергетики и экологии ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, директор центра экономики малого и среднего предпринимательства ИМЭИ ВАВТ Минэкономразвития России – *раздел 6.6.*

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.*

Бобылев Ю.Н., канд. экон. наук, заведующий лабораторией экономики минерально-сырьевого сектора Института Гайдара, ведущий научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.4.*

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 5.1–5.6.*

Воловик Н.П., заведующая лабораторией внешнеэкономической деятельности Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.6.*

Гатаулина Е.А., канд. экон. наук, старший научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.5.*

Гришина Е.Е., канд. экон. наук, заведующая лабораторией исследований уровня жизни и социальной защиты ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.6.*

Дежина И.Г., д-р экон. наук, ведущий научный сотрудник лаборатории экономики социальной сферы Института Гайдара, руководитель Департамента научно-технологического развития Сколковского института науки и технологий (Сколтех) – *раздел 6.3.*

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

Дробышевский С.М., д-р экон. наук, директор по научной работе Института Гайдара, заведующий лабораторией макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.8.*

Елисеева М.А., научный сотрудник лаборатории исследований социального развития ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.6.*

Зацепин В.Б., канд. воен. наук, старший научный сотрудник ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.7.*

Земцов С.П., канд. геогр. наук, старший научный сотрудник лаборатории инновационной экономики Института Гайдара, ведущий научный сотрудник лаборатории исследований проблем предпринимательства ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, заведующий лабораторией статистики малого и среднего предпринимательства Центра экономики малого и среднего предпринимательства ИМЭИ ВАВТ Минэкономразвития России – *раздел 6.6.*

Изряднова О.И., заведующая лабораторией структурных проблем экономики Института Гайдара, ведущий научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.1, 4.3.*

Казенин К.И., канд. филол. 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 6.8.*

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

Клячко Т.Л., д-р экон. наук, директор Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.7.*

Кнобель А.Ю., канд. экон. наук, заведующий лабораторией международной торговли Института Гайдара, заведующий лабораторией исследований междуна-

родной торговли ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, Директор Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития России – *раздел 2.1, 4.7.*

Кузык М.Г., канд. экон. наук, заместитель директора Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ – *раздел 6.4.*

Леонов Е.А., младший научный сотрудник лаборатории развития налоговой системы Института Гайдара, младший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 2.2.*

Ляшок В.Ю., канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований пенсионных систем и актуарного прогнозирования социальной сферы ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.6.*

Малева Т.М., канд. экон. наук, заведующая лабораторией исследований демографии, миграции и рынка труда, директор ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.6.*

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 5.8, 6.1.*

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, миграции и рынка труда ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.6.*

Павлов П.Н., старший научный сотрудник лаборатории системного анализа отраслевых рынков ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.8.*

Полежаева Н.А., канд. юрид. наук, старший научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.2.*

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, директор Института ЭМИТ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.1, 6.4.*

Середкина Е.А., младший научный сотрудник лаборатории исследований демографии и миграции ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.6.*

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

Соколов И.А., канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, директор Института макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России – *раздел 2.2*.

Стародубровская И.В., канд. экон. наук, руководитель научного направления «Политическая экономия и региональное развитие» Института Гайдара, ведущий научный сотрудник Центра региональных исследований и урбанистики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.8*.

Стерник С.Г., д-р экон. наук, профессор, Финансовый университет при Правительстве РФ, Председатель комитета по аналитике и консалтингу Московской ассоциации риэлторов – *раздел 5.8*.

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

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 Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.5*.

Флоринская Ю.Ф., канд. геогр. наук, ведущий научный сотрудник лаборатории исследований демографии, миграции и рынка труда ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.6*.

Хасанова Р.Р., канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований демографии, миграции и рынка труда ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.1–5.6*.

Хромов М.Ю., заведующий лабораторией финансовых исследований Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории структурных исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 3.9*.

Царева Ю.В., научный сотрудник лаборатории исследований проблем предпринимательства ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, младший научный сотрудник лаборатории государственных инвестиций и проектов с государственным участием ВАВТ Минэкономразвития России – *раздел 6.6*.

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

Чернова М.И., научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 3.1–3.7*.

Шагайда Н.И., д-р экон. наук, доцент, директор Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.5*.

Шадрин А.Е., директор Департамента стратегического развития и инноваций Министерства экономического развития Российской Федерации, научный сотрудник Научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара – *раздел 3.8.*

Шишкина Е.А., младший научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.5.*

2018: итоги

Итоговый обзор российской экономики за 2018 г., хотя и традиционен по своей структуре, подготовлен Институтом Гайдара с учетом нараставшей неопределенности в системе мирохозяйственных связей. Особую дестабилизирующую роль приобрели санкционный фактор, далеко вышедший за рамки российско-американских отношений, а также обострение торгового конфликта США и КНР, перерастающего рамки экономической конкуренции и обретающего черты глобального технологического и геополитического противостояния. Дополнительно осложняло положение, прежде всего на развивающихся рынках, ужесточение политики ФРС США.

Социально-экономическая ситуация в России, в том числе под влиянием перечисленных факторов, остается сложной. Хотя переход в положительную фазу роста получил продолжение, количественные и качественные характеристики этого роста нельзя признать удовлетворительными. Кроме того, цифры роста ВВП за 2018 г., представленные Росстатом, намного превзошли как официальные, так и экспертные прогнозы: возникшие проблемы с сопоставимостью данных, а также с методиками подсчета доходов населения, инвестиций в основной капитал, строительных работ и др., безусловно, требуют открытого и заинтересованного совместного обсуждения государственными ведомствами и экспертным сообществом.

В то же время некоторые показатели, негативно характеризующие экономическую динамику, не всегда свидетельствуют об отрицательных трендах. Так, падение аграрного производства в известной мере было предопределено рекордным за весь постсоветский период урожаем, полученным в 2017 г. Рост промышленного производства произошел во многом за счет увеличения добычи полезных ископаемых и изменения индустриальной структуры в пользу сырьевого сектора, а зафиксированный рост в машиностроении определялся увеличением госзаказа и прямыми субсидиями.

Инвестиционная активность проявлялась в основном со стороны государства либо компаний с его участием. Этого недостаточно, чтобы говорить о переходе к инвестиционной модели роста, частный бизнес инвестировал не активно, а прямые иностранные инвестиции резко сократились.

Противоречивыми выглядели процессы в социальной сфере. Негативным было восприятие решения по повышению возраста выхода на пенсию, притом что Россия была одной из последних среди стран с сопоставимым уровнем развития, решившихся на такую меру. Трудно оценить, насколько это повлияет в долгосрочной перспективе, в том числе на демографическую ситуацию, которая к настоящему времени приобрела, скорее, отрицательный вектор. В 2018 г. сокращение численности населения в результате естественной убыли впервые не перекрывалось миграционным притоком. Пятый год подряд происходило сокращение реаль-

ных доходов населения, что вызывало вопросы как к динамике, так и к содержанию данного показателя, поскольку реальные зарплаты (прежде всего за счет бюджетного сектора) существенно выросли.

Снижение доходов не привело к соответствующему снижению потребления и было, очевидно, компенсировано заемными средствами. Более того, прирост полученных населением кредитов впервые с 2014 г. обогнал прирост его банковских вкладов. На фоне высокой активности в розничном и ипотечном сегментах несколько выросла выдача новых кредитов и корпоративным заемщикам. Что касается рынка облигаций, то он достиг максимальных значений за всю свою историю, однако по сравнению с 2017 г. прирост был совсем незначительным.

Макроэкономическая ситуация складывалась относительно позитивно – во всяком случае, с учетом отмеченных выше факторов неопределенности. Эти факторы (а также ожидание повышения НДС) повлияли на то, что Банк России впервые за долгое время повысил ключевую ставку, стремясь вернуть уровень инфляции к таргету. Он также временно прекратил покупку валюты, приобретающуюся на рынке в интересах Минфина с целью снижения волатильности курса рубля в условиях ускорившегося оттока капитала. Важно, что этот отток не обнулil текущий счет платежного баланса, поскольку с избытком был перекрыт положительным внешнеторговым сальдо, сильно укрепившимся благодаря благоприятной конъюнктуре мирового рынка сырья. При этом значительно ослабла прямая зависимость курса национальной валюты от нефтяных цен, в то время как влияние геополитических рисков на курс, напротив, возросло.

После шести лет дефицитного финансирования федерального бюджета он был сведен с существенным профицитом. Продолжал снижаться ненефтегазовый дефицит. Что касается консолидированного бюджета регионов, то рост доходов при сдерживании расходов позволил впервые за 11 лет достичь его профицита. В целом последовательно консервативная бюджетная политика аргументировалась возможностью дальнейшего усиления санкционных рисков, а также ожиданиями нового циклического спада в мировой экономике.

Программный майский (2018 г.) Указ президента, формулирующий национальные цели на среднесрочную перспективу, а также рассчитанные до 2024 г. национальные проекты делают акцент на важности развития человеческого капитала, инфраструктуры и технологической модернизации. При этом программные цели не должны достигаться ценой макроэкономической дестабилизации. Точно так же неверно было бы фетишизировать номинальные цифры экономического роста. Этот рост важен не сам по себе, а как показатель роста общественного благосостояния.

Раздел 1. Социально-экономическая политика: национальные цели и модель экономического роста¹

На 2018–2019 гг. пришла очередь своеобразных юбилеев: исполнилось 30 лет после распада коммунистической системы, 20 лет с начала азиатского экономического кризиса, 20 лет после введения евро (новая валюта была введена в безналичный оборот 1 января 1999 г.), 10 лет с развертывания глобального структурного кризиса. Есть и специфическая дата, важная в истории российской экономики и экономической политики: в 1999 г. десятилетний спад сменился экономическим ростом, который привел к удвоению ВВП и восстановлению к 2008 г. докризисного уровня.

Но это не просто юбилеи событий, оставшихся в прошлом, а ключевые вехи социально-экономического развития, которые во многом сформировали приоритеты и фобии политической элиты ведущих стран мира – как развитых, так и развивающихся. Эти события прошлого продолжают оказывать существенное влияние на современную экономическую политику.

1.1. Глобальные тренды и вызовы

В 2018 г. глобальная экономика устойчиво росла приемлемым темпом – порядка 3,7%². Более того, экономический рост продолжается уже почти 10 лет, что редко встречалось в современной экономической истории развитых стран. Однако преобладающей темой экономико-политических дискуссий экспертов и политиков ведущих стран выступают неустойчивость этого роста и прогнозирование следующего кризиса. Причины таких настроений и ожиданий отчасти связаны с самим фактом продолжительного роста: он не может быть бесконечным. Но главное в дискуссии о предстоящем кризисе – анализ характера кризиса 2008–2009 гг. и особенностей реакции на него в минувшее десятилетие. Разумеется, речь идет теперь не о глобальном структурном кризисе (они

¹ Автор раздела: В. Мау, РАНХиГС.

² World Economic Outlook Update. January 2019. P. 8. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>

случаются раз в несколько десятилетий), а об обычном циклическом – *next normal-size recession*, как назвал ее К. Рогофф¹.

В настоящее время *события десятилетней давности обычно трактуются как глобальный структурный кризис*, сопоставимый с Великой депрессией 1930-х годов, по аналогии с которой теперь появилось название «Великая рецессия». Из этого вытекают и продолжительность периода последующей неустойчивости (турбулентности), и необходимость не просто антикризисной политики, но серьезных структурных и политических (в том числе геополитических) трансформаций, которые определяли характер развития ведущих стран на протяжении последнего десятилетия.

Однако проблема не только в длительной адаптации социально-экономических и политических систем к новым вызовам. Ситуация осложняется тем, что направления этой адаптации вызывают неприятие у значительной части традиционной экономической и политической элиты, что становится источником конфликтов и неопределенности. Несмотря на экономический рост и снижающуюся безработицу, налицо усиление социальной напряженности и связанный с этим рост популизма, ослабление интеграционных тенденций (глобализации) и расширение поддержки протекционизма и «национальной идентичности» (преимущественно в развитых странах), а также – при сохранении тенденции к демократизации – распространение феномена нелиберальных демократий. Масштабы распространения этих тенденций позволяют сделать вывод, что перед нами не временный эпизод (реакция на кризис), а устойчивый тренд, который будет действовать продолжительное время.

Помимо сохранения системных социально-политических проблем, минувшее десятилетие не привело пока к решению ряда собственно экономических проблем, обусловивших начало кризиса 2008–2009 гг. и поныне остающихся факторами риска. Прежде всего речь идет об исключительно высоком уровне глобального долга, который не только не уменьшился, но и возрос, достигнув 184 трлн долл. в 2017 г. и, по оценкам, превысил 200 трлн долл. в 2018 г., а сумма суверенного долга составляет уже порядка 63 трлн долл. Остается низкой инвестиционная активность, стагнируют доходы среднего класса. Развитые экономики (за исключением США) не могут выбраться из ловушки дефляции, что резко ограничивает инструментарий антикризисной политики в случае наступления циклического спада. Политическая неустойчивость ведет к контрреформам (к усилению дезинтеграции и популизма, примерами чего могут служить США, Великобритания, Италия) или к торможению реформ (Франция)².

¹ Rogoff K. Бюджетная скованность центробанков // Project Syndicate. 4 January 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/countercyclical-fiscal-policy-no-cure-in-next-recession-by-kenneth-rogoфф-2019-01/russian>

² «Запад находится в кризисе, как и его экономика. Рентабельность инвестиций мизерная. Для большинства людей заработная плата – и доходы в целом – стагнируют. Удовлетворенность работой снижается, особенно среди молодежи, и все больше людей трудоспособного возраста не хотят или не могут быть частью рабочей силы. Многие во Франции решили дать шанс президенту Эммануэлю Макрону, а теперь протестуют против его политики. Многие

Значимой макроэкономической проблемой остается *денежная политика*: по прошествии 10 лет с начала кризиса 2008–2009 гг. среди ведущих центробанков мира только ФРС вышла из зоны сверхнизких ставок. Денежные регуляторы еврозоны, Великобритании и Японии не смогли в 2018 г. отказаться от политики денежного стимулирования, опасаясь спровоцировать рецессию¹. Однако тем самым они лишаются важнейшего инструмента противодействия следующему кризису – возможности денежного смягчения. У центробанков развитых стран нет пространства для смягчения денежной политики, тогда как смягчение бюджетной политики будет также крайне затруднено из-за огромного и неснижающегося государственного долга.

Такая ситуация имеет не только экономические, но и политические последствия. Денежная политика технократична, т.е. решения здесь принимаются быстро и преимущественно вне политического процесса (соответствующим органом центробанка), тогда как фискальная очень уязвима перед политической конъюнктурой (обязательно обсуждение в парламенте), и принятие решений требует длительного времени с неоднозначными результатами. Между тем современная рецессия длится обычно год, и отсутствие быстрых (и адекватных) мер по противодействию ей может запустить маховик ухудшения ситуации в течение длительного периода с переходом конъюнктурных (циклических) проблем в структурные. Это составляет серьезный риск в условиях политической нестабильности в большинстве ведущих демократических стран².

американцы решили дать шанс Дональду Трампу и были также разочарованы. И в Британии многие надеялись, что Брексит улучшит их жизнь». См.: *Phelps Ed. S.* Три революции, необходимые экономике // Project Syndicate. 23 January 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/economics-must-change-in-three-ways-by-edmund-s--phelps-2019-01/russian>

¹ В начале 2018 г. «центральные банки были уверены, что смогут спокойно начать сворачивать свои экстраординарные монетарные стимулы, а инвесторы фондовых рынков были почти единодушно настроены «по-бычьей». Но 2018 г. оказался худшим годом для инвесторов со времен финансового кризиса; он вынудил центральные банки отступить от первоначальных планов нормализации монетарной политики, экономистов – снизить прогнозы экономического роста, а многие компании – начать готовиться к рецессии 2019 или 2020 г.». См.: *Kaletsky A.* Мировая экономика по-голливудски // Project Syndicate. 18 January 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/volatile-financial-markets-despite-fundamentals-by-anatole-kaletsky-2019-01/russian> ///

² Кеннет Рогофф предлагает специфический институциональный ответ на этот риск – создать независимый бюджетный совет, по сути, параллельный центробанку в денежной политике. (См.: *Rogoff K.* Бюджетная скованность центробанков // Project Syndicate. 4 January 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/countercyclical-fiscal-policy-no-cure-in-next-recession-by-kenneth-rogooff-2019-01/russian>). Понятно, что эта идея, будучи технократически красивой, не имеет политических шансов на реализацию в демократических странах, поскольку означала бы радикальный пересмотр полномочий законодателей – их отказ от своего ключевого полномочия по рассмотрению и утверждению государственного бюджета, борьба за которое велась на протяжении почти тысячи лет.

Существенным фактором нестабильности и неопределенности становится подрыв традиционного международного порядка, включая *геополитическую напряженность и отказ от международной координации*. В 2008–2009 гг. сложилось представление о необходимости глобальной системы экономического регулирования для преодоления кризиса, что стало бы ответом на формирование глобального финансового рынка, способного перемещать капиталы по всему миру практически мгновенно. Одной из основных задач «большой двадцатки» первоначально и было создание современной эффективной системы глобального регулирования¹. В 2018 г. стало понятно, что многостороннее сотрудничество в сфере макроэкономического регулирования (центробанков, правительств) практически невозможно: страны все активнее прибегают к протекционизму, предпочитая возлагать ответственность друг на друга вместо координации своих действий.

Нестабильность обусловлена повсеместным снижением доверия к национальным институтам. Свою роль в этом играет быстрое расширение политики санкций, особенно в части доступа к глобальной валюте. Риски отключения находящихся под санкциями стран от доллара привели к переосмыслению структуры и роли валютных резервов не только в этих странах, но и в других, которые могут, казалось бы, не опасаться американских санкций. Прецедент начала 2019 г. с золотыми запасами Венесуэлы, хранящимися в Банке Англии, еще более усилил эту неопределенность. В результате в 2018 г. ряд стран стали принимать меры по диверсификации своих валютных резервов, перемещению их по странам и наращиванию в них доли золота в слитках. Это касается не только России (о ней будет сказано ниже), но и ЕС, который стал предпринимать шаги по усилению роли евро в международных расчетах.

Санкции, превратившиеся в неотъемлемый элемент современной глобальной политики, становятся существенным фактором дестабилизации миропорядка, причем не только для стран, подпадающих под них. Введение санкций теперь объясняют преимущественно аргументами национальной безопасности, что может быть использовано в ответ на любые действия любой страны, отдельных компаний или частных лиц. Это повышает риски для всех и будет неизбежно сказываться на устойчивости финансовых рынков. Как теперь понятно, антироссийские санкции открыли новую эпоху в системе международных отношений.

Неопределенность поддерживается и инициируемым США *пересмотром действующих международных торговых соглашений и угрозами торговых войн*. В начале глобального кризиса одним из его вероятных геополитических и геоэкономических последствий можно было считать формирование «большой двойки»

¹ Ларионова М.В., Игнатов А.А., Попова И.М., Сахаров А.Г., Шелепов А.В. Десять лет «Группе двадцати». Безусловные достижения, устойчивые вызовы, новые риски, будущие приоритеты. М.: Дело, 2019.

(США и КНР), что во многом отражало растущую взаимозависимость двух стран, особенно в части соотношения сбережения (в Китае) и потребления (в Америке)¹.

Важнейшим событием 2018 г. стало резкое обострение противостояния этих двух стран, включая арест в Канаде финансового директора китайской технологической компании «Huawei» по запросу США. Здесь сталкиваются политические и экономические амбиции Китая, стремящегося к экспансии своих компаний (особенно технологических) и инвестиций по всему миру, с одной стороны, и новая позиция администрации США, которая возрождает старомодные традиции меркантилизма (активного торгового баланса), – с другой. Правда, к концу 2018 г. обе страны заключили перемирие, но это пока не позволяет сделать вывод о снижении глобальных рисков.

Соображения национальной безопасности становятся важнейшим элементом политической риторики (и практической политики) ведущих стран, прежде всего США и Китая. Тем самым обостряется вопрос о соотношении безопасности и экономической открытости, которые Китай и ряд других стран продолжают рассматривать в качестве важнейшего фактора своего устойчивого роста, поскольку на практике они плохо совместимы. Естественно, возникает вопрос о перспективах соотношения госсектора и углубления рыночных реформ в КНР. Аргументы безопасности требуют поддерживать сильный госсектор, ограничивать роль финансового рынка для привлечения инвестиций и укреплять Компартию. Но для сохранения устойчивого роста необходимо расширять сферу частного бизнеса и развивать рынок ценных бумаг, продолжать децентрализацию и стимулировать конкуренцию. Однако сочетать эти два подхода на практике крайне затруднительно, если вообще возможно.

Следует ожидать усиления конфликта между этатистским и рыночным подходами к будущей модели экономического развития Китая. Здесь возможны два варианта развития событий. Первый: обострение конфликта между вмешательством государства и углублением рыночных отношений, что потребует нового этапа институциональных реформ – в направлении или усиления роли государства, или постепенного замещения его институтами рыночной демократии (но не либеральной). Второй вариант: сохранение значимой роли государства и Компартии, которая возьмет на себя функции, в развитых демократиях исполняемые общественными (негосударственными) институтами, – обеспечение соблюдения социальных, экологических и иных общественных интересов через присутствие в органах управления крупных корпораций. Второй путь более сложный и не имеет убедительных

¹ Н. Фергюсон писал о наличии условной страны под названием Chimerica (China+America), экономики обеих частей которых дополняют друг друга и существенно влияют на глобальные процессы. См.: *Ferguson N. The ascent of money: A financial history of the world // The Penguin Press. 2008. P. 335–336.* Феномен «большой двойки» проанализировал З. Бжезинский. См.: *Brzezinski Z. The group of two that could change the world // The Financial Times. 14 January 2009.*

тельных прецедентов в опыте посткоммунистической трансформации. Однако исключать его нельзя, тем более что за последние десятилетия Китай продемонстрировал способность находить нестандартные решения встающих перед ним задач.

Глобальные структурные кризисы XX в. приводили к формированию *новых конфигураций глобальных резервных валют*. В 2008–2009 гг. в этой логике обсуждались перспективы юаня, искусственных валют (СДР – в связи с ожиданиями усиления роли «двадцатки» и международной экономической координации), а также региональных резервных валют. В 2016–2017 гг. повышенное внимание стали привлекать криптовалюты, однако 2018 г. продемонстрировал их крайнюю неустойчивость. По-видимому, нынешний кризис не принесет существенных изменений в системе глобальных валют, если не считать вероятного усиления позиций евро¹ и стремления ряда стран к диверсификации их валютных резервов в направлении уменьшения доли доллара. Однако с учетом исторического опыта в (среднесрочной) перспективе можно ожидать повышения роли юаня: ведь и доллар заместил собой британский фунт примерно через полвека после того, как американская экономика превзошла британскую, – и после глобальных военных катаклизмов в Европе. Не следует игнорировать и будущую роль криптовалют, которые в результате совершенствования информационных технологий смогут занять более значимое место в глобальной денежной системе.

Несмотря на значительные колебания рынка, в 2018 г. были сделаны новые шаги по развитию технологии блокчейн, лежащей в основе криптовалюты, по ее практическому освоению и политической легализации. Во-первых, о готовности экспериментировать с криптовалютой заявили некоторые центральные банки, ранее отрицавшие этот инструмент, – иными словами, речь идет о появлении государственных криптовалют в обозримой перспективе. (Правда, это полностью противоречило бы их принципиальной возможности быть частными деньгами.) Во-вторых, политические режимы, находящиеся в трудном политическом и финансовом положении (прежде всего Венесуэла), предпринимали попытки (неудачные) опереться на криптовалюты². В-третьих, началось обсуждение вопроса о том, как вписать криптовалюту в существующую ткань экономических отношений, в частности, соотнести с налогообложением³. В-четвертых, появляются критические статьи о криптовалютах и блокчейне, включая объявление их «большой ложью»⁴.

¹ Еврокомиссия разрабатывает планы укрепления глобальных позиций евро – повышения его роли в международных расчетах и на рынках ряда стратегических секторов, включая нефтегазовый. В этом отношении показателен доклад Еврокомиссии, выпущенный 5 декабря 2018 г. [EU, 2018a; 2018b; 2018c].

² Левашенко А.Д., Ермохин И.С., Зубарев А.В., Синельникова-Мурылева Е.В., Трунин П.В. Криптоэкономика. М.: Дело, 2019. С. 29–30.

³ Там же. С. 33–35.

⁴ См.: Roubini N. Большая ложь блокчейна // Project Syndicate. 15 October 2018. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/blockchain-big-lie-by-nouriel-roubini-2018-10/russian?barrier=accesspaylog>

Итак, появление криптовалют – это закономерный ответ на запросы рынка, предполагающий снижение издержек и повышение эффективности проведения расчетов и осуществления сделок. Впрочем, о полноценном развитии рынка криптовалют можно будет говорить, когда на него придут крупные институциональные инвесторы (страховые компании, пенсионные фонды и др.). Для этого нужна серьезная институциональная инфраструктура, которую еще предстоит создать.

1.2. Национальные цели и модель экономического роста

Социально-экономическая ситуация в России остается сложной. Она не допускает однозначных оценок, а в дискуссиях об экономической политике предлагаются очень противоречивые рекомендации. Выделим ключевые характеристики нынешней ситуации (табл. 1).

Таблица 1

Основные экономические показатели Российской Федерации в 2007–2018 гг.

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Макропоказатели (темпы прироста физического объема, % к предыдущему году (если иное не указано))												
ВВП	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,7	1,8	0,7	-2,5	0,3	1,6	2,3
Промышленность	6,8	0,6	-10,7	7,3	5,0	3,4	0,4	1,7	-0,8	2,2	2,1	2,9
Сельское хозяйство	3,3	10,8	1,4	-11,3	23,0	-4,8	5,8	3,5	2,6	4,8	3,1	-0,6
Строительство	18,2	12,8	-13,2	5,0	5,1	2,5	0,1	-2,3	-3,9	-2,1	-1,2	5,3
Оптовая торговля	9,5	5,4	2,0	3,0	4,4	3,6	0,7	3,9	-5,5	3,1	5,7	2,4
Розничная торговля	16,1	13,7	-5,1	6,5	7,1	6,3	3,9	2,7	-10,0	-4,6	1,3	2,6
Конечное потребление домашних хозяйств	14,3	10,6	-5,1	5,5	6,8	7,9	5,2	2,0	-9,4	-1,9	3,2	2,2
Инвестиции в основной капитал	23,8	9,5	-13,5	6,3	10,8	6,8	0,8	-1,5	-10,1	-0,2	4,8	4,3
Доля оплаты труда в ВВП, %	46,7	47,4	52,6	49,6	43,8	44,3	46,2	47,2	46,5	47,3	47,1	45,7
Доля прибыли и смешанных доходов в ВВП, %	34,1	32,7	30,8	32,6	41,8	41,4	40,0	38,9	42,3	41,7	42,1	42,9
Прямые иностранные инвестиции в РФ, млрд долл.	55,9	74,8	36,6	43,2	55,1	50,6	69,2	22,0	6,9	32,5	28,6	4,8
Прямые иностранные инвестиции в РФ, кроме банков, млрд долл.	49,4	64,9	29,9	38,0	50,0	42,8	60,1	17,6	6,3	30,9	27,1	1,9
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	0,49
Профицит («+»)/дефицит («-») федерального бюджета, % ВВП	5,4	4,1	-6,0	-3,9	0,7	-0,1	-0,4	-0,4	-2,4	-3,4	-1,4	2,7
Ненефтегазовый 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	-6,0

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
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	9169,6
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	49,1
Совокупный госдолг, % ВВП	7,1	6,5	8,3	9,0	8,9	9,9	10,3	13,0	13,2	12,9	12,6	12,1
Резервный фонд (2007 г. – Стабилизационный фонд), на конец года, млрд долл.	156,81	137,09	60,52	25,44	25,21	62,08	87,38	87,91	49,95	16,03	0	0
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	58,10
Международные резервы Банка России, на конец года, млрд долл.	478,8	427,1	439,0	479,4	498,6	537,6	509,6	385,5	368,4	377,7	432,7	468,5
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	4,3
Индекс цен производителей, декабрь к декабрю, %	25,1	-7,0	13,9	16,7	12,0	5,1	3,7	5,9	10,7	7,5	8,4	11,7
Ключевая ставка Банка России (до 2013 г. - минимальная ставка по операциям РЕПО на 1 день), в среднем за год, % годовых	6,0	6,9	8,3	5,3	5,3	5,3	5,5	7,9	12,6	10,6	9,1	7,4
Средняя процентная ставка по кредитам предприятиям в рублях, в среднем за год, % годовых	10,0	12,2	15,3	10,8	8,5	9,1	9,5	11,1	15,7	12,6	10,6	8,9
Средняя процентная ставка по рублевым депозитам физических лиц (кроме депозитов до востребования), в среднем за год, % годовых	7,2	7,6	10,4	6,8	5,4	6,5	6,5	6,7	9,7	7,3	6,0	5,5
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	4,8
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	39,2	43,4

Окончание таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Динамика заработной платы 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	2,9	6,8
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	-1,2	-0,2
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	19,5	19,3	18,9
Банковская система												
Количество действующих кредитных организаций, на конец года	1136	1108	1058	1012	978	956	923	834	733	623	561	484
Количество отозванных в течение года лицензий на осуществление банковской деятельности	49	33	43	27	18	22	32	86	93	97	51	60
Активы банков, прирост за год, %	46,1	32,7	3,7	14,8	21,4	20,4	14,2	18,6	-1,5	2,1	7,8	6,1
Задолженность юридических лиц-резидентов (кроме банков) по банковским кредитам, прирост за год, %	52,4	28,6	0,0	9,6	22,8	15,5	11,6	12,7	5,0	-0,1	4,6	7,8
Задолженность физических лиц-резидентов по банковским кредитам, прирост за год, %	58,3	31,2	-11,7	14,4	35,5	39,1	27,7	11,6	-7,3	0,7	12,3	21,7
Доля просроченных кредитов юридическим лицам-резидентам, кроме банков в общем объеме задолженности юридических лиц-резидентов, кроме банков, %	0,9	2,5	6,0	5,5	4,8	4,6	4,1	4,1	6,0	6,1	5,9	5,7
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	5,3
Прибыль, млрд руб.	508	409	205	573	848	1012	994	589	192	930	790	1345

Источник: Росстат; Минфин России; Банк России.

1. Налицо экономический рост, однако его темп, существенно отстающий от среднемирового, вызывает недоумение у элиты и в экспертном сообществе. Однако не меньшее недоумение вызвала переоценка Росстатом темпов экономического роста в начале 2019 г. – с 1,6–1,8% (по официальным прогнозам) до 2,3%.

Хотя, по оценкам Минэкономразвития, это «ускорение» является временным, и в 2019 г. рост будет примерно на уровне потенциального.

2. Однако экономический рост важен не сам по себе, а как показатель роста общественного благосостояния. Между тем реальные располагаемые доходы населения продолжают снижаться уже пятый год подряд. Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума остается на уровне, близком к 20 млн человек.

3. Впрочем, в 2018 г. безработица опустилась ниже 5%, зафиксирован рост реальной зарплаты (на 6,8%), расходов на конечное потребление домашних хозяйств (на 2,2%) и розничного товарооборота (на 2,6%). Таким образом, рост потребления обгонял рост доходов.

4. В условиях стагнации реальных доходов (и, возможно, для ее компенсации) существенно увеличилось кредитование населения. Прирост задолженности по всем кредитам составил 2,7 трлн руб., ипотечной задолженности – 1,2 трлн руб., тогда как объем банковских вкладов вырос более чем на 2,5 трлн руб. Прирост кредитов обогнал прирост вкладов впервые с 2014 г. Эти данные могут свидетельствовать как о нехватке собственных средств (потребление за счет кредитов), так и о стабилизации ситуации, что позволяет людям брать кредиты (табл. 2). Еще одной проблемой становится то, что проценты по кредитам превышают темпы роста номинальных доходов населения, это приводит к росту доли платежей, связанных с обслуживанием задолженности перед банками, в совокупных расходах домашних хозяйств.

Таблица 2

Кредиты и вклады населения

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Прирост задолженности по кредитам, млрд руб.										
Всего	-454,6	499,6	1 452,9	2 194,2	2 197,1	1 231,8	-727,2	176,6	1 368,8	2 703,2
жилищным	-99,0	113,5	315,7	500,7	644,4	816,6	354,5	519,8	685,4	1 206,8
потребительским	-355,6	386,1	1 137,1	1 693,5	1 552,7	415,2	-1 081,7	-343,3	683,4	1 496,3
Выдано жилищных кредитов										
Всего, млрд руб.	182,2	437,4	765,9	1 072,0	1 404,5	1 819,7	1 168,2	1 483,1	2 028,4	3 019,6
% к предыдущему году		140,1	75,1	40,0	31,0	29,6	-35,8	26,9	36,8	48,9
Прирост вкладов										
Всего, млрд руб.	1 557,4	2 408,9	1 945,5	2 281,3	2 337,3	823,1	3 870,5	1 318,1	2 511,8	2 527,9
в рублях	1 196,3	2 445,9	1 797,2	1 871,2	2 129,7	-419,2	2 612,4	2 283,2	2 315,3	2 243,0
в инвалюте	361,2	-37,1	148,2	410,1	207,6	1 242,4	1 258,1	-965,1	196,5	284,9

Источник: Банк России.

5. Исключительно благоприятной сохраняется макроэкономическая ситуация. Государственный долг – очень низкий при близком к нулю долге, номинированном в иностранной валюте. После шести лет дефицитного финансирования федеральный бюджет сведен с профицитом в 2,7% ВВП, причем не нефтегазовый дефицит продолжал снижаться, что означает ослабление зависимости бюджета от динамики цен на углеводороды. Потребительская инфляция колеблется вокруг целевого уровня 4%. Растут международные резервы Банка России. Пожалуй,

единственным тревожным индикатором стал беспрецедентно высокий за минувшее десятилетие индекс цен производителей – 11,7%, что может свидетельствовать о рисках инфляционного скачка в будущем.

6. Невысокой остается инвестиционная активность – прирост 4,3% (в 2017 г. – 4,8%). Особенно это касается частных инвестиций, что должно быть важнейшим индикатором не только устойчивости собственно экономического развития, но и уровня доверия к социально-экономической политике власти.

7. В 2018 г. выросла социальная напряженность в обществе, что в значительной мере стало результатом недовольства граждан повышением пенсионного возраста. Хотя Россия одной из последних среди стран сопоставимого уровня развития приняла это решение, оно было негативно воспринято в обществе. Данное обстоятельство в течение некоторого времени будет оставаться значимым фактором социально-экономической политики, который придется учитывать при принятии других решений экономического и политического характера.

В такой ситуации повышение темпов экономического роста и обеспечение устойчивого роста благосостояния становятся ключевыми задачами – не только экономическими, но и политическими. На их решение нацелен программный Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г.¹, предусматривающий осуществление сложного комплекса мероприятий макроэкономического, институционального и структурного характера. Однако при выработке программы мер необходимо соблюдать ряд условий, игнорирование которых оборачивалось в нашей экономической истории (в том числе на протяжении последних 30 лет) тяжелыми потерями.

Во-первых, экономический рост должен сопровождаться технологической модернизацией и ростом благосостояния.

Во-вторых, его нельзя обеспечивать ценой макроэкономической дестабилизации, т.е. неконтролируемого повышения государственного долга и бюджетного дефицита.

В-третьих, рост должен продолжаться в средне- и долгосрочной перспективе, а не ограничиваться краткосрочным скачком с последующими спадом или стагнацией. Это особенно важно, поскольку существуют реальные противоречия между мерами, обеспечивающими кратко- и долгосрочный рост.

В-четвертых, институциональные изменения, необходимые для роста, не должны вести к социально-политической дестабилизации страны.

Все эти условия взаимосвязаны, и нарушение одного из них практически гарантирует провалы по остальным направлениям. Опыт СССР 1986–1989 гг. наглядно показывает, как нарушение этих условий обернулось – после краткосрочного ускорения – экономическим и политическим крахом.

Иными словами, нельзя фетишизировать номинальные цифры экономического роста.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

1.2.1. Политика экономического роста

С начала 1990-х годов динамика российской экономики прошла через три этапа.

1. *Спад 1990–1998 гг.*, когда происходила структурная и институциональная трансформация централизованно управляемой экономики в рыночную.

2. *Восстановительный рост 1999–2008 гг.*, когда был практически достигнут докризисный уровень производства при коренной перестройке всей социально-экономической структуры общества. Эта модель роста была основана на воздействии свободных производственных мощностей и рабочей силы, а также на мощном притоке финансовых ресурсов благодаря благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре¹.

3. *Экономическое торможение 2009–2018 гг.* Восстановительная модель была исчерпана к 2008 г., что видно по произошедшему тогда замедлению темпов экономического роста. Начавшийся глобальный кризис стал важной, но не единственной причиной ухудшения ситуации в России. Точнее, глобальный кризис привел к спаду 2009 г., но не к низким темпам роста, характерным для последующего десятилетия. В период 2010–2018 гг. на фоне переплетения глобального (структурного) и циклического кризисов в России шел поиск новой модели экономического роста, которая была бы основана не на дешевых ресурсах (свободных мощностях и рентных доходах), а на повышении совокупной факторной производительности.

Внутри «десятилетия торможения» также выделяется несколько относительно самостоятельных, но логически связанных между собой периодов.

Периоды отрицательной экономической динамики 2009 и 2015 гг., вызванной в первом случае глобальным кризисом, а во втором – наложением геополитического обострения и циклического инвестиционного спада. Принятые в ответ антикризисные меры были, по нашему мнению, исключительно эффективными: они минимизировали спад и не позволили дестабилизировать макроэкономическую ситуацию. Правда, оборотной стороной успешной антикризисной политики стало блокирование «созидательного разрушения», что вносит свой вклад в торможение посткризисной динамики – отсутствие V-образного отскока².

Периоды позитивной динамики 2010–2014 гг. и 2016–2019 гг. существенно отличаются друг от друга, причем не только количественно, но и качественно. Для первого из них характерны высокие в начале, но стабильно снижающиеся темпы роста, уходящие к концу 2014 г. в отрицательную зону. А второй период начался с очень низких темпов, и только в будущем мы сможем увидеть, насколько устойчивым станет их рост.

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

² См. подробнее: Мау В.А. На исходе глобального кризиса: экономические задачи 2017–2019 гг. // Вопросы экономики. 2018. № 3. С. 8.

Но главное отличие состоит не в динамике показателей ВВП. Модель 2010–2014 гг. основывалась на стимулировании спроса, включая компенсацию потерь от кризиса и затем повышение зарплат, особенно работникам бюджетного сектора. Это позволяли и значительные объемы Резервного фонда, накопленные благодаря высоким рентным доходам предыдущего десятилетия. На стороне фактора спроса во многом сработали и указы Президента РФ от 7 мая 2012 г.

Минувший год обозначил *поворот в направлении экономики предложения*, т.е. обеспечения развития производственных секторов. Президентский Указ от 7 мая 2018 г. ориентирует прежде всего на поддержание инвестиционной активности для развития производственной, транспортной и социальной инфраструктуры¹. Это две различные модели экономического роста, о чем шла речь еще в «Стратегии-2020», разрабатывавшейся в 2011 г. и сыгравшей важную роль в определении контуров социально-экономической политики на следующее десятилетие².

Таким образом, сформулированная в 2018 г. В.В. Путиным модель экономического роста существенно отличается от подходов предыдущих 10 лет. Государственные ресурсы концентрируются на инвестиционном обеспечении реализации национальных целей и приоритетов, а повышение потребительского спроса следует в основном за инвестиционным спросом³. Повышение пенсионного возраста, обеспечивающее рост предложения на рынке труда, вполне согласуется с этой моделью.

С макроэкономической точки зрения этот курс может напоминать политику ускорения 1986–1989 гг., когда был осуществлен бюджетный маневр от потребления к инвестициям. Разумеется, здесь не может быть прямой аналогии. Во-первых, современная российская экономика качественно отличается от советской – она гораздо более гибкая благодаря частной собственности и рыночному ценообразованию. Во-вторых, нынешний маневр предполагает сохранение консервативной бюджетной политики (низкий государственный долг и сбалансированный бюджет). Все это позволяет позитивно оценивать текущий поворот к экономике предложения. Однако уроки 30-летней давности не следует игнорировать. Главный из них состоит в том, что безответственная макроэкономическая политика, приводя к краткосрочному ускорению, далее оборачивается катастрофой. Или, иными словами, между стабильностью и тяжелым кризисом может пройти всего четыре года, причем два из них экономика будет ускоряться, а государственные финансы – разбалансировываться⁴.

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

² Мау В.А., Кузьминов Я.И. (ред.) Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. В 2-х т. М.: Дело, 2013. Т. 1. С. 10–11; Мау В. Экономическая политика 2010 года: в поисках инноваций // Вопросы экономики. 2011. № 2. С. 18–21.

³ Повышение с 2019 г. НДС на 2 п.п. не отменяет этого вывода, хотя модель экономики спроса, как правило, предполагает снижение налогов, поскольку НДС – налог на потребление.

⁴ Мау В. В ожидании новой модели роста: социально-экономическое развитие России в 2013 году // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 22–23.

Поворот к экономике предложения задает *макроэкономическую* рамку модели экономического роста. Но у этой модели есть и *институциональная* рамка – доминирующая роль финансово-промышленных групп. Дискуссия (как экспертная, так и политическая) о предпочтительной модели консолидации роста велась на протяжении всех трех десятилетий посткоммунистического развития – иногда в явных формах, иногда подспудно. С самого начала конкурировали три принципиально разные модели – развитие частно-предпринимательской деятельности и конкурентных рыночных институтов, формирование финансово-промышленных групп (или «чеболизация», если использовать термин из практики Южной Кореи), а также дирижистская модель – усиление прямого государственного влияния на развитие экономики, включая ценообразование¹. На различных этапах развития страны обсуждение этих трех моделей шло с разной интенсивностью, но на практике тренд на «чеболизацию» почти всегда оказывался главным. В настоящее время эту институциональную модель можно считать утвердившейся, причем ключевую роль в экономическом развитии играют финансово-промышленные группы с государственным участием.

Реализация этой модели приводит к ряду разнонаправленных результатов. Во-первых, эти группы во многом обеспечивают российский экспорт – энергетической, военно-промышленной и даже сельскохозяйственной продукции, тем самым способствуя его диверсификации.

Во-вторых, именно на них прежде всего возлагается решение задачи импортозамещения. К тому же и правительство подчеркивает важность именно экспортоориентированного импортозамещения².

В-третьих, корпорации с государственным участием часто выполняют важные социальные функции, формально им не свойственные.

В-четвертых, «чеболизация» тормозит конкуренцию, и это одна из самых болезненных институциональных проблем обеспечения экономического роста, тем более что уровень конкуренции снижается и по другим причинам (геополитика и низкий курс рубля).

1.2.2. Национальные цели и национальные проекты

Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. определил контуры социально-экономической политики на среднесрочную перспективу. Налицо развитие механизма управления через национальные приоритетные проекты, впервые опробованного

¹ *Мау В.* Экономико-политические итоги 2001 г. и перспективы устойчивого экономического роста // Вопросы экономики. 2002. № 1. С. 14–15; *Мау В.* Экономико-политические итоги 2002 г. и особенности экономической политики в преддверии выборов // Вопросы экономики. 2003. № 2. С. 10–11.

² *Медведев Д.* Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10. С. 19.

еще в 2004–2006 гг. и продемонстрировавшего достаточно высокую эффективность. Однако характер и результативность управления с помощью проектов зависят от обстоятельств их реализации.

Первые проекты были нацелены прежде всего на интенсивное развитие отраслей человеческого капитала, а также на жилищное строительство. Их реализация пришлось на период устойчивого роста бюджетных доходов и экономики. Это обеспечивало необходимые ресурсы для выполнения намеченных тогда проектов. Начало глобального кризиса в 2008 г. ограничило доступные ресурсы, но к этому моменту уже произошли позитивные сдвиги в соответствующих секторах, что позволило оценить опыт реализации проектов как успешный. К тому же рентные доходы довольно быстро восстановились, что заложило основу для подготовки системы национальных приоритетов 2012 г.

С учетом накопленного опыта в мае 2012 г. был принят ряд указов Президента РФ, в которых обозначены ключевые задачи по развитию различных сторон жизни страны, включая экономику и благосостояние граждан¹. Однако их осуществление, в отличие от предыдущих проектов, проходило в неблагоприятной геополитической и макроэкономической ситуации, обострявшейся и осенью 2008 г., и в 2014 г. Указ Президента 2018 г. учитывает этот опыт, что отражается в ряде важных особенностей документа. К ним относятся:

– определение в качестве ключевых отраслей человеческого капитала и инфраструктуры. Особо выделяется цифровизация, но, по сути, она концентрирует в себе обе названные группы проблем;

– намеченные цели и приоритеты адекватны современным технологическим, экономическим и социальным вызовам. Более того, схожие задачи стоят перед всеми развитыми и ведущими развивающимися странами, что видно из анализа программ правящих в них партий;

– как было отмечено выше, в Указе 2018 г. акцент перенесен на решение задач предложения, т.е. экономического роста, основанного на инвестициях. Иными словами, драйвером реализации проектов становятся не издержки (рост зарплат), как в 2012–2017 гг., а инвестиции;

– финансирование намеченных проектов предполагается почти исключительно за счет средств федерального бюджета, т.е. без дополнительного обременения региональных бюджетов. Вопрос об объеме и источниках финансирования решался еще на этапе разработки федеральных документов и учитывался в федеральном бюджете. Из 25,7 трлн руб., предусмотренных на реализацию нацпроектов, на региональные бюджеты приходится 4,9 трлн руб.²;

¹ См.: указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596–601, 606.

² Правительство России. Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты // Информационные материалы Правительства РФ (по состоянию на 07.02.2019). URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OowAt2dzCIAietQih.pdf>

– регионы должны подписать с федеральным правительством соглашения, содержащие обязательства по достижению национальных целей в результате освоения соответствующих бюджетных средств.

Вместе с тем с началом разработки и реализации конкретных федеральных проектов выявились проблемы и противоречия, которые требуют серьезного обсуждения и уточнения.

1. Не вполне очевидны связи между разрабатываемыми проектами и национальными целями. Федеральные проекты часто не состыкованы с национальными целями и не обеспечивают их достижение. Это, в свою очередь, транслируется на региональный уровень, поскольку субъекты Федерации должны брать на себя обязательства не только по освоению средств нацпроектов, но и по достижению соответствующих стратегических целей.

2. Пока не проработан вопрос о полных приведенных издержках проектов, т.е. не оценены долгосрочные финансовые последствия их успешной реализации. Нет ясности и в том, хватит ли у субъектов Федерации (или муниципалитетов) средств для эксплуатации новых объектов социальной и транспортной инфраструктуры. Существует риск, что инвестиционные проекты завершатся появлением большого числа зависших, никем не финансируемых объектов. Предложения навсегда оставить их в федеральной собственности экономически не осмыслены и политически неприемлемы. Отсутствие ответа на этот вопрос означало бы, что в нацпроектах акцент сделан на решении текущих задач роста в противовес долгосрочным, что несет серьезные макроэкономические и политические риски.

3. При всей важности национальных проектов они составляют лишь около 10,5% федерального бюджета и 6,5% бюджета расширенного правительства. Поэтому акцент на нацпроектах не должен сопровождаться ослаблением внимания к эффективности других статей федерального бюджета.

1.3. Макроэкономика и санкции

Бюджетная политика. В 2018 г. правительство продолжало придерживаться исключительно консервативной бюджетной политики, объясняя ее сложной геополитической ситуацией и необходимостью избежать рисков при ее дальнейшем ухудшении. Дополнительным аргументом в пользу этого курса стало ожидание нового циклического кризиса в мировой экономике. В результате предпринятых действий по сокращению расходов и росту доходов бюджета 2018 г. снова сформировался профицит федерального бюджета (см. *табл. 1*).

Анализ региональных бюджетов свидетельствует об улучшении их состояния по сравнению с предшествующими годами. Налицо общий профицит региональных бюджетов, снижается задолженность субъектов Федерации¹.

¹ Климанов В.В., Дерюгин А.Н., Михайлова А.А., Яговкина В.А. Бюджетный федерализм: финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития. М.: Дело, 2019. С. 25.

При формировании контуров бюджетной политики главным стал вопрос об обеспечении бюджетной стабильности и изыскании средств на реализацию национальных проектов. Выделим несколько важных решений в сфере бюджетной политики в 2018 г.

Прежде всего отметим повышение НДС с 18 до 20%. Это стало возможным по завершении периода, на который распространялся провозглашенный в 2012 г. тезис о неизменности основных параметров налоговой системы. Разумеется, повышение налогов всегда неприятно, но в налоговой системе России повышение НДС (налога на потребление) – лучший вариант по сравнению с другими налогами. Данное решение мотивировалось потребностью изыскать дополнительные ресурсы для финансирования национальных проектов.

Предлагались и другие способы увеличить доходы бюджета – изменить бюджетное правило (установить цену отсечения нефтяных доходов в размере 45 долл./барр. вместо нынешних 40) или расширить бюджетные заимствования. Эти способы были бы политически более приемлемыми, однако они несли дополнительные риски устойчивости макроэкономической системы. Правительство выбрало более сложное в социально-политическом плане решение, продемонстрировав, что обеспечение финансовой устойчивости и предотвращение дестабилизации – его главный приоритет. С учетом неустойчивой динамики цен на углеводороды и крайней нестабильности внешнеполитической ситуации такое решение представляется оправданным.

Политически важным, хотя фискально пока не очень значимым, стало введение налога на самозанятых. При его административной обременительности и низком уровне он вызвал негативную реакцию, имеющую, скорее, социально-психологическую, чем экономическую, природу:

– психологически он был воспринят как повышение налоговой нагрузки, хотя на самом деле это лишь упрощенный механизм выполнения налоговых обязательств. Но возможность не платить налоги самозанятыми всегда воспринималась как данность делового оборота, а не как уклонение от налогов. Теперь же возникла ситуация, когда их уплата становится фактически обязательной;

– в условиях низкого доверия у потенциальных налогоплательщиков возникают опасения, что, зарегистрировавшись в качестве самозанятого на сайте ФНС и заплатив налоги, гражданин увеличивает риски претензий к нему со стороны других контрольных и надзорных органов, а также налоговых проверок за предыдущие годы.

Особого внимания требует налоговое администрирование. За последние годы благодаря активному внедрению информационных технологий оно фактически перешло на новый этап развития, что дало два разнородных, но исключительно важных результата.

Во-первых, технологически теперь почти исключена возможность уклоняться от уплаты налогов, в том числе и в результате расчистки банковской системы. Результат оказался неожиданным: в обществе это было воспринято как фактическое повышение налогового бремени.

Во-вторых, сейчас налоговая система способна выходить за рамки решения собственно фискальных задач. Фактически налоговое ведомство становится центром сбора различной микро- и макроэкономической информации, что позволяет при помощи «больших данных» существенно лучше понимать социально-экономические процессы. Тем самым возникают новые возможности для коренной трансформации системы контрольно-надзорной деятельности, для повышения ее эффективности при снижении нагрузки на субъектов хозяйственной деятельности.

Денежно-кредитная политика вполне соответствовала бюджетной, т.е. оставалась консервативной и ориентированной на достижение целевого уровня инфляции в 4%. После серии снижений ключевой ставки Банк России осенью 2018 г. при появлении рисков изменения динамики цен (из-за повышения НДС и некоторого снижения цен на нефть в конце 2018 г.) поднял ключевую ставку, подтвердив последовательность и предсказуемость своих действий.

Серьезной проблемой остается сильная зависимость курса рубля (следовательно, и динамики цен) от внешних факторов – геополитики и связанной с ней динамики цен на углеводороды, ставок эмитентов глобальных валют (ФРС и ЕЦБ), поведения международных инвесторов и др. Можно даже сказать, что рубль, в значительной мере отвязавшись от динамики цен на нефть, стал теперь заложником геополитических трендов.

Важной новацией 2018 г. стало значительное изменение структуры золотовалютных резервов Банка России, в которых снижалась доля долларов США и росли доли золота, евро, юаня и ряда других валют. Так, за период с 1 июля 2017 до 1 июля 2018 г. доля долларов уменьшилась с 46,3 до 21,9%, а возросли доли евро – с 25,1 до 32,0%, юаня – с 0,1 до 14,7%, прочих валют – с 12,4 до 14,7%, золота – с 16,1 до 16,7%¹. Существенно изменилось географическое распределение активов в пользу международных организаций, Китая, Франции и Германии (*рис. 1, 2*).

В 2018 г. изменилось отношение денежных властей России к криптовалютам. Несмотря на их высокую волатильность, Банк России перешел от криминальной интерпретации их роли, когда все комментарии на эту тему сводились к формуле «суррогаты запрещены», к попыткам регулировать этот рынок и даже обсуждать перспективы выпуска собственной криптовалюты². Впрочем, долгосрочные перспективы развития криптовалют будут определяться не только (и даже не столько)

¹ Банк России в 2018 г. был крупнейшим покупателем золота, закупив 273 т. В результате к началу 2019 г. золотые запасы России превысили 2100 т, что составляет порядка 17,0% международных резервов страны.

² «В октябре 2017 г. выходит поручение Президента РФ, которое устанавливает необходимость принятия законодательства, регулирующего криптовалюты, ICO, майнинг, смарт-контракты. В исполнение этого поручения Минфин России совместно с Банком России подготавливает

волей регулятора, сколько предпочтениями потребителей, т.е. зависеть от удобства (надежности) использования криптовалют по сравнению с другими платежными инструментами.

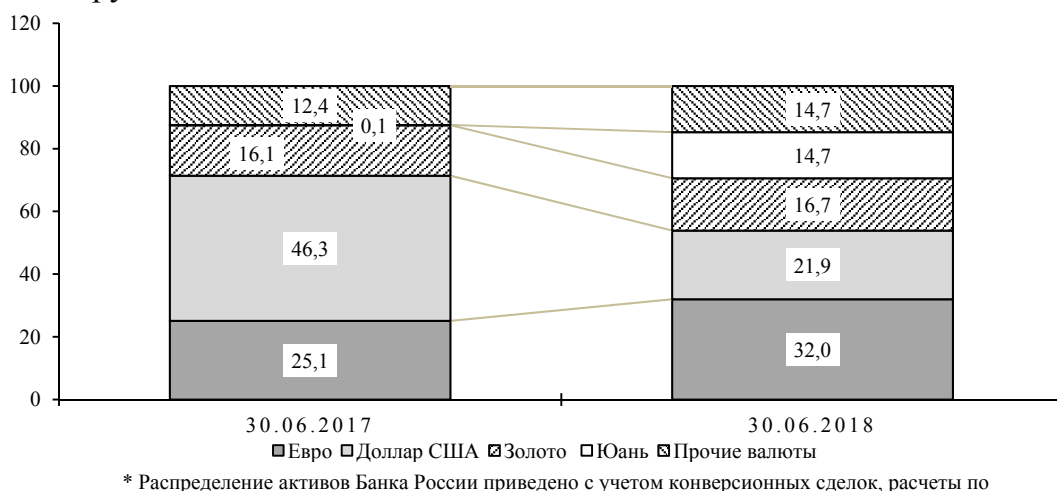


Рис. 1. Распределение активов Банка России в иностранных валютах и золоте, % от их рыночной стоимости

Источник: Банк России, 2019. С. 12.

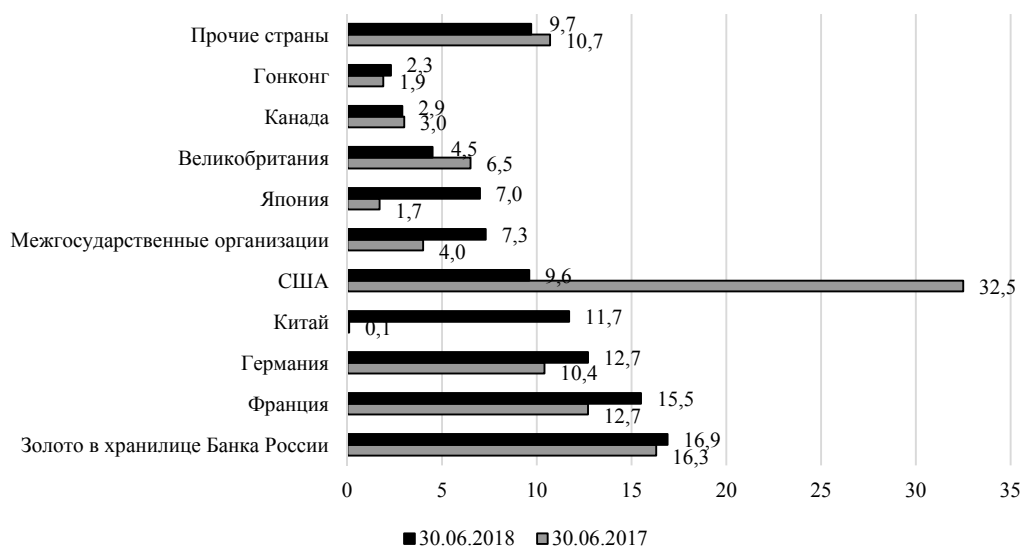


Рис. 2. Географическое распределение российских активов, %

Источник: Банк России, 2019. С. 1.

законопроект «О цифровых финансовых активах», а в Государственной думе разрабатывается законопроект о поправках в Гражданский кодекс, которые направлены на создание рамочного регулирования криптоэкономики». См.: Левашенко А.Д., Ермохин И.С., Зубарев А.В., Синельникова-Мурылева Е.В., Трунин П.В. Криптоэкономика. М.: Дело, 2019. С. 38.

Санкции стали значимым фактором при обсуждении текущих и перспективных проблем социально-экономической динамики и экономической политики. В 2018 г. в общественном сознании, похоже, окончательно утвердилось представление о том, что санкции введены всерьез и надолго, и задача не сводится к тому, чтобы просто перетерпеть их в течение обозримого периода. История санкций второй половины XX в. и накопленный после 2014 г. опыт позволяют сделать несколько выводов относительно проблем и рисков такого рода политики.

Санкции, как правило, не дают немедленный результат. Нередко они способствуют консолидации сил и политической системы в подпавшей под них стране. В некоторых случаях они позволяют даже улучшить экономическую ситуацию.

Новейший опыт применения санкций показывает, что наибольшие проблемы вызывает связанная с ними неопределенность. Характер ожидаемых санкций и сроки их возможного введения, будучи растянуты во времени, дестабилизируют социально-экономические процессы и не позволяют быстро адаптироваться к возможным вызовам. Это провоцирует колебания на финансовых рынках, усиление волатильности рубля, отказ зарубежных инвесторов от сотрудничества с российскими компаниями, отток капитала.

Еще одно, самое неприятное, последствие санкций – риски технологического отставания. В современном мире эта проблема становится особенно острой, поскольку технологический прогресс имеет глобальный характер, и устойчивое социально-экономическое развитие требует участия в глобальных цепочках создания стоимости¹. Наиболее наглядно это демонстрирует динамика прямых иностранных инвестиций, приток которых в 2018 г. сократился до исчезающего значения в 1,9 млрд долл. по сравнению с 27,1 млрд долл. в 2017 г. (ниже было только в 1994 г. – 0,6 млрд долл.).

В подобной ситуации необходимо нейтрализовать риски, связанные с санкциями, и одновременно бороться за их отмену, видя в них неадекватный инструмент современных политических и экономических отношений. Такую политику можно назвать стабилизацией санкционного режима². В ее рамках целесообразны следующие действия.

Формирование собственной повестки, причем активной, а не реактивной. Санкции должны опираться на собственную логику политического процесса, а не быть реакцией на действия «партнеров». Иными словами, можно, например, отказываться от контрсанкций в пользу собственной позитивной повестки.

¹ Кадочников П., Кнобель А., Синельников-Мурылев С. Открытость российской экономики как источник экономического роста // Вопросы экономики. 2016. № 12.

² «Стабилизация санкционного режима является наиболее приемлемой стратегией внешнеполитического и внешнеэкономического позиционирования... Поэтому усилия государства должны быть сфокусированы в краткосрочной и среднесрочной перспективе на стабилизации текущего уровня санкций для снижения неопределенности, а не на их полной отмене». См.: Кнобель А.Ю., Багдасарян К.М., Лощенкова А.Н., Прока К.А. Санкции: всерьез и надолго. М.: Дело, 2019. С. 65, 68.

Выстраивание инфраструктуры санкций, предполагающей не столько принятие зеркальных ответов (контрсанкций), сколько выработку среднесрочной политики с учетом действия санкций. Правильным шагом в этом отношении стало формирование в Министерстве финансов Департамента контроля за внешними ограничениями – аналога американского Управления по контролю за иностранными активами (OFAC), который предназначен для выработки соответствующей политики.

Либерализация. Опыт ряда стран (в том числе Китая начала 1990-х годов) показывает, что эффективным способом нейтрализации санкций служит экономическая либерализация при политической консолидации. Это означает создание максимально благоприятных условий для национального бизнеса (и бизнеса вообще) – прежде всего снижение административного вмешательства, ослабление контрольно-надзорного давления. Однако для этого необходима не только политическая воля, здесь требуются сложные институциональные решения¹.

Углубление международной интеграции национального бизнеса. Вовлеченность отечественных компаний в глобальный рынок усиливает взаимную зависимость от санкций. Чем больше страна и конкретная фирма интегрированы в мировой рынок, тем сложнее вводить против нее санкции. Попытка ввести в 2018 г. санкции против компаний О. Дерипаски продемонстрировала это весьма наглядно, в результате Минфину США пришлось пересматривать собственные решения. Поэтому «необходимо выявлять точечные взаимные интересы с американскими и европейскими компаниями, особенно работающими в секторах, которые в наибольшей степени уязвимы к санкционному давлению»^{2, 3}.

* * *

В 2018 г., по сути, сформировалась парадигма социально-экономического развития следующего этапа. Ее можно представить в виде нескольких тезисов.

¹ Ряд вопросов дерегулирования в сфере внешнеэкономической деятельности рассмотрены в работах: Баландина Г., Пономарев Ю., Синельников-Мурылев С. Таможенное администрирование в России: направления совершенствования // Экономическая политика. 2018. № 3; Божечкова А., Горюнов Е., Синельников-Мурылев С., Трунин П. Ограничения на движение капитала: мировой опыт и уроки для России // Экономическая политика. 2017. № 2.

² Кнобель А.Ю., Багдасарян К.М., Лощенкова А.Н., Прока К.А. Санкции: всерьез и надолго. М.: Дело, 2019. С. 58.

³ Схожие аргументы приводят и авторы исследования о возможности проведения приватизации в условиях санкций: «Значительная часть зарубежных компаний, даже в США и Германии, где вопрос антироссийских санкций поставлен наиболее жестко, не заинтересованы в санкционных мерах, так как глобальный рынок диктует свои правила... В определенном смысле можно утверждать, что начало нового раунда большой российской приватизации может стать стимулом для ослабления антироссийских санкций». См.: Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Абрамов А.Е., Чернова М.И., Мальгинов Г.Н. Приватизация 30 лет спустя: масштабы и эффективность государственного сектора. М.: Дело, 2019. С. 56–57.

Первое. Ключевой задачей экономической политики выступает ускорение социально-экономического развития. Однако при этом нельзя повторять ошибок прошлого.

Второе. Экономический рост обеспечивается за счет перехода к политике стимулирования предложения. Она предполагает бюджетный маневр в пользу инвестиций с преимущественным акцентом на отрасли человеческого капитала и инфраструктуру (транспортную и цифровую).

Третье. Госуправление перестраивается по проектному методу, в основе которого лежит жесткое администрирование достижения национальных целей через приоритетные проекты.

Четвертое. Санкции введены всерьез и надолго. Российская социально-экономическая политика должна учитывать их в качестве долгосрочного фактора.

Пятое. Макроэкономическая политика остается консервативной, хорошо зарекомендовавшей себя в прошлом и способной страховать нашу страну от рисков геополитических потрясений.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика¹

2.1.1. Направленность денежно-кредитной политики

В 2018 г. произошло изменение направленности денежно-кредитной политики ЦБ РФ: впервые с декабря 2014 г. Банк России повысил ключевую ставку. После снижения ключевой ставки 9 февраля и 23 марта на 0,25 п.п. до 7,5% годовых и 7,25% годовых соответственно 14 сентября ЦБ РФ увеличил ставку на 0,25 п.п. до 7,5% годовых, а 14 декабря – еще на 0,25 п.п. до 7,75% годовых.

Переход Банка России к нейтральной денежно-кредитной политике² замедлился еще в 2017 г. В 2018 г. в результате введения новых антироссийских санкций в апреле и августе, вызвавших отток капитала из РФ и снижение курса рубля, принятия решения о повышении НДС с 2019 г., снижения цен на энергоносители в конце года, опасений относительно возможного роста инфляционных ожиданий возникли новые препятствия для сокращения процентных ставок. Повышение ключевой ставки Банком России продемонстрировало его решимость обеспечить возврат инфляции к целевому значению в среднесрочной перспективе. Так, в соответствии с прогнозом ЦБ РФ, по итогам 2019 г. инфляция может достичь 5–5,5% и вернется к целевому ориентиру лишь в 2020 г.

Помимо изменения направленности монетарной политики, значимым решением ЦБ РФ, принятым в августе 2018 г., стала приостановка покупки валюты на внутреннем валютном рынке для Минфина России в рамках бюджетного правила до января 2019 г. Данная мера была направлена на снижение волатильности на финансовых рынках. При неблагоприятных внешних условиях такие интервенции

¹ Авторы раздела: А. Божечкова, Институт Гайдара, РАНХиГС; А. Киюцевская, Институт Гайдара, РАНХиГС; А. Кнобель, Институт Гайдара, РАНХиГС, ВАВТ; П. Трунин, Институт Гайдара, РАНХиГС.

² Под нейтральной денежно-кредитной политикой понимается установление такой ключевой ставки, при которой обеспечиваются достижение целевого ориентира по инфляции и нулевой разрыв выпуска. Нейтральный уровень ставки процента не оказывает ни стимулирующего, ни сдерживающего воздействия на реальный сектор экономики.

действительно могут быть дополнительным источником давления на рубль и роста курсовой волатильности. Решение об отложенных в 2018 г. покупках иностранной валюты на внутреннем рынке будет приниматься после возобновления регулярных покупок в январе 2019 г. В соответствии с планом ЦБ РФ отложенные покупки могут быть осуществлены в течение 2019 г. и последующих лет.

Несмотря на некоторое ускорение инфляции и инфляционных ожиданий в 2018 г., условия кредитования оставались относительно жесткими. Так, реальная ставка по кредитам юридическим лицам сроком до года, рассчитанная по фактической инфляции за предыдущие 12 месяцев, в отдельные месяцы сохранялась на уровне конца 2014 г. – начала 2015 г. (рис. 1). Поддержание реальной ставки денежного рынка в положительной области сдерживает рост потребительской и инвестиционной активности, оказывая понижающее давление на инфляцию, а также поддерживает привлекательность сбережений, но несет при этом риски замедления экономического роста.

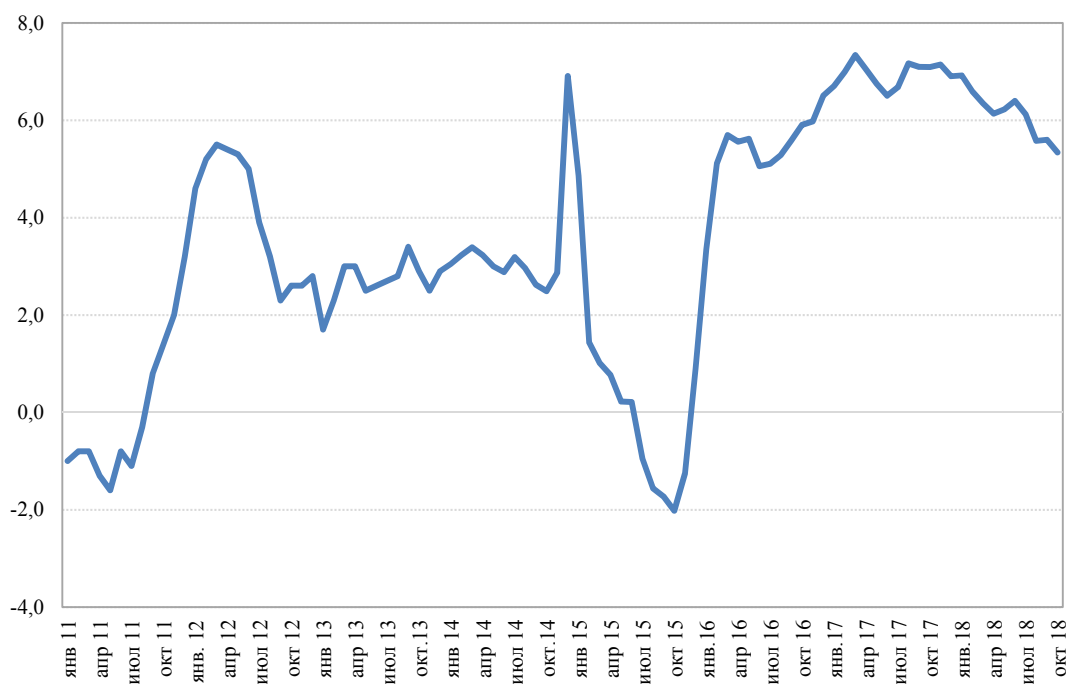


Рис. 1. Реальная ставка процента по кредитам юридическим лицам до года в РФ в 2011–2018 гг., % годовых¹

В 2018 г. реальная ставка процента денежной политики оставалась одной из самых высоких в мире (см. табл. 1 и рис. 2). По итогам 2018 г. ключевая ставка ЦБ РФ превышала инфляцию на 3,5 п.п.

¹ Реальная ставка процента рассчитана с использованием данных по инфляции за предыдущие 12 месяцев, исходя из предпосылки об адаптивном характере инфляционных ожиданий в России.

Таблица 1

**Инфляция и ключевая ставка в ряде развитых и развивающихся стран
(на конец 2018 г.)***

	Фактическая инфляция, %	Ключевая ставка, %
Развивающиеся страны		
Польша	1,19	1,5
Перу	2,19	2,75
Индия	2,19	6,5
Чили	2,57	2,75
Венгрия	2,71	0,9
Индонезия	3,13	6
Колумбия	3,18	4,25
Бразилия	3,75	6,5
Россия	4,27	7,75
Южная Африка	4,4	6,75
Мексика	4,83	8,25
Казахстан	5,3	9,25
Турция	20,3	24
Развитые страны		
ЕС	1,6	0
Австралия	1,8	1,5
Новая Зеландия	1,9	1,75
США	1,91	2,5
Канада	1,99	1,75
Великобритания	2	0,75
Чехия	2,02	1,75
Норвегия	3,49	0,75
Исландия	3,74	4,5

* Данные по инфляции – декабрь 2018 г. к декабрю 2017 г., данные по ключевой ставке – на конец 2018 г.

Источник: интернет-сайты центральных банков.

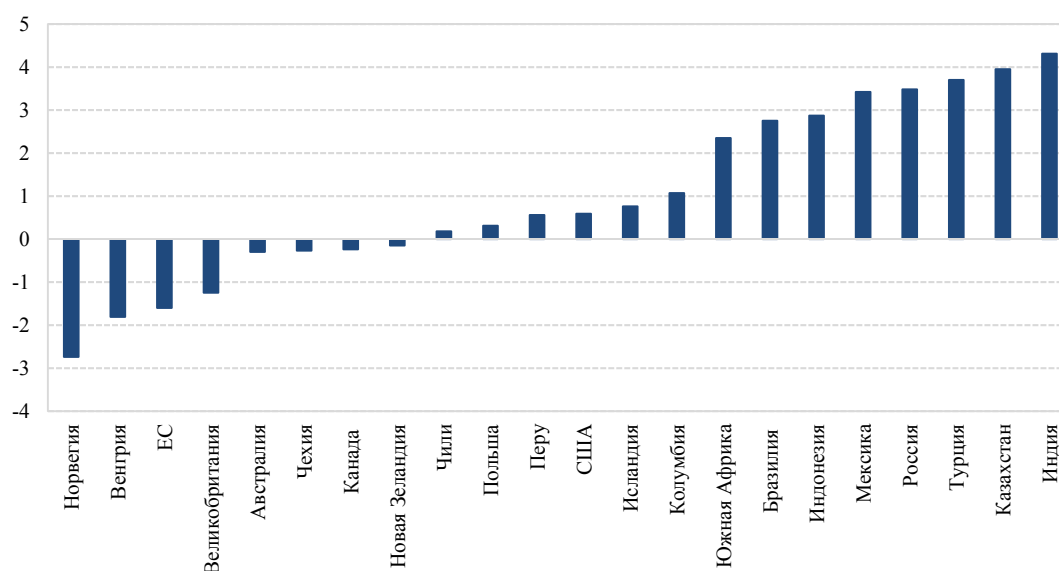


Рис. 2. Реальная ключевая ставка процента на конец октября 2018 г., % годовых (измерена на основе инфляции за предыдущие 12 месяцев)

Источник: сайты центральных банков, расчеты авторов.

Таким образом, сохранение старых и появление дополнительных инфляционных рисков, упомянутых выше, пока не позволило Банку России перейти к более мягкой политике. Вновь приступить к снижению ставок можно будет после прохождения пика инфляции, ожидаемого в середине 2019 г. При этом появление новых рисков может отодвинуть смягчение денежно-кредитной политики еще дальше.

2.1.2. Денежный рынок

В 2018 г. денежный рынок продолжил функционировать в условиях структурного профицита ликвидности банковского сектора¹, сформировавшегося еще в 2017 г. в результате эмиссии за счет расходования средств суверенных фондов, а также мер Банка России по финансовому оздоровлению отдельных банков. В связи с этим Банк России принимал меры по сокращению предоставления ликвидности банкам и расширению ее абсорбирования. В 2017 г. профицит ликвидности увеличился с -0,7 до 2,6 трлн руб., а за январь – первую половину августа 2018 г. – до 4,5 трлн руб. Начиная со второй половины августа структурный профицит ликвидности стал снижаться и к концу декабря достиг 2,7 трлн руб., что было вызвано решением Банка России о приостановлении до конца года покупки иностранной валюты на внутреннем валютном рынке в рамках реализации бюджетного правила.

В 2018 г. в условиях профицита ликвидности банковского сектора в качестве одного из наиболее востребованных инструментов денежно-кредитной политики выступали недельные депозитные аукционы. Объем привлекаемых средств в 2018 г. составлял в среднем 2,6 трлн руб., тогда как в 2017 г. данная величина не превышала 1,0 трлн руб. Банк России также увеличил частоту проведения депозитных аукционов «тонкой настройки». Это позволяло удерживать ставки денежного рынка вблизи ключевой ставки процента.

В 2018 г. ЦБ РФ увеличил объемы размещения купонных облигаций Банка России (КОБР) на срок 3 месяца. За 2018 г. объем КОБР в обращении вырос с 0,4 трлн до 1,4 трлн руб., достигнув максимальных значений в октябре истекшего года (1,8 трлн руб.). Напомним, что Банк России начал выпускать данные облигации в августе 2017 г. По нашим оценкам, с помощью КОБР было абсорбировано около трети общего объема средств, которые были бы накоплены банковским сектором, если бы подобные операции абсорбирования не проводились.

Отметим, что, по прогнозам Банка России, профицит ликвидности банковского сектора будет наблюдаться еще в течение 3 лет. В условиях структурного профицита ликвидности в 2018 г. наблюдалось увеличение задолженности кредитных

¹ Структурный профицит характеризуется формированием устойчивого избытка ликвидности у кредитных организаций и необходимостью для Банка России проводить операции по ее абсорбированию с целью удержания процентных ставок на рынке межбанковского кредитования вблизи ключевой ставки.

организаций перед Банком России. По итогам 2018 г. величина кредитов, депозитов и прочих привлеченных средств, полученных кредитными организациями, выросла на 29,3% до 2,6 трлн руб. (в 2017 г. наблюдалось снижение в 1,4 раза до 2,0 трлн руб.) (см. *рис. 3, табл. 2*). По всей видимости, рост задолженности кредитных организаций перед ЦБ РФ связан с тем, что профицит ликвидности, выявляемый на макроуровне, не характерен для каждого банка в отдельности. В данных условиях банки, испытывающие дефицит ликвидности, предъявляют спрос на финансирование со стороны ЦБ РФ.

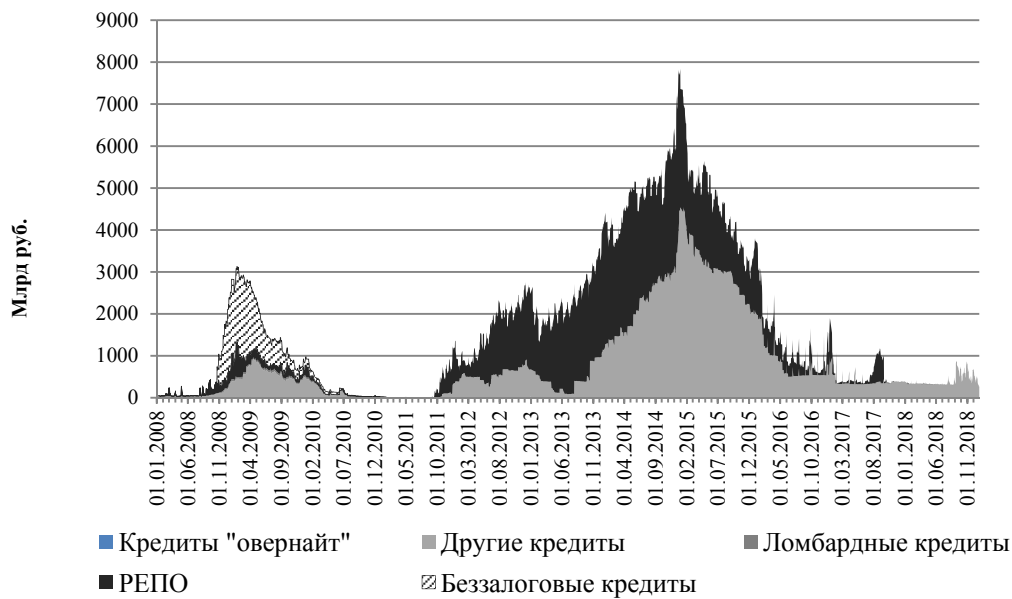


Рис. 3. Рублевая задолженность коммерческих банков (по основным инструментам) перед Банком России в 2008–2018 гг.

Источник: Банк России.

В 2018 г. в структуре требований ЦБ РФ к банковскому сектору преобладала задолженность по кредитам под залог нерыночных активов (в среднем 403 млрд руб.), тогда как задолженность по аукционам РЕПО за тот же период составляла в среднем лишь 4,5 млрд руб.

Таблица 2

Баланс Банка России в 2016–2018 гг.

	01.01.2017		01.01.2018		01.12.2018	
	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	18 005,1	62,1	18 878,5	61,3	23 242,1	61,6
Кредиты и депозиты	4 175,1	14,4	3 517,8	11,4	3 928,2	10,4
Драгоценные металлы	3 747,5	12,9	4 505,2	14,6	5 594,5	14,8

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7
Ценные бумаги	528,9	1,8	886,1	2,9	948,2	2,5
Прочие активы	1 013,4	3,5	1 535,7	5,0	2 316,8	6,1
Итого по активу	28 974,1	100,0	30 815,1	100,0	37 702,3	100
Наличные деньги в обращении	8 790,1	30,3	9 539,4	31,0	9 788,9	26,0
Средства на счетах в Банке России	9 985,5	34,5	11003,2	35,7	14698,5	39,0
<i>в том числе</i> Правительства РФ	4 662,0	16,1	4 565,7	14,8	8 477,6	22,5
<i>кредитных организаций – резидентов</i>	3 093,3	10,7	4 812,4	15,6	4 294,9	11,4
Средства в расчетах	2,8	0,0	0,7	0,0	1,4	0,0
Выпущенные ценные бумаги	–	–	356,8	1,2	1 636,7	4,3
Обязательства перед МВФ	1 392,9	4,8	1 407,8	4,6	1 537,8	4,1
Прочие пассивы	111,4	0,4	120,8	0,4	1 653,3	4,4
Капитал	8 647,85	29,8	8 386,5	27,2	8 385,7	22,2
Прибыль отчетного года	43,7	–	–	–	–	–
Итого по пассиву	28 974,1	100	30 815,1	100,0	37 702,3	100

Источник: Банк России.

В условиях структурного профицита ликвидности ставка денежного рынка в 2018 г. находилась преимущественно в нижней части процентного коридора. Ставка процента на рынке межбанковского кредитования¹ за 2018 г. увеличилась на 0,4 п.п. (с 7,1% годовых в среднем в январе 2018 г. до 7,5% годовых в среднем в декабре 2018 г.). В апреле – августе 2018 г. ставка МІАСR находилась на минимальном с конца 2014 г. уровне (7,0%). Ее рост начался в сентябре после решения ЦБ РФ об увеличении ключевой ставки на 0,25 п.п. В целом в течение 2018 г. межбанковская ставка процента не выходила за рамки процентного коридора, устанавливаемого ЦБ РФ, что свидетельствует о достижении регулятором операционной цели монетарной политики. Среднегодовое значение ставки МІАСR по однодневным межбанковским кредитам в рублях снизилось с 8,9% годовых в 2017 г. до 7,1% годовых в 2018 г. (рис. 4).

Формирование профицита ликвидности в банковском секторе оказывало влияние на динамику денежной базы. За 2018 г. денежная база в широком определении увеличилась на 9,3% до 16 063,4 млрд руб. (за 2017 г. она выросла на 23,7% до 14 701,5 млрд руб.). Среди наиболее быстро растущих компонент широкой денежной базы по итогам 2018 г. можно выделить облигации Банка России у кредитных организаций, объем которых увеличился в 4 раза до 1373,9 млрд руб. Величина обязательных резервов выросла на 13,6% до 575,3 млрд руб., наличных денег в обращении – на 8,1% до 10 312,5 млрд руб. Величина депозитов банков в Банке России сократилась на 19,8% до 1903,5 млрд руб., корреспондентских счетов – на 1,7% до 1898,2 млрд руб. В целом объем избыточных резервов² за 2018 г. увеличился на 11,2% и составил 5175,7 млрд руб. (см. табл. 3).

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

² 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.

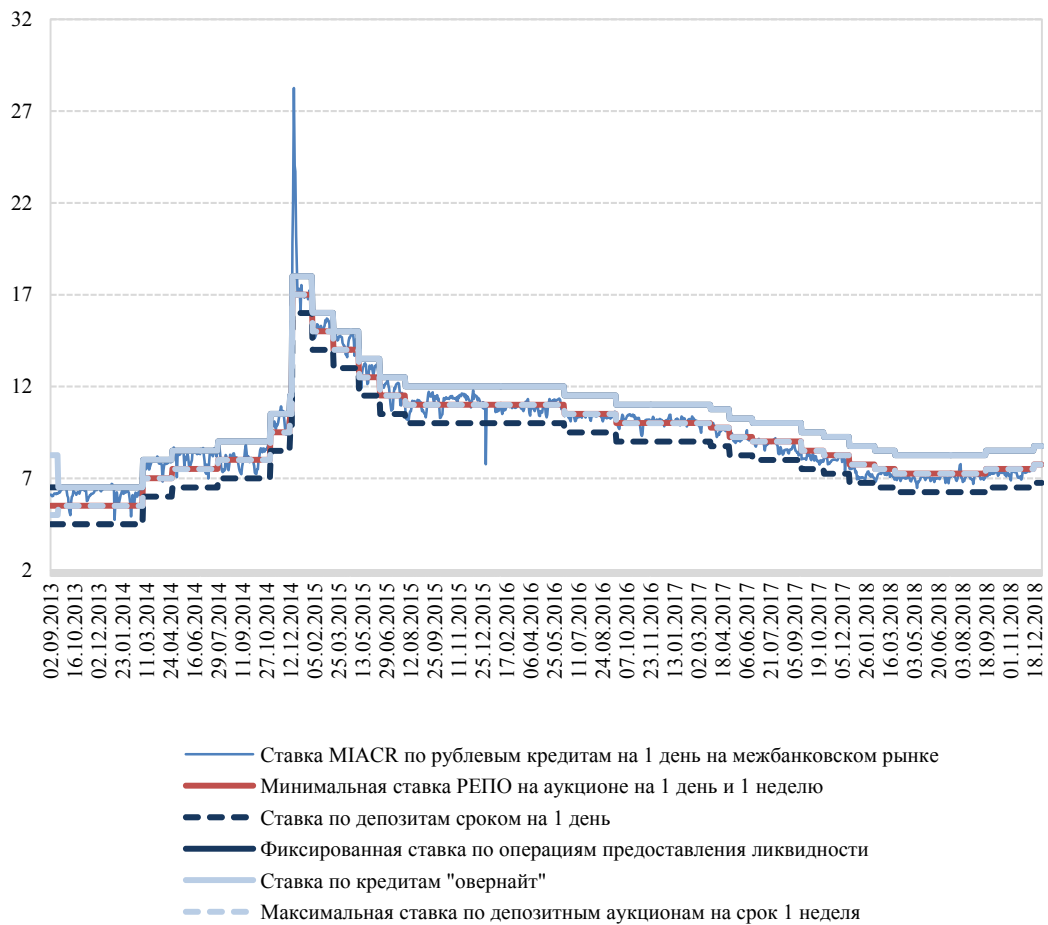


Рис. 4. Коридор процентных ставок Банка России и динамика ставок межбанковского рынка в 2013–2018 гг.

Источник: Банк России, расчеты авторов.

Таблица 3

Динамика денежной базы в широком определении в 2018 г. (млрд руб.)

	01.04.2017	01.07.2017	01.07.2017	01.01.2018	01.01.2019
Денежная база (в широком определении)	11 543,5	11 596,4	12 916,2	14 701,5	16 063,4
– наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций	8 394,9	8 752,7	8 895,1	9 539,0	10 312,5
– корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	2 143,9	1 675,3	2 225,0	1 930,7	1 898,2
– обязательные резервы	510,5	509,7	536,7	506,2	575,3
– депозиты кредитных организаций в Банке России	494,2	658,6	1 109,8	2 373,2	1 903,5
– облигации Банка России у кредитных организаций	0	0	149,7	352,4	1 373,9
Справочно: избыточные резервы	2 638,1	2 333,9	3 484,5	4 656,3	5 175,7

Источник: Банк России.

В январе – ноябре 2018 г. наиболее значимыми факторами формирования денежной базы в широком определении, как и в 2015–2017 гг., стало изменение остатков средств на счетах расширенного правительства в ЦБ РФ, а также опера-

ций Банка России по предоставлению/абсорбированию средств банковскому сектору. Так, прирост денежной базы за счет увеличения чистого кредита органам государственного управления за январь – ноябрь 2018 г. составил 0,3 трлн руб., тогда как в результате снижения нетто-объемов операций по предоставлению (абсорбированию) ликвидности денежная база снизилась на 0,2 трлн руб. По всей видимости, в условиях структурного профицита ликвидности аналогичная структура формирования денежного предложения сохранится и в 2019 г. Отметим, что операции Минфина России и ЦБ РФ в рамках бюджетного правила были нейтральны для денежно-кредитной политики (рис. 5). Изымаемые Минфином России средства для пополнения Фонда национального благосостояния возвращаются обратно в экономику в результате покупок валюты Банком России.

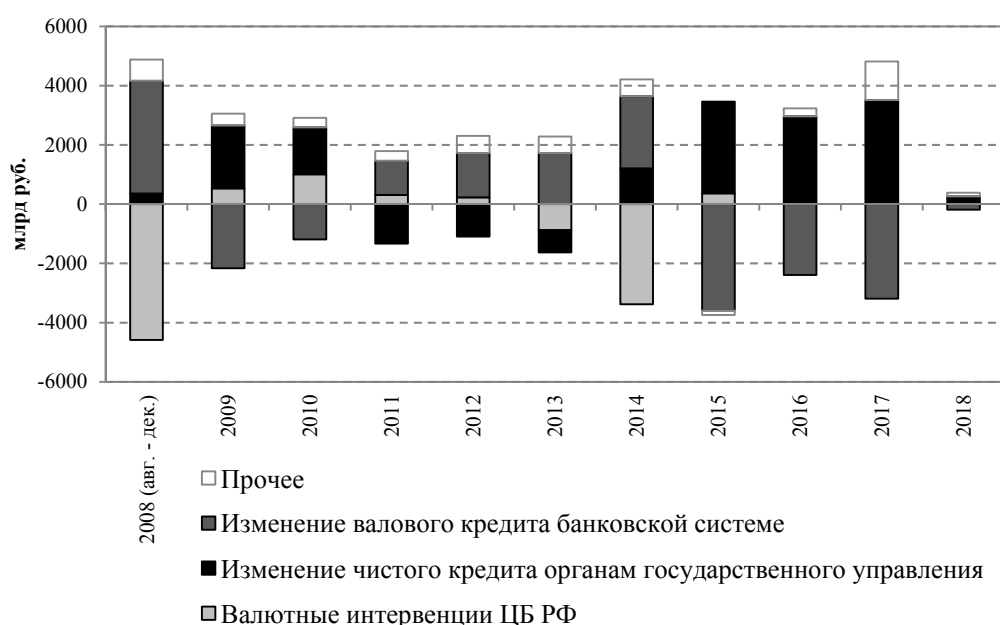


Рис. 5. Факторы формирования денежной базы

Источник: ЦБ РФ.

Динамика валютных резервов в 2018 г. практически полностью определялась объемом операций Банка России по покупке иностранной валюты для Минфина России в рамках бюджетного правила. Напомним, что с начала 2018 г. в соответствии с новым бюджетным правилом дополнительные доходы бюджета, формируемые в случае превышения фактической цены на нефть 40,8 долл. за баррель, конвертируются в иностранную валюту и поступают в суверенный фонд. Как отмечалось выше, подобные операции проводились до второй половины августа 2018 г. и были временно приостановлены в связи с нестабильной ситуацией на финансовых рынках. За январь – август 2018 г. объем операций ЦБ РФ по покупке иностранной валюты на внутреннем валютном рынке составил около 2,1 трлн руб. В результате по итогам 2018 г. величина международных резервных активов

Банка России увеличилась на 35,8 млрд долл. (8,3%) и на 1 января 2019 г. составила 468,5 млрд долл. (рис. 6). Отметим, что запасы монетарного золота за 2018 г. увеличились на 10,3 млрд долл. (13,4%) по сравнению с началом года, несмотря на отрицательную переоценку данного актива в январе – августе 2018 г. в размере -10,1 млрд долл., в условиях снижения цен на золото на мировых рынках. На 1 января 2019 г. доля валютных резервов в общей сумме резервных активов составила 81,5% (82,3% в 2017 г.), а удельный вес золота – 18,5% (17,7% в 2017 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 (16 месяцев в 2017 г.), так и выплаты по внешнему долгу, которые предстоит осуществить в 2019 г. Следует отметить, что в 2018 г. наблюдалось значительное изменение структуры валютных резервов: доля активов в юанях выросла с 0,1% в середине 2017 г. до 14,7% в середине 2018 г., тогда как доля активов в долларах уменьшилась с 46,3% в середине 2017 г. до 21,9% в середине 2018 г. Данное изменение структуры было связано, по всей видимости, с необходимостью минимизации возможных геополитических рисков. При этом денежным властям пришлось пожертвовать доходностью вложений, выраженной в долларах, так как из-за проблем в китайской экономике в 2018 г. юань к доллару дешевел.

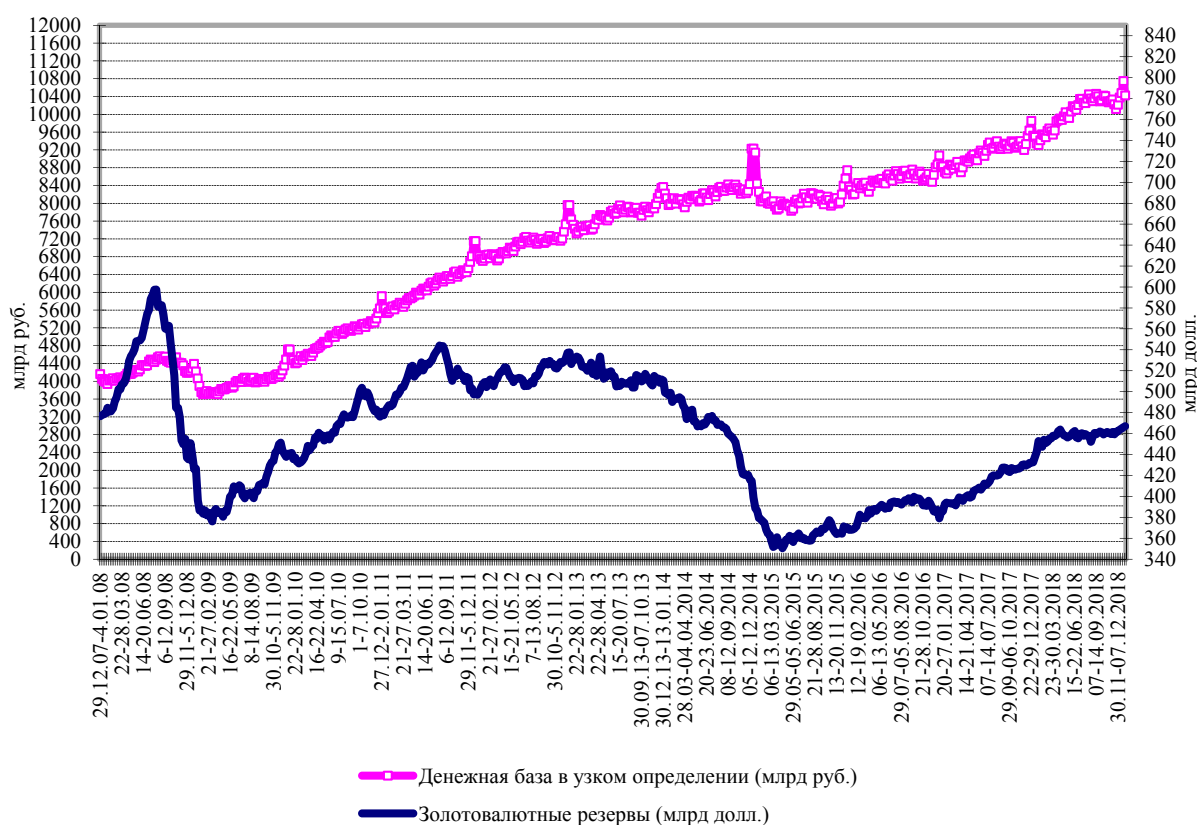


Рис. 6. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных (международных) резервов РФ в 2008–2018 гг.

Источник: Банк России.

Среднемесячный рост денежной массы М2 (по отношению к аналогичному периоду прошлого года) в 2018 г. составлял 11,0% (10,2% в 2017 г.) а денежной базы – 29,0% (11,9% в 2017 г.). В результате денежный мультипликатор (отношение агрегата М2 к денежной базе) составил 2,8 (3,3 в 2016–2017 гг.). Столь резкое сокращение денежного мультипликатора связано с опережающими темпами роста денежной базы из-за четырехкратного роста объема облигаций Банка России у кредитных организаций, а также из-за увеличения величины депозитов банков в ЦБ РФ (среднемесячный рост депозитов банков в Банке России в 2018 г. составлял 2,5 раза) в целях абсорбирования профицита ликвидности банковского сектора и поддержания рыночных процентных ставок внутри процентного коридора. Такое значение денежного мультипликатора является средним для развивающихся экономик (Украина, Белоруссия, Казахстан), в то время как в развитых странах он, как правило, находится в пределах 5–8. Отметим, что в странах Восточной Европы в течение последних 20 лет по мере развития банковской системы наблюдался рост денежного мультипликатора. Например, в Польше за период 1993–2018 г. денежный мультипликатор вырос с 3,1 до 5,8, тогда как в России за аналогичный период он увеличился с 1,4 до 2,75, достигнув максимальных значений в 2015–2016 гг.

По предварительным оценкам, уровень монетизации российской экономики (отношение М2 к ВВП) за период 1999–2018 гг. увеличился в 3 раза до 60,1% в 2018 г., практически достигнув уровня стран Центральной и Восточной Европы, традиционно характеризующихся более высокой степенью монетизации. Например, в Польше отношение М2 к ВВП в 2017 г. составило 66,8% (40,2% в 1999 г.). Для сравнения: в Белоруссии отношение М2 к ВВП за аналогичный период выросло в 2,3 раза до 37,9%, в Казахстане – в 2,9 раза до 37,4% в 2017 г., на Украине – в 2,2 раза до 40,5%. В развитых странах монетизация ВВП в связи с более высоким уровнем развития финансовой системы еще выше: например, в Великобритании данный показатель в 2017 г. достиг 148,5%, в Швейцарии – 190%.

2.1.3. Инфляционные процессы

Достигнув исторически низкого уровня в январе 2018 г. (2,2%), в течение 2018 г. инфляция постепенно ускорялась (*табл. 4*). Если в первой половине года инфляция находилась в интервале 2,2–2,5%, то во втором полугодии в результате подорожания отдельных групп продовольственных товаров из-за плохого урожая, ослабления рубля, ожидаемого увеличения ставки НДС инфляция выросла. По итогам ноября 2018 г. инфляция в годовом выражении (за предыдущие 12 месяцев) достигла 3,8% (2,5% по итогам 2017 г.) (*рис. 7*).

Таблица 4

Годовой темп прироста цен на отдельные виды потребительских товаров и услуг в 2016–2018 гг., % к декабрю предыдущего года

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2016–2018 гг.
ИПЦ	5,4	2,5	4,3	12,7
Продовольственные товары	4,6	1,1	4,7	10,7
Масло сливочное	20,5	9,6	3,6	36,8
Рыба и морепродукты	8,6	3,8	3,7	16,9
Масло подсолнечное	3,4	-8,6	1,8	-3,8
Молоко и молочная продукция	9,5	5,2	2,9	18,5
Макаронные изделия	4,5	-0,7	1,4	5,2
Хлеб и хлебобулочные изделия	5,9	2,7	5,2	14,4
Алкогольные напитки	6,4	2,9	1,3	10,9
Фруктовоовощная продукция	-6,8	1,2	4,9	-1,1
Крупа и бобовые	6,4	-1,3	1,2	-6,3
Мясо и птица	1,6	-2,3	9,7	8,9
Яйца	-0,7	-14,2	25,9	7,3
Непродовольственные товары	6,5	2,8	4,1	14,0
Бензин автомобильный	3,8	7,3	9,4	21,8
Табачные изделия	17,8	8,6	10,1	40,9
Ткани	7,6	3,7	1,7	13,5
Моющие и чистящие средства	6,3	0,6	3,1	10,3
Обувь	9,2	4	1,9	15,7
Трикотажные изделия	7,5	3,3	2,5	13,8
Одежда и белье	7,3	3	2,3	13,1
Медикаменты	4,9	-3,4	4,6	6,0
Услуги	4,9	4,4	3,9	13,8
Услуги дошкольного воспитания	9,3	5,2	3,8	19,4
Услуги пассажирского транспорта	6,6	6,8	4,3	18,7
Медицинские услуги	7,8	5	4,3	18,1
Услуги образования	4,9	7,5	8,4	22,2
Жилищно-коммунальные услуги	5,4	4,6	3,7	14,3
Услуги связи	3,7	4,7	2,4	11,2

Источник: Росстат.

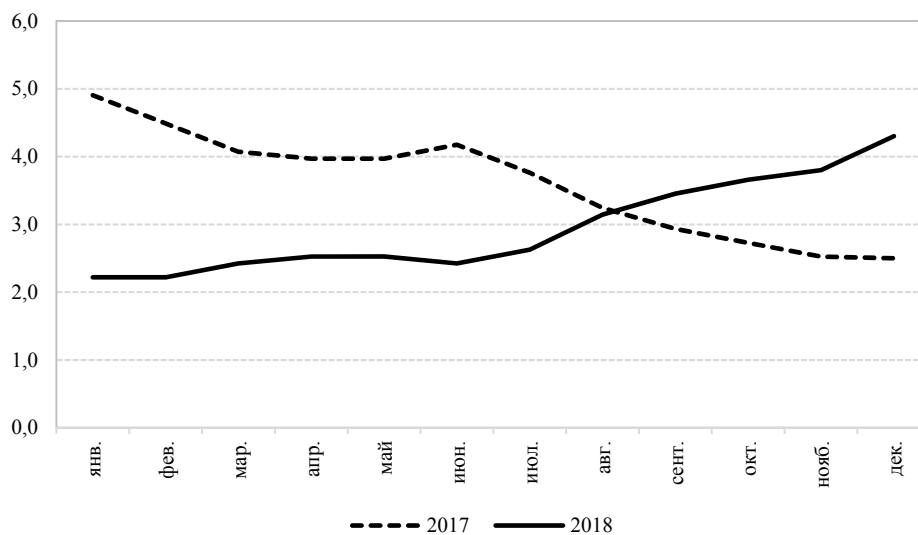


Рис. 7. Темп прироста ИПЦ в 2017–2018 гг., % за предыдущие 12 месяцев

Источник: Росстат; расчеты авторов.

За январь – декабрь 2018 г. темп прироста цен на продовольственные товары составил 4,7% по сравнению с 1,1% за 2017 г. (рис. 8). Отметим, что в июле – сентябре 2018 г. в секторе продовольственных товаров наблюдалась дефляция (-1% в июле, -1,8% в августе, -0,7% в сентябре). Это было обусловлено снижением цен на плодоовощную продукцию в связи с хорошим урожаем (-5,1% в июле, -6,4% в августе, -6,8% в сентябре). Ускорение инфляции в продовольственном секторе в сентябре – декабре 2018 г. связано с подорожанием куриных яиц на 40,3% и сахара – на 13,8%, а также с постепенным ростом цен на мясо и птицу в течение 2018 г. (9,7% за январь – декабрь 2018 г.).

Цены на непродовольственные товары в 2018 г. выросли на 4,3% (2,5% в 2017 г.). За период январь – декабрь 2018 г. в большей степени подорожал автомобильный бензин (9,4%), табачные изделия (10,1%), строительные материалы (4,9%), электротовары и другие бытовые приборы (3,7%). Отметим, что всплеск цен на бензин в апреле – июне 2018 г. был обусловлен высокими ценами на нефть и резким обесценением рубля в апреле в условиях ужесточения санкций. В целом подорожание отдельных групп непродовольственных товаров в 2018 г. связано преимущественно с действием эффекта переноса ослабления рубля в цены. Следует отметить, что, по оценкам Банка России, эффект переноса валютного курса в цены в 2018 г. несколько снизился и составляет около 0,1. Это означает, что в результате снижения номинального эффективного курса рубля за период январь – декабрь 2018 г. на 8,2% годовая инфляция увеличится на 0,82 п.п. на горизонте 3–6 месяцев.

Платные услуги населению за 2018 г. подорожали на 3,9% (4,4% в 2017 г.). В целом в результате ослабления рубля за период январь – декабрь 2018 г. лидерами подорожания стали услуги зарубежного туризма (9,8%).

Базовая инфляция (т.е. без учета изменения цен, связанных с сезонными и административными факторами) по итогам года достигла 3,7% (2,1% в 2017 г.). Отметим, что показатель базовой инфляции непрерывно увеличивается с марта 2018 г., что свидетельствует об устойчивом характере ускорения инфляции.

Инфляционные ожидания населения в 2018 г. примерно следовали траектории фактической инфляции. Их медианное значение на год вперед, по опросу «ИНФОМ», публикуемому Банком России, достигнув минимальных значений в апреле (7,8%), увеличилось до 10,2% в декабре 2018 г. (рис. 9). Высокими остаются не только инфляционные ожидания, но и оценка респондентами текущего уровня инфляции, которая достигла 10,2%. Наметившийся в 2018 г. перелом в тенденции инфляционных ожиданий и высокие риски их дальнейшего повышения в условиях планируемого в начале 2019 г. роста НДС и акцизов на бензин стали важными факторами принятия Банком России решения о повышении ключевой ставки.

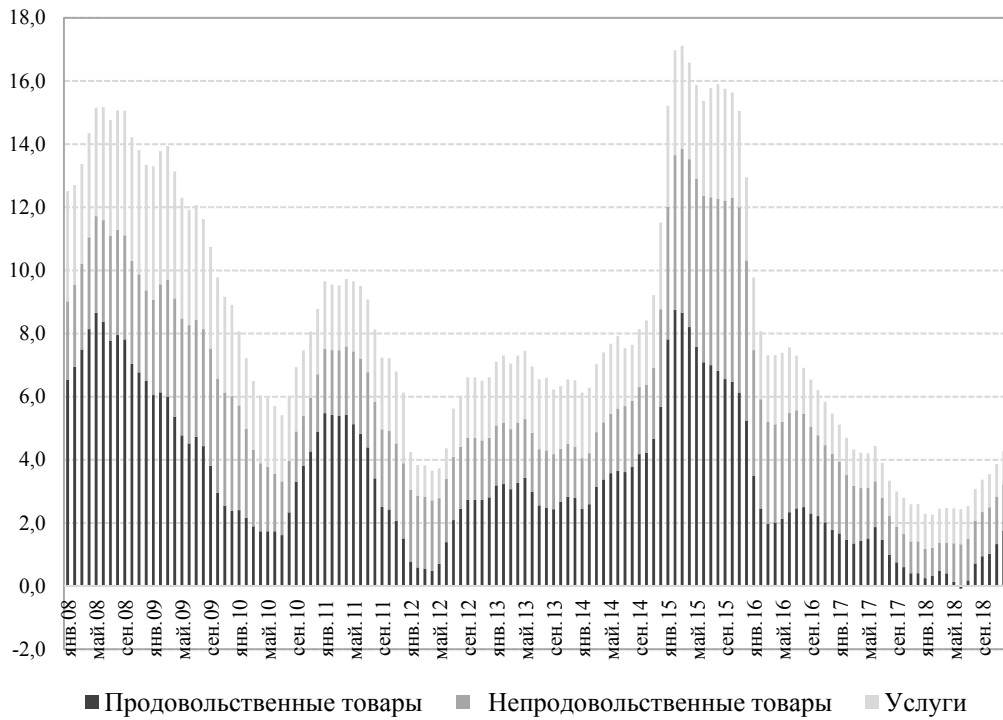


Рис. 8. Структура инфляции в 2008–2018 гг., месяц к соответствующему месяцу предыдущего года, %

Источник: Росстат; расчеты авторов.

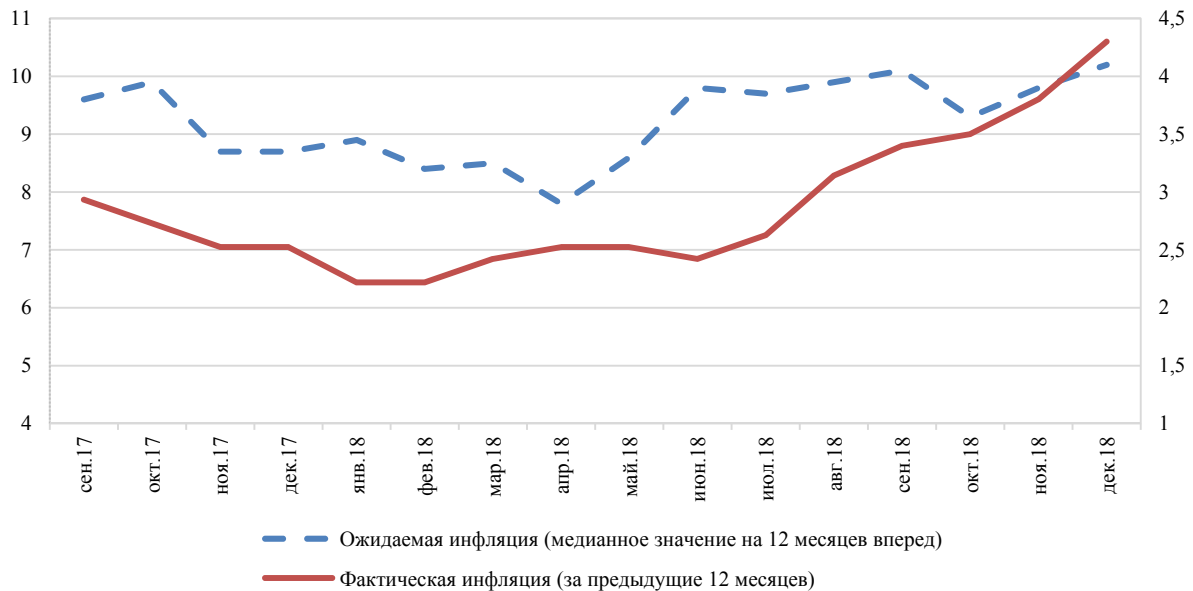


Рис. 9. Инфляция и инфляционные ожидания

Источник: Росстат; Банк России.

Значимым источником инфляционных рисков остается динамика курса рубля. Так, в условиях усиления санкционной риторики в апреле и августе истекшего года, а также ускорения оттока капитала с развивающихся рынков вследствие ужесточения денежно-кредитной политики в США ослабление рубля остается одним из ключевых факторов ускорения инфляции.

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

Таблица 5

**Динамика индексов потребительских цен в разных странах
в 2016–2018 гг., % в год**

	2016 г	2017 г.	2018 г.	2016–2018 гг.
Азербайджан	15,7	12,9	2,3	33,6
Армения	-1,1	2,6	1,8	3,3
Белоруссия	10,6	4,6	5,6	22,2
Казахстан	8,5	7,3	5,3	22,6
Киргизия	-0,5	3,7	0,5	3,7
Молдавия	2,4	7,3	0,9	10,9
Россия	5,4	2,5	4,3	12,7
Таджикистан	6,1	6,7	5,4	19,3
Украина	12,4	13,7	9,8	40,3
Германия	0,5	1,7	1,7	3,9
Франция	0,2	1,2	1,6	3,0
США	1,3	2,1	1,9	5,4
Нидерланды	0,3	1,3	2,0	3,6

Источник: Межгосударственный статистический комитет СНГ; база данных ОЭСР.

По итогам 2018 г. Россия занимает среднее положение среди стран СНГ по темпам роста потребительских цен. Лидерами по темпам инфляции оказались Украина (9,8%) и Белоруссия (5,6%) (табл. 5). Отметим, что 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 (США – 2,6%, Нидерланды – 2,3%).

Таким образом, за 2015–2017 гг. Банку России удалось обеспечить радикальное снижение инфляции и последовательно смягчать денежно-кредитную политику, однако в 2018 г. вновь возникли существенные риски, заставившие ЦБ РФ дважды повысить ключевую ставку суммарно на 0,5 п.п. По расчетам ЦБ РФ, по итогам 2019 г. инфляция может достичь 5–5,5% и вернется к целевому ориентиру лишь в 2020 г. В связи с этим Банк России сможет возобновить снижение ключевой ставки не ранее второй половины 2019 г.

2.1.4. Платежный баланс и обменный курс рубля

Данные платежного баланса за 2018 г. свидетельствуют об увеличении профицита счета текущих операций до рекордного уровня за всю историю наблюдений, начиная с 1992 г. Одновременно наблюдался значительный чистый вывоз капитала частным сектором в связи с сокращением иностранных обязательств и ростом иностранных активов банков и предприятий.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса за 2018 г., сальдо счета текущих операций составило 114,9 млрд долл., что в 2,5 раза (по абсолютному значению – на 81,6 млрд долл.) больше аналогичного показателя за 2017 г.¹ Сальдо счета текущих операций достигло своего рекорда в абсолютном выражении за всю историю России (начиная с 1992 г.), хотя в долях ВВП в 2001–2006 гг. достигались более высокие значения.

Торговый товарный баланс составил 194,4 млрд долл., превысив на 68% (по абсолютному значению – на 79 млрд долл.) значение 2017 г. (115,4 млрд долл.) (рис. 10). Определяющую роль в этом росте сыграло увеличение стоимостных объемов экспорта на 25% (в абсолютных значениях – на 90 млрд долл.) с 353,5 млрд долл. в 2017 г. до 443,4 млрд долл. в 2018 г. Рост стоимостных объемов экспорта обусловлен в основном стабильностью физических объемов поставок и повышением среднегодовой цены на нефть, нефтепродукты и природный газ, а также на другие базовые товары российского экспорта (см. табл. 6, рис. 11)

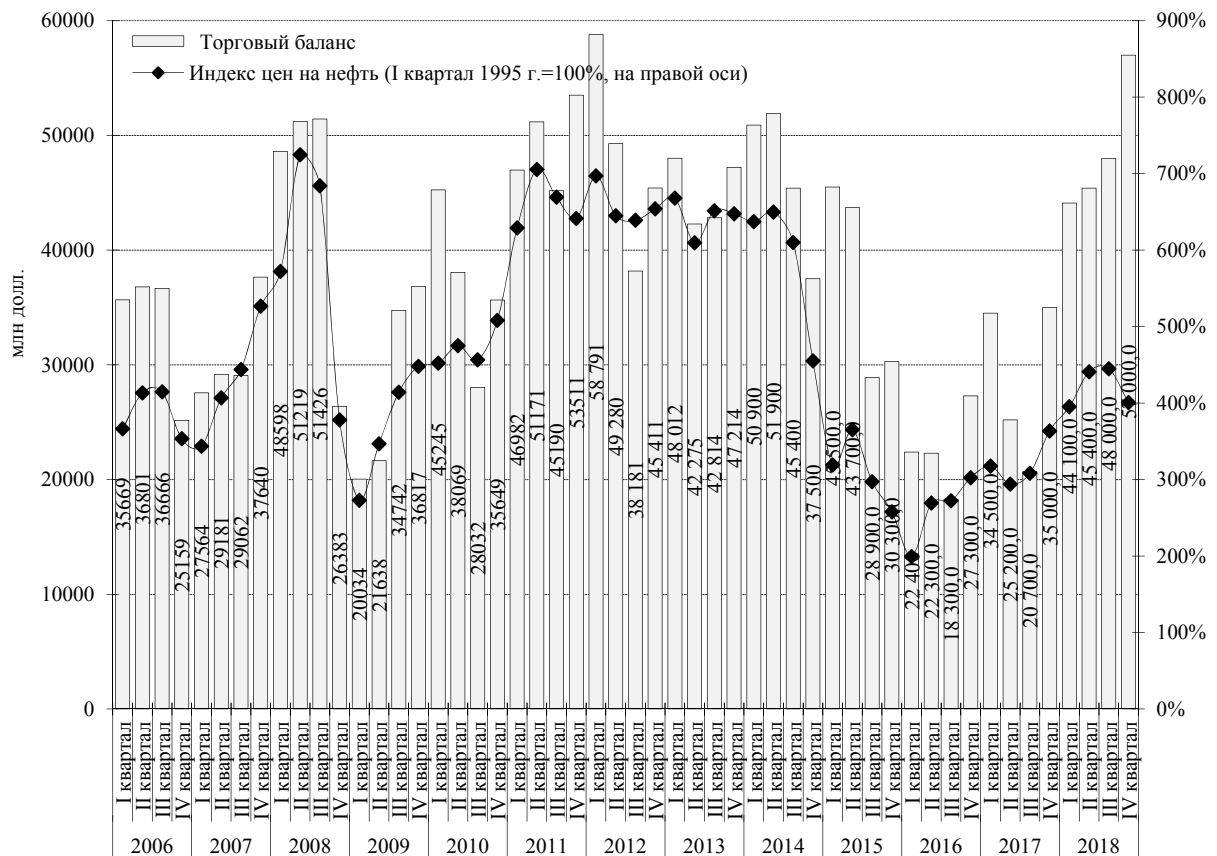


Рис. 10. Торговый баланс и динамика цен на нефть

Источник: Банк России; МВФ.

¹ См. Божечкова А., Кнобель А., Трунин П. Платежный баланс РФ в 2017 г. // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 2. С. 8–11.

Таблица 6

**Изменение цен на базовые товары российского экспорта
в 2018 г. по сравнению с 2017 г.**

Товарная группа	Доля товарной группы в экспорте, %	Средняя цена экспортных поставок в январе – ноябре 2018 г. (долл. за 1 т)	Средняя цена экспортных поставок в январе – ноябре 2017 г. (долл. за 1 т)	Прирост цены, %
Нефть сырая	29	501	365	37
Нефтепродукты	18	521	388	34
Газ природный*	11	221	180	23
Черные металлы	5,2	506	440	15
Уголь каменный	3,8	85	75	14
Пшеница и меслин	1,9	190	176	8
Удобрения минеральные	1,7	237	209	14
Газ природный сжиженный**	1,2	142	131	9
Алюминий	1,2	1 757	1 646	7
Лесоматериалы обработанные	1,0	234	217	8
Медь	0,9	6 355	6 133	4
Рыба свежая и мороженая	0,7	1 822	1 587	15
Никель	0,4	13 058	10 044	30

* Цена указана за 1 млрд куб. м.

** Цена указана за 1 тыс. куб. м.

Источник: ФТС России; расчеты авторов.

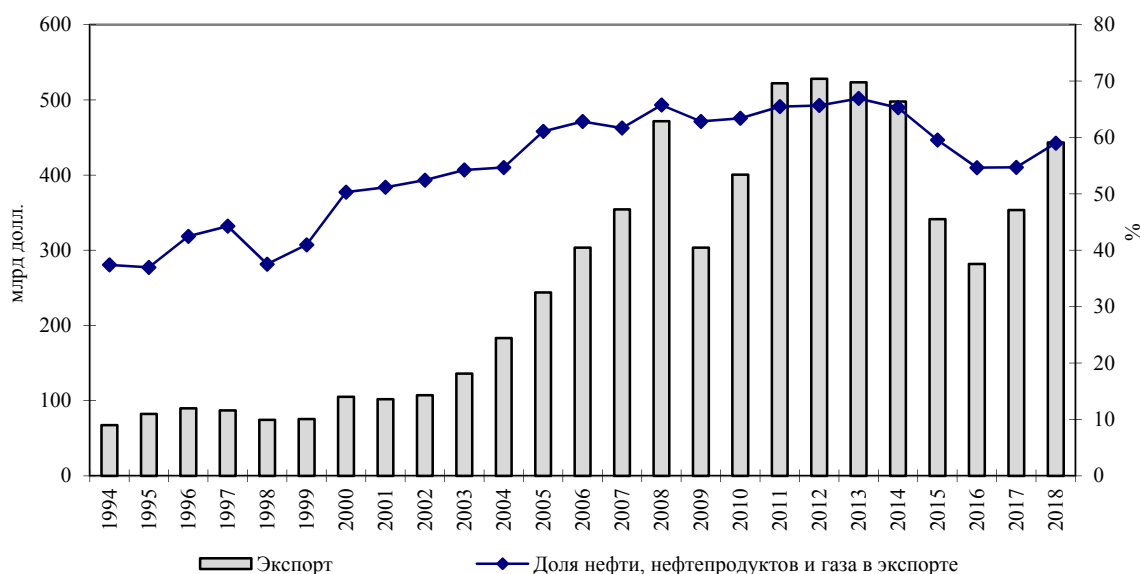


Рис. 11. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1994–2018 гг.

Источник: Банк России.

Росту торгового товарного баланса при растущем экспорте способствовала также стагнация импортных поставок, которые выросли за 2018 г. на 4,6% (в абсолютных значениях – на 11 млрд долл.) с 238 млрд долл. в 2017 г. до 249 млрд долл. в 2018 г. При этом во 2-м полугодии наблюдалось снижение стоимостных объемов импорта на 2,3% (или на 3 млрд долл. по сравнению с 1-м полугодием).

Это объясняется прежде всего ослаблением рубля: согласно данным Банка России, индекс реального эффективного курса рубля к иностранным валютам в 2018 г. снизился по отношению к 2017 г. на 7,7% – значимое ослабление, означающее относительное удорожание импортных поставок¹.

Баланс торговли услугами в 2018 г. составил -30,2 млрд долл., что по абсолютному значению оказалось на 2,9% меньше аналогичного показателя 2017 г. (-31,1 млрд долл.). И экспорт (главным образом за счет туризма в Россию и транспортных услуг), и импорт (главным образом за счет поездок, транспортных и прочих деловых услуг) услуг выросли в 2018 г. по сравнению с 2017 г., однако экспорт вырос больше как в относительном, так и в абсолютном выражении, прежде всего вследствие проведения в России чемпионата мира по футболу. Экспорт увеличился за год на 13% с 57,7 млрд до 65 млрд долл., а импорт – на 7,5% с 88,8 млрд до 95,5 млрд долл.

Баланс инвестиционных доходов, равно как и *баланс оплаты труда*, за 2018 г. изменился незначительно. Первый вырос в 2018 г. на 0,9 млрд долл. (с -39,8 млрд до -38,9 млрд долл.), а второй – на 0,5 млрд долл. (с -2,3 млрд до -1,8 млрд долл.).

Таким образом, основным фактором, определяющим величину сальдо счета текущих операций в российской экономике, по-прежнему остается баланс торговли услугами и торговый товарный баланс, сальдо которого, в свою очередь, в значительной степени зависит, *во-первых*, от динамики цен на углеводороды и другие базовые товары российского экспорта, *во-вторых*, от номинального курса рубля.

Увеличение профицита счета текущих операций сопровождалось ростом дефицита финансового счета, который в 2018 г. составил 76,8 млрд долл., в 6 раз превысив значение 2017 г. (12,6 млрд долл. в 2017 г.). Чистый вывоз капитала банками и предприятиями за 2018 г. достиг 67,5 млрд долл., тогда как в 2017 г. данная величина составила 25,2 млрд долл. (рис. 12). Если в 2017 г. вывоз капитала частного сектора был практически полностью связан с операциями банков, то в 2018 г. вклад банков и предприятий оказался сопоставимым: 30,9 млрд долл. (23,3 млрд долл. в 2017 г.) и 36,6 млрд долл. (1,9 млрд долл. в 2017 г.) соответственно.

Сформировавшийся отток капитала банковского сектора был обусловлен, с одной стороны, ростом иностранных активов банков на 7,0 млрд долл. (снижение иностранных активов в размере 4,4 млрд долл. в 2017 г.), а с другой – снижением иностранных обязательств на 23,9 млрд долл. (снижение иностранных обязательств на 27,7 млрд долл. в 2017 г.).

Чистый отток капитала предприятий преимущественно был обусловлен ростом иностранных активов на 30,3 млрд долл. (18,2 млрд долл. в 2017 г.). Предприятия в основном наращивали иностранные активы в виде прямых иностранных инвестиций (на 25,8 млрд долл. по сравнению с 35,9 млрд долл. за 2017 г.) и прочих активов (на 13,0 млрд долл. по сравнению с -11,7 млрд долл. в 2017 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.

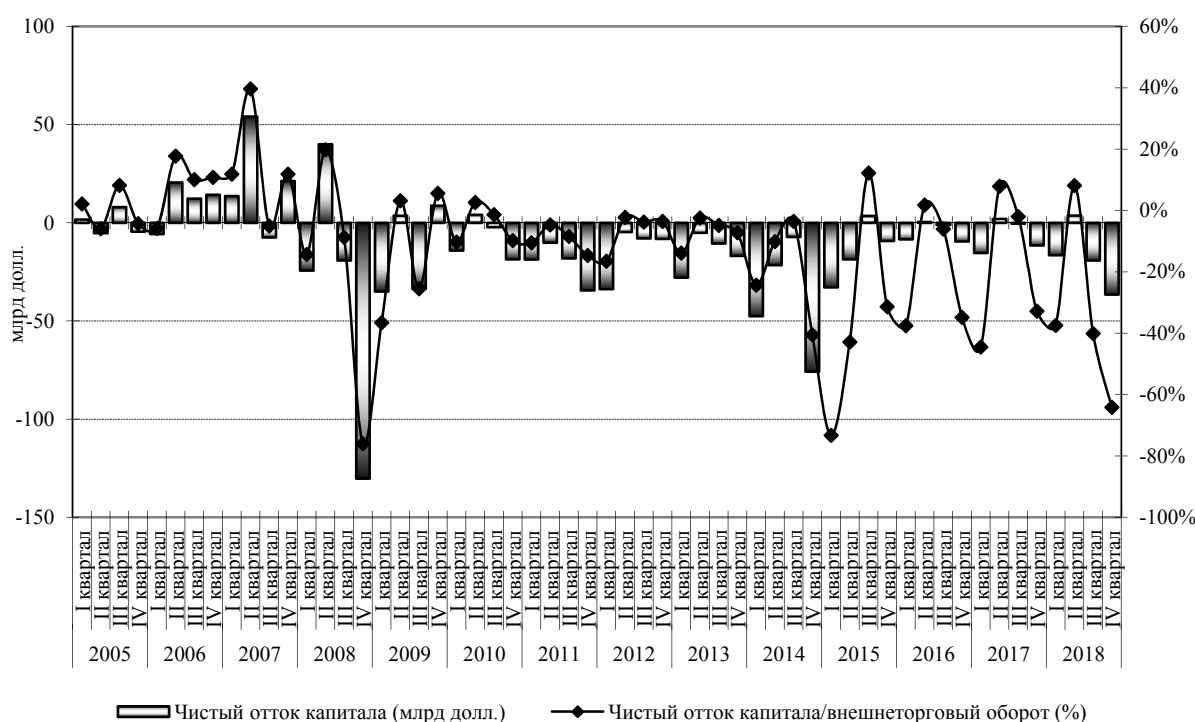


Рис. 12. Чистый отток капитала частного сектора в 2005–2018 гг.

Источник: Банк России; расчеты авторов.

В 2018 г. предприятия перешли к сокращению иностранных обязательств (снижение на 7,1 млрд долл.), тогда как в 2017 г. наблюдалось их наращивание (рост на 14,2 млрд долл. в 2017 г.). Так, уменьшение ссуд и займов составило 9,6 млрд долл. (снижение на 8,5 млрд долл. в 2017 г.), сокращение портфельных инвестиций – 0,5 млрд долл. (снижение на 4,5 млрд долл. в 2017 г.). Привлеченные прямые иностранные инвестиции составили всего 1,9 млрд долл. по сравнению с 27,1 млрд долл. в 2017 г., увеличение прочих обязательств достигло 1,1 млрд долл. (0,1 млрд долл. в 2017 г.).

Состояние рынка облигаций федерального займа (ОФЗ) в 2018 г. во многом определялось негативными ожиданиями инвесторов в отношении ужесточения санкций против российского государственного долга. За 2018 г. вложения нерезидентов в обязательства федеральных органов управления сократились на 5,7 млрд долл. (тогда как за 2017 г. они выросли на 13,6 млрд долл.). В результате доля нерезидентов на рынке ОФЗ, достигнув максимальных значений в апреле 2018 г. (34,5%), снизилась до 24,7% к началу декабря 2018 г.

Внешний долг РФ за 2018 г. снизился на 64,4 млрд долл. и на 1 января 2019 г. составил 453,7 млрд долл. Сокращение внешнего долга органов государственного управления составило 20,7% до 44,1 млрд долл., что, как отмечалось выше, стало

результатом оттока иностранцев с российского рынка ОФЗ. В результате уменьшения иностранных обязательств частного сектора внешняя задолженность банков и предприятий снизилась на 11,3% до 397,6 млрд долл.

По итогам 2018 г. наша оценка бегства капитала (рис. 13), составившая в 2017 г. 6,1 млрд долл., снизилась до 3,3 млрд долл.¹, что отражает успехи российских властей по борьбе с каналами нелегального вывоза средств из страны.

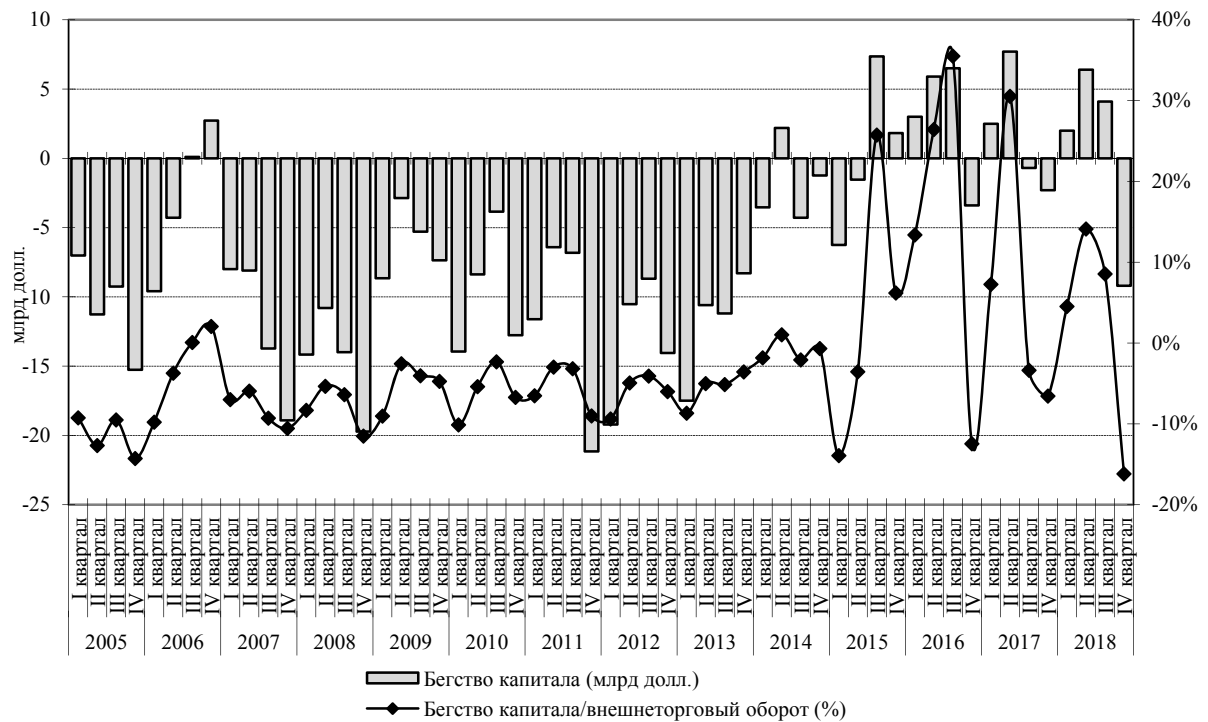


Рис. 13. Динамика бегства капитала в 2005–2018 гг.

Источник: Банк России; расчеты авторов.

Значительный отток капитала из России в 2018 г., происходивший несмотря на высокие цены на энергоносители, привел к значительному ослаблению рубля по итогам года. Пик обесценения рубля пришелся на апрель (на 8,3% до 62 руб. за доллар по сравнению с концом марта) и август (на 8,4% до 68,1 руб. за доллар по отношению к концу июля). Основной причиной этого стал отток капитала в связи с ужесточением санкций против России. Кроме того, падение рубля в 2018 г. было обусловлено ухудшением ситуации на всех развивающихся рынках в результате ужесточения монетарной политики США, торговых войн, ростом рисков инвестирования в развивающиеся рынки в связи с финансовой нестабильностью в Аргентине и Турции.

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

В результате в среднем за 2018 г. в номинальном выражении российский рубль по отношению к доллару обесценился на 6,7%, по отношению к евро – на 11,0%, номинальный эффективный курс рубля к иностранным валютам снизился на 7,6%. К концу 2018 г. стоимость рубля по отношению к валютам стран – торговых партнеров США в реальном выражении находилась на уровне сентября 2016 г. (рис. 14).

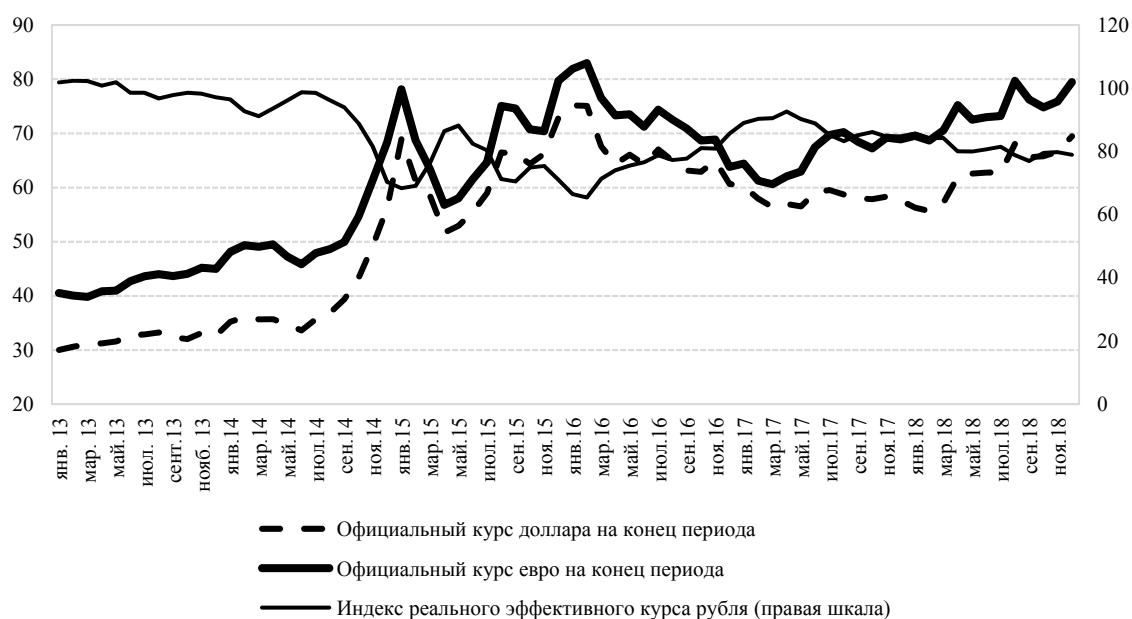


Рис. 14. Динамика обменного курса рубля

Источник: Банк России; расчеты авторов.

К числу важных факторов, определявших динамику курса рубля в 2018 г., следует отнести проводимые Банком России операции по приобретению иностранной валюты в рамках бюджетного правила. На приобретение иностранной валюты в 2018 г. было направлено 3705,8 млрд руб. (3,6% ВВП), что вплоть до сентября 2018 г. служило основным фактором прироста валютных резервов Банка России. В августе 2018 г. Банком России было принято решение о приостановке проведения операций по приобретению иностранной валюты до конца сентября, а затем до конца 2018 г. Решение о возобновлении операций по приобретению иностранной валюты Банком России с 15 января 2019 г. было озвучено только в середине декабря. До этого момента эти операции в запланированных объемах осуществляло Федеральное казначейство напрямую у Банка России без выхода последнего на внутренний валютный рынок.

В 2018 г. на обменный курс российской валюты, как и национальных валют большинства развивающихся стран, оказывало влияние ужесточение денежно-кредитной политики ФРС США. Повышению привлекательности активов США

способствовал также рост внешнеполитических рисков вследствие реализации США протекционистских мер в отношении ряда стран – торговых партнеров.

По всей видимости, в 2019 г. *при сохранении текущих мировых цен на нефть (~60 долл./барр.) и номинального курса рубля на уровне 65–70 руб./долл.* следует ожидать незначительного укрепления реального курса национальной валюты, стабилизации стоимостных объемов экспорта и импорта, что будет способствовать сохранению высоких значений счета текущих операций. Тем не менее высокие риски дальнейшего ужесточения санкций, особенно направленных против российского государственного долга, могут привести к оттоку капитала и резким колебаниям валютного курса в 2019 г.

2.2. Фискальная (налогово-бюджетная) политика¹

2.2.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы РФ

Базовые параметры бюджетной системы РФ

В 2018 г. доходы бюджета расширенного правительства (далее – БРП), по предварительным данным Федерального казначейства², превысили объемы предыдущего года на 1,9 п.п. ВВП, или на 5870 млрд руб. в абсолютном выражении (табл. 7). При этом около 75% прироста доходов БРП было обеспечено за счет федерального бюджета, в том числе нефтегазовых доходов на 3046 млрд руб., или на 2,2 п.п. ВВП. Ненефтегазовые поступления в консолидированный бюджет РФ в 2018 г. по сравнению с 2017 г. выросли на 2824 млрд руб. в абсолютном выражении, но сократились в долях ВВП на 0,3 п.п. Расходы бюджетной системы России сократились в 2018 г. по сравнению с январем – декабрем 2017 г. на 2,5 п.п. ВВП, увеличившись в абсолютном выражении на 1485 млрд руб.

В 2018 г. доходы бюджетной системы РФ продемонстрировали максимальный уровень за 5-летний период, чему во многом способствовала благоприятная конъюнктура цен на сырьевые ресурсы.

Расходы бюджета расширенного правительства в долях ВВП в 2018 г., напротив, достигли минимального значения за 5-летний период, что, в свою очередь, стало возможным вследствие действия бюджетного правила, значительно ограничившего расходы федерального бюджета.

В итоге консолидированный бюджет РФ в 2018 г. был исполнен с профицитом (2,9% ВВП) – впервые в рассматриваемом периоде.

¹ Авторы раздела: И. Арлашкин, РАНХиГС; Н. Барбашова, РАНХиГС; С. Белев, Институт Гайдара, РАНХиГС; А. Дерюгин, РАНХиГС; Е. Леонов, Институт Гайдара, РАНХиГС; И. Соколов, Институт Гайдара, РАНХиГС, ВАВТ; Т. Тищенко, РАНХиГС.

² Данные на 25.02.2019.

Таблица 7

**Основные параметры бюджета расширенного правительства
РФ в 2014–2018 гг.**

	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.		Измене- ния 2018 г. относи- тельно 2017 г., п.п. ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Доходы	26 766	33,8	26 922	32,3	28 181	32,8	31 047	33,7	36 917	35,6	1,9
В том числе:											
нефтегазовые до- ходы	7 434	9,4	5 863	7,0	4 844	5,6	5 972	6,5	9 018	8,7	2,2
ненефтегазовые доходы	19 332	24,4	21 059	25,3	23 337	27,2	25 075	27,2	27 899	26,9	-0,3
Расходы	27 612	34,9	29 741	35,7	31 324	36,4	32 396	35,2	33 881	32,7	-2,5
Дефицит (-) / профицит (+)	-846	-1,1	-2 819	-3,4	-3 143	-3,6	-1 349	-1,5	3 036	2,9	4,4
Справочно: ВВП, млрд руб.	79 200		83 387		86 010		92 089		103 627		

Источник: Федеральное казначейство; Росстат.

Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ

По данным за 2018 г., уровень доходов консолидированного бюджета страны вырос (табл. 8). По большинству отдельных компонент налоговой нагрузки была зафиксирована положительная динамика поступлений.

Таблица 8

**Поступления основных налогов в бюджет расширенного правительства
Российской Федерации в 2014–2018 гг.**

	В % ВВП					Изменение 2018 г. от- носительно 2017 г., в п.п. ВВП	Прирост в 2018 г. в це- нах 2017 г. относи- тельно уровня 2017 г., %
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.		
Доходы, всего	33,7	31,9	32,1	32,6	35,0*	2,4	15,8
Налог на прибыль	3,0	3,1	3,2	3,6	4,0	0,4	19,5
НДФЛ	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	0,0	7,8
Страховые взносы	6,3	6,4	6,7	6,4	6,3*	-0,1	6,1
НДС	5,0	5,1	5,4	5,6	5,8	0,2	12,3
Акцизы	1,4	1,3	1,6	1,7	1,5	-0,2	-4,7
НДПИ	3,7	3,9	3,4	4,5	5,9	1,4	42,3
Таможенные по- шлины и сборы	6,9	4,0	3,0	2,8	2,9	0,1	11,5

* Страховые взносы и доходы всего приводятся без двойного счета страховых взносов за неработающее население, значения общих поступлений отличаются от официальных на данную величину.

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Нефтегазовые доходы бюджета, резко сократившиеся в 2016 г., в 2018 г. продолжили свой рост. Объем таможенных пошлин и сборов начал повышаться (на +0,1 п.п. ВВП относительно уровня 2017 г., или +19,6% в реальном выражении), а поступления по НДС показали наибольший рост на 1,4 п.п. ВВП (на 39,8% в реальном выражении).

Страховые взносы и акцизы незначительно снизились, а поступления НДС выросли на 0,2 п.п. ВВП. Поступления по НДС с 2016 г. идут следом за ВВП.

Серьезных изменений в параметрах налоговой политики, действовавших в течение 2018 г., не происходило.

Нефтегазовые доходы. Базовая ставка НДС на нефть была сохранена в размере 919 руб. за 1 т. В итоге в условиях роста цен на нефть произошло увеличение поступлений нефтегазовых доходов (табл. 9).

Таблица 9

Объем поступлений вывозных пошлин на энергоносители и НДС в 2014–2018 гг., % ВВП

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
НДС	3,7	3,9	3,4	4,5	5,9
Вывозные пошлины на энергоносители:	5,8	3,3	2,3	2,1	2,9
на нефть сырую	3,3	1,7	1,2	1,1	1,5
на товары, выработанные из нефти	1,9	0,9	0,5	0,4	0,6
на газ природный	0,6	0,7	0,6	0,6	0,8

Источник: Росстат; ЦБ РФ; ФТС России; ФНС России.

Анализ динамики налоговой и таможенной баз (рис. 15) показывает, что в 2018 г. экспорт и добыча сырой нефти слабо или практически не изменились по сравнению с 2017 г.: экспорт составил 257,5 млн т (+0,5 млн т к 2017 г.), а добыча – 555,8 млн т (+9,1 млн т к 2017 г.).

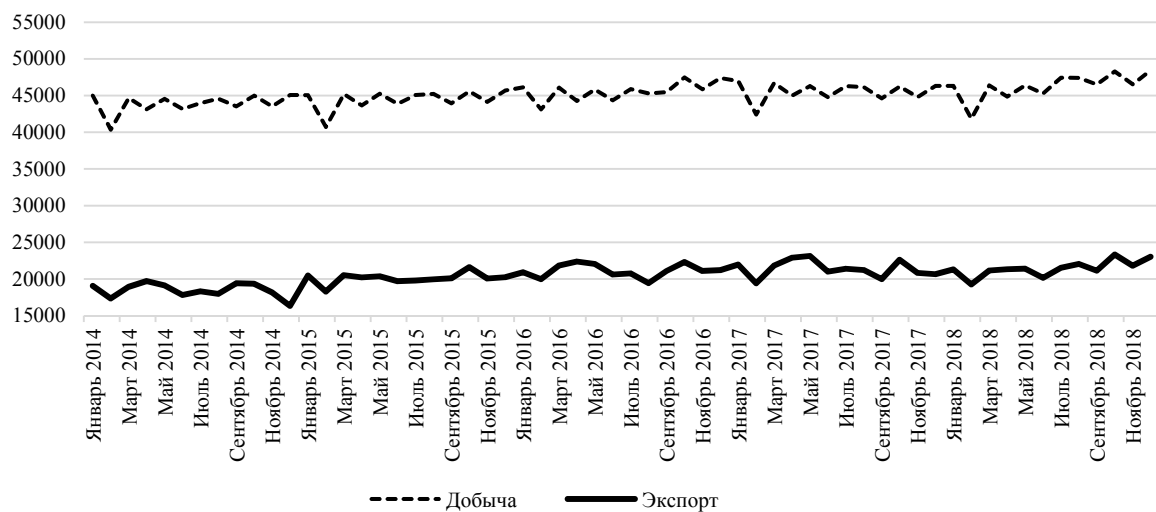


Рис. 15. Добыча и экспорт сырой нефти в 2014–2018 гг., тыс. т

Источник: Минэнерго России.

Таким образом, основной вклад в рост нефтегазовых доходов внес рост цен на нефть марки Urals. Курс доллара практически не прореагировал на изменение цены на нефть из-за следования Минфином России бюджетному правилу (рис. 16). В результате фактическая рублевая ставка по НДС в среднем составила в 2018 г. более 12 тыс. руб. за 1 т нефти, в то время как в 2017 г. в среднем она была чуть более 7800 руб. за 1 т.

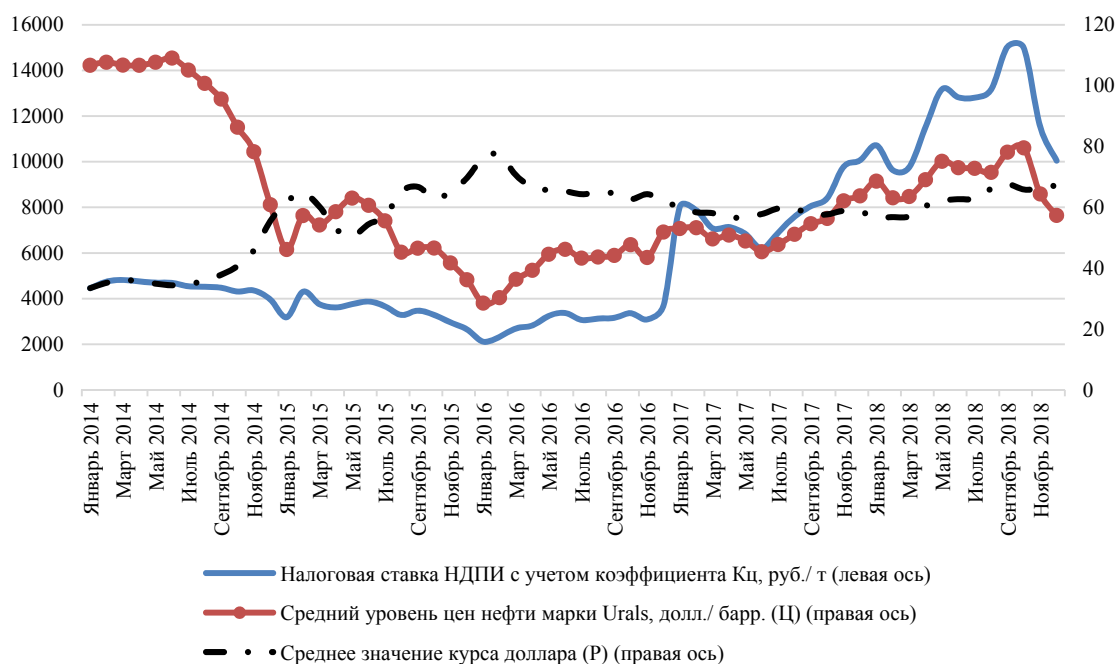


Рис. 16. Динамика фактической налоговой ставки по НДС, цен на нефть марки Urals и значения курса доллара в 2014–2018 гг.

Источник: ФНС РФ; Росстат.

Налог на прибыль. В 2018 г. заметно росли поступления по налогу на прибыль (на 0,4 п.п. ВВП). Как видно на рис. 17, значительно выросла прибыль прибыльных предприятий. Тем не менее тревожным сигналом является рост доли убыточных организаций.



Рис. 17. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ, прибыли прибыльных предприятий (% ВВП), доля убыточных предприятий (%) в 2014–2018 гг.

Источник: ФНС РФ; Росстат.

Страховые взносы и НДФЛ. В 2018 г. изменения ставок и базы страховых взносов не происходило. Фонд оплаты труда по начисленной заработной плате относительно ВВП несколько снизился, при этом поступления страховых взносов повторяют динамику фонда (*рис. 18*). В то же время поступления по НДФЛ довольно стабильно держатся на одном уровне относительно ВВП в последние годы. Это связано с тем, что снижение налоговой базы по «зарплатной» составляющей было компенсировано ростом иных доходов, подлежащих налогообложению по НДФЛ.

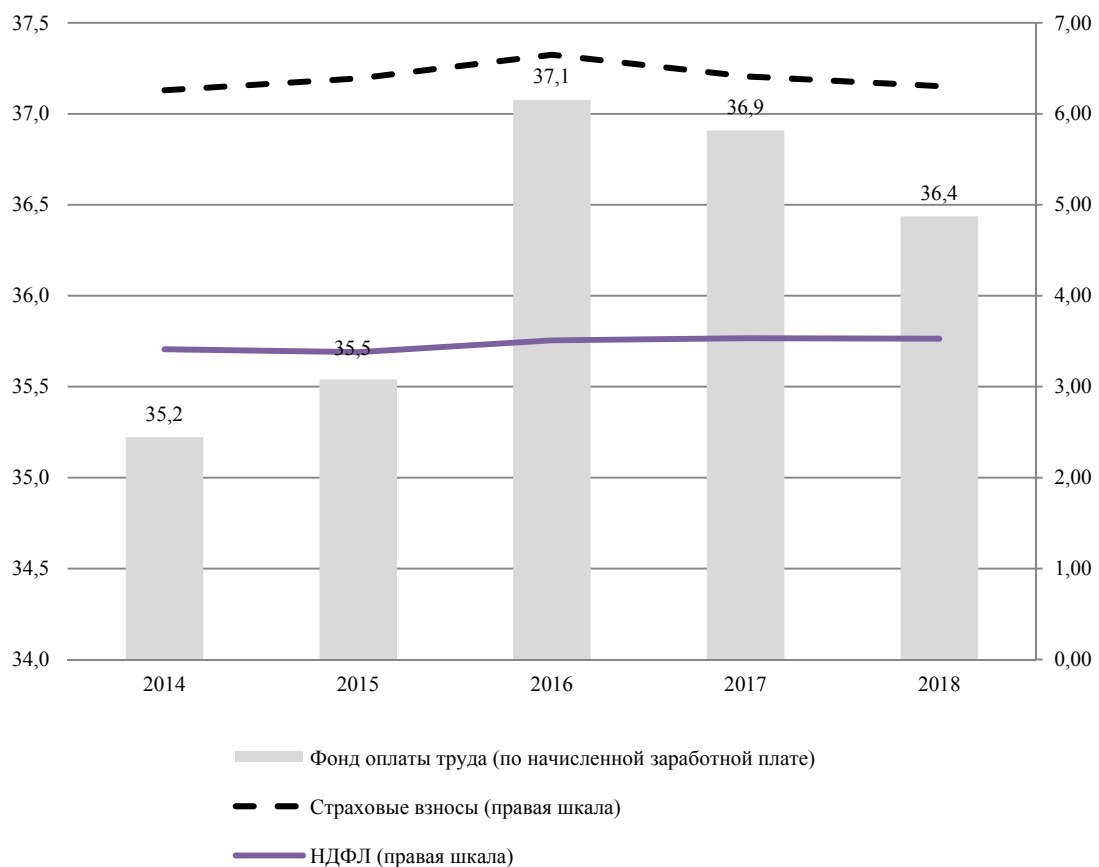


Рис. 18. Поступления страховых взносов, НДФЛ и фонд оплаты труда (по начисленной заработной плате) в 2014–2018 гг., % ВВП

Источник: Росстат; Росказна; расчеты авторов.

НДС. Общие поступления НДС в 2018 г. увеличились на 0,2 п.п., достигнув 5,8% ВВП. При этом в 2018 г., в отличие от 2017 г., существенно выросла роль НДС от импорта в приросте сумм дохода. Так, если в 2017 г. решающий вклад в прирост доходов (0,3 п.п. ВВП) был со стороны НДС на товары, реализуемые на территории России (внутренний НДС), при несущественном приросте НДС от импорта (лишь 0,02 п.п. ВВП), то в 2018 г. прирост по НДС от импорта составил уже

почти 0,2 п.п. ВВП, тогда как доходы по внутреннему НДС увеличились лишь примерно на 0,1 п.п. ВВП (табл. 10).

Таблица 10

Динамика поступлений НДС в бюджетную систему РФ, % ВВП

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Доходы от НДС, всего	5,0	5,2	5,3	5,6	5,8
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,8	3,0	3,1	3,3	3,4
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,3	2,2	2,2	2,3	2,4
Эффективная ставка НДС, %	7,5	7,8	8,0	8,6	9,7
Коэффициент собираемости (C-efficiency), %	41,5	43,5	44,6	47,5	53,7

Источник: Росстат; Росказна; расчеты авторов.

Следует отметить, что в 2018 г. существенно выросла расчетная собираемость налога, укрепив повышательный тренд, обозначившийся после 2014 г., и достигнув самого высокого за последние годы уровня. Рост поступлений обусловлен прежде всего продолжением использования АСК НДС-2 в работе налоговых органов, а также определенным снижением доли теневого сектора в российской экономике.

Акцизы. В 2018 г. несколько сократились поступления от акцизов как на алкогольную продукцию, так и на табачную: доходы от акцизов на данные виды продукции в 2018 г. составили 395 млрд и 583 млрд руб. соответственно.

В части алкогольного рынка на протяжении последних лет наблюдается сокращение объемов потребления практически по всем видам продукции в натуральном выражении. Таким образом, ввиду неизменности ставок 2018 г. по сравнению с 2017 г. поступления в бюджет от акцизов на алкогольную продукцию сократились на 0,4%.

Рынок табачной продукции в последние годы также устойчиво сокращается, при этом если ранее доходы бюджета регулярно росли вслед за повышением ставок акцизов, то по итогам 2018 г. поступления снизились почти на 8 млрд руб. (на 1,3% по сравнению с 2017 г.). Можно выделить две причины этого сокращения:

1. Увеличение абсолютного объема нелегальных продаж и, соответственно, доли нелегального оборота на падающем рынке. Так, по оценкам Euromonitor Int., доля нелегального оборота увеличилась с 2,9% в 2014 г. до 6,5% в 2018 г.
2. Изменение структуры рынка и переход части потребителей на электронные системы доставки никотина (ЭСДН), популярность и разнообразие которых все больше растут. Это отражается и в бюджетной статистике: если в 2017 г. совокупные поступления акцизов от ЭСДН составили лишь 0,57 млрд руб., то в 2018 г. – уже 5,33 млрд руб.

Таблица 11

Поступления акцизов на табачную и алкогольную продукцию, млрд руб.

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Объем рынка табачной продукции (оборот розничной торговли по данным Росстата)	553	633	701	775	н/д
Поступления от акцизов на табачную продукцию (без учета ЭСДН)	319	386	483	591	583
Объем рынка алкогольной продукции (оборот розничной торговли по данным Росстата)	1871	1904	1933	1997	н/д
Поступления от акцизов на алкоголь	340	327	354	397	395

Источник: Росстат; Росказна; ФНС России; расчеты авторов.

Расходы бюджетной системы РФ

Расходы бюджетной системы страны сократились в 2018 г. на 2,5 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2017 г. (табл. 12).

Таблица 12

**Расходы бюджета расширенного правительства
в 2014–2018 гг., % ВВП**

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Изменение в 2018 г. к 2017 г.
Расходы, всего	34,9	35,7	36,4	35,2	32,7	-2,5
Общегосударственные вопросы	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1	0,0
Национальная оборона	3,1	3,8	4,4	3,1	2,7	-0,4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,8	2,5	2,3	2,2	2,0	-0,2
Национальная экономика	5,7	4,5	4,5	4,7	4,3	-0,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	0,0
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Образование	3,8	3,6	3,6	3,5	3,5	0,0
Культура, кинематография	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
Здравоохранение	3,2	3,4	3,6	3,1	3,2	0,1
Социальная политика	11,1	12,6	12,7	13,1	11,6	-1,5
Физическая культура и спорт	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	-0,1
СМИ	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,0

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

В разрезе функциональных разделов следует отметить нисходящую динамику расходов за 2018 г. относительно 2017 г. по следующим разделам: «Социальная политика» (на 1,5 п.п. ВВП), «Национальная оборона» и «Национальная экономика» (на 0,4 п.п. ВВП каждый), «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (на 0,2 п.п. ВВП) и «Физическая культура и спорт» (на 0,1 п.п. ВВП); рост расходов на 0,1 п.п. ВВП наблюдается только по разделу «Здравоохранение». По остальным разделам ФКР объем бюджетных ассигнований в 2018 г. относительно 2017 г. в долях ВВП остался неизменным.

Доля производительных расходов в общем объеме расходной части БРП в 2018 г. составила 29,3% против 27,3% в 2017 г. В разрезе отдельных статей/направлений производительных расходов БРП в 2018 г. по сравнению с

2017 г. при общем росте расходов на 4,6% в номинальном выражении отмечаются следующие изменения:

– рост бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования (на 27,4%), на прикладные исследования в области общегосударственных вопросов (в 2,3 раза), на прикладные исследования в области национальной обороны (на 20,0%), на дорожное хозяйство (на 8,0%), на высшее образование (на 8,5%), на амбулаторную помощь (на 22,1%), на стационарную помощь (на 11,9%);

– сокращение бюджетных ассигнований на транспорт (на 3,2%).

Как известно, базовыми инструментами реализации майского Указа Президента России¹ являются национальные проекты. На конец 2018 г. разработаны 12 национальных проектов и комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Отличительной чертой национальных проектов является их межотраслевой характер. Например, национальный проект «Демография» включает 5 федеральных проектов², бюджетные ассигнования по которым распределены по различным разделам функциональной классификации, включенным в следующие государственные программы (ГП): «Социальная поддержка граждан», «Развитие физической культуры и спорта», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Содействие занятости населения», «Развитие образования», «Развитие здравоохранения», «Экономическое развитие и инновационная экономика». Участие субъектов РФ в реализации национальных проектов обеспечивается за счет региональных проектов, согласованных на федеральном уровне. Планируемый объем расходов на реализацию национальных проектов в 2019–2024 гг. составит 25,7 трлн руб., в том числе по источникам финансирования: федеральный бюджет – 13,1 трлн руб., бюджеты субъектов РФ – 4,9 трлн, внебюджетные источники – 7,5 трлн, государственные внебюджетные фонды – 0,1 трлн руб.³ Достижения целей/задач национальных приоритетов будет зависеть в первую очередь от эффективности межведомственной координации и от возможности привлечения средств из внебюджетных источников финансирования.

Дефицит бюджетной системы РФ

По итогам 2018 г. бюджет расширенного правительства исполнен с профицитом в 3036 млрд руб., или 2,9% ВВП, против бюджетного дефицита в 2017 г. в объеме 1,5% ВВП, или 1349 млрд руб. (табл. 13).

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

² «Финансовая поддержка семей при рождении детей», «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей возрасте до трех лет», «Старшее поколение», «Укрепление общественного здоровья», «Спорт – норма жизни».

³ Сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OO-wAt2dzCIAietQih.pdf>

Таблица 13

**Источники финансирования дефицита бюджетной системы
РФ в 2014–2018 гг.**

	Млрд руб.					% ВВП				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Источники финансирования дефицита, всего	845	2 819	3 143	1 349	-3 036	1,1	3,4	3,7	1,5	-2,9
Финансирование дефицита за счет внутренних источников	4 478	1 713	-405	2 555	1 566	5,7	2,1	-0,5	2,8	1,5
Государственные ценные бумаги	1 016	9	524	1220	507	1,3	0,0	0,6	1,3	0,5
Кредиты кредитных организаций	217	102	-103	-126	-15	0,3	0,1	-0,1	-0,1	0,0
Иные источники	3 245	1 602	-826	1 461	1 074	4,1	1,9	-1,0	1,6	1,0
Финансирование дефицита за счет внешних источников	-147	-296	15	-126	-135	-0,2	-0,4	0,0	-0,1	-0,1
Государственные ценные бумаги	-47	-183	110	41	-50	-0,1	-0,2	0,1	0,0	0,0
Кредиты иностранных государств	-25	-51	-17	-20	-15	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Иные источники	-75	-63	-78	-147	-70	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Изменение остатков средств	-3 486	1 402	3 533	-1 080	-4 467	-4,4	1,7	4,1	-1,2	-4,3

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

В 2018 г. относительно предыдущего года существенно сократился объем чистых заимствований¹ на внутреннем рынке – с 1,3 до 0,5% ВВП, в частности, объем размещения ценных бумаг составил 1123,5 млрд руб. при объеме погашения 616,0 млрд руб. (в 2017 г. – 1971,7 млрд и 751,2 млрд руб. соответственно). Консолидированные бюджеты субъектов РФ осуществили заимствования по ценным бумагам в 2018 г. в объеме 86,9 млрд руб. при плановом объеме 231,9 млрд руб., объем погашения составил 86,9 млрд руб. Таким образом, объем долговых обязательств регионов по государственным ценным бумагам в 2018 г. не изменился и по состоянию на 01.01.2019 составил 551,4 млрд руб. (в 2017 г. – 548,5 млрд руб.²), или 25% общего объема государственного долга субъектов РФ (2206,3 млрд руб.). По иным внутренним источникам финансирования дефицита бюджета следует отметить, что поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале составили 22,7 млрд руб. (в 2017 г. – 22,8 млрд руб.), в том числе по консолидированному бюджету субъектов РФ – 10,0 млрд руб. (в 2017 г. – 8,5 млрд руб.).

В целом динамика основных параметров бюджета расширенного правительства в 2018 г. относительно предыдущего 4-летнего периода согласуется с политикой бюджетной консолидации, обеспечивающей устойчивость государственных финансов в среднесрочной перспективе, которая, в свою очередь, является одним из значимых факторов для успешной реализации национальных проектов.

¹ Разница между объемами размещенных ценных бумаг и погашенных за отчетный период.

² Разница 3 млрд руб. за счет погашения муниципальных ценных бумаг городских округов.

2.2.2. Характеристика федерального бюджета

Базовые параметры федерального бюджета

В 2018 г. доходы федерального бюджета обновили 5-летний максимум, достигнув 18,8% ВВП (19 457,9 млрд руб.), что выше их значения за 2017 г. на 2,4 п.п. ВВП (табл. 14). Рост совокупных доходов федерального бюджета вызван увеличением как нефтегазовой составляющей на 2,2 п.п. ВВП, так и нефтегазовых поступлений на 0,2 п.п. ВВП, при этом объем нефтегазовых доходов (8,7% ВВП) превысил первоначальные прогнозные значения, представленные в пояснительной записке к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2018–2020 гг., на 3,1 п.п. ВВП.

Таблица 14

Основные параметры федерального бюджета в 2014–2018 гг., % ВВП

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.			Изменение в 2018 г. относительно 2017 г., п.п. ВВП
					Закон о ФБ на 2018 г. ^{1*}	Закон о ФБ с поправками, внесенными в мае ^{2**}	Факт	
Доходы	18,3	16,4	15,7	16,4	15,7	17,4	18,8	2,4
нефтегазовые доходы	9,4	7,0	5,6	6,5	5,6	7,4	8,7	2,2
нефтегазовые доходы	8,9	9,4	10,1	9,9	10,1	10,0	10,1	0,2
Расходы	18,7	18,7	19,1	17,8	17,0	16,9	16,1	-1,7
Дефицит (-) / профицит (+)	-0,4	-2,3	-3,4	-1,4	-1,3	0,5	2,7	4,1
Нефтегазовый дефицит	-9,8	-9,3	-9,0	-7,9	-7,0	-6,9	-6,0	1,9
ВВП, млрд руб.	79 200	83 387	86 010	92 089	97 462	98 234	103 627 ³	
Цена за баррель нефти марки Urals, долл./барр.	97,6	51,2	41,9	53,0	43,8	61,4	70,0	

Источник: Федеральное казначейство⁴; Росстат; расчеты автора.

Расходы федерального бюджета за 2018 г. составили 16,1% ВВП (16 664,7 млрд руб.), что ниже на 1,7 п.п. ВВП уровня предыдущего года (17,8% ВВП) и на 0,9 п.п. ВВП первоначально утвержденного объема.

Бюджетное сальдо по итогам 2018 г. достигло 2,7 п.п. ВВП (2793,2 млрд руб.) против 1,4 п.п. ВВП годом ранее. При этом нефтегазовый дефицит сократился на 1,9 п.п. ВВП до 6,0% ВВП.

Доля нефтегазовых доходов в общей сумме доходов в 2018 г. увеличилась до 46,3% против 39,6% в 2017 г. Однако данная динамика не может свидетельствовать о повышении устойчивости бюджетной системы от нефтегазовых доходов, так как рост расходов ограничен бюджетными правилами, а все дополнительные нефтегазовые доходы направляются в ФНБ. Так, по данным Мин-

¹ Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ.

² Федеральный закон от 3 июня 2018 г. № 193-ФЗ.

³ Оценка Росстата на 11 февраля 2019 г.

⁴ По данным Федерального казначейства на 7 февраля 2019 г.

фина России, дополнительные нефтегазовые доходы, полученные в 2018 г. в результате превышения фактической цены на нефть¹ над базовой,² оцениваются в объеме 4261,4 млрд руб. Таким образом, разница между объемом доходов без учета дополнительных нефтегазовых доходов (15 196,5 млрд руб.) и номинальным объемом расходов федерального бюджета (условно-расчетный дефицит) составляет -1468,2 млрд руб., или -1,4% ВВП³.

Основные доходные источники

Параметры исполнения доходной части федерального бюджета за 2018 г. по объемам и структуре представлены в *табл. 15*. Объем поступления нефтегазовой составляющей увеличился на 2,2 п.п. ВВП за счет роста поступлений по НДС по 1,4 п.п. ВВП и по вывозным таможенным пошлинам на 0,8 п.п. ВВП, что обусловлено ростом цен на нефть марки Urals (средняя цена на нефть по итогам 2017 г. составила 53,03 долл./барр. против 70,01 долл./барр. в 2018 г.) и курса доллара по отношению к рублю (58,3 руб./долл. в 2017 г. против 62,7 руб./долл. в 2018 г.). Также на увеличение нефтегазовых доходов повлияло изменение расчетной ставки налога на добычу полезных ископаемых в виде газа горючего природного с учетом повышения коэффициента Кгп для организаций – собственников Единой системы газоснабжения в IV квартале 2018 г. (с 1,4022 до 2,055). Доля НДС в общем объеме нефтегазовых доходов имеет стойкую тенденцию к увеличению (с 38,3% в 2014 г. до 66,6% в 2018 г.) за счет сокращения доли доходов по вывозным пошлинам (следствие налогового маневра в нефтегазовом секторе).

Таблица 15

Поступления основных налогов в федеральный бюджет в 2014–2018 гг.

	% ВВП					Изменения в 2018 г. относительно 2017 г., п.п. ВВП
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	
Доходы, всего	18,3	16,4	15,7	16,4	18,8	2,4
Нефтегазовые доходы	9,4	7,0	5,6	6,5	8,7	2,2
Из них:						
НДС	3,6	3,7	3,3	4,4	5,8	1,4
вывозные пошлины	5,8	3,3	2,3	2,1	2,9	0,8
Ненефтегазовые доходы	8,9	9,4	10,1	9,9	10,1	0,2
Из них:						
налог на прибыль организаций	0,5	0,6	0,6	0,8	1,0	0,2
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,8	2,9	3,1	3,3	3,4	0,1
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,2	2,1	2,2	2,2	2,4	0,2
акцизы на товары, производимые на территории РФ	0,7	0,6	0,7	1,0	0,8	-0,2
акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
ввозные пошлины	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,0
прочие доходы	1,8	2,4	2,7	1,9	1,8	-0,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

¹ 70,01 долл./барр.

² 40,8 долл./барр.

³ Расчетный дефицит показывает, что при базовой цене на нефть 40,8 долл. федеральный бюджет не сбалансирован на 1,4% ВВП.

Объем неналоговых доходов федерального бюджета в 2018 г. относительно предыдущего года увеличился по всем налоговым доходам, кроме внутренних акцизов, которые сократились на 0,2 п.п. ВВП в основном за счет снижения поступлений по акцизам на этиловый спирт, автомобильный бензин и табачную продукцию. По другим налоговым неналоговым доходам отмечается рост в 2018 г. относительно предыдущего года: на 0,2 п.п. ВВП по налогу на прибыль организаций и импортному НДС и на 0,1 п.п. ВВП по внутреннему НДС. При этом поступления по налогу на прибыль организаций, зачисляемые в бюджеты по соответствующим ставкам, возросли на 0,1 п.п. ВВП, или на 29,8% в номинальном выражении. В целом неналоговые доходы бюджета достаточно стабильны в последние годы, что подтверждает выводы о завершении адаптации российской экономики к воздействию внешних негативных факторов.

Объем неналоговых доходов сократился в 2018 г. относительно 2017 г. на 0,1 п.п. ВВП, однако по некоторым статьям отмечается следующая положительная динамика в номинальном выражении:

- по доходам в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, рост на 24,3%;
- по доходам от размещения средств бюджетов увеличение в 2,5 раза.

Расходы федерального бюджета

Объем расходов федерального бюджета в 2018 г. составил 16,1% ВВП, что на 1,7 п.п. ВВП ниже уровня 2017 г. при росте на 244,4 млрд руб. в абсолютном выражении, или на 1,5% (табл. 16).

Таблица 16

Расходы федерального бюджета в 2017–2018 гг.

	2017 г.			2018 г.			Изменения в 2018 г. относительно 2017 г.	
	млрд руб.	в % ВВП	кассовое исполне- ние, %	млрд руб.	в % ВВП	кассовое ис- полнение, %	млрд руб.	п.п. ВВП
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Расходы, всего	16 420,3	17,8	96,5	16 664,7	16,1	95,5	244,4	-1,7
В том числе:								
Общегосударственные вопросы	1 162,4	1,3	93,1	1 235,8	1,2	88,9	73,4	-0,1
Национальная оборона	2 852,3	3,1	93,2	2 826,3	2,7	92,3	-26,0	-0,4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 918,0	2,1	97,8	1 971,0	1,9	96,2	53,0	-0,2
Национальная экономика	2 460,0	2,7	95,3	2 401,8	2,3	93,5	-58,2	-0,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	119,5	0,1	95,6	148,4	0,1	88,1	28,9	0,0
Охрана окружающей среды	92,3	0,1	99,2	116,0	0,1	98,8	23,7	0,0
Образование	615,0	0,7	98,7	722,6	0,7	95,9	107,6	0,0
Культура и кинематография	89,7	0,1	91,1	94,5	0,1	84,3	4,8	0,0
Здравоохранение	439,8	0,5	97,3	537,3	0,5	96,3	97,5	0,0
Социальная политика	4 992,0	5,4	99,2	4 582,1	4,5	99,4	-409,9	-0,9

Окончание таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Физическая культура и спорт	96,1	0,1	93,8	63,9	0,1	86,8	-32,2	0,0
СМИ	83,2	0,1	99,9	88,4	0,1	99,9	5,2	0,0
Обслуживание государственного долга	709,1	0,8	97,1	781,0	0,8	99,0	71,9	0,0
Межбюджетные трансферты	790,7	0,8	95,3	1 095,4	1,1	99,7	304,7	0,3

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Сокращение в долях ВВП в 2018 г. относительно 2017 г. отмечается по следующим разделам/статьям:

- «Социальная политика» – на 0,9 п.п. ВВП за счет снижения объема бюджетных ассигнований по статье «Пенсионное обеспечение» с 3,9 до 3,0% ВВП;
- «Национальная экономика» – на 0,4 п.п. ВВП, в том числе сокращение расходов на 0,1 п.п. ВВП по статьям «Транспорт» и «Другие вопросы в области национальной экономики»;
- «Национальная оборона» – на 0,4 п.п. ВВП за счет сокращения расходов по статье «Вооруженные Силы Российской Федерации» на 0,3 п.п. ВВП;
- «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» и «Общегосударственные вопросы» – на 0,2 и 0,1 п.п. ВВП соответственно.

Рост бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2018 г. по сравнению с 2017 г. произошел только по разделу «Межбюджетные трансферты» (на 0,3 п.п. ВВП), в основном за счет увеличения бюджетных ассигнований по статье «Иные дотации».

В целом структура федерального бюджета в разрезе производительных и непроизводительных расходов не претерпела существенных изменений. Доля производительных расходов в общем объеме расходов выросла с 16,8% в 2017 г. до 18,4% в 2018 г. и не изменилась в долях ВВП (3,0% ВВП).

По кассовому исполнению расходов федерального бюджета за 2017–2018 гг. относительно утвержденных годовых параметров можно отметить, что за 2017 г. доля исполнения достигла 96,5% годовой бюджетной росписи, в то время как за 12 месяцев 2018 г. кассовое исполнение составило 95,5%¹. Как и в предыдущий год, максимальный объем освоенных бюджетных ассигнований (более 99,0%) отмечается в 2018 г. по разделам «Социальная политика» и «СМИ». Аутсайдерами по кассовому исполнению федерального бюджета в 2018 г. (менее 90%) стали разделы «Общегосударственные вопросы», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Культура и кинематография», «Физическая культура и спорт».

Анализ равномерности и уровня исполнения бюджетных ассигнований по ответственным исполнителям государственных программ (*табл. 17*) по итогам 2017–2018 гг. выявил некоторое улучшение с исполнением ГП «Реализация государственной национальной политики» (75,7% против 66,3%) и снижение кассового исполнения по всем остальным из приведенных в таблице государственным программам.

¹ По оперативным данным. По итоговым данным, кассовое исполнение может повыситься.

**Государственные программы с наименьшим
процентом исполнения расходов
в 2017–2018 гг.**

№ п/п	Название программы	Ответственный исполнитель ¹	Исполнение, %	
			2017 г.	2018 г.
1	«Реализация государственной национальной политики»	Федеральное агентство по делам национальностей	66,3	75,7
2	«Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013–2020 годы»	Министерство промышленности и торговли	81,6	62,9
3	«Космическая деятельность России на 2013–2020 годы»	Федеральное космическое агентство	82,8	74,4
4	«Воспроизводство и использование природных ресурсов»	Министерство природных ресурсов и экологии	91,2	88,5
5	«Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы»	Министерство культуры	91,3	82,8

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Дефицит и долг на федеральном уровне

По движению средств, учитываемых в качестве источников финансирования дефицита бюджета, по итогам 2018 г. отмечается следующая динамика (табл. 18):

– объем заимствований на внутреннем рынке сократился до 1036,6 млрд руб. против 1756,4 млрд руб. в 2017 г., однако объем погашения снизился с 632,9 млрд руб. в 2017 г. до 529,0 млрд руб. в предыдущий год;

– объем средств, поступивших от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной собственности, – 12,8 млрд руб. (в 2017 г. – 14,3 млрд руб.);

– по операциям с закупкой/продажей драгоценных металлов и драгоценных камней отмечается отрицательное сальдо (поступления в 2018 г. – 6,2 млрд руб., расходы на приобретение – 8,5 млрд руб. (в 2017 г. – 7,6 и 6,0 млрд руб. соответственно));

– поступления от возврата бюджетных кредитов, предоставленных для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов РФ, составили 69,9 млрд руб., при этом, по данным оперативной отчетности, бюджетные кредиты по этой статье не предоставлялись (в 2017 г. отмечается отрицательное сальдо по предоставлению/возврату бюджетных кредитов в объеме -20,3 млрд руб.);

– объем размещенных государственных ценных бумаг на внешнем рынке также сократился – с 405,5 млрд руб. в 2017 г. до 120,2 млрд руб. в 2018 г. при объеме погашения 194,6 млрд руб. в 2018 г. против 364,7 млрд руб. в 2017 г.

¹ Ответственный исполнитель указан в соответствии с паспортом ГП без учета изменения в структуре ФОИВ.

Таблица 18

**Источники финансирования дефицита федерального бюджета
в 2014–2018 гг.**

	Млрд руб.					% ВВП				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Источники финансирования дефицита, всего	334	1 961	2 956	1 331	-2 793	0,4	2,4	3,4	1,4	-2,7
Финансирование дефицита за счет внутренних источников	4 076	1 242	-684	2 091	1 386	5,1	1,5	-0,8	2,3	1,3
Государственные ценные бумаги	1 025	15	492	1 123	507	1,3	0,0	0,6	1,2	0,5
Иные источники	3 051	1 227	-1 176	968	879	3,9	1,5	-1,4	1,1	0,8
Финансирование дефицита за счет внешних источников	-147	-296	43	-126	-161	-0,2	-0,4	0,0	-0,1	-0,2
Государственные ценные бумаги	-47	-183	110	41	-74	-0,1	-0,2	0,1	0,0	-0,1
Кредиты иностранных государств	-25	-51	-17	-20	-17	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Иные источники	-74	-63	-50	-147	-70	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Изменение остатков средств	-3 595	1 015	3 597	-634	-4 018	-4,5	1,3	4,2	-0,8	-3,8

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

На 31 декабря 2018 г. объем государственного долга составил 12 581 млрд руб. (12,1% ВВП против 12,6% в 2017 г.), в том числе внутреннего долга – 9170 млрд руб. (рост на 500 млрд руб.), внешнего – 49,1 млрд долл. (сокращение на 0,7 млрд долл.).

Объем Фонда национального благосостояния (ФНБ) на конец отчетного года достиг уровня 4036,0 млрд руб. (рост на 283,1 млрд руб.), или 3,9% ВВП; курсовая разница от переоценки средств ФНБ в 2018 г. составила 489,7 млрд руб. В течение 2018 г. проведены следующие операции со средствами ФНБ:

- выбытие в объеме 5,1 млрд руб. на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию;
- выбытие в объеме 1108,2 млрд руб. на обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ;
- поступления в объеме 906,7 млрд руб. в пределах объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2017 г.¹

Основной объем средств ФНБ в рублевом эквиваленте в размере 2355,5 млрд руб. размещен на счетах Банка России в иностранной валюте. Общий объем средств ФНБ, инвестированных в ценные бумаги российских эмитентов для реализации самокупаемых инфраструктурных проектов, составляет 446,4 млрд руб., в привилегированные акции кредитных организаций – 279,0 млрд руб.

По динамике объемов дефицита федерального бюджета, государственного долга и суверенных фондов (РФ и ФНБ до 2018 г.) в долях ВВП в 2014–2018 гг. (рис. 19) следует отметить, что наиболее сложная ситуация с бюджетной устойчивостью была в 2016 г., когда произошло существенное – почти вдвое – сокращение объема суверенных фондов, а дефицит федерального бюджета увеличился до

¹ В соответствии с Приказом Минфина России от 9 июня 2018 г. № 955 «Об использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, поступивших в 2017 году».

3,4% ВВП. В то же время положительное сальдо исполнения федерального бюджета в 2018 г. не оказало существенного влияния на объем государственного долга и суверенных резервов, учитываемых в ФНБ, в долях ВВП. Динамика первичного дефицита в 2014–2018 гг. коррелируется с динамикой бюджетного дефицита, с максимальным отрицательным значением -2,7% ВВП в 2016 г. и максимальным положительным значением в 3,5% ВВП в 2018 г.

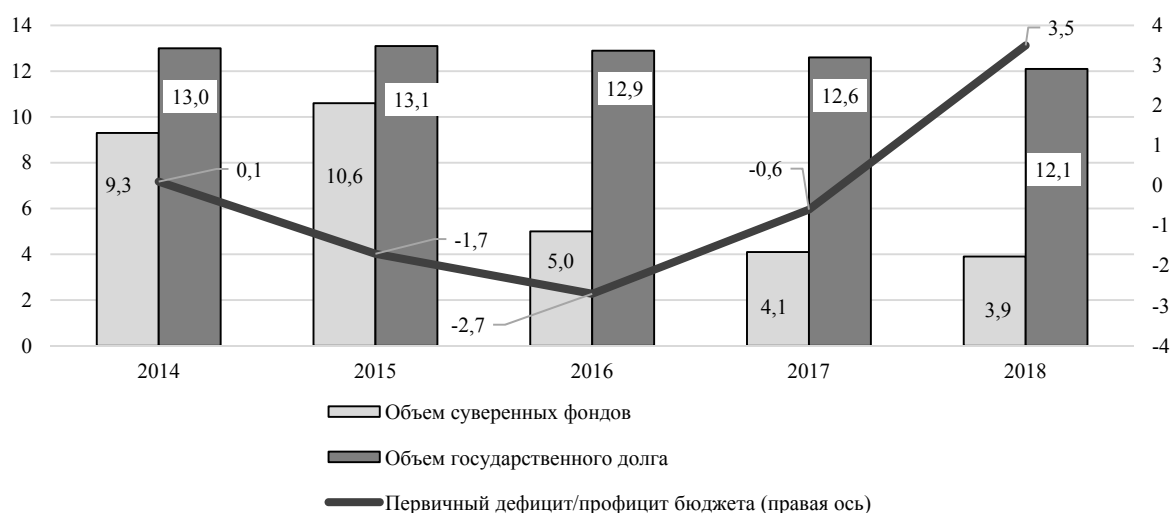


Рис. 19. Динамика объемов дефицита федерального бюджета, государственного долга и суверенных фондов (РФ и ФНБ до 2018 г.) в 2014–2018 гг., % ВВП

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Резюмируя динамику и структуру основных параметров федерального бюджета в 2018 г. как относительно 5-летнего периода, так и по сравнению с предыдущим годом, следует отметить развитие положительных тенденций по росту налоговых доходов, а также удержание расходов, государственного долга и объема ФНБ на приемлемом для обеспечения финансовой устойчивости уровне.

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 консолидированных бюджетов субъектов РФ. На рис. 20 представлены данные, отражающие долю налоговых и неналоговых доходов и конечных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в общей сумме налоговых и неналоговых доходов и конечных расходов консолидированного бюджета РФ и государственных внебюджетных фондов.

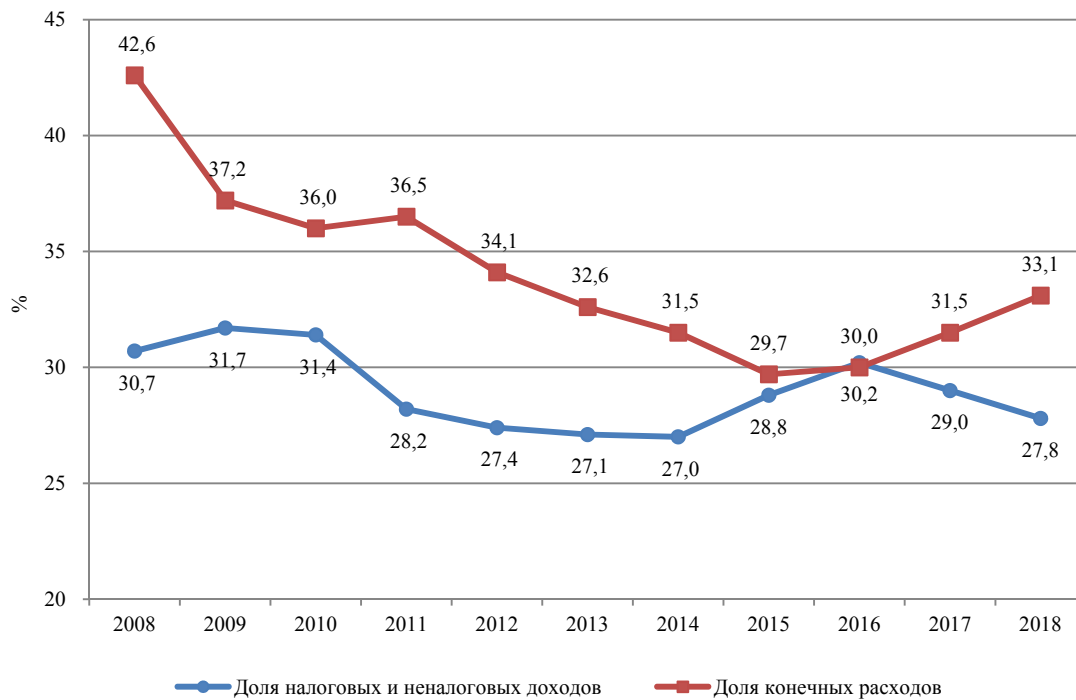


Рис. 20. Доля налоговых и неналоговых доходов, а также расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в доходах и расходах бюджетной системы РФ в 2008–2018 гг.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

На рис. 20 видно, что в 2014–2016 гг. происходила некоторая децентрализация налоговых и неналоговых доходов. Однако впоследствии тренды изменились: в 2017 г. вновь увеличилась степень централизации налоговых доходов на федеральном уровне с одновременным ростом доли региональных расходных обязательств. Доля налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов в налоговых и неналоговых доходах бюджетной системы снизилась с 30% в 2016 г. до 29% в 2017 г., а соответствующая доля конечных расходов в расходах бюджетной системы за те же годы выросла с 30,0 до 31,5%. В 2018 г. данная тенденция сохранилась: доля региональных и местных бюджетов в налоговых и неналоговых доходах снизилась до 27,8%, а их доля в конечных расходах выросла до 33,1%. Таким образом, дисбаланс между уровнем децентрализации доходов и расходов региональных бюджетов в 2018 г. продолжал увеличиваться.

Рассмотрим более подробно доходную часть субнациональных бюджетов. Динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ представлена в табл. 19. В правой части таблицы показан прирост доходов в реальном выражении (с поправкой на уровень инфляции)¹.

¹ В соответствии с данными Росстата, значение индекса потребительских цен в 2018 г. составило 4,3%.

Таблица 19

**Доходы консолидированных бюджетов субъектов
РФ в 2014–2018 гг.**

	В номинальном выражении, млрд руб.					Реальный прирост, %			
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2015 г./ 2014 г.	2016 г./ 2015 г.	2017 г./ 2016 г.	2018 г./ 2017 г.
Доходы, всего	8 906	9 308	9 924	10 758	12 392	-7,4	1,2	5,8	10,5
Налоговые и неналоговые до- ходы	7 177	7 625	8 289	8 986	10 222	-5,9	3,2	5,8	9,1
<i>В том числе налоговые доходы:</i>	<i>6 493</i>	<i>6 925</i>	<i>7 574</i>	<i>8205</i>	<i>9 429</i>	<i>-5,5</i>	<i>3,8</i>	<i>5,7</i>	<i>10,2</i>
Налог на прибыль	1 964	2 108	2 279	2 528	3 105	-5,0	2,6	8,2	17,8
НДФЛ	2 693	2 808	3 019	3 252	3 654	-7,7	2,0	5,1	7,8
Акцизы	480	487	662	612	632	-10,2	29,1	-9,8	-0,8
Налоги на совокупный доход	315	348	388	447	520	-2,3	6,0	12,2	11,6
Налоги на имущество	957	1 069	1 117	1 250	1 397	-1,2	-0,8	9,2	7,2
<i>Неналоговые доходы</i>	<i>685</i>	<i>700</i>	<i>715</i>	<i>781</i>	<i>794</i>	<i>-9,4</i>	<i>-3,0</i>	<i>6,5</i>	<i>-2,5</i>
Трансферты из других бюджетов	1 671	1 617	1 578	1 703	2 085	-14,3	-7,4	5,3	17,4
Прочие доходы	58	66	56	69	85	2,0	-19,2	18,7	18,2

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Как видно из данных табл. 19, в динамике реальных региональных доходов с 2016 г. наблюдается положительная тенденция. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2018 г. демонстрируют рост по отношению к уровню 2017 г. на 10,5% в реальном выражении. Это самый существенный прирост региональных доходов за период с 2014 г. При этом реальные налоговые доходы выросли примерно в той же степени, что и общая сумма бюджетных поступлений (на 10,2%), а реальные неналоговые доходы несколько сократились (на 2,5%). Необходимо отметить существенный рост реального объема межбюджетных трансфертов – на 17,4%, что является наибольшим приростом за рассматриваемый период. Среди налоговых доходов наилучшую динамику показывает налог на прибыль (прирост поступлений в реальном выражении составил 17,8%). Выросли также налоговые поступления в консолидированные бюджеты субъектов в реальном выражении по таким налогам, как НДФЛ (на 7,8%), налоги на имущество (на 7,2%), налоги на совокупный доход (на 11,6%) Вместе с тем имеет место небольшое сокращение поступлений от акцизов (на 0,8% в реальном выражении по сравнению с 2017 г.), однако в связи с невысокой долей акцизов в структуре консолидированных бюджетов регионов это снижение не отражается на суммарной динамике доходов. Отметим, что в 2017 г. реальные поступления от акцизов также сокращались по сравнению с 2016 г.

Рассмотрим более подробно ситуацию с поступлениями налоговых и неналоговых доходов в региональном разрезе (табл. 20).

Сопоставление изменения объемов основных видов собственных доходных источников региональных и местных бюджетов позволяет сделать следующие выводы. С 2016 г. вектор динамики доходов в среднем по России изменил направление со спада на рост. В 2017 и 2018 гг. в динамике доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ сохранялся положительный тренд. Количество «быстро-

растущих» регионов (темп роста доходов в реальном выражении выше 25%) сократилось с 3 до 2. Если в 2017 г. наибольшие темпы роста налоговых и неналоговых доходов демонстрировали Республика Крым, Республика Калмыкия и Ненецкий автономный округ, то в 2018 г. в лидеры вышли Ханты-Мансийский автономный округ и Тюменская область.

Таблица 20

Группировка регионов страны по темпам роста основных видов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2017–2018 гг.

	Изменение основных видов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ 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%	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
в номинальном выражении												
Налоговые и неналоговые доходы, всего	5	4	16	46	48	33	13	2	3	0	0	0
Налог на прибыль	18	26	29	29	18	13	9	9	5	5	6	3
НДФЛ	1	3	9	50	69	31	5	0	1	0	0	0
в реальном выражении												
Налоговые и неналоговые доходы, всего	3	2	12	25	48	54	18	3	4	1	0	0
Налог на прибыль	18	16	22	26	24	22	8	10	7	8	6	3
НДФЛ	0	2	1	11	72	68	11	4	1	0	0	0

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Отметим, что в целом темпы роста налоговых и неналоговых доходов региональных и местных бюджетов в 2018 г. оказались выше соответствующих темпов 2017 г. Если в 2017 г. количество регионов, имевших рост доходов в реальном выражении в диапазоне от 10 до 25%, составляло 12, то в 2018 г. оно выросло до 25. Наиболее многочисленной остается группа регионов с ростом реальных доходов до 10% (48 субъектов в 2017 г. и 54 субъекта в 2018 г.).

По сравнению с 2017 г. уменьшилось количество регионов, реальный объем налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов которых снижался по отношению к предыдущему году. В 2017 г. количество таких регионов составляло 16 (снижение доходов в номинальном выражении) и 22 (снижение в реальном выражении). В 2018 г. наблюдается падение номинальных доходов лишь у двух субъектов (Республика Крым¹ и Республика Марий Эл), а в реальном выражении – у четырех (помимо указанных, Чукотский автономный округ и Рязанская область).

Налог на прибыль поступал в региональные бюджеты в 2018 г. опережающими темпами. Количество субъектов, у которых поступления по данному налогу в реальном выражении выросли за год более чем на 25%, в 2018 г. составило 16 (в 2017 г. таких регионов было 18). Лидерами по росту прибыли являются Ханты-

¹ При этом Республика Крым в 2017 г. показывала наибольшие темпы роста собственных доходов.

Мансийский автономный округ (158%), Республика Карелия (94%) и Республика Саха (68%). Обратим внимание, что все эти три субъекта в предыдущем году столкнулись с сокращением реальных поступлений по налогу на прибыль (ХМАО – на 33%, Республика Саха – на 34% и Республика Карелия – на 8%), т.е. для них рост 2018 г. в значительной степени является компенсирующим. По итогам последних двух лет стабильно высокие приросты поступлений по налогу на прибыль демонстрировала Вологодская область: 32% в 2017 г. и 61% в 2018 г. К числу регионов с наиболее высокими темпами роста по данному налогу относятся также Тюменская область (64% в реальном выражении) и Республика Башкортостан (56% в реальном выражении). Падение реальных поступлений налога на прибыль в 2018 г. показал 21 регион – столько же, сколько в 2017 г. Ситуацию с наибольшим уровнем падения можно назвать «зеркальной» по отношению к ситуации с максимальным ростом: в 2018 г. больше всего доходов теряли те регионы, которые были лидерами роста в 2017 г. Так, максимальное снижение реальных поступлений по налогу на прибыль в 2018 г. наблюдалось в Республике Крым (67%), которая была лидером по темпам роста по данному налогу в 2017 г. (214%). Аналогичная ситуация наблюдается у Республики Марий Эл (в 2018 г. падение на 42% при росте на 59% в 2017 г.) и у Республики Тыва (в 2017 г. рост на 66,1%, в 2018 г. падение на 36%). Отметим, что в Сахалинской области поступления по налогу на прибыль снижались как в 2017 г. (на 43% в реальном выражении), так и в 2018 г. (на 19%).

Средние темпы роста поступлений НДС в 2018 г. в консолидированные бюджеты регионов также опережают показатели 2017 г.: если в 2017 г. лишь в 1 регионе поступления по данному налогу в реальном выражении выросли более чем на 10% (Липецкая область – 23%), то в 2018 г. таких регионов было 14. Лидерами стали Республика Хакасия (73% в реальном выражении), Республика Дагестан (25%) и Тюменская область (22%). Снижение поступлений НДС в реальном выражении в 2018 г. имело место лишь в 4 регионах (Липецкая область – сокращение на 3%, Краснодарский край – на 2%, Республика Мордовия и Владимирская область – менее 1%). В 2017 г. таких субъектов было 12.

Проанализируем изменения, которые произошли в расходной части консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2018 г. (табл. 21).

Таблица 21

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

	% к итогу		% ВВП		Изменение	
	2017 г.	2018 г.	2017 г.	2018 г.	в номинальном выражении, %	п.п. ВВП
Общегосударственные вопросы	6,1	6,3	0,71	0,72	14,05	0,01
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,1	1,2	0,13	0,13	19,14	0,01
Национальная экономика						
В том числе:	21,2	20,8	2,48	2,38	7,87	-0,10
сельское хозяйство и рыболовство	2,5	2,3	0,29	0,26	1,01	-0,03

Окончание таблицы 21

1	2	3	4	5	6	7
транспорт	5,2	4,7	0,61	0,54	-0,07	-0,07
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	8,8	8,9	1,03	1,02	11,12	-0,01
прочие вопросы в области национальной экономики	4,7	4,9	0,55	0,56	14,19	0,01
Жилищно-коммунальное хозяйство	10,4	10,2	1,22	1,17	7,60	-0,05
Охрана окружающей среды	0,3	0,3	0,03	0,04	48,65	0,01
Образование						
В том числе:	24,9	25,4	2,92	2,91	12,10	-0,01
дошкольное образование	6,7	7,1	0,78	0,81	16,53	0,03
общее образование	12,2	12,2	1,43	1,40	10,34	-0,03
среднее профессиональное образование	1,9	1,9	0,22	0,21	9,35	-0,01
прочие вопросы в области образования	4,2	4,2	0,49	0,49	11,41	0,00
Культура, кинематография	3,8	3,7	0,45	0,43	7,56	-0,02
Здравоохранение	7,8	8,0	0,92	0,92	12,22	0,00
Социальная политика	20,4	20,3	2,40	2,33	9,40	-0,07
Физическая культура и спорт	2,3	2,4	0,28	0,27	11,47	0,00
Средства массовой информации	0,4	0,4	0,05	0,05	9,12	0,00
Обслуживание государственного и муниципального долга	1,2	0,9	0,15	0,11	-16,83	-0,04
Расходы, всего	100,0	100,0	11,74	11,47	9,92	-0,27

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Из табл. 21 следует, что функциональная структура региональных расходов в 2018 г. изменилась по сравнению с предыдущим годом незначительно. Все изменения структуры происходили в пределах 1 п.п. Из наиболее существенных изменений структуры следует отметить снижение доли расходов на национальную экономику на 0,4 п.п. (главным образом за счет транспорта), снижение доли расходов на обслуживание государственного и муниципального долга на 0,3 п.п., а также рост доли расходов на образование на 0,5 п.п., причем основной вклад в увеличение расходов вносит дошкольное образование.

В номинальном выражении практически все функциональные компоненты региональных расходов в 2018 г. выросли, за исключением расходов на обслуживание государственного и муниципального долга (сокращение на 16,8%) и на транспорт (сокращение на 0,1%). В реальном выражении, помимо указанных групп, снизились расходы на сельское хозяйство, ЖКХ, культуру и социальную политику. Отметим, что расходы в сфере сельского хозяйства снижались относительно уровня предыдущего года также в 2017 г. как в номинальном, так и в реальном выражении.

Следует отметить значительный рост отдельных видов расходов в социальной сфере: на образование (прежде всего дошкольное) и здравоохранение. Почти в 2 раза выросли расходы на охрану окружающей среды, однако доля данного вида расходов остается незначительной (0,3% в общем объеме расходов и 0,04 п.п. ВВП). Общая доля расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в ВВП в 2018 г. сократилась на 0,27 п.п. по сравнению с уровнем 2017 г.

Далее рассмотрим динамику основных параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ в долях ВВП (табл. 22).

Таблица 22

Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета субъектов РФ, % ВВП

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Доходы	11,24	11,16	11,54	11,68	11,96
В том числе:					
налог на прибыль	2,48	2,53	2,65	2,74	3,00
НДФЛ	3,40	3,37	3,51	3,53	3,53
трансферты из ФБ	2,11	1,94	1,83	1,85	2,01
Расходы	11,81	11,37	11,55	11,74	11,47
Дефицит (-) / профицит (+)	-0,57	-0,21	-0,01	-0,06	0,49

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Из данных табл. 22 видно, что в долях ВВП на протяжении последних трех лет росли как доходы субнациональных бюджетов в целом, так и поступления по НДФЛ и налогу на прибыль организаций. При этом на протяжении 2014–2016 гг. трансферты из федерального бюджета сокращались, в 2017 г. несколько выросли и в 2018 г. продолжили рост. Расходы субнациональных бюджетов увеличивались в 2016–2017 гг., но несколько сократились в 2018 г.

Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета регионам значительно вырос в 2018 г.¹ по сравнению с 2017 г. как в номинальном выражении (+21,0 %), так и в долях ВВП (+1,4 п.п. ВВП) (табл. 23). Прирост был обусловлен прежде всего увеличением дотаций на обеспечение сбалансированности (+2,2 п.п. ВВП), компенсирующим частичное снижение дотаций на выравнивание (-0,5 п.п. ВВП). Кроме того, заметно вырос объем иных межбюджетных трансфертов (+0,8 п.п. ВВП). Среди прочих видов трансфертов наибольшее снижение затронуло субсидии (-0,9 п.п. ВВП), причем субсидии на развитие национальной экономики сократились более чем на 21% по сравнению с 2017 г. Эти изменения отразились и на структуре федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов РФ. Так, в 2018 г. доля дотаций (нецелевой финансовой помощи) выросла на 5,7 п.п. по сравнению с 2017 г. и превысила 50%.

Объем субвенций несколько сократился (-0,3 п.п. ВВП), что свидетельствует о небольшом снижении зависимости субнациональных бюджетов в части исполнения делегированных полномочий. При этом данная тенденция характерна для нескольких последних лет. В то же время количество субвенций² по сравнению с 2017 г. увеличилось на 2 и составило 32. При этом 9 субвенций предоставляются только Республике Крым и г. Севастополю, причем 2 из них дублируют те, которые предоставляются прочим субъектам Российской Федерации.

¹ Данные за 2018 г. являются предварительными, поскольку они сформированы на основе ежемесячных отчетов об исполнении бюджетов на 01.01.2019, а не годовых отчетов.

² Количество трансфертов определяется по числу уникальных направлений расходов (разряды 13–16 кода классификации расходов бюджетов), предусмотренных в отчете об исполнении федерального бюджета.

Таблица 23

Трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета

	2016 г.		2017 г.		2018 г.		Прирост в 2018 г. к уровню 2017 г.	
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	номинальный, %	п.п. ВВП
Трансферты регионам, всего	1 567,8	100,0	1 690,1	100,0	2 044,8	100,0	21,0	1,4
Дотации	656,2	41,9	759,0	44,9	1 035,5	50,6	36,4	1,8
В том числе:								
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	513,7	32,8	614,5	36,4	644,5	31,5	4,9	-0,5
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	131,7	8,4	133,8	7,9	380,4	18,6	184,2	2,2
Субсидии	356,5	22,7	419,8	24,8	381,8	18,7	-9,0	-0,9
В том числе:								
субсидии на развитие национальной экономики	231,9	14,8	242,4	14,3	190,0	9,3	-21,6	-0,8
Субвенции	334,3	21,3	326,1	19,3	331,7	16,2	1,7	-0,3
Иные межбюджетные трансферты	220,8	14,1	185,1	11,0	295,8	14,5	59,8	0,8

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Количество субсидий в 2018 г. составило 74. Такое же число субсидий было предоставлено в 2017 г. 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 2018 г. до 57. Таким образом, процесс консолидации и оптимизации количества субсидий был приостановлен.

Объем иных межбюджетных трансфертов существенно вырос как в номинальном выражении (+59,8%), так в долях ВВП (+0,8 п.п. ВВП). Увеличилось и их количество: если в 2017 г. из федерального бюджета регионам было предоставлено 77 иных межбюджетных трансфертов, то в 2018 г. – уже 93. Поскольку иные межбюджетные трансферты распределяются на менее прозрачной и формализованной основе, чем субсидии (объем предоставления которых снизился), следует считать, что структура оказания целевой финансовой помощи регионам ухудшилась.

В то же время выросла доля нецелевой финансовой помощи, что позволило перевыполнить целевое значение соответствующего показателя ГП «Развитие федеративных отношений...»: доля дотаций в межбюджетных трансфертах регионам составила 50,6% при плановом значении 48%. Однако если учитывать, что дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, по сути, являются, скорее, субсидиями, чем дотациями, то доля дотаций (за вычетом указанных) составит лишь 45,7%.

Также следует отметить, что рост доли дотаций в основном обеспечен ростом дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, которые, в отличие от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, распределяются на менее прозрачной и формализованной основе.

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

Таблица 24

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
2014	0,590	0,512	0,499
2015	0,661	0,603	0,560
2016	0,556	0,421	0,373
2017	0,558	0,413	0,377
2018	0,593	0,433	0,381

Источник: Федеральное казначейство; Минфин России; расчеты авторов.

Как видно из *табл. 24*, в 2018 г. по сравнению с предыдущим годом довольно сильно увеличилась дифференциация налоговых доходов субнациональных бюджетов. В связи с этим возросла дифференциация субнациональных бюджетов после выравнивания и после предоставления дотаций и субсидий, однако выравнивающий эффект от предоставления данных видов трансфертов сохранился. Так, после выравнивания дифференциация сократилась на 27% (в 2017 г. – на 26%), после предоставления дотаций и субсидий – на 36% (в 2017 г. – на 32%).

Дефицит и долг на региональном уровне

Рост доходов и сдерживание роста расходов консолидированных бюджетов регионов в 2018 г. положительно сказались на их сбалансированности: впервые за последние 11 лет был зафиксирован профицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, размер которого достиг исторического максимума – 0,5 трлн руб.

Данные в региональном разрезе свидетельствуют о повышении сбалансированности консолидированных бюджетов большинства субъектов РФ. Количество субъектов, имеющих бюджетный дефицит, в 2018 г. сократилось более чем в 3 раза по сравнению с 2017 г. и составило 15 (*табл. 25*).

Улучшение параметров сбалансированности большинства регионов позитивно сказалось на динамике их государственного долга, размер которого по итогам 2018 г. сократился с 2,32 до 2,21 трлн руб. По отношению к объему налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ за 2018 г. он сократился за год с 30,5 до 25,3%, вернувшись к уровню конца 2011 г.

Таблица 25

Исполнение (дефицит/профицит) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014–2018 гг.

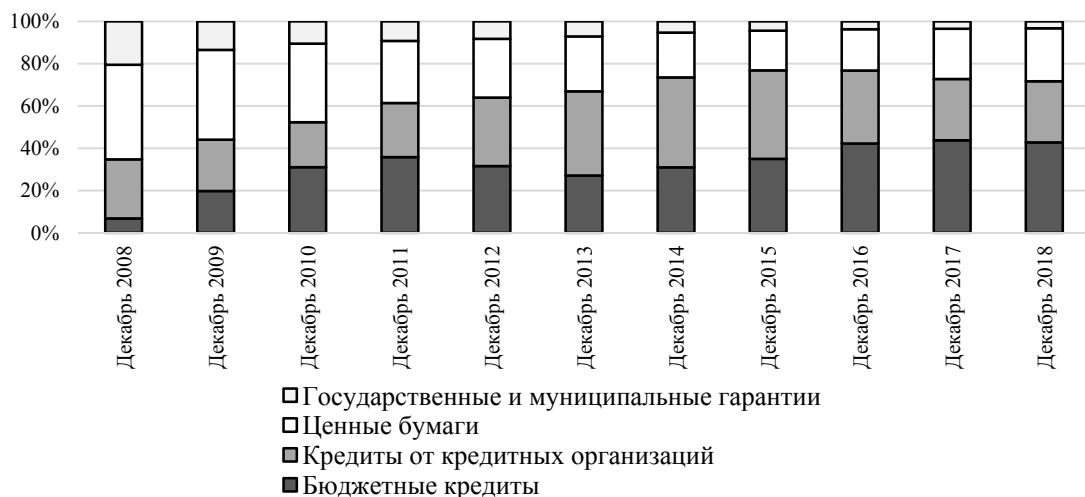
Год	Количество субъектов РФ, исполнивших бюджет	
	с дефицитом	с профицитом
2014	74	11
2015	76	9
2016	56	29
2017	47	38
2018	15	70

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

По состоянию на 1 января 2018 г. осталось только два субъекта РФ, у которых отношение объема государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов превышает 100%, – Костромская область (115,2%) и Республика Мордовия (236,9%), в то время как годом ранее таких было 7.

Несмотря на общую положительную динамику размера государственного долга регионов, картина по федеральным округам существенно различается: если в Северо-Западном и Северо-Кавказском федеральных округах снижение номинального объема государственного долга в 2018 г. демонстрировали все регионы, то в Дальневосточном федеральном округе таких было только 50%.

Структура государственного долга регионов за год практически не изменилась: по-прежнему преобладают бюджетные кредиты, доля которых составила к концу года 42,6%, снизившись по отношению к концу 2017 г. на 1% (рис. 21). Доля кредитов кредитных организаций осталась на уровне 28,8%, прекратив снижение, продолжавшееся с конца 2013 г., а доля государственных ценных бумаг за год выросла на 1,3%, достигнув уровня 25,0%. Ценные бумаги стали единственным долговым инструментом регионов, объем которого за год вырос в номинальном выражении.



Источник: Минфин России; расчеты авторов.

Рис. 21. Структура государственного долга субъектов РФ в 2008–2018 гг.

Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты

3.1. Фундаментальные характеристики российского фондового рынка¹

В 2018 г. рынок акций российских эмитентов подтвердил свою репутацию одного из самых волатильных в мире. В отличие от 2017 г., когда акции российских компаний по своей доходности были аутсайдерами, в 2018 г. они стали одними из самых доходных инструментов среди рынков 36 крупнейших бирж. За год рублевый индекс МосБиржи (ранее – индекс ММВБ) вырос на 12,3%, а индекс РТС снизился на 7,4%. В 2018 г. индекс МосБиржи оказался в узком ряду фондовых индексов Бразилии, Индии и Аргентины, которым удалось удержаться в зоне положительной доходности (*рис. 1*). Разница в динамике двух российских индексов с одинаковым портфелем эмитентов заключается в том, что в одном из них цены акций выражаются в рублях, а в другом – в долларах. Поэтому при ослаблении рубля индекс МосБиржи показывает более высокую рублевую доходность инвестиций в акции по сравнению с валютной доходностью портфеля индекса РТС.

Иными словами, более высокая доходность индекса МосБиржи в 2018 г. во многом была обеспечена за счет ослабления в течение года рубля на 17,1% (*рис. 2*). Не случайно, что и другие развивающиеся рынки, показавшие в 2018 г. позитивную доходность индексных портфелей, – Бразилия, Индия и Аргентина – были среди лидеров по показателю ослабления своих национальных валют. Ослабление валют большинства развивающихся рынков в 2018 г. было обусловлено неблагоприятными тенденциями в сфере глобальной торговли и оттоком капитала из данного сегмента глобального рынка капитала под воздействием роста процентной ставки в США и постепенного свертывания программ количественного смягчения в США и Европе. В России процесс ослабления рубля усиливался из-за неопределенности, вызванной санкциями.

¹ Авторы разделов 3.1–3.6: А. Абрамов, РАНХиГС; М. Чернова, РАНХиГС.

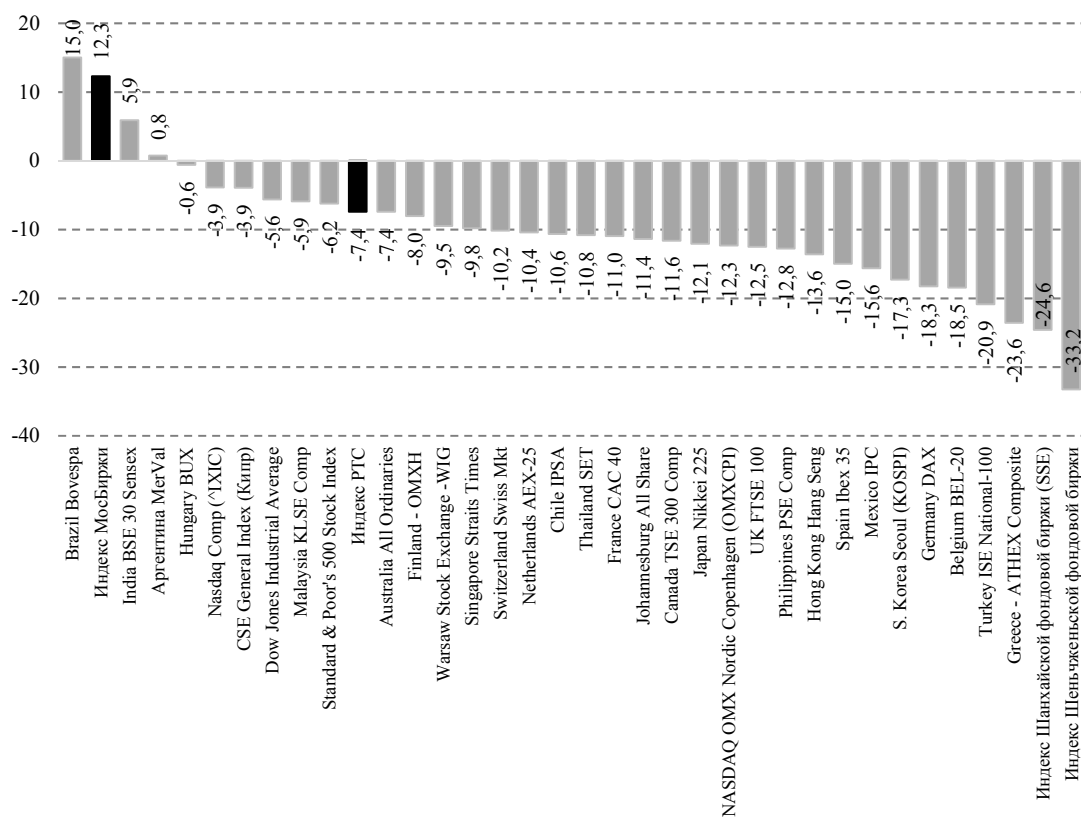


Рис. 1. Доходность 36 мировых фондовых индексов на крупнейших биржах в 2018 г., % годовых

Источник: расчеты авторов по данным The Wall Street Journal.

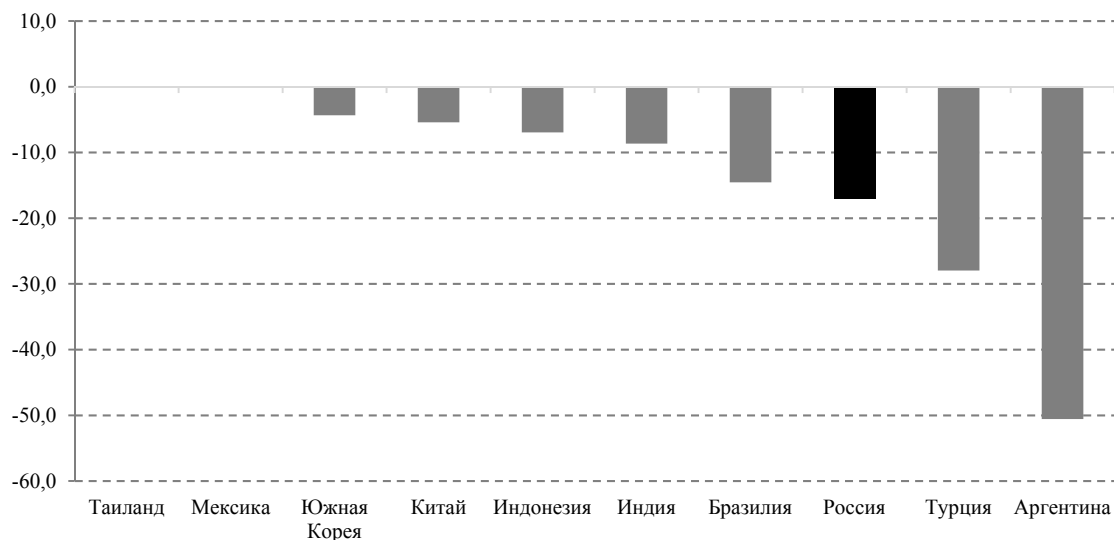


Рис. 2. Изменение стоимости национальных валют 10 стран относительно доллара в 2018 г., %

Источник: расчеты авторов по данным Bloomberg.

За период 2008–2018 гг. в течение 11 лет после глобального кризиса 2008 г. по размеру среднегеометрической (эффективной) годовой доходности из 36 мировых индексов акций индексу МосБиржи с доходностью 14,4% годовых удалось стать четвертым в списке, в то время как индексу РТС с доходностью 5,4% – только 25-м (рис. 3). Здесь также относительно высокий уровень рублевой доходности индекса МосБиржи во многом обеспечивался за счет существенного ослабления рубля на рассматриваемом временном горизонте.

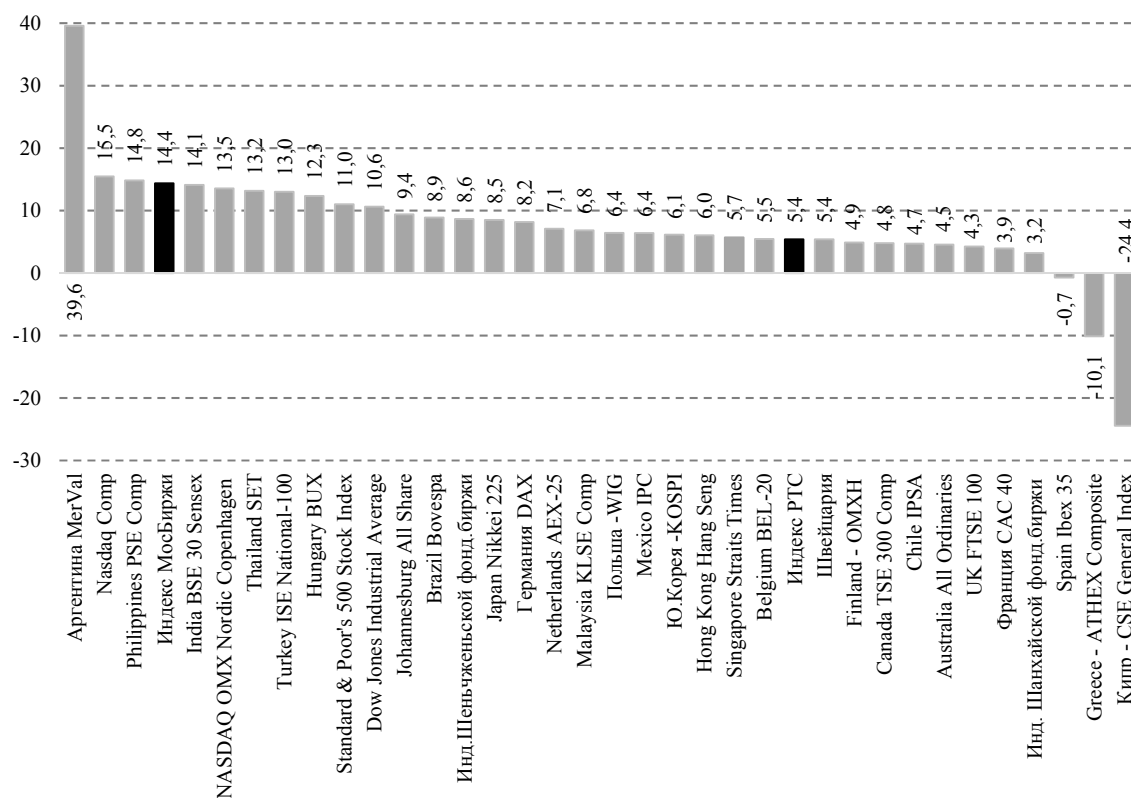


Рис. 3. Среднегеометрическая (эффективная) доходность 36 мировых фондовых индексов на крупнейших биржах в 2008–2018 гг., % годовых

Источник: расчеты авторов по данным The Wall Street Journal.

Спустя 11 лет после кризиса 2008 г. цены большинства акций российских эмитентов в валютном выражении так и не восстановились до предкризисного уровня. Низкие темпы восстановления индексов обусловлены структурными проблемами экономики, ее зависимостью от внешних цен на сырьевые ресурсы. Это отчетливо проявляется при сравнении хронологии восстановления фондового рынка после циклического кризиса 1997–1998 гг. и кризиса 2008 г., носящего структурный характер. 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, стабилизации курса рубля на новом уровне и возвращения иностранных

портфельных инвестиций. Однако после кризиса конца 1990-х восстановление индексов произошло относительно быстро, а с 2008 г. индекс РТС не восстановился до сих пор. Проблема в том, что в настоящее время из-за объективных причин цена на нефть так и не восстановилась до предкризисного уровня, а по некоторым оценкам, этого не произойдет и в обозримой перспективе¹. Условиями устойчивого роста внутреннего фондового рынка являются удачная структурная реформа экономики и существенное улучшение инвестиционного климата. Этого пока не происходит.

После спада 1998 г. рублевый индекс ММВБ восстановился всего за 8 месяцев, чему во многом способствовала 5-кратная девальвация рубля (рис. 4). 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.

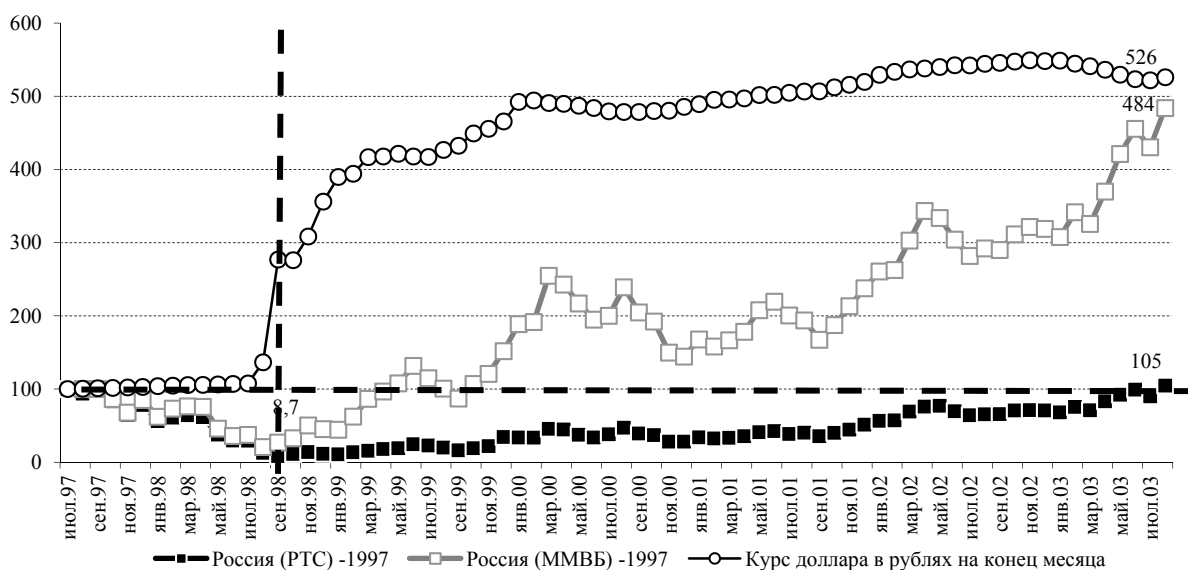


Рис. 4. Темпы роста курса доллара, индекса РТС и индекса ММВБ в 1997–2003 гг. (нарастающим итогом, июль 1997 г. = 100%)

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

¹ 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./барр. См.: IEA. World Energy Outlook 2017. Краткий обзор, русская версия. С. 9.

По состоянию на январь 2019 г. после мая 2008 г. индекс МосБиржи восстановился за 7,5 года, или за 92 месяца; а индекс РТС спустился почти 11 лет, или 128 месяцев, достиг лишь 49,5% своего предкризисного пика (рис. 5). На слабый рост обоих индексов повлияло медленное восстановление нефтяных цен при отсутствии заметного прогресса в структурной реформе. Кроме того, задержка восстановления рублевого индекса МосБиржи 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 январь 2019 г. курс рубля обесценился в 2,7 раза по сравнению с 5-кратной девальвацией конца 1990-х годов.

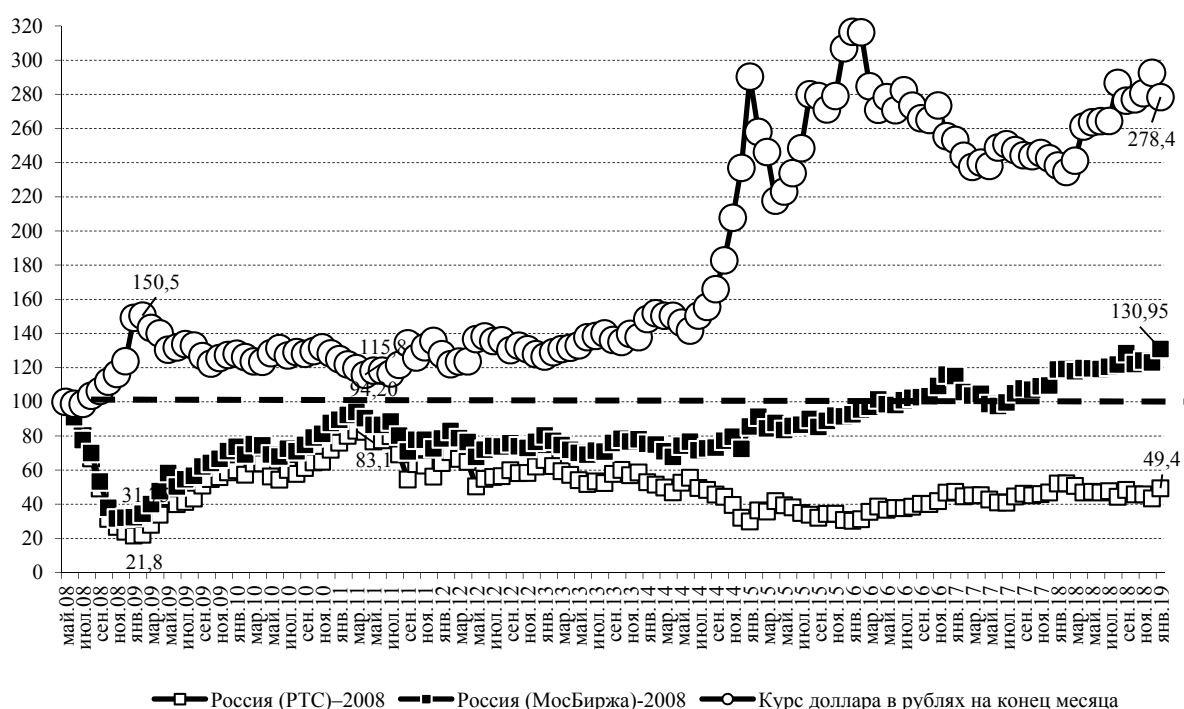


Рис. 5. Темпы роста курса доллара, индексов РТС и ММВБ с мая 2008 г. по январь 2019 г. (май 2008 г. = 100%)

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

Как показано на рис. 6, 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 январь 2019 г. за 126 месяцев, прошедших после достижения ценой нефти Brent максимума в размере 133,90 долл./барр. в июле 2008 г., ее текущая цена остается на уровне лишь 44,4% от этого максимума.

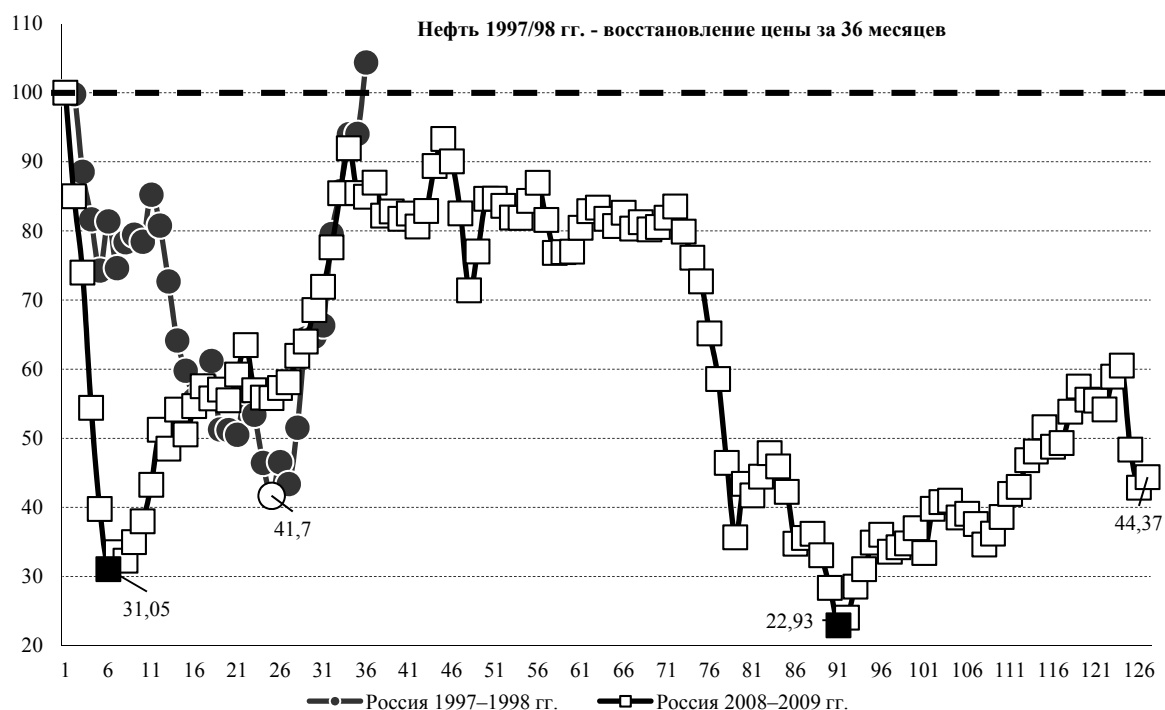


Рис. 6. Темпы роста цены нефти марки Brent после финансовых кризисов в России (нарастающим итогом, пик цены = 100%) на январь 2019 г.

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

На рис. 7 и в табл. 1 показан процесс восстановления индексов акций стран БРИКС. В целях сопоставимости результатов по разным странам в качестве индикаторов использованы страновые индексы акций семейства MSCI, рассчитываемые в долларовом выражении. Оценка изменения российского рынка акций производилась по валютному индексу РТС, включая аналогичный индекс, учитывающий дивидендную доходность входящих в него выпусков акций российских эмитентов.

После кризиса 2008 г. из пяти стран – членов БРИКС по состоянию на январь 2019 г. так и не восстановились валютные индексы акций России и Бразилии. За 128 месяцев, прошедших с мая 2008 г., когда индексы всех стран БРИКС достигли предкризисных максимумов, индекс РТС восстановился лишь до 49,4% и индекс MSCI Бразилия – до 47,0%. Более высокий уровень восстановления показал индекс РТС – полная доходность с учетом дивидендной доходности по акциям, – достигший в январе 2019 г. 74,8% значения в мае 2008 г. Это косвенным образом показывает, что из всех стран БРИКС именно в России и Бразилии, экономика которых зависит от экспортных цен на топливно-энергетические ресурсы, проблемы структуры экономики носят наиболее сложный характер.

Индексы акций MSCI Индии, ЮАР и Китая в долларах восстановились до предкризисного уровня соответственно за 22, 28 и 82 месяца после мая 2008 г. Однако

и эти рынки в последующем после восстановления не демонстрировали устойчивого роста: в январе 2019 г. индексы MSCI Индии, Китая и ЮАР составили соответственно лишь 109,7, 107,8 и 98,6% от их значений в мае 2008 г.

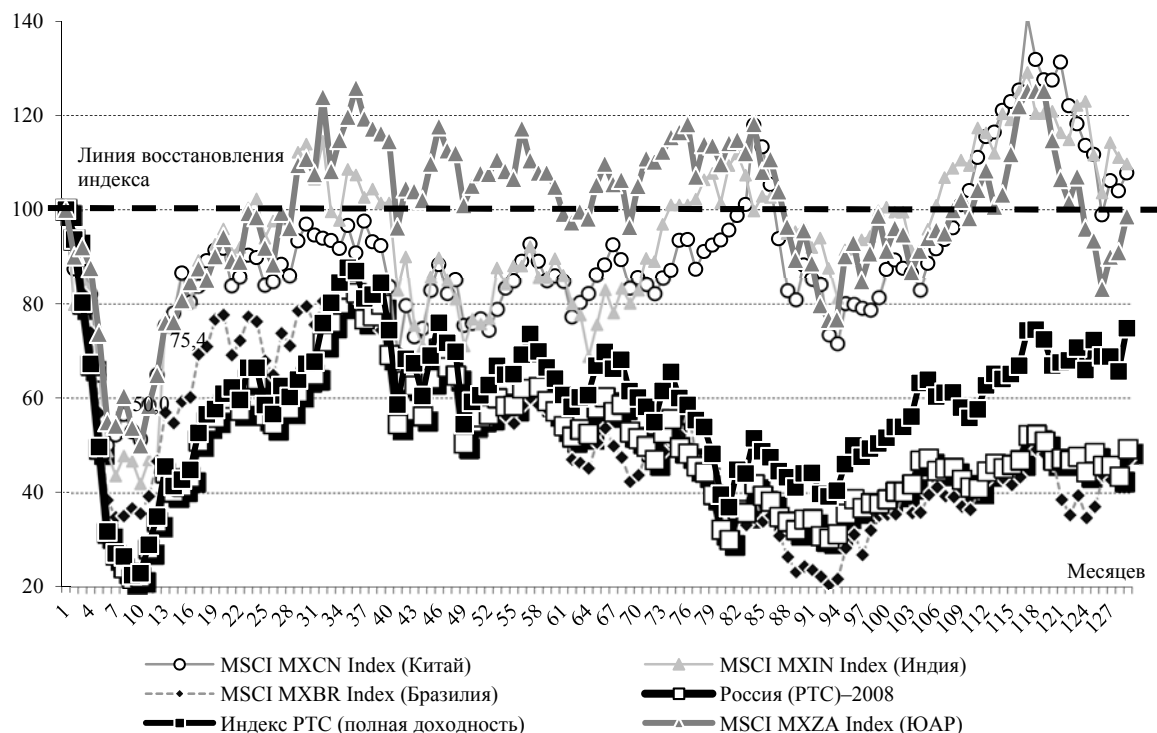


Рис. 7. Глубина и продолжительность влияния финансового кризиса 2008 г. на фондовые индексы стран БРИКС в долларах по состоянию на январь 2019 г. (пик в мае 2008 г. = 100%)

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Таблица 1

Восстановление фондовых индексов стран БРИКС в долларах после кризиса 2008 г. по состоянию на январь 2019 г.

Индексы	Период восстановления индекса с мая 2008 г., месяцев	Завершение восстановления	Текущее значение индекса, % (май 2008 г. = 100%)
РТС	128	Нет	49,4
РТС – полная доходность	128	Нет	74,8
MSCI Бразилии	128	Нет	47,0
MSCI ЮАР	28	Да	98,6
MSCI Индии	22	Да	109,7
MSCI Китая	82	Да	107,8

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Динамика восстановления рынков акций стран БРИКС в 2010-х годах заметно отличается от хода их восстановления после кризиса 1997–1998 гг. (см. рис. 8 и табл. 2). Во время этого кризиса российский индекс РТС восстановился быстрее, чем индексы MSCI ЮАР, Бразилии и Китая, – всего за 73 месяца. Для России в

отличие от структурного кризиса 2008 г. кризис 1998 г. носил циклический характер. Девальвация рубля и последующее относительно быстрое восстановление нефтяных цен привели к долгосрочному росту цен акций в долларовом эквиваленте. Напротив, для Китая кризис акций 1997 г. во многом отражал структурные проблемы, накопившиеся на его фондовом рынке. Поэтому более длительное восстановление индекса MSCI Китая происходило на фоне серьезных реформ в финансовой сфере, связанных с открытием материкового Китая для иностранных портфельных инвесторов и с повышением эффективности внутренних финансовых посредников.

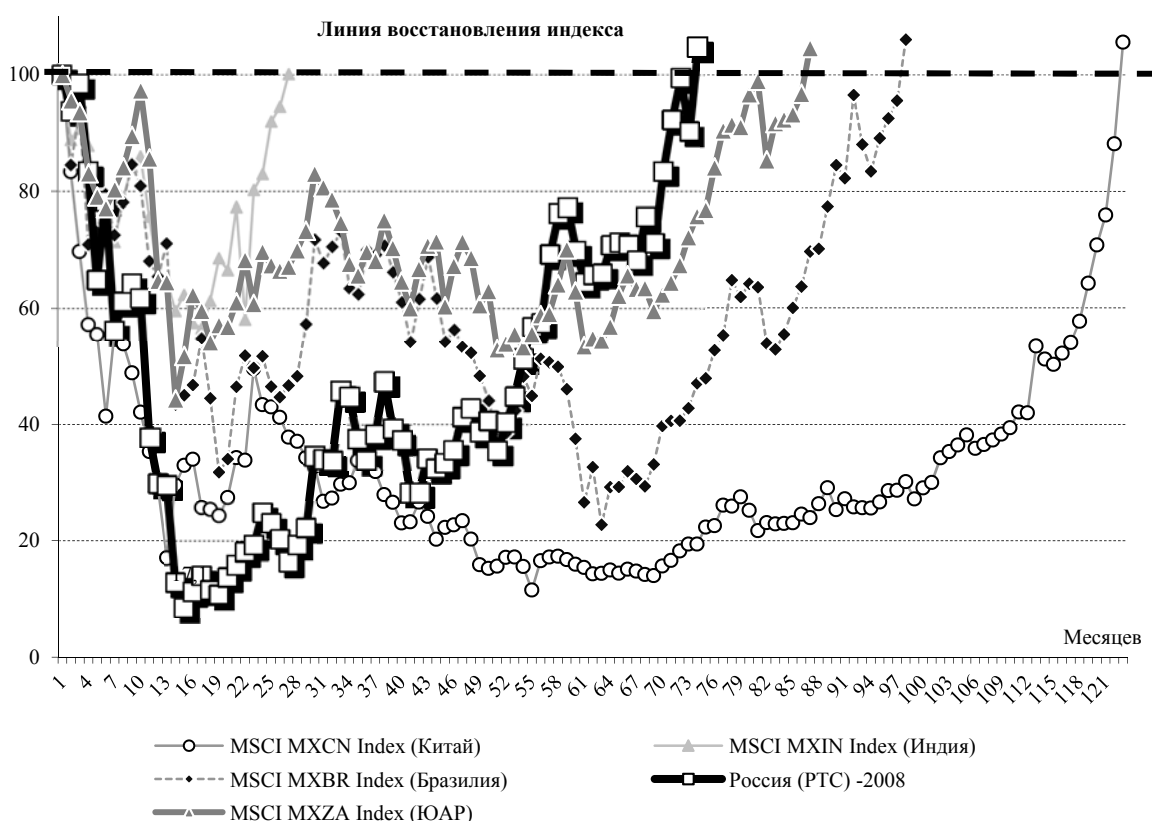


Рис. 8. Глубина и продолжительность восстановления фондовых индексов стран БРИКС в долларах после кризиса 1997–1998 гг. (пик до кризиса = 100%)

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Таблица 2

**Восстановление фондовых индексов стран БРИКС в долларах
после кризиса 1997–1998 гг.**

	PTC	MSCI Бразилии	MSCI ЮАР	MSCI Индии	MSCI Китая
Период восстановления индекса от предкризисного пика 1997 г., месяцев	73	97	86	26	122

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Самыми долгосрочными кризисами в современной истории фондовых рынков считаются спад американского рынка акций, порожденный Великой депрессией 1929–1933 гг., а также акций японских компаний после 1989 г. Восстановление фондового Промышленного индекса Доу – Джонса (DJA) в США после Великой депрессии продолжалось 303 месяца, или 25,3 года (рис. 9 и табл. 3). В 2015 г. данный антирекорд был побит японским индексом NIKKEI-225, который по состоянию на январь 2019 г. не может восстановиться в течение 349 месяцев, т.е. более 29 лет. Его значение в январе 2019 г. составляло лишь 53,4% от максимального ежемесячного значения пика 1989 г. Кризисы с такими длительными сроками восстановления цен акций уникальные, их причинами являются не просто глубокие структурные проблемы экономик, но и их сочетание с серьезными ошибками в сфере экономической и денежно-кредитной политики.

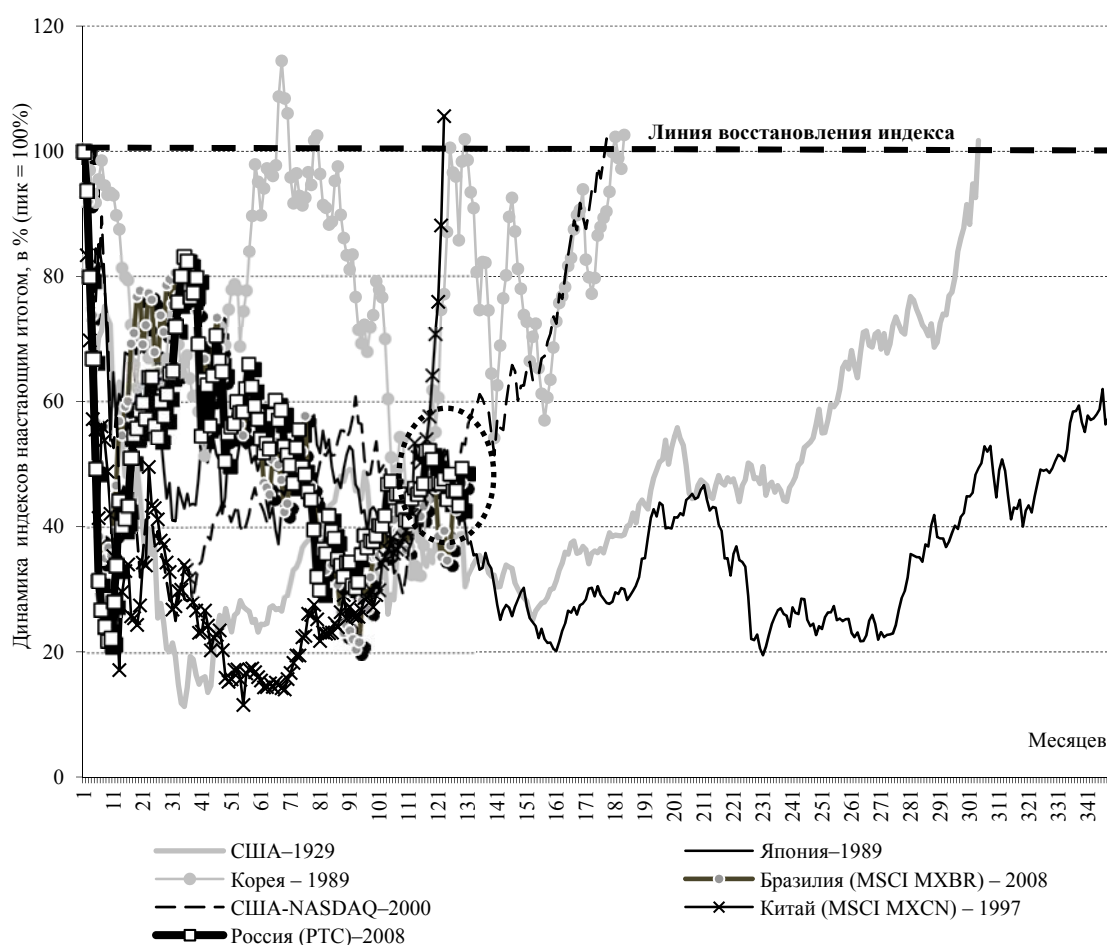


Рис. 9. Глубина и продолжительность восстановления фондовых индексов самых длительных в XX и XXI вв. кризисов по состоянию на январь 2019 г. (пик до кризиса = 100%)

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Таблица 3

Наиболее длительные периоды восстановления фондовых индексов стран после кризисов XX и XXI вв.

Страна (индекс – год начала кризиса)	Период восстановления индекса от пика, месяцев	Завершение восстановления	Текущее значение не восстановившегося индекса, % (пик = 100%)
Япония (Nikkei – 1989)	349	Нет	53,4
США (DJIA – 1929)	303	Да	
Южная Корея (KOSPI – 1989)	183	Да	
США (NASDAQ – 2000)	177	Да	
Россия (РТС долл. – 2008)	128	Нет	49,4
Бразилия (MSCI долл. – 2008)	128	Нет	47,0
Китай (MSCI-Шанхай долл. – 1997)	122	Да	
Китай (MSCI-Шанхай долл. – 2008)	82	Да	
США (DJIA – 1907)	64	Да	

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Для рынков, где финансовые кризисы были среднесрочными и вызывались структурными диспропорциями в экономике, такими как спад в Южной Корее в 1989 г. и в США на рынке акций инновационных компаний в 2000 г., характерна W-образная траектория восстановления индексов (рис. 9). Данные кризисы длились соответственно 183 и 177 месяцев. В настоящее время значения обоих упомянутых фондовых индексов находятся выше их максимальных докризисных уровней.

На фоне указанных кризисов восстановление российского индекса РТС и MSCI Бразилии соответственно до уровней 49,4 и 47,0%, продолжающееся 128 месяцев, пока формально не превысило временных горизонтов, характерных для среднесрочных кризисов. Как видно на рис. 8, текущее восстановление индексов РТС и MSCI Бразилии пошло, скорее, по траектории долгосрочного, чем среднесрочного, кризиса, что обычно свойственно фондовым рынкам стран, где структурные проблемы сочетаются с нерешенными вызовами экономической и денежно-кредитной политики.

Российский рынок акций остается одним из самых волатильных в мире. Как показано на рис. 10¹, из 30 крупнейших мировых индексов акций за 11-летний период с января 2008 г. по декабрь 2018 г. по критерию риска, измеренного в виде среднегодового стандартного отклонения, российский РТС со значением 35,4% уступил лишь индексам Аргентины, Бразилии, Турции и Греции. По показателю среднегеометрической (эффективной) доходности вложений в размере -7,0% годовых за тот же период времени индекс РТС оказался лучше индексов только пяти стран – Греции, Испании, Италии, Турции и Вьетнама. Таким образом, за рассматриваемый период индекс РТС продемонстрировал один из самых высоких показателей риска и одну из самых низких доходностей в мире.

¹ Количественные параметры соответствующих индексов см. в табл. 4 и 5.

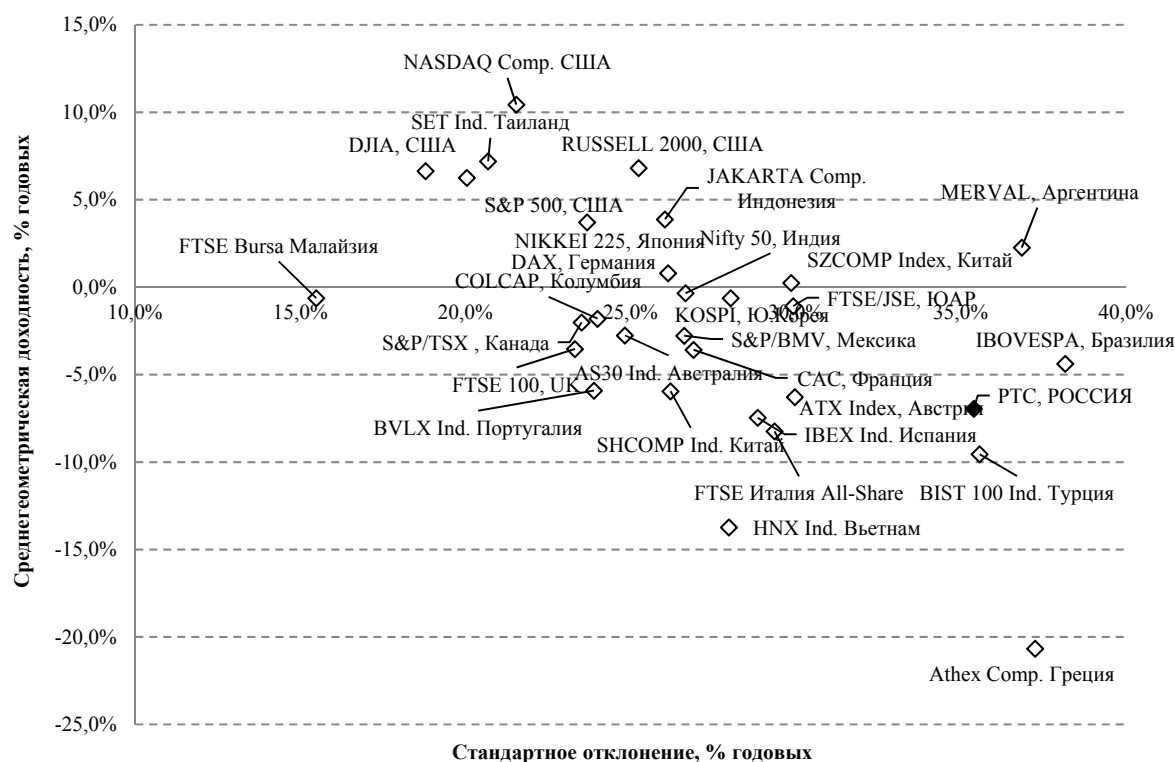


Рис. 10. Параметры среднегодовых доходностей и риска 30 фондовых индексов разных стран за период с января 2008 г. по декабрь 2018 г. в долларах, % годовых

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Высокая волатильность и низкая доходность российского рынка акций в 2008–2018 гг. были обусловлены не только волатильностью курса рубля, негативным влиянием внешних экономических и геополитических факторов, но и низким уровнем фундаментальных показателей деятельности крупнейших публичных компаний. В частности, это выражалось в том, что на внутреннем рынке эмитенты ценных бумаг, финансовые посредники и инвесторы уделяли недостаточное внимание фундаментальным характеристикам компаний, ориентируясь при принятии инвестиционных решений в большей мере на экзогенные по отношению к нему факторы (особенности денежно-кредитной политики США, цены на энергетические и сырьевые ресурсы, уровень оптимизма иностранных инвесторов, стоимость денежных ресурсов на глобальном рынке и др.)¹. Как показано на рис. 11,

¹ Подробнее о преимущественном влиянии экзогенных факторов на денежные потоки инвесторов на развивающихся рынках капитала см., например: *Koepke R.* Fed Policy Expectations and Portfolio Flows to Emerging Markets. Working Paper, Institute of International Finance, Washington, DC, 2014; International Monetary Fund. Global Financial Stability Report: Is Growth at Risk? Washington, DC, 2017. October. P.19–21.

по состоянию на 31 декабря 2018 г. из 29 фондовых индексов разных стран финансовый коэффициент «цена/чистая прибыль» в расчете на акцию (P/E Ratio)¹ компаний из индекса РТС в размере 4,8 оказался самым низким из указанных индексов. На других крупных развивающихся рынках значения коэффициента P/E составили: 22,7 у индийского Nifty 50; 20,4 у китайского индекса Шэньчжэньской фондовой биржи; 19,5 у бразильского IBOVESPA и 14,8 у индекса Йоханнесбургской биржи в ЮАР.

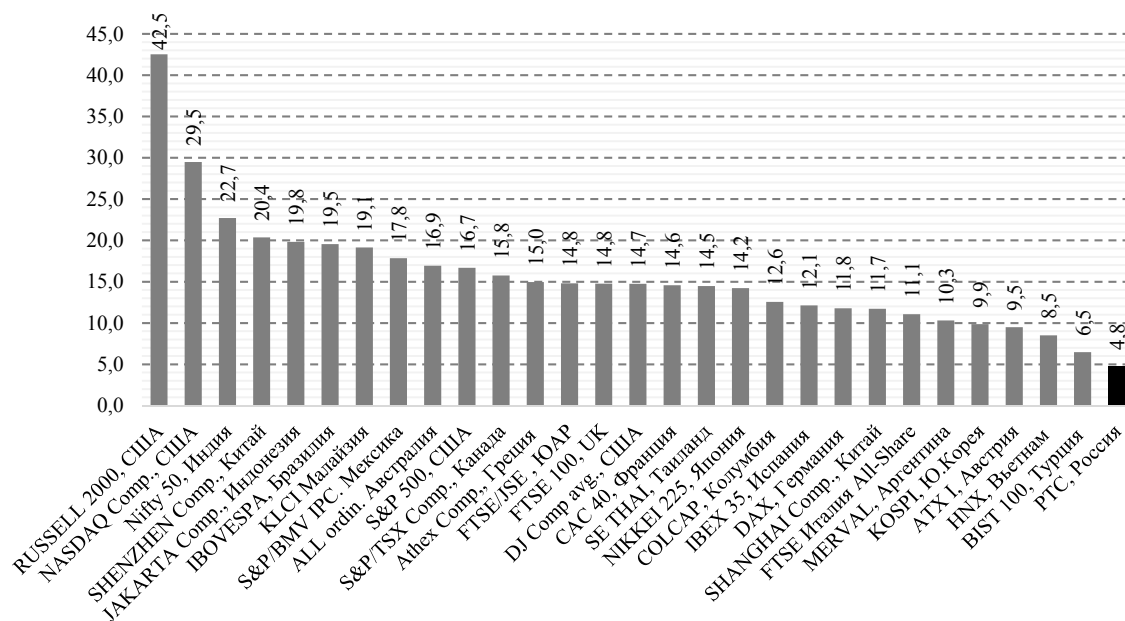


Рис. 11. Значение финансового среднегодового коэффициента «цена/чистая прибыль» в расчете на акцию (P/E) по состоянию на 31 декабря 2018 г. по 29 фондовым индексам разных стран в долларах

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

На рис. 12 показана динамика коэффициента P/E индекса РТС за период 2008–2018 гг. в сравнении с аналогичными характеристиками других крупнейших развивающихся рынков. В течение всего посткризисного периода коэффициент P/E индекса РТС демонстрировал стабильно низкое значение, что свидетельствует о хроническом характере проблемы недооценки акций российских компаний независимо от степени благоприятности факторов внешней среды и геополитических рисков 2014–2018 гг. Изображенная на графике прямая линейного тренда коэффициента P/E индекса РТС идет параллельно оси X, отражая неизменность тренда данного показателя.

¹ Данный финансовый коэффициент характеризует относительный размер капитализации компаний, то, в течение какого количества лет размер чистой прибыли в расчете на одну акцию компании окупает рыночную цену данной акции.

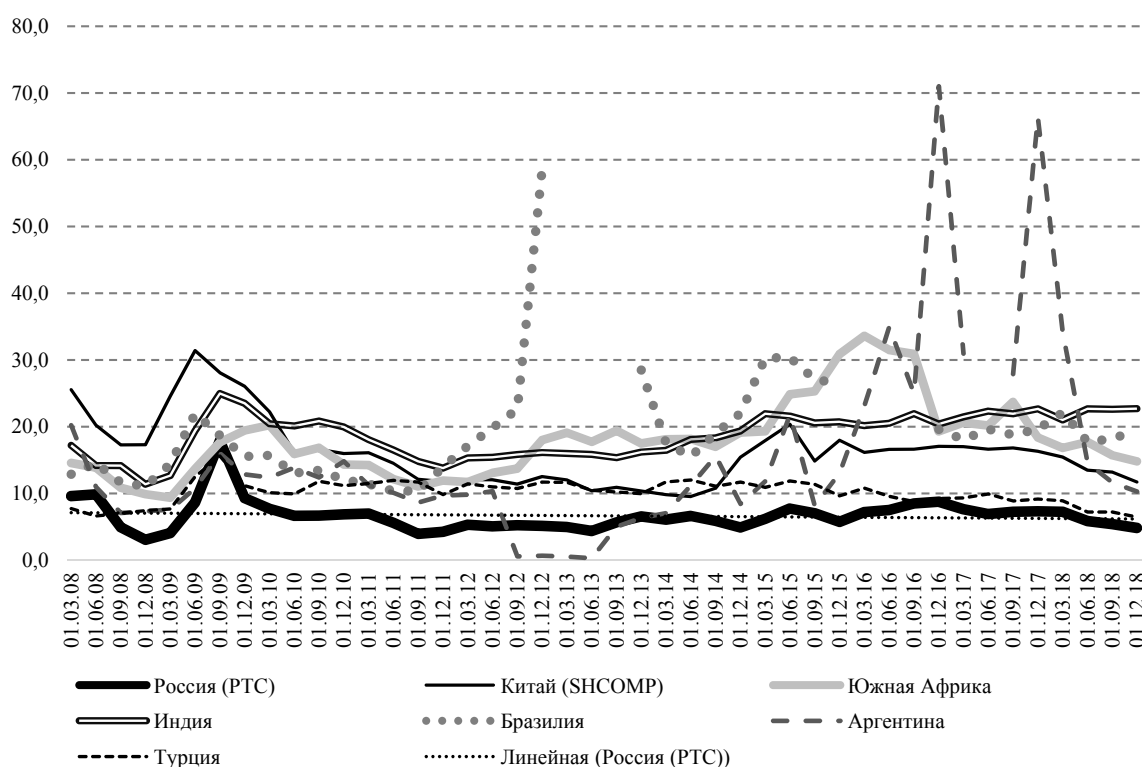


Рис. 12. Ежеквартальное значение финансового коэффициента «цена/чистая прибыль» в расчете на акцию (P/E) за период с 1 марта 2008 г. по 31 декабря 2018 г. по фондовым индексам 7 крупнейших развивающихся рынков в долларах

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Как показано на рис. 13, из 29 фондовых индексов разных стран финансовый коэффициент «цена/учетная стоимость» в расчете на акцию (P/BV Ratio)¹ компаний индекса РТС в размере 0,8 оказался одним из самых низких, превысившим только показатель греческого фондового рынка. На других крупных развивающихся рынках значения коэффициента P/E составили: 2,9 у индийского Nifty 50; 1,9 у китайского индекса Шэньчжэньской фондовой биржи и бразильского IBOVESPA; 1,7 у индекса Йоханнесбургской биржи в ЮАР. В определенной мере низкое значение данного показателя индекса РТС отражает отраслевую специфику входящих в него компаний, т.е. преобладание в нем акций отраслей с высоким уровнем фондовооруженности и, соответственно, с низким значением P/BV.

На рис. 14 показана динамика коэффициента P/BV индекса РТС в 2008–2018 гг. в сравнении с аналогичными характеристиками других крупнейших развиваю-

¹ Коэффициент P/BV также характеризует относительный размер капитализации компаний. В расчете на акцию он показывает соотношение рыночной капитализации компании к бухгалтерской стоимости ее собственного капитала, включая уставный капитал, резервы и нераспределенную прибыль компании.

щихся рынков. После кризиса 2008 г. коэффициент P/BV демонстрировал стабильно низкое значение, что свидетельствует о хроническом характере данной проблемы с акциями российских компаний. Изображенная на графике прямая линейного тренда коэффициента P/BV индекса РТС отражает тренд снижения данного показателя: значение P/BV индекса РТС уменьшилось с 1,0 по состоянию на 31 декабря 2010 г. до 0,8 на 31 декабря 2008 г.

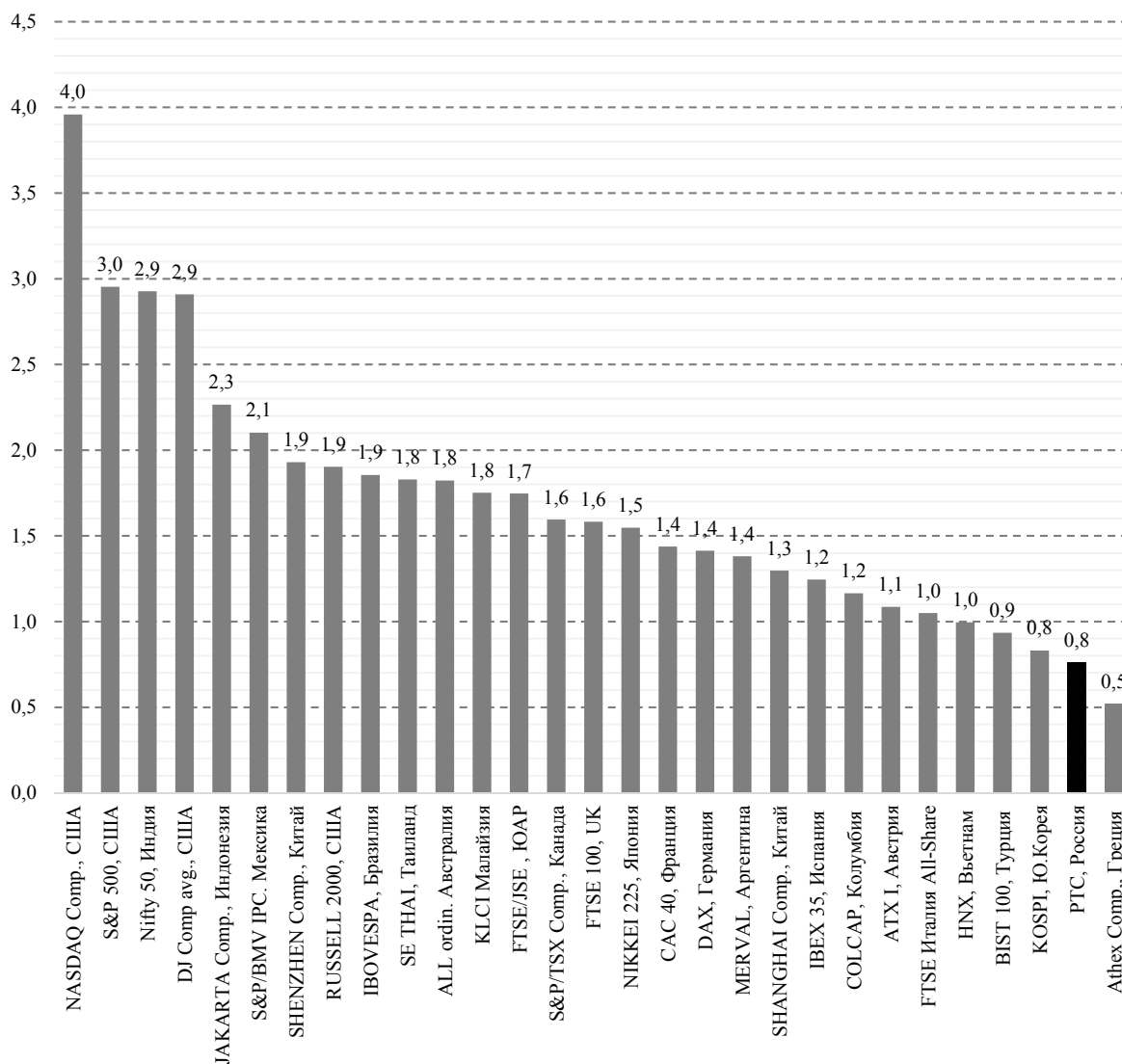


Рис. 13. Среднегодовое значение финансового коэффициента «цена/учетная стоимость» в расчете на акцию (P/BV) по состоянию на 31 декабря 2018 г. по 29 фондовым индексам разных стран в долларах

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

После кризиса 2008 г. российские эмитенты по сравнению с компаниями других развитых и развивающихся рынков проявляли излишний консерватизм в отношении использования заемных средств. С одной стороны, это отражало позитивную тенденцию на поддержание финансовой устойчивости компаний в сложные времена с точки зрения волатильности финансовых рынков и геополитических рисков. С другой стороны, данный консерватизм был вынужденным в условиях действия ограничений для крупнейших компаний в привлечении заемных ресурсов на глобальных рынках из-за санкций и на внутреннем рынке по причине высокого уровня ключевой ставки. Сдерживающим для спроса на финансовые ресурсы фактором оставался сложный инвестиционный климат, затрудняющий принятие бизнесом долгосрочных инвестиционных решений.

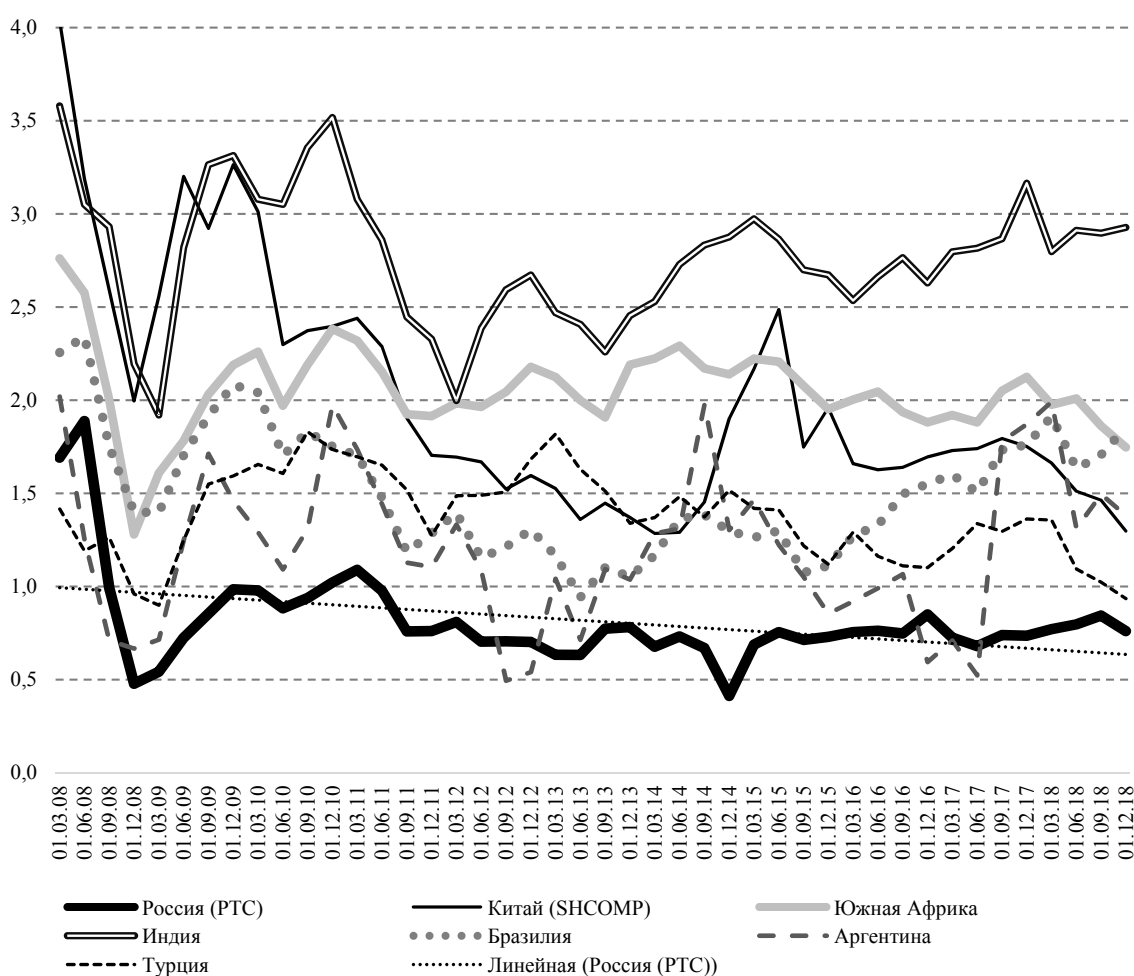


Рис. 14. Ежеквартальное значение финансового коэффициента «цена/учетная стоимость» в расчете на акцию (P/BV) за период с 1 марта 2008 г. по 31 декабря 2018 г. по фондовым индексам 7 крупнейших развивающихся рынков в долларах

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

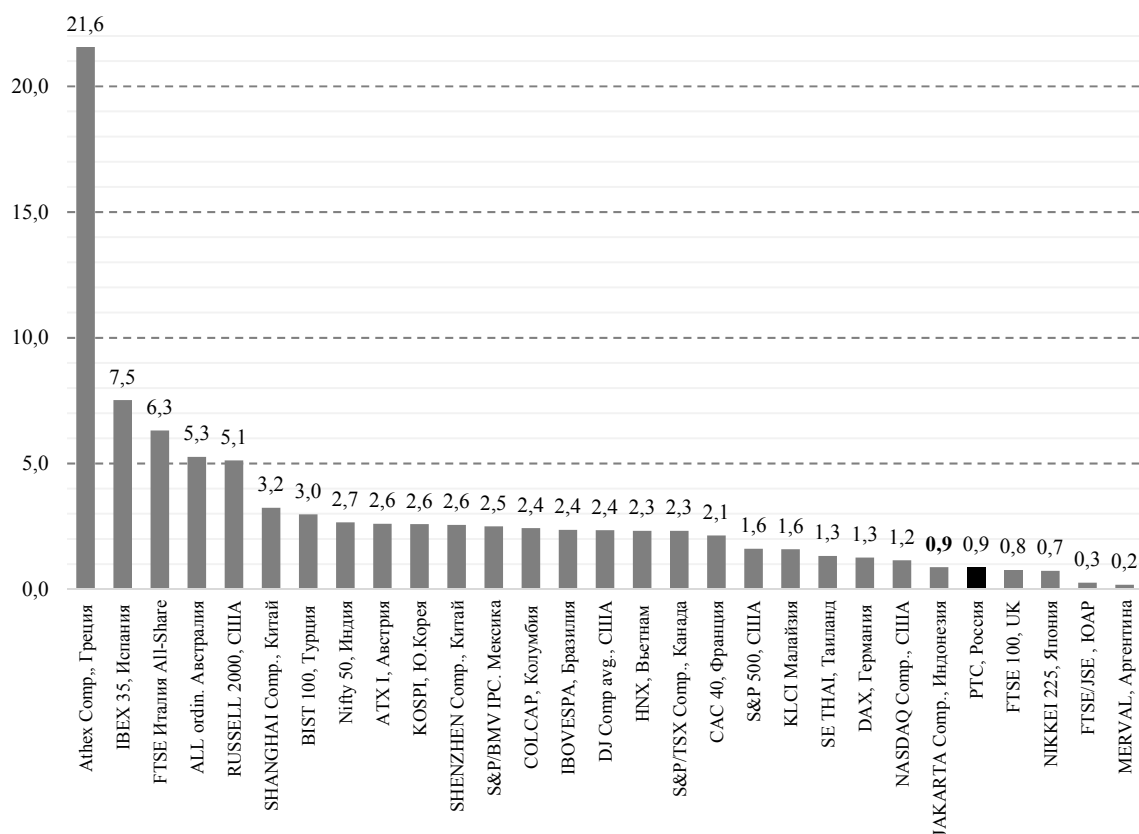


Рис. 15. Среднегодовое значение финансового коэффициента «чистый долг/ операционная прибыль» (D/EBITDA) по состоянию на 31 декабря 2018 г. по 29 фондовым индексам разных стран в долларах

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Как показано на рис. 15, из 29 фондовых индексов разных стран на конец 2018 г. финансовый коэффициент «чистый долг/операционная прибыль» до вычета расходов по выплате процентов, налогов, износа и амортизации (D/EBITDA Ratio)¹ компаний из индекса РТС в размере 0,9 оказался выше аналогичного показателя лишь по индексам Аргентины, Великобритании, ЮАР и Японии. На других крупных развивающихся рынках значения коэффициента D/EBITDA Ratio составили: 2,7 у индийского Nifty 50; 2,6 у китайского индекса Шэньчжэньской фондовой биржи; 2,4 у бразильского IBOVESPA и 0,3 у индекса Йоханнесбургской биржи в ЮАР.

На рис. 16 показана динамика коэффициента D/EBITDA индекса РТС за период 2008–2018 гг. За весь рассматриваемый период значение данного показателя по

¹ Коэффициент D/EBITDA характеризует уровень долговой нагрузки компаний к размеру операционной прибыли до вычета процентов, налогов, износа и начисленной амортизации, отражая их способность погасить данные долги за счет ежегодных собственных источников финансирования компании.

России при его среднем уровне 0,72 редко выходило за значение единицы, стабильно уступая большинству других стран. Линия тренда показателя была практически параллельной оси абсцисс.

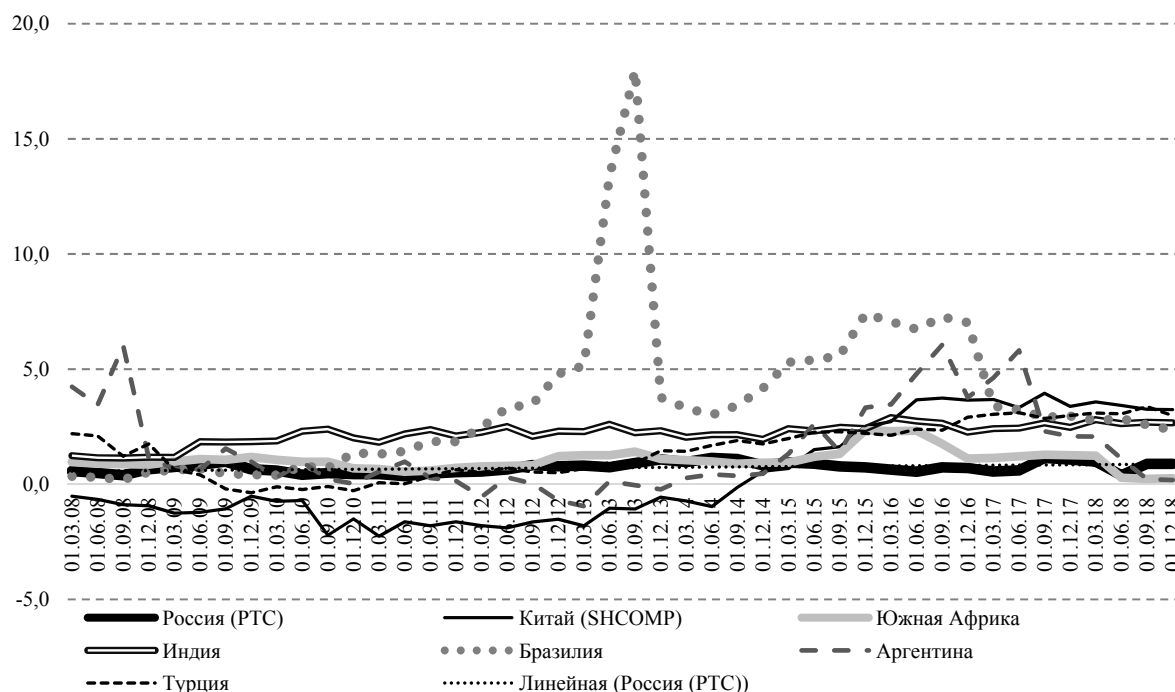


Рис. 16. Ежеквартальные значения финансового коэффициента «чистый долг/операционная прибыль» (D/EBITDA) за период с 1 марта 2008 г. по 31 декабря 2018 г. по фондовым индексам 7 крупнейших развивающихся рынков в долларах

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Позитивной тенденцией на внутреннем фондовом рынке после кризиса 2008 г. стал существенный рост дивидендной доходности акций российских компаний. Это отражало, с одной стороны, стремление публичных компаний поддерживать капитализацию на фоне более низких, чем до кризиса 2008 г., цен на нефть, стагнации экономического роста и оттока иностранных инвестиций из-за санкций, а с другой – наличие у них значительных свободных денежных ресурсов, не используемых по разным причинам на финансирование инвестиционных проектов. Немалую роль в наращивании дивидендной доходности крупнейших компаний с государственным участием сыграла политика Минфина России, предполагающая наличие целевого уровня дивидендных выплат таких компаний на уровне не менее 50% их чистой прибыли.

Как показано на *рис. 17*, за 2008 г. значение дивидендной доходности портфеля индекса РТС составило 6,0% к стоимости акций, что было значительно выше показателей всех других 28 рынков как развитых, так и развивающихся стран.

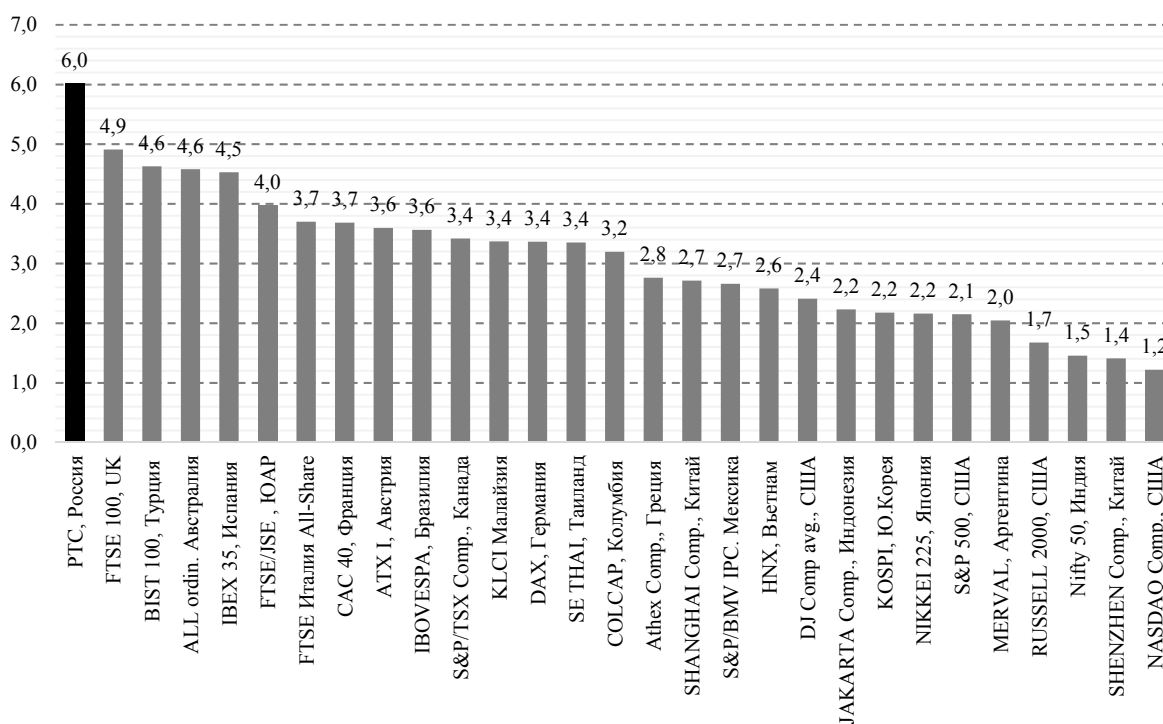


Рис. 17. Среднегодовое значение дивидендной доходности (dividend yield) по состоянию на 31 декабря 2018 г. по 29 фондовым индексам разных стран в долларах

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Таблица 4

Параметры доходности и риска акций крупнейших развивающихся рынков за период 2008–2018 гг., %

Индекс, страна		RTS, Россия	SHENZHEN SE Comp., Китай	SHANGHAI SE Comp., Китай	Nifty 50, Индия	IBOVESPA, Бразилия	JAKARTA Comp., Индонезия	BIST 100, Турция	MERVAL, Аргентина	SE THAI, Таиланд	S&P/BMV IPC. Мексика	COLCAP, Колумбия	FTSE Bursa Малайзия KLCI	HNX, Вьетнам	FTSE/JSE ALL SHR., ЮАР
2008–2018 гг.	Риск	35,4	29,9	26,2	26,7	38,2	26,0	35,6	36,8	20,7	26,6	24,0	15,5	28,0	29,9
	Доходность	-7,0	0,2	-6,0	-0,3	-4,4	3,9	-9,6	2,3	7,2	-2,8	-1,9	-0,6	-13,7	-1,1
2013–2018 гг.	Риск	28,3	27,4	23,5	18,4	32,6	19,3	31,8	39,2	15,8	21,0	21,1	13,6	17,7	22,9
	Доходность	-2,8	3,7	0,7	3,4	-2,6	-0,5	-8,8	3,9	1,2	-4,9	-8,2	-2,9	5,3	-2,0

Примечание. Расчеты показателей доходности и стандартного отклонения проведены на основании дневных данных индексов в долларовом выражении за рассматриваемые периоды времени.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Начиная с января 2010 г. по декабрь 2018 г. дивидендная доходность индекса RTS выросла с 1,6 до 6,0% (рис. 18). По темпам роста дивидендной доходности за рассматриваемый период индекс RTS был самым динамичным в мире.

Таблица 5

Параметры доходности и риска индексов акций развитых фондовых рынков за период 2008–2018 гг., %

Индекс, страна		RTS, Россия	S&P 500, США	NASDAQ Comp., США	DJ Comp avg., США	RUSSELL 2000, США	NIKKEI 225, Япония	DAX, Германия	FTSE 100, Великобритания	S&P/TSX Comp., Канада	FTSE Италия All-Share	PSI All-Share, Португалия	Athex Comp., Греция	SAC 40, Франция	ALL ORDIN. Австралия	ATX I, Австрия	KOSPI, Южная Корея	IBEX 35, Испания
2008–2018 гг.	Риск	35,4	20,0	21,5	18,8	25,2	23,7	26,1	23,3	23,5	29,4	23,9	37,2	26,9	24,8	30,0	28,0	28,8
	Доходность	-7,0	6,3	10,4	6,6	6,8	3,7	0,8	-3,5	-2,0	-8,2	-5,9	-20,7	-3,6	-2,8	-6,3	-0,6	-7,5
2013–2018 гг.	Риск	28,3	12,6	15,0	12,1	15,9	19,5	17,6	15,5	14,4	21,7	18,0	32,7	17,2	16,5	18,3	16,2	19,6
	Доходность	-2,8	6,6	9,0	6,5	5,7	4,9	2,5	-0,7	-0,9	0,6	0,6	-4,6	1,7	-1,3	0,9	0,2	-0,5

Примечание. Расчеты показателей доходности и стандартного отклонения проведены на основании дневных данных в долларовом выражении за рассматриваемые периоды времени.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

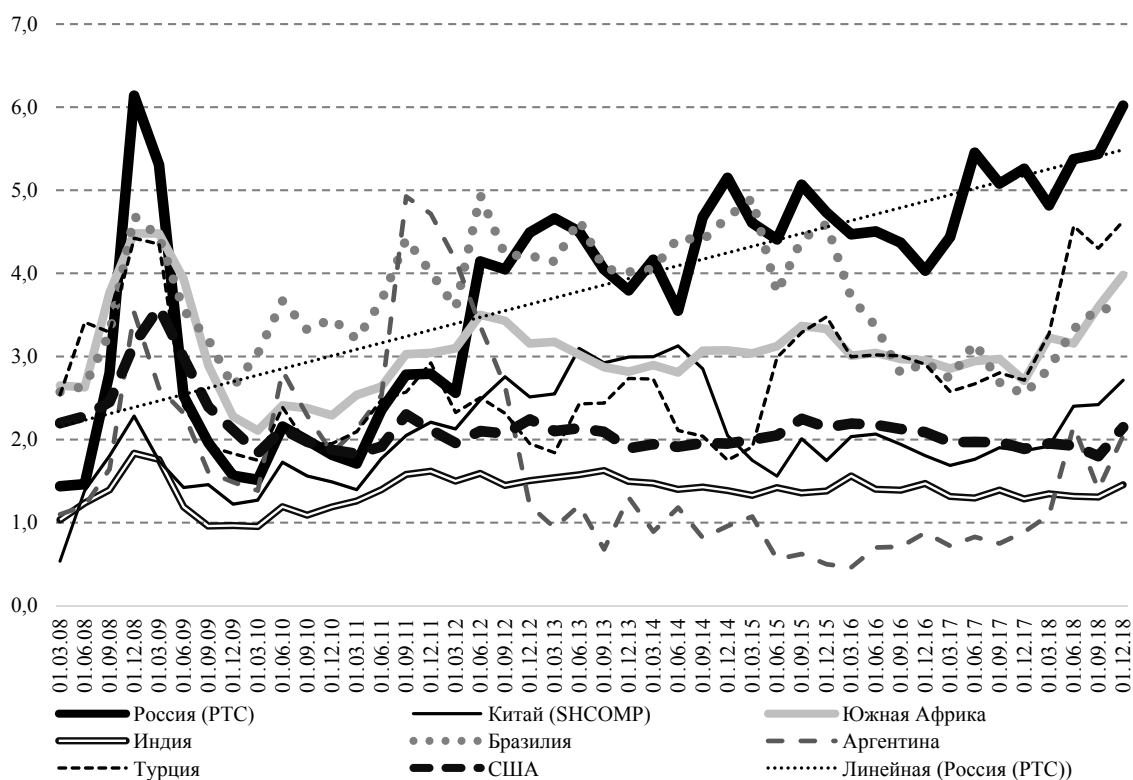


Рис. 18. Среднеквартальное значение дивидендной доходности (dividend yield) за период с 1 марта 2008 г. по 31 декабря 2018 г. по фондовым индексам 7 крупнейших развивающихся рынков и США, % годовых

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

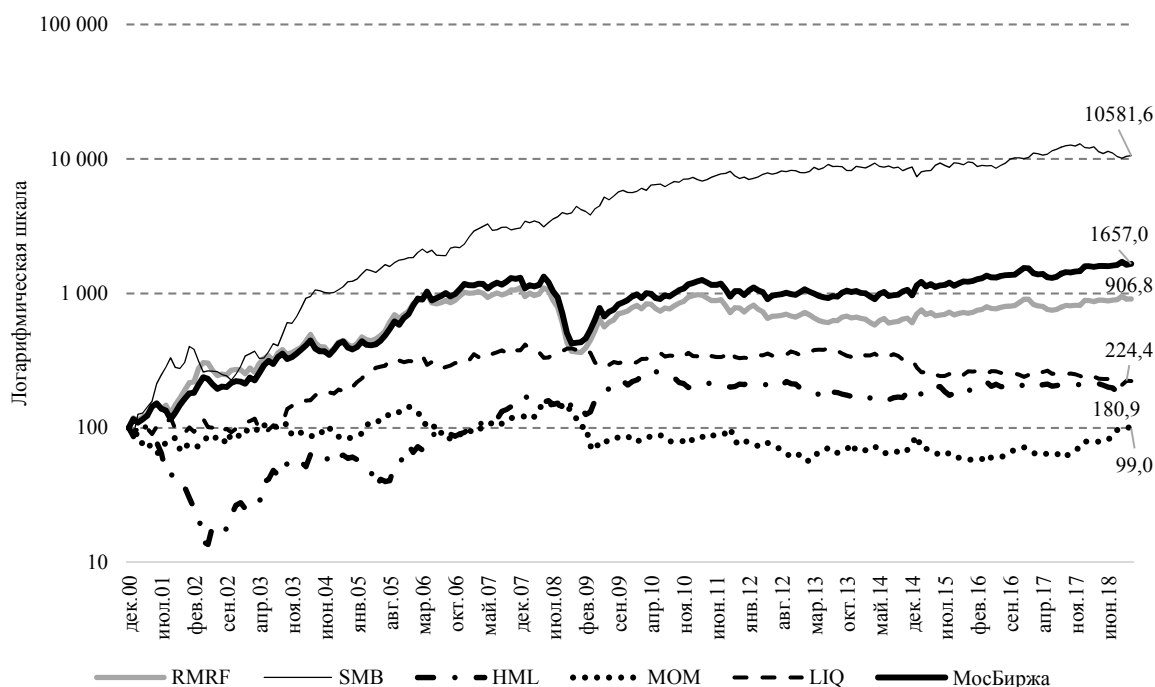
Динамика фондового индекса часто зависит от изменений цен акций разных групп публичных компаний, для которых характерна та или иная идея роста за счет особенностей фундаментальных характеристик их бизнеса. Например, компании малого и среднего бизнеса, впервые выходящие на публичный рынок, недооцененные крупные компании, акционерные общества, чьи акции являются более ликвидными на рынке, могут приносить более высокую доходность по сравнению с ее среднерыночным уровнем. Особенности доходности акций компаний с разными фундаментальными характеристиками используются в процессе факторного инвестирования крупными институциональными инвесторами.

На *рис. 19* приводится рассчитанная нами накопленная доходность стратегий факторного инвестирования в акции разных групп российских публичных компаний за период с декабря 2000 г. по ноябрь 2018 г. Из наиболее популярных на глобальном фондовом рынке стратегий инвестирования в факторы стоимости, размера, ликвидности и инерции более высокую доходность по сравнению с индексом МосБиржи демонстрировали только акции компаний малой капитализации. На рассматриваемом временном горизонте стоимость вложений в сумме 100 тыс. руб., совершенных в декабре 2000 г., составила бы для индексного портфеля МосБиржи 1,66 млн руб., а для портфелей с фактором размера компаний – 10,59 млн руб. Все другие факторные стратегии, включая вложения в широкий индекс акций RMRF, в портфели с эффектами стоимости, ликвидности и инерции, приносили доходность существенно ниже индекса МосБиржи.

Указанные данные свидетельствуют о том, что на российском рынке акций существуют благоприятные с точки зрения финансовой отдачи предпосылки для инвестирования на бирже в компании малого и среднего бизнеса. Однако другие стратегии факторного инвестирования пока работают плохо из-за проблем с раскрытием информации о недооцененных крупных компаниях, из-за низкого спроса инвесторов на выпущенные ими акции, проблем с ликвидностью биржевого рынка акций и из-за других факторов, препятствующих внутренним и внешним инвестициям на внутреннем фондовом рынке.

Проблема высоких рисков при умеренной доходности инвестиций была свойственна вложениям не только в акции, но и в облигации крупнейших российских компаний. Как показано на *рис. 20* и *табл. 6*, за период 2008–2018 гг. параметры доходности и риска рублевых корпоративных облигаций в России в долларовом выражении существенно уступали другим 13 индексам корпоративных облигаций разных стран. За указанный период времени среднегодовая доходность портфеля индекса корпоративных облигаций российских эмитентов IFX-Cbonds составила 0,09% годовых при стандартном отклонении (индикаторе риска) 16,42%. Из рассматриваемых 13 индексов это самые низкие параметры по доходности и высокие – по риску. По аналогичным индексам корпоративных облигаций Индии, Китая (CVFBTRID Index) и Южной Кореи доходности составили соответственно 8,68, 7,40 и 3,13% годовых и показатели риска – 4,89, 3,46 и 8,71% годовых. По параметрам «доходность – риск» российский индекс IFX-Cbonds также уступал всем

рассматриваемым индексам корпоративных облигаций и на более коротком временном интервале – с 2013 по 2018 г. (табл. 6).



Примечание. RMRF – рыночный фактор, который представляет собой рыночную премию за риск по акциям. Рассчитан как разница между доходностью рыночного портфеля и доходностью безрискового актива. В качестве рыночного портфеля использована доходность портфеля из всех акций, имеющих на рынке, где веса акций взвешиваются по рыночной капитализации их эмитентов (с максимальным ограничением на вес 15%). SMB – фактор размера, который рассчитан как разница между средневзвешенной доходностью портфеля акций компаний с низкой капитализацией и средневзвешенной доходностью акций компаний с высокой капитализацией. Распределение компаний на «малые» и «большие» производилось раз в квартал с пороговым значением рыночной капитализации, равной медиане. HML – фактор стоимости, который рассчитан как разница между средневзвешенными доходностями портфелей из акций стоимости и акций роста. Распределение акций на акции роста и акции стоимости производилось раз в квартал по показателю Book-to-Market. MOM – фактор импульса (инерции), который рассчитан как разница доходностей портфелей с высокой и низкой накопленной доходностью за предыдущие 11 месяцев. Распределение акций по портфелям акций с низкой и высокой доходностью производилось с периодичностью один раз в месяц с использованием пороговых значений 30 и 70% квантили соответственно. LIQ – фактор ликвидности, который рассчитан как разница между средневзвешенными доходностями портфелей из акций с низкой ликвидностью и из акций с высокой ликвидностью.

Рис. 19. Накопленная доходность стратегий факторного инвестирования в акции российских компаний с декабря 2000 г. по ноябрь 2018 г. (декабрь 2000 г. = 100%)

Источник: расчеты авторов по данным ресурса «Конструктор CAPM-ru ИПЭИ» РАНХиГС. URL: <https://ipei.ranepa.ru/capm-ru>

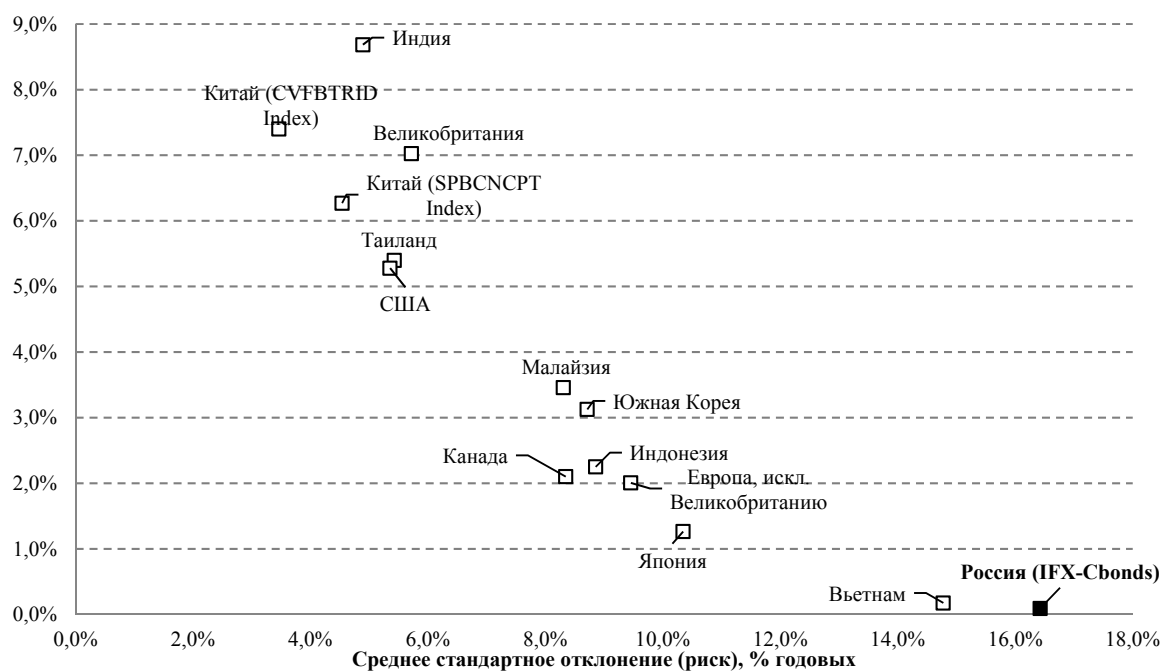


Рис. 20. Параметры среднегодовых доходностей и риска 14 индексов корпоративных облигаций разных стран за период 2008–2018 гг. в долларах, % годовых

Источник: расчеты авторов по данным CBonds.ru и Bloomberg.

Таблица 6

Параметры доходности и риска 14 индексов корпоративных облигаций стран за период 2008–2018 гг. в долларах, % годовых

Индекс, страна		IFX-Cbonds, Россия	ChinaBond Corporate Bond Total, Китай	SPBNCNPT Index, Китай	Clearing Corp of India Broad T, Индия	IBRA INDOBeX Corporate Total R, Индонезия	SPBTRNCP, Таиланд	SPBMYCPT, Малайзия	Vietnam Bond Index - Composite, Вьетнам	LUACTRUU Index, США	SPBTRNCP, Япония	Morningstar UK Euro-bond Corpor, Великобритания	Global Agg, Канада	KOBI Credit Bond Index Total R, Ю. Корея	Pan-European Aggregate, Европа (искл. Великобританию)
2008-2018 гг.	Риск	16,4	3,5	4,5	4,9	8,9	5,4	8,3	14,8	5,4	10,3	5,7	8,3	8,7	9,5
	Доходность	0,1	7,4	6,3	8,7	2,2	5,4	3,5	0,2	5,3	1,3	7,0	2,1	3,1	2,0
2013-2018 гг.	Риск	19,5	3,7	4,5	4,5	8,9	5,2	8,6	5,0	4,2	9,3	5,5	6,7	8,7	7,9
	Доходность	-2,6	2,5	1,8	4,9	2,2	1,7	-0,4	-0,2	1,4	-2,0	2,7	-0,9	1,4	0,1

Примечание. Расчеты показателей доходности и стандартного отклонения проведены на основании дневных данных за рассматриваемые периоды времени.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Низкая доходность в сочетании с высоким риском вложений в корпоративные облигации портфеля IFX-Cbonds являются препятствием для долгосрочных вложений в них средств иностранных и внутренних инвесторов. Для иностранных инвесторов приемлемую доходность обеспечивают лишь краткосрочные вложения с применением спекулятивной стратегии carry trade.

Другой проблемой внутреннего фондового рынка является стагнация на низком уровне ликвидности рыночного сегмента¹ биржевого рынка акций и облигаций (рис. 21). Значимость таких сделок заключается в том, что именно на их основе рассчитываются рыночные цены акций и облигаций российских эмитентов и значения ключевых фондовых индексов. Общий объем данных сделок снизился с 44,8% ВВП в 2007 г. до 14,3% ВВП в 2018 г. в результате кризиса 2008 г. и последующего оттока денежных средств иностранных портфельных инвесторов начиная с 2012 г. Причины оттока средств иностранных инвесторов рассматриваются в разделе 3.6.3. Данный отток не был своевременно компенсирован за счет ускоренного развития внутренних институциональных инвесторов. Однако в 2018 г. наблюдался некоторый прирост ликвидности преимущественно на рынке акций за счет повышения интереса к биржевым сделкам с ними со стороны внутренних частных инвесторов в условиях умеренных ставок депозитов в банках.

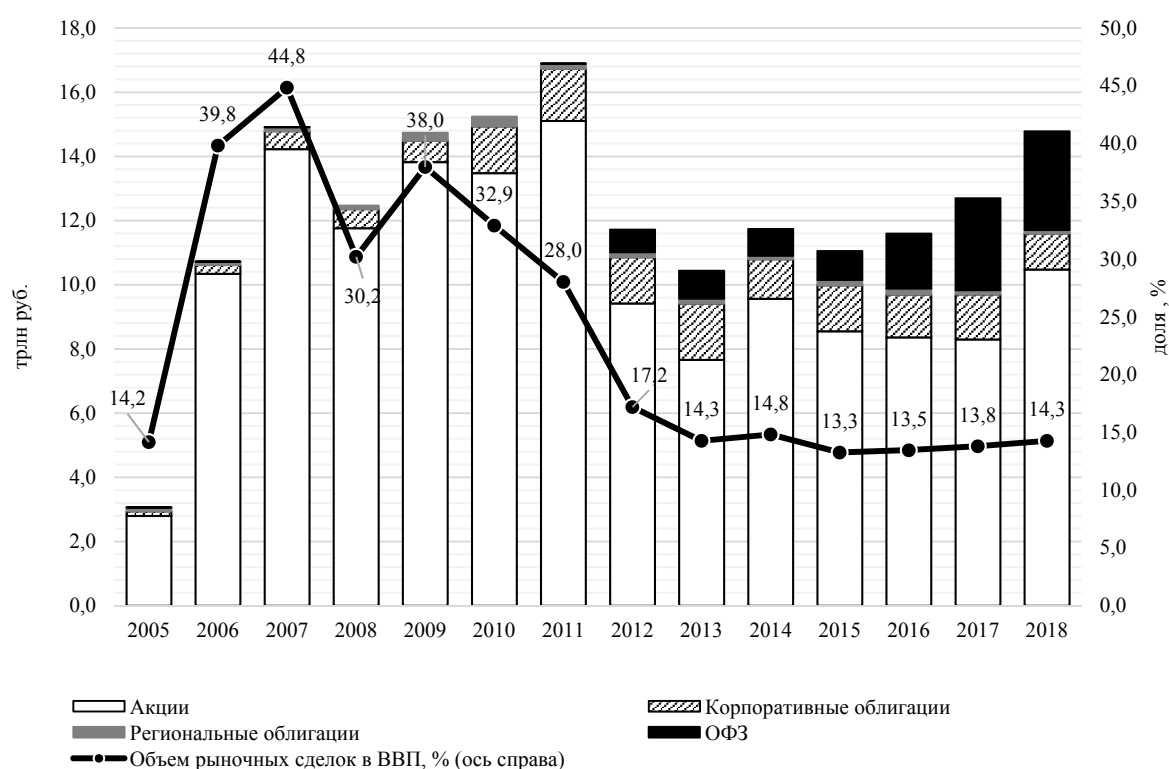


Рис. 21. Объемы рыночных и переговорных сделок с ценными бумагами на Московской бирже в 2005–2018 гг.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

¹ Аукционные сделки и сделки в режиме переговорных торгов (РПС) на Московской бирже.

По данным Всемирной федерации бирж (ВФБ), в 2018 г. по объему рыночных сделок с акциями из 81 биржи в мире Московская биржа занимала только 27-е место. По объему рыночных сделок с облигациями в 2018 г. из 54 мировых бирж Московская биржа была девятой. При этом необходимо учитывать, что в большинстве развитых стран в силу исторических традиций облигационные рынки являются преимущественно внебиржевыми.

Особенностью российского финансового рынка является доминирование денежного рынка над фондовым. Из общего объема торгов на Московской бирже на фондовый рынок приходится лишь 4%, а на денежный – 47%. Денежный рынок существует преимущественно в форме сделок РЕПО, с помощью которого банки, другие организации и частные лица ежедневно заимствуют преимущественно краткосрочные денежные ресурсы для совершения спекулятивных сделок на финансовом рынке¹. Банки также используют сделки РЕПО в качестве источника краткосрочного фондирования широкого круга банковских операций, включая приобретение облигаций и выдачу кредитов. Нигде в мире сделки РЕПО не совершаются с таким размахом и высокотехнологичной организацией, как в России. Привлекательность РЕПО для многих участников заключается в том, что оно позволяет разместить свободные финансовые ресурсы под залог других активов как альтернатива краткосрочного депозита по более высокой ставке за счет отсутствия здесь обязательств по резервированию.

Данные, приведенные на *рис. 22*, отражают эволюцию рынка РЕПО в России, выступающего в качестве одного из главных драйверов роста фондового рынка за счет краткосрочного фондирования биржевых сделок с акциями и облигациями. Скачкообразный рост рынка РЕПО на графике объясняется тем, что каждые несколько лет на нем происходили существенные изменения источников поступления денежной ликвидности, используемой в качестве ресурса краткосрочного кредитования.

До кризиса 2008 г. на фоне стабильного рубля ликвидность на денежный рынок поступала за счет стратегий *carry trade*² из внешних источников заимствований, что едва не стоило российскому рынку полномасштабного банковского кризиса и

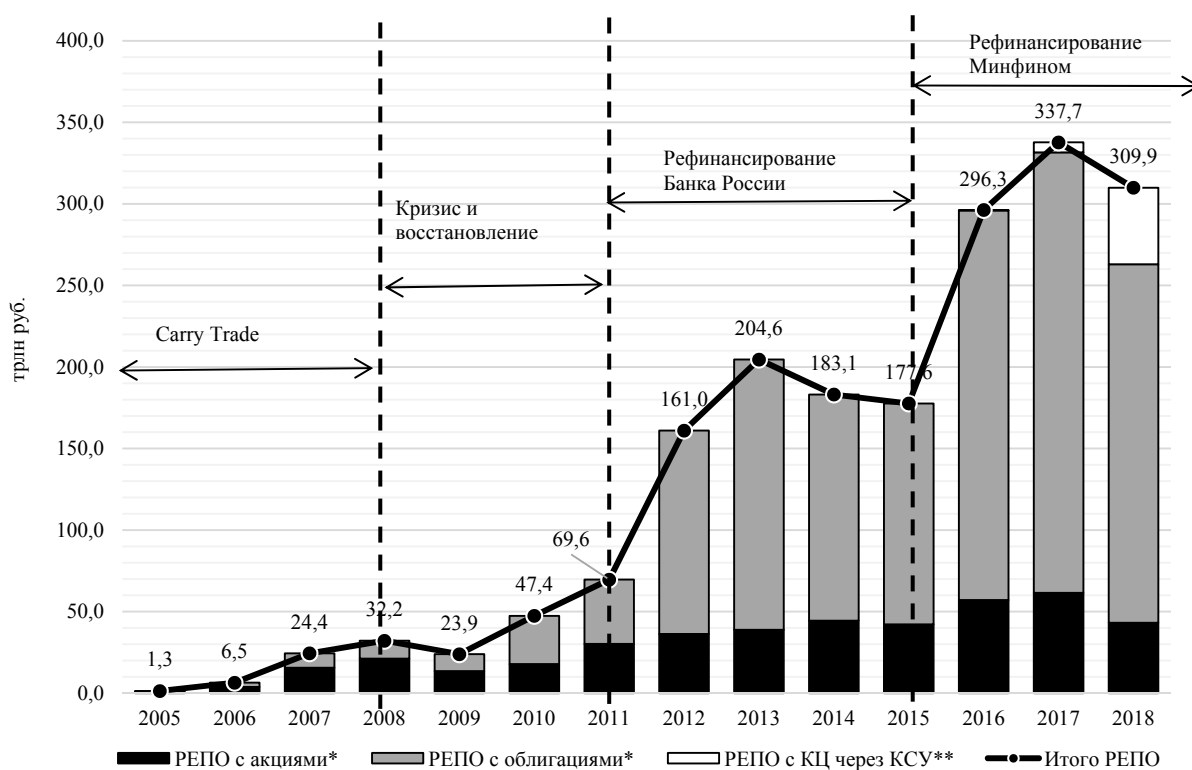
¹ По данным Банка России, в октябре 2018 г. заимствования на сроки овернайт «до недели» на биржевом рынке рублевого и валютного РЕПО составляли почти 60%, по остальным сделкам сроки доходят до трех месяцев (Банк России. Обзор финансовой стабильности за II–III кварталы 2018 г. № 2(13). С. 24). По нашему мнению, средний срок заимствований на рынке РЕПО можно определить, если разделить число календарных дней в году на число дней, рассчитываемых путем деления годового объема сделок РЕПО на среднегодовое значение всех открытых позиций на данном рынке: 365 дней разделить на дробь 309 трлн руб. / 2,2 трлн руб. Получается 2,6 дня.

² 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. (Финансовое обозрение: условия проведения денежно-кредитной политики. Информационно-аналитический материал Банка России. № 4. IV квартал 2016 г. С. 36–37).

банкротства крупнейших инвестиционных компаний осенью 2008 г. С сентября 2008 г. по август 2011 г. во время острой фазы кризиса и последующего восстановления рынка монетарные власти поддерживали необходимый уровень ликвидности в банковской системе за счет целевых источников централизованных средств, ограничивая их использование для кредитования с помощью высокой ставки рефинансирования. Закрытие глобальных рынков для рефинансирования российского бизнеса с началом долгового и валютного кризиса в зоне евро в 2011 г. и отток иностранных портфельных инвестиций из России вынудили монетарные власти перейти к рефинансированию банковской системы за счет сделок прямого РЕПО и ресурсов Банка России. С начала 2016 г. по настоящее время основным фактором поддержки ликвидности на финансовом рынке стало накопление средств на счетах бюджетополучателей и в банках за счет финансовых ресурсов бюджета и Резервного фонда. Другим источником формирования избыточной денежной ликвидности у бизнеса и в банках стало ее накопление в условиях относительно благоприятной экономической конъюнктуры в 2017–2018 гг., когда рост нефтяных цен сопровождался сокращением рублевых издержек компаний из-за обесценения рубля и уменьшением инвестиций в зарубежные активы из-за санкций и особенностей делового цикла в компаниях ТЭК, металлургического сектора и некоторых других отраслей российской экономики. Росту рынка РЕПО способствовало и развитие технологий, в результате которых право прямого выхода на биржевой рынок Московской биржи получили крупнейшие российские компании.

В результате указанных процессов общий объем сделок РЕПО на Московской бирже вырос с 1,3 трлн руб. в 2005 г. до 337,7 трлн руб. в 2017 г., т.е. в 260 раз. Однако позднее объемы денежного рынка несколько уменьшились до 309,9 трлн руб. в 2018 г., или на 8,2%. Причины сокращения рынка РЕПО в текущей ситуации, вероятно, связаны с некоторым уменьшением спроса на краткосрочные заемные ресурсы у банков из-за санации ряда крупных проблемных банков во второй половине 2017 г. и с улучшением состояния с денежной ликвидностью в банковской системе в целом. В ноябре 2017 г. Банк России прекратил осуществлять сделки валютного РЕПО сроком на 28 дней и один год. Некоторое уменьшение биржевых сделок РЕПО с акциями может быть связано с переводом части указанных сделок брокерами на внебиржевой рынок в целях сокращения собственных издержек.

Важным трендом в развитии рынка РЕПО на Московской бирже в 2017–2018 гг. стал рост сегмента сделок с расчетами с помощью клиринговых сертификатов участия (КСУ). 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.



* Включает РЕПО – прямое с Банком России, междилерское и с клиринговым центром (без учета РЕПО с КСУ на рынке акций).

** Сделки с использованием акций, облигаций и корзин ценных бумаг.

Рис. 22. Объемы сделок РЕПО с акциями, рублевыми облигациями и клиринговыми сертификатами участия (КСУ) на Московской бирже в 2005–2018 гг.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Таким образом, проблема недооценки акций и облигаций российских компаний и медленное восстановление рынка акций в посткризисное 10-летие во многом являются следствием проблем, накопившихся в российской экономике, нестабильности финансовой системы и недостаточного развития уровня внутренних институциональных инвесторов.

3.2. Рынок акций

В 2018 г. не наблюдалось заметных позитивных изменений в листинге и привлечении на биржу акций новых эмитентов. По критерию количества компаний в листинге из 78 мировых бирж, статистика по которым раскрывается ВФБ, Московская биржа заняла 40-е место в 2018 г. по сравнению с 39-м годом ранее. В ежегодных рейтингах количества новых компаний, вышедших со своими акциями на биржу, и компаний, проводивших IPO-SPO на бирже, которые ведутся ВФБ, с 2018 г. Московская биржа перестала принимать участие. В 2017 г. по числу новых компаний в листинге из 62 бирж, участвовавших в рейтинге, Московская

биржа заняла лишь 39-е место. В 2018 г. на бирже не было проведено ни одного IPO-SPO акций.

После объединения российских бирж РТС и ММВБ число листинговых компаний на Московской бирже в 2012 г. достигло максимума – 293. После этого в 2013–2018 гг. наблюдается стабильная тенденция уменьшения компаний в листинге (рис. 23). В 2018 г. число таких компаний составило 229, в очередной раз сократившись на 2,1% по сравнению с предшествующим годом.

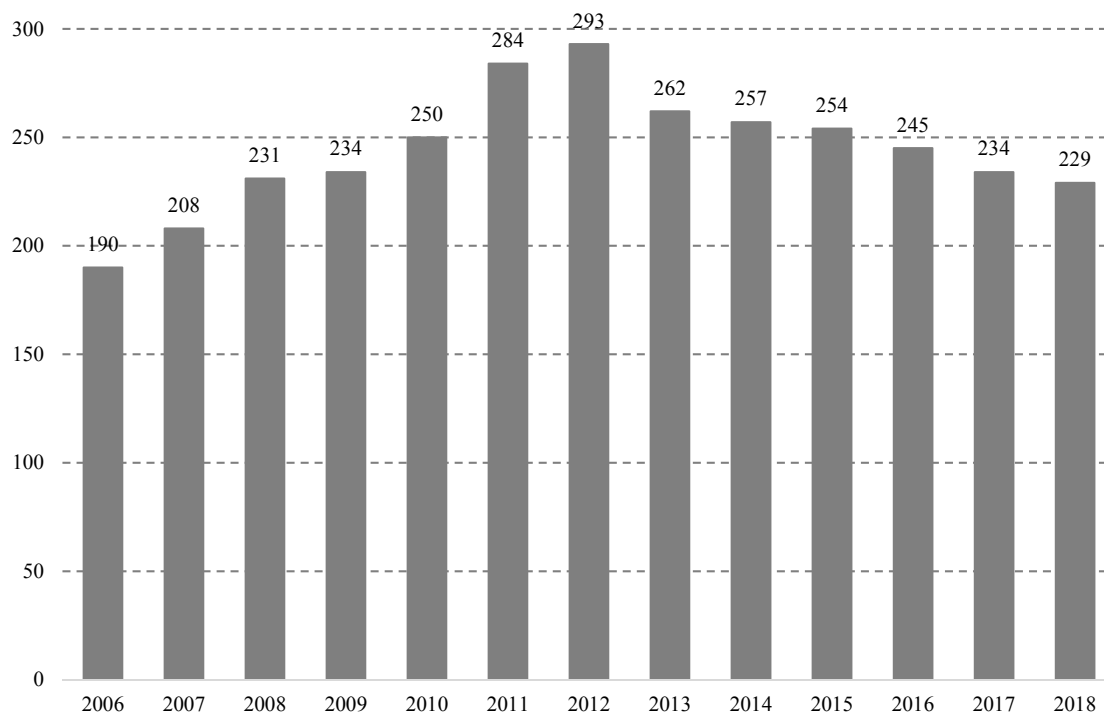


Рис. 23. Количество компаний в листинге Московской биржи в 2006–2018 гг.¹

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

Решить проблему сокращения числа национальных эмитентов акций, прошедших листинг, не помогли вступление в силу с 1 сентября 2014 г. поправок в ГК РФ и принятие поправок в Федеральный закон от 26 февраля 1995 г. «Об акционерных обществах» с введением новой статьи 7.1 в этот закон², предполагающих, что для получения статуса публичного акционерного общества данные компании предварительно до внесения официальных документов с новым правовым статусом в единый государственный реестр юридических лиц обязаны заключать договор с организатором торговли о листинге акций общества.

¹ За период 2006–2011 гг. приводятся данные по листингу ММВБ, за 2012–2018 гг. – листингу ПАО «Московская биржа».

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

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. Однако пока это не помогло переломить негативные тенденции в листинге.

В ограниченном по количеству компаний листинге Московской биржи наблюдался высокий уровень их концентрации в совокупной капитализации эмитентов (рис. 24 и табл. 7). В 2018 г. на 10 самых крупных ПАО приходилось 66,8% совокупной капитализации, на топ-20 компаний – 80,6%. Данные показатели существенно выросли по сравнению с их уровнями в 2017 г., составлявшими соответственно 60,7 и 76,0%. Среди самых крупных пяти публичных российских компаний – ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Сбербанк», ПАО «ЛУКОЙЛ» и ПАО «НОВАТЭК» – последние несколько лет идет напряженная конкурентная борьба за лидерство по размеру капитализации. В 2018 г. второй год подряд лидерство по капитализации сохранял Сбербанк России.

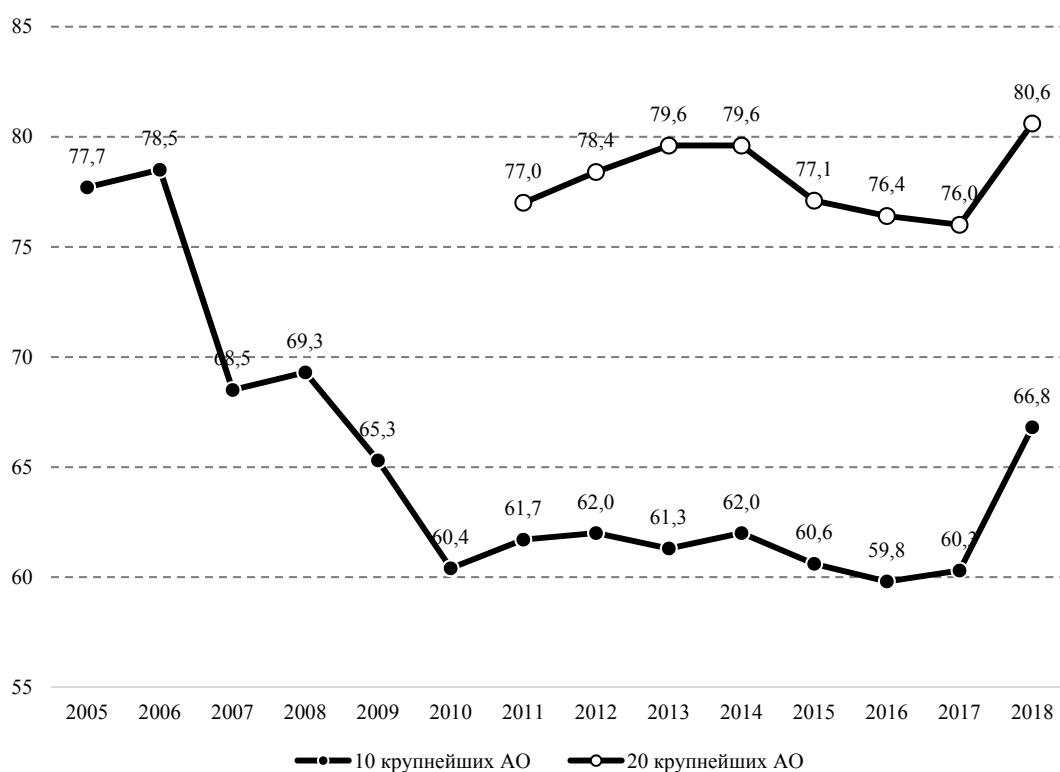


Рис. 24. Доля крупнейших АО в капитализации внутреннего рынка акций, %

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Таблица 7

Капитализация 10 крупнейших российских публичных акционерных обществ (ПАО) в 2016–2018 гг.

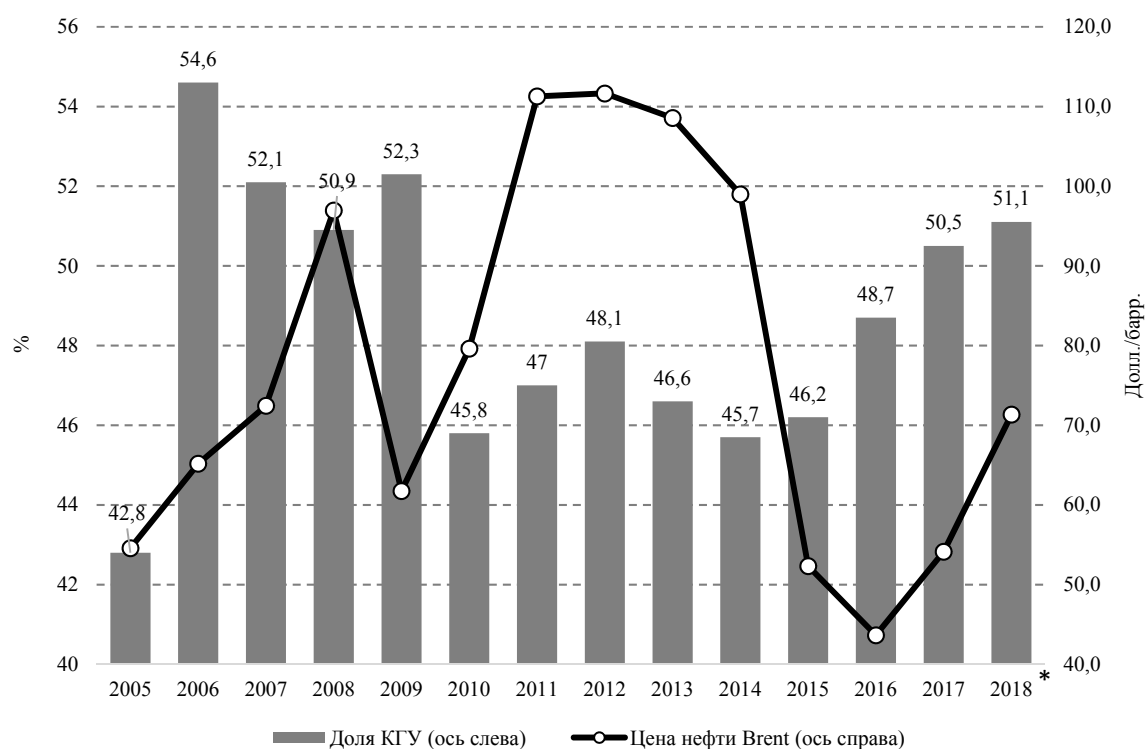
	Наименование эмитента	2016 г.			Наименование эмитента	2017 г.			Наименование эмитента	2018 г.	
		Капитализация, млрд руб.	Удельный вес, %			Капитализация, млрд руб.	Удельный вес, %			Капитализация, млрд руб.	Удельный вес, %
1	ПАО «НК «Роснефть»	4 240	11,2	1	ПАО «Сбербанк»	4 859	13,5	1	ПАО «Сбербанк»	4 535	11,4
2	ПАО «Сбербанк»	3 710	9,8	2	ПАО «Газпром»	3 074	8,6	2	ПАО «ЛУКОЙЛ»	4 017	10,1
3	ПАО «Газпром»	3 635	9,6	3	ПАО «НК «Роснефть»	3 072	8,6	3	ПАО «Газпром»	3 739	9,4
4	ПАО «ЛУКОЙЛ»	2 916	7,7	4	ПАО «ЛУКОЙЛ»	2 823	7,9	4	ПАО «НК «Роснефть»	3 629	9,1
5	ОАО «НОВАТЭК»	2 379	6,3	5	ПАО «НОВАТЭК»	2 048	5,7	5	ПАО «НОВАТЭК»	3 431	8,6
6	ПАО «ГМК «Норильский никель»	1 589	4,2	6	ПАО «ГМК «Норильский никель»	1 701	4,7	6	ПАО «ГМК «Норильский никель»	2 059	5,2
7	ОАО «Сургутнефтегаз»	1 105	2,9	7	ПАО «Газпром нефть»	1 162	3,2	7	ПАО «Газпром нефть»	1 639	4,1
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	1 588	4,0
9	ПАО «Газпром нефть»	1 024	2,7	9	ОАО «Сургутнефтегаз»	991	2,8	9	ОАО «Сургутнефтегаз»	959	2,4
10	Банк ВТБ (ПАО)	960	2,5	10	ПАО «НЛМК»	885	2,5	10	ПАО «НЛМК»	944	2,4
	Капитализация всех эмитентов на МБ	37 748	100,0		Капитализация всех эмитентов на МБ	35 896	100,0		Капитализация всех эмитентов на МБ	39 716	100,0
	Капитализация топ-10 эмитентов	22 591	59,8		Капитализация топ-10 эмитентов	21 650	60,3		Капитализация топ-10 эмитентов	26 541	66,8

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

Другой заметной тенденцией 2014–2018 гг. был рост в капитализации доли компаний с государственной собственностью (КГУ)¹ с 45,7% в 2014 г. до 51,1% в 2018 г. (рис. 25). Данная тенденция была связана с ускоренным ростом капитализации акций компаний ТЭК, где преобладают КГУ, по мере восстановительного роста цен на нефть в 2017–2018 гг. после их провала в 2015–2016 гг., а также благоприятных условий продажи газа на европейском рынке со стороны «Газпрома». Кроме того, здесь можно выделить факторы роста привлекательности акций Сбербанка России у иностранных инвесторов и влияние сделок поглощения частной компании ТНК-ВР государственной НК «Роснефть» в 2013 г., переход из частных в статус КГУ ПАО «Башнефть» в 2014 г. и ПАО «Магнит» в 2018 г.²

¹ Компания с государственным участием (КГУ) – организация, контролируемая государством, выступающим в роли единственного собственника, владельца мажоритарного или существенного миноритарного пакета акций (доли в уставном капитале) в размере не менее 10%.

² Подробнее о роли КГУ в капитализации см.: *Радыгин А.Д. и др. Приватизация 30 лет спустя: масштабы и эффективность государственного сектора / А.Д. Радыгин, Р.М. Энтов, А.Е. Абрамов, М.И. Чернова, Г.Н. Мальгинов. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.*



* Данные о доле капитализации КГУ в 2018 г. являются предварительными.

Рис. 25. Доля компаний с государственным участием в капитализации внутреннего рынка акций и цена барреля нефти Brent в 2005–2018 гг.

Источник: расчеты авторов по данным ресурса компании с государственным участием ИПЭИ РАНХиГС. URL: <https://ipei.ganepa.ru/kgu>

В конкуренции с глобальными биржами за рынок 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 60,3% в январе 2019 г. (*рис. 26*). Напротив, доля основного конкурента российских бирж – Лондонской фондовой биржи – за тот же период времени сократилась с 48,8 до 26,8%, а остальных зарубежных бирж выросла с 10,0 до 12,9%. Снижение доли зарубежных площадок во многом связано с падением привлекательности акций и депозитарных расписок на акции российских компаний у иностранных инвесторов, в том числе под влиянием санкций.

В 2018 г. из-за санкций практически был заморожен рынок акций холдинговой компании «РУСАЛ EN+ GROUP PLC», зарегистрированной в юрисдикции острова Джерси и разместившей в 2017 г. в ходе IPO на Лондонской фондовой бирже акции на 1,5 млрд долл., а также акций «РУСАЛ» на Гонконгской фондовой

бирже. В конце года по мере урегулирования проблем с американским Казначейством рынки данных инструментов начали постепенно восстанавливаться.

С 5 октября 2018 г. был произведен делистинг на Лондонской фондовой бирже депозитарных расписок на акции ПАО «Мегафон». В феврале 2019 г. представители компании МТС заявили о возможности делистинга акций компании на Нью-Йоркской фондовой бирже, ряд аналитиков связал это с рисками из-за санкций¹. В начале 2018 г. о возможном делистинге на Лондонской фондовой бирже объявила ПАО «Трубная металлургическая компания».



Рис. 26. Удельный вес бирж в объемах торгов долевыми инструментами российских АО с 1998 г. по январь 2019 г.², %

Источник: расчеты авторов по данным бирж.

Серьезной проблемой, характерной для торгов долевыми инструментами российских эмитентов на разных торговых площадках в мире, 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. 27, совокупные объемы рыночных сделок с указанными долевыми ценными бумагами на всех биржах уменьшились с 1,1 трлн долл. в 2011 г. до

¹ BCS Express. Завтрак инвестора. МТС не исключает делистинг с NYSE. Что думают эксперты. 11 февраля 2019 г. URL: <https://bcs-express.ru/novosti-i-analitika/zavtrak-investora-mts-ne-iskliuchaet-delisting-c-nyse-chto-dumaiut-eksperty>

² Из всех режимов торгов акциями на Московской бирже в расчет включены данные только по рыночным сделкам на аукционном рынке.

0,3 трлн долл. в 2018 г., в том числе на российских биржах – с 0,6 трлн до 0,2 трлн долл.

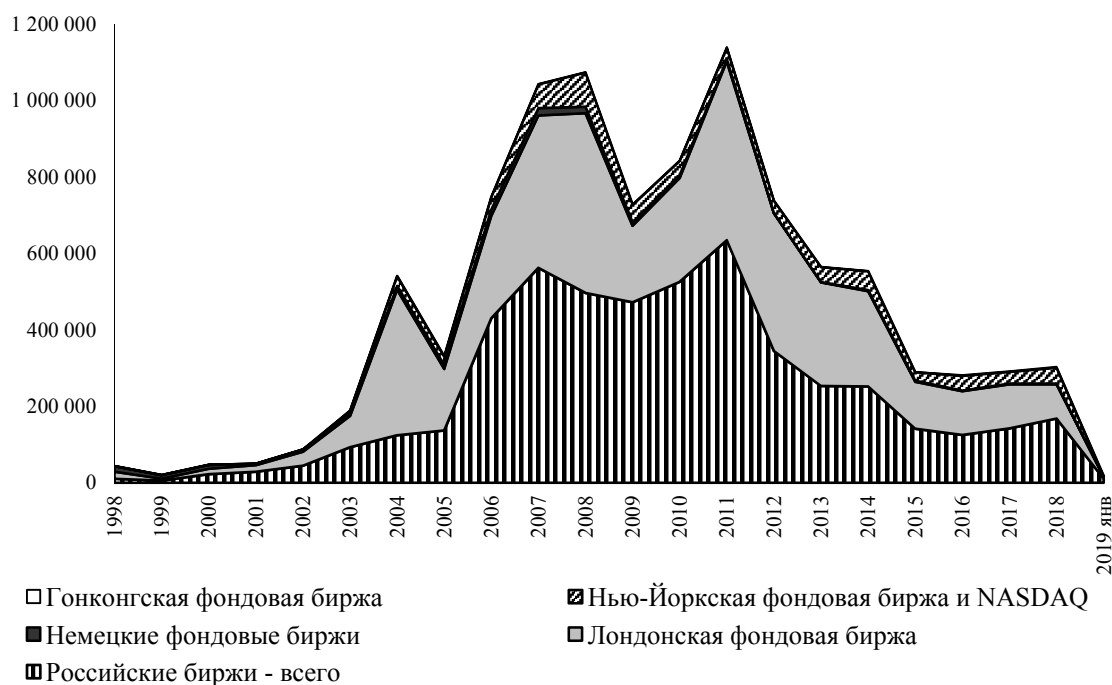


Рис. 27. Объемы торгов долевыми ценными бумагами российских АО на разных биржах с 1998 г. по январь 2019 г., млн долл.¹

Источник: расчеты авторов по данным бирж.

Низкая ликвидность биржевого рынка акций является проблемой не только Московской биржи, но и организованных рынков большинства стран. Как показано в табл. 8, совокупные объемы сделок с акциями в мире восстановились полностью до уровня 109,1% по сравнению с предкризисным 2007 г. только в 2018 г. При этом на таких крупнейших биржах, как NASDAQ и NYSE, на Лондонской фондовой бирже, общеевропейской бирже Euronext, Немецкой бирже, на фондовых биржах в Австралии и Канаде, NASDAQ OMX Nordic Exchange за прошедшие 11 лет объемы рыночных сделок до сих пор не достигли уровня 2007 г. Наблюдаемый после кризиса 2008 г. спад ликвидности связан с усилением ограничительных мер на деятельность маркетмейкеров² и рискованные операции банков³, с замедлением оборачиваемости портфелей крупных институциональных инвесторов

¹ Из всех режимов торгов акциями на Московской бирже в расчет включены данные только по рыночным сделкам.

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.

в условиях роста привлекательности индексных стратегий управления активами¹, противодействия институциональных инвесторов практикам высокочастотной торговли².

Отличие российского биржевого рынка акций заключается только в том, что спад ликвидности здесь является более значительным, объем биржевых торгов акциями на Московской бирже в 2018 г. составлял лишь 30,6% от пика до кризиса 2008 г. Хотя позитивным фактором 2017–2018 гг. является некоторый рост этой доли преимущественно за счет притока средств внутренних частных инвесторов, что отчасти компенсировало негативное влияние таких факторов, как отток средств иностранных портфельных инвесторов и заморозка внутренних пенсионных накоплений.

Таблица 8

Динамика стоимости рыночных сделок с акциями на крупнейших фондовых биржах в 2007–2018 гг. (2007 г. = 100%)³

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
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	84,3
Китай (две биржи)	100	63,0	128,9	132,8	106,9	81,8	124,9	198,0	674,2	314,4	274,5	225,2
Япония	100	87,3	61,2	63,2	66,3	57,5	103,9	86,8	88,3	89,6	92,7	100,4
Великобритания	100	89,0	62,9	63,5	65,7	50,8	51,7	64,1	60,2	52,9	53,9	59,0
Euronext	100	84,7	42,7	44,5	47,1	34,8	36,7	43,1	45,8	39,0	42,9	48,6
Германия	100	95,5	45,1	48,4	52,3	37,9	39,7	43,7	46,3	38,9	44,1	54,1
Гонконг	100	77,3	70,1	74,1	71,5	54,7	65,5	75,3	105,2	66,8	96,9	115,8
Канада	100	105,3	75,5	83,0	93,5	82,3	83,2	85,4	71,9	71,3	75,5	87,8
Австралия	100	77,5	57,9	77,1	86,8	67,9	63,9	58,6	58,0	59,7	60,2	62,3
Россия	100	89,0	77,3	75,5	95,2	55,8	44,0	46,0	25,8	23,6	26,4	30,6
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	59,5
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	109,1

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

В отличие от фондовых индексов динамика капитализации зависит не только от изменений цен акций эмитентов, но и от их количества в листинге национальных бирж. Как показано в *табл. 9*, восстановление капитализации российских компаний после кризиса 2008 г. идет медленно. Отставание размера капитализации российских эмитентов от ее уровня в 2007 г. в 2018 г. усилилось: в данном году она составила лишь 38% от показателя 2007 г., в то время как годом ранее

¹ 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.

² Льюис М. Flash Boys: Высокочастотная революция на Уолл-стрит / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2015. С. 51.

³ Включая сделки с ценными бумагами иностранных эмитентов на соответствующих биржах.

достигала 41,5%. В долларовом выражении капитализация снизилась с 623,4 млрд долл. в 2017 г. до 571,7 млрд долл. в 2018 г., или на 8,3%. Если учесть, что за это время индекс РТС снизился только на 7,4%, то дополнительные 0,9% снижения обеспечили такие факторы, как делистинг ряда АО и более быстрое падение капитализации в валютном выражении акций тех эмитентов, которые не входят в состав индекса РТС.

По критерию рыночной капитализации эмитентов в 2018 г. Московская биржа была 22-й из 76 бирж, статистика по которым публикуется ВФБ. Годом ранее в данном списке Московская биржа также была 22-й из 78 бирж мира.

Таблица 9

Динамика стоимости капитализации акций в долларовом эквиваленте на крупнейших фондовых биржах в 2007–2018 гг. (2007 г. = 100%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
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	154,8
Китай (Shanghai SE)	100	38,6	73,2	73,5	63,8	68,9	67,6	106,4	123,1	111,1	137,8	106,1
Япония	100	71,9	76,3	88,4	76,8	80,3	104,9	101,1	113,0	116,9	143,7	122,3
Великобритания	100	48,6	89,8	93,9	84,9	88,3	115,1	104,3	100,8	90,9	115,8	94,6
Euronext	100	49,8	68,0	69,4	57,9	67,1	84,9	78,6	78,3	82,7	104,0	88,3
Германия	100	52,8	61,4	67,9	56,3	70,6	92,0	82,6	81,5	82,3	107,5	83,4
Гонконг	100	50,1	86,8	102,1	85,1	106,7	116,8	121,8	120,0	120,3	163,9	143,9
Канада	100	47,3	76,7	99,3	87,4	94,2	96,7	95,8	72,8	93,4	108,3	88,6
Австралия	100	52,7	97,2	112,0	92,3	106,8	105,2	99,3	91,4	101,4	116,2	97,3
Россия	100	26,4	57,3	91,7	72,9	71,8	69,3	34,4	26,2	42,3	41,5	38,0
NASDAQ OMX Nordic Exchange	100	45,3	65,8	83,9	67,8	80,1	102,1	96,3	102,0	101,4	123,4	106,5

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

В июле 2018 г. Московская биржа существенно сократила объем публично раскрываемой информации, определенной Положением о деятельности по проведению организованных торгов, утвержденным Банком России 17 октября 2014 г. № 437-П с учетом дополнений, внесенных указанием Банка России от 27 ноября 2017 г. № 4622-У¹, прекратив публиковать сводные данные об объеме операций по сделкам, совершаемым в режиме РПС, адресным сделкам с расчетами через клиринговый центр, по междилерскому РЕПО и некоторым другим режимам торгов в разрезе разных категорий финансовых инструментов. Это в определенной мере затрудняет анализ соотношения между рыночными сделками и объемом денежного рынка с акциями и облигациями на бирже. Кроме того, биржа перестала публиковать сводные данные о сделках с финансовыми инструментами в разрезе конкретных участников биржевых торгов, что сделало невозможным проведение

¹ Данная информация раскрывается по следующему адресу на сайте Московской биржи в Интернете: URL: <https://www.moex.com/ru/markets/stock/month-reports.aspx>. Указанный нормативный акт Банка России предполагает, что суммарная или раздельная информация по видам торгуемых инструментов и режимам торгов определяется самой биржей, т.е. решение о сокращении перечня указанной информации с 1 июля 2018 г. было принято биржей самостоятельно на основе прав, предоставленных ей в соответствии с Указанием Банка России от 27 ноября 2017 г. № 4622-У.

независимого анализа уровня конкуренции на биржевом рынке путем расчета индексов Херфиндаля – Хиршмана. Данное решение по ухудшению раскрытия информации о биржевых сделках можно оценивать как негативный сигнал относительно эффективности деятельности биржи и прозрачности организуемых ею рынков. В этой ситуации также не ясны мотивы действий Банка России: Указание от 27 ноября 2017 г. № 4622-У способствовало тому, что информация о состоянии конкуренции на биржевом рынке стала недоступной для общественности.

Как показано на *рис. 28*, в структуре всех биржевых сделок с акциями в 2018 г. на долю рыночных сделок приходилось только 17,8%, на сделки РЕПО – 81,6% и остаток в размере 0,6% составляли сделки, заключаемые в режиме переговоров (РПС). Экономический смысл сделок РЕПО с акциями заключается в использовании активов одних клиентов брокеров для краткосрочного кредитования под залог акциями или деньгами соответственно коротких продаж¹ или маржинальных сделок². Сделки РЕПО позволяют повысить ликвидность рыночного сегмента рынка акций за счет привлечения на него дополнительных кредитных ресурсов и возложения кредитных рисков на широкий круг часто не понимающих его должным образом клиентов брокеров. Для брокеров использование практически бесплатных активов клиентов с помощью сделок РЕПО является основным источником доходов, они составляют 27% от них, в то время как брокерские и иные комиссии приносят только 16% доходов³.

При этом передача права брокерам по распоряжению денежными средствами и акциями клиентов на специальных брокерских счетах и аналогичных счетах депо в расчетном депозитарии нередко создает ситуации неопределенности их возврата клиентам в случае прекращения деятельности брокера или мошенничества со стороны его персонала⁴. Наличие правовых неопределенностей создает повышенные риски у инвесторов, особенно в ситуациях непредсказуемого роста волатильности фондового рынка.

В настоящее время не существует моделей, позволяющих определить оптимальный уровень соотношения между объемами рыночных сделок и сделок РЕПО на рынке акций. К сожалению, Банк России перестал публиковать специальные обзоры, посвященные рынку РЕПО и его рискам. Однако отраженный на *рис. 28* факт снижения доли рыночных сделок в общем объеме рыночных торгов с 69,5% в 2005 г. до 17,8% в 2018 г. с одновременным повышением объема сделок РЕПО с 18,5 до 81,6% свидетельствует о значительном росте объемов заемных ресурсов на рынке акций и соответственно кредитных рисков у его участников. Некоторой

¹ Продажа ценных бумаг без покрытия в надежде получить прибыль от снижения рыночных цен указанных ценных бумаг.

² Приобретение ценных бумаг за счет заемных денежных средств в расчете на повышение их рыночных цен.

³ Банк России. Отрасль брокеров. Аналитический обзор. 2017 г. и I квартал 2018 г. Доступен на: URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/files/supervision/broker_18-01.pdf

⁴ Подобные случаи уже возникали с клиентами ИК «Элтра» в 2016 г. и ИК «Энергокапитал» в 2018 г.

позитивной тенденцией 2018 г. является увеличение доли рыночных сделок с 11,7% в 2017 г. до 17,8% в 2018 г.

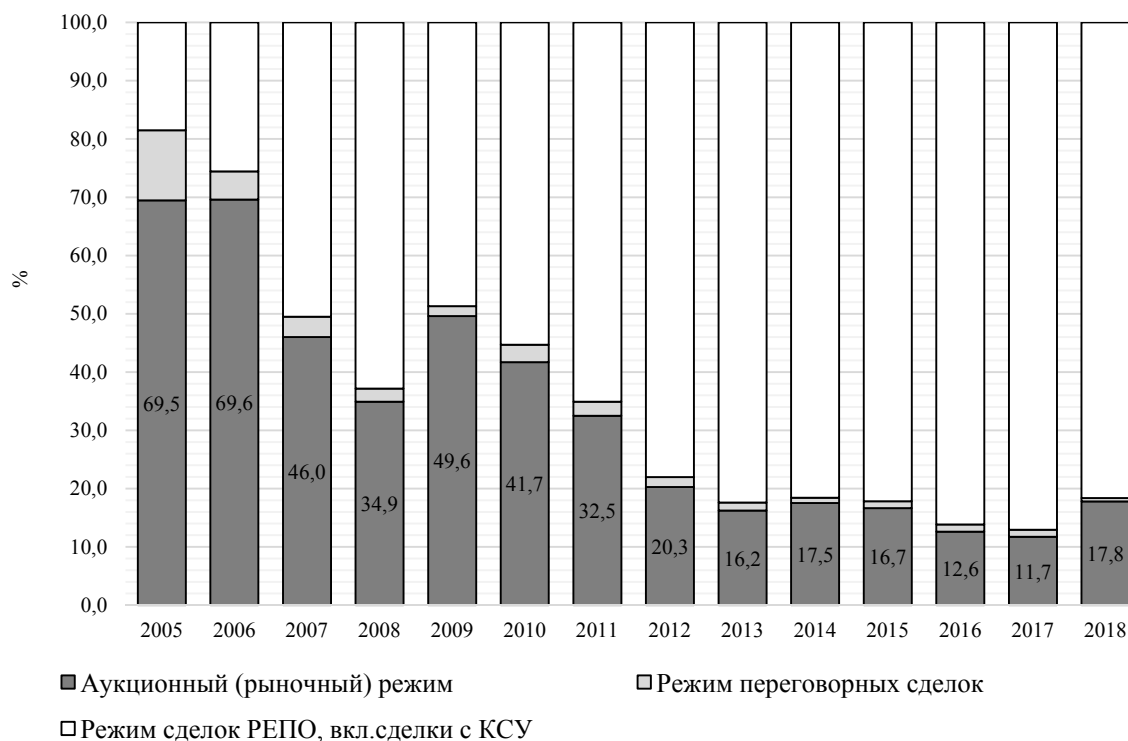


Рис. 28. Структура сделок с акциями на основном рынке Московской биржи в 2005–2018 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

На рис. 29 показано, что тенденция стабильного роста общего объема биржевых торгов акциями в предшествующие годы с 4,0 трлн руб. в 2005 г. до 70,7 трлн руб. в 2017 г. отчасти была нарушена в 2018 г., когда данный показатель по сравнению с предшествующим годом снизился до 58,9 трлн руб., или на 17,0%. При этом объемы рыночных сделок изменялись достаточно статично: после их падения в начале 2010-х с 15,7 трлн руб. в 2011 г. до 9,4 трлн руб. в 2012 г. в результате оттока средств иностранных портфельных инвесторов, рыночные объемы сделок постепенно снижались вплоть до 2017 г. Лишь в 2018 г. они немного выросли: с 8,3 трлн руб. в предшествующем году до 10,5 трлн руб., или на 26,5%.

Объем сделок РЕПО с акциями, наоборот, стремительно вырос с 0,7 трлн руб. в 2005 г. до 61,5 трлн руб. в 2017 г., а в 2018 г. он снизился до 48,0 трлн руб., или на 22,0% по сравнению с уровнем предыдущего года. Снижение рынка РЕПО с акциями в 2018 г. было обусловлено переориентацией части биржевых сделок РЕПО с активами клиентов на внебиржевые сделки в целях снижения транзакционных издержек брокеров.

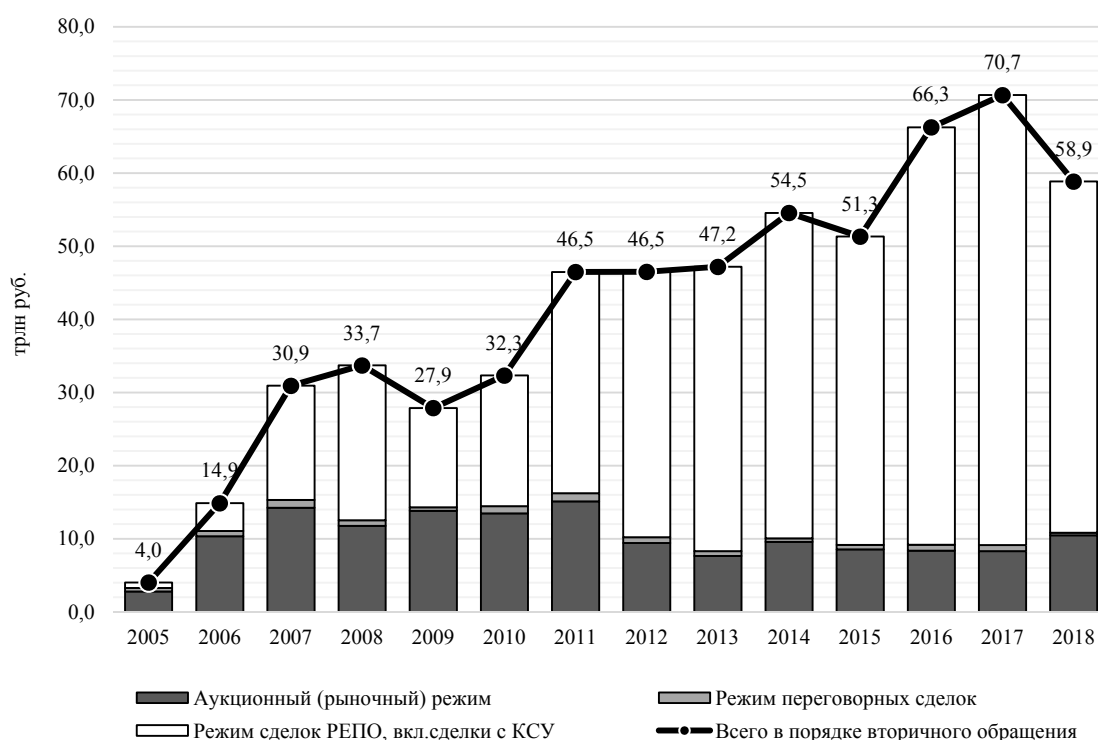


Рис. 29. Объемы сделок с акциями на основном рынке Московской биржи в 2005–2018 гг., трлн руб.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Вопрос о том, как оценивать рост активности населения и нерезидентов в биржевых сделках с акциями, остается открытым. Официальная информация самой Московской биржи на эту тему носит нерегулярный характер. На основании ее можно предположить, что доля физических лиц в сделках с акциями (рыночных и РПС) выросла с 29,6% по данным НАУФОР в 2017 г.¹ до 35% в 2018 г. по сведениям Московской биржи². При этом достигнутый в 2018 г. уровень соответствовал аналогичному показателю НАУФОР в 2016 г.

На рис. 30 приводятся данные о структуре сделок с акциями в разрезе категорий инвесторов³, рассчитанные по отношению к общему объему сделок с акциями, включая раскрываемые биржей сделки РЕПО. Они показывают, что доля физических лиц на рынке акций выросла за год с 9,2% в январе 2018 г. до 11,4% в январе

¹ НАУФОР. Российский фондовый рынок: 2017. События и факты. Доступно на: URL: <https://naufor.ru/download/pdf/factbook/ru/RFR2017.pdf>.

² Пресс-релиз Московской биржи 4 февраля 2019 г. Доступно на: URL: <https://www.moex.com/n22490/?nt=106>.

³ С 1 июля 2018 г. в связи с изменениями в содержании раскрываемой Московской биржей информации доля нерезидентов, частных инвесторов и иных организаций-резидентов рассчитывается на основе объемов лишь рыночных сделок и безадресных сделок РЕПО с расчетами через клиринговый центр. До этого момента объемы сделок включали более широкий спектр сделок в разных режимах торгов на бирже.

2019 г. Наоборот, доля нерезидентов в указанных объемах торгов сократилась за тот же период с 40,4 до 33,6%. Это отражает тенденцию частичного замещения выбывающих средств иностранных портфельных инвесторов притоком денежных ресурсов от внутренних частных инвесторов, стремящихся найти на рынке акций некоторую альтернативу снижающейся доходности банковских депозитов. В целом это позитивная тенденция, 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. Без этого добиться сохранения данной тенденции и достичь предкризисного уровня участия физических лиц в операциях на рынке акций вряд ли удастся.

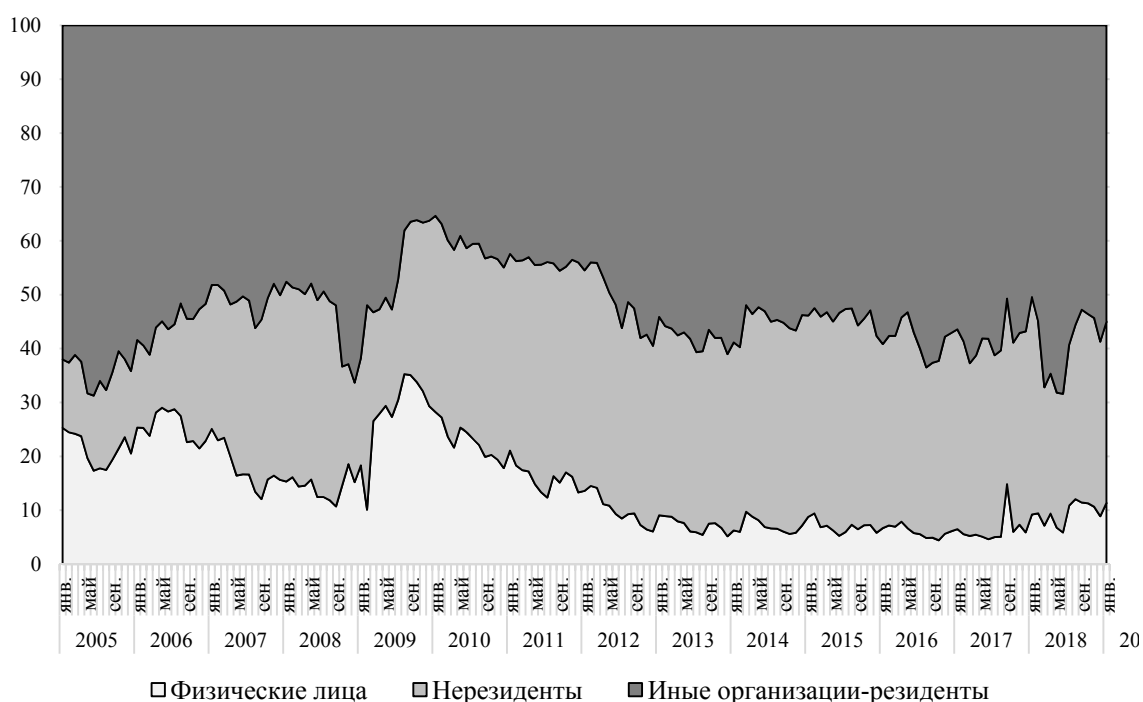


Рис. 30. Структура инвесторов при биржевых сделках с акциями на Московской бирже с января 2005 г. по январь 2019 г., %

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Основным каналом воздействия рынка акций на инвестиции и экономический рост является предоставление публичным АО возможности проведения IPO и сделок слияния-поглощения разным компаниям.

Как следует из данных *табл. 10*, за последние 5 лет влияние российского рынка на инвестиции и экономику заметно упало. В 2014–2018 гг. компаниями проведено сделок IPO-SPO всего на 8,8 млрд долл., причем не было ни одного публичного размещения на Московской бирже в 2018 г. За предшествующие 5 лет –

в 2009–2013 гг. – стоимость проведенных IPO-SPO с акциями российских компаний составляла 37,8 млрд долл., т.е. в 4,3 раза больше, чем в текущее пятилетие.

Примерно схожая ситуация сложилась с объемом завершенных сделок слияний-поглощений, их суммарный объем в 2014–2018 гг. составил 223,6 млрд долл. по сравнению с 433,9 млрд долл. в 2009–2013 гг., что на 48,5% меньше, чем в предшествующее пятилетие.

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, вероятно, ввиду малой значимости данных средств.

Таблица 10

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 слияний-поглощений
				млрд долл.	то же в % к капитализации	то же в % 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
2018	572	998	0	0	0	0	34,9

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

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

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

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 пока в полной мере не используется. Вклада фондовых рынков не оказалось в опубликованных Правительством Российской Федерации материалах по национальным

проектам на период до 2024 г.¹, что является большим упущением как регулятора финансового рынка, так и его инфраструктурных организаций.

3.3. Рынок облигаций

3.3.1. Характеристики рынка облигаций

В 2018 г. стоимость облигационных займов в России продолжала расти, достигнув 21,8 трлн руб., что на 10,3% больше по сравнению с 2017 г. (рис. 31). Заметную роль стали играть краткосрочные облигации Банка России (КОБР), выпущенные для управления ликвидностью банковской системы, объем обращения которых в 2018 г. составил 1,4 трлн руб. Стоимость корпоративных облигаций, включая нерыночные выпуски, за год увеличилась с 11,4 трлн до 11,9 трлн руб., или на 4,5%; федеральных облигаций (ОФЗ, ГСО и др.) – с 7,2 трлн до 7,7 трлн руб., или на 3,9%. Объем в обращении региональных облигаций в 2018 г. практически не изменился по сравнению с предшествующим годом, сохранившись на уровне 0,7 трлн руб. Несмотря на высокую потребность в денежных средствах для финансирования бюджетных расходов, в 2018 г. Минфин России проводил умеренную политику по наращиванию внутреннего государственного долга, что в значительной мере было связано с недостаточным спросом на федеральные облигации на внутреннем рынке по причине оттока средств нерезидентов из-за опасения новых санкций.

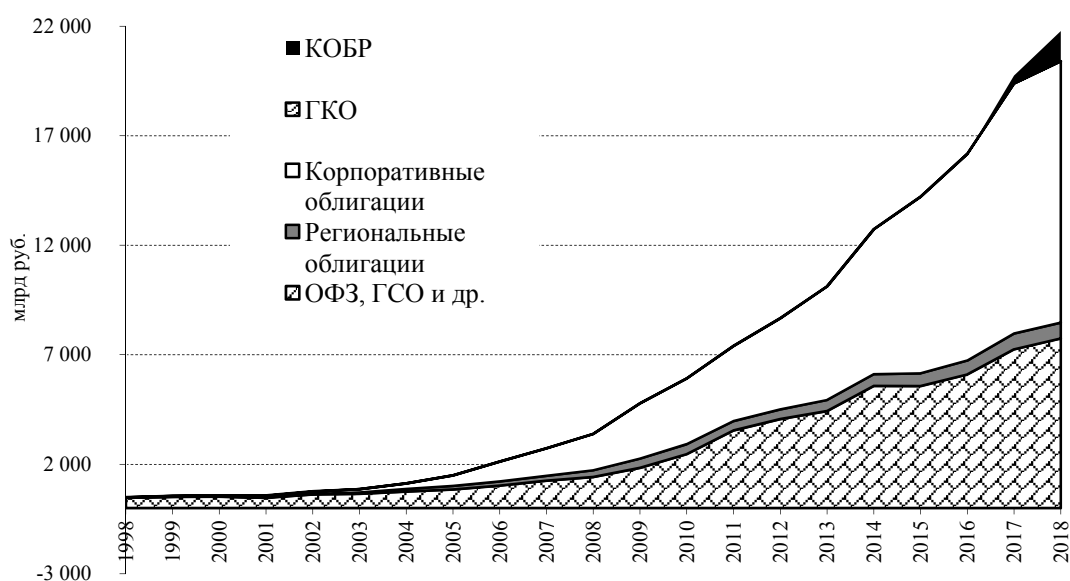


Рис. 31. Объемы рублевых облигаций в обращении с 1998 по 2018 г., млрд руб.

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

¹ Доступно на: URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ980OwAt2dzCIAietQih.pdf>

В 2018 г. произошло заметное сокращение объема размещения корпоративных облигаций (рис. 32). Объем размещений корпоративных облигаций уменьшился с 2,9 трлн руб. в 2017 г. до 1,6 трлн руб. в 2018 г., или на 43,7%. Основные причины сокращения объема размещаемых корпоративных облигаций на внутреннем рынке были связаны с неопределенностью экономической политики, с ростом ставок заимствования ресурсов, с усложнением доступа эмитентов к заемным ресурсам на глобальном рынке из-за расширения санкций, с продолжающейся заморозкой пенсионных накоплений и переориентацией портфелей пенсионных накоплений НПФ на вложения в государственные ценные бумаги. По данным Банка России, доля федеральных облигаций в портфеле пенсионных накоплений НПФ выросла с 24,3% на декабрь 2017 г. до 37,7% в сентябре 2018 г.¹

Объем эмиссии федеральных облигаций уменьшился с 1,8 трлн руб. в 2017 г. до 1,0 трлн руб. в 2018 г., или на 41,5%. За тот же период объем выпусков региональных облигаций сократился с 210,9 млрд до 84,6 млрд руб., или на 59,9%. Наоборот, объем выпуска краткосрочных КОБР за тот же период вырос с 0,5 трлн до 7,0 млрд руб., или в 14 раз (рис. 32). На снижение активности первичного рынка ОФЗ и рублевых корпоративных облигаций повлияли негативные ожидания с апреля 2018 г. принятия новых санкций, ограничивающих возможности приобретения государственных ценных бумаг и обязательств ряда крупных российских компаний глобальными инвесторами, а также ослабление рубля и риски ускорения инфляции. В результате в 2018 г. ставки доходности по рублевым облигациям существенно выросли.



Рис. 32. Объемы размещений рублевых облигаций в 1993–2018 гг.

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

¹ Усов И. Пенсионные фонды уходят от реального // Коммерсантъ. 30 ноября 2018 г.

На вторичном биржевом рынке произошло снижение объемов сделок с корпоративными облигациями с 159,3 трлн руб. в 2017 г. до 129,1 трлн руб. в 2018 г., или на 19,0% (рис. 33). Объемы рыночных и РПС сделок с ОФЗ выросли с 6,6 трлн до 6,9 трлн руб., или на 4,9%.

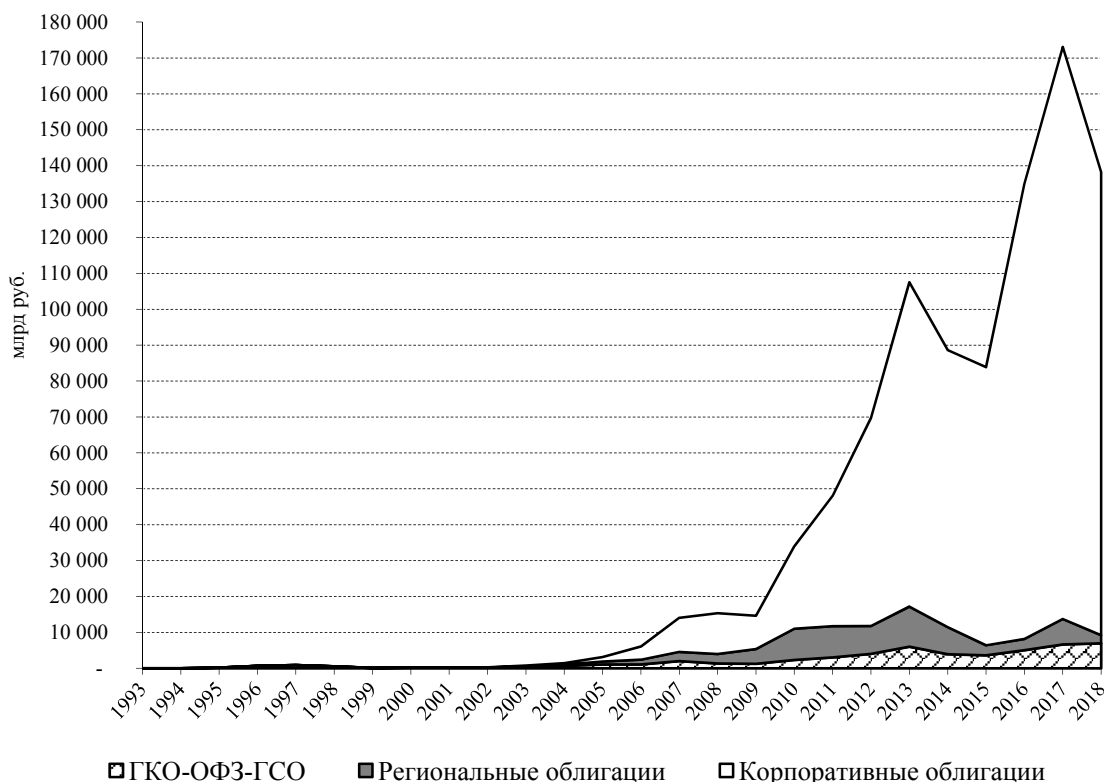


Рис. 33. Объемы биржевых торгов рублевых облигаций, включая денежный рынок, в 1993–2018 гг.

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

Доминирование денежного рынка в общей структуре сделок на рынке облигаций выражено еще сильнее, чем на рынке акций. В 2018 г. доля сделок РЕПО в стоимости биржевых сделок с облигациями достигла 96,1% по сравнению с 96,0% в 2017 г. (рис. 34). На долю рыночных сделок с облигациями в 2018 г. приходилось только 2,3% по сравнению с 2,5% в предшествующем году. Для сравнения: в 2005 г. доля сделок РЕПО составляла 28,0%, а рыночных сделок – 12,8%; оставшиеся 59,2% 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.

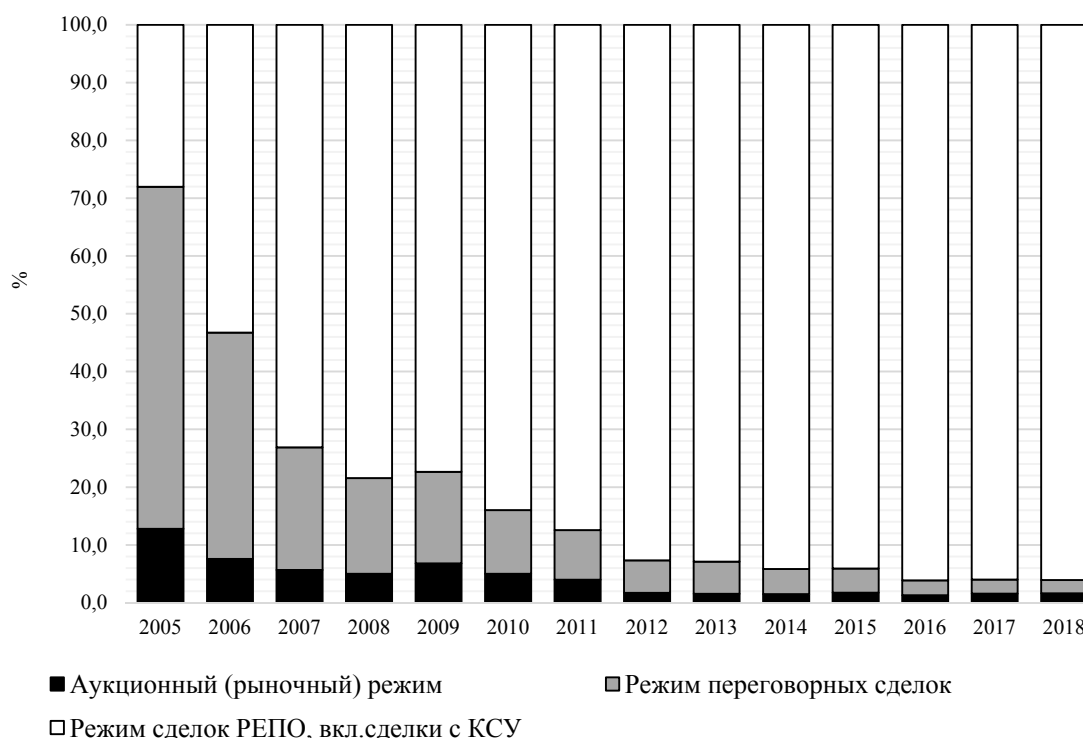


Рис. 34. Структура сделок с облигациями на Московской бирже в 2005–2018 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Рыночные сделки с облигациями малы по своим объемам, к тому же их размер сократился с 6,9 трлн руб. в 2017 г. до 6,0 трлн руб. в 2018 г., или на 13,0% (рис. 35). Денежный рынок – РЕПО с облигациями – доминировал по объему и более стремительно развивался. Его объем вырос с 0,7 трлн руб. в 2005 г. до 61,5 трлн руб. в 2017 г., т.е. в 87,9 раза; за это же время рыночные сделки с облигациями выросли с 0,3 трлн до 4,4 трлн руб., или в 14,7 раза. Драйвером данного рынка является избыточная денежная ликвидность, которая на разных этапах развития рынка формировалась за счет разных факторов (carry trade, рефинансирование через прямое РЕПО, рефинансирование со стороны Минфина)¹. При этом период стремительного роста денежного рынка в 2012–2018 гг. во многом совпадал с периодом низкого экономического роста в стране, т.е. рост денежной ликвидности в финансовой системе как драйвер роста рынка РЕПО во многом был обусловлен снижением инвестиционной активности бизнеса и накоплением им разного рода денежных резервов.

Снижение объемов сделок РЕПО с облигациями с 61,5 трлн руб. в 2017 г. до 48,0 трлн руб. в 2018 г., или на 30%, было обусловлено санацией ряда крупных

¹ Более подробно об этом см. в комментариях к рис. 22.

банков, активно использовавших механизм РЕПО для финансирования своей деятельности (ФХ «Открытие», Бинбанк, «Рост Банк» и Промсвязьбанк), сворачиванием Банком России валютного РЕПО и снижением спроса на данный инструмент фондирования банков в условиях роста ключевой ставки и наличия иных, более дешевых источников финансирования.

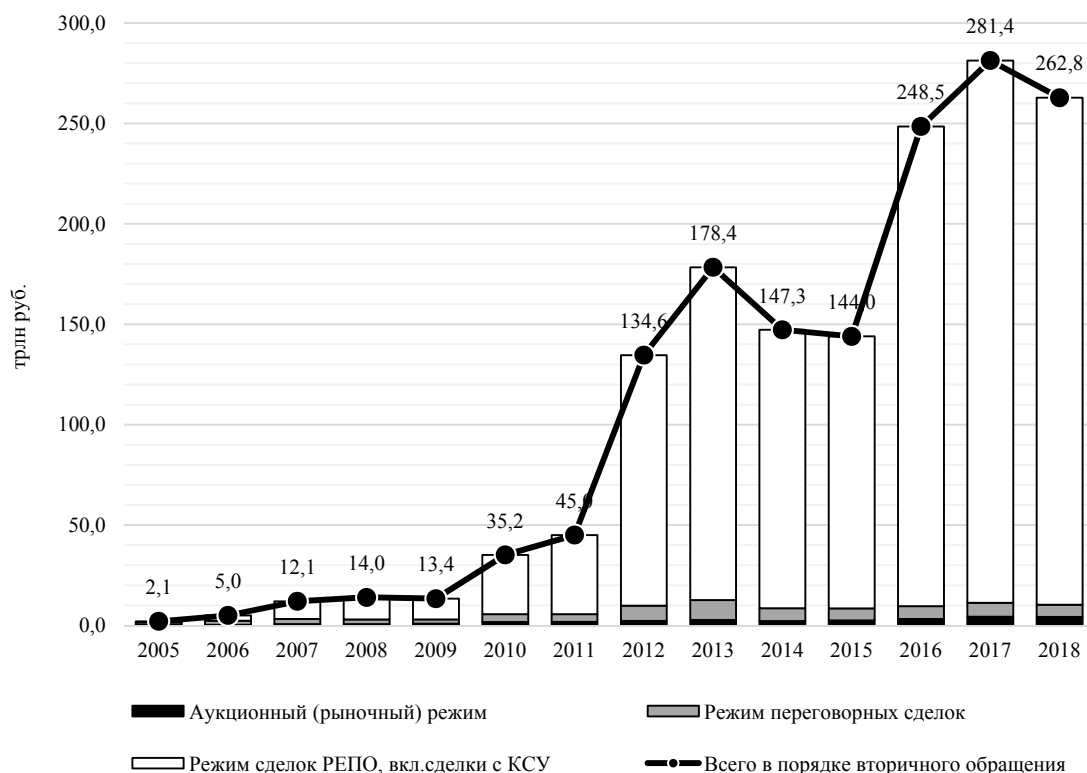


Рис. 35. Стоимость сделок с облигациями на Московской бирже в 2005–2018 гг., трлн руб.

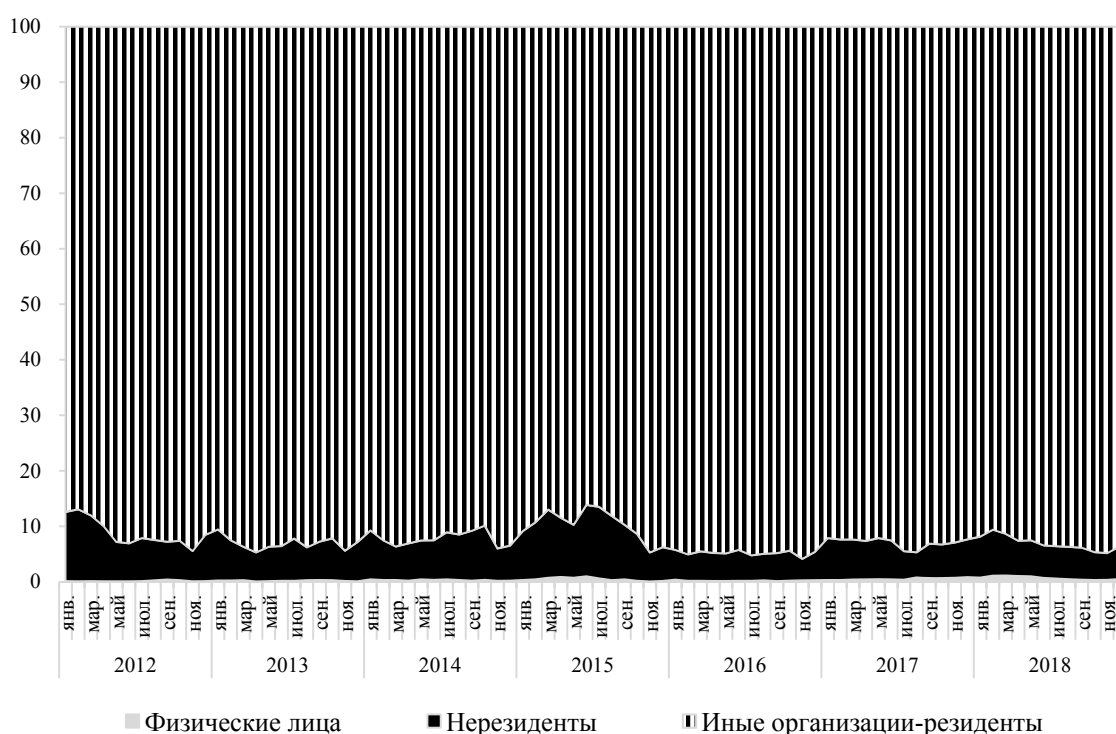
Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Как показано на рис. 36, в биржевых сделках со всеми категориями облигаций (включая денежный рынок) нерезиденты и внутренние частные инвесторы играют относительно скромную роль. Более того, в общей стоимости сделок с облигациями их доля снизилась – по физическим лицам с 0,7% в 2017 г. до 0,4% в 2018 г. и по нерезидентам – соответственно с 6,3 до 5,9%. Исключением из данных правил являются облигации федерального займа (ОФЗ), где на долю нерезидентов приходится около четверти инвестиций¹.

Однако данные оценки по облигациям во многом искажаются из-за включения в них объемов сделок РЕПО, в которых физические лица и нерезиденты, вероятно, играют очень скромную роль. В расчетах без учета денежного рынка, вероятно,

¹ Подробнее см. рис. 45.

можно больше полагаться на официальные оценки, согласно которым доля физических лиц в сделках с облигациями (рыночных и РПС) выросла с 4,0% по данным НАУФОР в 2017 г.¹ до 7,0% в 2018 г. по сведениям Московской биржи². С 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.



Примечание. В связи с изменением содержания информации о биржевых сделках, раскрываемой Московской биржей, с июля 2018 г. доли участников торгов на графике рассчитываются по совокупности рыночных и безадресных сделок с расчетами через НКЦ.

Рис. 36. Структура инвесторов при биржевых сделках облигациями на Московской бирже с января 2005 г. по январь 2019 г., %

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

¹ НАУФОР. Российский фондовый рынок: 2017. События и факты. Доступно на: URL: <https://naufor.ru/download/pdf/factbook/ru/RFR2017.pdf>

² Пресс-релиз Московской биржи 4 февраля 2019 г. Доступно на: URL: <https://www.moex.com/n22490/?nt=106>

3.3.2. Рынок негосударственных облигаций

На 1 марта 2019 г. в листинге Московской биржи находились выпуски 412 корпоративных облигаций 181 эмитента. Как и рынок акций, данный сегмент биржевого рынка является высококонцентрированным. Как показано на *рис. 37* и в *табл. 11*, первичный рынок корпоративных заимствований является высококонцентрированным. В 2018 г. на долю 10 самых крупных эмитентов приходилось 58,5% совокупного объема всех выпусков корпоративных облигаций, а на долю 20 крупнейших эмитентов – 78,8%. Данные показатели довольно близки к аналогичным характеристикам на рынке акций – 66,8 и 80,6% соответственно (*рис. 24*), однако список эмитентов существенно отличается.

За 10 посткризисных лет доля топ-10 и топ-20 эмитентов корпоративных облигаций несколько снизилась с 66,5 и 83,4% в 2009 г. до 58,5 и 78,8% в 2018 г.

Высокий уровень концентрации эмитентов корпоративных облигаций показывает, что за прошедшие годы рынок Московской биржи пока не стал тем механизмом, который способствует получению публичного финансирования на долговом рынке большим кругом компаний, включая представителей малого и среднего бизнеса.

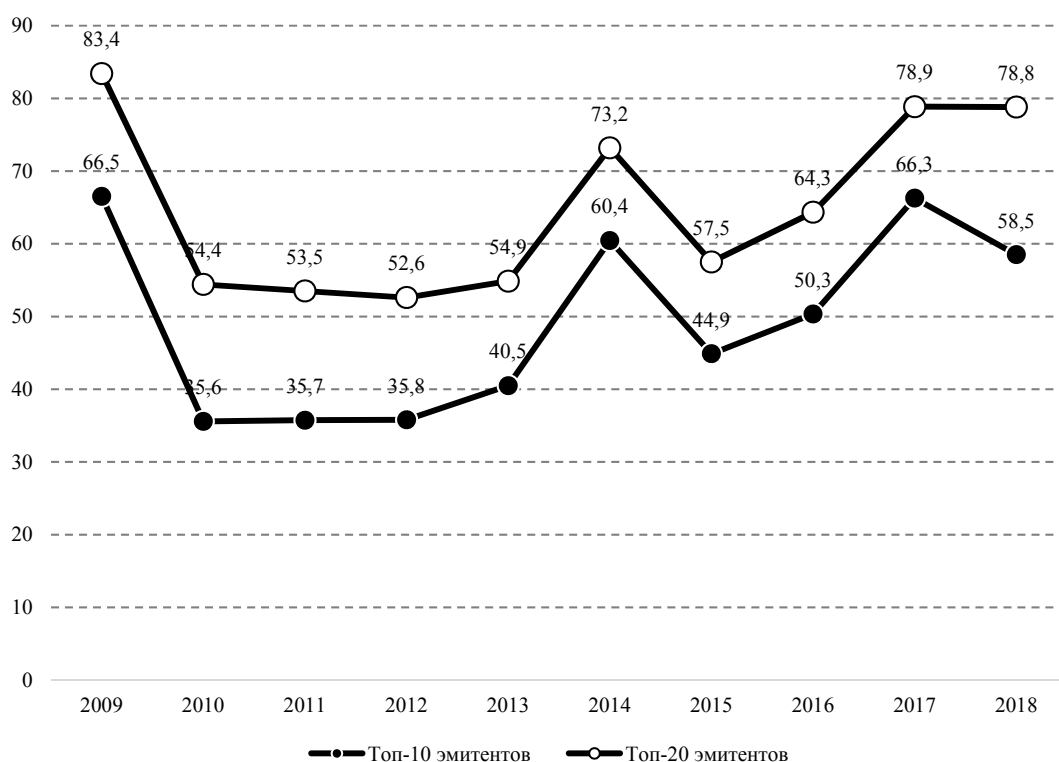


Рис. 37. Доля крупнейших 10 и 20 эмитентов в эмиссии рублевых корпоративных облигаций, %

Таблица 11

**Десять крупнейших эмитентов корпоративных облигаций (КО)
и их доля в совокупной стоимости эмиссии выпусков КО**

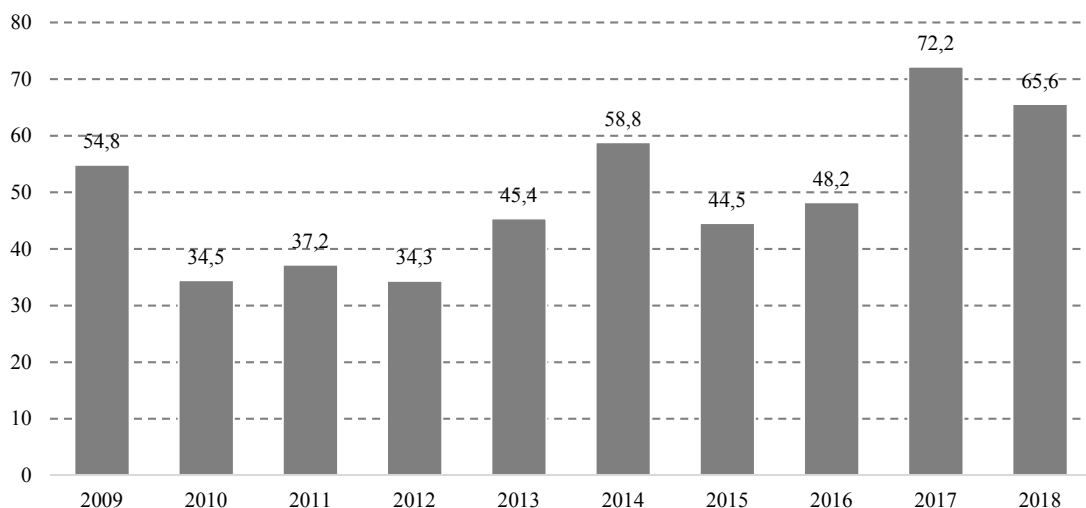
	Эмитенты	2016 г.			Эмитенты	2017 г.			Эмитенты	2018 г.	
		млрд руб.	%			млрд руб.	%			млрд руб.	%
1	ПАО «НК «Роснефть»	650	26,7	1	ПАО «НК «Роснефть»	1 051	36,8	1	ПАО «Сбербанк»	301	17,9
2	ОАО «РЖД»	100	4,1	2	Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ»	126	4,4	2	ООО «ДОМ.РФ Ипотечный агент»	137	8,2
3	АО «Открытие Холдинг»	90	3,7	3	АКБ «Пересвет» (АО)	125	4,4	3	ОАО «РЖД»	85	5,1
4	ПАО «Транснефть»	77	3,2	4	Ипотечный агент «Фабрика ИЦБ»	109	3,8	4	АО «Россельхозбанк»	78	4,7
5	ПАО АНК «Башнефть»	55	2,3	5	ПАО «Транснефть»	107	3,8	5	ООО «Жилой микрорайон»	76	4,6
6	Внешэкономбанк	55	2,2	6	ООО «О1 Груп Финанс»	88	3,1	6	ПАО «НК «Роснефть»	70	4,2
7	ПАО «Сбербанк»	51	2,1	7	ОАО «РЖД»	85	3,0	7	Газпромбанк (АО)	67	4,0
8	ПАО «Газпром нефть»	50	2,1	8	ПАО «Газпром нефть»	70	2,5	8	Банк ВТБ (ПАО)	59	3,5
9	ООО «Диджитал Инвест»	50	2,1	9	Газпромбанк (АО)	65	2,3	9	АО «ДОМ.РФ»	55	3,3
10	ООО «Регион-Инвест»	50	2,1	10	АО «Открытие Холдинг»	65	2,3	10	Государственная компания «Автодор»	52	3,1
	Капитализация всех выпусков КО	2439	100		Капитализация всех выпусков КО	2 852	100		Капитализация всех выпусков КО	1 674	100
	Капитализация выпусков топ-10 эмитентов КО	1228	50,3		Капитализация выпусков топ-10 эмитентов КО	1890	66,3		Капитализация выпусков топ-10 эмитентов КО	979	58,5

Источник: расчеты авторов по данным CBonds.

Доля крупнейших компаний с государственным участием (КГУ) из топ-20 в эмиссии корпоративных облигаций за последние 10 лет выросла с 54,8 до 65,6% в 2018 г. (рис. 38). При этом из-за уменьшения уровня корпоративных заимствований НК «Роснефть» доля КГУ в 2018 г. несколько снизилась по сравнению с показателем 72,2%, зафиксированным в 2017 г. Эти данные свидетельствуют о том, что биржевой рынок корпоративных облигаций во многом используется для перераспределения кредитных ресурсов на рынке в пользу крупнейших государственных компаний.

О слабом уровне конкуренции на рынках андеррайтинговых и консалтинговых услуг при размещении корпоративных и региональных облигаций свидетельствуют данные индекса Херфиндаля – Хиршмана (рис. 39). Начиная с 2009 г. рынок инвестиционно-банковских услуг по сделкам с корпоративными облигациями превратился из высококонкурентного в умеренно концентрированный, когда ежемесячные значения ННИ попадают в диапазон от 800 до 1800. В 2018 г. в сегменте услуг по выпускам региональных облигаций ННИ был равен 1206. С 2011 г. рынок услуг по выпускам региональных облигаций балансирует между зонами с умеренно и высококонцентрированного рынка. В 2018 г. со значением ННИ 2534 он подпадал под определение высококонцентрированного рынка. Значения обоих индексов

выросли по сравнению с 2017 г., что свидетельствует о росте уровня монополизации соответствующих услуг на рынке.



Примечание. Данные о доле КГУ в 2018 г. являются предварительными.

Рис. 38. Доля крупнейших КГУ, входящих в топ-20 эмиссии рублевых корпоративных облигаций, %

Источник: расчеты авторов по данным ресурса Cbonds.

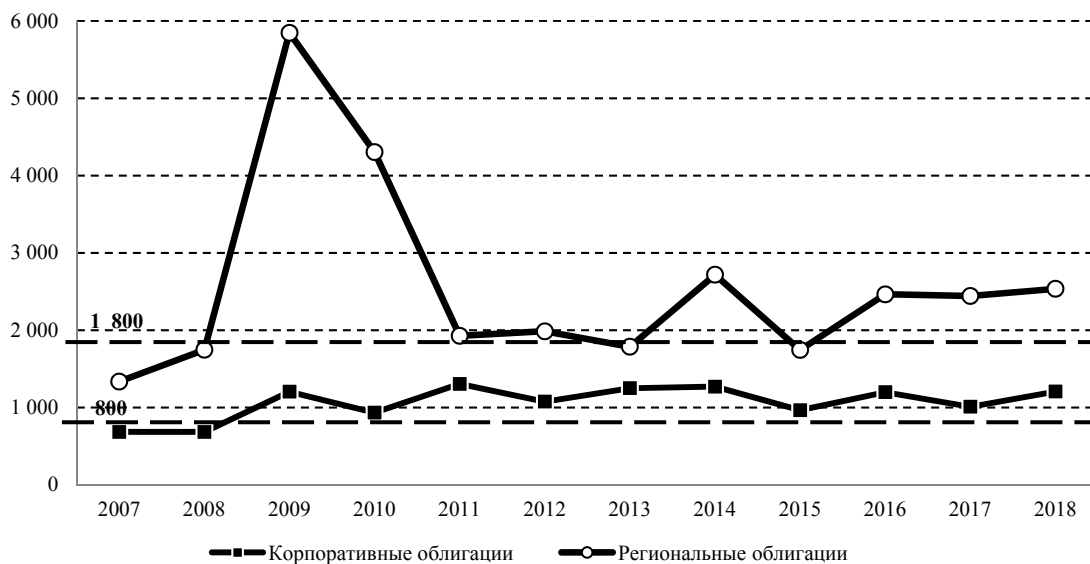


Рис. 39. Индекс Херфиндаля – Хиршмана: услуги по организации выпусков рублевых корпоративных и региональных облигаций в 2007–2018 гг.

Источник: расчеты авторов по данным рейтингов организаторов размещений облигаций на ресурсе CBonds.ru за 2007–2018 гг.

По данным агентства Refinitiv, с точки зрения доходов инвестиционных банков от размещения облигаций в России 2018 г. стал худшим за последние 16 лет. Их комиссионные доходы за год составили около 170 млн долл., что вдвое ниже, чем в предшествующем году¹.

После введения секторальных санкций с июля 2014 г. российские компании начали активно возвращаться на рынок еврооблигаций лишь с 2016 г. В 2016 г. с помощью размещения еврооблигаций компании привлекли 12,7 млрд долл., в 2017 г. – 20,5 млрд долл. и в 2018 г. – 10,9 млрд долл., что на 46,8% меньше показателя предшествующего года. В 2018 г. внешние заимствования российских компаний были сорваны в результате ожидания принятия американских санкций, ограничивавших заимствования Российской Федерации и крупнейших государственных компаний и банков начиная с апреля 2018 г. Это все отразилось на поведении глобальных инвесторов, даже несмотря на то что до сих пор законодательство США по данным санкциям не принято.

В 2018 г. стоимость рублевых корпоративных облигаций оценивалась в 190,9 млрд долл., еврооблигаций – в 109,4 млрд долл., годом раньше данные цифры соответственно составляли 195,9 млрд и 132,5 млрд долл. (рис. 40). Всего же после обострения геополитических рисков с 2014 г., стоимость еврооблигаций российских компаний сократилась со 181,8 млрд долл. в 2013 г. до 109,4 млрд долл. в 2016 г., или на 39,8%. За тот же период стоимость внутренних корпоративных облигаций в долларовом выражении выросла со 163,1 млрд до 190,9 млрд долл., или на 17%.

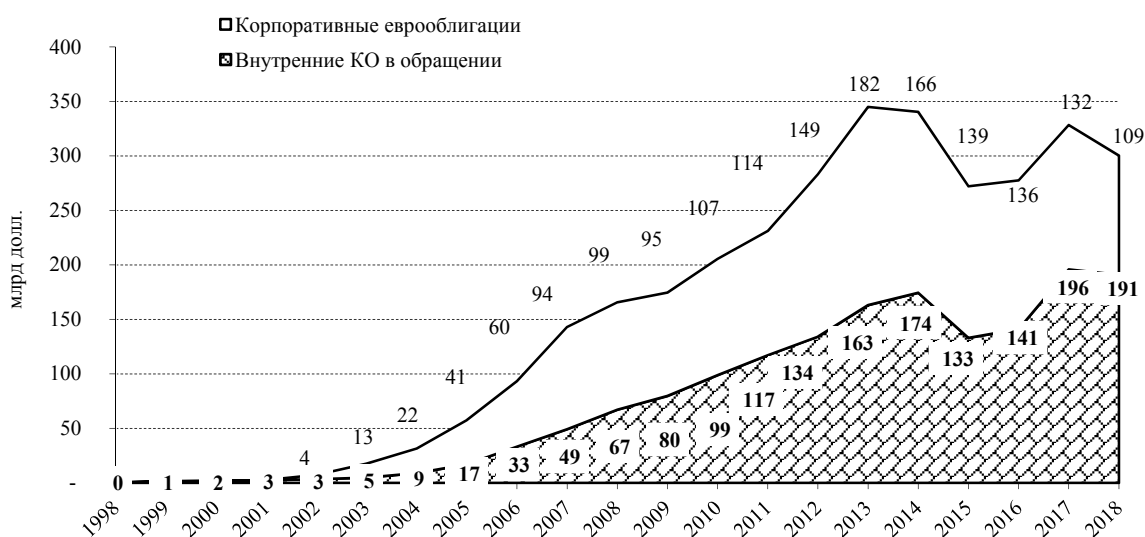


Рис. 40. Объемы корпоративных облигаций российских эмитентов в обращении, млрд долл.

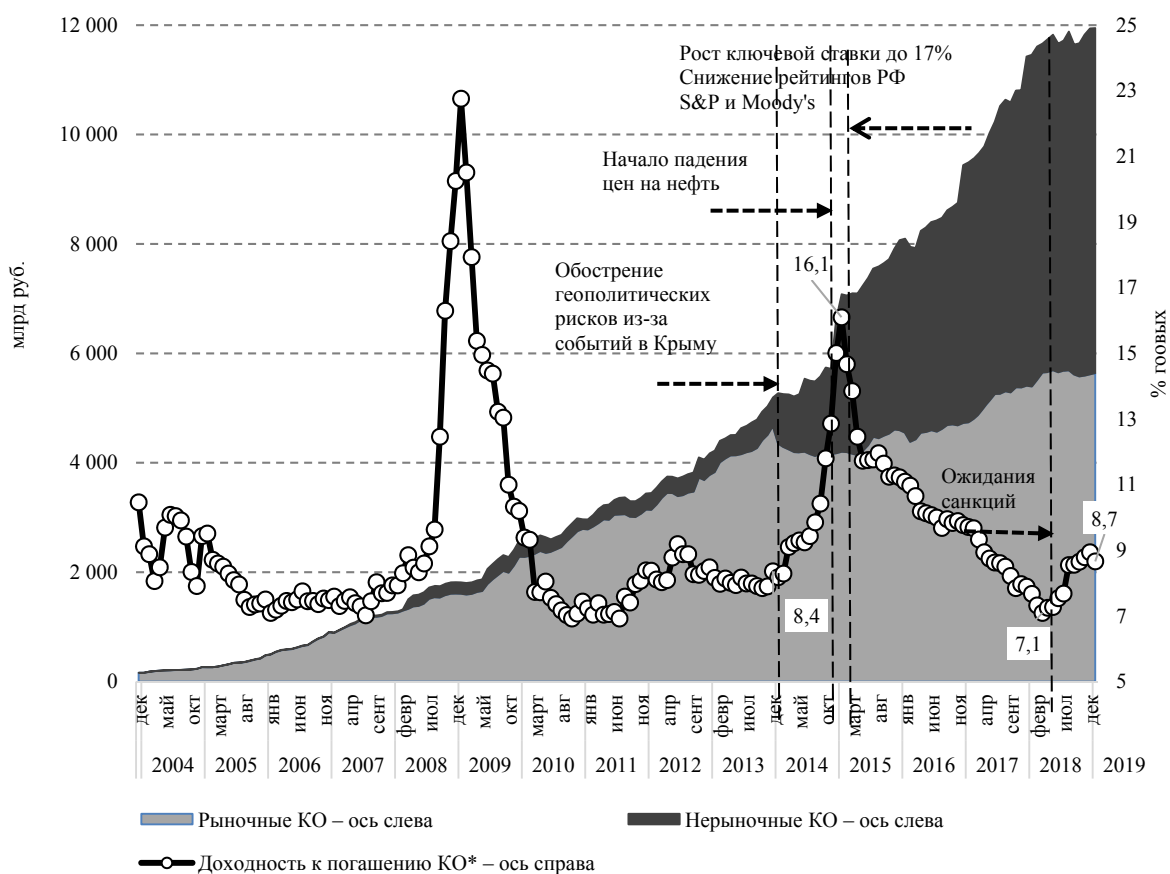
Источник: расчеты авторов по данным CBonds и Московской биржи.

¹ Гайдаев В. Комиссиям не хватает капитала // Коммерсантъ. 15 января 2019 г.

С 16 октября 2018 г. вступили в силу поправки в российское законодательство о ценных бумагах, позволяющие компаниям выпускать так называемые структурные облигации, выплаты по которым привязываются к заранее оговоренным при выпуске событиям или условиям.

Средняя доходность к погашению рублевых корпоративных облигаций по портфелю IFX-Cbonds выросла с уровня 7,1% годовых, достигнутого в феврале 2018 г., до 8,7% годовых в декабре 2018 г. в результате фактора геополитического риска и расширения санкций в августе 2018 г. (рис. 41).

При этом с 2014 г. рост рынка корпоративных облигаций стал обеспечиваться за счет роста их нерыночных выпусков, не имеющих биржевую рыночную котировку их стоимости. Доля рыночных выпусков рублевых корпоративных облигаций в их суммарной капитализации в 2018 г. уменьшилась до 47,2% по сравнению с 50,1% в 2016 г.



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

Рис. 41. Стоимость рублевых корпоративных облигаций в обращении и доходность к погашению портфеля корпоративных облигаций IFX-Cbonds с декабря 2003 г. по январь 2019 г.

Источник: расчеты авторов по данным CBonds.ru.

Как показано на *рис. 42*, за период с июля 2003 г. по декабрь 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.

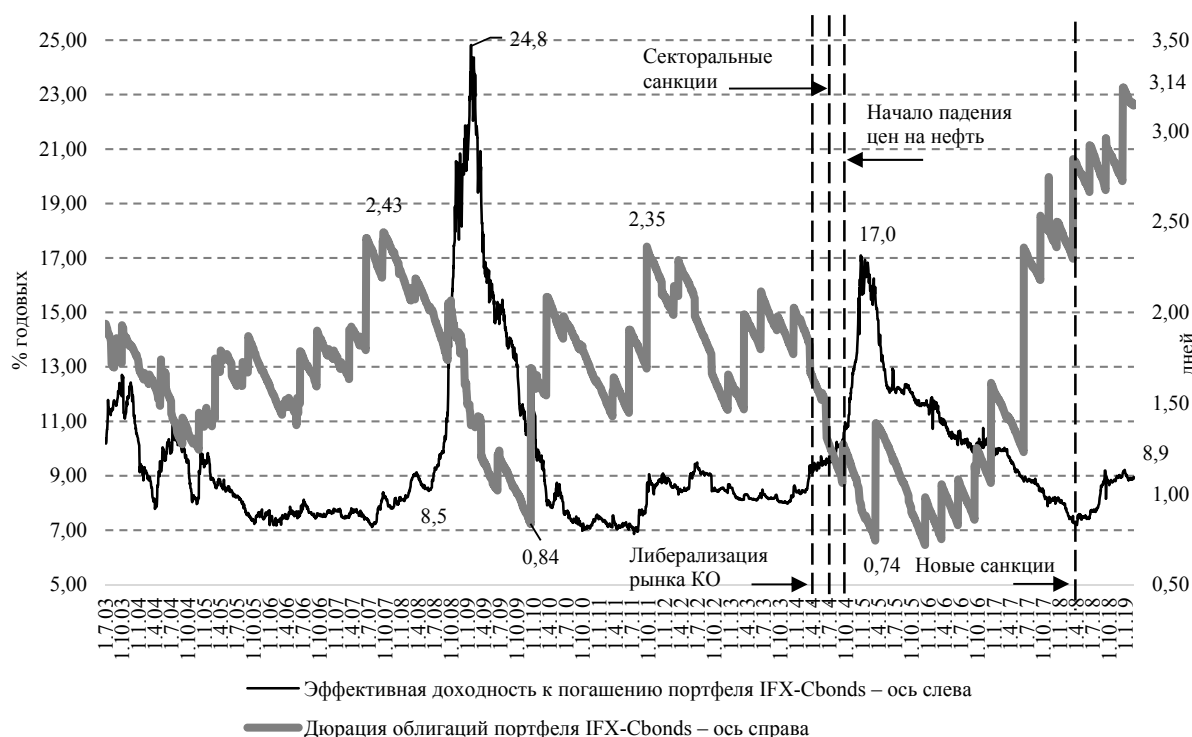


Рис. 42. Динамика эффективной доходности к погашению и дюрации портфеля корпоративных облигаций IFX-Cbonds с 1 июля 2003 г. по 15 февраля 2019 г.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи, Bloomberg и CBonds.ru

Со второй половины 2015 г., благодаря усилиям монетарных властей, в значительной степени удалось стабилизировать ситуацию на внутреннем долговом рынке. К началу апреля 2018 г. эффективная доходность портфеля IFX-Cbonds снизилась до 7,24% годовых, его дюрация повысилась до 2,82 года. Это было значительно лучше параметров того же облигационного портфеля на 30 декабря 2013 г., когда его доходность составляла 8,39% годовых при дюрации 1,99 года. Однако с апреля по декабрь 2018 г. рост ставок корпоративного долга восстановился, по состоянию на конец декабря рассматриваемый показатель доходности корпоративных облигаций вырос до 8,9%. При этом уровень дюрации долга увеличился до 3,14 года.

Таким образом, при сохранении относительной стабильности на внутреннем облигационном рынке в 2018 г. наблюдались тревожные тенденции сокращения спроса на размещаемые корпоративные и государственные облигации, оттока средств нерезидентов, особенно с рынка ОФЗ, а также повышение стоимости заимствованных ресурсов, высокие параметры рисков при умеренной доходности в сравнении с индексами других стран.

Важным критерием эффективности рынка корпоративных облигаций является то, насколько он способствует привлечению инвестиций в компании реального сектора и банковскую систему. Информацию о том, как средства, привлекаемые российскими компаниями путем размещения облигаций, используются для цели роста их основного капитала, публиковались 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. 12). На основании данной статистики можно сделать вывод о том, что рынок корпоративных облигаций не оказывал 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 12

Параметры внутреннего рынка рублевых корпоративных облигаций (млрд долл.)

Год	Объем в обращении	Вторичный рынок, включая РЕПО	Размещения	Поступления в основной капитал от размещений облигаций		
				млрд долл.	то же в % к капитализации	то же в % к объему размещения
2000	2	0,2	1,1			
2001	3	1	0,8			
2002	3	2	2	0,1	3,0	6,7
2003	5	8	3	0,1	2,1	3,8
2004	9	15	5	0,1	1,1	2,0
2005	17	44	9	0,3	1,8	3,3
2006	33	135	17	0,1	0,3	0,6
2007	49	371	18	0,2	0,4	1,1
2008	67	457	16	0,2	0,3	1,2
2009	80	293	29	0,1	0,1	0,3
2010	99	757	28	0,03	0,03	0,1
2011	117	1237	31	0,014	0,01	0,05
2012	134	1866	39	0,14	0,1	0,4
2013	163	2839	54	0,05	0,03	0,1
2014	174	2032	46	0,2	0,1	0,4
2015	133	1277	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.
2018	191	2064	26	н.д.	н.д.	н.д.

Источник: расчеты авторов 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. В долларовом выражении объем размещений рублевых корпоративных облигаций в 2018 г. составил 26 млрд долл., он стал наименьшим после кризиса 2008 г., когда стоимость выпущенных облигаций достигала 16 млрд долл.

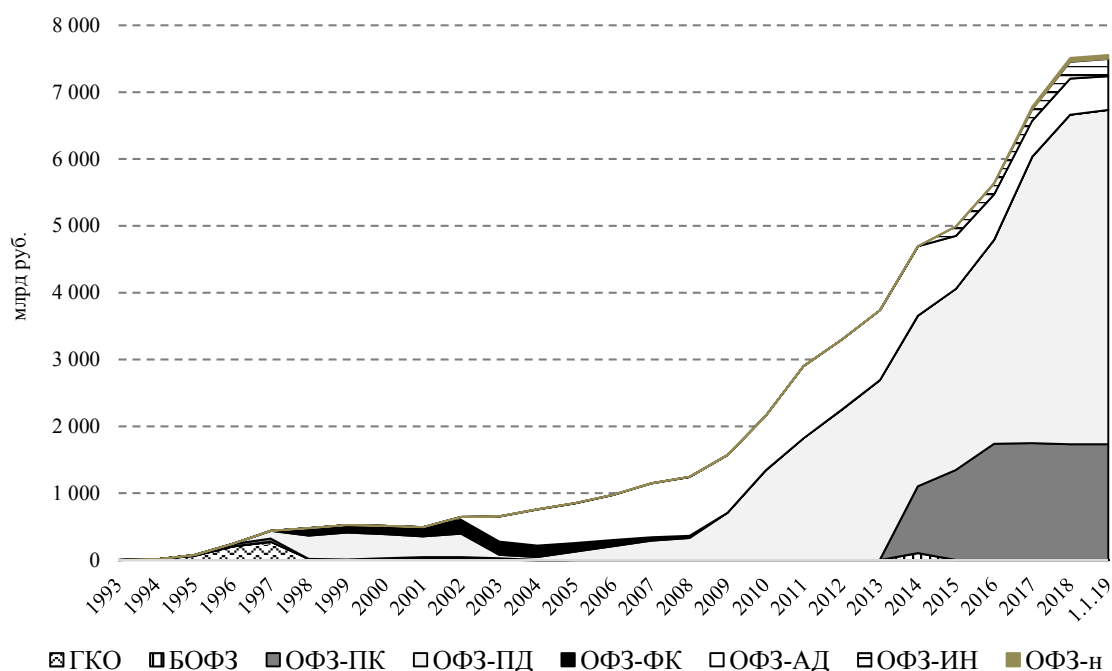
Таким образом, внутренний рынок корпоративных облигаций в 2018 г. сохранял устойчивость, однако в определенной мере потерял динамизм развития, свойственный ему в предыдущие годы. Сократился объем размещений как рублевых корпоративных облигаций, так и еврооблигаций, стоимость заимствований подскочила примерно на 1,6 п.п. Перспективы роста данного сегмента фондового рынка во многом связаны с тем, насколько в перспективе удастся создать внутренние источники его роста за счет средств институциональных инвесторов и частных сбережений, а также преодолеть отток средств иностранных инвесторов.

3.3.3. Рынок государственных облигаций

Как и в 2017 г., в 2018 г. объем заимствований Минфином средств за счет выпуска государственных ценных бумаг превышал объем их погашения, что делало данные долговые инструменты реальным источником финансирования дефицита бюджета. Объем чистых заимствований уменьшился с 1270 млрд руб. в 2017 г. до 670 млрд руб. в 2018 г., т.е. почти в 2 раза.

Эволюция структуры ОФЗ во многом предопределялась приоритетами в долговой политике Минфина и ролью различных категорий инвесторов. В исследовании Лу и Яковлева (2017)¹ выделяются три этапа в развитии рынка ОФЗ: до кризиса 2008 г., 2009 г. – середина 2011 г. и после середины 2011 г. 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 привлекаемые с помощью стратегии carry trade. Доля нерезидентов оставалась низкой, и это были в основном спекулятивные фонды. Соответственно в структуре выпусков государственных облигаций преобладали ОФЗ-АД, удобные по своим параметрам для пенсионных фондов, и 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 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% (рис. 43).

¹ 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. February 2017.



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. 43. Объем выпусков ГКО-ОФЗ, находящихся в обращении с 1993 г. по март 2018 г., млрд руб.

Источник: расчеты авторов по данным Минфина России.

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 пункта¹. Спрос на ОФЗ со стороны нерезидентов ограничивался за счет неопределенности ситуации с процентной ставкой. За это время к 2011 г. доля ОФЗ-АД уменьшилась до 62,8%, а доля ОФЗ-ПД выросла до 62,8%.

¹ 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. February 2017.

С середины 2011 г. до настоящего времени на рынке ОФЗ произошло множество важных изменений, вызвавших рост 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 нерезиденты¹. Их повышенный спрос на ОФЗ-ПД, а с 2015 г. – на ОФЗ-ПК привел к еще большему сокращению доли ОФЗ-АД. Этому также способствовала заморозка пенсионных накоплений в 2014–2020 г., 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 с номинальной стоимостью 56,4 млрд руб. принес ощутимую выгоду для бюджета. В то же время с 2015 г. на рынке появились индексируемые с учетом инфляции 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 1 января 2019 г. преобладали облигации с постоянным доходом (ОФЗ-ПД) и облигации с переменным купоном (ОФЗ-ПК), на долю которых приходилось соответственно 66,2 и 22,9%. Доли облигаций с амортизацией долга (ОФЗ-АД), с индексируемым купоном (ОФЗ-ИН) и ОФЗ-н для физических лиц составляли соответственно 6,7, 3,4 и 0,7%.

Значимым событием с апреля 2017 г. по январь 2019 г. стал рост так называемых «народных» ОФЗ-н (их объем в обращении достиг 56,6 млрд руб.), которые Минфин рассматривает как инструмент вовлечения на финансовый рынок широких масс населения. Агентами продаж данных облигаций выступают Сбербанк России и ВТБ. В настоящее время Минфин рассматривает возможность продажи данных облигаций населению без комиссий за счет компенсации соответствующих издержек продавцов из бюджета². Усиление инфляционных ожиданий в конце 2018 г. стимулировало Минфин наращивать выпуски индексируемых по инфляции ОФЗ-ИН.

Одной из ключевых проблем инвестиционной привлекательности вложений в ОФЗ является способность портфеля ценных бумаг обыграть инфляцию по доходности к погашению. Позитивные явления в виде снижения инфляции и стабилизации валютного курса позволили вновь начиная с марта 2016 г. по декабрь 2018 г. выйти на позитивную реальную доходность портфеля ОФЗ Cbonds-GBI.

В декабре 2018 г. доходность к погашению портфеля ОФЗ Cbonds-GBI составила 8,53% годовых при годовой инфляции по ИПЦ в размере 4,3%. Однако в связи с всплеском инфляции в январе 2019 г. к декабрю 2018 г. на 101,0%

¹ 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. February 2017.

² Горячева В. Залог резидента // Коммерсантъ. 4 марта 2019 г.

исчисленный в годовом измерении показатель ИПЦ временно вырос до 12,8%¹ при уровне доходности ОФЗ в размере 8,10% (рис. 44).

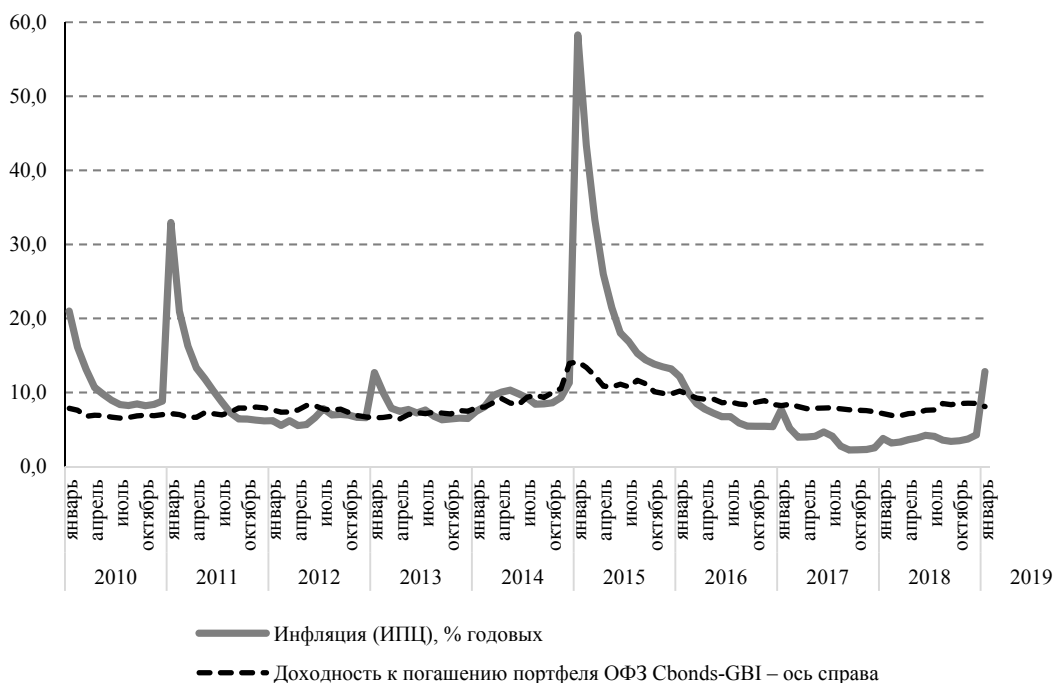


Рис. 44. Динамика инфляции и доходности к погашению портфеля ОФЗ Cbonds-GBI с 11 января 2010 г. по 31 января 2019 г.

Источник: расчеты авторов по данным Росстата и CBonds.ru.

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 рынке. По параметрам доходности рынок ОФЗ и еврооблигаций РФ в начале 2019 г. примерно соответствовал уровню конца 2013 г.

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

¹ Рассчитываемый цепным методом к уровню цен предыдущего месяца данный показатель в расчете на год в отличие от обычного показателя инфляции показывает предполагаемый уровень инфляции на текущий год в случае пролонгации уровня инфляции, достигнутого на последний отчетный месяц данного года (в данном случае за январь 2019 г.). Фактический уровень инфляции в январе 2019 г. по отношению к аналогичному периоду прошлого года составил, по данным Росстата, 5,0%.

долга. Доля нерезидентов на вторичном рынке ОФЗ выросла с 6,5% в июле 2012 г. до 28,1% в мае 2013 г. (рис. 45)¹.

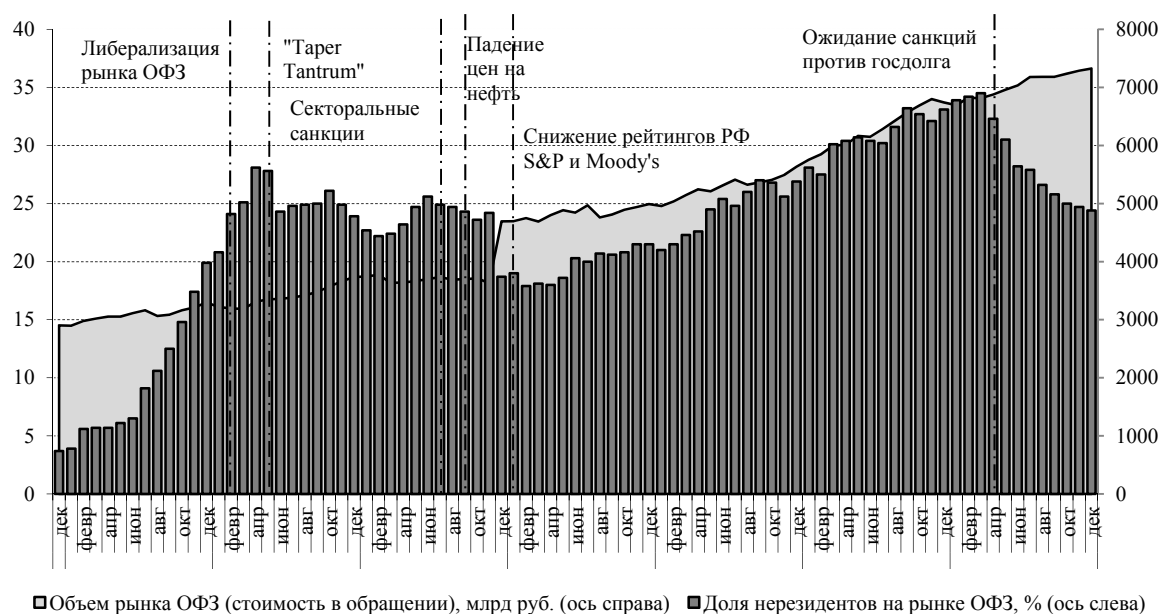


Рис. 45. Доля нерезидентов на рынке ОФЗ с февраля 2012 г. по декабрь 2018 г.

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

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 26 января 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 рынке, что привело к возвращению нерезидентов на внутренний рынок ОФЗ, в марте 2018 г. их доля повысилась до 34,5%. Однако в результате заявлений о возможности введения санкций за приобретение российских государственных облигаций в апреле 2018 г. начался вывод

¹ На основе экспертных оценок нельзя исключать тот факт, что до либерализации рынка ОФЗ в феврале 2013 г. реальная доля нерезидентов в ОФЗ была выше официальных показателей в размере 6,5%. Проблема в том, что до открытия корреспондентских счетов депо Клирстрим и Евроклир в НРД действовавшая в то время система депозитарного учета не позволяла раскрывать вложения нерезидентов в ОФЗ через депозитории банков, обслуживающих вложения иностранных инвесторов.

средств нерезидентов из ОФЗ, по состоянию на декабрь 2018 г. их доля снизилась до 24,7%¹. При этом, как мы уже отмечали, до сих пор предполагаемый запрет на приобретение государственных ценных бумаг Российской Федерации иностранными инвесторами не принят в виде официального закона.

В таких условиях 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.

3.3.4. Рынок паев (акций) инвестиционных фондов

С 2003 г. на Московской бирже предпринимаются попытки создания биржевого рынка паев (акций) инвестиционных фондов по аналогии с успешно развивающимися за рубежом организованными рынками паев (акций) биржевых инвестиционных фондов (Exchange-Traded Funds, или ETFs)². Однако за прошедшие 16 лет данный сегмент рынка так и не стал сколь-нибудь значимым на бирже, в 2018 г. общий объем торгов с паями ПИФов на бирже составил всего 12,7 млрд руб., это 0,004% общего объема торгов акциями и облигациями (рис. 46). Спад данного сегмента рынка после 2014 г. объясняется общими проблемами с ликвидностью на биржевом рынке, а также усилением надзора Банка России за манипулированием биржевыми котировками паев закрытых ПИФов. Из 105 ПИФов, чьи паи были допущены к листингу в 2008 г., в декабре 2008 г. реально торговались на бирже только 14 ПИФов, включая 2 биржевых паевых фонда. При этом, согласно последним доступным данным Банка России на 30 июня 2018 г., общее количество закрытых ПИФов составляло 1109, открытых и интервальных фондов – 357³. Неудача в попытках создания биржевого рынка паев ПИФов, прежде всего закрытых фондов с суммарной стоимостью чистых активов в размере 2,8 трлн руб., является существенным риском для их инвесторов, поскольку в фондах закрытого типа вторичный рынок паев является единственным способом досрочного выхода инвестора из числа пайщиков указанных фондов.

Основное отличие проекта Московской биржи по развитию биржевого рынка коллективных инвестиций от более успешных аналогичных проектов Нью-Йоркской фондовой биржи, фондовой биржи NASDAQ, Euronext, Лондонской фондовой биржи и многих других состоит в попытке включения в круг торгуемых на бирже инструментов паев классических открытых и закрытых ПИФов, в то время как в других странах к листингу допускались паи (акции) только тех инвестиционных фондов, для которых законодательством устанавливались специальные нормы регулирования, учитывающие особые риски допуска на биржу подобных

¹ Банк России. Обзор финансовой стабильности за II–III кварталы 2018 г. № 2(13).

² На некоторых глобальных биржах – например, на NASDAQ в США – рынок паев (акций) ETFs стал основным с точки зрения объемов торгуемых финансовых инструментов.

³ Банк России. Обзор ключевых показателей паевых и акционерных инвестиционных фондов. Информационно-аналитические материалы. II квартал 2018 г. Доступно: URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/62919/review_paif_18Q2.pdf

финансовых инструментов¹. Это распространяется на такие специальные модели инвестиционных фондов, как биржевые инвестиционные фонды (ETFs) и инвестиционные трасты недвижимости (REITs). Первые биржевые ПИФы (ETFs), созданные на основе российского законодательства, появились только в 2018 г. в результате инициативных проектов управляющих компаний «Сбербанк Управление активами» и «Альфа Капитал»². Инвестиционные фонды в форме REITs пока не имеют правовой базы в России, что во многом препятствует развитию современного рынка паев (акций) закрытых инвестиционных фондов.

С 2015 г. на Московской бирже развивается рынок паев (акций) ETFs, зарегистрированных в Ирландии, под управлением компании FinEx Investment Management LLP и люксембургских ETFs под управлением компании Fuchs Asset Management. Биржевой рынок данных финансовых инструментов несколько превосходит объемы сделок с паями ПИФов, однако в 2018 г. данный сегмент биржевого рынка также пережил существенный спад активности, и вопрос о формировании ликвидного биржевого рынка данных инструментов пока остается открытым (рис. 46).

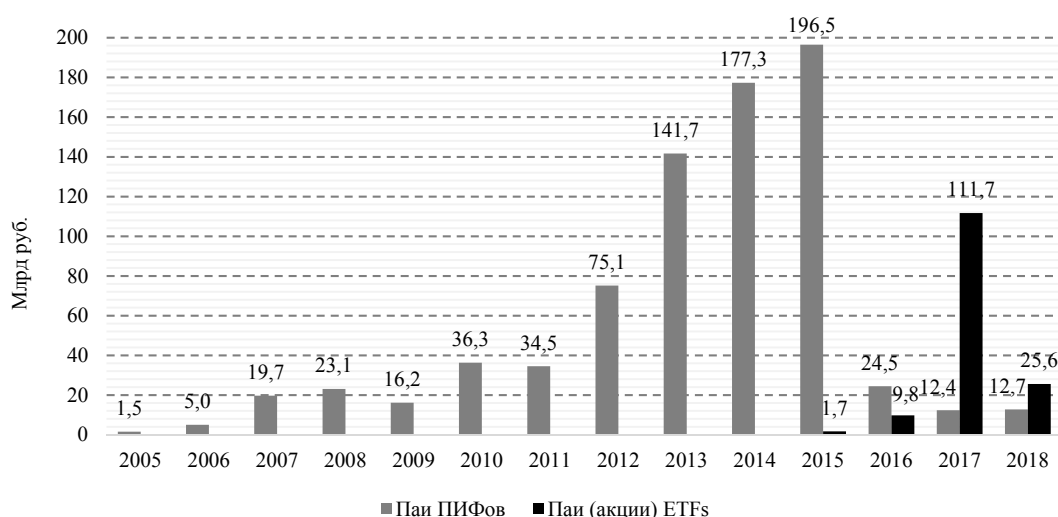


Рис. 46. Объемы биржевых сделок с паями паевых инвестиционных фондов (ПИФов) и паями (акциями) иностранных Exchange-Traded Funds (ETFs) на Московской бирже в 2005–2018 гг., млрд руб.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

¹ Более подробно об этом см.: Экономика инвестиционных фондов / А.Е. Абрамов, К.С. Акшенцева, М.И. Чернова, Д.А. Логинова, Д.В. Новиков, А.Д. Радыгин, Ю.В. Сивай; под общ. ред. А.Д. Радыгина. Ч. 1. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015.

² Гайдаев В. Валюта идет в ПИФы // Коммерсантъ. 15 ноября 2018 г.

3.4. Срочный рынок

В 2018 г. удалось изменить негативную тенденцию последних лет, а именно сокращения объемов срочного рынка. Объем биржевого рынка фьючерсов вырос с 77,6 трлн руб. в 2017 г. до 82,4 трлн руб. в 2018 г., или на 6,1%; объем опционных сделок за тот же период остался практически неизменным на уровне 6,9 трлн руб. В 2017 г. фьючерсный рынок снизился на 29,1% при росте опционного рынка на 18,9% к уровню показателей предшествующего года. Рост фьючерсного рынка в 2018 г. произошел за счет роста объемов на рынке контрактов с фондовыми инструментами на 312% и объемов товарных фьючерсов на 28,5%. В 2018 г. на Московской бирже начали торговаться фьючерсы на нефть Light Sweet Crude Oil и на индекс акций американских компаний US500. Однако пик объемов торгов 2016 г. в 2018 г. достигнут не был. Рост данного сегмента финансового рынка сдерживался отсутствием на нем крупных внутренних институциональных инвесторов, а также оттоком иностранных портфельных инвесторов из российских инвестиционных активов.

На развитие срочного рынка в 2018 г. на бирже повлияло прежде всего появление новых финансовых инструментов, таких как фьючерсы на нефть, золото и акции американских компаний из индекса S&P500. Кроме того, в ситуации неопределенностей, связанных с ожиданием санкций и вызванным этим оттоком иностранного капитала росла востребованность фьючерсов на индексы как инструмент хеджирования участников рынка. Повышенная волатильность на финансовых и товарных рынках в мире также способствовала росту спроса на товарные и индексные фьючерсы. Несмотря на рост значимости процентных рисков на финансовых рынках в 2018 г., как и в предшествующие годы, не удалось добиться заметного прогресса в секторе процентных фьючерсов и опционов. Основные сложности на пути их развития связаны с отсутствием надежных индикаторов процентных ставок межбанковского рынка, а также крупных инвесторов, готовых принимать на себя риски изменения процентных ставок. Несмотря на то что многие финансовые организации и нефинансовые компании испытывают значительные потребности в хеджировании своих контрактов на случай роста процентных ставок участников рынка, тех, кто готов покупать данные риски, практически нет на рынке.

В структуре сделок на фьючерсном рынке доля сделок с индексными инструментами выросла незначительно – с 21,1% в 2017 г. до 21,9% в декабре 2018 г. (рис. 47). В отдельные месяцы, когда росли риски падения внутреннего фондового рынка из-за санкций, доля данных контрактов в общем объеме сделок на срочном рынке резко возрастала. Например, в феврале она достигала 30,5% и в октябре – 26,2%. За тот же период доля товарных фьючерсов выросла с 26,6 до 31,3%, доля валютных фьючерсов сократилась с 47,4 до 42,6%, фьючерсов на отдельные ценные бумаги эмитентов – с 5,0 до 4,2%.

На опционном рынке Московской биржи серьезных изменений за год в части объемов сделок не наблюдалось. Доля товарных опционов выросла с 3,0 до 7,2%, доля валютных опционов – с 23,1 до 39,1% (рис. 48). Валютные опционы являются

высокорискованным спекулятивным инструментом, который во многом заменял падающий интерес участников рынка к услугам форекс-брокеров из-за усиления регуляторного давления на их деятельность. В то же время доля опционных сделок на индексы снизилась с 68,5 до 53%.



Рис. 47. Структура фьючерсного рынка Московской биржи с января 2009 г. по январь 2019 г., % по стоимости сделок

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

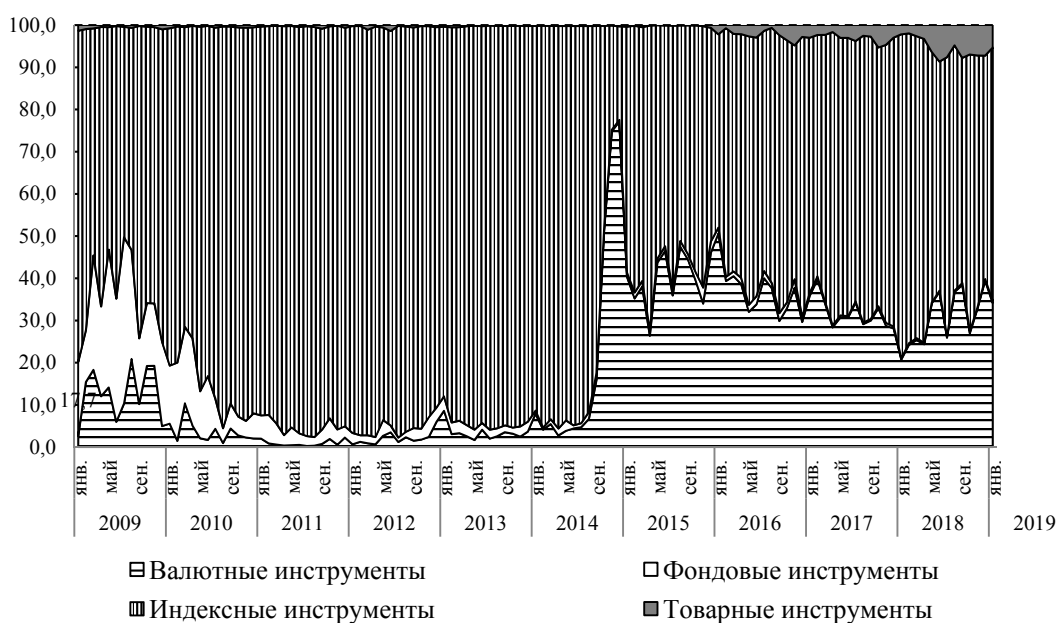


Рис. 48. Структура рынка опционов Московской биржи с января 2009 г. по март 2018 г., % по стоимости сделок

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

3.5. Финансовые посредники и инфраструктура

В 2018 г. продолжало сокращаться число профессиональных участников рынка ценных бумаг и обладаемых ими лицензий на тот или иной вид профессиональной деятельности (*рис. 49* и *табл. 13*). Количество лицензий на право осуществления брокерской деятельности уменьшилось с 384 в 2017 г. до 331 в 2018 г., или на 13,8%, на дилерскую деятельность – с 424 до 366, или 13,7%, на деятельность по доверительному управлению – с 279 до 231, или на 17,2%.

Сокращение числа лицензий ПУРЦБ, наблюдаемое после кризиса 2008 г., во многом было вызвано общим трендом торможения российской экономики и снижения в ней роли фондового рынка как инструмента привлечения и перераспределения рыночных инвестиций. Проведение реформы регулирования финансовым рынком предусматривало создание мегарегулятора в лице Банка России и передачу ему ключевых функций по регулированию и надзору за всеми сегментами финансового рынка по состоянию на 1 сентября 2013 г. Однако данное событие не привело к каким-то радикальным изменениям масштабов расчистки фондового рынка от ненадежных финансовых посредников, оно лишь немного ускорило данные процессы. Как следует из *табл. 13*, за 5 лет работы мегарегулятора в 2014–2018 гг. общее количество аннулированных брокерских лицензий составило 593 по сравнению с 551 лицензией за предшествующие 5 лет – в 2009–2013 гг., т.е. всего на 7,6% больше. За те же периоды общее число аннулированных дилерских лицензий выросло с 547 до 557, или на 1,8%, лицензий на доверительное управление ценными бумагами – с 471 до 584, или на 24,0%, всего по трем указанным видам профессиональной деятельности – с 1569 до 1734, или на 10,5%. С учетом того что основным мотивом аннулирования лицензий профессиональных участников рынка ценных бумаг (ПУРЦБ) оставалось заявление самих лицензиатов о выходе из бизнеса, это свидетельствует о том, что создание мегарегулятора в большей мере позволило сохранить преемственность процесса сокращения числа лицензируемых организаций.

Более серьезной проблемой остается не столько аннулирование старых лицензий ПУРЦБ, преимущественно по заявлению последних, а резкое сокращение новых лицензий финансовым организациям, выходящим на рынок. Цифры показывают, что создание мегарегулятора привело к резкому сокращению выхода на рынок новых компаний, готовых конкурировать с действующими структурами. Это является следствием недостатков новой системы регулирования рынка, препятствующей конкуренции за счет создания высоких административных барьеров для появления новых участников, ориентированных на последние достижения финтеха. Если за 5 лет – в течение 2009–2013 гг. была выдана 1641 новая лицензия на право осуществления различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, то в течение 2014–2018 гг. за время работы мегарегулятора было выдано лишь 157 лицензий, или в 10,5 раза меньше.



Рис. 49. Число лицензий на осуществление брокерской, дилерской деятельности, деятельности по доверительному управлению ценными бумагами (ось слева) и количество выданных лицензий профессиональных участников рынка ценных бумаг (ось справа) в 2007–2018 гг.

Источник: расчеты авторов по данным НАУФОР и Банка России.

Таблица 13

Число лицензий на осуществление брокерской, дилерской деятельности, деятельности по доверительному управлению ценными бумагами и количество вновь выданных лицензий профессиональных участников рынка ценных бумаг (ПУРЦБ) в 2007–2018 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Брокерская деятельность	1445	1475	1347	1213	1090	983	924	861	610	431	384	331
Дилерская деятельность	1422	1470	1347	1198	1088	984	923	863	629	463	424	366
Доверительное управление ценными бумагами	1169	1286	1202	1103	987	880	815	762	517	321	279	231
Выданные новые лицензии ПУРЦБ*	990**	868	812	507	181	65	76	57	27	18	33	22

* Включает 4 вида деятельности: брокерскую, дилерскую, доверительного управления ценными бумагами и депозитарную.

** Значение по данным ФСФР России за 2006 г.

Источник: расчеты авторов по данным НАУФОР и Банка России.

При ограниченном притоке на фондовый рынок новых игроков с современными технологиями рынок брокерских услуг остается высококонцентрированным и ограниченным для конкуренции. Доля крупнейших 5 брокеров в общей

численности клиентов – физических лиц выросла с 38,6% в 2008 г. до 57,2% в 2018 г., по топ-10 брокерам значение данного показателя выросло с 49,9 до 70,5% (табл. 14).

Таблица 14

Доля 5 и 10 крупнейших брокеров в количестве счетов клиентов, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Доля в общей численности клиентов брокеров, %												
Топ-5 брокеров	41,6	38,6	63,4	59,3	60,8	62,2	62,3	61,0	58,8	59,1	58,3	57,2
Топ-10 брокеров	51,0	49,9	75,8	73,7	75,8	78,5	78,2	76,3	72,3	71,4	68,6	70,5
2. Доля в численности активных клиентов, %												
Топ-5 брокеров	41,9	46,9	63,0	63,8	65,2	66,8	69,1	66,0	67,6	65,9	76,7	71,6
Топ-10 брокеров	57,9	62,9	80,1	81,7	83,2	84,1	85,8	80,0	79,9	76,5	88,5	90,2
3. Доля в общем количестве индивидуальных инвестиционных счетов (ИИС), %												
Топ-5 брокеров									84,2	82,3	84,0	84,6
Топ-10 брокеров									91,2	92,2	95,9	94,4

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Число активных клиентов брокеров, т.е. тех физических лиц, которые совершают на бирже хотя бы одну сделку в месяц, за тот же период выросло по топ-5 брокерам с 46,9 до 71,6% и по топ-10 брокерам – с 62,9 до 90,2%. По индивидуальным инвестиционным счетам в 2018 г. доля топ-5 брокеров составляла 84,6%, топ-10 – 94,4%.

К сожалению, с 1 июля 2018 г. без какого-либо объяснения Московская биржа, ссылаясь на Указание Банка России от 27 ноября 2017 г. № 4622-У, прекратила раскрывать данные, позволяющие ежемесячно рассчитывать долю каждого участника торгов в совокупном объеме биржевых сделок с акциями и облигациями, доступные для общественности с 2005 г. Тем самым стало невозможно оценивать уровень конкуренции брокеров на биржевом рынке акций и облигаций. Подобные шаги, направленные на ограничение раскрытия публичной информации об индикаторах конкуренции среди участников биржевых торгов, могут восприниматься в качестве негативного сигнала эффективности данных торгов для частных инвесторов.

При высоком уровне концентрации брокерского бизнеса среди крупнейших банков и небанковских финансовых компаний между данными компаниями в 2017–2018 гг. наблюдалось серьезное обострение конкурентной борьбы. Появление в 2017 г. нового инновационного продукта банка «Тинькофф» для клиентов на финансовом рынке в виде приложения, позволяющего частным инвесторам легко получать информацию и принимать решения о покупке акций российских и зарубежных компаний, резко изменило баланс сил между крупнейшими брокерами (рис. 50). Партнерство с банком «Тинькофф», который до мая 2018 г. не имел собственной лицензии на право осуществления брокерской деятельности, брокера БКС позволило последнему стать первым по числу клиентов на рынке по состоянию на январь 2018 г., обогнав многолетних лидеров в лице Сбербанка России и ВТБ. А с получением брокерской лицензии и сам банк «Тинькофф» всего за несколько месяцев смог войти в первую тройку компаний по числу розничных клиентов, т.е. ему удалось пройти путь, который у крупных брокеров занимал многие

годы. Все это подтолкнуло Сбербанк России и некоторых других участников рынка резко активизировать свои усилия на рынке по привлечению новых клиентов. Сбербанк, в частности, существенно расширил филиальную сеть по работе с частными инвесторами на фондовом рынке. Не вдаваясь в анализ качества тех или иных сервисов, заметим, что данный случай хорошо иллюстрирует эффективность влияния инноваций снизу на конкуренцию и эффективность работы финансовых посредников. Именно благодаря этому эффекту в 2018 г. заметно выросло число граждан, пришедших на фондовый рынок.

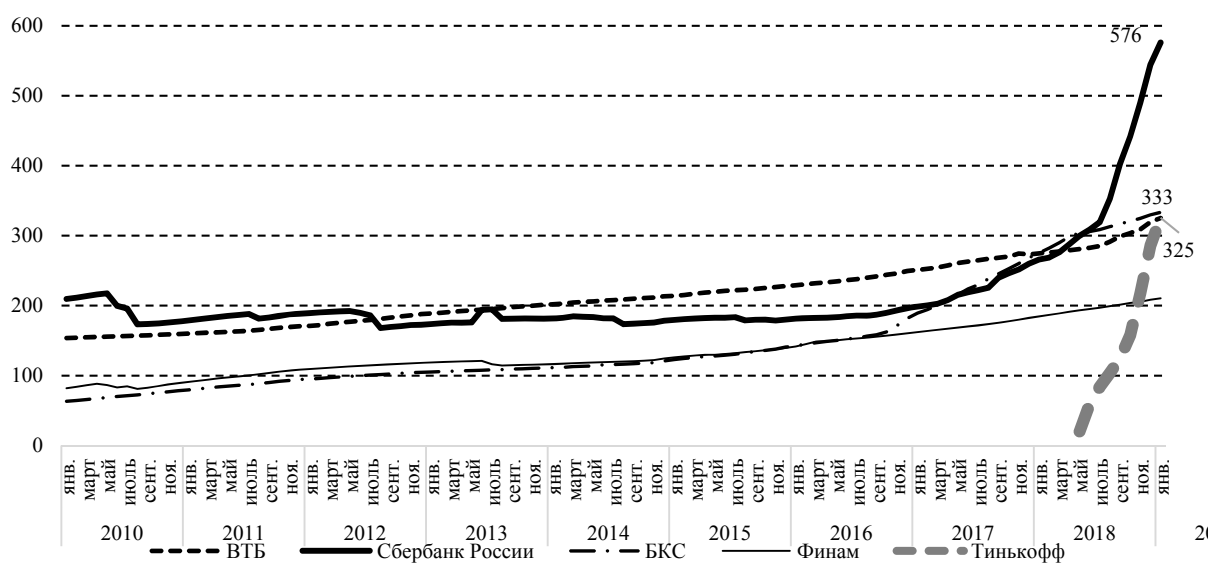


Рис. 50. Число брокерских счетов клиентов у топ-5 брокеров, тыс. чел.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

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 на счетах участников торгов всю ликвидность, 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.

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, сохраняющаяся на относительно высоком уровне рефинансирование банковской системы, заморозка пенсионных накоплений и ограниченность других источников внутренних сбережений привели к сдвигам структуры рынка Московской биржи. За несколько лет в общем объеме биржевых сделок доля рынка капиталов уменьшилась с 13,2% в 2010 г. до 4,1% в январе 2019 г. (табл. 15).

Таблица 15

Структура рынка Московской биржи, %

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Январь 2019
Фондовый рынок	13,2	10,3	6,5	5,2	3,6	3,0	2,8	4,0	4,7	4,1
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	1,3
Облигации	5,2	3,7	3,4	3,3	1,9	1,6	1,7	3,0	3,5	2,9
Вторичные торги	3,4	2,9	2,8	2,7	1,5	1,2	1,1	1,2	1,2	1,0
Рынок размещений	1,8	0,8	0,6	0,6	0,3	0,4	0,6	1,7	2,3	1,9
Валютно-денежный рынок	72,0	70,6	80,0	84,3	85,6	83,3	83,6	86,5	84,8	85,7
В том числе:										
Денежный рынок	33,9	41,3	48,3	50,7	45,7	38,0	44,8	47,3	44,3	46,7
Операции РЕПО	31,5	38,3	45,8	44,8	32,0	26,4	34,8	38,3	36,0	37,8
Кредитный рынок	2,4	3,1	2,5	2,8	3,7	4,8	4,4	4,2	6,3	4,1
Валютный рынок	38,1	29,3	31,6	33,7	39,9	45,4	38,8	39,2	40,5	39,0
Сделки спот	18,0	15,8	16,6	12,4	13,6	15,1	12,6	8,8	10,1	9,5
Сделки своп	20,1	13,4	15,0	21,3	26,3	30,3	26,2	30,3	30,4	29,5
Срочный рынок	14,8	19,1	13,5	10,5	10,7	13,7	13,6	9,5	10,4	10,0
ПФИ	0,0	0,0	0,0	0,0003	0,0002	0,001	0,002	0,01	0,1	0,2
Товарный рынок	0,001	0,003	0,006	0,005	0,003	0,02	0,02	0,01	0,02	0,03
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Наоборот, доля валютно-денежного рынка (ВДР) выросла с 72,0% в 2010 г. до 85,7% в январе 2019 г. При этом за рассматриваемый период доля валютного рынка увеличилась с 38,1 до 39,0%, а денежного рынка – с 33,9 до 46,7%. 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 январь 2019 г. доля сделок с деривативами в объеме торгов сократилась с 14,8% в 2010 г. до 10,0% в 2018 г. 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). Стоимость ценных бумаг, находящихся на хранении в НРД, увеличилась с 39,4 трлн руб. в 2017 г. до 45,0 трлн руб. в 2018 г., т.е. на 14,2%.

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.

В табл. 16 отражены принципиальные изменения в структуре собственников ПАО «Московская биржа». После объединения в 2011 г. 59% акций биржи принадлежало Банку России и еще нескольким контролируемым государством структурам, а 41% – российским участникам биржевых торгов и иным резидентам. В 2018 г. при доле государственных структур в размере 43,4% доля нерезидентов выросла до 56,4%. При этом основной проблемой структуры собственности биржи является отсутствие в числе ее собственников частных российских финансовых посредников, на которых приходится основной оборот сделок с финансовыми инструментами на бирже.

Таблица 16

Структура акционеров российских бирж до и после объединения

	До реорганизации бирж по состоянию на 2011 г.		После объединения бирж на 01.02.2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	ОАО «РТС»	ЗАО «ММВБ»							
Государство, всего	0,0	64,0	59,0	64,5	51,0	53,4	44,3	43,1	43,4
В том числе:									
Банк России	0,0	28,6	24,3	24,7	12,1	11,8	11,8	11,8	11,8
Сбербанк России	10*	7,5	10,4	9,8	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
ВЭБ	0,0	10,5	8,7	8,0	8,4	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	56,4
Резиденты – частные лица	90,0	36,0	41,0	20,6	23,2	10,6	3,4	0,4	0,2
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

Источник: расчеты авторов на основании 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 Bloomberg; доли участников фондовой биржи ОАО «РТС» – по данным отчета данной организации.

На данных табл. 17 показано, что ситуация, характерная для Московской биржи, когда в структуре собственности крупнейшей национальной биржи отсутствуют частные финансовые организации, от которых зависит бизнес самой этой биржи, является уникальной на фоне данных о собственности крупнейших бирж

мира. Только в России на бирже доля частных структур (графа «Другие») в собственности близка к нулевому значению. В то же время доля государства в собственности Московской биржи является самой высокой из всех бирж, представленных в выборке. Столь специфическая структура собственности Московской биржи создает риски конкурентоспособности не только для нее самой, но и для частных финансовых посредников, поскольку их отсутствие в числе собственников данной структуры может ограничивать их возможности влиять на вопросы, касающиеся стратегии развития биржи и ее инфраструктуры, а также размера транзакционных издержек.

Таблица 17

Структура собственности финансовых бирж в мире в 2017 г., %

Страна	Биржа	Государство	Нерезиденты	Другие
Австралия	ASX LTD	2,4	56,8	40,8
Аргентина	BOLSA Y MERCADOS ARGENTINOS	0,0	74,3	25,7
Бразилия	B3 SA-BRASIL BOLSA BALCAO	1,3	75,2	23,6
Великобритания	LONDON STOCK EXCHANGE GROUP	1,3	62,9	35,9
Германия	DEUTSCHE BOERSE AG	0,1	93,2	6,7
Гонконг	HONG KONG EXCHANGES & CLEAR	21,8	72,8	5,5
Греция	HELLENIC EXCHANGES – ATHENS	0,0	86,4	13,6
Индия	BSE LTD	16,8	63,7	19,5
Канада	TMX GROUP LTD	0,1	30,1	69,8
Кения	NAIROBI SECURITIES EXCHANGE	0,0	93,8	93,8
Колумбия	BOLSA DE VALORES DE COLOMBIA	0,0	61,3	38,7
Малайзия	BURSA MALAYSIA BHD	28,0	65,6	6,4
Мексика	BOLSA MEXICANA DE VALORES SA	0,0	98,6	1,4
ОАЭ	DUBAI FINANCIAL MARKET PJSC	0,0	1,6	98,4
Пакистан	PAKISTAN STOCK EXCHANGE LTD	0,0	0,0	100,0
Польша	WARSAW STOCK EXCHANGE	0,0	33,4	66,6
Россия	MOEX	43,1	56,5	0,4
Румыния	BURSA DE VALORI BUCURESTI SA	0,0	73,8	26,2
Сингапур	SINGAPORE EXCHANGE LTD	1,3	38,8	59,9
США	CME GROUP INC	1,0	17,5	81,5
США	NASDAQ INC	0,7	43,4	55,9
Филиппины	PHILIPPINE STOCK EXCHANGE IN	0,0	11,3	88,7
Чили	BOLSADA COMERCIO DE SANTIAGO	0,0	35,3	64,7
ЮАР	JSE LTD	0,0	65,8	34,2
Ямайка	JAMAICA STOCK EXCHANGE LTD	0,0	0,0	100,0
Япония	JAPAN EXCHANGE GROUP INC	10,5	50,7	38,8

Источник: расчеты авторов по данным Bloomberg.

В целях сохранения привлекательности акций Московской биржи для иностранных инвесторов биржа в последние годы стремилась поддерживать высокий уровень их дивидендной доходности. Показатель дивидендных выплат к чистой прибыли в 2017 г. составлял 83% и был одним из самых высоких среди российских публичных акционерных обществ. Однако высокие дивидендные выплаты ограничивают ресурсы компаний для инвестиций, что может отразиться на падении рыночной капитализации. Именно данный феномен наблюдается с акциями Московской биржи, которые впервые за годы их нахождения на рынке с ноября 2018 г. стали демонстрировать отрицательную накопленную доходность по сравнению с индексом МосБиржи (рис. 51).

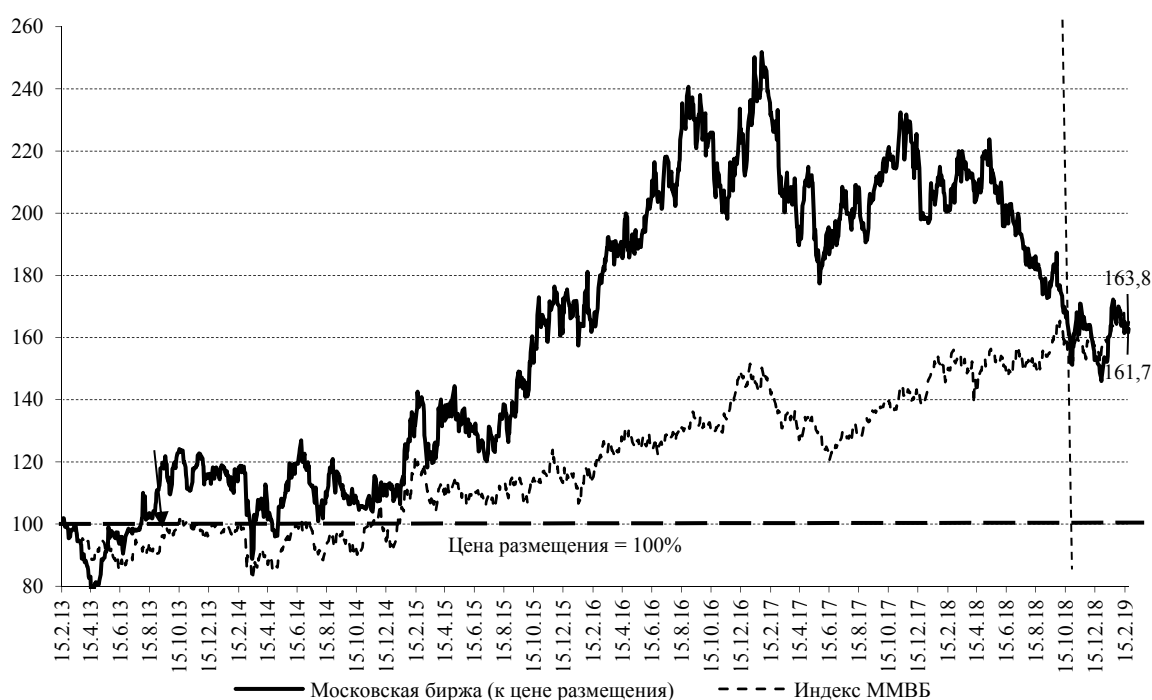


Рис. 51. Динамика цен акций Московской биржи и индекса МосБиржи с 15 февраля 2013 г. по 22 февраля 2019 г. (15 февраля 2013 г. = 100%)

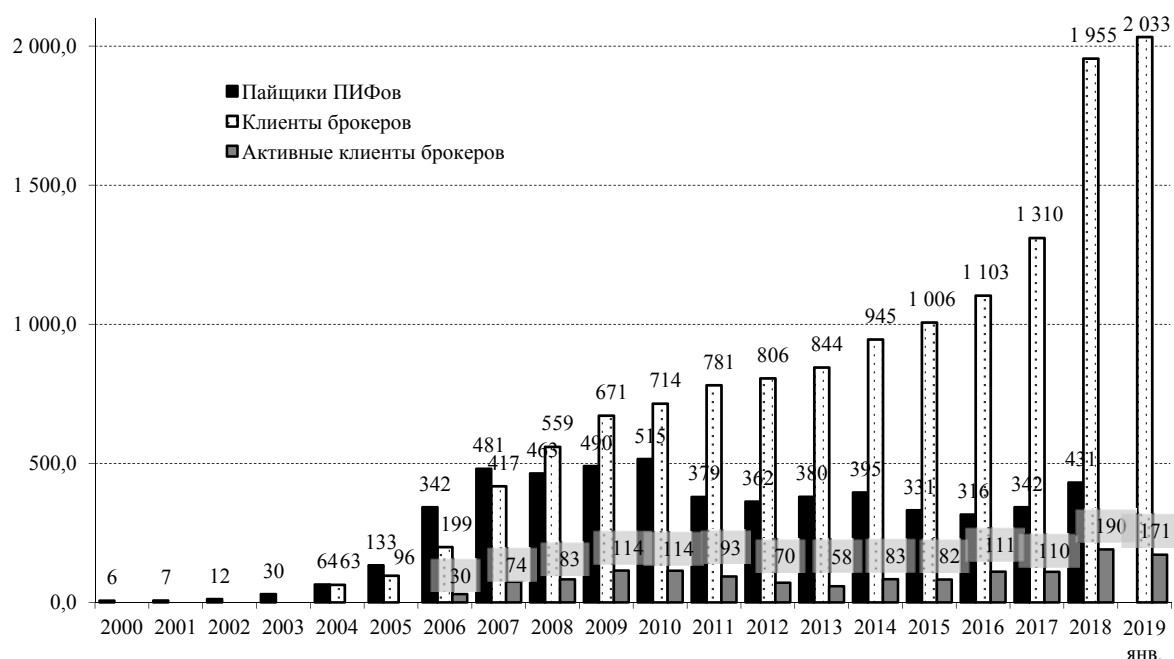
Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и ИК «Финам».

Таким образом, на внутреннем рынке финансовые посредники и инфраструктура стали в большей мере сталкиваться с проблемой ограничений роста рынка, со сложностями в связи с долговременным оттоком средств иностранных инвесторов. За прошедшие годы они достигли определенных успехов в сфере привлечения частных инвесторов. Однако для закрепления данного успеха могут быть необходимы более серьезные институциональные изменения рынка, в том числе направленные на усиление роли конкуренции как фактора его роста.

3.6. Инвесторы

3.6.1. Частные инвесторы

На рис. 52 приводятся данные о количестве счетов индивидуальных инвесторов у брокеров и о числе лицевого счетов в реестрах владельцев инвестиционных паев ПИФов. С декабря 2017 г. по январь 2019 г. общее количество счетов розничных клиентов брокеров на Московской бирже выросло с 1,3 млн до 2,03 млн, или на 56,2%. Это произошло не только за счет снижения привлекательности банковских депозитов, но и за счет упомянутой выше конкуренции между брокерами за привлечение новых клиентов. За это же время число активных счетов клиентов биржевых брокеров выросло со 110 тыс. до 171 тыс., или на 55,5%. По нашим оценкам, число рыночных розничных инвесторов ПИФов выросло с 342 тыс. в 2017 г. до 431 тыс. в 2018 г., или на 26%.



Примечание. Данные о числе рыночных пайщиков ПИФов в 2018 г. оценочные, данные за январь 2019 г. отсутствуют.

Рис. 52. Число рыночных розничных клиентов УК и брокеров

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и «Эксперта РА».

Самым примечательным событием в сфере частных сбережений за последние 5 лет 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 ст. 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

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.

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 год. Попытки участников рынка увеличить сумму указанного вычета до 1 млн руб. в 2018 г. пока не увенчались успехом.

По данным Московской биржи, на январь 2019 г. количество ИИС составило 656,6 тыс. по сравнению с 25,9 тыс. на конец мая 2015 г. (рис. 53).

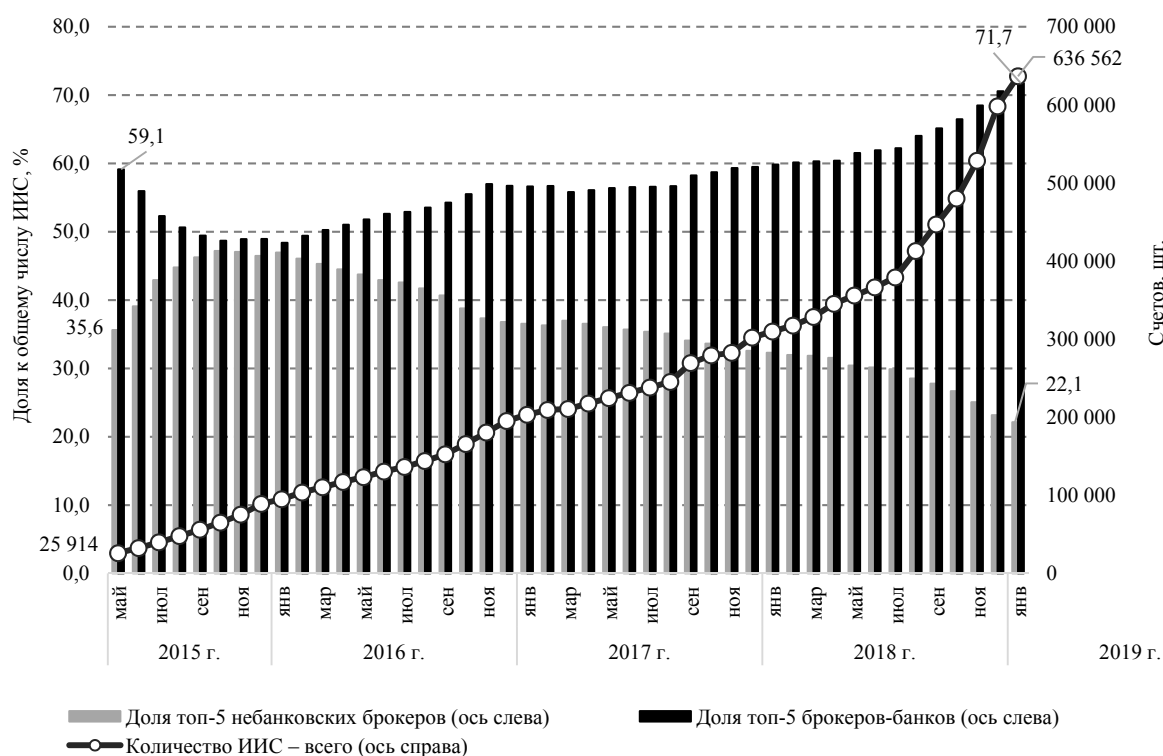


Рис. 53. Индивидуальные инвестиционные счета с мая 2015 г. по январь 2019 г.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

По данным НАУФОР, в 2018 г. на брокерских счетах и счетах доверительного управления со статусом ИИС население разместило 80 млрд руб., что в 2,8 раза больше, чем в прошлом году (в сумме 28 млрд руб.)¹. На 45,5% ИИС их владельцы перечислили активы в 2018 г. по сравнению с показателем 28% годом ранее. Это означает, что финансовые посредники – администраторы данных счетов сменили акцент в своей стратегии с наращивания общего числа открываемых счетов на привлечение на них реальных активов клиентов. Доля вложения клиентов в акции с этих счетов сократилась с 38% в 2017 г. до 28% в 2018 г. Доля корпоративных

¹ Сарычева М. Граждане понесли деньги на рынок // Коммерсантъ. 1 марта 2019 г.

облигаций выросла с 7 до 11%, а доля ОФЗ осталась примерно на уровне 20%. На паи ПИФов и паи иностранных ETFs, обращающихся на Московской бирже, приходилось только 2–3% в структуре брокерских ИИС.

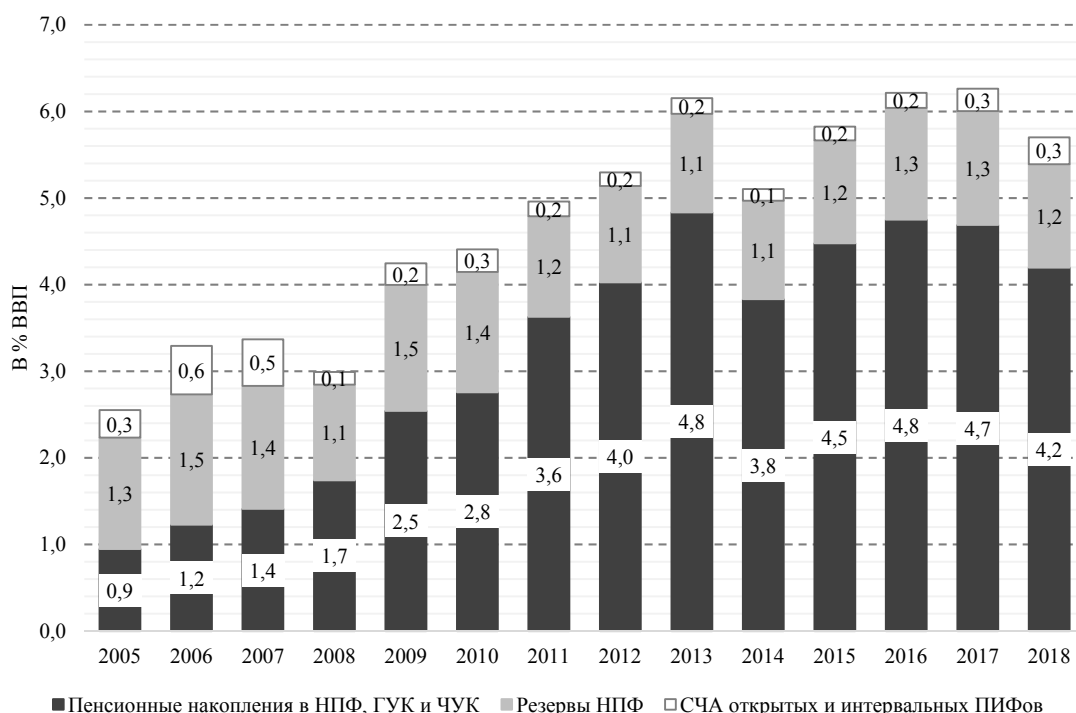
Таким образом, опыт участия населения в торгах на бирже и практика ИИС демонстрируют готовность физических лиц более активно работать на фондовом рынке. Однако недостаточный уровень развития коллективных инвестиций и заморозка пенсионных накоплений не позволяют в полной мере использовать потенциал внутренних сбережений. В результате основная активность граждан на внутреннем фондовом рынке сосредотачивается 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.

3.6.2. Внутренние институциональные инвесторы

Уменьшение спроса нерезидентов на финансовые инструменты российских эмитентов пока не удается компенсировать за счет внутренних сбережений. Как показано на *рис. 54*, в 2018 г. наблюдалось дальнейшее замедление роста активов внутренних институциональных инвесторов в лице НПФ, управляющих компаний и паевых инвестиционных фондов. Прежде всего, из-за сохраняющейся заморозки системы пенсионных накоплений, задержки с разработкой законодательства о дополнительном пенсионном обеспечении, а также сохраняющегося недоверия населения к действующим механизмам коллективных инвестиций совокупная стоимость пенсионных накоплений, резервов и чистых активов открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов снизилась с 6,1% ВВП в 2013 г. до 5,7% в 2018 г.

В 2018 г. НПФ активно наращивали вложения средств пенсионных накоплений (ПН) в государственные ценные бумаги. В результате по сравнению с данными 2017 г. доля ОФЗ в портфелях пенсионных накоплений НПФ увеличилась с 24,3 до 37,5%¹. Это произошло не только из-за того, что доходность ОФЗ с учетом фактора риска часто превышала доходность вложений в акции и корпоративные облигации. Отчасти данная переориентация портфелей фондом стала результатом воздействия «мягкой силы» со стороны монетарных властей в целях частичного замещения в структуре источников финансирования ОФЗ средств уходящих нерезидентов. В частности, рост спроса НПФ на государственные ценные бумаги связан с необходимостью прохождения ими стресс-тестов, проводимых Банком России.

¹ Банк России. Обзор финансовой стабильности за II–III кварталы 2018 г. № 2 (13).



Примечание. В 2018 г. стоимость пенсионных накоплений и пенсионных резервов показана за 9 месяцев года.

Рис. 54. Размер пенсионных накоплений, резервов и стоимости чистых активов открытых и интервальных ПИФов в 2005–2018 гг., % ВВП

Источник: расчеты авторов по данным Росстата, Банка России, Investfunds.ru и ПФР.

Как показано на *рис. 55*, с августа 2015 г. по октябрь 2018 г. наблюдался устойчивый приток средств в открытые и интервальные ПИФы, за это время в фонды пришло 184,4 млрд руб. новых средств инвесторов. Всего же за указанный период стоимость чистых активов открытых и интервальных ПИФов выросла со 104,4 млрд до 320,1 млрд руб., или в 3,1 раза. Данный рост индустрии розничных ПИФов происходил даже несмотря на то, что в отрасли так и не появилась современная система продаж паев через паевые супермаркеты и маркетплейс, из-за ошибок регулятора серьезным образом пострадало содержание публичной финансовой отчетности ПИФов, медленно развивается аналитика в сфере коллективных инвестиций, росло бремя административных издержек в отрасли. С ноября 2018 г. по январь 2019 г. вместо стабильного за последние 3,5 года притока средств инвесторов в открытые и интервальные ПИФы инвесторы стали вновь выводить средства из фондов.

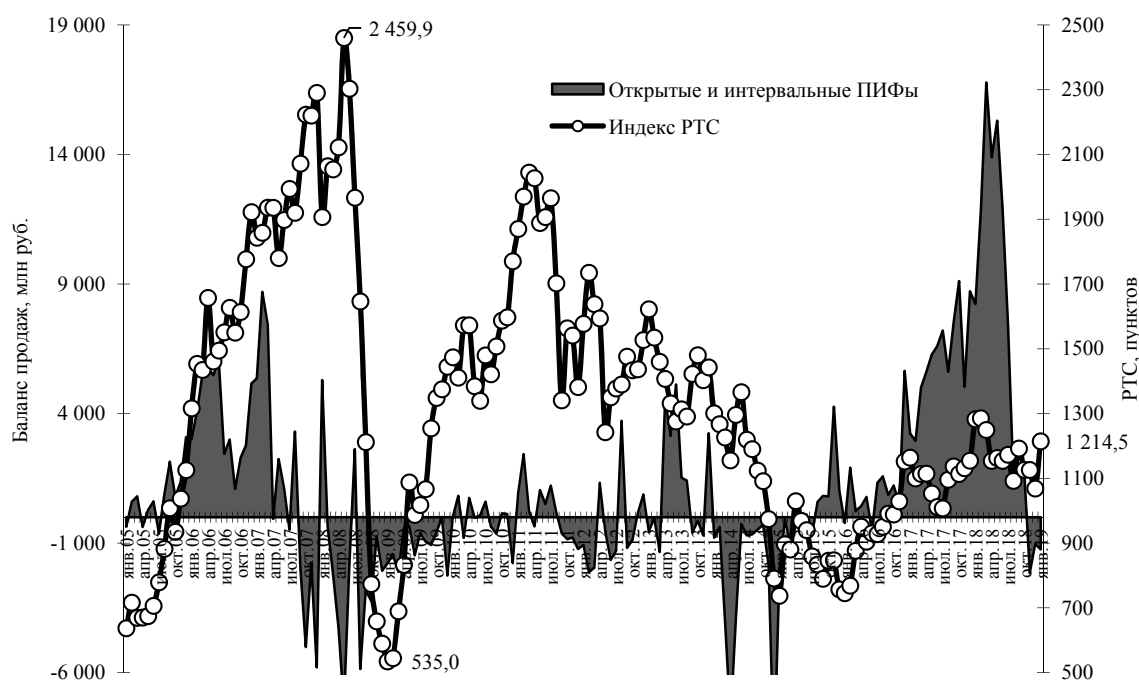


Рис. 55. Денежный поток средств частных инвесторов в открытые и интервальные паевые инвестиционные фонды (млн руб.) и индекс РТС за период с января 2005 г. по январь 2019 г.

На рис. 56 на примере размеров накопленных денежных потоков средств в иностранных фондах Russia-EMEA-Equity, а также в открытых и интервальных ПИФах акций с декабря 2004 г. по декабрь 2018 г. сопоставляется вклад коллективных иностранных и внутренних инвесторов в акции российских компаний. До конца 2007 г. размеры денежных потоков в иностранных и внутренних инвестиционных фондах акций были примерно одинаковыми, что позволяло обеспечивать сбалансированный рост данного сегмента фондового рынка в России. Однако после 2007 г. до середины 2011 г., даже несмотря на временные перепады, вызванные острой фазой кризиса 2008 г., новые средства в иностранные фонды быстро прибывали и достигли 14 млрд долл., в то время как с началом кризиса 2008 г. российские инвесторы ПИФов акций испытали глубокое разочарование во внутреннем рынке коллективных инвестиций и преимущественно выводили средства из ПИФов акций вплоть до мая 2017 г. С 2017 г. наблюдается иная картина — из иностранных фондов акций средства активно выводятся, а в открытые и интервальные ПИФы акций они, наоборот, начали поступать.

Таким образом, с учетом истории денежных потоков средств частных инвесторов в иностранные фонды Russia-EMEA-Equity и в российские ПИФы акций решение задачи замещения иностранных портфельных инвесторов внутренними

частными сбережениями и коллективными инвестициями выглядит вполне реалистичным при условии создания современного регулирования деятельности ПИФов и устранения административных и иных барьеров в их развитии.

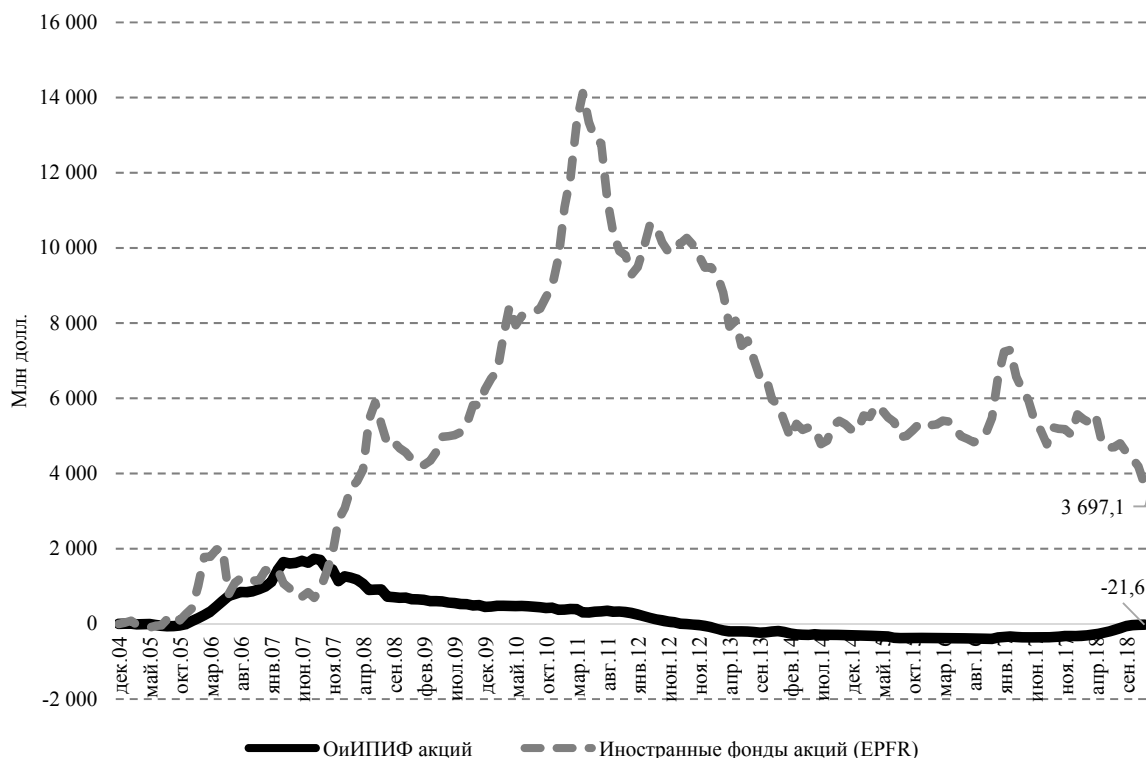


Рис. 56. Приток средств накопительным итогом в иностранные фонды Russia-EMEA-Equity и в открытые и интервальные ПИФы акций с декабря 2004 г. по декабрь 2018 г., млн долл. (декабрь 2004 г. = 0)

Источник: расчеты авторов по данным Investfunds.ru, НАУФОР и ресурса Emerging Portfolio Fund Research (EPFR Global).

3.6.3. Иностранные портфельные инвесторы

На многих развивающихся рынках иностранные портфельные инвесторы часто действуют по очень похожим 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 индивидуальных особенностей экономик и эмитентов разных стран¹.

Как следует из показателей на рис. 57, согласно данным аналитического ресурса EPFR, российский рынок акций столкнулся с массовым выводом из него

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.

средств иностранных фондов с середины 2011 г. Сравнение с другими пятью крупнейшими развивающимися рынками акций – Бразилией, Индией, Китаем, Южной Кореей и Индонезией – показывает, что практически все они столкнулись примерно в тот же период с аналогичным явлением. Это значит, что уход средств иностранных фондов из России начиная с 2011 г. отчасти объяснялся общими для всех развивающихся рынков проблемами – началом валютного и долгового кризиса в Европе и появлением признаков восстановления американской экономики из рецессии, что стимулировало глобальных инвесторов к перераспределению портфелей от развивающихся рынков в пользу США и других развитых экономик. Однако в России данный фактор был усилен внутренними проблемами – переключением на дирижистскую модель экономического развития, поддерживаемую в то время централизованными источниками рефинансирования банков, совпавшую с замедлением экономического роста, и исчерпанием на фондовом рынке позитивного эффекта, связанного с временным восстановлением («отскоком») цен акций компаний после кризиса 2008 г.

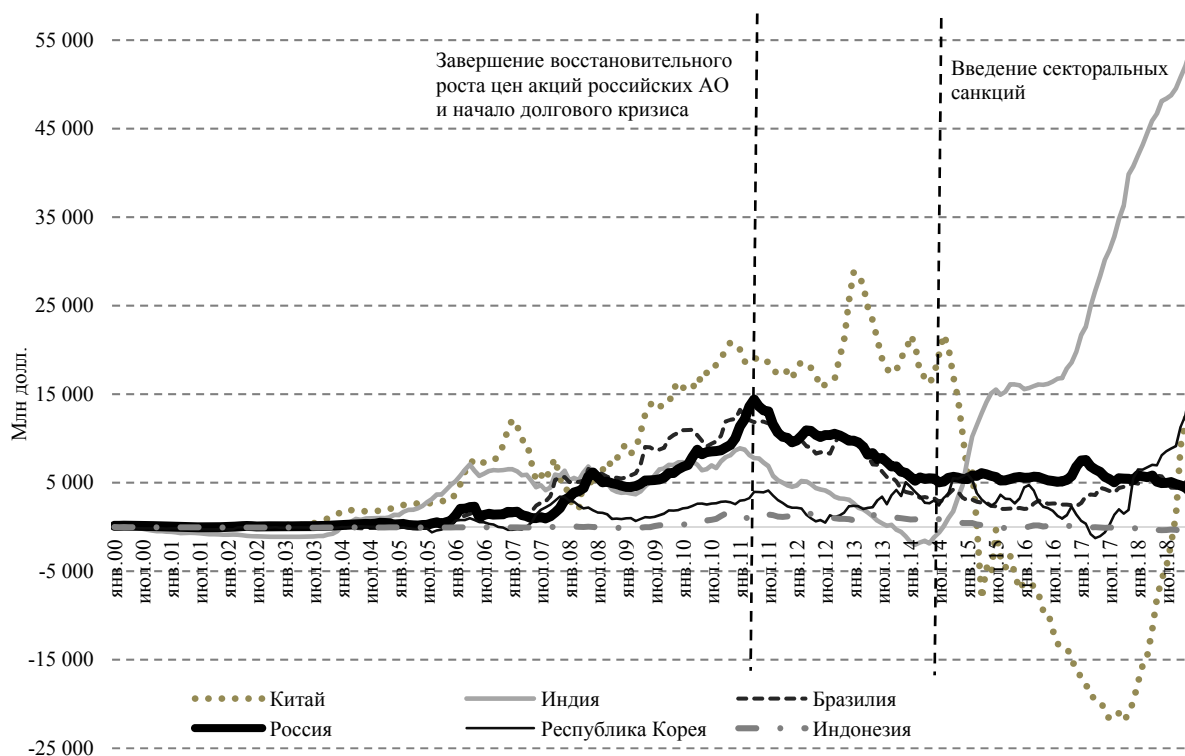


Рис. 57. Накопленные денежные потоки иностранных инвестиционных фондов, специализирующихся на инвестициях в акции той или иной страны с развивающимся рынком в 2000–2018 гг.

Источник: расчеты авторов по данным ресурса EPFR.

Привлекательность российского финансового рынка для иностранных инвесторов во многом зависит от состояния инвестиционного климата. 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 43-го в 2018 г. (рис. 58). Из стран – членов БРИКС Россия поднялась выше по рейтингу, чем Бразилия, ЮАР и Индия, уступая лишь Китаю.

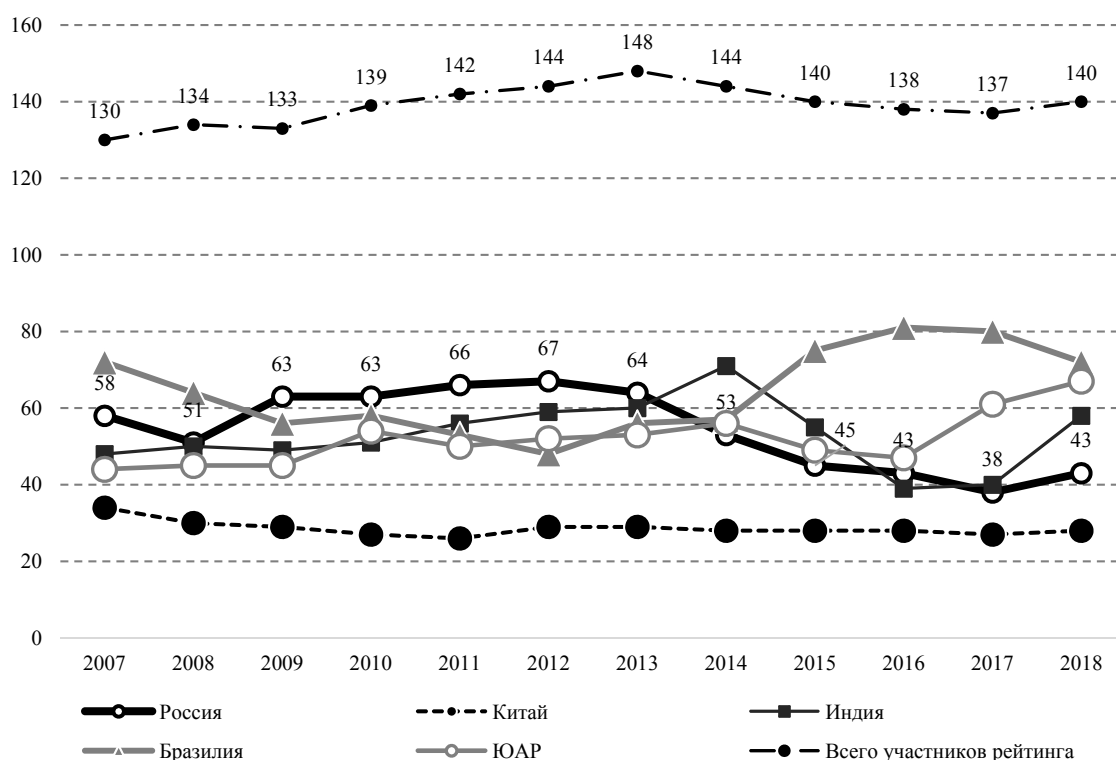


Рис. 58. Общий индекс конкурентоспособности стран БРИКС в соответствии с рейтингами глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума в 2007–2018 гг.

Источник: расчеты авторов 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

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

в тот или иной развивающийся рынок. Данный перечень включал: независимость правосудия, применение международных стандартов аудита и отчетности, уровень защиты прав миноритарных инвесторов, использование внутреннего фондового рынка для финансирования экономики, надежность банков и эффективность регулирования фондовых бирж. К сожалению, с 2018 г. Всемирный экономический форум существенно изменил методику своего рейтинга, что затрудняет сопоставление результатов текущего РГК ВЭФ с рейтингами прошлых лет. Из выделенных нами 6 показателей благоприятности инвестиционного климата были оставлены только три показателя: независимость правосудия, применение международных стандартов аудита и отчетности и надежность банков.

Если взять за основу оценки 2013 г., то можно констатировать, что по данным трем направлениям России удалось добиться улучшения оценок качества инвестиционного климата (табл. 18 и рис 59). Например, по критерию независимости правосудия Россия переместилась со 119-го места в 2013 г. на 92-е место в 2018 г. По оценкам соблюдения международных стандартов отчетности и аудита – со 107-го на 89-е и по надежности банковской системы – со 124-го на 114-е место. В целом на основе трех рассматриваемых индикаторов исходя из данных рис. 59 можно сделать вывод, что Россия стала ближе по оценкам инвестиционного климата к другим крупным развивающимся рынкам из БРИКС.

Таблица 18

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	2018
Независимость правосудия												
Россия	106	109	116	115	123	122	119	109	108	95	90	92
Китай	82	69	62	62	63	66	57	60	67	56	46	45
Индия	26	43	37	41	51	45	40	50	64	54	53	41
Бразилия	89	68	78	76	71	71	65	76	92	79	59	79
ЮАР	23	30	38	44	35	27	22	24	24	16	36	48
Правоприменение стандартов аудита и учета												
Россия	95	108	119	116	120	123	107	106	102	103	100	89
Китай	102	86	72	61	61	72	80	82	80	68	71	75
Индия	27	30	27	45	51	44	52	102	95	64	69	63
Бразилия	63	60	70	64	49	42	31	41	70	72	58	65
ЮАР	6	4	2	1	1	1	1	1	1	1	30	55
Надежность банков												
Россия	108	107	123	129	129	132	124	118	115	121	121	114
Китай	128	108	66	60	64	71	72	63	78	79	82	90
Индия	46	51	25	25	32	38	49	101	100	75	78	83
Бразилия	36	24	10	14	16	14	12	13	27	38	26	22
ЮАР	16	15	6	6	2	2	3	6	8	2	37	62

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

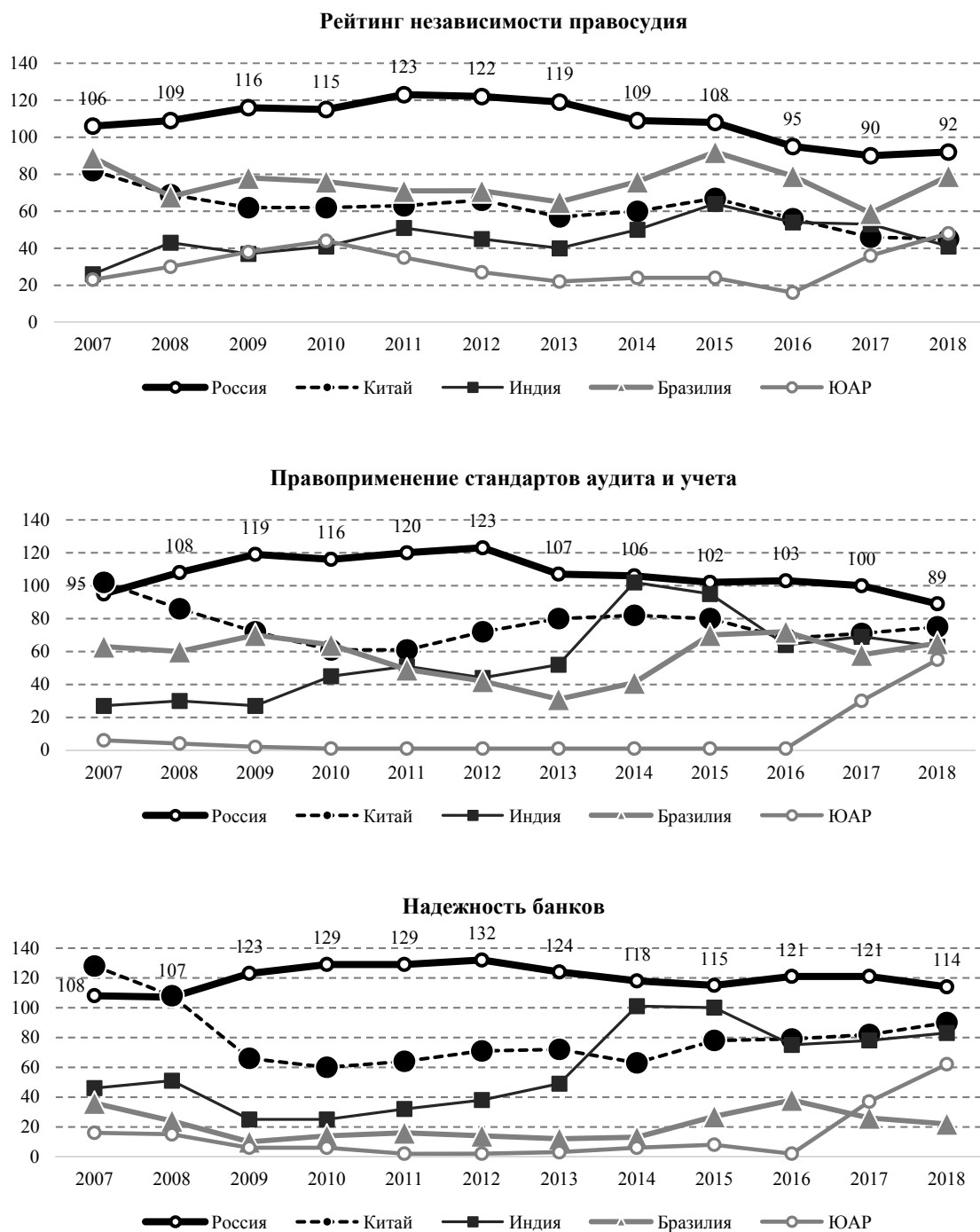


Рис. 59. Положение стран БРИКС в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума по ряду критериев, существенных для принятия решений консервативными портфельными инвесторами

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

3.7. 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. 60). Однако проблема заключается в том, что внезапные девальвации обесценивают стоимость рублевых сбережений, и к исходным значениям даже в период стабильности рубль не возвращается.

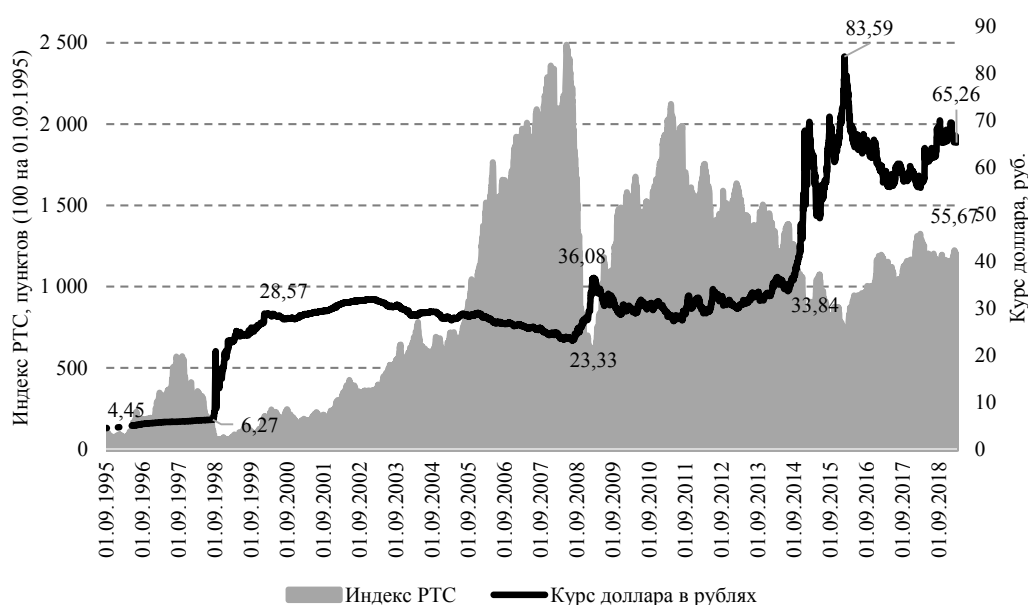


Рис. 60. Индекс РТС и валютный курс рубля за период с 1 сентября 1995 г. до 1 марта 2019 г.

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

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

В настоящее время финансовый рынок переживает процесс колебаний рубля в зависимости от нефтяных цен и объемов покупки валюты в резервные фонды Минфина. После пика ослабления рубля до 83,59 руб./долл. по состоянию на 22 января 2016 г. на 1 марта 2019 г. он достигал 65,26 руб./долл. 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.

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 2019 г., изображенный на *рис. 61*, равен 0,8, что говорит об очень тесной зависимости между данными показателями. В значительной мере цена на нефть влияет и на валютный курс.

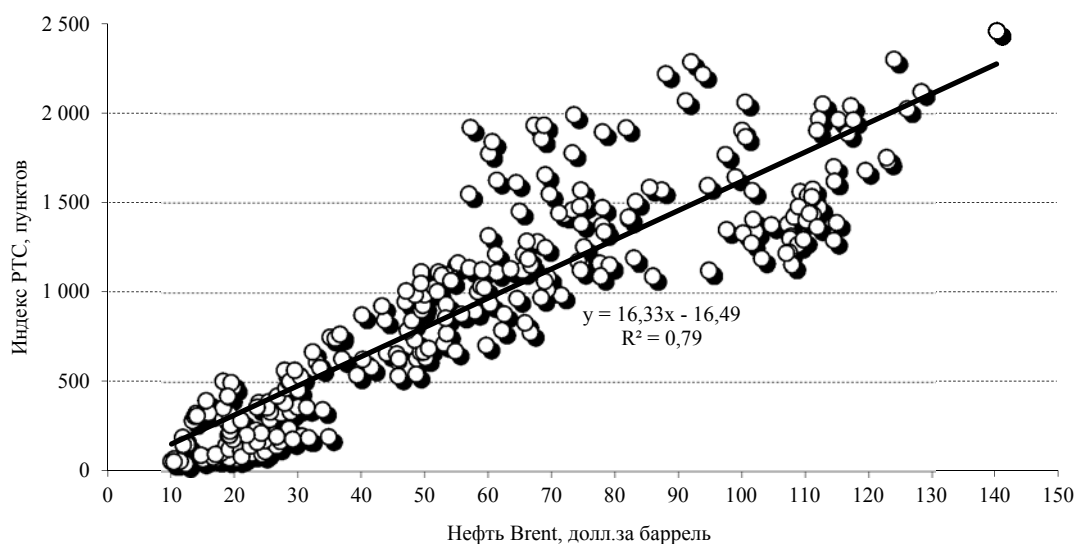


Рис. 61. Зависимость индекса РТС от цены нефти Brent с сентября 1995 г. по февраль 2019 г.

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

В течение ближайших лет нет оснований ожидать роста нефтяных цен, 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.

Существенные риски для финансового рынка сохраняют санкции, хотя их воздействие на поведение участников рынка пока носит ограниченный характер. Основными 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 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 этом смысле санкции и текущее ожидание их усиления сдерживают возможности крупных компаний и государства по заимствованию средств на глобальных рынках и соответственно инвестиционную активность бизнеса, что отрицательно влияет на экономический рост.

Одним из ключевых рисков внутреннего фондового рынка являются растущие риски приближения новой рецессии на глобальных финансовых рынках.

На *рис. 62, 63* рассматриваются два наиболее популярных опережающих индикатора наступления рецессии. Приближение к нулевому значению спреда доходности между 10- и 2-летними государственными облигациями развитых стран, как правило, сигнализирует о скорой рецессии. Это связано с тем, что в растущей экономике доходность более долгосрочных облигаций, как правило, выше, что отражает ожидания роста ставок в будущем (*рис. 62*). Если же доходность к погашению по 10-летним государственным облигациям начинает сближаться с доходностью 2-летних облигаций, то это, как правило, означает рост ожиданий инвесторов облигаций, что в будущем наступит рецессия, т.е. инфляция и ставки процента упадут. На графике *рис. 62* сегодня мы видим довольно смешанную ситуацию с указанными спредами. Если по США и Японии его значение действительно находится на историческом минимуме за 2008–2018 гг., то по облигациям Германии и Великобритании спреды далеки от минимальных значений. Это позволяет предполагать, что в ближайшие месяцы глобальная рецессия вряд ли начнется.

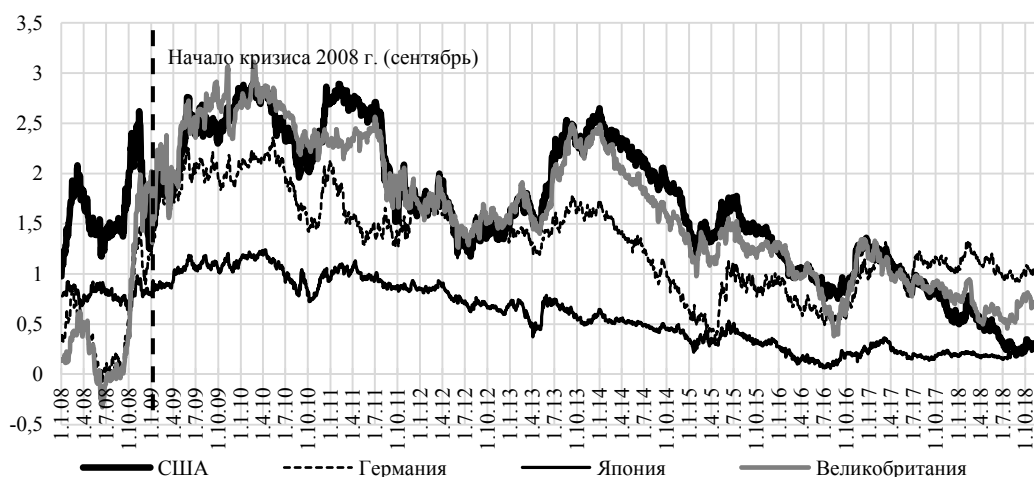


Рис. 62. Спреды доходностей 10-летних и 2-летних государственных облигаций в США, Германии, Великобритании и Японии в 2008–2018 гг., п.п.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

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

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

Индексы роста цен на жилую недвижимость соответственно в 10 и 2 крупнейших городах США проявили себя как один из важных индикаторов, предсказавших наступление Великой рецессии 2008 г. После падения данных индикаторов в июне 2006 г. начались проблемы на рынке необеспеченных ипотечных ценных бумаг в США, вызвавшие банкротство крупнейших финансовых структур (рис. 63). Как показано на графике, по состоянию на декабрь 2018 г. пока не происходит явного падения данных индексов. В октябре отчетного года индекс S&P CoreLogic Case-Shiller 10-City Composite Home Price NSA Index находился на уровне значения 227,49, а S&P CoreLogic Case-Shiller 20-City Composite Home Price NSA Index – значения 213,77. Три месяца спустя оба индекса начали немного снижаться, и по состоянию на декабрь 2018 г. они достигли соответственно 226,6 и 213 пунктов. То есть движение индексов вниз началось, но пока еще не ясно, насколько оно будет устойчивым и быстрым.

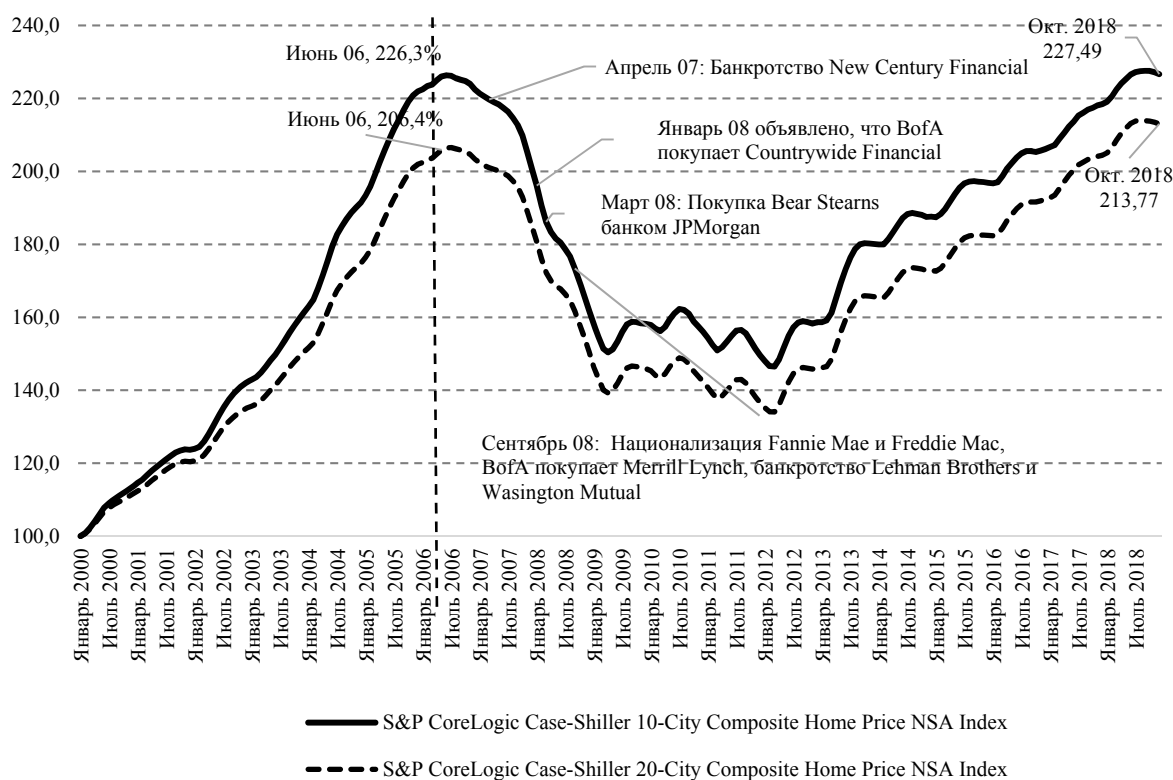


Рис. 63. Индексы цен на жилую недвижимость S&P CoreLogic Case-Shiller 10-City Composite Home Price NSA Index и S&P CoreLogic Case-Shiller 20-City Composite Home Price NSA Index в США с января 2000 г. по декабрь 2018 г., п.п.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и S&P.

Таким образом, оба рассмотренных индикатора показывают, что, несмотря на риски приближения рецессии, ее наступление в первой половине 2019 г. вряд ли

вероятно. По заявлению министра финансов США от 29 января 2019 г., данное ведомство также не видит признаков наступления рецессии в ближайшее время¹. Факторами, поддерживающими мировые рынки, остаются позитивные ожидания инвесторов о завершении торговых переговоров между США и Китаем в марте 2019 г., а также поддержание благоприятных результатов финансовой отчетности крупнейших американских компаний в I квартале 2019 г.

3.8. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований²

3.8.1. Динамика развития рынка

По итогам 2018 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с профицитом в размере 512,9 млрд руб., или 0,49% ВВП (*табл. 19*).

Для сравнения: в 2017 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с дефицитом в 61,5 млрд руб., или 0,07% ВВП.

В 2018 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с профицитом в 491,5 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 0,8 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения – с дефицитом в 0,4 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с профицитом в 16,0 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 3,5 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с профицитом в 2,7 млрд руб.

Для сравнения: 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 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. 20*).

Таблица 19

Отношение профицита (дефицита) консолидированного регионального и региональных бюджетов к бюджетным расходам в 2007–2018 гг., %

Год	Консолидированный региональный бюджет*	Региональные бюджеты
1	2	3
2018	3,7	4,7
2017	-0,5	-0,2
2016	...	0,003

¹ Davidson K. There Are No Indications of Recession on Horizon, Says Treasury Secretary Steven Mnuchin // The Wall Street Journal – online. 29 January 2019.

² Автор раздела: А. Шадрин, Минэкономразвития России, Институт Гайдара.

Окончание таблицы 19

1	2	3
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.

Таблица 20

**Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов
к бюджетным расходам в 2007–2018 гг., %**

Год	Бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
2018	-1,2	0,04	1,0	1,0
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 2019 г. с дефицитом был сведен консолидированный бюджет (включая территориальные государственные внебюджетные фонды) в 16 субъектах РФ и г. Байконуре (в 2017 г. – в 59 регионах и г. Байконуре). Суммарный объем дефицита составил 64,0 млрд руб., или 2,8% от доходной части их бюджетов (в 2017 г. – 194,8 млрд руб., или 2,4% от доходной части бюджетов регионов, имеющих дефицит).

Медианный уровень бюджетного дефицита составил 0,8% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее значение отношения бюджетного дефицита к доходной части бюджета сложилось в Республике Мордовия – 14,2%, в Хабаровском крае – 7,0%, в Сахалинской области – 5,0%.

Почти половина – 48,6% – суммарного дефицита консолидированных бюджетов регионов, имеющих дефицит, или 31,1 млрд руб., пришлось на Московскую область, 16,0%, или 10,3 млрд руб., – на Хабаровский край, 13,3%, или 8,5 млрд руб., – на Сахалинскую область, 11,0%, или 7,0 млрд руб., – на Республику Мордовия (*табл. 21*).

Таблица 21

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2018 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	130,6	-7,7	-5,9	5,7	-2,3	8,0	38,7
Брянская область	79,7	-2,2	-2,8	6,5	-1,9	8,4	67,3
Владимирская область	87,4	-1,0	-1,1	2,9	-0,7	3,6	60,8
Воронежская область	161,4	-12,1	-7,5	31,7	-1,8	33,4	23,6
Ивановская область	57,6	-2,6	-4,6	31,3	-1,2	32,5	25,9
Тверская область	87,5	-6,0	-6,8	24,1	-0,9	24,9	12,8
Калужская область	97,6	-11,6	-11,9	2,0	-1,2	3,3	10,4
Костромская область	43,3	-1,2	-2,8	48,8	-1,8	50,5	62,5
Курская область	78,5	-1,3	-1,6	27,2	0,4	26,7	-24,8
Липецкая область	88,4	-5,9	-6,7	5,2	-1,1	6,3	16,4
Московская область	773,5	31,1	4,0	6,5	4,2	2,3	105,0
Орловская область	48,0	-0,2	-0,4	50,4	-0,2	50,6	42,8
Рязанская область	76,5	-1,9	-2,5	10,1	-1,5	11,7	61,5
Смоленская область	60,2	-2,5	-4,2	47,8	0,1	47,7	-1,6
Тамбовская область	64,2	0,6	1,0	20,2	1,7	18,5	171,0
Тульская область	108,8	-3,1	-2,9	7,9	0,3	7,6	-11,8
Ярославская область	93,4	2,1	2,2	57,9	1,7	56,2	75,2
г. Москва	2 614,6	-58,4	-2,2	0,0	-0,2	0,2	7,5
г. Байконур	4,1	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	4 755,3	-84,0	-1,8	7,2	0,4	6,8	-21,5
Северо-Западный федеральный округ							
Республика Карелия	66,0	-4,2	-6,3	25,9	-5,9	31,9	94,2
Республика Коми	113,6	-11,1	-9,8	19,1	-8,3	27,4	85,3
Архангельская область	114,9	-3,2	-2,8	67,1	-4,5	71,6	160,9
Вологодская область	104,3	-15,0	-14,4	13,8	-2,8	16,6	19,5
Калининградская область	137,0	-2,4	-1,7	19,2	0,1	19,1	-4,2
Ленинградская область	188,6	-14,7	-7,8	0,1	-0,1	0,1	0,7
Мурманская область	98,3	0,3	0,3	47,7	-0,1	47,8	-30,4
Новгородская область	44,6	-0,6	-1,4	22,3	0,4	21,9	-26,5
Псковская область	43,4	-0,4	-0,8	42,6	0,2	42,4	-29,3
г. Санкт-Петербург	669,8	-10,1	-1,5	0,0	-0,7	0,7	47,0
Ненецкий автономный округ	24,6	-1,8	-7,4	17,5	-5,4	22,9	72,4
Итого	1 605,0	-63,1	-3,9	14,7	-1,7	16,4	43,4

Продолжение таблицы 21

1	2	3	4	5	6	7	8
Южный федеральный округ							
Республика Калмыкия	18,4	0,1	0,5	48,4	0,6	47,8	117,2
Краснодарский край	377,8	-16,4	-4,3	19,7	-0,8	20,5	18,8
Астраханская область	67,3	-7,2	-10,7	14,7	-8,3	23,0	77,3
Волгоградская область	149,0	-2,0	-1,3	15,4	-0,9	16,3	69,1
Ростовская область	263,2	-8,0	-3,0	2,3	-3,4	5,8	112,7
г. Севастополь	44,1	-3,8	-8,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Республика Крым	196,1	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,2	-3 187,2
Республика Адыгея (Адыгея)	28,4	-0,3	-1,0	5,5	0,1	5,4	-8,3
Итого	1 144,3	-37,6	-3,3	10,8	-1,7	12,5	51,4
Северо-Кавказский федеральный округ							
Республика Дагестан	148,6	-12,3	-8,2	6,6	-0,5	7,1	6,3
Кабардино-Балкарская Республика	44,4	-2,0	-4,5	92,3	-4,2	96,5	93,3
Республика Северная Осетия –Алания	40,9	-0,5	-1,3	13,3	-0,5	13,8	37,1
Республика Ингушетия	29,7	-0,4	-1,3	6,7	-0,4	7,1	29,9
Ставропольский край	157,7	-6,9	-4,4	27,2	-2,0	29,2	45,9
Карачаево-Черкесская Республика	31,1	-0,1	-0,3	23,8	-0,4	24,2	125,4
Чеченская Республика	96,3	-0,4	-0,4	0,0	-0,2	0,2	53,7
Итого	548,7	-22,5	-4,1	19,8	-1,2	21,0	28,5
Приволжский федеральный округ							
Республика Башкортостан	289,0	-24,6	-8,5	0,5	-1,0	1,5	12,0
Республика Марий Эл	38,4	-0,4	-1,2	13,9	-0,4	14,4	37,2
Республика Мордовия	49,7	7,0	14,2	52,4	13,7	38,7	96,7
Республика Татарстан (Татарстан)	366,6	-5,6	-1,5	1,3	-0,1	1,4	5,4
Удмуртская Республика	104,1	-1,8	-1,7	57,3	-1,9	59,3	111,2
Чувашская Республика – Чувашия	72,2	-2,0	-2,7	11,5	-1,6	13,1	58,4
Нижегородская область	232,1	-9,3	-4,0	35,2	-0,1	35,2	1,4
Кировская область	80,7	-1,6	-2,0	40,5	-1,1	41,6	55,7
Самарская область	234,5	-16,5	-7,1	15,1	-3,9	19,0	55,1
Оренбургская область	134,0	-12,4	-9,2	11,3	-2,0	13,3	22,0
Пензенская область	79,6	-0,2	-0,2	19,9	0,6	19,4	-239,5
Пермский край	189,2	-3,8	-2,0	13,3	0,1	13,2	-6,8
Саратовская область	138,0	-5,4	-3,9	17,7	-1,3	19,1	34,3
Ульяновская область	79,5	-0,7	-0,8	26,9	0,2	26,7	-24,3
Итого	2 087,7	-77,3	-3,7	17,1	-0,6	17,8	17,6
Уральский федеральный округ							
Курганская область	56,7	0,3	0,5	11,9	0,8	11,0	153,6
Свердловская область	355,7	-10,0	-2,8	21,4	-0,8	22,3	28,7
Тюменская область	246,7	-36,9	-15,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Окончание таблицы 21

1	2	3	4	5	6	7	8
Челябинская область	249,1	-13,0	-5,2	3,9	-0,2	4,1	4,3
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	358,9	-41,1	-11,4	0,9	-1,0	1,9	8,9
Ямало-Ненецкий автономный округ	250,3	-46,0	-18,4	0,0	-3,2	3,2	17,6
Итого	1 517,4	-146,7	-9,7	6,3	-1,0	7,3	10,0
Сибирский федеральный округ							
Республика Тыва	36,4	-0,8	-2,3	10,8	-0,8	11,6	34,7
Алтайский край	149,6	-8,8	-5,9	0,0	-0,1	0,1	0,9
Красноярский край	326,1	1,1	0,4	17,3	1,3	16,0	358,7
Иркутская область	233,1	-13,8	-5,9	4,4	-2,5	6,9	42,9
Кемеровская область	238,2	-36,0	-15,1	2,8	-9,3	12,1	61,2
Новосибирская область	215,9	-7,0	-3,2	41,3	-0,7	42,0	20,7
Омская область	126,4	-2,6	-2,1	88,8	-2,1	90,8	100,4
Томская область	90,5	0,4	0,4	44,5	0,6	44,0	130,6
Республика Алтай	25,0	0,2	0,8	3,6	-0,3	3,9	-31,8
Республика Хакасия	49,4	-2,5	-5,1	10,0	-5,4	15,4	106,0
Итого	1 490,7	-69,8	-4,7	21,8	-2,0	23,8	43,6
Дальневосточный федеральный округ							
Республика Бурятия	80,4	0,3	0,3	45,3	0,9	44,4	264,0
Республика Саха (Якутия)	275,7	-12,5	-4,5	10,8	0,0	10,9	0,8
Приморский край	171,2	-17,0	-9,9	3,7	-0,5	4,2	5,2
Хабаровский край	146,6	10,3	7,0	33,9	6,1	27,8	86,5
Амурская область	78,8	-0,6	-0,7	10,0	-0,3	10,3	45,1
Камчатский край	96,9	-1,6	-1,7	3,1	-0,9	4,0	54,2
Магаданская область	42,3	1,1	2,7	59,5	2,6	56,9	97,2
Сахалинская область	168,5	8,5	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Еврейская автономная область	14,5	0,5	3,4	23,0	0,8	22,2	23,7
Чукотский автономный округ	37,9	-0,4	-1,1	0,0	-1,2	1,2	108,1
Забайкальский край	87,4	-0,4	-0,5	23,3	-0,6	23,8	114,7
Итого	1 200,2	-11,9	-1,0	15,2	0,6	14,5	-65,4
Итого Российская Федерация	14 349,4	-512,9	-3,6	12,3	-0,6	12,9	16,8

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

С профицитом в 2018 г. был сведен консолидированный бюджет в 69 субъектах Российской Федерации (по сравнению с 36 регионами в 2017 г.). Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 576,9 млрд руб., или 1,9% от величины доходной части их бюджетов (в 2017 г. – 133,3 млрд руб., или 4,8% доходной части бюджетов). Медианное значение бюджетного профицита составило 3,1% доходной части бюджета.

Наибольшее значение отношения профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Ямало-Ненецком АО – 18,4%, в Кемеровской области – 15,1, в Тюменской области – 15,0, в Вологодской области – 14,4%.

На г. Москву в 2018 г. пришлось 10,1% суммарного профицита бюджетов регионов, сведенных с профицитом, или 58,4 млрд руб., на Ямало-Ненецкий АО – 8,0%, или 46,0 млрд руб., на Ханты-Мансийский АО – 7,1%, или 41,1 млрд руб., на Тюменскую область – 6,4%, или 36,9 млрд руб., на Кемеровскую область – 6,3%, или 36,0 млрд руб.

3.8.2. Структура заимствований

По данным Минфина России, объем накопленного долга субъектов Российской Федерации в 2018 г. сократился на 109,1 млрд руб., составив 2 206,3 млрд руб., объем накопленного долга муниципальных образований увеличился на 3,9 млрд руб., составив 371,9 млрд руб. (табл. 22)

Таблица 22

Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 января 2018 и 2019 гг.

Виды долговых обязательств	Объем государственного долга субъекта Российской Федерации, млн руб.			Объем долга муниципальных образований, млн руб.		
	2018 г.	2019 г.	при-рост/сниже-ние 2019 г. к 2018 г., %	2018 г.	2019 г.	при-рост/сниже-ние 2019 г. к 2018 г., %
Государственные ценные бумаги	548 519,6	551 363,6	0,5	21 068,9	18 123,9	-14,0
Кредиты от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	666 961,2	636 015,2	-4,6	241 222,1	256 539,0	6,3
Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	1 010 337,7	939 977,0	-7,0	90 429,9	86 464,1	-4,4
Государственные гарантии	81 535,6	71 504,9	-12,3	15 253,2	10 730,9	-29,6
Иные долговые обязательства	8 050,3	7 452,7	-7,4	6,1	5,5	-9,8
Всего	2 315 404,5	2 206 313,3	-4,7	367 980,1	371 863,4	1,1

Источник: расчеты автора на основе данных Минфина России.

Суммарный объем заимствований регионов и муниципалитетов в 2018 г. составил 1 769,8 млрд руб. Крупнейшими заемщиками стали: Омская область – 112,2 млрд руб., Новосибирская область – 89,2 млрд, Нижегородская область – 81,6 млрд, Архангельская область – 77,1 млрд, Свердловская область – 76,3 млрд, Краснодарский край – 74,5 млрд руб.

В общем объеме заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 4,9%, на ссуды из вышестоящих бюджетов (бюджетные кредиты) – 31,6%, на заимствования в коммерческих банках – 63,5%.

Общий объем чистых заимствований консолидированного регионального бюджета был отрицательным и составил -86,0 млрд руб. (-10,4 млрд руб. в 2017 г.).

Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали Республика Мордовия (13,7%) и Московская область (4,2%).

Крупнейшими чистыми заемщиками стали Московская область (32,6 млрд руб.), Хабаровский край (8,9 млрд руб.), Республика Мордовия (6,8 млрд руб.).

Таблица 23

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов, % ВВП

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Чистые заимствования субфедеральных и местных органов власти в том числе:	0,17	0,29	0,74	0,51	0,21	0,33	0,61	0,53	0,33	0,10	-0,01	-0,08
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	-0,07
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	-0,01

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 Кемеровская (на 22,1 млрд руб.), Самарская (на 9,1 млрд руб.), Ростовская (на 9,0 млрд руб.) области.

3.8.3. Внутренние облигационные займы

В 2018 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 21 субъекта Федерации и 2 муниципальных образований (по сравнению с 34 регионами и 3 муниципалитетами, выпустившими облигации в 2017 г.). Проспекты эмиссии в Минфине России в 2018 г. зарегистрировали: Санкт-Петербург, Красноярский, Краснодарский, Камчатский и Хабаровский края, Удмуртская Республика, Республики Саха (Якутия) и Карелия, Свердловская, Магаданская, Самарская, Оренбургская, Томская, Новосибирская, Липецкая, Ярославская, Нижегородская, Иркутская, Московская и Кировская области, г. Новосибирск и Томск.

В 2018 г. объем размещаемых облигаций составил 86,9 млрд руб., сократившись по сравнению с уровнем 2017 г. (215,3 млрд руб.) в 2,5 раза в номинальном выражении. Таким образом, за год объем эмиссии субфедеральных и муниципальных облигаций сократился с 0,23 до 0,08% ВВП (табл. 24).

Таблица 24

Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, % к ВВП

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Выпуск	0,26	0,43	0,41	0,25	0,10	0,19	0,23	0,16	0,12	0,19	0,23	0,08
Погашение	0,18	0,26	0,16	0,18	0,21	0,13	0,12	0,17	0,13	0,15	0,13	0,08
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 России.

Крупнейшие размещения ценных бумаг осуществили Красноярский край (24,0 млрд руб., или 27,6% общего объема эмиссии), Республика Саха (Якутия)

(11,5 млрд руб., или 13,2%), Краснодарский край и Нижегородская область (по 10,0 млрд руб., или по 11,5%).

Таким образом, на четырех крупнейших эмитентов пришлось 63,8% от общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций (табл. 25).

Таблица 25

Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2018 г.

Субъект Федерации	Объем эмиссии, млн руб.	Доля эмитента в общем объеме эмиссии, %	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям, %
Центральный федеральный округ			
Липецкая область	3 000,0	3,5	65,4
Ярославская область	3 000,0	3,5	5,6
Северо-Западный федеральный округ			
Ненецкий автономный округ	1 374,1	1,6	31,9
Южный федеральный округ			
Краснодарский край	10 000,0	11,5	13,4
Приволжский федеральный округ			
Нижегородская область	10 000,0	11,5	12,3
Самарская область	8 000,0	9,2	22,6
Уральский федеральный округ			
Свердловская область	5 000,0	5,8	6,6
Сибирский федеральный округ			
Красноярский край	24 000,0	27,6	42,6
Новосибирская область	5 000,0	5,8	5,6
Томская область	998,3	1,1	2,5
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	11 500,0	13,2	38,5
Хабаровский край	4 073,9	4,7	8,2
Камчатский край	1 000	1,2	33,8
Российская Федерация – итого	86 946,4	100,0	4,9

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

Наиболее высокий уровень секьюритизации наблюдался у Липецкой области (65,4%) и у Красноярского края (42,6%).

В 2018 г. объем размещаемых ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных образований превысил объем погашаемых ценных бумаг лишь на 23,5 млн руб., тогда как в 2017 г. – на 97,0 млрд руб. (табл. 26)

Таблица 26

Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, млрд руб.

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
1	2	3	4
2018 г.			
Чистые заимствования	0,02	2,96	-2,94
Привлечение средств	86,95	86,84	0,11
Погашение основной суммы задолженности	86,92	83,88	3,04
2017 г.			
Чистые заимствования	97,03	91,43	5,60
Привлечение средств	215,33	205,21	10,12
Погашение основной суммы задолженности	118,30	113,77	4,53

Окончание таблицы 26

1	2	3	4
2016 г.			
Чистые заимствования	31,98	26,70	5,29
Привлечение средств	160,51	153,66	6,85
Погашение основной суммы задолженности	128,52	126,96	1,56
2015 г.			
Чистые заимствования	-5,81	-7,11	1,29
Привлечение средств	98,45	94,25	4,21
Погашение основной суммы задолженности	104,27	101,36	2,92
2014 г.			
Чистые заимствования	-9,24	-7,41	-1,83
Привлечение средств	111,49	110,09	1,40
Погашение основной суммы задолженности	120,73	117,50	3,23
2013 г.			
Чистые заимствования	77,61	75,45	2,16
Привлечение средств	154,64	149,64	5,00
Погашение основной суммы задолженности	77,03	74,19	2,84
2012 г.			
Чистые заимствования	38,17	36,80	1,38
Привлечение средств	119,85	115,95	3,90
Погашение основной суммы задолженности	81,68	79,16	2,52
2011 г.			
Чистые заимствования	-58,20	-57,11	-1,09
Привлечение средств	55,05	53,37	1,69
Погашение основной суммы задолженности	113,25	110,48	2,77
2010 г.			
Чистые заимствования	29,77	28,61	1,16
Привлечение средств	111,11	105,85	5,25
Погашение основной суммы задолженности	81,33	77,24	-4,09

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили их эмиссию и в 2018 г. (табл. 27).

Таблица 27

Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2007–2018 гг.

Эмитент	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Субъекты Федерации												
Красноярский край	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Нижегородская область	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
Томская область	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Саха (Якутия)	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
Ярославская область	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
Самарская область	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Белгородская область		*				*	*	*	*	*	*	*
Оренбургская область						*	*	*	*	*	*	*
Республика Карелия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Новосибирская область	*						*	*		*	*	*

Продолжение таблицы 27

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Свердловская область				*	*	*		*		*	*	*
Иркутская область	*	*	*			*			*	*	*	*
Московская область	*	*								*	*	*
Краснодарский край	*			*		*			*		*	*
Магаданская область							*	*			*	*
Липецкая область	*	*				*	*	*			*	*
Удмуртская Республика	*	*		*	*	*	*	*	*	*		*
Хабаровский край												*
Кировская область												*
Камчатский край												*
Республика Коми		*		*	*		*	*	*	*	*	
Ханты-Мансийский АО			*				*	*		*	*	
Омская область							*	*		*	*	
Ямало-Ненецкий АО										*	*	
Тамбовская область										*	*	
Волгоградская область	*	*	*	*	*	*	*	*	*			*
Республика Чувашия	*	*	*		*	*	*	*			*	
Республика Марий Эл						*	*	*			*	
Кемеровская область							*				*	
Ивановская область	*				*						*	
Ульяновская область	*	*									*	
Ненецкий АО											*	
Курская область											*	
Калининградская область											*	
Саратовская область											*	
Орловская область											*	
Карачаево-Черкесская Республика											*	
Республика Мордовия							*	*	*	*		
Республика Хакасия				*		*	*	*	*	*		
Ставропольский край		*			*	*	*	*		*		
Тюменская область										*		
Тверская область	*	*	*	*	*	*	*	*				
Воронежская область	*					*	*	*				
Смоленская область							*	*				
Ленинградская область							*	*				
Республика Башкортостан	*				*	*	*	*	*			
Тульская область						*	*	*	*			
Костромская область	*				*		*					
Москва		*	*	*			*					
Калужская область	*	*			*	*						
Вологодская область					*	*						
Рязанская область				*		*						
Республика Бурятия					*							
Мурманская область				*								
Пензенская область	*	*										
Курганская область		*										
Республика Калмыкия	*											
Кабардино-Балкарская Республика												
Брянская область												
Сахалинская область												
Приморский край												
Муниципалитеты												
Новосибирск				*	*	*	*	*	*	*	*	*

Продолжение таблицы 27

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Томск	*	*		*		*		*	*	*	*	*
Нижний Новгород											*	
Омск								*		*		
г. Волжский Волгоградской области								*				
Красноярск	*	*	*	*	*	*						
Казань	*		*	*	*							
Краснодар				*	*							
Уфа				*								
г. Электросталь Московской области	*		*									
Смоленск			*									
Липецк	*	*										
Магадан	*	*										
Братск		*										
Новороссийск		*										
Екатеринбург	*											
Клинский район Московской области	*	*										
Ногинский район Московской области	*	*										
Благовещенск	*	*										
Чебоксары		*										
г. Балашиха Московской области		*										
Одинцовский район Московской области	*											
Астрахань	*											
Брянск	*											
Воронеж	*											
г. Орехово-Зуево Московской области	*											
Ярославль	*											
Воронеж	*											
Южно-Сахалинск												
Новочебоксарск												
Ангарск												
Вурнарский район Чувашской Республики												
г. Шумерля Чувашской Республики												
Барнаул												
Пермь												
Кострома												
Архангельск												
Дзержинский												

Источник: Минфин России.

3.9. Российский банковский сектор¹

3.9.1. Динамика численности кредитных организаций

На 1 января 2019 г. в российской банковской системе действовали 484 кредитные организации. Годом ранее их число составляло 542. За год количество действующих кредитных организаций сократилось на 58 ед. Шесть лет назад, в начале 2013 г., число действующих кредитных организаций превышало тысячу (1094).

Наиболее значимым фактором сокращения числа действующих банков стала политика Центрального банка РФ последних пяти лет по активной расчистке банковского сектора. За это время Банком России было отозвано более 400 лицензий на осуществление банковских операций. С конца 2014 г. эта политика по выводу с рынка кредитных организаций, не удовлетворяющих требованиям регулятора, совпала с ухудшением ситуации в российской экономике и введением международных санкций против крупнейших российских банков. Соответственно, уже с 2014 г. увеличилась интенсивность отзывов лицензий у кредитных организаций. Если в 2013 г. в среднем за месяц банковских лицензий лишались 4–5 банков, то в 2014 г. интенсивность отзыва лицензий выросла до 7 кредитных организаций в месяц, а в период пика кризисных явлений в российской экономике и финансовой системе в 2015–2016 гг. в среднем за месяц 8 кредитных организаций лишались права продолжать банковскую деятельность. В 2016 г. был поставлен рекорд по количеству отзывов банковских лицензий: количество отозванных за год лицензий достигло 97. Кроме того, в 2016 г. был достигнут максимум по суммарному размеру активов тех банков, у которых была отозвана лицензия: 1,7 трлн руб., или 2% общего объема активов банковского сектора.

При этом в основном регулятор выводил с рынка мелкие банки. Так, даже в пиковые по количеству отзывов лицензий годы (2015–2016 гг.) средний размер активов банка в момент отзыва лицензии не превышал 19 млрд руб.

В 2017 г., если ориентироваться на динамику отзывов банковских лицензий, можно предположить, что ситуация в банковском секторе стала улучшаться. Регулятор за год прекратил деятельность всего лишь 51 кредитной организации – почти в 2 раза меньше, чем в предшествующем году (табл. 28). Средние активы банка с отозванной лицензией в 2017 г. заметно выросли (19,1 млрд против 11,9 млрд руб. годом ранее). Однако общий объем активов банков, лишившихся в 2017 г. права продолжать свою деятельность, сократился до 974 млрд руб., или 1,2% общего объема активов банковского сектора.

¹ Автор раздела: М. Хромов, Институт Гайдара, РАНХиГС.

Отзывы банковских лицензий в 2013–2018 гг.

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Количество банков с отзывными лицензиями	29	86	93	97	51	60
Средний размер активов банка с отзывной лицензией, млрд руб.	10,5	5,1	11,9	11,9	19,1	7,4
Совокупный размер активов банков с отзывными лицензиями, млрд руб.	304,8	441,2	1108,4	1159,1	974,0	445,3

Снижение числа отзывов лицензий в 2017 г., вероятно, было связано и с другими обстоятельствами, главным образом с нагрузкой на систему страхования вкладов. Уже с середины 2015 г. выплаты вкладчикам банков, лишившихся лицензий, финансировались преимущественно за счет кредитной линии Банка России, предоставленной Агентству по страхованию вкладов.

В 2018 г. Банк России немного увеличил интенсивность отзыва банковских лицензий. В течение года было отозвано уже 60 банковских лицензий. При этом средний размер банка, лишённого в 2018 г. права осуществлять банковскую деятельность, снизился до 7,4 млрд руб. А общий объем активов таких банков составил 445 млрд руб., или 0,52% общего объема активов банковского сектора (рис. 64).

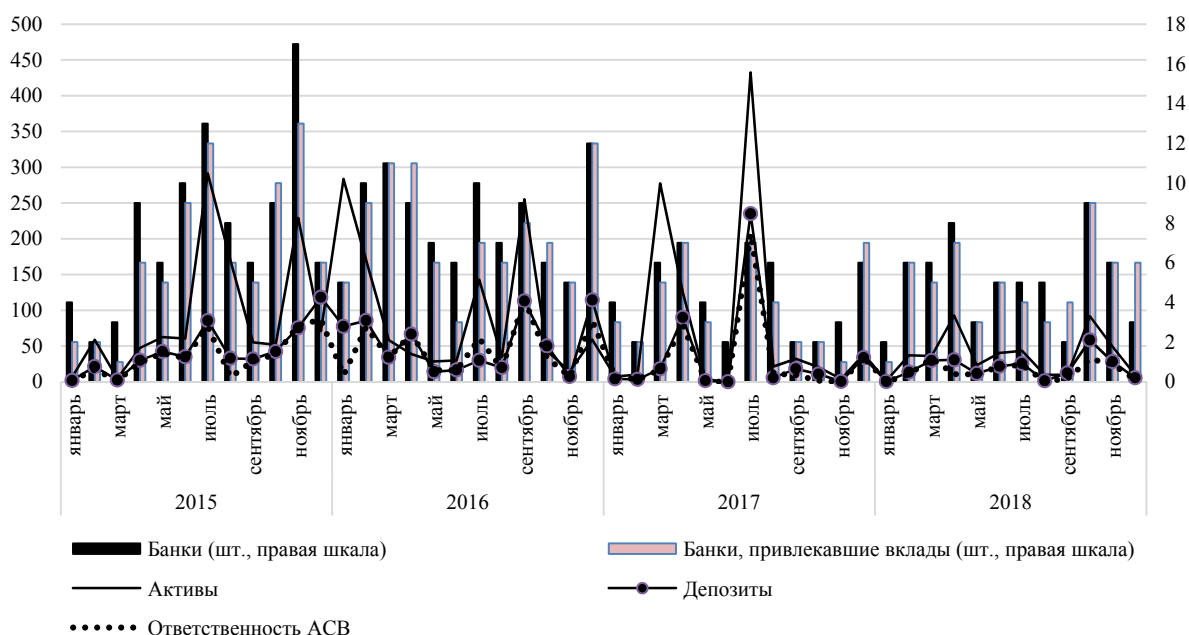


Рис. 64. Основные параметры отзывов лицензий у кредитных организаций

Источник: Банк России.

Другое направление регулирования – процедуры финансового оздоровления – в 2018 г. практически не осуществлялось. После начала процедур санации в отношении ряда крупных частных банков в 2017 г. (ФК «Открытие», Бинбанк, Промсвязьбанк) регулятор взял паузу, и в 2018 г. этот механизм регулирования был применен лишь однажды к Азиатско-Тихоокеанскому банку.

Таким образом, в 2018 г. внимание регулятора очевидно сместилось в сегмент более мелких банков. Об этом свидетельствует снижение средней величины активов кредитных организаций, у которых в прошедшем году была отозвана лицензия. Практически полное отсутствие новых случаев начала процедур финансового оздоровления говорит о достаточно удовлетворительном финансовом состоянии в сегменте крупных банков.

3.9.2. Финансовый результат банковского сектора

Банковская прибыль в 2018 г. заметно увеличилась по сравнению с 2017 г. Позитивным фактором стал рост чистых процентных доходов и прибыли от регулярных банковских операций. В целом за 2018 г. балансовая прибыль российского банковского сектора составила 1345 млрд руб., рентабельность активов (ROA) – 1,5%, рентабельность капитала (ROE) – 15,8%.

По сравнению с 2017 г. полученный банками финансовый результат увеличился на 600 млрд руб. Рентабельность банковского сектора также заметно выросла. Годом ранее ROA банковского сектора составлял 1,0%, а ROE – 9,4%.

Формирование структуры основных компонентов финансового результата банковского сектора в 2018 г. представлено в *табл. 29*.

Таблица 29

Основные компоненты прибыли банков, млрд руб.

	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Прибыль, всего	929	785	1345
Чистый процентный доход	1624	1669	2113
Чистый комиссионный доход	853	886	1078
Операции с резервами на возможные потери	-665	-1433	-1200
Организационные расходы	-1456	-1447	-1686
Чистые прочие доходы	573	1110	1040

Источник: Банк России.

Структура финансового результата банковского сектора по сравнению с аналогичным периодом предшествующего года претерпела следующие изменения.

Основная положительная тенденция – это рост доходов по основным банковским операциям. Чистые процентные доходы банков выросли в 2018 г. на 444 млрд руб. по сравнению с 2017 г., или на 27%, а чистые комиссионные доходы – на 192 млрд руб. (на 22%).

Среди компонент чистого процентного дохода отдельно стоит отметить достаточно динамичный рост (450 млрд руб., почти на 30%) доходов по кредитам физическим лицам, что стало вполне естественным следствием восстановления роста розничного кредитного портфеля (см. ниже раздел 3.9.4).

Также заметно вырос объем полученных банками комиссионных доходов: на 314 млрд руб., или на 27%.

Снижение отчислений в резервы на возможные потери, увеличившее в 2018 г. банковскую прибыль на 233 млрд руб., можно считать разовым фактором. Значительный объем резервов, сформированный в 2017 г., был связан с началом процедур санации в отношении трех крупных частных банков. Это свидетельствовало о том, что в 2017 г. выявленные проблемы с качеством банковских активов имели достаточно локализованный характер. В 2018 г. рост резервов на возможные потери замедлился, и по итогам года отношение резервов к совокупным банковским активам даже чуть сократилось – с 8,1 до 8,0% (рис. 65).

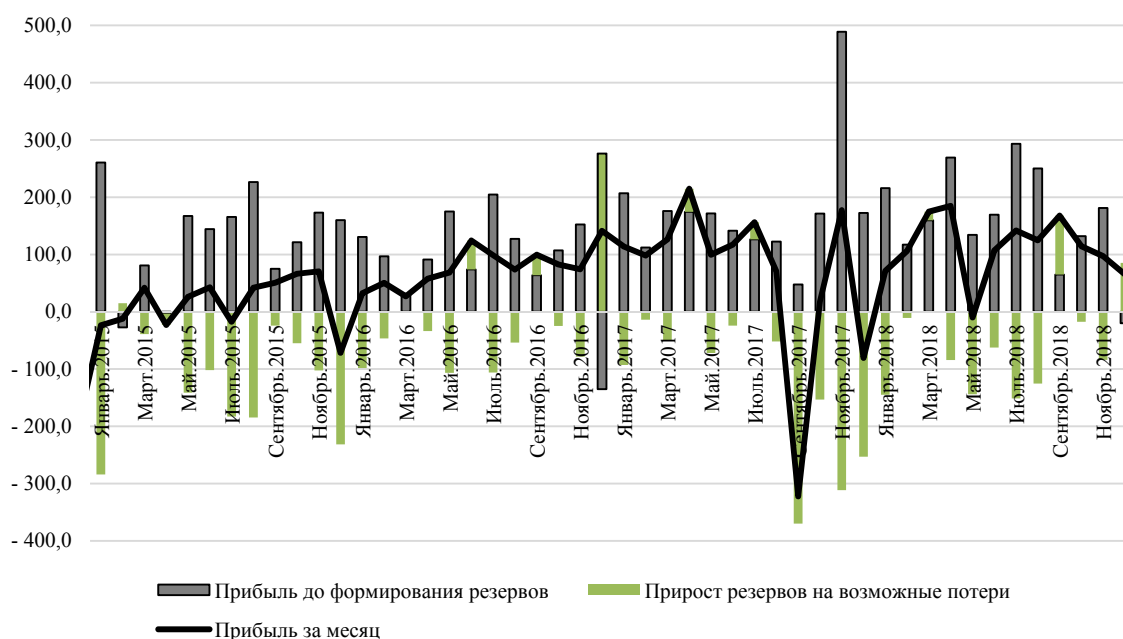


Рис. 65. Основные компоненты ежемесячной прибыли банков, млрд руб.

Источник: Банк России.

3.9.3. Кредитование корпоративных заемщиков

В 2018 г. российские банки выдали новых кредитов корпоративным заемщикам на общую сумму в 45,0 трлн руб. Это на 17% больше, чем годом ранее (рис. 66). Более динамично рос сегмент кредитования крупного бизнеса. Этой категории заемщиков в 2018 г. было выдано 38,2 трлн руб. новых кредитов, что на 18% больше показателя предшествующего года. Представители среднего и малого бизнеса получили в 2018 г. 6,8 трлн руб. новых банковских кредитов, что лишь на 11% превышает уровень 2017 г. При этом объемы кредитования крупного бизнеса уже заметно превосходили докризисный максимум 2014 г., когда крупный бизнес получил банковских кредитов на 30,9 трлн руб. В то же время максимальный объем рынка

кредитования среднего и малого бизнеса 2013 г., – 8,1 трлн руб. – еще не достигнут. Доля заемщиков из среднего и малого бизнеса на рынке банковского кредитования снизилась с 22% в 2013 г. до 15% по итогам 2018 г.

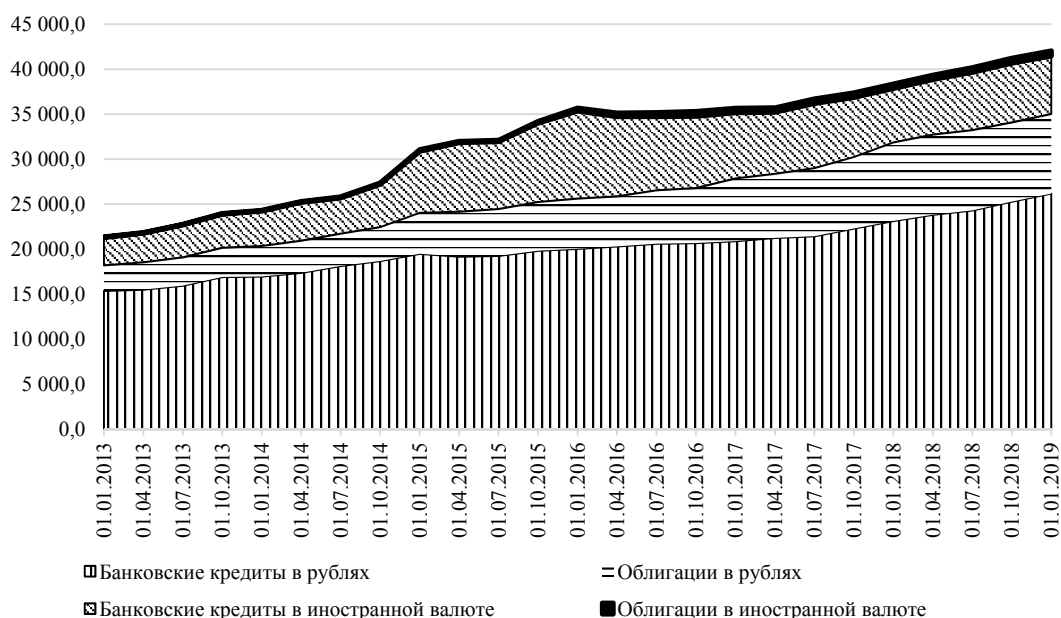


Рис. 66. Основные элементы корпоративного долга на внутреннем рынке, млрд руб.

Источник: Банк России.

Увеличение объемов выдачи новых кредитов привело к ускорению роста общего объема долга корпоративных заемщиков перед банками. В 2018 г. объем долга вырос на 2,3 трлн руб., или на 7,8%. По номинальному объему это сопоставимо с приростом банковского долга за три предшествующих года (2,6 трлн руб.).

При этом весь прирост кредитной задолженности концентрируется в сегменте крупного бизнеса. Долг же предприятий среднего и малого бизнеса перед банками снижался четыре года подряд начиная с 2014 г. В 2018 г. впервые с 2013 г. объем задолженности клиентов среднего и малого бизнеса не снизился, а вырос на 1%.

Таким образом, на рынке банковского кредитования в последние годы прослеживается явная тенденция преобладания заемщиков из крупного бизнеса. Во многом это объясняется качеством кредитного портфеля на соответствующих сегментах рынка. Кредитование среднего и малого бизнеса остается намного более рискованным, чем кредитование крупного бизнеса. Так, доля просроченной задолженности у крупных заемщиков по итогам 2018 г. составила 5,6% в общем объеме банковских кредитов крупному бизнесу. А в сегменте кредитования среднего и малого бизнеса доля просроченной задолженности оставалась на уровне 12,4% также по итогам 2018 г.

3.9.4. Розничное кредитование

Банковский кредит населению снова становится стимулирующим инструментом экономического роста. Динамичное развитие банковского кредитования населения в 2018 г. носит фронтальный характер. Ускорение коснулось всех основных сегментов кредитного рынка. Номинальные показатели задолженности и выдачи кредитов достигли новых максимумов. Снижение процентных ставок и активизация выдачи новых кредитов обусловили положительный чистый вклад банковского кредита в располагаемые ресурсы домашних хозяйств.

За год задолженность физических лиц по банковским кредитам выросла на 2,74 трлн руб., что составляет 21,7% объема задолженности на начало 2018 г. Это в 2 раза превосходит номинальный показатель предшествующего года. Тогда прирост кредитной задолженности населения перед банками составил лишь 1,39 трлн руб., или 12,3% от ее величины по состоянию на начало 2017 г. В результате совокупный объем долга населения перед банками достиг очередного рекорда и составил на 1 января 2019 г. 15,4 трлн руб.

По выдаче новых кредитов рынок банковского кредитования физических лиц в 2018 г. также заметно увеличился по сравнению с прошлым годом. За год банки выдали населению новых кредитов общим объемом 12,4 трлн руб., что превосходит на 35% показатель 2017 г. (9,1 трлн руб.). Соответственно, по объему выдачи новых кредитов итоги 2018 г. стали новым максимумом за все время существования российского банковского рынка. Предыдущий максимум был достигнут как раз в 2017 г.

Структура выданных физическим лицам кредитов продолжает смещаться в пользу жилищных кредитов. Так, в 2018 г. банки предоставили физическим лицам 3,0 трлн руб. кредитов на покупку жилья, что на 49% больше, чем в 2017 г. В 2018 г. доля вновь выданных кредитов на покупку жилья достигла 24% в общем объеме банковских кредитов, предоставленных населению, тогда как в 2017 г. она не превышала 22%.

Из-за более длинных сроков погашения жилищных кредитов – по сравнению с прочими кредитами физическим лицам – доля кредитов на покупку жилья в общем объеме задолженности гораздо выше, чем во вновь выданных кредитах. По итогам 2018 г. из общего объема задолженности в 14,8 трлн руб. на жилищные кредиты приходилось 6,4 трлн руб., или 43%.

Годовые темпы роста кредитной задолженности (к соответствующей дате предшествующего года) достигли по итогам 2018 г. 22,3% для совокупного объема кредитов и 23,1% для кредитов на покупку жилья. Задолженность по прочим, потребительским кредитам выросла за прошедший год на 21,6%. Ускорение темпов роста кредитной задолженности затронуло все сегменты кредитного рынка. Так, за 2017 г. темпы роста кредитов населению были заметно скромнее: тогда объем задолженности по жилищным кредитам увеличился на 15,1%, по потребительским – на 11,0% (рис. 67).

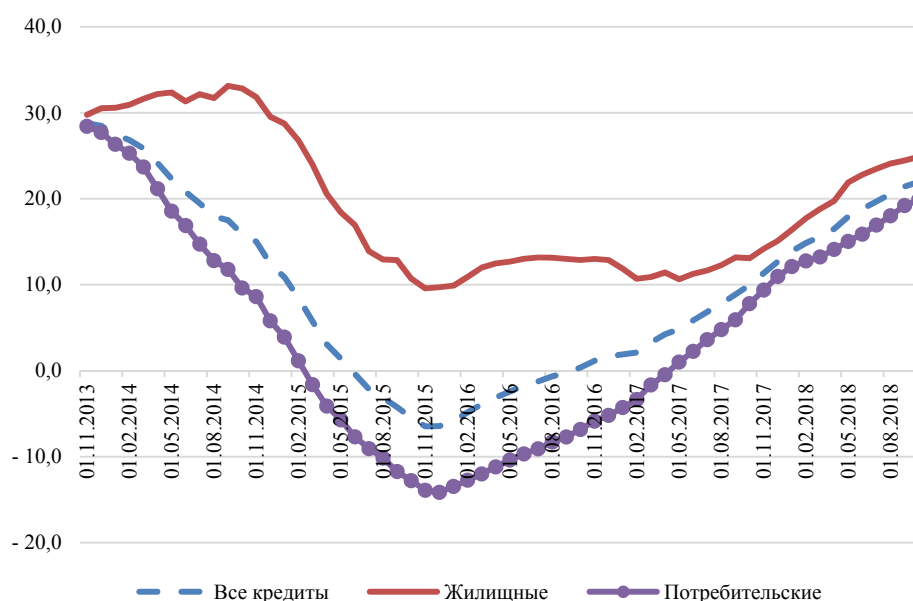


Рис. 67. Темпы роста банковских кредитов населению, % к соответствующей дате предшествующего года

Источник: Банк России; расчеты автора.

Восстановление рынка розничного кредитования наблюдается не только в номинальном выражении, но и относительно величины денежных доходов населения.

Так, по итогам 2018 г. общий объем кредитной задолженности достиг 26,7% годового объема денежных доходов населения. Значение этого показателя также является историческим максимумом. До 2018 г. соотношение кредитной задолженности и годового объема денежных доходов населения превышало уровень в 25% лишь несколько месяцев в конце 2014 г.

Выдача новых кредитов по отношению к годовому объему денежных доходов также превысила прежние максимумы. Ранее – лишь в 2013 г. – объем вновь выданных кредитов достигал 20% величины денежных доходов. А по итогам 2018 г. этот показатель оказался чуть выше 21%.

Прирост задолженности в 2018 г. еще немного отстает от уровней 2012–2013 г. Тогда соотношение прироста кредитной задолженности и денежных доходов находилось на уровне 5,0–5,5%, в 2018 г. прирост кредитной задолженности населения составил 4,7% годового объема денежных доходов домашних хозяйств. Это связано с тем обстоятельством, что значительное снижение процентных ставок по кредитам физическим лицам стимулирует процесс рефинансирования старых кредитов. Вследствие этого рост кредитной задолженности отстает от роста выдачи новых кредитов.

Ключевым результатом развития кредитного рынка в 2018 г. стал возврат к положительному чистому вкладу банковского кредита в располагаемые финансовые ресурсы домашних хозяйств. Этот показатель мы определяем как разницу между

приростом кредитной задолженности населения перед банками и объемом процентных платежей по кредитам. В ситуации, когда прирост кредитной задолженности превышает величину процентных платежей, сектор домашних хозяйств в целом получает дополнительные средства от банковского сектора, увеличивающие его располагаемые финансовые ресурсы (рис. 68).

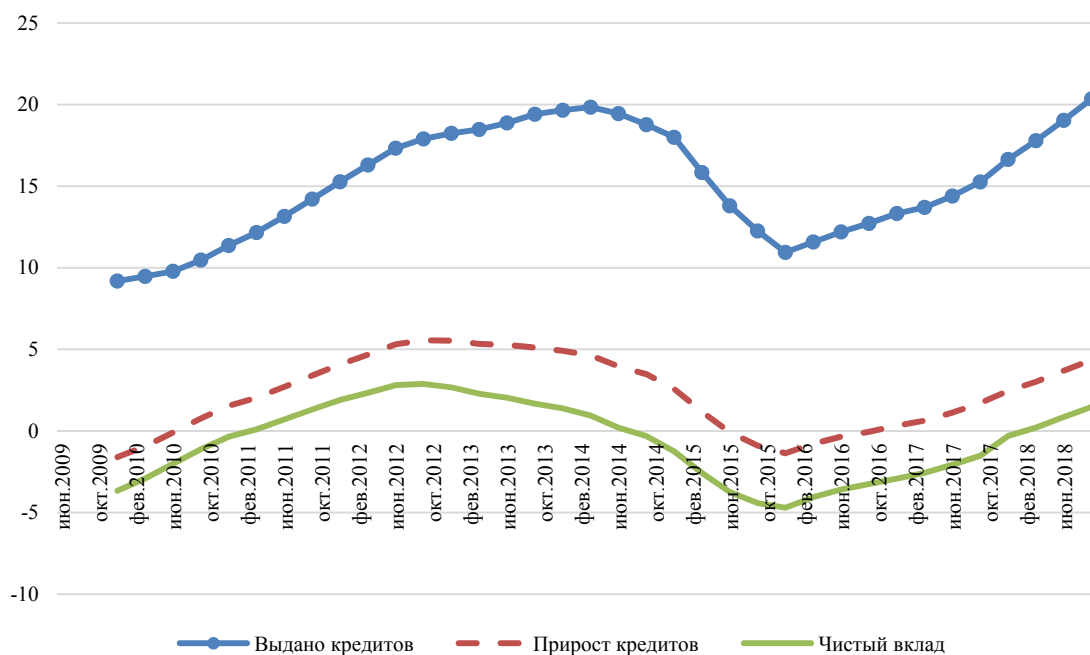


Рис. 68. Кредитование домашних хозяйств, % к денежным доходам за 4 квартала

Источник: Банк России; ФСГС; расчеты автора.

В течение трех лет – с 2015 по 2017 г. – население выплачивало банкам больше процентных платежей, чем получало от банков новых кредитов за вычетом погашений. Такая ситуация сокращала доступные населению финансовые ресурсы, снижая возможный уровень потребительских расходов.

В 2018 г. банковский кредит вернул себе стимулирующую роль для роста расходов населения. По итогам года чистый вклад банковского кредитования в располагаемые финансовые ресурсы домашних хозяйств можно оценить в 1,2% их денежных доходов. Эти дополнительные ресурсы население направило как на поддержание конечного потребления, так и на инвестиции в жилье с учетом возросшей значимости жилищных кредитов в общем объеме кредитного рынка. И в том и в другом случае можно констатировать стимулирующую роль банковского кредита для экономического роста.

3.9.5. Банковские пассивы

В 2018 г. увеличение объема средств населения, размещенных на банковских счетах и депозитах, составило 1782 млрд руб., или 6,8%. Объем средств физических лиц, размещенных на рублевых счетах и депозитах в российских банках, вырос за год более чем на 2 трлн руб. Одновременно с этим долларовый эквивалент вкладов в иностранной валюте уменьшился за тот же период на 4,8 млрд долл.

Темп роста вкладов населения в 2018 г. не отличается высоким уровнем: показатели 2018 г. – наименьшие с момента оттока вкладов, случившегося в 2014 г. (рис. 69).

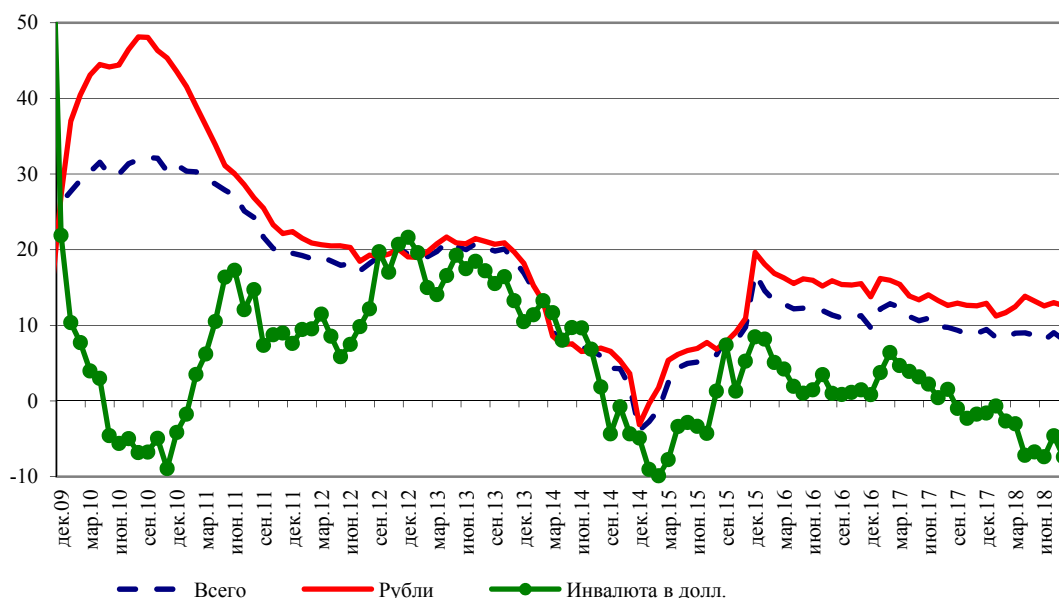


Рис. 69. Темп роста депозитов населения за 12 месяцев, %

Источник: Банк России; оценки автора.

Таким образом, один из основных источников банковских пассивов – средства населения в 2018 г. – демонстрирует очень вялую динамику. Российские домохозяйства снижают темпы своих сбережений параллельно с активизацией роста кредитной задолженности перед банками для поддержания приемлемых темпов роста потребления в условиях стагнации своих реальных доходов.

Другой важнейший компонент ресурсной базы российских банков – средства корпоративных клиентов за 2018 г. – увеличился на 2,0 трлн руб., или на 9,4%. Это несколько больше, чем годом ранее (1,7 трлн руб., или 8,3%) (рис. 70).

Расширение притока средств корпоративных клиентов в банковский сектор в 2018 г. было связано с ростом срочных депозитов, а не текущих счетов.

Так, остатки на текущих и расчетных счетах корпоративных клиентов в банках в 2018 г. выросли на 216 млрд руб., или на 2,7%, – практически точно так же, как и годом ранее (204 млрд руб., или 2,5%).

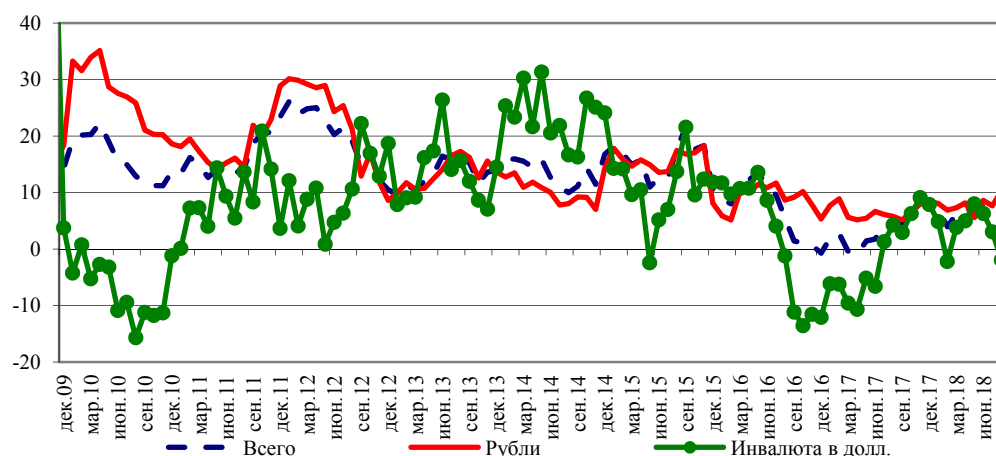


Рис. 70. Темп роста средств небанковских организаций за 12 месяцев, %

Источник: Банк России; оценки автора.

Объем средств на срочных депозитах корпоративных клиентов увеличился гораздо активнее – на 1788 млрд руб., или на 13,5%. Тогда как в 2017 г. прирост этого компонента средств корпоративных клиентов вырос на 1406 млрд руб., или на 11,6%.

Такое сочетание в динамике отдельных элементов средств корпоративных клиентов представляется негативным. Возобновление с 2017 г. роста срочных депозитов российских корпораций в банковском секторе свидетельствует об отсутствии достаточного количества привлекательных инвестиционных проектов, куда эти средства могли бы быть инвестированы. А стагнация текущих счетов отражает неустойчивую динамику экономики в целом, являясь одним из индикаторов деловой активности.

Дополнительным негативным фактором для динамики ресурсной базы российских банков является продолжающееся сокращение обязательств перед нерезидентами. За 2018 г. иностранные пассивы российского банковского сектора снизились на 733 млрд руб., или на 13 млрд долл. Однако в целом для баланса российских банков снижение иностранных пассивов было компенсировано возвратом средств банков с их иностранных активов. За 2018 г. сокращение иностранных активов банковского сектора составило 14 млрд долл.

Таким образом, в 2018 г. прирост ресурсов банковского сектора опирался на два основных внутренних источника – средства физических и юридических лиц приблизительно в равных пропорциях. По сравнению с 2017 г. произошел небольшой сдвиг в пользу средств корпоративных клиентов.

Рост задолженности перед Банком России (на 591 млрд руб. в 2018 г.) в условиях структурного профицита ликвидности, очевидно, является следствием продолжающихся действий регулятора по финансовому оздоровлению ряда крупных банков и вряд ли может стать устойчивой основой для кредитования клиентов банков.

Раздел 4. Реальный сектор экономики

4.1. Динамика и структура экономического роста¹

4.1.1. Динамика российской экономики: внутренний и внешний спрос

Экономическая ситуация в 2016–2018 гг. характеризовалась постепенным восстановлением позитивной динамики ВВП. Темп роста ВВП со 100,3% в 2016 г. повысился до 101,6% в 2017 г. и 102,3% в 2018 г. Реальный объем ВВП на 1,6 п.п. превысил показатель 2014 г., что компенсировало кризисное падение 2015 г.

Характер развития экономики в 2017–2018 гг. в отличие от условий предыдущих двух лет определялся одновременным ростом спроса на внешнем и внутреннем рынках. При относительно благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре и устойчивом сохранении позитивной динамики экспорт в 2018 г. составил 119,4% (по методологии СНС) относительно 2014 г. С ускорением темпов роста физических объемов экспорта до 6,3% вклад чистого экспорта в ВВП в 2018 г. повысился до 3,5% при показателе 2,8% годом ранее в сопоставимых ценах и, соответственно, до 10,0% против 5,3% в текущих ценах. Прирост чистого экспорта оказывал существенное воздействие на динамику и структуру формирования ВВП и компенсировал ослабление динамики внутреннего рынка (*рис. 1*).

Постепенное восстановление внутреннего спроса являлось одним из условий преодоления рецессии. Однако повышательная тенденция формирования ресурсов развития внутреннего рынка была неустойчивой. В 2017 г. кратковременный всплеск темпов роста импорта до 117,4% относительно предыдущего года выступил фактором ускорения динамики потребительского и инвестиционного рынков. При этом следует отметить, что рост импорта дал дополнительный импульс к росту производства отечественных товаров для внутреннего рынка. На положительную динамику внутреннего спроса в 2017 г. существенное влияние оказало изменение структуры импорта за счет опережающего роста ввоза товаров промежу-

¹ Автор раздела: О. Изряднова, Институт Гайдара, РАНХиГС.

точного и инвестиционного назначения. Восстановление тенденции опережающего роста импорта относительно 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 товаров и промежуточного, и конечного спроса восполнялись за счет зарубежных поставок.

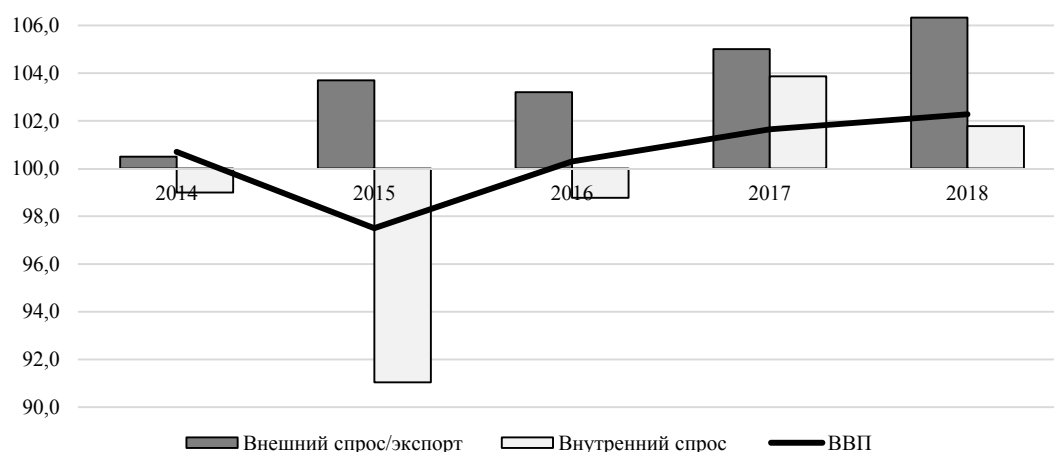


Рис. 1. Динамика ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 2014–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Повышение доли импорта товаров промежуточного потребления в 2017–2018 гг. отражало недостаточный уровень выпуска основного производства. Дополнительное сдерживание роста инвестиционных товаров возникло 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. Снижение доли импорта товаров инвестиционного назначения в 2018 г. при сложившейся динамике и структуре российского машиностроения оказывало негативное влияние на процессы технологического обновления и модернизации экономики (табл. 1).

Таблица 1

Структура импорта по функциональному характеру использования (по методологии платежного баланса), %

	Товары		
	потребительские	инвестиционные	промежуточные
2014 г.	36,1	24,5	39,4
2015 г.	36,4	23,2	40,4
2016 г.	35,6	26,5	37,9
2017 г.	33,6	27,5	38,9
2018 г.	33,2	25,4	41,4

Источник: Росстат.

Замедление темпов роста импорта до 103,8% относительно предыдущего года и снижение его вклада в валовые ресурсы привело к торможению динамики внутреннего рынка. При изменении конъюнктурных факторов темпы расширения внутреннего рынка в 2018 г. замедлились до 1,8% против 3,9% годом ранее (рис. 2).

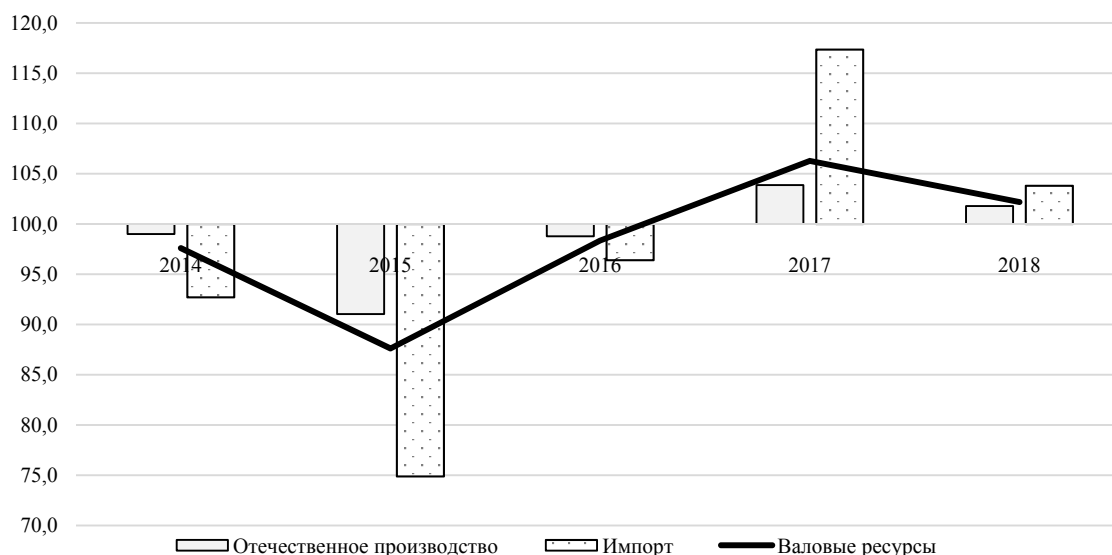


Рис. 2. Динамика внутреннего спроса по компонентам в 2014–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Следует отметить и особенности формирования ресурсов внутреннего потребительского рынка. Показатель импорта в 2018 г. составил 88,0% относительно 2014 г. (по методологии СНС), что определило структурные изменения внутреннего рынка. Из-за сокращения потребительского спроса в связи со снижением доходов населения и ослаблением курса рубля в ресурсах розничной торговли фиксировалось повышение доли товаров отечественного производства до 65% в 2017 г., в том числе в ресурсах непроизводственного рынка – до 77%. В 2018 г. в структуре товарных ресурсов розничного рынка доля товаров собственного производства составила 64% (табл. 2).

В 2018 г. удельный вес товаров и услуг для внутреннего рынка в общем объеме отечественного производства товаров и услуг снизился на 1,0 п.п. относительно предыдущего года.

Опережающий рост экспорта способствовал повышению вклада добывающих производств в динамику валовой добавленной стоимости и отражал усиление сырьевой зависимости российской экономики. Причем в структуре экспорта снижалась доля товаров конечного спроса высокого передела.

Таблица 2

**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	
2014 г.	100	58	42	34
2015 г.	100	62	38	28
2016 г.	100	62	38	35
2017 г.	100	65	35	35
2018 г.	100	64	36	36

Источник: Росстат.

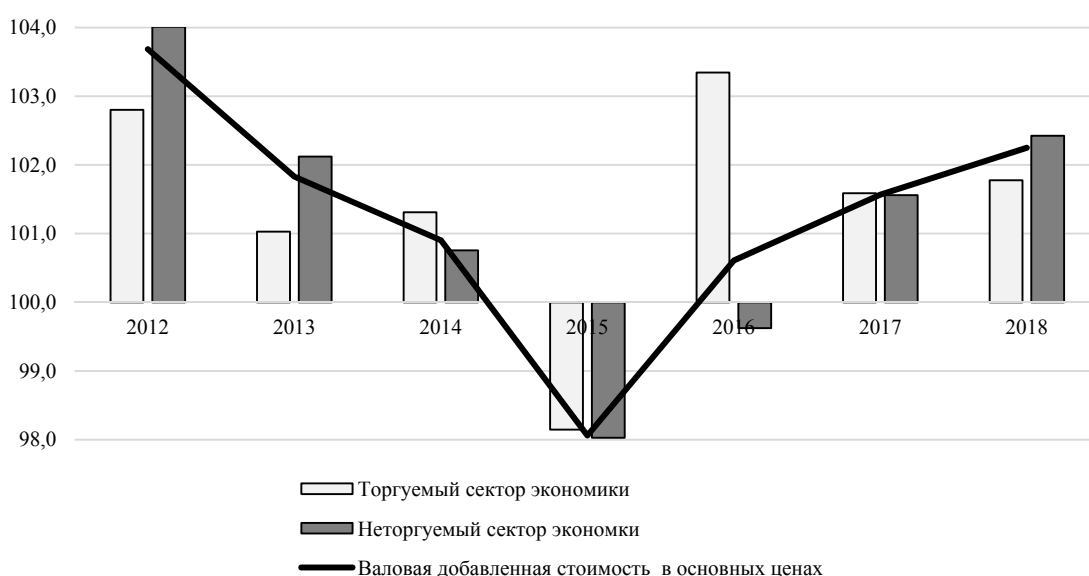


Рис. 3. Динамика валовой добавленной стоимости в торгуемом и неторгуемом секторах экономики в 2012–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Восстановление положительной динамики российской экономики в 2017–2018 гг. определялось преодолением спада практически во всех базовых видах экономической деятельности при одновременном росте как торгуемого, так и неторгуемого сектора экономики (рис. 3). Однако в особенностях выхода на траекторию роста в 2018 г. отчетливо прослеживалось влияние кризисных явлений 2013–2017 гг. в обрабатывающем производстве, строительстве, торговле и на транспорте. Динамика экономического роста в 2018 г. определялась приростом валовой добавленной стоимости промышленного производства на 2,3%, торговли – на 2,2%, транспортировки и хранения – на 2,9% и финансовой и страховой деятельности – на 6,3%. В 2018 г. только торговля при показателе 94,2% не вышла на уровень 2014 г. Кроме того, впервые за последние пять лет в 2018 г. снизился вклад сельского хозяйства в валовую добавленную стоимость (рис. 4).

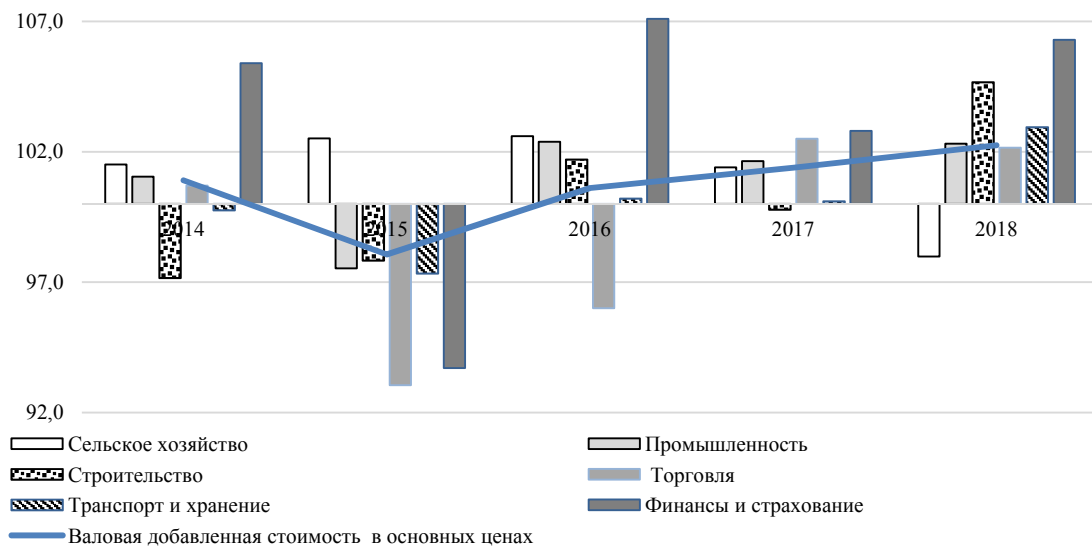


Рис. 4. Динамика базовых видов экономической деятельности в 2014–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

Структурные изменения в производстве в 2017–2018 гг. определялись повышением роли сырьевого сектора экономики и ориентированной на него инфраструктуры. В 2018 г. добыча полезных ископаемых увеличилась на 4,1%, в том числе добыча сырой нефти – на 1,7%, природного газа – на 16,5%, металлических руд – на 4,6% и услуг в области добычи ископаемых продуктов – на 13,7% относительно предыдущего года (рис. 5).

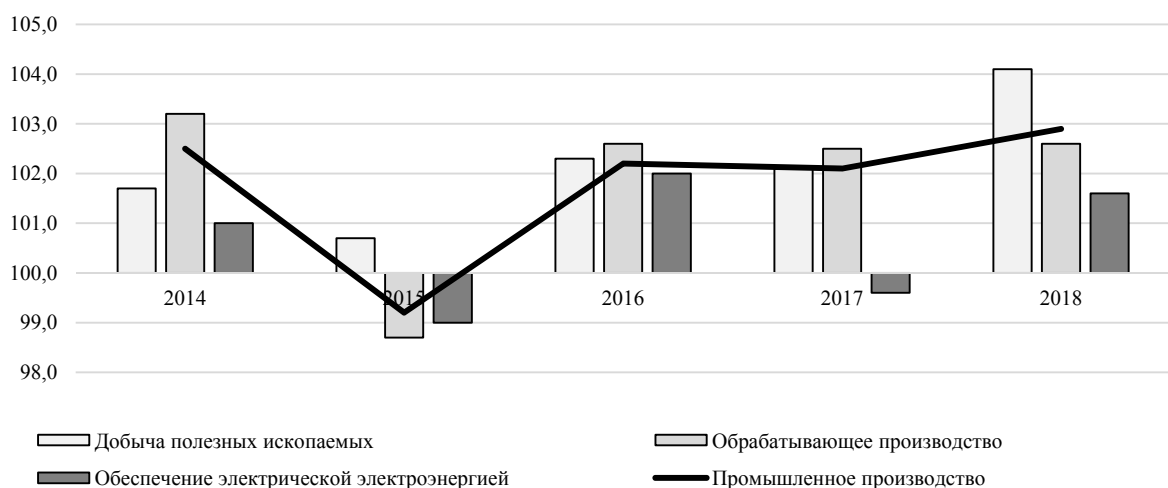


Рис. 5. Динамика промышленного производства по видам экономической деятельности в 2014–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

В обрабатывающем производстве показатели 2018 г. характеризовались устойчивой положительной квартальной динамикой при годовом темпе роста выпуска на уровне 2,6%

Структурные особенности обрабатывающего производства в 2017–2018 гг. определялись ростом химического комплекса, связанным с повышением объемов выпуска конкурентоспособной на внешнем и внутреннем рынках продукции при увеличении государственных и частных инвестиций в создание новых мощностей и модернизацию производства. Высокой динамикой развития в последние три года отличался лесопромышленный комплекс при опережающем росте экспорта продукции по физическому объему. С 2015 г. исключительно высокими темпами роста и активным импортозамещением характеризовалось производство лекарственных средств. Рост в металлургическом комплексе был связан с позитивной внешнеэкономической конъюнктурой на рынке металлов, а также с повышением спроса в сопряженных инвестиционно-строительных видах деятельности (табл. 3).

Таблица 3

Индексы производства по основным видам обрабатывающих видов деятельности в 2014–2017 гг., % к предыдущему году

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Обрабатывающее производство	103,2	98,7	102,6	102,5	102,6
Производство пищевых продуктов	104,9	103,1	105,6	104,2	104,9
Производство напитков	94,4	99,2	106,6	99,4	102,6
Производство табачных изделий	91,1	96,8	97,3	74,8	103,8
Производство текстильных изделий	97,0	100,6	107,5	108,5	103,6
Производство кожи и изделий из кожи	95,9	91,8	106,7	104,2	96,3
Обработка древесины и производство изделий из дерева	96,4	95,9	108,3	103,9	110,6
Производство бумаги и бумажных изделий	103,4	101,6	100,4	106,9	112,6
Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации	95,1	90,9	86,8	97,2	112,5
Производство кокса и нефтепродуктов	106,1	100,9	96,8	101,1	101,8
Производство химических веществ и химических продуктов	102,3	105,8	110,9	105,1	102,7
Производство лекарственных средств и материалов	94,6	108,5	127,5	112,7	108,2
Производство резиновых и пластмассовых изделий	109,7	98,0	105,5	103,8	102,4
Производство прочей неметаллической минеральной продукции	101,1	93,9	98,1	111,2	104,4
Производство металлургическое	107,2	104,0	99,7	100,1	101,7
Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	104,5	103,5	112,7	103,4	101,3
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий	108,9	106,1	108,5	98,3	98,5
Производство электрического оборудования	97,9	90,5	108,1	104,7	102,9
Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки	92,1	95,3	101,5	106,8	99,4
Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов	88,7	76,9	105,8	114,5	113,3
Производство прочих транспортных средств и оборудования	116,2	105,4	108,1	106,3	97,8
Производство мебели	99,8	92,8	70,9	108,8	105,5
Производство прочих готовых изделий	105,1	90,1	77,7	110,3	111,2
Ремонт и монтаж машин и оборудования	94,4	94,3	98,8	92,1	98,0

Источник: Росстат.

Рынок товаров машиностроительного комплекса, традиционно ориентированный на емкий внутренний рынок, демонстрировал в последние два года устойчивую динамику роста. Рост в машиностроительном комплексе определялся увеличением государственных заказов и прямых субсидий, а также восстановлением спроса на автотранспортные средства и продукцию военного назначения. Одним из направлений поддержки машиностроительного комплекса в 2017–2018 гг. стало повышение доли экспортоориентированных производств. Однако сложившийся уровень интеграции российских производителей в международные производственные цепочки, в сбытовые и сервисные сети за рубежом ограничивал конкурентные позиции отечественной продукции на внешних рынках.

На внутреннем рынке одним из ограничивающих факторов оставался низкий спрос на капитальные товары при сохранении кризисных явлений в строительно-инвестиционном комплексе.

Растущая динамика производства товаров потребительского назначения определялась расширением ниш для отечественных товаров на внутреннем рынке при сокращении поставок по импорту, связанном с падением курса рубля.

Индекс производства по высокотехнологичным обрабатывающим видам деятельности в 2017–2018 гг. вышел в область положительных значений.

4.1.2. Использование ВВП: потребительский и инвестиционный спрос

Особенностью 2017–2018 гг. стало восстановление роста конечного потребления после двухлетнего падения. В 2018 г. при росте ВВП на 2,3% конечное потребление домашних хозяйств увеличилось на 2,2% и инвестиции в основной капитал – на 4,3% относительно предыдущего года (рис. 6). Однако состояние и потребительского и инвестиционного рынков в 2018 г. оставалось ниже показателей 2014 г.

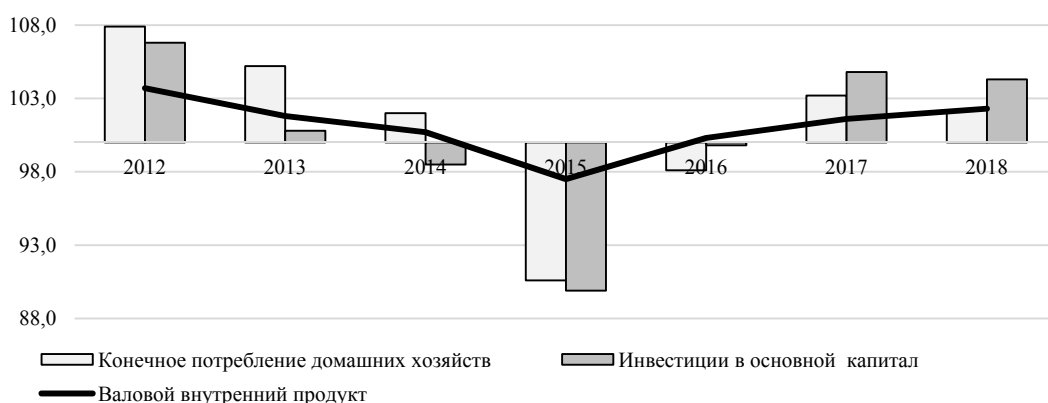


Рис. 6. Динамика ВВП по компонентам конечного потребления домашних хозяйств и инвестиций в основной капитал в 2012–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

На потребительский рынок существенное влияние оказывала сдержанная динамика денежных доходов населения. Структура денежных доходов населения после кризиса 2015 г. формировалась под влиянием опережающего роста оплаты труда относительно социальных выплат и других источников доходов. Доминирующим фактором модели формирования доходов населения оставалось усиление разрыва в динамике реального размера пенсий и заработной платы. Если в 2015 г. средний размер назначенных пенсий составлял 35,2% от среднего размера начисленной заработной платы, то в 2018 г. это соотношение снизилось до 30,8%.

Резкое падение реальной заработной платы в 2015 г. болезненно отразилось на населении, хотя влияние этого процесса было несколько сглажено накопленными финансовыми активами населения за период 2010–2014 гг. При ослаблении темпов инфляции с 2017 г. отмечалась тенденция к стабилизации реальных располагаемых денежных доходов населения. В 2018 г. реальные располагаемые денежные доходы населения составили 99,8% (с учетом единовременной выплаты пенсионерам), в том числе реальный размер назначенных пенсий – 97,6% и реальная начисленная заработная плата – 106,8% показателя предыдущего года. Несмотря на слабую динамику доходов, в 2018 г. реальная заработная плата только на 0,8% превысила показатель 2014 г., при сокращении реального размера назначенных пенсий на 6,0% (рис. 7).

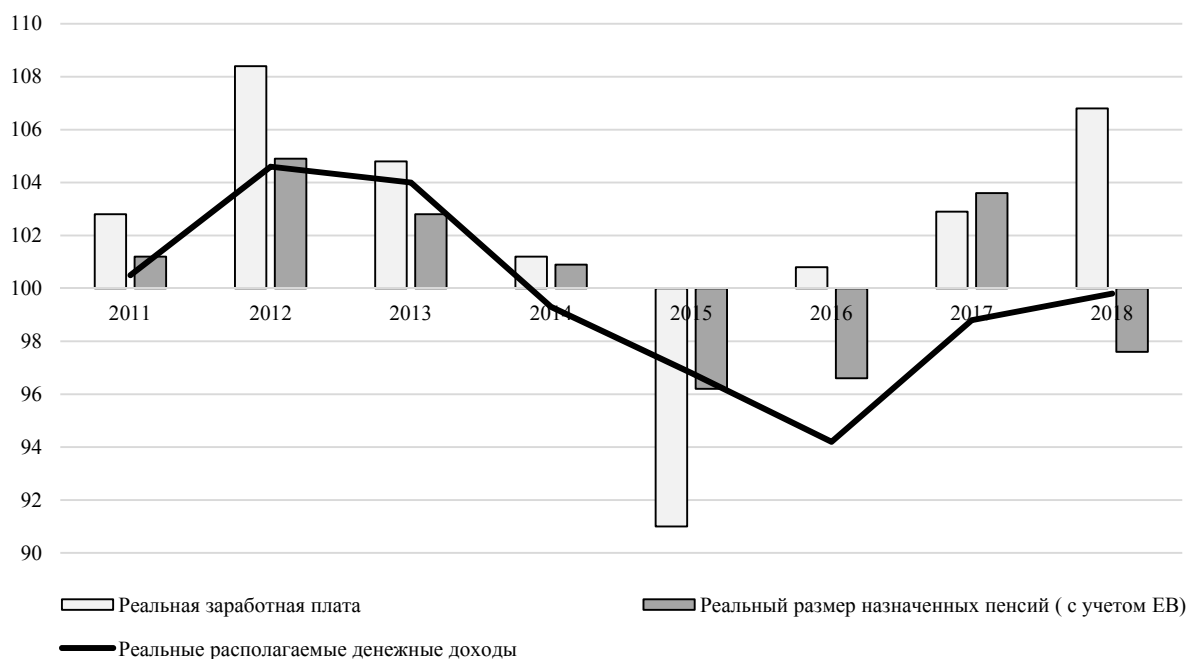


Рис. 7. Динамика реальной среднемесячной заработной платы и реального размера назначенной пенсии в 2011–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

Денежные расходы населения в номинальном выражении в 2018 г. составили 57 520,9 млрд руб., на покупку товаров и оплату услуг население израсходовало 56 625,2 млрд руб., прирост сбережений населения составил 6371,0 млрд руб. и уменьшился на 13,9% по сравнению с предыдущим годом.

С ускорением темпов роста номинальной среднемесячной заработной платы доля оплаты труда в денежных доходах населения 2018 г. повысилась до 66,2%, что на 0,8 п.п. превысило соответствующий показатель 2015 г., когда был зафиксирован минимальный за двадцатилетний период наблюдений рост номинальной заработной платы. Доля социальных выплат в доходах населения повысилась до 19,4%, при этом средний размер назначенной пенсии составил 30,8% относительно среднего размера начисленной заработной платы при показателе 35,2% в 2015 г. Слабая динамика предпринимательской и инвестиционной активности населения определила снижение их вклада в денежные доходы населения до 12,4% против 14,2% в 2014 г. (табл. 4).

Таблица 4

**Структура денежных доходов населения в 2014–2018 гг.,
в % к итогу**

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Всего денежных доходов	100	100	100	100	100
Оплата труда, включая скрытую зарплату	65,8	65,6	64,6	65,4	66,2
Социальные выплаты	18,0	18,3	19,1	19,6	19,4
Доходы от предпринимательской деятельности	8,4	7,9	7,8	7,6	7,5
Доходы от собственности	5,8	6,2	6,5	5,4	4,9
Другие доходы	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Источник: Росстат.

Динамика и структура денежных доходов населения характеризовались увеличивающейся социально-экономической дифференциацией и неравномерностью распределения доходов населения и заработной платы. Высокое неравенство в распределении доходов и заработной платы является фактором, сдерживающим темпы экономического роста. В 2018 г. коэффициент концентрации доходов составил 0,410 и коэффициент фондов – 15,3 раза. При сложившемся уровне заработной платы численность занятых в организациях с оплатой труда ниже прожиточного минимума составляла в 2018 г. свыше 2 млн человек (3,1% от занятых в экономике, или 5,2% от работников организаций). Доля работников с низким уровнем заработной платы при растущей демографической нагрузке на трудоспособное население оказывало существенное влияние на уровень бедности. В 2018 г. численность населения с доходами ниже прожиточного минимума составила 18,9 млн человек (12,9% от общей численности населения). И хотя это значение ниже, чем в 2017 г. (19,3 млн человек), но все же негативно сказывалось на уровне потребительской активности населения.

Сохранение высокого неравенства повышает запрос на качественные изменения инфраструктуры социального обеспечения населения. Установление минимальной заработной платы, трудовых пособий, системы платежей по социальному обеспечению являлось средством эффективной поддержки работников в

нижнем сегменте шкалы распределения зарплаты, уменьшения масштабов бедности и неравенства, создания инклюзивных рынков труда, формирования стабильного потребительского спроса и, в конечном итоге, обеспечения более устойчивого экономического роста.

Потребительская активность домашних хозяйств в 2017–2018 гг. формировалась при замедлении темпов инфляции и снижении процентных ставок. По мере адаптации населения к этим условиям функционирования потребительского рынка и усиления давления отложенного спроса квартальная динамика иллюстрировала постепенное восстановление потребительского рынка. Смена тренда в расходах населения при повышении доли расходов на покупку товаров сопровождалась ростом спроса на потребительские кредиты. Потребительское поведение в 2018 г. определялось тенденциями повышения потребительских цен до 104,3%, в том числе цен на продовольственные товары – до 4,7% (+3,5 п.п. относительно 2017 г.) и на непродовольственные товары – до 104,1% (+1,3 п.п.) (рис. 8).

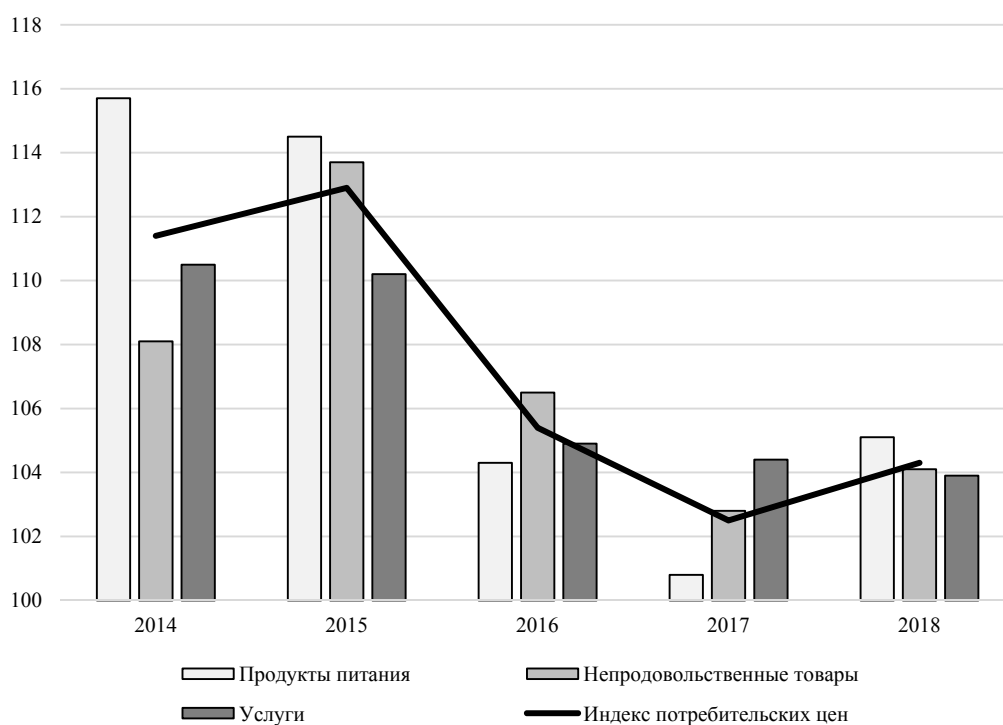


Рис. 8. Динамика потребительских цен по сегментам рынка в 2014–2018 гг., % к декабрю предыдущего года

Источник: Росстат.

Оборот рынка продовольственных товаров в 2018 г. увеличился на 1,7%, непродовольственных товаров – на 3,4%, платных услуг населению – на 2,5% и общественного питания – на 3,7 относительно предыдущего года (рис. 9).



Рис. 9. Динамика потребительского рынка в 2014–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

На сберегательное поведение населения со второй половины 2017 г. оказывало влияние снижение процентных ставок по ипотечным кредитам при расширении предложения на рынке жилья в широком ценовом диапазоне. Это определило некоторое повышение доли расходов на приобретение недвижимости и создало предпосылки для развития этой тенденции в 2018 г. Причем рост закредитованности населения сопровождался снижением доли сбережения, замедлением роста банковских депозитов домохозяйств, что при определенных условиях может создать трудности в выполнении долговых обязательств населения перед банками (рис. 10).

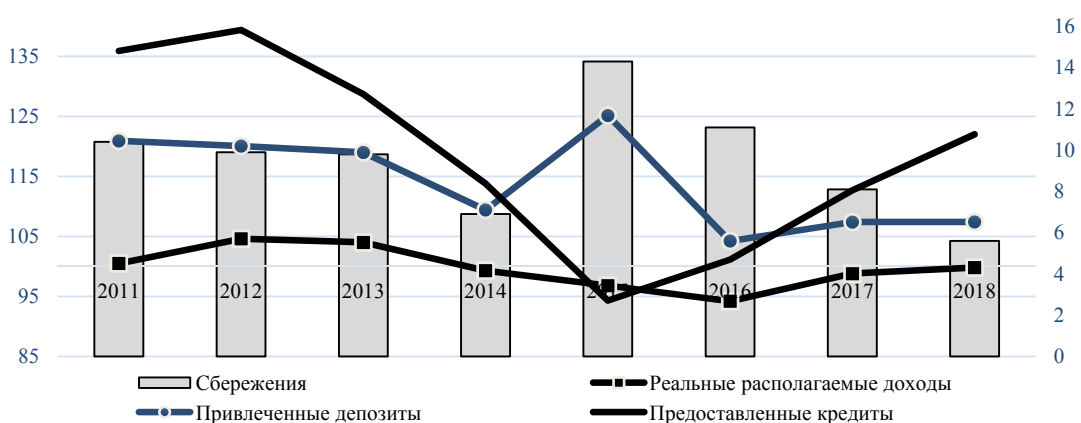


Рис. 10. Доля сбережения в доходах населения (в %) и динамика депозитов и кредитов населению в 2011–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

4.1.3. Изменение структуры формирования ВВП по источникам доходов

В 2014–2018 гг. изменение цен определило динамику финансовых результатов экономической деятельности и показателей рентабельности. В 2018 г. рентабельность производств повысилась на 4,8 п.п. по сравнению с 2017 г. (табл. 5).

Таблица 5

Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг по видам экономической деятельности в 2017–2018 гг., %

	2017 г.	2018 г.
Всего в экономике	7,5	12,3
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	17,3	20,2
Добыча полезных ископаемых	25,9	33,6
Обрабатывающие производства	11,5	12,8
Обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха	8,3	8,8
Строительство	7,2	6,1
Оптовая и розничная торговля	4,6	7,3
Гостиницы и рестораны	7,0	7,1
Транспортировка и хранение	9,7	8,8
Деятельность в области информации и связи	7,0	14,6
Финансовая и страховая деятельность	0,4	11,2
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	15,5	15,9
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	1,6	2,4
Образование	5,0	4,2
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	10,4	10,4

Источник: Росстат.

Уровень рентабельности производства и динамика сальдированного финансового результата в 2017–2018 гг. в основном определялись ценовой политикой производителей. В 2018 г. на тенденцию к восстановлению внутреннего спроса производители отреагировали ускорением темпов роста цен и в промышленности, и в строительстве. Опережающий рост цен в добывающем производстве, в отраслях по переработке сырьевых товаров привел к корректировке цен в обрабатывающем производстве (табл. 6).

Таблица 6

Индексы цен и тарифов в 2014–2018 гг., декабрь к декабрю

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Индекс потребительских цен	111,4	112,9	105,4	102,5	104,3
Индекс цен производителей промышленных товаров	105,9	110,7	107,4	108,4	111,7
В том числе:					
в добыче полезных ископаемых	98,4	109,8	108,5	123,9	120,7
в обрабатывающих производствах	108,5	111,2	107,6	104,2	110,3
Индекс цен производителей сельскохозяйственной продукции	114,1	108,5	101,8	92,2	112,9
Сводный индекс цен строительной продукции	107,2	110,3	103,2	103,1	107,3
Индекс тарифов на грузовые перевозки	100,9	111,5	105,6	109,0	100,9

Источник: Росстат.

В 2017–2018 гг. отмечалось ускорение перераспределения доходов в пользу предприятий. Доля оплаты труда в ВВП в 2018 г. снизилась до 45,7% при показателе 47,1% годом ранее (табл. 7).

Таблица 7

**Структура формирования ВВП по источникам доходов
в 2014–2017 гг., % к итогу, в текущих ценах**

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100
В том числе:					
оплата труда наемных работников, включая скрытые оплату труда и смешанные доходы	47,2	46,5	47,3	47,1	45,7
чистые налоги на производство и импорт	13,9	11,2	11,0	10,8	11,4
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	38,9	42,3	41,7	42,1	42,9

Источник: Росстат.

Изменение доли оплаты труда в ВВП обычно является ациклическим: увеличивается в периоды спада и уменьшается в периоды восстановления, в том числе в результате изменения оплачиваемой занятости, уровня заработной платы или при одновременном воздействии обоих этих факторов. Краткосрочная тенденция увеличения в 2016–2017 гг. доли заработной платы обуславливала слабую динамику падения спроса на рабочую силу относительно сокращения производства в острой фазе кризиса и сдержанный рост спроса на рабочую силу по сравнению с динамикой производства в период экономического подъема. При этом показатели ценовой подстройки стоимости рабочей силы позволяли регулировать количественные характеристики изменения занятости и безработицы, а также соотношение заработной платы по видам экономической деятельности.

Самые высокооплачиваемые виды экономической деятельности – добыча полезных ископаемых, производство нефтепродуктов, деятельность трубопроводного и воздушного транспорта, финансовая деятельность – удерживали лидирующие позиции, но превышение номинальной заработной платы над среднероссийским показателем в 2018 г. немного сократилось. Наиболее низкой оставалась заработная плата в сельском хозяйстве – 64% среднероссийского показателя.

Сужение внутреннего потребительского и инвестиционного спроса затормозило рост заработной платы в строительстве и торговле при одновременном сокращении занятости в этих видах деятельности.

Дифференциация в уровне оплаты труда по видам экономической деятельности особенно ярко проявлялась по формам собственности. В целом по экономике в негосударственном секторе фиксировался более высокий уровень оплаты труда относительно учреждений государственной собственности. Сокращение разрыва между размерами начисленной средней заработной платы в организациях различных форм собственности в 2011–2018 гг. иллюстрирует большую рациональность политики оплаты труда в негосударственном секторе за счет регулирования численности работников занятости. Организации государственной собственности за счет повышенного уровня оплаты труда ориентировались на сохранение условий

для занятости, как правило, в проблемных регионах, в моногородах, на крупных предприятиях, имеющих приоритетное значение для национальной экономики, что сдерживало процессы реструктуризации рынка труда.

Существенная дифференциация заработных плат фиксировалась по уровню образования и типам занятий. Значительное превышение заработной платы работников с высшим образованием относительно персонала с более низкими уровнями образования характерна практически для всех видов экономической деятельности. Средняя заработная плата по видам экономической деятельности, типу занятий и уровню образования в промышленности, строительстве, в секторе финансовых услуг и научной деятельности существенно превосходила средние показатели по экономике. В таких социально значимых видах деятельности, как образование и здравоохранение, средняя заработная плата оставалась ниже среднероссийских показателей.

На уровень и характер изменения средней начисленной заработной платы оказывают влияние возрастная и гендерный составы занятых. Низкая заработная плата как переходный этап для молодых людей в возрасте до 30 лет вызывает меньше беспокойства в контексте роста мотивации к повышению статуса по уровню образования, квалификации, социального положения и материального обеспечения. Наиболее высокий уровень средней заработной платы в 2013–2018 гг. по типам занятий отмечался в активных возрастных группах 25–49 лет со стажем работы от 5 до 20 лет. С увеличением стажа и возраста в целом по экономике фиксировалось торможение динамики изменения средней начисленной заработной платы.

Фактором, оказывающим значительное влияние на величину и динамику фонда заработной платы и уровень средней начисленной заработной платы, являются гендерные характеристики. Общая тенденция к снижению уровня занятости женщин в экономике сопровождалась постепенным сокращением разрыва в уровне оплаты по полу и видам экономической деятельности. В 2018 г. на долю женщин в общей численности работников приходилось 53,8% (-0,7% к 2013 г.), при этом отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин составляло 72,6% (+2,6% к 2013 г.).

В российской экономике изменения макроэкономических условий в основном отражаются на показателях динамики номинальной и реальной заработной платы, а на уровень занятости они влияют, как правило, незначительно (в 2018 г. уровень безработицы составил 4,8%). Реакция рынка труда на изменение экономической ситуации остается довольно слабой, поскольку приспособление происходит не за счет высвобождения рабочей силы, а через адаптационные механизмы регулирования рабочего времени, административные меры, практики неформальных трудовых отношений. При этом показатели ценовой подстройки стоимости рабочей силы позволяли регулировать количественные характеристики изменения занятости и безработицы, а также уровень и соотношение заработной платы по видам экономической деятельности. В общем случае опережающий рост заработной

платы относительно производительности труда поддерживал внутренний спрос, но оказывал неблагоприятное воздействие на динамику инвестиционной активности, что нивелировало положительное влияние внутреннего потребления домашних хозяйств. В условиях замедляющихся темпов экономического роста в экономике происходил своеобразный размен факторов производства, увеличивался разрыв между ростом заработной платы и производительностью труда, усиливалось неравенство в распределении заработной платы и доходов.

Уровень и динамика заработной платы и изменения доли рабочей силы в ВВП имеют как социальные, так и экономические последствия. Устойчивый рост заработной платы играет главную роль в максимизации совокупного спроса, слабый рост – ограничивает потребление домашних хозяйств и внутренний спрос, высокая дифференциация и неравенство в распределении доходов и заработной платы интерпретируются как фактор, сдерживающий темпы экономического роста и социального благополучия. В социальном диалоге принципиально важно сформулировать механизмы изменения заработной платы с учетом изменения эффективности использования труда, инфляционных процессов, определения минимальной заработной платы.

Затраты на оплату труда позволяют оценить расходы работодателей на использование труда работников, в то время как заработная плата отражает уровень и динамику покупательной способности работников и является косвенным индикатором качества жизни.

Показатель среднего размера заработной платы – одна из важнейших составляющих информации о рынке труда, поскольку зарплата является доминирующей формой дохода экономически активного населения.

Соотношение средней начисленной номинальной, медианной, минимальной заработной платы и прожиточного минимума демонстрировало постепенное снижение разрыва между ними, и с 2018 г. (май) минимальный размер заработной платы был установлен на уровне прожиточного минимума трудоспособного населения, что соответствует общемировым тенденциям регулирования оплаты труда. В 2017 г. в российской экономике отношение минимальной заработной платы к медианному уровню составило 27,5% и к среднему уровню заработной платы – 20%. Эти показатели остаются на довольно низком уровне, в то время как в большинстве стран отношение минимальной заработной платы находится в диапазоне 45–60% медианной и 40–55% средней заработной платы (табл. 8).

Среднегодовые темпы роста реальной заработной платы в период 2009–2014 гг. составили 104,5%, причем рост отмечался по всем укрупненным видам экономической деятельности. Всплеск инфляции в 2014–2015 гг. привел к падению реальной заработной платы в 2015 г. на 9%, которое компенсировалось восстановлением тенденции к росту в период 2017–2018 гг. В 2018 г. реальная заработная плата выросла на 6,8% относительно соответствующего периода предыдущего года.

Таблица 8

Средняя начисленная заработная плата, минимальный размер оплаты труда, прожиточный минимум

	Руб.				%	
	Средняя номинальная заработная плата	Медианная заработная плата	МРОТ	Прожиточный минимум	Отношение МРОТ к показателю	
					средней заработной платы	прожиточного минимума
2010 г.	20 952		4 330	6 138	20,7	70,5
2011 г.	23 369	1 604	4 611	6 877	19,7	67,0
2012 г.	26 629		4 611	7 048	17,3	65,4
2013 г.	28 792	21 266	5 205	7 586	18,1	68,6
2014 г.	32 495		5 554	8 683	17,1	64,0
2015 г.	34 030	24 846	5 965	10 455	17,5	57,1
2016 г.	36 709		6 204	10 598	16,9	58,5
2017 г.	39 085	28 343	7 800	10 701	20,0	72,9
2018 г.	43 445		11 663	11 663	26,8	100,0

Источник: Росстат.

В российской экономике в 2014–2018 гг. при замедлении динамики экономического роста опережающий рост реальной заработной платы свидетельствовал об отсутствии автоматической краткосрочной связи между заработной платой и производительностью труда. При этом позитивной тенденцией в 2014–2017 гг. стало сближение темпов изменения реальной заработной платы и динамики производительности труда (табл. 9).

Таблица 9

Индикаторы рынка труда в 2010–2017 гг., % к предыдущему году

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Валовой внутренний продукт	104,5	104,3	103,7	101,8	100,7	97,5	99,8	101,5	102,3
Совокупные затраты труда	101,3	100,5	100,4	99,5	99,8	99,0	99,8	100	н/д
Индекс производительности труда	103,2	103,8	103,0	102,2	100,7	98,1	99,8	101,5	н/д
Реальная начисленная заработная плата работников организаций	105,2	102,8	108,4	104,8	101,2	91,0	100,8	102,9	106,8
Среднегодовая численность занятых	100,1	100,2	100,5	99,9	99,9	99,5	99,5	99,7	100,3

Источник: Росстат.

Динамика производительности труда в 2014–2018 гг. показывает, что при изменении структуры экономического роста более высокими темпами росла производительность труда в торгуемом секторе экономики. Безусловно, положительный вклад в общеэкономическую динамику оказало сельское хозяйство. Повышение производительности труда в сельскохозяйственном производстве способствовало перераспределению трудовых ресурсов в сектор услуг и определяло изменение структурных характеристик занятости и социальных параметров с учетом соотношения номинальной заработной платы работников сельскохозяйственных организаций с сопоставимыми по квалификационным требованиям и навыкам уровнями оплаты труда в промышленности, строительстве, торговле и других видах услуг.

В промышленности фиксировались разнонаправленные тенденции. При изменении уровня цен, росте стоимости заимствований, ограниченности инвестиционных ресурсов снижение производительности труда в добыче полезных ископае-

мых компенсировалось дополнительным привлечением рабочей силы, что позволило поддерживать положительную динамику выпуска продукции и обеспечило повышение роли этого вида деятельности в формировании валовой добавленной стоимости. Обрабатывающее производство компенсировало сокращение среднегодовой численности занятых работников за счет реструктуризации производства, повышения интенсивности деятельности работников при росте среднечасовой заработной платы, что способствовало снижению трудоемкости.

При сужении внутреннего рынка инвестиционных товаров и услуг и потребительского спроса в 2014–2017 гг. фиксировалось падение производительности труда в строительстве и розничной торговле. При этом, несмотря на наиболее жесткое относительно общероссийского уровня замедление динамики роста номинальной заработной платы в этих видах экономической деятельности, сохранение рабочих мест стало фактором, сдерживающим социальные риски на рынке труда с учетом высокой доли этих видов деятельности в структуре экономики (табл. 10).

Таблица 10

Динамика производительности труда по видам экономической деятельности, % к предыдущему году

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Всего	100,7	97,8	99,8	101,5
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	103,3	104,5	103,5	103,8
Добыча полезных ископаемых	102,8	98,3	100,3	100,4
Обрабатывающие производства	102,5	97,1	99,3	99,7
Обеспечение электроэнергией, газом и водой	100,2	99,8	100,5	102,2
Строительство	98,4	100,8	99,9	98,9
Оптовая и розничная торговля	98,7	93,4	94,4	101,5
Гостиницы и рестораны	99,8	96,2	94,3	101,7
Транспорт и хранение	100,4	97,8	99,0	102,2
Операции с недвижимым имуществом	98,6	100,2	100,2	99,6

Источник: Росстат.

Анализ длительных тенденций развития российской экономики показывает слабую чувствительность рынка труда к изменениям динамики макроэкономических показателей. Реакция рынка труда на кризисные ситуации оставалась довольно слабой, поскольку приспособление происходило не за счет высвобождения рабочей силы, а через адаптационные механизмы регулирования рабочего времени, административных мер, практики неформальных трудовых отношений.

В 2018 г. численность рабочей силы составила 76,2 млн человек, из них 72,5 млн были заняты в экономике и 3,7 млн (4,8%) классифицировались как безработные (по методологии МОТ). В период 2015–2018 гг., несмотря на ослабление темпов экономической динамики, уровень безработицы опустился до исторически низких значений. Сравнительный анализ основных индикаторов рынка труда показывает, что при общей тенденции к снижению доли трудоспособного населения в общей численности населения динамика численности рабочей силы и занятых в экономике в 2015–2018 гг. иллюстрирует слабый рост, что, вероятно,

связано с вовлечением потенциальных ресурсов рабочей силы из числа экономически неактивного населения на фоне тенденции снижения характеристик уровня жизни населения (рис. 11).

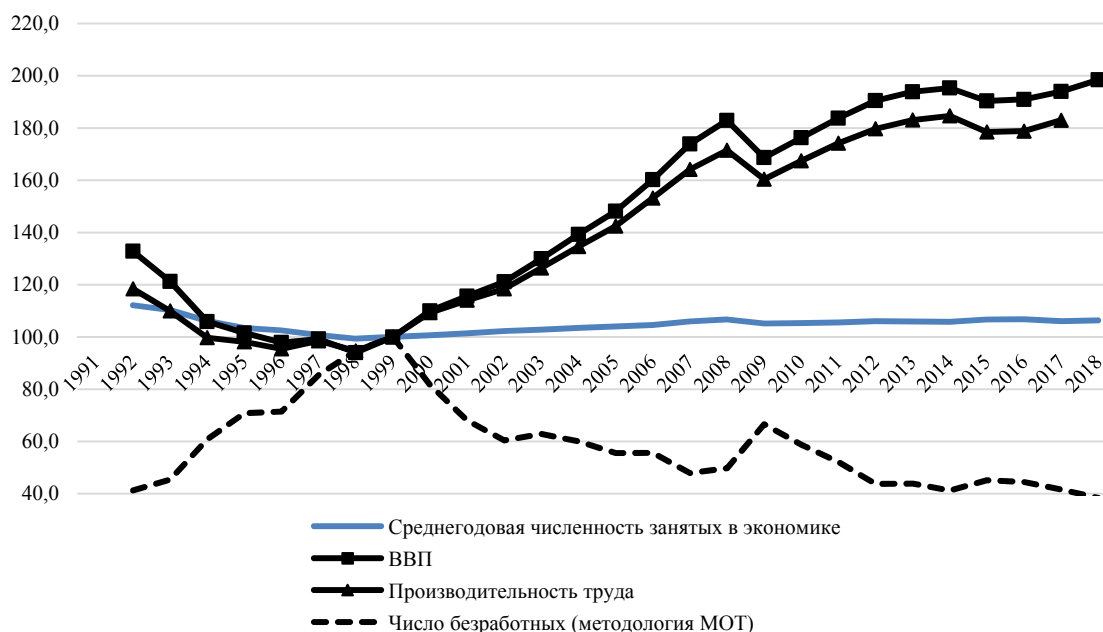


Рис. 11. Динамика численности занятых в экономике, безработных и ВВП, % к 1999 г.

Источник: Росстат.

В нынешней ситуации слабая реакция рынка труда, в том числе такой его составляющей, как безработица, на сложные 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. Потребность работодателей в работниках, заявленная в государственные службы занятости, остается выше значений предыдущего года; коэффициент напряженности в расчете на 100 заявленных вакансий на конец 2018 г составил 46,2 человека при 64,3 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. Причем уровень оборота поддерживается преимущественно выбытием рабочих мест с действующих предприятий, а не созданием на новых предприятиях.

В 2017–2018 гг. примерно 11,2% численности работников находились в режиме неполной и частичной занятости. Количество отработанного времени на одного

работника в 2018 г. сократилось на 0,5% относительно соответствующего показателя предыдущего года при довольно широком диапазоне колебаний этого показателя по видам экономической деятельности. В добыче полезных ископаемых доля работников, работающих неполное рабочее время, в 2018 г. составляла 8,3% среднесписочного состава и в обрабатывающем производстве – 20,9%. Инвестиционный кризис в строительстве вызвал как общее сокращение численности занятых, так и повышение до 18% списочного состава работающих неполное рабочее время и частично занятых. В секторе услуг неполная занятость не приняла острой формы за счет реструктуризации рабочих мест и поддержки бюджетного сектора. Высокий уровень занятости неполное рабочее время влияет на динамику характеристик безработицы, но в то же время отражает сохранение неэффективной занятости.

Структурные изменения в экономике за последние четверть века вызвали значительные изменения в спросе на рабочую силу. Повышение доли неторгуемого сектора, новые форматы предоставления государственных, финансовых, торговых и транспортных услуг сопровождалось опережающим ростом привлечения рабочей силы в эти виды деятельности. За период 2001–2017 гг. среднегодовая численность занятых в неторгуемом секторе экономики увеличилась почти на 1/3 и составила более 3/4 общей численности занятых в экономике. Настораживающим фактором с позиций долгосрочных целей и улучшения качества жизни населения оставались крайне сдержанные изменения занятости в здравоохранении и образовании.

Реструктуризации занятости сопутствовали изменения спроса на рабочую силу по квалификационным характеристикам. В структуре занятого населения фиксировалось повышение доли лиц с высшим и средним профессиональным образованием. За десятилетний период – 2006–2017 гг. – доля лиц с высшим образованием в общей численности занятых в экономике повысилась на 6,4 п.п., увеличиваясь опережающими темпами относительно других категорий занятых. Наиболее высокий уровень занятых с высшим образованием и высоким уровнем квалификации характерен для таких видов деятельности, как образование, наука, финансовая деятельность, государственное управление, здравоохранение. Именно в этих видах деятельности отмечается рост спроса на кадры, прошедшие специальные программы переподготовки и повышения квалификации. Это становится одним из факторов повышения эффективности деятельности персонала за счет более полного использования профессиональных навыков и компетенций. При этом характерными чертами для отмеченных выше видов деятельности являлись изменение гендерных характеристик занятости за счет повышения доли лиц в активном творческом возрасте (25–49 лет), а также женщин с более высокими показателями образовательного уровня по сравнению с мужчинами.

В условиях непростой экономической ситуации 2015–2018 гг. государство приняло ряд важных решений, связанных с регулированием и снижением напряжен-

ности на рынке труда, которые включали следующие элементы: повышение размера минимальной заработной платы; повышение максимального размера пособий по безработице; уравнивание прав безработных; формирование в рамках государственной службы занятости общероссийского банка вакансий; изменение уровня оплаты труда занятых в бюджетном секторе. Дополнительный импульс получила тенденция к ужесточению государственного контроля за исполнением норм трудового законодательства, в частности норм, направленных на реструктуризацию занятости, предусматривающих сохранение и рациональное использование профессионального потенциала работников, оборот рабочей силы, использование нестандартных режимов работы, социальную защиту работников, улучшение условий труда.

4.2. Российская промышленность в 2018 г.: торможение выхода из стагнации 2012–2016 гг. (по материалам опросов)¹

Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов (КО) руководителей промышленных предприятий, которые проводятся Институтом экономической политики 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 носят качественный, а не количественный характер. Простая конструкция вопросов и ответов позволяет респондентам заполнять анкеты быстро и без какой-либо документации. Принципиально важно, что респондентом на каждом предприятии был управленец максимально высокого уровня, имеющий полное представление о положении дел на предприятии и 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 увеличении своих цен). Например, увеличение баланса за месяц с +10 до +17% говорит о том, что

¹ Автор раздела: С. Цухло, Институт Гайдара.

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.

* * *

2018 г. стал сложным годом для российской промышленности. С одной стороны, динамика показателей широкого набора рассматриваемых нами показателей не продемонстрировала никаких кризисных изменений. С другой стороны, замедление позитивных тенденций, сформировавшихся в российской промышленности в 2017 г., разочаровало предприятия. Преодоление стагнации 2012–2016 гг. в 2018 г. замедлилось.

4.2.1. Общая оценка 2018 г.

Длительный период проведения Институтом Гайдара конъюнктурных опросов российской промышленности и представительный набор показателей позволяют решить первую задачу анализа положения дел в отрасли в завершившемся году: определить место 2018 г. в 27-летней истории наших наблюдений за промышленностью 1992–2018 гг. Для этого будут использованы сводные (агрегатные) показатели. Последние обычно рассчитываются ежемесячно по результатам ежемесячных опросов и снискали широкую популярность благодаря оперативности результатов и дефициту данных по российской промышленности. Однако такой подход к представлению результатов опросов затрудняет оценку каждого года в целом. Поэтому для целей нашего анализа все агрегатные показатели будут получены в годовом исчислении.

Индекс промышленного оптимизма ИЭП¹ является самой общей характеристикой, рассчитываемой всеми организаторами опросов по результатам опросов, и дает первое представление о положении дел в отрасли.

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.

Индекс может изменяться от -100 до +100 пунктов. Балансы 1-го и 4-го вопросов очищаются от сезонного и календарного факторов. Положительные значения индекса – позитивные оценки преобладают. Отрицательные значения индекса – преобладают негативные оценки ситуации. Снижение значений индекса – ухудшение ситуации. Увеличение значений индекса – улучшение ситуации.

В 2018 г. этот показатель продемонстрировал сохранение значений, достигнутых в 2017 г. (рис. 12). Таким образом, в 2018 г. российская промышленность не смогла продолжить преодоление негативных тенденций 2012–2016 гг. Заметим, что этот индекс не дает оснований для выделения 2015–2016 гг. в отдельный кризис. Для российской промышленности эти два года стали лишь продолжением стагнации (или по терминологии, принятой в 2011–2014 гг., – «второй волны кризиса»). Но именно обсуждение тогда возможности «второй волны» позволило предприятиям удивительно легко встретить незначительное ухудшение положения дел в отрасли и – что самое, возможно, главное – прокризисную вербальную интервенцию начала 2015 г. Результаты опросов предприятий дают достаточно оснований назвать период 2012–2016 гг. той самой «второй волной» кризиса или (с учетом слабости кризисных явлений) периодом стагнации. В 2017 г. промышленность начала выходить из этой стагнации, но не смогла продолжить выход в 2018 г.

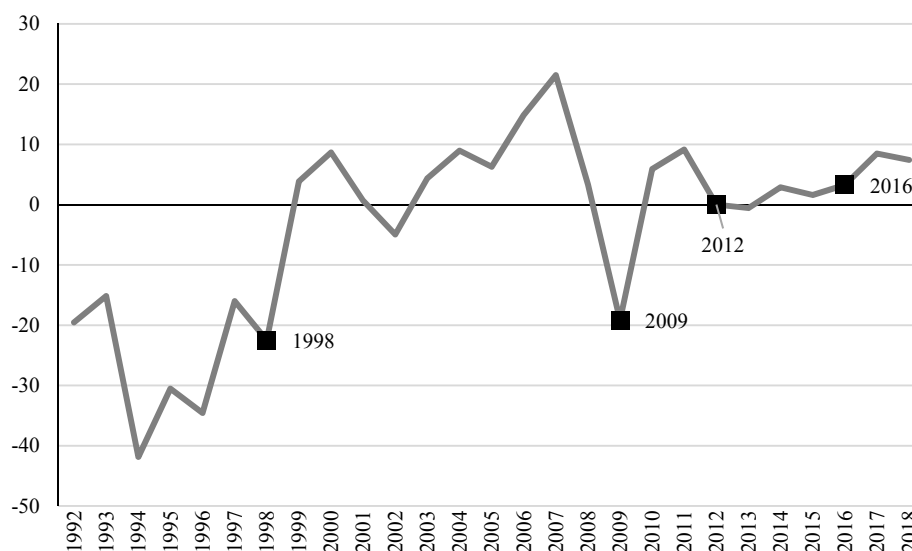


Рис. 12. Индекс промышленного оптимизма ИЭП, 1992–2018 гг., процентные пункты

Стабилизация в 2018 г. индекса промышленного оптимизма вызвана снижением двух исходных показателей из четырех, используемых при его расчете, формального роста третьего и неизменности четвертого.

Определяющим фактором ситуации 2018 г. стало ухудшение динамики спроса на промышленную продукцию. По среднегодовым данным, баланс фактических изменений продаж потерял 6 пунктов и вновь стал отрицательным, т.е. сообщений о снижении спроса в завершившемся году стало больше, чем сообщений о его росте. В 2017 г. этот показатель получился нулевым и оказался лучшим с 2011 г.

В такой ситуации предприятия совершенно логично предпочли минимизировать избыточность своих запасов готовой продукции. Баланс среднегодовых оценок запасов снизился с +7 до 0 пунктов. При этом надо иметь в виду, что небольшой положительный баланс оценок 2017 г. является признаком уверенности предприятий в возможности роста продаж и принципиально отличается от кризисных избытков запасов готовой продукции, которые опросы регистрировали в 1992–1996 гг. и в 2009 г. В 2015 г. никакого кризисного избытка запасов готовой продукции опросы в промышленности не зарегистрировали. Даже наоборот, баланс оценок запасов готовой продукции кризисного 2015 г. был ниже баланса оценок некризисного 2014 г. на 3 пункта. А в январе 2015 г. промышленность отмечала даже недостаток запасов, что крайне удивительно для первого месяца кризиса. Формальное снижение баланса оценок в 2018 г. внесло положительный вклад в изменение индекса промышленного оптимизма, поскольку этот баланс при расчете индекса используется с обратным знаком. Однако за таким положительным вкладом скрывается снижение оптимизма российской промышленности относительно перспектив ближайшего будущего.

И действительно, производственные планы предприятий в 2018 г. стали менее оптимистичными. Среднегодовой баланс этих ожиданий снизился на 2 пункта после роста на 5 пунктов в 2017 г. Заметим, что в первом официально кризисном 2015 г. промышленность продемонстрировала снижение производственного оптимизма менее чем на 1 пункт, а основная потеря этого показателя пришлось на 2016 г. – второй год официального кризиса – и составила 5 пунктов.

Такая, скорее, негативная, чем позитивная, динамика трех основных показателей (спрос, запасы, ожидания) тем не менее не повлияла на баланс основных оценок достигнутых объемов спроса в 2018 г., который остался на уровне предыдущего года, когда показатель продемонстрировал принципиальный рост (до +25 пунктов) после пребывания в 2012–2016 гг. в интервале +2...+11 пунктов. В кризисном 2015 г. баланс оценок снизился на символический 1 пункт, основное падение этого показателя (удовлетворенности спросом) после кризиса 2008–2009 гг. было зарегистрировано опросами в 2012 г. и составило 15 пунктов.

Однако явное торможение 2018 г. после успеха 2017 г. перестало устраивать предприятия. Индекс адаптации (нормальности) российской промышленности впервые с 2013 г. показал снижение по среднегодовым данным (*рис. 13*). Этот индекс – второй агрегатный показатель, рассчитываемый нами по результатам конъюнктурных опросов с 2015 г. Тогда оценка ситуации российской промышленностью – совсем некризисная – заставила обратить внимание на оценочные вопросы конъюнктурной анкеты, которые предлагают предприятиям оценить основные показатели своей деятельности по шкале «выше нормы», «нормально», «ниже нормы». Средняя доля ответов «нормально» показывает, таким образом, насколько нормальными считают предприятия свое состояние, т.е. насколько они адаптировались к текущим экономическим условиям. При расчете индекса нор-

мальности используются оценки предприятиями спроса, запасов готовой продукции, запасов сырья и материалов, количества работников, производственных мощностей и финансово-экономического положения.

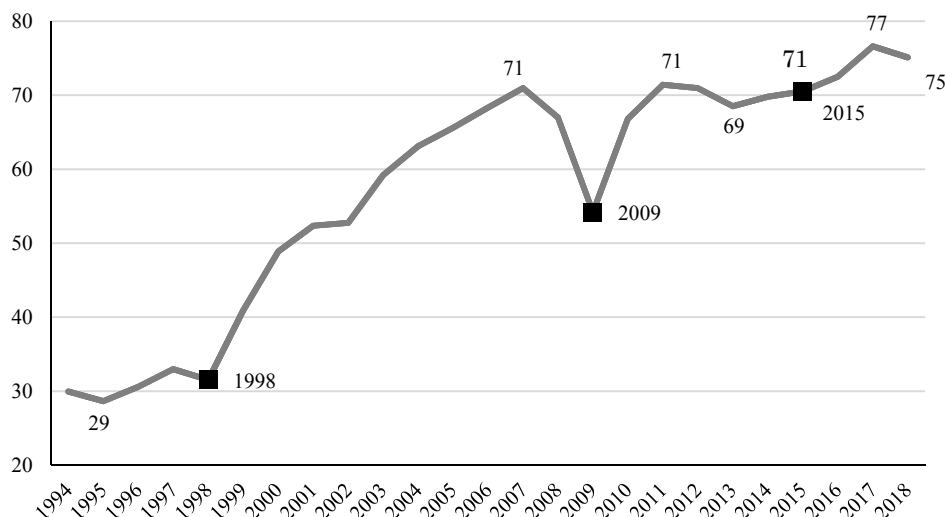


Рис. 13. Индекс адаптации (нормальности) российской промышленности, 1994–2018 гг., %

Расчет индекса адаптации для 2015–2016 гг. показал отсутствие кризисных событий в этот период в российской промышленности, по крайней мере, по мнению самих промышленных предприятий. Более того, состояние отрасли в официально кризисном 2015 г. предприятия оценили как более нормальное, чем в предыдущем, в официально некризисном 2014 г. Индекс вырос на 1 пункт и достиг на тот момент исторического максимума, регистрировавшегося ранее только в 2007 и 2011 гг. В следующем кризисном году показатель увеличился еще на 1 пункт и стал очередным абсолютным рекордом. Первый год выхода из официального кризиса 2015–2016 гг. (или преодоления стагнации 2012–2016 гг.) обеспечил самый существенный рост индекса нормальности с 2011 г. Показатель достиг уже 77% и оказался абсолютным рекордом за весь период его расчетов 1994–2018 гг.

В 2017 г. продемонстрировали увеличение 5 исходных составляющих из 6 используемых при расчете индекса адаптации. И только оценки запасов готовой продукции показали снижение доли ответов «нормальные» на 3 пункта при росте баланса («выше нормы» – «ниже нормы») до +7 пунктов. Однако такое сочетание является, скорее, позитивным, чем негативным, изменением самих запасов и их оценок предприятиями, поскольку говорит о формировании уверенности предприятий в повышении спроса на производимую продукцию. А самый существенный вклад в достижение рекордного уровня индекса нормальности в 2017 г. внесли оценки имеющихся в промышленности производственных мощностей – уровень нормальной обеспеченности этим ресурсом вырос почти на 9 пунктов и достиг абсолютного максимума всего периода мониторинга этого показателя в

1993–2018 гг. Причем этот рост произошел за счет как снижения оценок «более чем достаточно», так и снижения оценок «недостаточно». Однако даже в том году промышленности не удалось избавиться от навеса избыточных мощностей: оценок «более чем достаточно» было по-прежнему больше, чем оценок «недостаточно», т.е. их баланс был положительным. Отрицательный баланс (дефицит мощностей) опросы регистрировали только в 2007–2008 гг. (последний опрос с этим вопросом был проведен в октябре 2008 г., т.е. еще до провала ноября 2008 г.). Но уже в 2009 г. промышленность лишилась дефицита мощностей и до сих пор не имеет его.

Рекордные для всего периода мониторинга оценки нормальности в 2017 г. были зарегистрированы еще у трех показателей: обеспеченность промышленности кадрами, обеспеченность запасами сырья и материалов и финансово-экономическое положение предприятий. Оценки спроса смогли достичь лишь локального максимума, рекорд 2007 г. не был побит.

Торможение позитивных процессов в 2018 г. привело к снижению индекса нормальности за счет негативной корректировки оценок 4 исходных показателей, сохранения оценок пятого при формальном росте нормальных оценок шестого.

Рост показали нормальные оценки запасов готовой продукции, которые по итогам 2018 г. достигли абсолютного рекорда всех 27 лет опросов института. При этом нулевое значение баланса остальных оценок запасов говорит о том, что промышленность лишилась надежд на оживление спроса и в целом избавилась даже от минимальной избыточности запасов готовой продукции, которые она обычно поддерживает в условиях уверенности в росте спроса. Таким образом, формальный рост доли нормальных оценок запасов является, скорее, негативным сигналом, чем позитивным, в 2018 г.

Оценки запасов сырья и материалов в 2018 г. сохранили рекордно высокий уровень нормальности (80%), достигнутый российской промышленностью еще в 2016 г. и сохраняющийся третий год с символическим ростом. Такой успех объясняется вялостью экономической динамики последних лет и исторически лучшей обеспеченностью предприятий оборотными средствами.

Нормальная обеспеченность российской промышленности мощностями снизилась в 2018 г. на 5 пунктов при сохранении положительного баланса, т.е. навеса избыточных мощностей. Аналогичная ситуация сложилась и с оценками наличной рабочей силы, но при нулевом балансе («более» – «менее») в целом по промышленности.

Оценки финансово-экономического положения предприятий ухудшились в 2018 г. только на 2 пункта при прежнем сохранении лидерства этого показателя по уровню удовлетворенности в российской промышленности. Иными словами, больше всего предприятий удовлетворено (оценивает как «хорошее» или «удовлетворительное») своим финансово-экономическим положением (88% в 2018 г., 90% в 2017 г.). Удовлетворенность другими показателями в российской промыш-

ленности с 2003 г. постоянно была ниже. И хуже всего промышленность неизменно (за исключением 2007 г.) была удовлетворена спросом на свою продукцию. В 2012–2016 гг. объемы продаж считали нормальными 50–52% предприятий – без какого-либо выделения (выброса) по этому показателю 2015–2016 гг. В 2017 г. удовлетворенность продажами выросла до 61%, в 2018 г. логично, но незначительно снизилась до 60% (рис. 14).

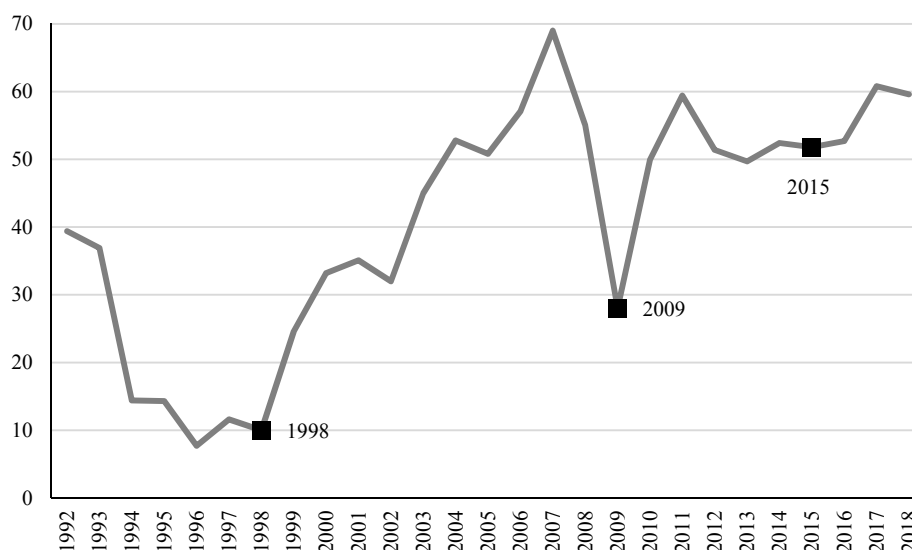


Рис. 14. Доля нормальных оценок спроса, 1992–2018 гг., %

Торможение выхода в 2018 г. из стагнации 2012–2016 гг. сказалось и на прогнозах (планах) российских промышленных предприятий. Индекс прогнозов промышленности – третий агрегатный показатель, построенный на основе конъюнктурных опросов¹ – показал снижение оптимизма в прогнозах промышленности на 3 пункта после локального максимума 2017 г., когда показатель смог вырасти на 5 пунктов (рис. 15). В период 2012–2016 гг. индекс прогнозов промышленности демонстрировал удивительную стабильность, находясь в интервале 3,6–5,3 пункта. Этот факт еще раз подтверждает тезис о стагнации в российской промышленности после успешного выхода в 2010 г. из кризиса 2008–2009 гг., утраты незначительной части оптимизма ожиданий в 2011 г. и окончательного сползания в стагнацию в 2012 г.

¹ Индекс прогнозов строится как среднее арифметическое балансов трех вопросов конъюнктурной анкеты: прогнозы изменения спроса, планы изменения выпуска и ожидаемых изменений занятости. Индекс может изменяться от -100 до +100 пунктов.

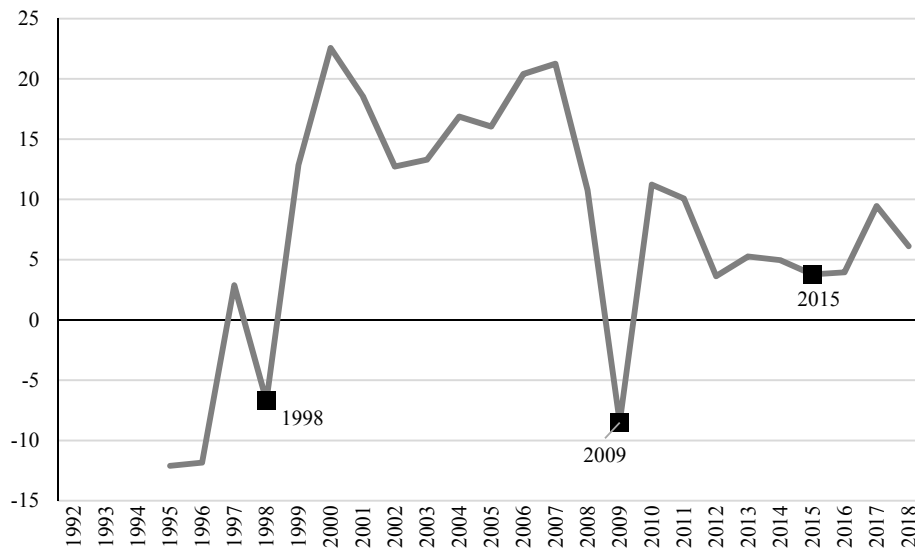


Рис. 15. Индекс прогнозов промышленности, 1995–2018 гг., процентные пункты

Снижение оптимизма в 2018 г. коснулось всех прогнозов предприятий, используемых при расчете сводного индекса прогнозов. Самые большие потери понесли прогнозы продаж, снизившиеся за год на 5 пунктов, но сохранившие положительный баланс. Отрицательный баланс этих прогнозов после кризиса 2008–2009 гг. был зарегистрирован в 2015 г., составлял скромные -2 пункта и был, скорее, результатом прокризисных заявлений чиновников и аналитиков. При этом прогнозы выпуска снизились в первом официально кризисном году менее чем на 1 пункт, т.е. промышленность не была склонна кризисно корректировать свою производственную программу. И только в 2016 г. – после смены официальной риторики – предприятия смогли дать адекватные оценки текущей ситуации и опустить свои прогнозы еще на 5 пунктов до локального минимума (+11 пунктов). Однако это снижение не было похоже на кризисный провал 2009 г., когда показатель (по среднегодовым данным) опустился до +1 пункта после +35 пунктов в 2007 г.

А вот прогнозы занятости в 2015 г. повели себя совсем не кризисно, скорее, наоборот. Баланс этих прогнозов в первом кризисном году стал менее пессимистичным, т.е. промышленность была менее склонна увольнять работников в кризисном 2015 г., чем в предыдущем, некризисном 2014 г. Объяснение этого факта может заключаться в том, что промышленность в начале официального кризиса 2015–2016 гг., который ее почти не коснулся, получила возможность решить свои кадровые проблемы – избавиться от дефицита квалифицированных кадров, в первую очередь рабочих. Эту же кадровую политику промышленность продолжила и в 2016 г., когда баланс ее прогнозов изменения занятости опять вырос, но остался отрицательным. Предприятия все еще планировали снижение количества

работников, но менее интенсивное (с балансом -1 пункт) и минимальное для периода 2012–2016 гг. Самые пессимистичные прогнозы изменения занятости в российской промышленности после кризиса 2008–2009 гг. были получены в 2013 г. и составляли -5,6 пункта. В действительно кризисном для промышленности 2009 г. показатель рухнул с +4 до -19 пунктов.

4.2.2. Оценка неопределенности 2018 г.

Прогнозы предприятий, собираемые в ходе конъюнктурных опросов, используются для оценки неопределенности текущей экономической ситуации и ближайшего будущего. Поскольку ежемесячно опрашивается много предприятий, совпадение (единство) прогнозов большинства предприятий говорит о том, что промышленность имеет одинаковое (и поэтому определенное) представление о текущей ситуации и о перспективах ее ближайшего развития. В другом случае, когда ответы опрошенных предприятий распределяются примерно равномерно между тремя вариантами прогнозов «возрастет», «не изменится», «снизится», можно говорить о полной неопределенности экономической ситуации: в промышленности нет единства (определенности), все – и диаметрально противоположные – варианты развития событий представляются предприятиям равновероятными.

Прямая оценка неопределенности на исторически длительном периоде проведения ИЭП конъюнктурных опросов в 1992–2018 гг. показывает, что популярный тезис о росте неопределенности в 2018 г. не подтверждается. Российская промышленность продемонстрировала снижение неопределенности в завершившемся году. Более того, в 2018 г. уровень неопределенности опустился до исторического минимума по прогнозам предприятий изменения трех основных показателей: спроса, выпуска и занятости (*рис. 16*).

Самой высокой определенностью практически всегда отличались прогнозы изменения занятости. В XXI в. они имели два пика: в классически кризисных 2008–2009 гг. и в некризисном 2014 г. Причем последний всплеск неопределенности начал формироваться уже в 2013 г., а в официально кризисном 2015 г. – пошел на спад. В 2016 г. неопределенность прогнозов занятости буквально рухнула до абсолютного на тот момент минимума, в 2017–2018 гг. минимум стал меньше и закрепился на этом уровне.

Прогнозы спроса почти всегда в 1995–2018 гг. характеризовались большей неопределенностью, чем прогнозы занятости. Своего абсолютного максимума неопределенность этих ожиданий логично достигла в классически кризисном 2008 г. Впрочем, близкие (но все же меньшие) значения неопределенности были получены в 1995–1996 гг., когда российская промышленность пребывала в глубоком и затяжном кризисе. В официально кризисном 2015 г. неопределенность прогнозов спроса сохранилась на уровне предыдущего некризисного 2014 г., который к тому же еще оказался и историческим минимумом. В следующем кризисном году неопределенность этих ожиданий показала очередной минимум, а после остановки в 2016 г. продолжила снижение и в 2018 г. обновила рекорд. Иными

словами, такой высокой определенности прогнозов спроса, как в 2018 г., в российской промышленности еще не наблюдалось.

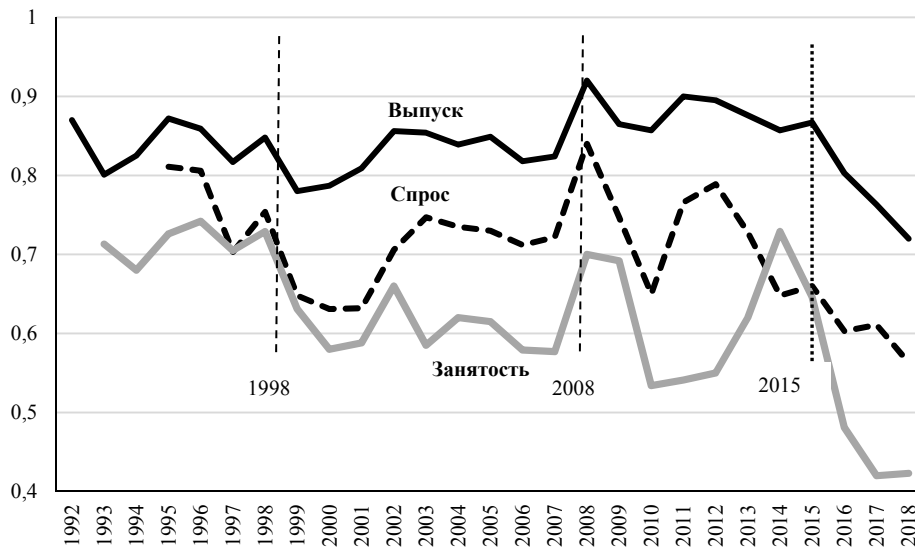


Рис. 16. Среднегодовые оценки уровня неопределенности по прогнозам спроса, выпуска и занятости, 1992–2018 гг.

Планы выпуска обладают самой высокой неопределенностью (и, соответственно, самой низкой определенностью) из рассматриваемых нами показателей конъюнктурных опросов. Однако неопределенность этих ожиданий имеет примерно ту же историческую динамику, как и неопределенности прогнозов спроса и занятости. Результат 2008 г. оказался абсолютным максимумом всего периода 1992–2018 г., т.е. и в период глубокого и затяжного кризиса 90-х годов, и в официально кризисном 2015 г. российская промышленность имела более определенные планы выпуска, чем в самом шоковом для нее 2008 г. А 2016–2018 гг. стали для предприятий периодом устойчивого и самого существенного снижения неопределенности – никогда за все предыдущие годы промышленности не удалось продемонстрировать такого нарастания согласованности своих планов выпуска, результатом чего оказалось достижение в 2018 г. исторического минимума неопределенности планов выпуска.

Однако при интерпретации результатов оценки неопределенности на основе прогнозов предприятий следует иметь в виду, что рост определенности говорит только о том, что одна категория прогнозов стала преобладающей в ответах предприятий без указания на экономическое содержание этой определенности. То есть за формально высокой определенностью прогнозов предприятий может скрываться преобладание любого варианта прогнозов: и роста, и стагнации, и снижения. Поэтому оценка неопределенности, особенно в случае ее явного снижения, т.е. в случае роста определенности, должна сопровождаться уточнением: прогнозы какого изменения стали преобладающими в российской промышленности.

Такое уточнение формально положительного снижения неопределенности в нашем случае существенно снижает оптимизм первых выводов. Рост определенности прогнозов предприятий в 2018 г. произошел за счет концентрации последних в категории «не изменится». Доля ожиданий стагнации в 2018 г. достигла исторического максимума для всех рассматриваемых показателей (рис. 17).

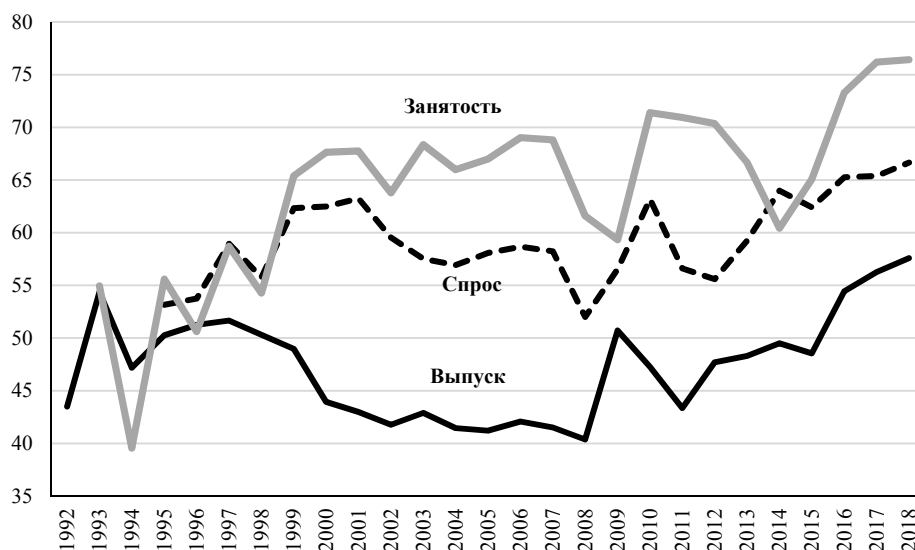


Рис. 17. Склонность российской промышленности к стагнации (доля прогнозов стагнации), 1992–2018 гг., % предприятий

Минимальную неопределенность прогнозов занятости определила 76%-ная доля прогнозов «не изменится», которая регистрировалась опросами в 2017 и в 2018 гг. Это значение стало абсолютным максимумом данного вида прогнозов за все 26 лет его мониторинга. Оставшиеся два варианта возможного изменения кадровой ситуации в промышленности были поделены предприятиями в 2018 г. примерно поровну и обеспечили почти нулевой баланс прогнозов изменений.

Ожидания сохранения спроса в 2018 г. зарегистрированы у 67% предприятий, что на 2 пункта выше результатов 2016 и 2017 гг. Рост стагнационных прогнозов спроса в российской промышленности начался в 2012 г., в 2014 г. показатель достиг 64%, превзойдя на 1 пункт рекорд 2010 г. Кризисный 2015 г. почти не изменил долю таких прогнозов спроса, тогда как в 2008 г. указанные прогнозы снизились на 6 пунктов, логично перейдя в прогнозы снижения продаж.

Склонность промышленности к стагнации выпуска продемонстрировала значительный рост по итогам 2016 г., когда показатель достиг 54% и повторил рекорд 1993 г. В предыдущие стагнационные 2012–2015 гг. доля прогнозов сохранения выпуска стабильно пребывала в интервале 48–50%. После 2016 г. прогнозы стагнации смогли набрать только 4 пункта, но этого оказалось достаточно, чтобы получить в 2018 г. рекордные для всего периода наших опросов 58% ожидания неизменности выпуска.

Таким образом, в прогнозах предприятий своих основных показателей преобладают ожидания их неизменности (т.е. стагнации или стабильности в зависимости от точки зрения). На долю других вариантов развития ситуации российской промышленностью с каждым годом отводится все меньше шансов. И хотя баланс (доля ответов «возрастет» минус доля ответов «снизится») этих других вариантов развития событий в 2018 г. остался положительным, склонность (готовность) российской промышленности к росту оказалась невысокой и, что самое плохое, ниже, чем в предыдущем 2017 г., по всем показателям: по спросу, выпуску и занятости (рис. 18).

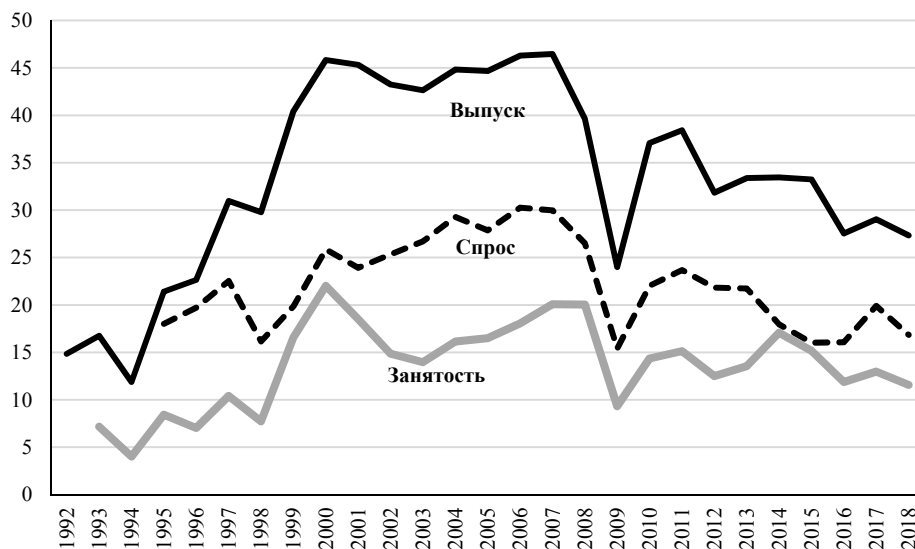


Рис. 18. Склонность российской промышленности к росту (доля прогнозов роста), 1992–2018 гг., % предприятий

Прогнозы роста выпуска в 2018 г. вернулись к уровню 2016 г. – второго года официального кризиса. Этот уровень является еще и худшим со времени завершения кризиса 2008–2009 гг. Тогда надежды на рост производства продемонстрировали снижение уже по результатам 2008 г., хотя кризисным в том году являлся только последний квартал. Основной обвал надежд на рост выпуска пришелся в российской промышленности на 2009 г., когда доля прогнозов роста снизилась до 24%. Худший уровень надежд на рост выпуска регистрировался только в 1992–1996 гг. В официально и полностью кризисном 2015 г. российская промышленность сохранила склонность к росту производства на уровне трех предыдущих некризисных лет. Однако эти годы принципиально уступали по оптимизму производственных планов периоду 2010–2011 гг., когда промышленность выходила из кризиса 2008–2009 гг. и ожидала возврата к докризисным годам бурного роста и спроса, и выпуска. Наступившая стагнация снизила склонность к росту выпуска сначала до среднего уровня в 33% (в 2012–2015 гг.), а затем – до 28% (в 2016–2018 гг.).

Динамика ожиданий роста спроса после кризиса 2008–2009 гг. имеет иную, но тоже малооптимистичную картину. В 2010–2011 гг. ожидания роста продаж начали восстанавливаться, но так и не смогли достичь уровня предкризисных лет, даже не вышли на уровень частично кризисного 2008 г. Наступившая затем стагнация опустила ожидания роста продаж сначала до 22% (2012–2013 гг.), затем – до 18% (2014 г.) и 16% (2015–2016 гг.). Последнее значение соответствует кризисному уровню 2009 г. Попытка выхода в 2017 г. из стагнации 2012–2016 гг. увеличила долю прогнозов роста продаж до 20%, но негатив завершившегося 2018 г. снизил надежды на рост спроса до 17% – почти до худших значений всего периода мониторинга этого показателя в 1995–2018 гг.

4.2.3. Динамика основных показателей промышленности в 2018 г.

Начало 2018 г. сохранило основные признаки неуверенного выхода из затяжной стагнации 2012–2016 гг. Позитив января показался предприятиям неустойчивым и не вызвал роста оптимизма прогнозов. К концу I квартала динамика основных показателей продемонстрировала обоснованность пессимизма и заставила промышленность смириться с продолжением стагнации.

В январе 2018 г. конъюнктурные опросы ИЭП зарегистрировали сохранение довольно высокого для последних лет и положительного темпа роста спроса на промышленную продукцию. Баланс изменений второй месяц удерживался на уровне +2 пунктов. Однако в феврале рост спроса начал замедляться, а в марте остановился – промышленность растеряла стимулы демонстрировать статистически бесспорный рост промпроизводства. Впрочем, прогнозы спроса всего I квартала показывали невысокий уровень надежд предприятий на сохранение позитивных процессов конца 2017 г. Промышленность, наученная горьким опытом нереализовавшихся обещаний 2015 г. и неудачной попытки окончательного выхода из официального кризиса, продемонстрировала вполне разумную осторожность в своих прогнозах.

И это оправдало себя. В 2018 г. январский всплеск темпа роста выпуска уже в феврале сменился крайне низким значением показателя. Мартовские данные по динамике выпуска в российской промышленности продемонстрировали картину, аналогичную февральской: слабый рост, требующий тщательного избавления от сезонности. В своих прогнозах выпуска российская промышленность показала в 2018 г. столь же разумную (как и в прогнозах спроса) осторожность. Баланс этих планов после достижения в ноябре 2017 г. многолетнего максимума вернулся в январе 2018 г. к уровню худших значений 2017 г. и оставался таковым в феврале – марте.

Описанная выше динамика спроса и выпуска вместе с их прогнозами определила в I квартале 2018 г. вполне логичную и, главное, устойчивую траекторию оценок предприятиями запасов готовой продукции. В январе 2018 г. в условиях

высокого спроса баланс вновь стал нулевым, а затем начал набирать избыточность, но крайне медленно и осторожно. В феврале он вырос до +2 пунктов, в марте – до +4. Промышленность, таким образом, в очередной раз лишилась надежд на скорый и окончательный выход из кризиса, но сохраняла минимальную избыточность запасов готовой продукции, что говорит все-таки о готовности предприятий продолжить поиск выхода из патовой ситуации последних лет.

Традиционный новогодний скачок роста отпускных цен предприятий в 2018 г. оказался слабее результата 2017 г.: +16 балансовых пунктов против +22. В феврале промышленность столь же традиционно приступила к торможению роста своих цен: баланс снизился до +11 пунктов. Но в марте предприятия были вынуждены вновь увеличить темп роста своих цен, что выглядит необычно, поскольку январский всплеск роста цен в последующие месяцы обычно сходил на нет. В этот раз инфляционный настрой российской промышленности подогревался необычно сильным ростом издержек, которые за три предыдущих квартала продемонстрировали переход от исторически минимального баланса в +2 пункта до +27 пунктов.

Российская промышленность в начале 2018 г. была хорошо обеспечена основными ресурсами «в связи с ожидаемыми изменениями спроса», т.е. возможным, но не скорым выходом из официального кризиса 2015–2016 гг. Дефицит квалифицированных кадров испытывали только 11% предприятий – близкий к минимальному уровень показатель после дефолта 1998 г. Избыточная рабочая сила имела у 12% предприятий, что обеспечивало почти нулевой баланс оценок численности работников. Дефицит мощностей в российской промышленности был еще меньше, а навес избыточных мощностей – еще больше. Но опять же – по оценкам предприятий и «в связи с ожидаемыми изменениями спроса». Недостаток мощностей в 2012–2017 гг. испытывали 6–8% предприятий, в I квартале 2018 г. он зарегистрирован у 7% предприятий. Достаточную обеспеченность мощностями в 2017 г. имели 77% предприятий, что стало историческим (1993–2017 гг.) максимумом показателя. В I квартале 2018 г. этот показатель составлял 73% при 20%-ном уровне избыточности производственных мощностей в российской промышленности. Таким образом, торможение инвестиционной активности не привело к возникновению дефицита мощностей в условиях выхода из стагнации 2012–2016 гг.

В такой ситуации предприятия демонстрировали высокую удовлетворенность своими инвестициями. Объемы вложений IV квартала 2017 г. и I квартала 2018 г. считались нормальными большей частью российской промышленности – 63% предприятий. Это лучший с 2011 г. результат показателя. Тем не менее предприятия были готовы вновь оживить инвестиционную активность. В декабре – феврале баланс инвестиционных планов вырос на 16 пунктов после локального минимума ноября 2017 г. и опять достиг посткризисного максимума. Однако в марте инвестиционные планы перестали набирать оптимизм и потеряли 3 пункта, оставаясь тем не менее в уверенном «плюсе».

II квартал 2018 г. не внес существенных изменений в динамику основных показателей российской промышленности. Стабильно слабый спрос оставался привычным явлением для большинства российских предприятий, позволял уверенно контролировать запасы готовой продукции и поддерживать минимально положительные темпы роста выпуска. При этом рост отпускных цен достиг во II квартале трехлетнего максимума, который, впрочем, в июне был утрачен.

По данным опросов ИЭП, спрос на промышленную продукцию не претерпел во II квартале 2018 г. принципиальных изменений. Темп изменения показателя по традиционно несколько заниженным оценкам предприятий остался в отрицательной окрестности нуля. Таким образом, ни кризисного провала, ни решительного выхода из затяжной стагнации продажи продукции не демонстрировали. Прогнозы спроса тоже оставались в окрестности нуля, не суля ничего радужного в летние месяцы 2018 г.

Однако такая ситуация оставалась привычной для промышленности, что позволило 60% предприятий назвать текущие объемы продаж своей продукции нормальными. Неудовлетворенность спросом вернулась на прежний относительно невысокий уровень.

Запасы готовой продукции во II квартале 2018 г. уверенно контролировались промышленными предприятиями. Доля нормальных оценок составляла в среднем 71% и превышала средний результат 2017 г. (69%). При этом баланс остальных оценок («выше нормы» – «ниже нормы») с начала года остался околонулевым. Этот на первый взгляд положительный результат имел негативный оттенок – в промышленности отсутствовали надежды на рост продаж. Признаком позитивных настроений предприятий, как показывает вся история наших опросов, является небольшая избыточность запасов готовой продукции.

Скромная, но все-таки некризисная динамика показателей спроса при нулевом балансе оценок запасов готовой продукции позволила промышленности поддерживать во II квартале 2018 г. минимально положительные темпы роста выпуска. При этом планы выпуска с марта стабилизировались на уровне разумного для затяжной стагнации оптимизма, демонстрируя сохраняющееся желание промышленности преодолеть ее.

Ценовая политика российских предприятий претерпела в течение II квартала 2018 г. принципиальные изменения. В апреле промышленность продемонстрировала самый интенсивный рост цен с февраля 2017 г., даже более высокий, чем в январе 2018 г. Впрочем, уже в марте предприятия сообщили об отказе от традиционного торможения роста цен после столь же традиционного их скачка в январе по причине интенсивного роста издержек. Апрельский рост показателя был спровоцирован еще и ослаблением курса рубля. В мае темп роста цен предприятий вновь увеличился. В результате за март – май баланс (темп роста) прибавил 11 пунктов и вышел на трехлетний максимум. Но в июне ситуация резко изменилась – баланс фактических изменений цен буквально рухнул на 15 пунктов, отыграв весь рост показателя марта – мая.

Занятость в российской промышленности тоже продемонстрировала в ходе II квартала резкие изменения. В апреле промышленность продолжала наем работников после привычного всплеска увольнений начала календарного года. Рост численности персонала регистрировался второй месяц подряд, но должен, судя по планам предприятий, прекратиться или замедлиться в следующие месяцы. Этому способствовал невысокий оптимизм прогнозов спроса и выпуска, а также достижение рекордного уровня достаточной обеспеченности промышленности кадрами «в связи с ожидаемыми изменениями спроса». Такую обеспеченность имели в начале квартала 85% предприятий – больше, чем когда бы то ни было с 1996 г. В мае, как и ожидалось предприятиями, произошло интенсивное сокращение численности работников в промышленности. Однако в условиях максимальной (для всего периода наблюдений за ней) достаточной обеспеченности предприятий кадрами и сдержанных прогнозов спроса и выпуска это обстоятельство не должно было привести к всплеску кадрового дефицита в российской промышленности.

В условиях официального кризиса 2015–2016 гг. и всей затяжной стагнации 2012–2016 гг. большинству предприятий российской промышленности удалось и удается обеспечивать своим работникам «нормальную» зарплату. Более того, во вроде бы кризисном 2015 г. уровень нормальности зарплат (68%) был выше, чем в некризисном 2014 г. (66%). В действительно кризисном для российской промышленности 2009 г. только 42% предприятий считали свою зарплату нормальной. А в 1-й половине 2018 г. уже 80% предприятий обеспечивали своим работникам нормальную оплату труда.

В начале III квартала российская промышленность столкнулась с самым существенным для последнего времени снижением спроса. Исходный баланс изменений продаж буквально рухнул до уровня, который обычно регистрируется в январе, когда у всей страны национальные каникулы. Очистка от сезонности показала достижение многолетнего минимума. В августе – сентябре показатель улучшился на 8 пунктов, но остался в отрицательной зоне – спрос, по традиционно заниженным оценкам предприятий, продолжал сокращаться, но уже не так интенсивно, как раньше. Однако производители, помнящие предыдущие неудачные попытки полного и окончательного выхода из официального кризиса 2015–2016 гг., спокойно восприняли июльский спад продаж и на 60% остались удовлетворенными их объемами. Прогнозы спроса не сулили скорого оживления продаж, скорее, наоборот. С апреля 2018 г. они стабильно находились на уровне худших значений с середины 2016 г. Такого устойчивого пессимизма этого показателя в российской промышленности не было с апреля 2015 г.

Негативные изменения динамики спроса не вызвали в июле кризисную корректировку оценок запасов готовой продукции в российской промышленности. Более того, баланс оценок остался в отрицательной окрестности нуля при прежнем безоговорочном (74%) преобладании оценок «нормальные». Но в августе – сентябре начался медленный рост избыточности запасов – баланс вырос (ухудшился) до

+5 пунктов. Небольшая величина избытка по-прежнему говорила об уверенном контроле предприятий над своими запасами готовой продукции.

Более того, в начале III квартала отрицательный баланс оценок запасов готовой продукции даже при негативной динамике спроса позволил российской промышленности удержать выпуск от резкой корректировки. Баланс изменения промпроизводства претерпел негативные перемены, но не такие решительные, как баланс изменения продаж. Августовское уменьшение негатива в динамике спроса позволило промышленности скорректировать фактическую динамику выпуска в лучшую сторону после крайне плохого результата предыдущего месяца. Однако темп роста фактических изменений промпроизводства остался отрицательным: выпуск, по оценкам предприятий, продолжал сокращаться, хотя и не так интенсивно, как в июле. В сентябре промышленность рискнула, несмотря на слабый спрос, перейти от символического снижения выпуска к его символическому росту. При этом планы выпуска предприятий опустились к концу III квартала до 8-месячного минимума, который по-прежнему оставался положительным, т.е. надежды на рост выпуска в российской промышленности было все же больше, чем ожиданий его снижения, причем даже в условиях околонулевых прогнозов спроса и избытка запасов готовой продукции.

Слабый спрос заставил российскую промышленность перейти в августе к абсолютному снижению отпускных цен. Обычно минимальный их рост или снижение опросы регистрировали в июне, к которому промышленность «гасила» ценовой скачок начала каждого года. Но в 2018 г. самый интенсивный рост цен был зарегистрирован опросами не в январе, а в мае, когда баланс фактических изменений цен буквально взлетел до +22 пунктов, став 40-месячным максимумом. Но уже в августе показатель рухнул до -3 пунктов. Однако в сентябре промышленность была вынуждена под давлением девальвации рубля вернуться к повышению отпускных цен.

Доступность кредитов для российской промышленности в III квартале 2018 г. стабилизировалась и считалась нормальной 66–69% предприятий. Подавляющая часть заемщиков обладала достаточными ресурсами для обслуживания имеющихся кредитов. При этом планы заимствований 2017–2018 гг. демонстрировали бóльшую стабильность, чем в 2015–2016 гг.: в конце 2017 г. не было взлета их оптимизма, а снижение спроса на займы в середине 2018 г. выглядело не столь драматично.

В IV квартале 2018 г. российская промышленность готовилась к повышению НДС и, соответственно, к увеличению цен как на свою продукцию, так и на закупаемое сырье и материалы, машины и оборудование. Рост индикаторов спроса позволил предприятиям продемонстрировать положительную динамику выпуска при полном, однако, контроле за запасами готовой продукции. Ценовые прогнозы тоже показали решительный рост, что, впрочем, будет уже негативом начала 2019 г.

В октябре – декабре индикаторы спроса продемонстрировали позитивную динамику. Фактические изменения продаж продолжили восстановление после июльского провала и прибавили за квартал 5 пунктов. Прогнозы спроса выросли на 6 пунктов и достигли максимальных значений года. При этом баланс оценок запасов готовой продукции оставался в окрестности нуля при безусловном (минимум 70%) преобладании ответов «нормальные». Такое сочетание свидетельствовало об уверенном контроле предприятий за своими запасами и о минимальных надеждах на устойчивый рост спроса, даже в условиях позитивной динамики продаж и выпуска конца года. В декабре промышленность сообщила и о резких положительных изменениях в динамике выпуска. Оба баланса (и фактический, и ожидаемый) после очистки от сезонности показали рост на 15 пунктов, что вывело декабрьские значения на максимумы текущего года. Однако декабрьский взлет спроса и выпуска окажется лишь краткосрочной упреждающей реакцией предприятий на запланированное властями удорожание продукции из-за роста НДС.

И действительно, ценовые прогнозы предприятий в ожидании роста НДС, традиционного январского скачка цен и возможного очередного обесценения рубля продемонстрировали в декабре 2018 г. взлет, сопоставимый с результатом, к сожалению, хорошо запомнившегося декабря 2014 г. Тогда баланс инфляционных ожиданий взлетел до +37 пунктов, сейчас – до +34% и перекрыл все промежуточные максимумы. Еще одним фактором роста ценовых прогнозов стало интенсивное увеличение себестоимости продукции. По оценкам предприятий, в III и IV кварталах текущего года темп роста издержек составлял +22 пункта. В результате в 2018 г. промышленность столкнулась с самым сильным ростом себестоимости после 2015 г.: +24 пункта после +14 в 2017 г. и +21 пункта в 2016 г. В 2015 г. себестоимость российской продукции росла с темпом (балансом) +34 пункта.

4.3. Инвестиции в основной капитал¹

4.3.1. Инвестиционные ресурсы

Макроэкономическая ситуация 2017–2018 гг. характеризовалась опережающими темпами роста инвестиции в основной капитал относительно динамики ВВП и конечного потребления домашних хозяйств. В 2018 г. при увеличении инвестиций в основной капитал на 4,3% прирост ВВП составил 2,3% относительно соответствующего периода предыдущего года. Однако, несмотря на восстановление положительной динамики инвестиций в основной капитал в 2017–2018 г., в экономике сохранялись последствия острого инвестиционного кризиса 2014–2016 гг. От показателей предкризисного 2012 г. инвестиции в основной капитал в 2018 г. составили лишь 97,3% и объем работ строительства 95,7% (табл. 11).

¹ Автор раздела: О. Изряднова, Институт Гайдара, РАНХиГС.

Таблица 11

**Инвестиции в основной капитал, конечное потребление домашних хозяйств и ВВП в 2012–2018 гг.,
% к предыдущему году**

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Инвестиции в основной капитал	106,8	100,8	98,5	89,9	99,8	104,8	104,3
Конечное потребление домашних хозяйств	107,9	105,2	102,0	90,6	98,1	103,2	102,2
Валовой внутренний продукт	103,7	101,8	100,7	97,5	100,3	101,6	102,3
Индекс физического объема основных фондов	104,3	104,1	103,7	103,2	103,9	103,8	103,3*

* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Позитивное влияние на финансирование инвестиционной деятельности оказали восстановление роста промышленного производства, постепенное преодоление кризисных явлений в строительном комплексе. Негативными факторами стали ускорение роста цен на продукцию инвестиционного назначения при повышении ЦБ РФ ключевой ставки с 7,25% (26.03.2018) до 7,50 (17.09.2018) и 7,75% (17.12.2018) и увеличение масштабов вывоза капитала в 2018 г. до 67,5 млрд долл. против 25,2 млрд годом ранее при свертывании масштабов прямых иностранных инвестиций в российскую экономику в 2018 г. (табл. 12).

Таблица 12

**Финансовые условия инвестиционной деятельности
в 2014–2018 гг.**

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Ключевая ставка (на конец года), %	17,00	11,00	10,00	7,75	7,75
Международные резервы Российской Федерации (на конец года), млрд долл.	385,5	368,0	376,3	432,1	468,5
Финансовые операции частного сектора (чистое кредитование (+) / чистое заимствование (-)), млрд долл.	152,1	57,1	18,5	25,2	67,5
Индексы цен, декабрь к декабрю предшествующего года					
В том числе:					
потребительские цены на товары и услуги	111,4	112,9	105,4	102,5	104,3
цены производителей промышленных товаров	105,9	112,4	107,5	108,4	111,7
сводный индекс цен на продукцию инвестиционного назначения	107,2	110,3	103,2	103,1	107,8
В том числе:					
производителей на строительную продукцию	104,6	104,1	106,6	104,9	106,5
на приобретение машин и оборудования	112,3	120,1	97,8	101,1	108,9
Официальный курс доллара к рублю (на конец года), руб./ долл.	56,26	72,88	60,66	57,60	69,47

Источник: Росстат; ЦБ РФ.

С ростом доходов экономики в 2017–2018 гг. в структуре ВВП фиксировалось повышение доли валового национального сбережения относительно предыдущих трех лет. 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. Доля инвестиций в основной капитал в ВВП в 2018 г. снизилась до 17,0% при 17,4% в

2017 г. и 18,5% в 2012 г. (табл. 13). Напротив, подобные пропорции стимулировали формирование сберегательной модели поведения и бизнеса, и физических лиц. Так, доля привлеченных кредитными организациями средств предприятий составила в 2018 г. 20,9% ВВП и депозитов населения -27,5% ВВП. Падение реальных доходов населения способствовало снижению вклада домашних хозяйств в формирование потенциальных инвестиционных ресурсов. Изменилась структура инвестиционных ресурсов по институциональным инвесторам: в 2017–2018 гг. повысилась роль нефинансовых корпораций. Ужесточение бюджетных ограничений привело к снижению доли бюджетных средств на инвестиции в основной капитал в 2018 г. до 2,1% ВВП, в том числе за счет средств федерального бюджета – до 0,6% ВВП (табл. 13).

Таблица 13

Основные характеристики источников инвестиционных средств в 2014–2018 гг., % ВВП

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Валовое сбережение	28,6	29,8	28,5	29,2	33,1
Инвестиции в основной капитал	17,6	16,7	17,2	17,4	17,0
Валовая прибыль и другие смешанные доходы	38,9	42,3	41,7	42,1	42,9
Доходы консолидированного бюджета	33,8	32,3	32,8	33,3	35,6
Бюджетные средства на инвестиции	2,2	2,3	2,2	2,1	2,1
В том числе за счет средств федерального бюджета	1,2	1,4	1,2	1,1	0,6
Вклады (депозиты) физических лиц	23,4	27,8	28,2	28,2	27,5
Вклады (депозиты) юридических лиц	21,5	22,8	19,0	19,4	20,9

Источник: Росстат.

Ресурсный потенциал инвестиционной деятельности 2018 г. определялся положительной динамикой вводов в действие основных фондов в 2016–2017 гг. Повысился коэффициент обновления основных фондов при снижении степени износа и сокращении удельного веса полностью изношенных основных фондов в целом по экономике. Однако это не сопровождалось повышением отдачи на единицу капитальных средств и значимыми изменениями структуры инвестиций в основной капитал по источникам финансирования и по видам деятельности.

4.3.2. Финансирование инвестиций в основной капитал по источникам и формам собственности

В финансировании инвестиций в основной капитал в 2015–2018 гг. доминирующую роль играли собственные средства предприятий и организаций. В 2018 г. доля инвестиций, осуществляемых за счет собственных средств организаций, достигла максимального за период 20-летних наблюдений уровня – 54,3% общего объема инвестиций в основной капитал. Повышение доли собственных средств в источниках финансирования сопровождалось ростом финансовых результатов деятельности предприятий и организаций в целом по экономике на 46,4% и рентабельности до 12,1% против 7,2% в 2017 г.

В структуре привлеченных средств повышение участия российских банков в финансировании инвестиционных проектов в 2018 г. компенсировало абсолютное сокращение иностранных кредитов и инвестиций из-за рубежа (табл. 14).

Таблица 14

Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования в 2014–2018 гг., % к итогу (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности)

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Инвестиции в основной капитал, всего	100	100	100	100	100
В том числе по источникам финансирования:					
собственные средства	45,7	50,2	51,0	51,3	54,3
привлеченные средства	54,3	49,8	49,0	48,7	45,7
из них:					
кредиты банков	10,6	8,1	10,4	11,2	10,8
кредиты российских банков	8,0	6,4	7,5	5,8	6,2
кредиты иностранных банков	2,6	1,7	2,9	5,4	4,6
заемные средства других организаций	6,4	6,7	6,0	5,4	4,0
инвестиции из-за рубежа	0,9	1,1	0,8	0,8	0,6
бюджетные средства	17,0	18,3	16,4	16,3	15,3
В том числе:					
средства федерального бюджета	9,0	11,3	9,3	8,5	7,4
средства бюджетов субъектов Федерации	6,5	5,7	6,0	6,7	6,8
средства местных бюджетов	1,5	1,3	1,1	1,1	1,1
средства внебюджетных фондов	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
средства, полученные от долевого участия на строительство (организаций и населения)	3,5	3,2	3,0	3,3	3,0
В том числе средства населения	2,7	2,4	2,3	2,5	2,2
прочие	15,7	12,8	12,2	11,5	11,8

Источник: Росстат.

В 2016–2018 гг. произошло снижение доли бюджетных средств в финансировании инвестиций в основной капитал. В 2018 г. за счет бюджетных средств было профинансировано 15,3% общего объема инвестиций в экономику. По сравнению с 2017 г. фиксировалось существенное сокращение масштабов финансирования инвестиций за счет средств федерального бюджета, компенсированное бюджетными инвестициями других уровней.

Также снизилась доля средств населения, направляемых в доленое жилищное строительство, в общих источниках финансирования инвестиций. Однако, несмотря на снижение доходов и сокращение нормы сбережения, инвестиционная активность населения поддерживалась ростом спроса на жилищные и ипотечные кредиты. Так, в 2018 г. банки предоставили физическим лицам 3,0 трлн руб. кредитов на покупку жилья, что на 49% больше, чем в 2017 г.

В инвестиционной стратегии 2016–2018 гг. роль государства в качестве субъекта инвестиционного процесса заключалась в активном участии в процессе формирования российского корпоративного сектора с акцентом на создание, оптимизацию и структурную эволюцию крупных компаний. Признание крупного бизнеса в качестве важнейшего субъекта модернизации национальной экономики сопровождалось повышением вклада крупных компаний с государственным участием в общем объеме инвестиций. В 2018 г. доля инвестиций за счет прочих источни-

ков финансирования, доминирующая часть которых приходится на институциональных инвесторов с государственным участием, составила 11,8% в общем объеме инвестиций и увеличилась на 0,3 п.п. по сравнению с предыдущим годом.

В период 2014–2018 гг. предприятиям частной формы собственности и предприятиям совместной российской и иностранной собственности удалось увеличить номинальные объемы инвестиций в основной капитал, что частично компенсировало неустойчивость инвестиционной деятельности государственных и муниципальных предприятий. В 2018 г. на долю предприятий частной российской собственности приходилось 60,9% и 14,4% иностранной и совместной российской и иностранной собственности. Анализ структуры формирования инвестиций в основной капитал по формам собственности в 2017–2018 гг. свидетельствует о сохранении позитивной роли частного сектора в инвестиционном процессе при стабилизации доли государственной и смешанной российской форм собственности (табл. 15).

Таблица 15

**Инвестиции в основной капитал по формам собственности,
в текущих ценах, % к предыдущему году**

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Инвестиции в основной капитал, всего	103,4	100,0	106,1	108,7	109,8
государственная	89,4	99,2	109,1	103,2	105,2
федеральная	94,9	105,0	99,3	103,4	101,8
собственность субъектов Федерации	82,2	90,4	126,2	102,8	110,0
муниципальная	100,8	88,8	97,6	97,7	100,0
смешанная российская	106,3	84,3	101,3	104,2	107,6
собственность государственных корпораций	103,9	84,0	103,5	93,3	108,1
частная	108,0	100,9	104,3	113,1	115,1
иностранная и совместная российская и иностранная собственность	100,	112,9	114,7	104,1	97,6

Источник: Росстат.

4.3.3. Инвестиции в основной капитал по видам основных фондов

Особенностью в 2018 г. стал рост объемов работ в строительстве на 5,3% относительно 2017 г. (рис. 19). Всплеск деловой активности в строительном комплексе не компенсировал последствия четырехлетнего кризиса, и показатель объема работ в строительстве в 2018 г составил 95,6% от показателя 2013 г., когда обозначились первые признаки стагнации.

С 2010 г. при общей тенденции сокращения доли финансирования, направляемой на строительные работы и услуги, в общем объеме инвестиций в основной капитал фиксируется устойчивое повышение удельного веса расходов на новые технические средства. На приобретение новых основных средств в 2017 г. было использовано 28,2% инвестиций в основной капитал, при этом на машины, оборудование и транспортные средства приходилось 82,7% расходов по этому направлению инвестиционной деятельности.

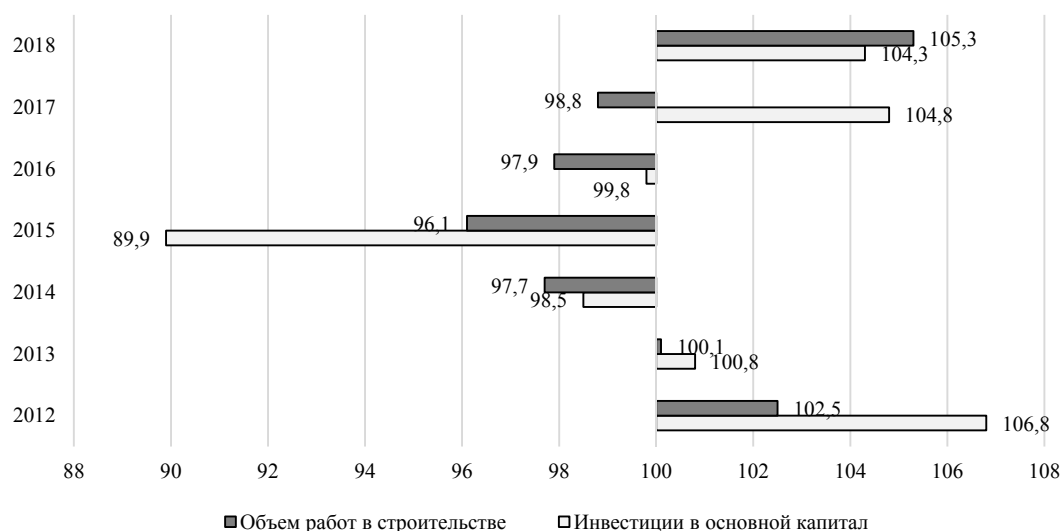


Рис. 19. Динамика инвестиций в основной капитал и объема работ в строительстве в 2012–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

Средний возраст эксплуатируемых машин и оборудования снизился с 13,5 года в 2010 г. до 11,8 года в 2018 г. (на начало года). Повышение спроса на новую технику в большинстве случаев связано со снижением экономической эффективности эксплуатации старых видов техники. Позитивным фактором является постепенное повышение доли инвестиций в информационное, компьютерное и телекоммуникационное оборудование, которое формирует условия для дальнейшего развития цифровых технологий. В структуре инвестиций по видам основных фондов доля вложений в машины и оборудование в 2018 г. повысилась до 34,6% при исключительно низком за период 20-летних статистических наблюдений показателе 31,5% в 2015–2016 гг. (табл. 16).

Таблица 16

Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов в 2013–2018 гг., % к итогу

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Инвестиции в основной капитал, всего	100	100	100	100,0	100	100
В том числе:						
жилые здания и помещения	12,5	14,5	15,6	14,7	13,6	12,7
здания (кроме жилых) и сооружения, расходы на улучшение земель	41,5	40,8	43,7	44,7	43,8	43,3
машины, оборудование, включая хозяйственный инвентарь и другие объекты	38,8	36,3	31,5	31,5	33,7	34,6
объекты интеллектуальной собственности					2,8	3,1
прочие	7,2	8,4	9,2	9,1	6,1	6,3

Источник: Росстат.

По итогам 2017 г. одновременное восстановление позитивной динамики производства отечественных и импорта инвестиционных товаров стало условием, снявшим острое напряжение в инвестиционно-строительной сфере. В 2018 г. доля инвестиционных товаров в общем объеме импорта снизилась до 25,4% при показателе 27,5% годом ранее, и объем импорта таких товаров составил 96,6% показателя предыдущего года. Прирост отечественного выпуска машин и оборудования в 2018 г. оценивался на уровне 12,0%, что позволяло поддерживать позитивную динамику строительно-инвестиционного комплекса, но было явно недостаточным для ускорения роста, особенно в сегменте крупных предприятий и организаций. При сложившейся динамике и структуре функционирования машиностроительного комплекса, сохранении санкций на импорт отдельных видов оборудования и машин нарушение сбалансированности технологической структуры инвестиций становится одним из основных факторов, ограничивающих темпы инвестиционной деятельности

Изменение динамики строительной деятельности сопровождалось структурными сдвигами в использовании инвестиций по видам основных фондов. Характерной чертой 2016–2018 гг. стало сокращение совокупной доли инвестиций в основной капитал в здания жилого и нежилого назначения. После пика расходов на строительство жилья, который пришелся на 2015 г., в последующие три года фиксировалось постепенное сокращение удельного веса инвестиций по этому виду основных фондов. В 2018 г. доля инвестиций в жилые здания и помещения снизилась до 12,7% от общего объема инвестиций в экономику против 13,6% в 2017 г. и 15,6% в 2015 г.

Доля инвестиций в строительство зданий и сооружений производственного назначения, объектов социальной и рыночной инфраструктуры в 2018 г. снизилась до 43,3% при показателе 44,7% в 2016 г. – максимальном за период наблюдений с 2000 г.

В 2018 г. ввод жилой площади составил 95,1%, общая площадь зданий нежилого назначения – 87,8% к показателю 2017 г., а при трехлетней тенденции к сокращению ввода жилой площади показатель 2018 г. составлял 88,2% от исторического максимума 2015 г. Индивидуальными застройщиками в 2008 г. построено 32,5 млн кв. м (43,1% общего объема жилья, введенного в 2018 г.) при 33,0 млн кв. м (41,6%) в 2017 г. и 35,2 млн кв. м общей площади жилья (41,2%) в 2015 г. (рис. 20).

Развитие жилищного строительства и сферы жилищных услуг в государственных программных документах определено приоритетным направлением повышения качества жизни и драйвером модернизации социальной сферы и экономики.

Ввод общей площади жилья в расчете на 1000 человек вырос с 207 кв. м в 2000 г. до 513 кв. м в 2018 г. Средняя площадь жилых помещений, приходящаяся на одного жителя, в целом по экономике составляет 24,9 кв. м. Однако благоустройство жилищного фонда характеризуется довольно низкими показателями. В городском жилищном фонде водопроводом оборудовано 91% жилого фонда,

водоотведением – 89%, централизованным отоплением – 93% и горячим водоснабжением – 82% жилого фонда.

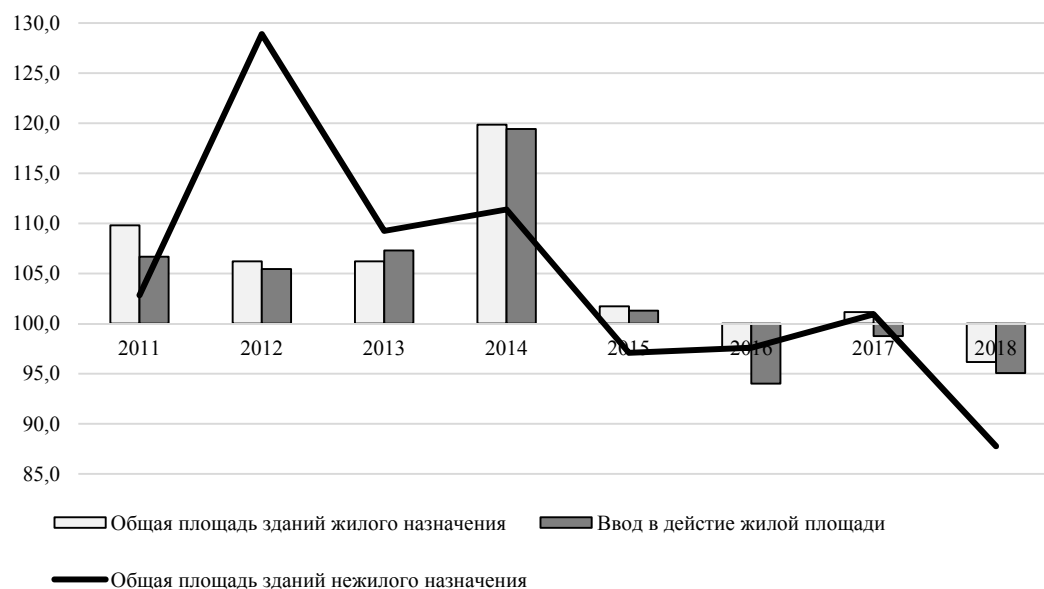


Рис. 20. Динамика объемов ввода в действие зданий по назначению и жилой площади в 2011–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

В сельской местности не оборудовано водопроводом 41% жилого фонда, водоотведением – 52% и газом – 27%. В жилищно-коммунальном комплексе растет износ основных фондов и аварийность, высоки потери ресурсов, низкая энергоэффективность. В 2017 г. удельный вес тепловых сетей, нуждающихся в замене, составил 29%, водопроводных и канализационных сетей – соответственно 42,3 и 43,6%. Централизованным водопроводом пользуются только 90% домашних хозяйств. Более 2/5 домашних хозяйств используют дополнительные средства очистки воды. Ситуация осложняется отсутствием современных систем водоотведения почти в четверти жилого фонда, что негативно отражается на экологических характеристиках безопасности проживания.

Доля ветхого и аварийного жилья в 2017 г. составляла 2,4% общего жилищного фонда. Несмотря на позитивную динамику расселения аварийного жилья и проведения капитального ремонта многоквартирных домов, существующие темпы остаются недостаточными для окончательного решения этих проблем. Принципиально важным в связи с этим является модернизация жилищного фонда с привлечением частных и институциональных инвесторов в жилищное строительство и формирование эффективных региональных систем капитального ремонта.

Характерными для российской экономики на протяжении достаточно длительного времени являются опережающие темпы ввода жилья населением за счет собственных средств. Индивидуальными застройщиками в 2018 г. построено 32,5 млн кв. м (43,1% общего объема жилья, введенного в 2018 г.) при 33,0 млн кв. м (41,6%) в 2017 г. и 35,2 млн кв. м (41,2%) в 2015 г.

Повышение участия населения в строительстве жилья и рост расходов на приобретение недвижимости привели к структурным сдвигам финансирования строительных программ и изменению характеристик вводимого жилья: с изменением доходов развитие жилищного сектора сопровождалось растущим социальным расслоением и неравенством в размерах жилой площади. В 2017 г. ввод в действие индивидуальных жилых домов увеличился в 1,3 раза по сравнению с 2010 г. Средний размер квартир в новых многоквартирных домах составил 69,0 кв. м, а жилых индивидуальных домов – 135,1 кв. м (табл. 17).

Таблица 17

Число и средний размер построенных квартир

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Всего							
Число квартир, тыс. ед.	786	838	929	1124	1195	1167	1139
Средний размер квартир, кв. м общей площади	79,3	78,4	75,8	74,9	71,4	68,7	69,0
Построено населением за счет собственных и привлеченных средств							
Число квартир, тыс. ед.	201	211	228	268	272	251	244
Средний размер квартир, кв. м общей площади	132,9	134,4	134,4	135,2	129,6	126,7	135,1

Источник: Росстат.

В 2017–2018 гг., по оценкам, 13,4% домашних хозяйств намеревались улучшить жилищные условия путем долевого строительства и покупки другого жилья и только 11% рассчитывали на улучшение жилищных условий в связи со сносом дома или с постановкой на очередь. Среди домохозяйств, собирающихся купить другое жилье, почти каждое третье домохозяйство планирует построить жилой (индивидуальный) дом для постоянного проживания. Основными источниками денежных средств на покупку или строительство нового жилья являются ипотека, средства от продажи имеющегося жилья и сбережения. В 2018 г. фиксировалась восстановление ипотечного рынка: выдано 1,47 млн ипотечных кредитов на сумму 3 трлн руб. Факторами, поддерживающими развитие ипотеки, в последние годы стали замедление инфляции, постепенное снижение уровня процентных ставок, рост рынка нежилкой недвижимости с высокой дифференциацией ценового предложения.

Повышение доступности ипотечных кредитов для граждан, кредитов для застройщиков, снижение и эффективное распределение рисков кредитования между всеми участниками рынка и расширение ресурсной базы ипотечного жилищного кредитования рассматриваются как одни из основных инструментов поддержки платежеспособного спроса на рынке недвижимости.

4.3.4. Инвестиционная активность по видам экономической деятельности

В 2018 г. на динамику инвестиций в основной капитал в целом по экономике наиболее значительно повлияло торможение деловой активности крупных предприятий, на долю которых приходится $\frac{3}{4}$ капитальных вложений. Если в 2017 г. прирост инвестиций крупных предприятий в основные фонды достиг 4,2%, то в 2018 г. он замедлился до 2,2%.

Рост инвестиций в промышленность в 2017–2018 гг. не компенсировал кризисное сужение масштабов капитальных вложений в 2014–2015 г.

Характерным для инвестиционной деятельности оставались опережающие темпы инвестиций в основной капитал отрасли добычи полезных ископаемых. В период 2013–2016 гг. при сокращении инвестиций в основной капитал в целом по экономике на 11,7% прирост капитальных вложений в добычу полезных ископаемых составил 13,3%. Драйвером роста капитальных вложений этой отрасли в данный период являлось увеличение затрат на поисково-изыскательские работы, бурение для нефтяных скважин, а также сжижение и обогащение природного газа на месте добычи для последующей перевозки. В 2017–2018 гг. произошло корректирующее изменение структуры капитальных вложений в связи с завершающейся стадией реализации проектов по услугам сжижения природного газа, фиксировалось ускорение инвестиций собственно в добычу углеводородов и металлических ископаемых, которое компенсировало сокращение масштабов инвестиций в предыдущие три года. При ослаблении темпов роста инвестиций в развитие сферы услуг в области добычи полезных ископаемых, на которую приходилась 27,3% общего объема капитальных вложений в добычу полезных ископаемых, в 2018 г. фиксировалась стабилизация объемов инвестиций в основной капитал в целом по этому виду экономической деятельности (*рис. 21*).

Структурные изменения инвестиционной деятельности в промышленности в целом за период 2014–2018 гг. определялись опережающим ростом инвестиций в добычу полезных ископаемых относительно обрабатывающего производства, производства и распределения электроэнергии. Несмотря на восстановление позитивной динамики капитальных вложений в последние два года, в этих видах экономической деятельности не преодолены последствия острого инвестиционного кризиса 2013–2016 гг. В целом инвестиции в основной капитал обрабатывающего производства в 2018 г. составляли 90,6% и инвестиции в обеспечение электроэнергией, газом и паром – примерно 70% от показателя 2014 г.

В 2018 г. капитальные вложения крупных и средних предприятий обрабатывающего производства увеличились на 3,6%, что позволило сгладить отрицательную динамику предыдущего года. Восстановление позитивной динамики капитальных вложений в машиностроительном, металлургическом, химическом комплексах, в производстве строительных и конструкционных материалов способствовало ослаблению негативного влияния последствий инвестиционного кризиса. В 2018 г. прирост капитальных вложений в машиностроительном комплексе

составил 10,6% при опережающих темпах роста инвестиций в основной капитал в автомобилестроении и в производства специального назначения. Снизилась инвестиционная активность в производстве электронно-оптических изделий и электрического оборудования по сравнению с предыдущим годом.

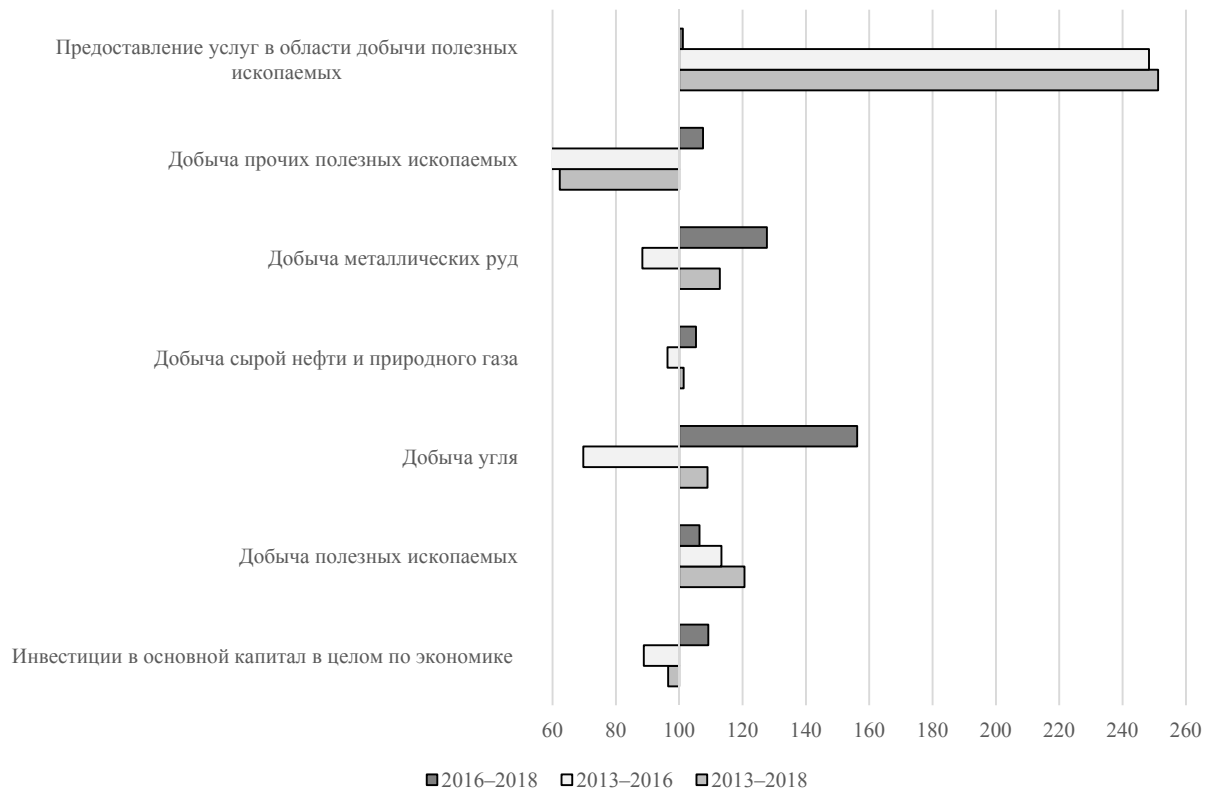
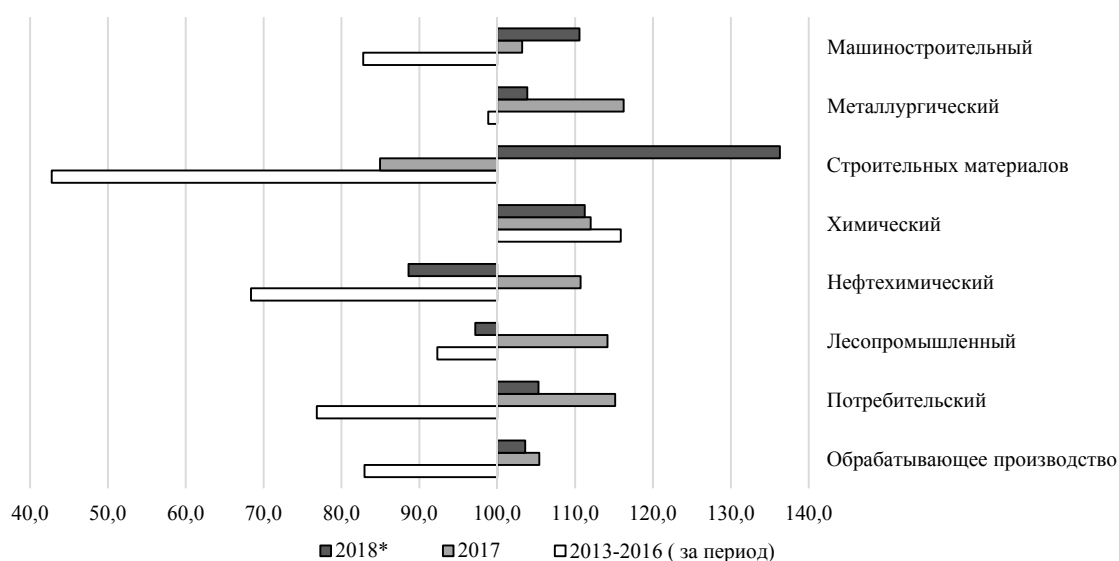


Рис. 21. Динамика инвестиций в основной капитал в добычу полезных ископаемых в период 2013–2018 гг., % за период

Источник: Росстат.

С изменением конъюнктуры на внутреннем рынке с 2016 г. фиксируется тенденция к расширению масштабов инвестиционной активности в фармацевтическом производстве, в потребительском комплексе (рис. 22).

Другим характерным моментом 2016–2018 гг. стало повышение доли сельского хозяйства, торговли, гостиничного хозяйства, предоставления услуг в сфере туризма и строительства в общем объеме инвестиций в основной капитал по полному кругу предприятий. Особенность этих видов деятельности определяется высокой долей инвестиций сферы малого бизнеса в общем объеме, повышением их вклада в общий объем инвестиций в экономику на уровне примерно 1,1 п.п. Однако не следует переоценивать влияние инвестиционного спроса малого бизнеса, учитывая, что его рост носил корректирующий характер после резкого спада деловой активности в 2014–2016 гг. (табл. 18)



* По крупным и средним предприятиям.

Рис. 22. Динамика инвестиций в основной капитал в обрабатывающее производство по промышленным комплексам в 2013–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

Таблица 18

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в 2014–2018 гг., % к предыдущему году

	По полному кругу предприятий				По крупным и средним предприятиям	
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2017 г.	2018 г.
Сельское хозяйство	92,4	87,9	112,5	109,7	101,3	104,6
Строительство	103,8	77,7	103,6	110,1	96,3	120,1
Торговля оптовая и розничная	102,7	87,3	108,8	96,6	90,3	103,2
Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	110,3	78,0	94,8	89,0	74,4	119,2
Деятельность туристических агентств и организаций, предоставляющих услуги в сфере туризма	77,5	89,7	380,0	81,7	195,9	220,0

Источник: Росстат.

Позитивное влияние на восстановление роста инвестиций в основной капитал в 2018 г. оказал опережающий рост объемов капитальных вложений в развитие транспортно-коммуникационной инфраструктуры, транспортировку и хранение (105,2% к 2017 г.), информацию и связь (118,1%).

В соответствии со стратегией долгосрочного развития социальная сфера становится одним из приоритетов развития.

В 2014–2018 гг. динамика инвестиционной активности в социальной сфере в целом соответствовала бюджетным расходам на социально-культурные мероприятия. Доля социальной сферы в ВВП в последние 4 года устойчиво сохраняется

на уровне 7,2%, в инвестициях в основной капитал – 4,0%, в расходах консолидированного бюджета – 57,3%. В 2016 г. инвестиции в образование составляли лишь 70,4%, в здравоохранение – 63,2%, в деятельность в области культуры и спорта – 57,5% по сравнению с докризисным показателем 2013 г. Смена тренда на рост инвестиций в развитие социальной сферы в 2017–2018 гг. оказала позитивное влияние на характер функционирования этих видов деятельности (табл. 19).

Таблица 19

**Ввод в действие мощностей объектов социально-культурной сферы
в 2014–2018 гг.**

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Здравоохранение					
Больничные организации, тыс. коек	2,7	4,3	6,1	3,9	2,9
Амбулаторно-поликлинические организации, тыс. посещений в смену	18,8	23,7	18,1	20,7	23,4
Образование					
Общеобразовательные организации, тыс. ученических мест	55,7	66,3	90,3	108,4	95,6
Дошкольные образовательные организации, тыс. мест	128,9	143,3	63,3	40,8	46,7
Образовательные организации высшего образования, тыс. кв. м общей площади учебно-лабораторных зданий	84,5	222,0	220,2	109,1	95,6
Профессиональные образовательные организации, тыс. кв. м общей площади учебно-лабораторных зданий	16,1	8,9	7,0	32,3	3,8
Культура					
Учреждения культуры клубного типа, тыс. мест	17,4	16,0	16,5	21,0	14,0

Источник: Росстат.

Необходимость повышения расходов на финансирование инвестиционных проектов в здравоохранении определяется низким уровнем благоустройства зданий лечебно-профилактических организаций. Степень износа основных фондов в здравоохранении составляет 57,0% (при среднем показателе по экономике 48,1%), коэффициент ввода в действие основные фондов – 2,2% (4,4%). В 2017–2018 гг. более 1/4 зданий стационарных и 1/5 амбулаторных учреждений нуждались в реконструкции и капитальном ремонте.

Решение проблем модернизации здравоохранения требует как увеличения масштабов капиталовложений, так и изменения их структуры. Прирост инвестиций в основной капитал в здравоохранении в 2018 г. составил 14,0% к предыдущему году. В соответствии с изменением подходов к предоставлению медицинских услуг в здравоохранении увеличился ввод амбулаторно-поликлинических учреждений при сокращении ввода больничных организаций. С переходом к новым технологиям в здравоохранении повышается спрос на современное медицинское оборудование, технологически оснащенные виды транспортных средств, на средства связи, телекоммуникационное оборудование, цифровую технику, программное обеспечение и защиту интеллектуальной собственности. В затратах организаций здравоохранения на информационно-коммуникационные технологии почти 1/4 приходилась на приобретение вычислительной и оргтехники и 15% – на программное обеспечение.

На инвестиции в образование в 2017–2018 гг. приходилось 1,4% общего объема инвестиций в основной капитал в целом по экономике. При сложившейся структуре финансирования инвестиционных расходов на социальную сферу в 2018 г. в общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях было создано 142,3 тыс. новых ученических мест, что на 14,6 тыс. меньше показателя 2016 г. Это определяет снижение охвата детей учреждениями дошкольного образования, а также сохранение высокого уровня обучающихся в общеобразовательных учреждениях во вторую и третью смены. Следует также учитывать низкое материально-техническое оснащение образовательных учреждений, износ основных фондов в которых достигает 50%, а коэффициент обновления находится на уровне 2,5% (4,2% в целом по экономике).

В планах перспективного развития в 2021 г. предполагается обеспечить 100%-ную доступность для детей к дошкольным учреждениям за счет создания 100 тыс. дополнительных мест в организациях государственной и частной форм собственности. В сети общеобразовательных организаций к 2025 г. планируется создать 6531,3 тыс. новых ученических мест. Строительство новых и реконструкция действующих школ, в том числе путем строительства объектов инфраструктуры, позволит увеличить к 2025 г. число новых ученических мест на 100 тыс., из них почти 25 тыс. – для детей, проживающих в сельской местности и поселках городского типа. Развитие и модернизация сети учреждений профессионального и высшего образования предполагает увеличение учебно-лабораторных площадей и качественные изменения в уровне их обеспеченности современным оборудованием и цифровой техникой. Решение такой важной задачи предполагает существенное увеличение масштабов инвестиций в этот вид деятельности. Доля капитальных вложений в развитие объектов культуры, спорта и туристско-рекреационной инфраструктуры повысилась до 2,0% в 2018 г. В период 2014–2018 гг. число учреждений физической культуры, спорта возросло на 5,6%.

Условиями роста инвестиционной активности являются упрощение процедур ведения бизнеса и формирование адекватной инфраструктуры и механизмов привлечения инвестиций, гарантия прав собственности, формирование мощного слоя малого и среднего бизнеса, снижение институциональных барьеров.

4.4. Нефтегазовый сектор¹

Нефтегазовый сектор относится к числу базовых в экономике России и играет ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и торгового баланса страны. Реализация соглашения ОПЕК и ряда не входящих в организацию стран, включая Россию, об ограничении добычи нефти привела к повышению мировых цен на нефть. Добыча нефти в России в 2018 г. достигла максимума за постсоветский период, а добыча и экспорт природного газа – исторических максимумов. Под влиянием проведенного в нефтяном секторе первого этапа налогового маневра наблюдавшиеся до его проведения тенденции роста объемов переработки

¹ Автор раздела: Ю. Бобылев, Институт Гайдара, РАНХиГС.

нефти и увеличения экспорта нефтепродуктов за счет роста производства и экспорта мазута сменились тенденциями сокращения производства и экспорта мазута и обусловленного этим сокращения объемов переработки нефти и экспорта нефтепродуктов. Глубина переработки нефти значительно увеличилась. Приняты решения о поэтапном завершении налогового маневра в нефтяной отрасли и введении налога на дополнительный доход.

4.4.1. Динамика мировых цен на нефть и газ

В последние годы появились два значимых фактора, существенно влияющих на мировой рынок нефти: во-первых, это разработка месторождений сланцевой нефти в США, ставшая возможной благодаря применению новых технологий, во-вторых, заключение соглашений о согласованном сокращении добычи нефти странами ОПЕК и рядом стран, не входящих в организацию, включая Россию (ОПЕК+). Быстрое увеличение добычи сланцевой нефти в США привело к превышению мирового предложения нефти над спросом и к значительному снижению цен на нефть в 2015–2016 гг. (табл. 20, рис. 23). ОПЕК же в этих условиях не пошла на обычно осуществляемые ею в таких случаях сокращение добычи и фактически перешла к политике сохранения своей доли на мировом нефтяном рынке, стремясь увеличением объема поставок компенсировать сокращение доходов. В результате средняя цена на российскую нефть сорта Urals на мировом рынке упала со 107,1 долл./барр. в первом полугодии 2014 г. до 51,2 долл./барр. в 2015 г. и 41,9 долл./барр. в 2016 г.

Таблица 20

Мировые цены на нефть и природный газ в 2014–2018 гг., долл./барр.

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г., март	2018 г., июнь	2018 г., сентябрь	2018 г., декабрь
Цена нефти Brent, Великобритания	98,9	52,4	44,0	54,4	66,5	75,2	78,9	56,5
Цена нефти Urals, Россия	97,7	51,2	41,9	53,1	63,7	73,4	78,1	57,6
Средняя экспортная цена российского газа, долл./тыс. куб. м	314	225	157	179	212,6	212,8	233,4	246,9

Источник: OECD/IEA; World Bank; Росстат.

Падение цен на нефть 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 1,8 млн барр. в сутки, в том числе страны ОПЕК – на 1,2 млн барр. в сутки, а участвующие в соглашении 11 стран, не входящих в ОПЕК, – на 558 тыс. барр. в сутки, в том числе Россия – на 300 тыс. барр. в сутки. В целях дальнейшего сокращения избыточного предложения нефти в конце мая 2017 г. страны ОПЕК и другие участвующие в соглашении страны приняли решение о продлении действия соглашения об ограничении

добычи на следующие девять месяцев (июль 2017 г. – март 2018 г.), а в конце ноября 2017 г. соглашение было продлено до конца 2018 г. В то же время в некоторых участвующих в соглашении странах (Венесуэла и др.) в силу различных причин произошло значительное падение добычи нефти. В результате фактическое сокращение добычи странами ОПЕК+ оказалось существенно большим, чем предусматривалось соглашением.

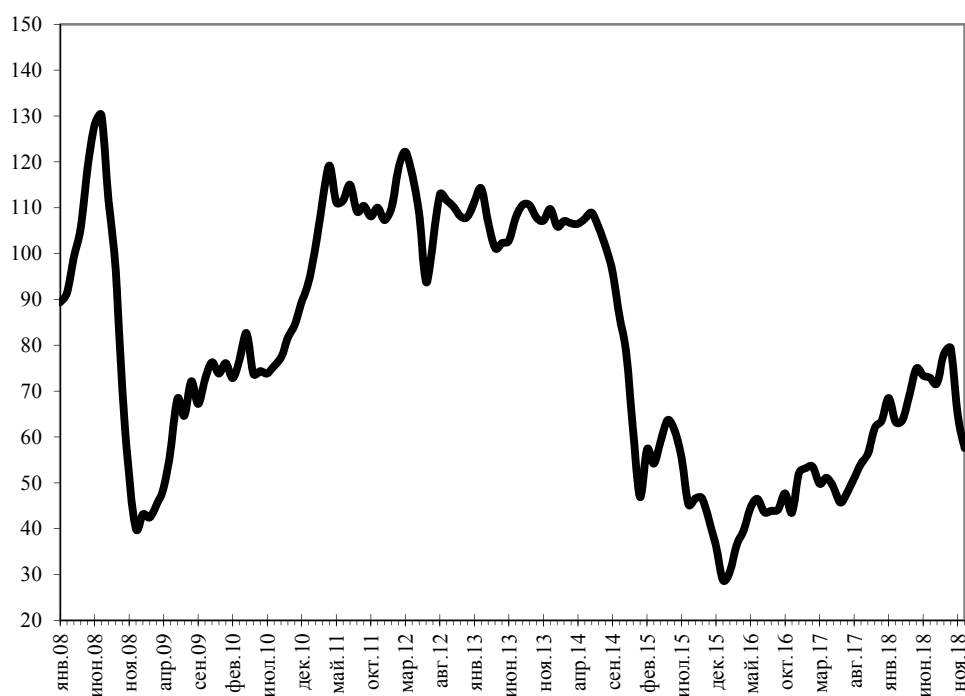


Рис. 23. Цена на нефть сорта Urals в 2008–2018 гг., долл./барр.

Источник: Росстат.

В этих условиях в июне 2018 г. страны ОПЕК+ приняли решение об увеличении добычи с начала июля на 1 млн барр. в сутки по сравнению с уровнем мая. При этом был предусмотрен переход от действовавшего ранее контроля согласованных показателей по каждой стране к контролю общего уровня добычи участвующими в соглашении странами (на 1,8 млн барр. в сутки ниже уровня октября 2016 г.). В результате страны, обладающие необходимым потенциалом, получили возможность увеличить свою добычу во втором полугодии 2018 г. Прежде всего это сделали Саудовская Аравия, на которую приходится около 70% свободных мощностей ОПЕК, и Россия.

Реализация соглашений ОПЕК+ 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. и 71,1 долл./барр. в среднем в 2018 г. Цена российской нефти сорта Urals в 2018 г. составила в среднем

69,8 долл./барр., т.е. фактически повысилась на 66,6% по сравнению с 2016 г. и на 31,5% по сравнению с 2017 г.

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. в сутки, или на 1,6% по сравнению с предыдущим годом, в 2018 г. – на 1,3 млн барр. в сутки, или на 1,3%.

В то же время следует отметить, что эффективность соглашений ОПЕК+ все больше снижается из-за восстановившегося роста добычи сланцевой нефти в США, а также увеличения добычи в некоторых других странах, не входящих в ОПЕК. Совершенствование технологий и снижение затрат позволили американской нефтяной отрасли адаптироваться к более низкому уровню цен на нефть. В результате с 2017 г. в США наблюдается рост добычи нефти и количества действующих буровых установок. По данным Администрации энергетической информации США, в 2017 г. добыча нефти в США составила 9,35 млн барр. в сутки, что на 0,49 млн барр. в сутки (на 5,5%) выше уровня 2016 г., а в 2018 г. – 10,88 млн барр. в сутки, что на 1,53 млн барр. в сутки (на 16,4%) выше уровня 2017 г.

Определенную роль в повышении цен на нефть сыграло объявление США о введении с ноября 2018 г. санкций против Ирана, которые предусматривали запрет на покупку иранской нефти и сформировали ожидания резкого сокращения добычи в этой стране. В результате в начале октября цены на нефть превысили 80 долл./барр. Позже, однако, США объявили о сохранении в рамках вводимых санкций возможности продолжения закупок иранской нефти в течение шести месяцев восемью странами, включая таких крупных потребителей, как Китай, Индия, Япония и Южная Корея. Это существенно скорректировало ожидания участников рынка.

Увеличение добычи крупнейшими мировыми производителями (США, Саудовская Аравия, Россия), более мягкий вариант санкций США против Ирана и некоторые другие факторы привели к значительному снижению цен на нефть в последние месяцы года. В ноябре цена нефти Brent опустилась до 65 долл./барр., а в декабре – до 56,5 долл./барр.

В этих условиях 7 декабря 2018 г. страны ОПЕК+ приняли решение о сокращении добычи нефти с начала 2019 г. на 1,2 млн барр. в сутки от уровня октября 2018 г. Данное соглашение должно действовать до конца июня 2019 г. и предполагает возможность корректировки в апреле 2019 г. В соответствии с соглашением страны ОПЕК должны сократить добычу на 800 тыс. барр. в сутки, а страны, не входящие в организацию, – на 400 тыс. барр. в сутки, в том числе Россия – на 228 тыс. барр. в сутки (на 2%). При этом обязательства по сокращению добычи не распространяются на Иран, Венесуэлу и Ливию, добыча нефти в которых уже значительно сократилась, а для Ирана существует риск ее дальнейшего снижения в случае ужесточения санкций США в отношении закупок иранской нефти. В силу

климатических и технологических особенностей Россия сократит добычу в рамках данного соглашения в течение I квартала 2019 г. (в течение трех месяцев), а затем будет придерживаться этого уровня в течение последующих трех месяцев.

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 произошедшего значительного снижения средняя экспортная цена российского газа в 2018 г. повысилась до 223,3 долл./тыс. куб. м, или на 42,29% по сравнению с 2016 г. и на 24,7% по сравнению с 2017 г. 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.

4.4.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе

Объемы производства нефти в 2018 г. определялись выполнением Россией обязательств, принятых ею в рамках соглашения ОПЕК+. Благодаря полученной в рамках соглашения возможности увеличения добычи во втором полугодии, в целом по итогам 2018 г. добыча нефти в России достигла 556 млн т, или увеличилась на 1,7% по сравнению с предыдущим годом (*табл. 21, рис. 24*). Это является максимальным уровнем за период с 1989 г. (максимум добычи нефти в России был достигнут в 1987 г. и составил 569,4 млн т). Добыча газа (включая природный, попутный и конденсатный) в 2018 г. увеличилась до 741 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. Существенная часть эксплуатируемых месторождений вступила в стадию падающей добычи, а новые месторождения в большинстве случаев характеризуются худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. Для компенсации падения добычи нефти на эксплуатируемых месторождениях необходимо освоение как новых месторождений в регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой, так и не вовлеченных в разработку запасов худшего качества в освоенных регионах¹.

¹ Бобылев Ю.Н., Расенко О.А. Нефтяной сектор экономики России: основные тенденции. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.

Таблица 21

**Производство нефти и природного газа и переработка нефти в России
в 2010–2018 гг.**

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	505,1	511,4	518,0	523,3	526,7	534,0	547,6	546,8	556,0
Добыча природного газа, млрд куб. м	665,5	687,5	671,5	684,0	654,2	645,9	652,6	704,1	741,1
Первичная переработка нефти, млн т	249,3	258,0	270,0	278,0	294,4	287,2	284,5	284,3	290,7
Доля переработки нефти в ее добыче, %	49,4	50,4	52,1	53,1	55,9	53,8	52,0	51,9	52,3
Глубина переработки нефтяного сырья, %	71,1	70,8	71,5	71,7	72,4	74,4	79,1	81,0	82,1

Источник: Росстат; Министерство энергетики РФ.

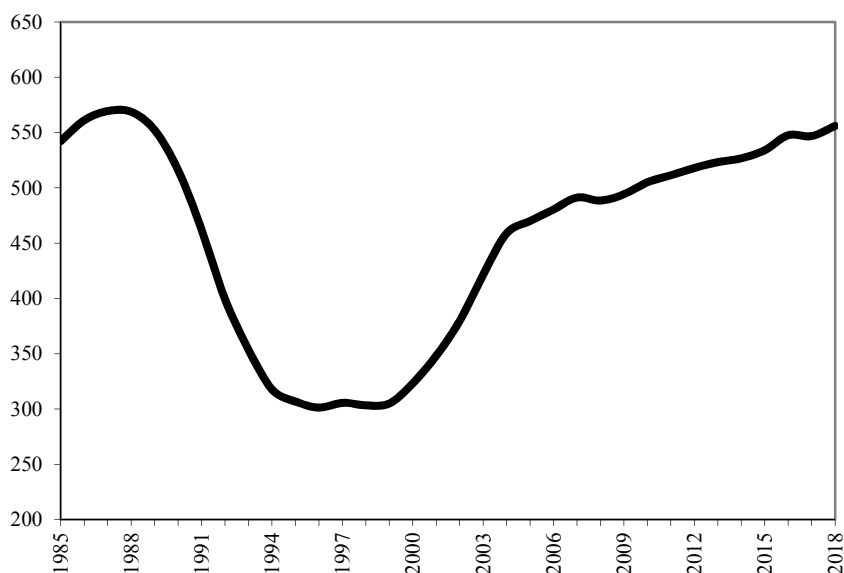


Рис. 24. Добыча нефти, включая газовый конденсат, в 1985–2018 гг., млн т

Источник: Росстат; Минэнерго России.

Результаты 2018 г. свидетельствуют о положительных эффектах проведенного в нефтяном секторе первого этапа налогового маневра – структурной реформы налоговой системы, предусматривающей поэтапное снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты и повышение налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ)¹. В соответствии с принятыми на 2015–2018 гг. параметрами налогового маневра предельная ставка экспортной пошлины на нефть была снижена с 59% в 2014 г. до 30% с 2017 г., а ставка экспортной пошлины на мазут

¹ Бобылев Ю. Налоговый маневр в нефтяной отрасли // Экономическое развитие России. 2015. № 8. С. 45–49.

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.

В 2000-е годы и первой половине 2010-х годов в российском нефтяном секторе сформировались тенденции роста объемов переработки нефти и увеличения экспорта нефтепродуктов за счет роста производства и экспорта мазута (наименее ценного продукта переработки, используемого в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки и получения светлых нефтепродуктов). Глубина переработки нефти при этом фактически не росла и составляла лишь 71–72% (при том, что в ведущих промышленно развитых странах она достигает 90–95%). Действовавшая налоговая система фактически консервировала технологическую отсталость российской нефтепереработки и вела к существенным потерям для государственного бюджета (в результате скрытого субсидирования сектора нефтепереработки и других стран ЕАЭС за счет более низких по сравнению с мировыми цен на нефть, а также более низких экспортных пошлин на нефтепродукты по сравнению с экспортными пошлинами на нефть).

Проведение налогового маневра привело к изменению сложившихся тенденций. Среди новых тенденций, проявившихся в 2015–2018 гг., следует выделить, во-первых, повышение глубины переработки нефти и снижение производства мазута, во-вторых, увеличение экспорта сырой нефти и уменьшение экспорта нефтепродуктов в результате сокращения менее эффективного экспорта мазута, в-третьих, снижение объемов переработки нефти, объясняемое первыми двумя факторами. Глубина переработки нефти в России повысилась с 72,4% в 2014 г. до 82,1% в 2018 г., что является историческим максимумом (рис. 25). Увеличилось производство бензина и дизельного топлива, производство мазута сократилось на 37,2%. Доля направляемой на переработку нефти в ее добыче снизилась с 55,9 до 52,3%. Экспорт нефтепродуктов уменьшился на 8,9%.

Таким образом, под влиянием налогового маневра наблюдавшиеся до его проведения тенденции роста объемов переработки нефти и увеличения экспорта нефтепродуктов за счет роста производства и экспорта мазута сменились тенденциями сокращения производства и экспорта мазута и обусловленного этим сокращения объемов переработки нефти и экспорта нефтепродуктов. При этом глубина переработки нефти значительно повысилась.

Структура нефтяного сектора характеризуется преобладанием крупных вертикально-интегрированных компаний и высокой долей государственной собственности. В 2018 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–

2018 гг. (табл. 22). Сектор малых и средних нефтяных компаний остается развитым относительно слабо. На компании с объемом добычи нефти до 2,5 млн т в год (до 50 тыс. барр. в сутки) в России приходится лишь 3% добычи. Между тем, как показывает опыт США, такие компании могут быть эффективны при разработке небольших низкодоходных месторождений и трудноизвлекаемых запасов, размеры которых в России весьма значительны.

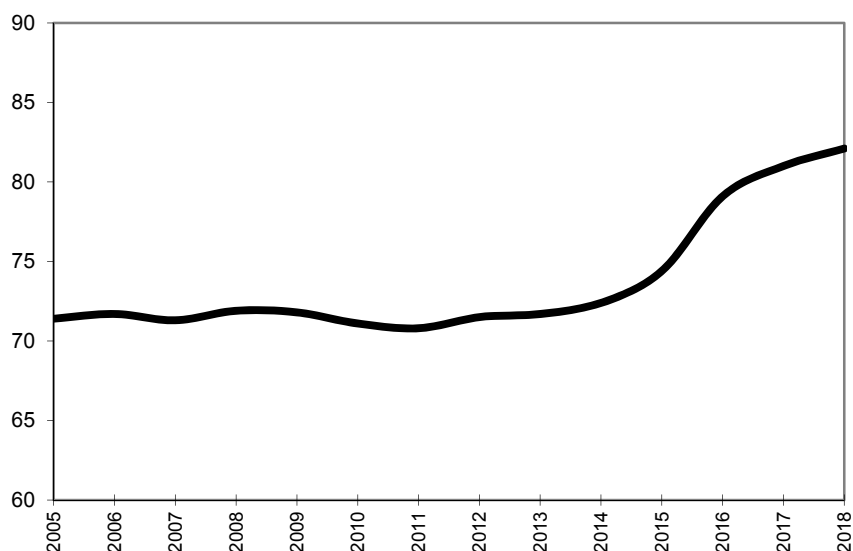


Рис. 25. Глубина переработки нефти в 2005–2018 гг., %

Источник: Минэнерго России; Росстат.

Таблица 22

Структура производства нефти в 2016–2018 гг.

	Добыча нефти в 2016 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти в 2017 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти в 2018 г., млн т	Доля в общей добыче, %
«Роснефть», включая «Башнефть»	211,1	38,6	209,3	38,3	213,1	38,3
«ЛУКОЙЛ»	83,0	15,2	81,7	14,9	82,1	14,8
«Сургутнефтегаз»	61,8	11,3	60,5	11,1	60,9	11,0
«Газпром», включая «Газпром нефть»	55,2	10,1	56,9	10,4	56,9	10,2
В том числе:						
«Газпром»	17,4	3,2	17,4	3,2	17,4	3,1
«Газпром нефть»	37,8	6,9	39,5	7,2	39,5	7,1
«Татнефть»	28,7	5,2	28,9	5,3	29,5	5,3
«Славнефть»	15,0	2,7	14,3	2,6	13,8	2,5
«РуссНефть»	7,0	1,3	7,0	1,3	7,1	1,3
«НОВАТЭК»	8,0	1,5	7,7	1,4	8,3	1,5
Операторы СРП	16,0	2,9	16,5	3,0	18,7	3,4
Прочие производители	61,7	11,3	64,0	11,7	65,5	11,8

Источник: Министерство энергетики РФ; расчеты автора.

4.4.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа

Суммарный экспорт нефти и нефтепродуктов в 2018 г. достиг 410,3 млн т, или повысился на 2,3% по сравнению с предыдущим годом. Данный показатель близок к историческому максимуму, достигнутому в 2015 г. Доля чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти в 2018 г. составила 73,6% (табл. 23). Следует отметить произошедшие в 2015–2018 гг. под воздействием налогового маневра заметное увеличение экспорта сырой нефти (на 16,5%) и уменьшение экспорта нефтепродуктов (на 8,9%), которое объясняется значительным сокращением экспорта мазута (табл. 24, 25). В результате доля сырой нефти в суммарном нефтяном экспорте повысилась с 57,5% в 2014 г. до 63,4% в 2018 г., а нефтепродуктов – снизилась с 42,5% до 36,6%. При этом заметно увеличился экспорт дизельного топлива (на 15,6%). Доля экспорта в производстве дизельного топлива в 2018 г. составила 70,7%, в производстве автомобильного бензина – 10,8%.

Таблица 23

Соотношение производства, потребления и экспорта нефти и природного газа в 2010–2018 гг.

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Нефть, млн т									
Производство	505,1	511,4	518,0	523,3	526,7	534,0	547,6	546,8	556,0
Экспорт, всего	250,4	244,6	239,9	236,6	223,4	244,5	254,8	252,6	260,2
Экспорт в страны – нечлены СНГ	223,9	214,4	211,6	208,0	199,3	221,6	236,2	234,5	241,7
Экспорт в страны СНГ	26,5	30,2	28,4	28,7	24,1	22,9	18,6	18,1	18,5
Чистый экспорт	249,3	243,5	239,1	235,8	222,6	241,6	254,0	252,0	259,7
Внутреннее потребление	125,9	140,7	142,1	137,5	141,3	122,2	138,3	147,1	146,7
Чистый экспорт, % к производству	49,4	47,6	46,2	45,1	42,3	45,2	46,4	46,1	46,7
Нефтепродукты, млн т									
Экспорт, всего	132,2	130,6	138,1	151,4	164,8	171,5	156,0	148,4	150,1
Экспорт в страны – нечлены СНГ	126,6	120,0	121,2	141,1	155,2	163,3	148,1	137,4	139,0
Экспорт в страны СНГ	5,6	10,6	16,9	10,3	9,6	8,3	8,0	11,0	11,0
Чистый экспорт	129,9	127,2	136,8	150,0	162,8	170,2	155,3	147,7	149,6
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	409,3
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, % к производству нефти	75,1	72,5	72,6	73,7	73,2	77,1	74,7	73,1	73,6
Природный газ, млрд куб. м									
Производство	665,5	687,5	671,5	684,0	654,2	645,9	652,6	704,1	741,1
Экспорт, всего	177,8	184,9	178,7	196,4	172,6	185,5	198,7	210,2	220,6
Экспорт в страны – нечлены СНГ	107,4	117,0	112,6	138,0	124,6	144,7	164,7	175,9	184,0
Экспорт в страны СНГ	70,4	67,9	66,0	58,4	48,0	40,7	34,0	34,3	36,6
Чистый экспорт	173,5	179,2	171,6	189,3	165,5	178,4	189,8	201,4	211,2
Внутреннее потребление	492,0	508,3	499,9	494,7	488,7	467,5	462,8	502,7	529,9
Чистый экспорт, % к производству	26,1	26,1	25,6	27,7	25,3	27,6	29,1	28,6	28,5

Источник: Росстат; Министерство энергетики РФ; Федеральная таможенная служба; 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 73,6% в 2018 г. Это связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и со значительным сокращением внутреннего потребления нефти по сравнению с советским периодом в результате рыночной трансформации российской экономики, повышения эффективности использования нефти и замещения нефтепродуктов (топочного мазута) природным газом¹.

Экспорт природного газа в 2018 г. увеличился на 4,9% по сравнению с предыдущим годом и достиг 220,6 млрд куб. м, что является историческим максимумом. Доля чистого экспорта в производстве газа в 2018 г. составила 28,5%.

Доля продукции нефтегазового сектора в российском экспорте в 2015–2017 гг. в результате падения мировых цен на нефть и газ заметно снизилась: с 65,2% в 2014 г. (в том числе нефти и нефтепродуктов – с 54,2%) до 52,8% в 2017 г. (в том числе нефти и нефтепродуктов – до 42,2%). В 2018 г. в результате повышения мировых цен и увеличения физических объемов экспорта нефти и газа она повысилась до 56,7% (в том числе нефти и нефтепродуктов – до 45,8%). Несмотря на произошедшее в последние годы снижение цен, продукция нефтегазового сектора устойчиво составляет более половины российского экспорта (табл. 24).

Таблица 24

Стоимость и удельный вес экспорта продукции нефтегазового сектора в российском экспорте в 2017–2018 гг.

	Экспорт в 2017 г., млрд долл.	В % к общему объему российского экспорта	Экспорт в 2018 г., млрд долл.	В % к общему объему российского экспорта
Нефтегазовый сектор, всего	189,70	52,8	256,2	56,7
Нефть и нефтепродукты	151,55	42,2	207,1	45,8
Нефть	93,31	26,0	129,0	28,5
Нефтепродукты	58,24	16,2	78,1	17,3
Газ природный	38,15	10,6	49,1	10,9

Источник: Федеральная таможенная служба; расчеты автора.

4.4.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке

Цены на нефть и нефтепродукты на российском внутреннем рынке формируются исходя из мировых цен на них как цены равной доходности поставок на внешний и на внутренний рынок, т.е. как цены net-back, равные мировой цене за вычетом вывозной таможенной пошлины и затрат на транспортировку на экспорт. Во второй половине 2014 г. – 2016 г. в результате снижения мировых цен внут-

¹ Бобылев Ю. Развитие нефтяного сектора в России // Вопросы экономики. 2015. № 6. С. 45–62; Bobilev Yu. The Development of the Russian Oil Sector // Problems of Economic Transition. Vol. 58. 2016. Iss. 11–12: The Real Sector Potential. P. 965–987.

ренные цены на нефть и нефтепродукты в долларовом выражении также значительно снизились, однако в 2017–2018 гг. в результате повышения мировых цен они заметно повысились (табл. 25, рис. 26). 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 2018 г. – 66%.

Таблица 25

**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ
в долларовом выражении в 2010–2018 гг.
(средние цены производителей на конец года, долл./т)**

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Нефть	248,2	303,3	341,1	346,1	178,9	156,7	207,8	302,4	320,8
Автомобильный бензин	547,9	576,9	628,7	614,4	372,3	301,8	380,3	460,0	423,3
Дизельное топливо	536,1	644,9	774,2	698,0	419,3	349,4	421,3	515,2	550,7
Топочный мазут	246,3	274,6	275,3	235,8	128,7	49,5	129,7	166,1	186,0
Газ, долл./тыс. куб. м	20,5	21,3	40,3	39,8	29,1	24,5	23,6	34,2	28,9

Источник: расчеты автора по данным Росстата.

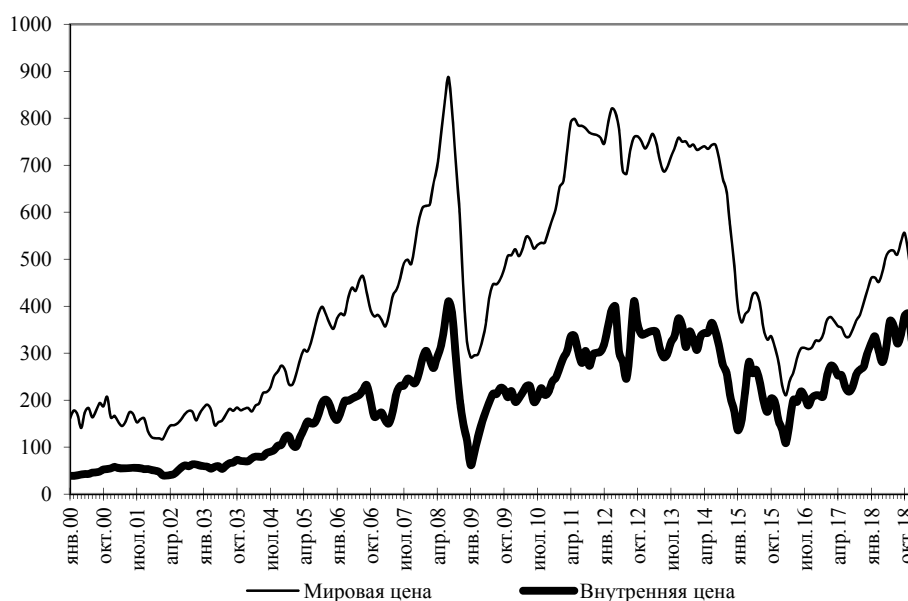


Рис. 26. Мировая и внутренняя цены на нефть в 2000–2018 гг., долл./т

Источник: Росстат; расчеты автора.

Произошедшее в 2017–2018 гг. повышение мировых цен на нефть обусловило рост конечных (потребительских) цен на моторное топливо (табл. 26), которые формируются на основе цен производителей (цен net-back) с учетом косвенных налогов (акциз, НДС) и торгово-сбытовой надбавки. Россия по доле косвенных

налогов в конечной цене бензина занимает промежуточное положение между ведущими странами ЕС, где эта доля наиболее высока, и США, где она относительно низкая¹. При более низких безналоговых ценах на бензин и существующем уровне налоговой нагрузки потребительские цены на бензин в России в настоящее время приближаются к ценам в США, но остаются значительно ниже, чем в других развитых странах. По нашим расчетам, в конце 2018 г. потребительская цена бензина в России составляла по отношению к уровню США 96%, к уровню Канады – 74%, к уровню Японии – 45%, а по отношению к среднему уровню пяти ведущих стран ЕС – 41% (табл. 27). Таким образом, 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 странами.

Таблица 26

**Потребительские цены на автомобильный бензин в России
в 2014–2018 гг., руб./л**

	2014 г., январь	2015 г., январь	2016 г., январь	2017 г., январь	2017 г., декабрь	2018 г., январь	2018 г., декабрь
Бензин марки АИ-92	29,53	32,35	33,86	35,57	37,95	38,12	41,58
Бензин марки АИ-95 и выше	32,64	35,16	36,81	38,69	41,01	41,05	44,83

Источник: Росстат.

Таблица 27

**Уровень потребительской цены на автомобильный бензин
в России по отношению к другим странам, %**

	2014 г., январь	2018 г., декабрь
США	95,8	95,8
Канада	72,9	73,7
Япония	55,0	45,2
Германия	44,4	39,6
Великобритания	43,3	41,8
Франция	45,3	39,7
Италия	39,5	37,2
Испания	48,7	46,6
ЕС-5	44,1	40,8

Источник: расчеты автора по данным OECD/IEA и Росстата.

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 снижения его мировой цены наблюдается постепенное приближение внутренней цены к мировой. В 2018 г. внутренняя цена на газ (цена приобретения газа промышленными потребителями без косвенных налогов) составила в среднем 31% от экспортной цены российского газа.

¹ Бобылев Ю. Цены на бензин в России и других странах: сравнительный анализ // Экономическое развитие России. 2016. № 10. С. 28–31.

4.4.5. Перспективы развития российского нефтяного сектора

Россия располагает весьма значительными запасами нефти, которые позволяют поддерживать высокие уровни ее добычи и экспорта в течение многих лет. Существует значительный потенциал добычи нефти за счет как вовлечения неразрабатываемых запасов в освоенных регионах, так и месторождений в новых регионах добычи. В то же время весьма значителен потенциал дополнительной добычи на действующих месторождениях за счет их более углубленной разработки. Коэффициент извлечения нефти в России в настоящее время существенно ниже среднего мирового уровня. Кроме того, высок потенциал неразрабатываемых в настоящее время нетрадиционных запасов, в том числе сланцевой нефти, а также потенциал нефтепереработки, повышение глубины которой позволяет удовлетворять внутренние потребности в моторном топливе при относительно меньших объемах потребления нефти.

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 ограничивать развитие сектора будут относительно низкие (прогнозы экспертов) цены на нефть, при которых инвестиции в наиболее высокзатратные проекты будут экономически неэффективны, и 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 приобретает углубленная разработка действующих месторождений, повышение коэффициента извлечения нефти. Возможности дополнительной добычи нефти будут в значительной степени зависеть от технологического прогресса в отрасли, технологий повышения уровня нефтеизвлечения и разработки нетрадиционных запасов, включая сланцевую нефть.

Дальнейшему развитию нефтяного сектора должны способствовать и принятые меры государственной налоговой политики: поэтапное завершение налогового маневра в нефтяной отрасли и введение налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья.

Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» предусмотрено равномерное понижение ставки экспортной пошлины на нефть в период с 2019 по 2024 г. до нулевого уровня. Одновременно Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 301-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» предусмотрено компенсирующее повышение в этот период ставок налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) при добыче нефти. Такая перестройка налоговой системы создает стимулы для дальнейшей

модернизации нефтеперерабатывающего сектора, сокращает субсидирование внутренних потребителей, прежде всего сектора нефтепереработки, уменьшает субсидирование Россией других стран ЕАЭС, усиливает стимулы к повышению энергоэффективности.

Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» с начала 2019 г. в налоговую систему введен новый специальный налог – налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (НДД). Применение данного налога будет стимулировать инвестиции в добычу нефти, включая разработку месторождений с повышенными производственными затратами¹. Первоначально применение НДД предусмотрено на ограниченном круге месторождений, в дальнейшем предполагается расширение сферы применения данного налога.

4.5. Сельское хозяйство в 2018 г.: спад или подъем?²

4.5.1. Оценки по исходным и скорректированным данным

Сельское хозяйство в последние годы – если ориентироваться на данные до корректировки по результатам Всероссийской сельскохозяйственной переписи – росло достаточно быстрыми темпами: в 2013 г. – на 5,8%, в 2014 г. – на 3,5, в 2015 г. – на 2,6, в 2016 г. – на 4,8, в 2017 г. – на 2,5%³. В целом за 5 лет рост составил 20,7%. Основываясь на текущей статистике Росстата, руководители как федерального, так и регионального уровня характеризуют развитие АПК как прорыв, рывок⁴. Мы тоже писали об этом в обзорах за предыдущие годы⁵. Однако в 2018 г. для оценки темпов роста как в 2018 г., так и в предыдущие годы возникли проблемы.

¹ 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, РАНХиГС; В. Узун, РАНХиГС; Н. Шагайда, РАНХиГС; Е. Шишкина, РАНХиГС.

³ Росстат менял данные неоднократно. В разные даты были опубликованы данные: (1) предварительные, (2) уточненные, (3) после первой корректировки с учетом Всероссийской сельскохозяйственной переписи. В мае 2019 г. анонсирована вторая окончательная корректировка. Приведенные здесь данные были опубликованы 01.10.2018. По состоянию на 31.01.2019 Росстат – после первой корректировки – дает другое число: 3,1%.

⁴ URL: https://finance.rambler.ru/economics/40999322/?utm_content=rfinance&utm_medium=read_more&utm_source=copуlink. Брянский АПК совершил настоящий прорыв. URL: <http://xn--32-6kc4bi9i.xn--p1ai/economy/agroculture/2017/11/24/bryanskij-apk-sovershil-nastoyashhij-proryv/> Агропромышленный комплекс Пензенской области совершил колоссальный прорыв. URL: <http://pnzreg.ru/news/selskoe-khozyaystvo/56749/> АПК Челябинской области сделал большой рывок. URL: <http://svetich.info/publikacii/aktualnoe-intervyu/sergei-sushkov-nasha-zadacha-prodolzhit-.html>

⁵ Шагайда Н.И., Узун В.Я. Факторы роста сельского хозяйства России. Российская экономика в 2016 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭП им. Е.Т. Гайдара, 2017; Шагайда Н.И., Гатаулина Е.А., Янбых Р.Г., Узун В.Я. Итоги года и новое в аграрной политике: 2017 г. Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭП им. Е.Т. Гайдара, 2018.

По результатам Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. (далее – ВСХП-2016) Росстат ввел в эту статистику серьезные корректировки. Опубликованные ранее данные о производстве сельскохозяйственной продукции пересмотрены в сторону уменьшения. Наиболее значительные изменения коснулись сельхозпродуктов, которые преимущественно производятся в хозяйствах граждан: картофеля, овощей и бахчевых, фруктов и ягод, а также молока. При этом данные по зерну до и после корректировки остались практически одинаковыми. Стоимость валовой продукции сельского хозяйства в целом тоже была снижена: с 5654 млрд до 5120 млрд руб., т.е. на 534 млрд руб. (табл. 28). При этом, как видно по источникам информации, корректировки были внесены только в часть статистических форм. В связи с этим при анализе изменений 2018 г. можно оказаться в ситуации, когда констатируются положительные темпы роста производства по одним статистическим формам и отрицательные – по другим.

Таблица 28

Корректировка данных за 2017 г. по результатам ВСХП-2016

	Производство в 2017 г., тыс. т		Корректировка первичных данных	
	до корректировки*	после корректировки**	млрд руб./тыс. т	% к скорректированным данным
Стоимость валовой продукции сельского хозяйства, млрд руб.	5 654	5 120	-534	-10,4
Зерно	135 393	135 539	146	0,1
Мясо и мясопродукты	10 384	10 319	-65	-0,6
Молоко и молокопродукты	31 184	30 185	-999	-3,3
Яйца и яйцопродукты (млн шт.)	44 891	44 829	-62	-0,1
Картофель	29 590	21 708	-7 882	-36,3
Овощи и бахчевые культуры	18 089	15 427	-2 662	-17,3
Фрукты и ягоды (включая виноград)	3 480	3 262	-218	-6,7

* Данные до корректировки на 31.05.2018. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/economy/

** Данные, скорректированные по валовой продукции на 31.01.2019. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/prod_sx_rf.xls данные по отдельным продуктам – на 19.12.2018. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/economy/#

Завышенными оказались данные не только по хозяйствам населения (личные подсобные хозяйства, садоводы, дачники, огородники и т.д.), но и по сельскохозяйственным организациям (СХО) и крестьянским (фермерским) хозяйствам (К(Ф)Х).

Учет производства продукции в хозяйствах населения – трудная задача для статистиков. Это плохо наблюдаемый тип сельхозпроизводителей. Они не представляют отчеты в органы статистики, а их производство оценивается последним по выборочным совокупностям, выводы по которым потом распространяются на более чем три десятка миллионов хозяйств населения. Любые, даже очень незначительные, ошибки в методике и организации выборочных обследований могут привести к существенным ошибкам для всей совокупности. Очевидно, что такие значительные корректировки именно этим и объясняются: недостатками в методике и организации их наблюдений.

Гораздо труднее объяснить завышенные текущие данные по СХО и К(Ф)Х, которые должны систематически представлять в Росстат отчетную информацию по всей своей деятельности. Некоторые из этих хозяйств не представляют отчеты, и по этой причине данные в текущей отчетности могут быть занижены, но не завышены. Кроме того, подавляющая часть СХО и К(Ф)Х отчитываются и перед Минсельхозом России, если участвуют в программах государственной поддержки сельхозпроизводителей. Минсельхоз РФ через органы управления в регионах, а те, в свою очередь, через районные органы управления сельским хозяйством получают многостраничный годовой отчет – сотни, тысячи показателей – от каждой сельхозорганизации. Фермеры отчитываются по двум годовым формам. Эти формы также есть в Минсельхозе России и в органах статистики.

Возникает вопрос: почему по текущим статистическим наблюдениям показатели завышаются¹? Нужно отметить, что такая ситуация возникает второй раз в истории российской статистики, так как были проведены две всероссийские сельскохозяйственные переписи – в 2006 и 2016 гг. Однако корректировки после второй сельхозпереписи (2016 г.) существенно серьезнее, чем после 2006 г., они затронули все типы сельхозпроизводителей, тогда как в первый раз – в основном хозяйства граждан.

Корректировка показателей по результатам переписи порождает целый ряд методических трудностей при определении темпов роста как сельского хозяйства в целом, так и по отдельным видам продукции.

А) Методические проблемы оценки темпов роста за прошлые годы. Например, по первоначальным данным ЕМИСС, валовая продукция сельского хозяйства в 2016 г. составляла 5506 млрд руб. в текущих ценах (5516 млрд руб. в сопоставимых ценах 2017 г.). В 2017 г. прирост продукции сельского хозяйства составлял 2,5%. После корректировки данных 2017 г. объемы производства в подправленной статистике в 2017 г. (5120 млрд руб.) оказались значительно ниже, чем в 2016 г. Выход из положения был найден еще после первой переписи: Росстат РФ тогда снизил объемы производства продукции сельского хозяйства не только за 2007 г., но и за предыдущие 11 лет (с 1996 по 2006 г.). После корректировки объемы производства оказались значительно ниже прежнего уровня. Для примера в *табл. 29* приведены данные до и после корректировки после первой сельскохозяйственной переписи.

¹ Уже при анализе данных первой сельскохозяйственной переписи (2006 г.) Росстат обнаружил, что текущие статистические данные по объемам производства завышены по сравнению с результатами переписи. Валовая продукция в 2007 г. оказалась завышенной на 168 млрд руб. (8,7%). Но тогда почти вся ошибка (167 млрд руб., 19,5% к допереписному уровню) пришлось на хозяйства населения. Корректировки по СХО и К(Ф)Х были незначительными. Еще более значительно была скорректирована валовая добавленная стоимость сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства: в 2007 г. до корректировки она составляла 1350 млрд руб. (статистический ежегодник 2009 г.), а после корректировки – 1195 млрд (статистический ежегодник 2010 г.), т.е. уменьшилась на 13%. Доля сельского хозяйства в ВВП снизилась с 4,1 до 3,5%. ВВП страны после корректировки практически не изменился.

Таблица 29

Производство сельскохозяйственной продукции: данные до и после корректировки по результатам сельскохозяйственной переписи 2006 г.

Год	Валовая продукция сельского хозяйства в текущих ценах, млрд руб.			Валовой сбор картофеля, млн т		
	до корректировки*	после корректировки	% к скорректированным данным	до корректировки*	после корректировки	% к скорректированным данным
1995	203,9	203,9	0,0	39,9	39,9	0,0
1996	286,9	283,4	1,2	38,7	37,6	2,9
1997	309,2	303,2	2,0	37,0	35,1	5,3
1998	307,6	298,4	3,1	31,4	29,0	8,5
1999	607,1	586	3,6	31,3	28,0	11,8
2000	774,1	742,4	4,3	34,0	29,5	15,4
2001	960,6	918,2	4,6	35,0	29,5	18,6
2002	1028,3	968,2	6,2	32,9	26,9	22,2
2003	1154,9	1076,4	7,3	36,7	29,4	25,0
2004	1345,2	1253,2	7,3	35,9	27,9	28,8
2005	1494,6	1380,9	8,2	37,3	28,1	32,6
2006	1711,3	1570,6	9,0	38,6	28,3	36,6
2007	2099,6	1931,6	8,7	36,8	27,2	35,3

* По статезегодникам за 2009 г. и предыдущие годы.

После первой корректировки (или, как называет Росстат, оценки) будет проведена вторая корректировка (оценка), что приведет к изменению показателей за более ранние годы, начиная с 2007 г. Несмотря на то что Росстат сократил стоимость валовой продукции сельского хозяйства за 2017 г. с 5654 до 5119,9 млрд руб., темпы роста этой продукции не только не снизились, а, наоборот, даже повысились по сравнению с 2016 г. (со 102,4¹ до 103,1%²). Это означает, что стоимость валовой продукции сельского хозяйства за 2016 г. была снижена в большей мере, чем за 2017 г.

Б) Методические проблемы определения темпов роста в первый год после корректировки. В 2008 г. эта операция прошла безболезненно в связи с тем, что год был благоприятным, это дало возможность получить грандиозный рост производства по сравнению со скорректированными данными (на 10,8%) и относительно скромный, но прирост по сравнению с первоначальными данными (на 2,1%). В 2018 г. ситуация оказалась гораздо более сложной. После рекордного 2017 г. в 2018 г. производство основных видов продукции растениеводства заметно снизилось. Это вполне типичная ситуация: после рекордных лет очень часто наступает спад, после ряда благоприятных наступает неблагоприятный год. Погодные условия 2018 г. тоже способствовали спаду. «В конце июля глава Минсельхоза Дмитрий Патрушев сообщил, что в связи с неблагоприятными погодными условиями режим чрезвычайной ситуации (ЧС) введен уже в 17 регионах страны»³.

Если бы не было корректировки данных после переписи, ответ на вопрос о том, был ли в 2018 г. спад производства сельскохозяйственной продукции, был бы од-

¹ По состоянию на 31.05.2018.

² По состоянию на 31.01.2019.

³ URL: <https://rg.ru/2018/08/08/kak-anomalnaia-pogoda-povliiaet-na-urozhaj-v-rossii-i-v-mire.html>

нозначным: был спад, и он значительный. Это наглядно подтверждается показателями *табл. 30*. По основным видам продукции растениеводства, кроме подсолнечника, наблюдался очень существенный спад производства в 2018 г. по сравнению с 2017 г. В животноводстве производство в 2018 г. выросло (кроме молока), но показатели прироста небольшие. Поскольку темпы снижения в растениеводстве многократно превышают темпы роста в животноводстве, а растениеводческая продукция все еще преобладает в стоимости валовой продукции сельского хозяйства, то вполне очевиден спад в сельском хозяйстве в целом (на 9,4%).

Таблица 30

Производство продукции сельского хозяйства, млн т

	2017 г. (до корректировки, на 31.05.2018)	2018 г. (предварительные данные на 31.01.2019)	2018 г./2017 г., %
Валовая продукция сельского хозяйства, млрд руб. в фактических ценах	5654	5119,8	90,6
Зерновые и зернобобовые культуры (включая кукурузу) в первоначально оприходованном весе	135,4	112,9	83,4
Сахарная свекла	51,9	41,2	79,3
Подсолнечник	10,5	12,6	120,2
Картофель	29,6	22,4	75,8
Овощи закрытого и открытого грунта	16,4	13,6	83,0
Скот и птица на убой (в живом весе)	14,6	14,9	101,7
Молоко	31,1	30,6	98,5
Яйцо, млрд шт.	44,8	44,9	100,2

Источник: данные по растениеводству см.: URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/val_1.xls По валовой продукции сельского хозяйства и продукции животноводства – см.: URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_02/IssWWW.exe/Stg/d010/1-04.doc

Однако, как видно из *табл. 28*, после ВСХП-2016 объемы производства за 2017 г. были скорректированы. Видимо, используя скорректированные данные, Министерство сельского хозяйства отчиталось об ожидаемом росте валовой продукции сельского хозяйства в 2018 г. на 1%¹. Но достигнут будет этот рост не за счет увеличения производства, а за счет снижения показателей за предыдущий год²: молока – на 1 млн т, картофеля – на 7,8 млн, овощей и бахчевых – на 2,7 млн, фруктов и ягод – на 0,3 млн т. Более детально эти показатели можно будет проанализировать после публикации в 2019 г. окончательных данных по корректировке валового производства основных видов продукции.

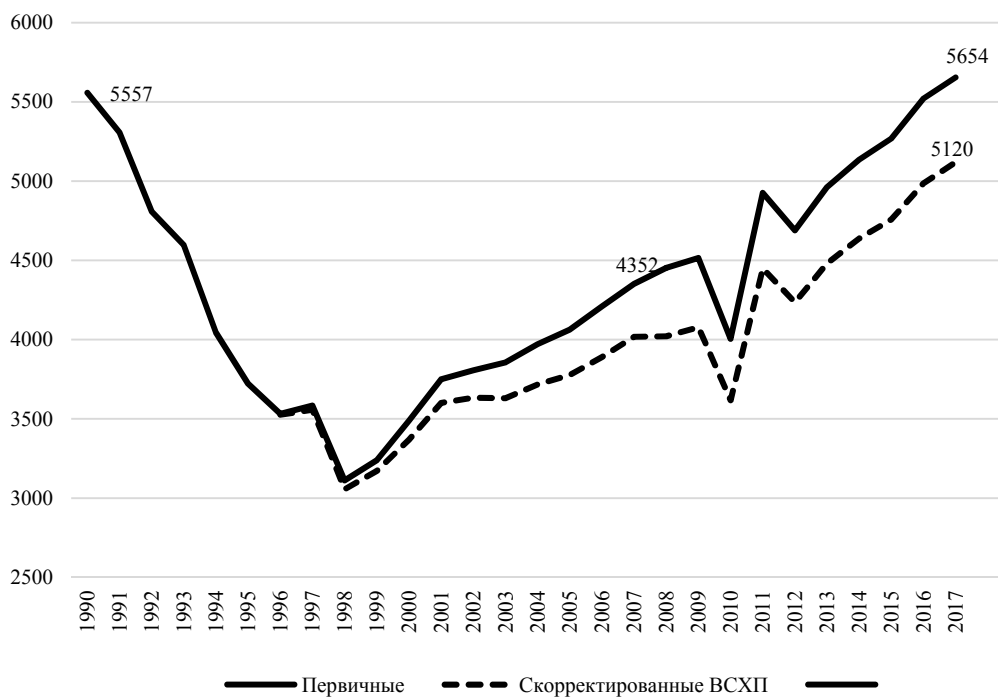
Как оценивать темпы развития сельского хозяйства России при сложившейся системе корректировок? На какие данные опереться? Если сравнивать темпы роста отрасли по первоначальным данным, они будут завышенными. Использование

¹ «Но в целом по году, я думаю, мы выйдем на рост 1%. Он не будет такой большой, как в прошлом году, но тем не менее это рост», – сообщил министр сельского хозяйства РФ Д. Патрушев на встрече с Президентом РФ 3 декабря 2018 г. URL: <http://svetich.info/news/federalnye-novosti/genby.html> 3 декабря 2018 г.

² В связи с объявленной политикой прорыва такой прием, видимо, будет иметь широкое распространение: если не удастся обеспечить реальный прорывной рост, то нужные темпы можно получить за счет снижения показателей базы.

скорректированных данных для определения темпов роста отрасли тоже дает ошибочные результаты, так как высокие темпы сохраняются за счет снижения показателей за прошлые годы. Ниже рассматриваются альтернативные варианты методических подходов к оценке темпов роста сельского хозяйства.

1. Выбрать для сравнения период, данные по которому не подвергаются сомнению и не подлежат корректировке. В качестве такого периода в постреформенный период используется 1990 г. или пятилетка 1986–1990 гг. (рис. 27).



Примечание. Скорректированные данные за 2008–2017 гг. вычислены путем снижения первичных данных в 2017 г. на 10,6%, а каждый предыдущий год – на 1,06 п.п.

Рис. 27. Динамика валовой продукции сельского хозяйства по первичным и скорректированным данным, млрд руб.

Источник: Росстат. Первичные данные: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078; http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096652250. Корректированные данные: URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/tab-sel1.htm

По первичным данным уже был сделан вывод о том, что валовая продукция сельского хозяйства в 2017 г. достигла уровня 1990 г. По скорректированным данным такой вывод сделать нельзя.

2. Сравнивать показатели по сельскому хозяйству с показателями по экономике в целом. При этом принимается предположение, что темпы роста ВВП страны

определяются корректно (как было показано выше, ВВП корректируется незначительно). На основе изменения доли ВДС сельского хозяйства в ВВП можно вычислить темпы роста сельского хозяйства¹.

3. Сравнить динамику роста объемов производства отдельных видов продукции и ВДС сельского хозяйства России, с мировыми показателями. Это позволит более трезво оценивать отечественные рекорды и прорывы, сравнивая их с аналогичными данными в мире. Например, в Национальном докладе по выполнению Госпрограммы развития сельского хозяйства в 2017 г. говорится о том, что побит рекорд по валовым сборам зерна, установленный в 1978 г. Однако, если на зерновой рекорд посмотреть с позиций мирового развития, то картина получится совершенно иной. В 1978 г. в России было произведено 127 млн т зерна, а в 2017 г. – 135 млн т. За анализируемые годы валовые сборы зерна в России выросли на 6%, а в мире они увеличились на 112% (с 1341 млн т в 1978 г. до 2849 млн т² в 2016 г.). Доля России в мировом производстве зерна снизилась за эти годы с 9,5 до 4,7%. Если бы зерновое производство России росло теми же темпами, что и мира, то валовой сбор должен был увеличиться до 255 млн т. Очевидно, что этот показатель полезно взять в качестве ориентира при оценке достижений сельского хозяйства России.

Таким образом, следует сказать, что в 2018 г. оценка изменений в объемах, темпах прироста производства затруднена вследствие масштабного пересмотра данных как в ретроспективе от года проведения Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г., так и после нее – в 2017 г. Однако если применить более сложные методики, то рост был, но не грандиозный. Это же самое можно сделать по скорректированным данным Росстата: рост 2018 г. зиждется на пересмотренных данных в сторону существенного понижения как за 2017 г., так и за предыдущие 10 лет.

4.5.2. Цены и потребление

«Недобор» зерна в 2018 г. не имел отрицательных последствий. С учетом накопленных запасов ресурсы зерна в России в 2018 г. оставались на высоком уровне (*рис. 28*).

Два урожайных года подряд – 2016 и 2017 гг. – привели к резкому снижению цен на зерно. В начале уборки 2018 г. цены были ниже уровня 2015–2017 гг. как в рублях, так и в долларах. В июне они превысили уровень 2017 г. и демонстрировали устойчивый рост до декабря 2018 г. как в рублях, так и в долларах (*рис. 28*). При этом недостатка в зерне не было, а высокая цена поддерживалась возможностью экспорта.

¹ Отметим, кстати, что сделанный многими исследователями – на нескорректированных данных – вывод о росте доли сельского хозяйства в ВВП после корректировки не подтверждается.

² База данных Мирового банка. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/AG.PRD.CREL.MT>

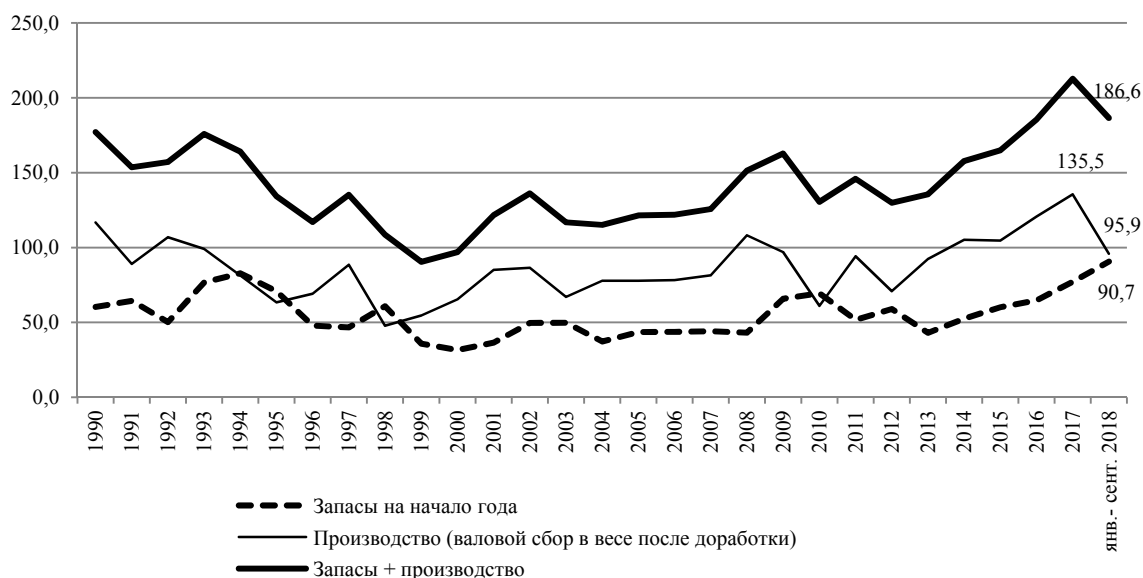


Рис. 28. Производство и запасы зерна в России (по балансу зерна)

Источник: Росстат.

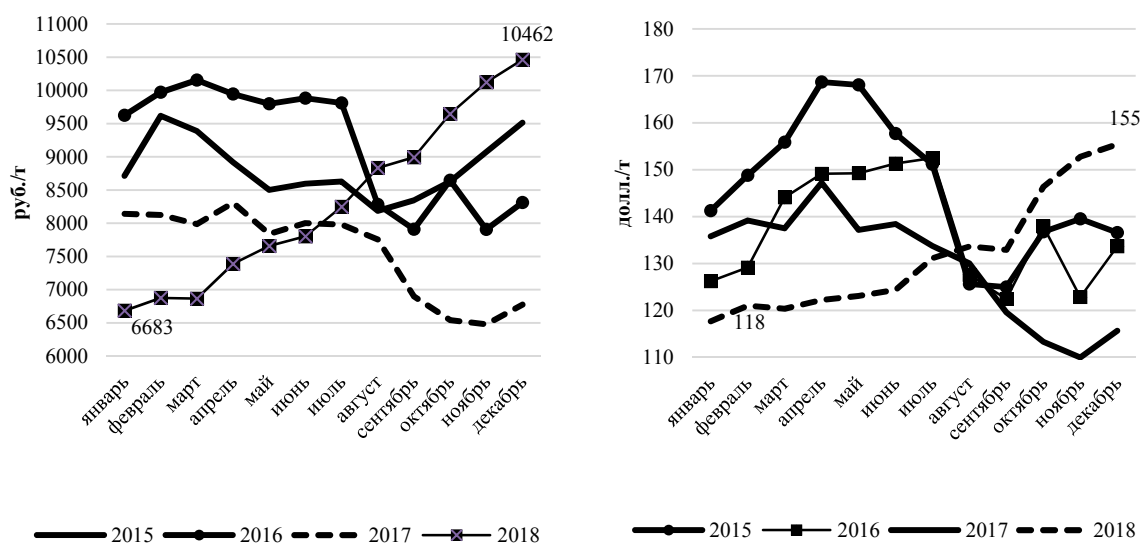


Рис. 29. Цена реализации пшеницы сельхозпроизводителями

Источник: Росстат.

Падение объемов производства сахарной свеклы также не привело к отрицательным последствиям, так как в предыдущие 2 года был получен урожай на уровне 51–52 млн т, что в среднегодовом выражении было в 1,3 раза выше уровня 2015 г. (и в 2–3 раза выше показателей производства в 1995–2010 гг.). Высокий урожай в предыдущие годы и конкуренция с тростниковым сахаром на внешних

рынках привели к падению цен на свекловичный сахар на внутреннем рынке при весьма ограниченном экспорте (рис. 30).

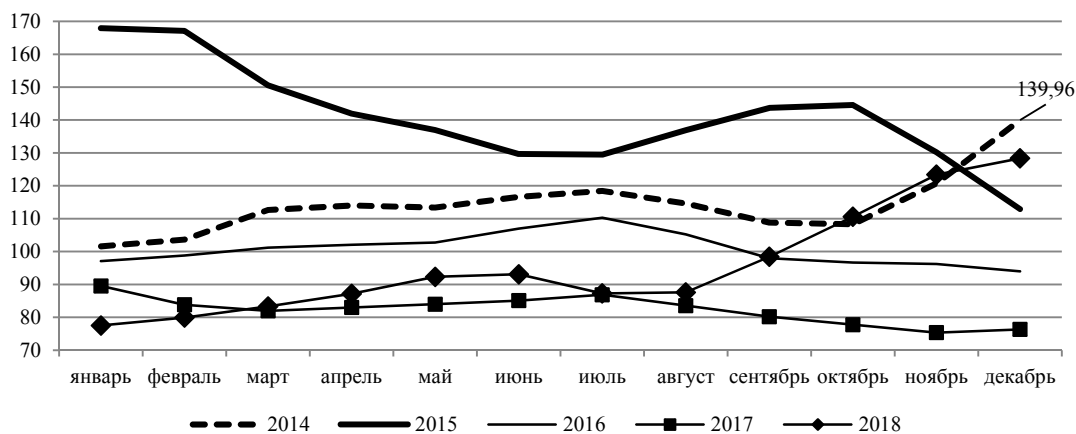


Рис. 30. Индекс розничных цен на сахар, % к соответствующему месяцу предыдущего года

Источник: ЕМИСС.

Потребление продуктов питания, если ориентироваться на розничные продажи продовольственных товаров (данные о потреблении в 2018 г. в домохозяйствах будут доступны только в конце октября 2019 г.), стало медленно восстанавливаться в июне 2017 г. На рис. 31 показаны розничные продажи продовольствия в постоянных ценах относительно аналогичного месяца 2012 г. Однако в декабре 2018 г. розничные продажи продовольствия были меньше уровня 2015, 2014 и 2013 гг. Относительно 2012 г. в декабре 2018 г. продажи снизились на 10%.

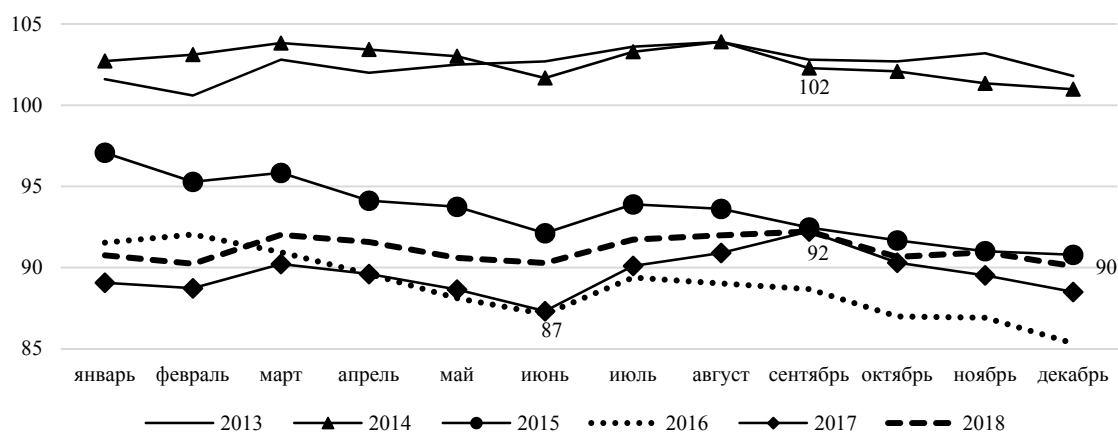


Рис. 31. Покупки продовольственных товаров в розничной торговле в постоянных ценах, текущий месяц к соответствующему месяцу 2012 г., %

Источник: Росстат.

Оживление спроса способствовало росту импорта относительно предшествующего года (рис. 32).

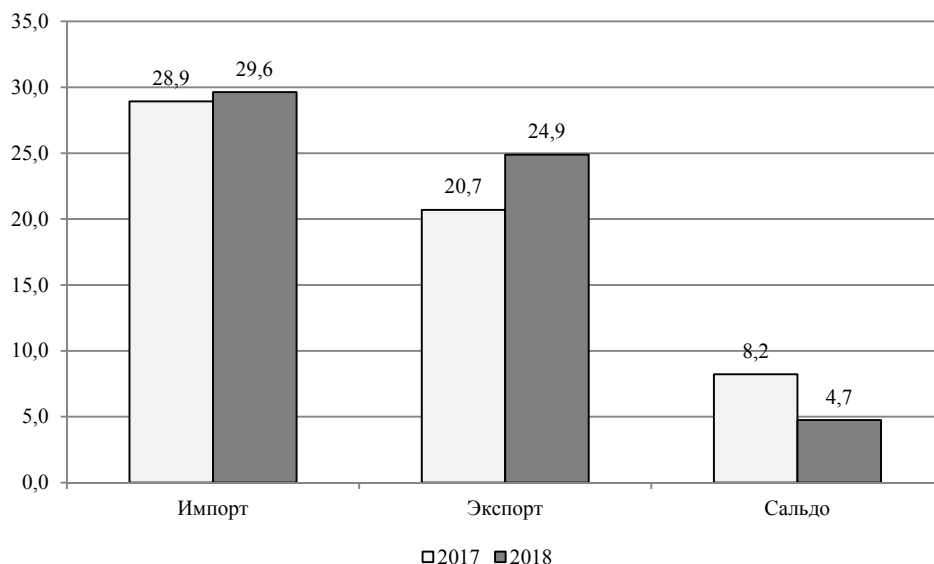


Рис. 32. Сальдо импорта-экспорта продовольствия и сельхозсырья (ТНВЭД 1-24, млрд долл.)

Источник: Таможенная служба России.

При росте импорта и экспорта сальдо импорта-экспорта снизилось до рекордных 4,7 млрд долл.

4.5.3. Изменения в аграрной политике

В 2017 г. завершился первый (программный) этап реализации «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы», рассчитанный на 2013–2017 гг.

С 2018 г. начался проектный этап, который продлится до 31.12.2020¹. Планируется продление действующей «Госпрограммы» до 2025 г.², и, таким образом, срок действия документа возрастет до 12 лет. Первая «Госпрограмма» была рассчитана на 5 лет (2008–2012 гг.), вторая (в действующей редакции) – уже на 8 лет (2013–2020 гг.). Изначальный пятилетний срок действия был принят как отвечающий

¹ Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 (ред. от 06.09.2018) «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».

² Е. Фастова рассказала о господдержке АПК на конференции «Агрохолдинги России – 2018». URL: <http://mcx.ru/press-service/news/elena-fastova-rasskazala-o-gospodderzhke-apk-na-konferentsii-agroholdingi-rossii-2018/>

условию обеспечения стабильности аграрной политики. Разработчиками предполагалось, что направления, приоритеты, меры и правила государственной поддержки в среднесрочной перспективе не должны существенно меняться, а агробизнес, зная это, сможет планировать свою деятельность, в том числе и инвестиционную. По окончании этого пятилетнего срока предусматривался анализ и по необходимости пересмотр приоритетов, механизмов и уровня финансирования. Существенных изменений основных параметров «Госпрограммы» (структуры, направлений, набора мер и т.д.) в период ее действия не предусматривалось (за исключением форс-мажора), так как это оказывало бы негативное влияние на бизнес.

Однако фактически «Госпрограмма» превратилась в документ краткосрочного планирования – только за 2018 г. было принято 4 постановления правительства РФ о внесении в нее изменений, а с начала ее действия в 2013 г. – 12. При этом изменения касались приоритетов, целей, структуры, механизмов, формы представления и других основных элементов «Госпрограммы». Вместе с тем планируемое увеличение срока действия «Госпрограммы» переводит ее в документ долгосрочного планирования, отменяет процедуру анализа итогов за прошедший среднесрочный период. Это свидетельствует о недостаточном понимании разработчиками смысла и целей «Госпрограммы» как инструмента именно среднесрочного планирования, что юридически закреплено в ст. 8 Закона «О развитии сельского хозяйства».

Существенные изменения в структуру «Госпрограммы» были внесены Постановлением Правительства РФ от 13.12.2017 № 1544 (последующие редакции носили более точечный характер). Разработчики вынуждены были руководствоваться при разработке новой редакции «Госпрограммы» данным постановлением. Оно вводит жесткие «Правила разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (далее – Правила), в частности, требования к структуре, содержанию, целям «Госпрограммы». Там же содержится и запрет на *«включение дополнительных и обосновывающих материалов в состав материалов, утверждаемых актом Правительства Российской Федерации»*¹. В результате необходимости выполнения указанных Правил «Госпрограмма» стала документом формы, а не содержания: она соответствует заданному формату, но из ее содержания невозможно понять ни причины разработки того или иного направления поддержки, ни отдельных механизмов поддержки.

Так, «Госпрограмма» в настоящее время² включает обобщенный Паспорт (содержит краткие сведения об общем уровне финансирования «Госпрограммы», о сроках, целях, наименованиях направлений развития) и 16 не связанных между собой приложений, на которые нет ссылок или привязки даже к целям и направлениям паспортной части. Никакого пояснительного текста в «Госпрограмме»

¹ «Госпрограмма» утверждается Постановлением Правительства РФ и подпадает под это требование.

² В последней редакции Постановления Правительства РФ от 06.09.2018 № 1063.

нет, так как включать его запрещено Правилами (см. выше), поэтому трудно найти обоснование как состава, так и содержания приложений. При этом одно из них утратило силу. Одно касается краткого перечня участников «Госпрограммы» со стороны ведомств помимо Минсельхоза РФ. Семь касаются направлений устойчивого развития сельских территорий и развития мелиорации, которые, несмотря на свою значимость, не являются ключевыми направлениями в поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей. Еще два – относятся к характеристикам территорий опережающего развития, среди которых субъекты Дальневосточного федерального округа и Арктической зоны, их трудно отнести к основным регионам, на которые возложено достижение целей «Госпрограммы», в силу сложных климатических условий. Включение этого приложения и регионов – результат прямого следования п. 13 указанных Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12.10.2017 № 1242 (ред. от 23.02.2018), содержащих перечень регионов опережающего развития. По мысли разработчиков, вероятно, эти регионы должны быть передовыми во всех сферах и отраслях, в том числе и в сельском хозяйстве. Это, наверное, возможно, – при усиленных бюджетных вливаниях и в Арктической зоне будут возделывать кукурузу¹, а Арктика будет опережать по темпам роста валовой добавленной стоимости сельского хозяйства Краснодарский край.

Наконец, четыре оставшихся приложения – это правила распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ по четырем действительно ключевым мерам поддержки: единой региональной субсидии, несвязанной поддержки в растениеводстве, субсидии на 1 кг реализованного молока и возмещения процентных ставок по инвестиционным кредитам в АПК. Объемы финансирования по этим мерам нет, как и отсылок на то, каким целям и направлениям они соответствуют. Кроме того, в приложениях дан далеко не полный спектр мер государственной поддержки, задействованный для реализации целей и направлений «Госпрограммы», что дает неверное представление о ней. В частности, отсутствует описание механизма финансирования основной меры поддержки – льготного кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей, на который в 2018 г. тратилась пятая часть всех федеральных расходов по «Госпрограмме» (старый механизм возмещения процентной ставки действует только по кредитам, займам, взятым до 1.01.2017).

Цели по Федеральному закону «О развитии сельского хозяйства» не соответствуют целям «Госпрограммы», которая принимается на основании этого закона. В «Госпрограмме» в настоящее время объявлены другие цели, которые отвечают требованиям Правил Постановления Правительства РФ № 1242. Так, в «Госпрограмме»:

¹ Целевой индикатор по валовому сбору зерновых и зернобобовых культур в хозяйствах всех категорий в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны, установлен «Госпрограммой» (Приложение 15), – это 2332,4 тыс. т в 2018 г.

цель 1 – обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации с учетом экономической и территориальной доступности продукции АПК (индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) в 2020 г. составит 108,6–110,8% к 2015 г.);

цель 2 – достижение значения произведенной добавленной стоимости, создаваемой в сельском хозяйстве, в 2020 г. в объеме 3890–4050 млрд руб.;

цель 3 – темп роста экспорта продукции агропромышленного комплекса в 2020 г. составит 132–133,3% к 2015 г.;

цель 4 – индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства в 2020 г. составит 111,3–113,1% к 2015 г.;

цель 5 – достижение объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств (в среднем на 1 члена домашнего хозяйства в месяц) в сельской местности в 2020 г. в размере 17 900–18 300 руб.

По сути, это не цели, а индикаторы. Однако такой подход был задан разработчикам указанными Правилами, где содержится требование *«формулировать цели пилотной государственной программы в виде целевых значений показателей (индикаторов)»*. Это означает, что уже на уровне обязательных к исполнению официальных указаний произошла подмена целей их узкими индикаторами. В результате исполнения буквы закона потерялся его смысл. Например, цель «обеспечения устойчивости сельского развития сельских территорий, занятости сельского населения, повышения уровня его жизни...», декларированная в Законе «О развитии сельского хозяйства», свелась в результате «к достижению объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств».

Цели «Госпрограммы» должны быть скорректированы. Если цели развития сельского хозяйства сформулированы как узкие индикаторы (по одному на цель), то и вся остальная конструкция, которая должна работать на их осуществление (направления – меры), под вопросом с точки зрения продуманности и эффективности достижения.

Всего в настоящую редакцию «Госпрограммы», кроме 5 целей (их число также регламентировано Правилами), входят 10 направлений (подпрограмм), которым соответствуют 4 проекта и 6 подпрограмм процессной части. Именно введение процессной и проектной частей – основная новация 2018 г., призванная, как предполагалось, существенно повысить качество управления отраслью.

Проект – это «комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений»¹. В то время как «процесс» нельзя отнести к проекту по ряду характеристик – например, процесс длителен по времени, носит поддерживающий характер, конкретные меры сложно прописать, так как процесс осуществляется, как правило, в рамках функциональной деятельности ведомства. В приведенной структуре все наоборот. У процессов имеются мероприятия, а у проектов – их нет, а

¹ Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // Электронная система «КонсультантПлюс».

есть только цели. И в дальнейшем из «Госпрограммы» невозможно узнать, не только за счет каких мер поддерживается проект, но даже его финансирование (указано только общее финансирование всех проектов в паспортной части). Зато по процессу «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России» дан подробнейший перечень объектов капитального строительства (Приложение 3), из которого можно узнать, например, что на мероприятие «Реконструкция осушительной сети мелиоративного объекта «Суворощь», Вязниковский район, Владимирская область» всего в 2018 г. будет потрачено 12 000 тыс. руб., на проектные и изыскательские работы – 1700 тыс. руб. Пропорции, соотношение частей в данной редакции «Госпрограммы» явно нарушены. Однако включение *«перечня объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), объектов недвижимости, включаемых (подлежащих включению) в федеральную адресную инвестиционную программу»* – требование Правил, утвержденных постановлением № 1242, так что ведомство включением Приложения 3 в структуру «Госпрограммы» их выполнило.

Вызывает вопросы отнесение конкретных направлений к процессной или проектной части. Так, не ясно, почему «Техническая модернизация АПК» – это проект (т.е. предполагается, что он имеет конечный характер, и, следуя логике разработчиков, успешно завершится при достижении цели, а именно – установленных коэффициентов обновления тракторов, зерноуборочных и кормоуборочных комбайнов почему-то только в сельскохозяйственных организациях), а «Развитие сырьевой базы для обеспечения легкой промышленности качественным сельскохозяйственным сырьем» – это процесс, хотя предусматриваются конкретные меры поддержки конкретных отраслей.

В целом возникает риск неустойчивости при достижении целей «Госпрограммы». Процесс технической модернизации АПК в «Госпрограмме» представлен как конечный проект, причем сведенный к достижению показателей обновления тракторов и отдельных видов комбайнов в сельскохозяйственных организациях. Ясно, что после окончания такого «проекта» необходимо сразу же начинать новый, так как (1) техника устаревает постоянно, но не обновляется постоянно, т.е. уровень обновления не будет сохранен; (2) проект охватывает две позиции – трактора и комбайны – из многообразия технических средств.

Поскольку логика и пропорции в «Госпрограмме» нарушены, не удивляет нахождение точечной меры «Компенсация затрат на проведение ипподромами испытаний племенных лошадей» в процессной части направления «Обеспечение общих условий функционирования отраслей АПК». Также в Приложениях 15 и 16, как уже отмечалось, можно найти подробное изложение целевых индикаторов, финансирования отдельно по источникам, годам, по проектам и процессам по регионам «опережающего развития», но эта же информация отсутствует по регионам – основным производителям сельскохозяйственной продукции.

В данном виде «Госпрограмма» соответствует «Правилам разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской

Федерации», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12.10.2017 № 1242 (ред. от 23.02.2018). При этом степень ее полезности для потенциальных адресантов – сельхозпроизводителей, сельских жителей, региональных и муниципальных органов управления, курирующих АПК, – остается под вопросом.

Финансирование и основные мероприятия. Из «Госпрограммы»¹ можно взять только сведения об ее общем финансировании. Так, в 2018 г. общий объем финансового обеспечения «Госпрограммы» составил 298,3 млрд руб., в том числе объем бюджетных ассигнований федерального бюджета – 241,99 млрд руб. (81,1% от итога), объем бюджетных ассигнований консолидированных бюджетов субъектов РФ, – 44,97 млрд руб. (15,1%) и внебюджетные источники – 11,37 млрд руб. (3,8%). Таким образом, основную нагрузку по поддержке АПК несет федеральный бюджет. Проектная часть составляет 68% общего финансирования (202,9 млрд руб.), из них 170,98 млрд руб. (84,3%) – федеральный бюджет и, соответственно, 31,9 млрд руб. (15,7%) – бюджеты субъектов РФ. Представление о структуре и федеральном финансировании мер «Госпрограммы» можно получить из Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (табл. 31).

Таблица 31

Финансирование «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» в 2018 г. из федерального бюджета, млрд руб.

Направления «Госпрограммы»	Млрд руб.	% к итогу
1	2	3
Государственная программа, итого	241,99	100,00
Ведомственный проект «Развитие отраслей АПК, обеспечивающих ускоренное импортозамещение основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» В том числе:	58,31	24,10
Мероприятие «Оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства»	11,34	4,69
Мероприятие «Повышение продуктивности в молочном скотоводстве»	7,96	3,29
Мероприятие «Содействие достижению целевых показателей реализации региональных программ развития АПК»	39,00	16,12
Ведомственный проект «Стимулирование инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе» В том числе:	102,00	42,15
Мероприятие «Поддержка инвестиционного кредитования в АПК» – субсидии на возмещение части процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) в АПК	52,22	21,58
Мероприятие «Поддержка льготного кредитования организаций АПК» – субсидии кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным сельскохозяйственным товаропроизводителям, организациям и ИП, осуществляющим производство, переработку сельскохозяйственной продукции и ее реализацию, по льготной ставке	49,68	20,53

¹ Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 (ред. от 30.11.2018) «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».

Окончание таблицы 31

1	2	3
Ведомственный проект «Техническая модернизация АПК»	10,00	4,13
Подпрограмма «Управление реализацией государственной программы»	28,34	11,71
Подпрограмма «Обеспечение общих условий функционирования отраслей АПК»	13,86	5,73
Подпрограмма «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России»	11,43	4,72
Подпрограмма «Научно-техническое обеспечение развития отраслей агропромышленного комплекса»	1,15	0,48
Приоритетный проект «Экспорт продукции АПК»	0,66	0,27
Подпрограмма «Устойчивое развитие сельских территорий»	16,23	6,71

Источник: Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ (в ред. от 03.07.2018 № 193-ФЗ).

Как видно из табл. 31, основным видом федеральной поддержки сектора является поддержка инвестиционного кредитования, происходящего в двух формах. Первая – возмещение процентной ставки по кредитам, займам, взятым до 01.01.2017. Вторая – возмещение кредитным организациям недополученных доходов в связи с льготным кредитованием сельскохозяйственных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции по кредитам, займам, взятым после 01.01.2017. Соответственно, по мере выполнения обязательств доля возмещения процентной ставки по кредитам, займам в общей структуре будет снижаться. Основным нормативным документом, регулирующим возмещение кредитным организациям недополученных доходов, является Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1528 (ред. от 16.10.2018). В 2018 г. Правила уточнялись (Постановление Правительства РФ от 16.10.2018 № 1230). Среди основных положений – снижение уровня возмещения уполномоченным банкам по кредитным договорам, заключенным в 2019 г. и последующих годах, со 100 до 90% ключевой ставки ЦБ РФ. Добавлена возможность использования кредитных ресурсов для расчетов с поставщиками по аккредитиву.

Еще одной мерой ведомственного проекта «Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК» является «компенсация прямых понесенных затрат на строительство и модернизацию объектов агропромышленного комплекса». Ее преимуществом перед льготным инвестиционным кредитованием является то, что она не ведет к образованию долгосрочных обязательств государства. Однако ее финансирование мизерно – 100 млн руб. (2018 г.), и выделяется оно на достаточно широкий перечень объектов АПК согласно Постановлению Правительства РФ от 24.11.2018 № 1413. При этом перечень объектов, на которые выделяются ассигнования, меняется год от года, что дестабилизирует бизнес.

Вторым по значимости и уровню финансирования является ведомственный проект «Развитие отраслей АПК, обеспечивающих ускоренное импортозамещение основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», включающий основные текущие отраслевые поддержки.

Несвязанная поддержка – основная поддержка текущей деятельности в растениеводстве. Выплаты предназначены на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ в расчете на гектар посевной площади, занятой зерновыми, зернобобовыми и кормовыми культурами, и на гектар посевной

площади овощных и технических культур в соответствии с перечнем, утвержденным Минсельхозом РФ. Привязка поддержки к конкретным культурам, по существу, делает ее связанной, что может вызвать вопросы при отнесении ее к «зеленой корзине» по классификации ВТО. В 2018 г. на нее было выделено из федерального бюджета 11,3 млрд руб. и из Резервного фонда дополнительно были выделены ассигнования в размере 5 млрд руб. для приобретения дизельного топлива в объеме не менее 90 тыс. т на проведение агротехнологических работ в этом году¹. В целом в 2018 г. на несвязанную поддержку было направлено 20,88 млрд руб., включая 16,34 млрд из источников федерального уровня и 4,5 млрд руб. из региональных бюджетов.

Субсидия на повышение продуктивности в молочном скотоводстве предоставлялась на возмещение части затрат (без учета НДС) на 1 кг реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку коровьего и (или) козьего молока. Название субсидии предусматривает стимулирование повышения продуктивности в молочном скотоводстве. В основном это сводится к установлению повышающего коэффициента при распределении федеральных субсидий для субъектов РФ, в которых средняя молочная продуктивность коров по сельхозпредприятиям по итогам за отчетный год составляет 5000 кг и выше. Также в субъектах РФ субсидия предоставляется сельхозпроизводителям «дифференцированно в зависимости от показателя молочной продуктивности коров за отчетный финансовый год по отношению к уровню года, предшествующего отчетному финансовому году»². В то же время, согласно п. 7 Правил предоставления и распределения этой субсидии, «средства предоставляются сельскохозяйственным товаропроизводителям... исходя из следующих критериев:

а) наличие у сельскохозяйственных товаропроизводителей поголовья коров и (или) коз на 1-е число месяца их обращения в уполномоченный орган за получением средств;

б) обеспечение сельскохозяйственными товаропроизводителями сохранности поголовья коров в отчетном финансовом году по отношению к уровню года, предшествующего отчетному финансовому году».

Иными словами, целью субсидии является не столько повышение продуктивности, сколько сохранность поголовья и объемов реализации. Нововведений в правилах распределения этой субсидии в 2018 г. не было, за исключением общего для всех компенсационных субсидий уточнения о том, что «возмещение затрат проводится на сумму без учета НДС» (Постановление Правительства РФ от 30.11.2018 № 1443). Уровень выделенного финансирования по данной субсидии в

¹ Распоряжение Правительства РФ от 04.08.2018 № 1620-р.

² Пункт 5 Приложения 8 «Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, направленных на повышение продуктивности в молочном скотоводстве». Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 (ред. от 30.11.2018).

2018 г. составил 10,72 млрд руб., в том числе 2,75 млрд руб. из региональных бюджетов. Таким образом, основную нагрузку по несвязанной поддержке как в растениеводстве, так и в молочном скотоводстве несет федеральный бюджет.

Одной из самых значительных по объемам финансирования является федеральная поддержка мероприятия «Содействие достижению целевых показателей реализации региональных программ развития АПК», объединившая в рамках курса на укрупнение мер поддержки целый ряд разнообразных субсидий, ранее защищенных выделенным целевым финансированием из федерального бюджета. Среди них поддержка племенного животноводства, агрострахования, кооперации, элитного семеноводства, многолетних насаждений, малых форм хозяйствования, льготного краткосрочного кредитования и др. В целях сохранения направлений поддержки по консолидированным мерам Минсельхоз РФ явно прописал направления расходования субсидии,¹ увязал ее выделение субъектам РФ с выполнением целевых показателей поглощенных мер². В результате для оценки эффективности осуществления расходов по данной субсидии имеются 24 целевых показателя и множество форм отчетности.

Таким образом, ведомство выполнило практически невозможное – указание на укрупнение мер поддержки при сохранении преемственности объединяемых мер, однако по факту управление стало более громоздким и, значит, менее эффективным. Целевые показатели и финансирование поглощенных мер все равно отслеживаются органами управления, кроме того, появилась дополнительная объединительная надстройка над этими мерами. В целом на финансирование единой субсидии было предусмотрено в 2018 г. 48 млрд руб., из которых 39 млрд руб. – федеральный бюджет, 9 млрд руб. – региональный. Таким образом, и здесь основная нагрузка ложится на федеральный уровень.

Среди нововведений 2018 г. по правилам предоставления этой субсидии – исключение граждан ведущих ЛПХ из поддержки на уплату страховых премий, начисленных по договорам сельскохозяйственного страхования в области растениеводства или животноводства, добавление трех показателей в список, на основании которого выделяется единая субсидия регионам (итого в него стало входить 19 показателей), изменение формулы распределения – она стала корректироваться с учетом доли планируемой площади закладки виноградников в году предоставления субсидии в *i*-м субъекте РФ в общем размере планируемой площади закладки виноградников и доли размера планируемой застрахованной посевной (посадочной) площади (в условных единицах) и застрахованного поголовья сельскохозяйственных животных (в условных единицах) в году предоставления субсидии в *i*-м субъекте РФ в общей застрахованной посевной (посадочной) площади

¹ Приказ Минсельхоза РФ от 27.07.2017 № 373.

² Пункты 4, 9, 30 Приложения 9 «Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития АПК». Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 (ред. от 30.11.2018).

(в условных единицах) и застрахованного поголовья сельскохозяйственных животных (в условных единицах)¹.

Агрострахование с государственной поддержкой не пользуется спросом среди бенефициаров сельхозтоваропроизводителей. Размер застрахованных посевов незначителен. В 2016 г. посевная площадь сельскохозяйственных культур по договорам страхования урожая сельхозкультур и посадок многолетних насаждений составила 5% общей посевной площади, в 2017 г. – 1,7%². Причиной ведомство называет «низкий уровень выплат страхового возмещения, недостижение установленного законом порога наступления страховых случаев, полное отсутствие в отдельных регионах страховых организаций, осуществляющих страхование с государственной поддержкой»³. Ясно, что это объективные причины, сдерживающие развитие агрострахования. Ведомству необходимо решать именно их, а не наказывать регионы, а через них и сельхозтоваропроизводителей, снижая им лимиты по другим востребованным направлениям единой субсидии. Здесь прослеживается тенденция подмены целей – ведомство начинает работать не в целях развития сектора, сельхозпроизводителей, а для достижения целевого показателя, за который оно отчитывается.

Одним из важнейших направлений, входящих в компетенцию Минсельхоза РФ, является устойчивое развитие сельских территорий⁴. Оно входило в состав «Госпрограммы» 2013–2020 гг. в статусе ФЦП (федеральной целевой программы). Такой же статус имело и направление «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России». Постановлением Правительства от 12.10.2017 № 1243 с 1 января 2018 г. реализация этих ФЦП была досрочно прекращена, и они в более низком статусе ВЦП (ведомственных целевых программ) входят в ныне действующую «Госпрограмму» (ред. от 30.11.2018 № 1443). Согласно поручению Президента РФ, статус направления устойчивого развития сельских территорий был повышен, к 1 июня 2019 г. должна быть утверждена новая «Госпрограмма», «обеспечивающая комплексный подход к развитию сельских территорий»⁵. На период 2019 г. финансирование направления и целевые показатели в рамках ВЦП сохраняются.

¹ В ред. Постановления Правительства РФ от 30.11.2018 № 1443.

² Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2017 г. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы». С. 45.

³ Там же.

⁴ Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450. Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ (в ред. от 16.08.2018).

⁵ «Дмитрий Патрушев выступил с докладом на Совете законодателей РФ по вопросам устойчивого развития сельских территорий». URL: <http://mcx.ru/press-service/news/dmitriy-patrushev-vystupil-s-dokladom-na-sovete-zakonodateley-rf-po-voprosam-ustoychivogo-razvitiya/>

4.5.4. Выводы

1. Сложившиеся методы статистического наблюдения не позволяют объективно оценивать процессы, происходящие в сельском хозяйстве. Необходимо статистический учет совершенствовать, возродить институт сельских статистиков (муниципальную статистику), изменить методологию статистических наблюдений и оценок на основе выборочных обследований, сделать Росстат самостоятельной независимой организацией, вывести его из состава Минэкономки. А пока это не сделано, при оценке темпов развития сельского хозяйства нужно быть более осторожными, относиться к статистическим данным очень критично.

2. Производственные показатели 2018 г., несмотря на снижение объемов производства по зерновым, сахарной свекле, не создают рисков для потребителей и сельхозпроизводителей. Валовой сбор зерновых и накопленные запасы позволяют наращивать экспорт без угрозы для внутреннего рынка, а рост цен на внутреннем рынке является компенсацией для производителей потерь в цене прошлых лет. Снижение объемов производства отдельных продуктов, таких как просо, уже привело к резкому росту цены на продукт, но с учетом незначительных объемов потребления (около 1 кг/человека пшеница в год) и низкой цены продукта не окажет существенного влияния на потребительские расходы.

3. Медленное наращивание спроса на продукты питания с июля 2017 г. (падение наблюдалось с августа 2014 г. по июнь 2017 г.) продолжилось в 2018 г. Однако этот спрос только достиг уровня 2016 г. Он остается существенно ниже уровня 2015, 2014 и 2013 гг. В связи с этим введение дополнительных платежей, которые отразятся на цене продуктов, несет высокий риск сокращения спроса на продовольствие. Исходя из этого остается актуальным вопрос об организации продовольственной помощи. По оценкам, минимальный объем этой помощи потребует около 89 млрд руб. для перечисления семьям. Это позволит увеличить на 40% расходы группы самых неимущих семей на продукты питания, что внушительно в относительных показателях, но чрезвычайно мало в абсолютных (1 тыс. руб. на члена семьи в месяц). Для выделения группы нуждающихся семей нужно перейти к новым критериям их отбора, учитывающим условия их жизни. При разработке механизма оказания продовольственной помощи целесообразно отказаться от привязки к продуктам российского производства, так как не по всем продуктам, даже самым дешевым, они выдерживают конкуренцию по цене.

4. Анализ совершенствования государственного управления на примере «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.» показывает, что вместо совершенствования управления по сути (когда во главу угла ставятся цели бенефициаров – агробизнеса, сельского развития) часто происходит подмена изменениями по форме (чиновникам необходимо соблюдать утвержденные правила, исполнять официальные поручения и т.д.). Это достаточно опасная тенденция, снижающая эффективность работы системы, тем более что наблюдаемое явление относится не только к сфере сельского хозяйства.

«Госпрограмма развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.» должна вернуться к требованиям Закона «О развитии сельского хозяйства», где она определена как «основной документ, определяющий цели и основные направления развития сельского хозяйства на среднесрочный период, финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий». При этом по форме и содержанию «Госпрограмма» должна быть максимально ориентирована на бенефициаров, которые должны получить из этого основного документа ясные информативные сигналы для развития агробизнеса, территорий на среднесрочную перспективу.

4.6. Внешняя торговля¹

4.6.1. Состояние мировой экономики

В ноябре 2018 г. Организация экономического развития и сотрудничества (ОЭСР) представила свои обновленные прогнозы², согласно которым рост мировой экономики замедлится с текущих 3,7% (оценка ОЭСР на 2018 г.) до 3,5% в 2019–2020 гг. Ранее эксперты ОЭСР рассчитывали на увеличение мирового ВВП в 2019 г. на 3,7%. Но рост торговли и инвестиций замедлился в результате протекционистской политики США. Увеличение процентных ставок и повышение курса доллара привели к оттоку капитала из развивающихся стран и к ослаблению их валют. Меры кредитно-денежного стимулирования в зоне ОЭСР постепенно сворачиваются. В качестве отдельного негативного фактора выделены торговые противоречия между США и КНР. По оценкам организации, введение США 25%-ных пошлин на импорт китайских товаров и принятие Китаем аналогичных мер будут стоить глобальной экономике 0,5% ВВП, американской экономике – 0,8% ВВП, китайской – 1% ВВП.

Быстрее всех по-прежнему растет экономика Индии. За 2018 г. ВВП этой страны увеличился на 7,3%, в 2019 г. прогнозируется рост на 7,4%. От китайской экономики ожидается рост на 6,6% в 2018 г. и 6,2% в 2019 г., от индонезийской – на 5,2% и в 2018 г. и в 2019 г.

Прогноз для России экспертами ОЭСР снижен. Если в начале года ожидался рост на 1,8% по итогам текущего года, то теперь утверждается, что рост российского ВВП больше, чем на 1,6%, невозможен. В 2019 г. этот показатель уменьшится до 1,5%.

¹ Автор раздела: Н. Воловик, Институт Гайдара, РАНХиГС.

² Официальный сайт ОЭСР. URL: <http://www.oecd.org/economy/outlook/economic-outlook/>

По мнению экспертов Всемирного банка¹, в конце 2018 г. глобальная экономическая активность замедлилась. Из-за сокращения объемов торговли и инвестиций темпы роста мировой экономики в 2019 г. замедлятся до 2,9%. Ранее Банк прогнозировал рост на 3%. Прогноз на 2020 г. тоже пересмотрен в сторону понижения на 0,1 п.п. – до 2,8% ВВП.

После нескольких месяцев ослабления рост мировой торговли в июне немного укрепился благодаря оживлению экспорта из зоны евро и развивающихся стран Азии. Тем не менее последние данные показывают, что рост, скорее всего, был временным – индикатор новых экспортных заказов снизился в сентябре восьмой месяц подряд, упав чуть ниже порогового значения, который указывает на предстоящее сокращение мировой торговли. В то же время уменьшилась неопределенность торговой политики США с подписанием 1 октября 2018 г. нового торгового Соглашения о свободной торговле с Мексикой и Канадой (United States-Mexico-Canada Agreement – USMCA). Изменения, внесенные в USMCA, включают более высокие требования к правилам определения страны происхождения товаров для автомобильного сектора, несколько больший доступ США к канадскому молочному рынку, более строгие положения о труде и интеллектуальной собственности и упрощенные правила урегулирования споров.

В Докладе Международного валютного фонда (МВФ) «Перспективы развития мировой экономики» (ПРМЭ)², опубликованном в январе 2019 г., отмечено замедление роста инвестиций, промышленного производства и мировой торговли во втором полугодии 2018 г. МВФ обращает внимание на рост процентных ставок в развитых странах. В результате увеличение мирового ВВП продолжится, но более медленными темпами. В 2019 г. ожидается замедление темпов роста мирового ВВП до 3,5%, в 2020 г. – до 3,6% против роста на 3,7% в 2018 г. По сравнению с предыдущим докладом, который вышел в октябре 2018 г., прогноз снижен на 0,2 п.п. для 2019 г. и на 0,1 п.п. для 2020 г. Главными рисками для мировой экономики МВФ считает эскалацию торговой войны между США и Китаем, риски Brexit без сделки с ЕС и замедление роста экономик США и Китая. Так, в США темпы роста снизятся до 2,5% в 2019 г. и до 1,8% в 2020 г. против 2,9% в 2018 г. В КНР – до 6,2% в 2019–2020 гг. против 6,6% в 2018 г. Основной причиной будут выступать взаимные торговые барьеры.

Кроме того, мировой рост ослабляется такими факторами, как:

- проблемы немецких автопроизводителей из-за ввода новых стандартов выбросов топлива;
- ослабление экономики Италии на фоне слабого внутреннего спроса и более высокой стоимости заимствования;

¹ Официальный сайт Всемирного банка. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/press-release/2019/01/08/darkening-prospects-global-economy-to-slow-to-29-percent-in-2019-as-trade-investment-weaken>

² Официальный сайт МВФ. URL: <https://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>

- проблемы в экономике Франции вследствие негативных последствий уличных протестов и забастовок;
- экономические проблемы в Турции после летнего валютного кризиса;
- негативная ситуация и пессимистические настроения инвесторов на мировых финансовых рынках.

МВФ прогнозирует рост ВВП в развитых странах на 2% в 2019 г. и на 1,7% в 2020 г. Рост в развивающихся экономиках в текущем году тоже замедлится: с 4,6% в 2018 г. до 4,5% в 2019 г. В 2020 г. ожидается ускорение до 4,9%. Прогноз на 2019 г. на 0,2 п.п. ниже, чем в октябрьском выпуске ПРМЭ 2018 г.

В связи с низкими ценами на нефть и ужесточением финансовых условий был пересмотрен в сторону понижения прогноз по росту ВВП России с прогнозируемого в октябре уровня 1,8% до 1,6% в 2019 г. и 1,7% в 2020 г. (табл. 32).

Таблица 32

**Динамика мирового ВВП и мировой торговли (темпы прироста,
% к предыдущему году)**

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	Оценка	Прогноз	
									2018 г.	2019 г.	2020 г.
Объем мирового ВВП	5,4	4,3	3,5	3,5	3,6	3,5	3,3	3,7	3,7	3,5	3,6
Страны с развитой экономикой	3,1	1,7	1,2	1,4	2,1	2,3	1,7	2,3	2,3	2,0	1,7
Соединенные Штаты	2,6	1,6	2,2	1,8	2,5	2,9	1,6	2,2	2,9	2,5	1,8
Зона евро	2,1	1,6	-0,9	-0,2	1,4	2,1	1,9	2,4	1,8	1,6	1,7
Германия	3,9	3,7	0,7	0,6	2,2	1,5	2,2	2,5	1,5	1,3	1,6
Франция	1,9	2,2	0,3	0,6	1,0	1,0	1,1	2,3	1,5	1,5	1,6
Великобритания	1,7	1,6	1,4	2,0	2,9	2,3	1,8	1,7	1,4	1,5	1,6
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	7,4	6,2	5,1	4,7	4,6	4,0	4,3	4,7	4,6	4,5	4,9
Содружество Независимых Государств	4,8	4,8	3,4	2,2	1,0	-2,8	0,4	2,1	2,4	2,2	2,3
Россия	4,3	4,3	3,4	1,3	0,6	-3,7	-0,2	1,5	1,7	1,6	1,7
Исключая Россию	6,0	6,1	3,6	4,2	1,9	-0,5	1,9	3,6	3,9	3,7	3,7
Развивающиеся страны Азии	9,5	7,8	6,7	6,6	6,8	6,6	6,4	6,9	6,5	6,3	6,4
Китай	10,4	9,3	7,7	7,7	7,3	6,6	6,7	6,9	6,6	6,2	6,2
Индия	10,1	6,3	4,7	5,0	7,3	7,6	7,1	6,7	7,3	7,5	7,7
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	6,2	4,6	2,9	2,7	1,3	0,0	-0,9	1,3	1,1	2,0	2,5
Бразилия	7,5	2,7	1,0	2,5	0,1	-3,8	-3,6	1,4	1,3	2,5	2,2
Мексика	5,6	4,0	4,0	1,1	2,1	2,5	2,3	2,2	2,1	2,1	2,2
Объем мировой торговли товарами и услугами	12,6	6,1	2,9	3,0	3,3	2,6	2,2	5,2	4,0	4,0	4,0
Страны с развитой экономикой	12,0	5,7	2,0	2,4	3,4	3,6	1,8	4,3	3,2	3,5	3,3
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	13,7	6,8	4,6	4,4	2,9	1,3	3,0	7,1	5,4	4,8	5,2

Источник: данные МВФ.

Изменения торговых соглашений, риски, связанные с введением новых ввозных таможенных пошлин, а также ухудшение экономических ожиданий оказывают негативное влияние, прежде всего на страны, ориентированные на экспорт,

такие как КНР или ведущая экономика еврозоны – Германия. То есть замедление годовых темпов прироста ВВП ожидается у основных торговых партнеров России: в Китае с 6,9% в 2017 г. до 6,2% в 2019 г., в еврозоне – с 2,4 до 1,6%.

По данным Всемирной торговой организации (ВТО), за 9 месяцев 2018 г. мировой экспорт товаров в стоимостном выражении вырос по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 11%¹. Наибольший рост экспорта оказался у Кипра (на 64%), Мальты (29,4%), Казахстана (28,4%) и Российской Федерации (27,8%). В результате в рейтинге крупнейших экспортеров Россия поднялась с 14-го места (с долей в мировом экспорте 2,1%) на 13-е место (с долей в мировом экспорте 2,4%).

Самый большой оборот внешней торговли в 2018 г. зафиксирован в КНР: за 9 месяцев он составил 3431,9 млрд долл. Сальдо торгового баланса Китая с 1994 г. складывается положительным, за 9 месяцев 2018 г. оно достигло 221,4 млрд долл.

На втором месте находятся Соединенные Штаты Америки, внешнеторговый оборот которых за 9 месяцев 2018 г. достиг 3180,1 млрд долл. При этом сохраняется дефицит торгового баланса, составивший за 9 месяцев 2018 г. 695,6 млрд долл.

Германия сохранила за собой третье место, ее внешнеторговый оборот в январе – сентябре 2018 г. достиг 2154,7 млрд долл. Положительное сальдо торгового баланса сложилось в размере 213,1 млрд долл.

Рост мировой торговли продолжает снижаться. Об этом свидетельствует индикатор мировой торговли (World Trade Outlook Indicator, WTOI)², который в I квартале 2019 г. опустился до 96,3 с 98,6 пункта в IV квартале 2018 г. Это значение является самым низким для данного показателя за последние 9 лет – с марта 2010 г. Напомним, что значение WTOI ниже 100 пунктов сигнализирует о росте торговли ниже тренда.

Слабость общего WTOI обусловлена резким снижением всех компонентов индекса, которые находятся под влиянием увеличивающейся напряженности в мировой торговле. Так, индекс экспортных заказов в I квартале сократился до 95,3 пункта с 96,6 пункта в предыдущем квартале, индекс международных авиаперевозок – до 96,8 пункта со 100 пунктов кварталом ранее, индекс производства и продажи автомобилей снизился до 92,5 пункта с 96,9 пункта в предыдущем квартале, индекс электронных компонентов – до 88,7 пункта с 93,9 пункта, индекс сельскохозяйственного сырья – до 94,3 пункта с 97,2 пункта в IV квартале прошлого года. И только индекс пропускной способности портов оказался выше 100 пунктов, снизившись с уровня 101,2 до 100,3, на что, скорее всего, повлияла фронтальная загрузка портов перед ожидаемым повышением тарифов в США и

¹ Рассчитано по данным «Monthly merchandise trade values», включающим 70 стран, на которые приходится 90% мировой торговли. URL: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/short_term_stats_e.htm

² Официальный сайт ВТО. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/wtoi_19feb19_e.htm

Китае. Устойчивое замедление динамики подчеркивает настоятельную необходимость снижения напряженности в торговле, которая в сочетании с сохраняющимися политическими рисками и финансовой нестабильностью может предвещать более широкий экономический спад.

4.6.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта

В 2018 г. цены на сырьевые товары определялись рядом факторов, включая перебои в поставках некоторых сырьевых товаров, рост процентных ставок в США, повышение курса доллара, рост напряженности в торговле между крупными странами и давление на финансовые рынки в некоторых странах с формирующимся рынком и развивающихся странах (EMDEs).

Цены на энергоносители в III квартале 2018 г. выросли на 3% относительно II квартала и более чем на 40% по сравнению с тем же периодом 2017 г. благодаря значительному росту цен на нефть, уголь и природный газ.

Цены на неэнергетические товары снизились в III квартале 2018 г. по сравнению с предыдущим кварталом на 7%. Цены на металлы упали почти на 10% из-за более слабого мирового спроса, а также из-за опасений по поводу влияния торгового спора между США и Китаем на рост экономики Китая, на который приходится 50% мирового спроса на металлы. Напротив, ограничения поставок, в том числе закрытие крупнейшего в мире поставщика глинозема¹ и экологическое сокращение производства в Китае, помогли поддержать цены на некоторые металлы.

Сельскохозяйственная продукция в III квартале 2018 г. по сравнению со II кварталом подешевела почти на 7%, что является самым большим квартальным снижением с IV квартала 2011 г. Этому способствовал целый ряд факторов, таких как достаточные поставки большинства масличных и зерновых культур (кроме пшеницы), торговая напряженность, повлиявшая на диапазон цен на сельскохозяйственную продукцию (особенно соевые бобы), и обесценение валют EMDE (особенно бразильский реал).

В среднем индекс цен на сельскохозяйственную продукцию Всемирного банка в 2018 г. остался практически неизменным по сравнению с 2017 г. – 100,08%. Нисходящие риски для прогноза цен проистекают из эскалации торговой напряженности. С другой стороны, высокие цены на энергоносители могут поднять цены на энергоемкие зерновые культуры, особенно на зерновые и масличные культуры. В 2019 г. возможно увеличение индекса цен на сельскохозяйственную продукцию чуть менее чем на 2%, главным образом за счет более высоких затрат на энергоносители и удобрения.

¹ В начале октября 2018 г. норвежская металлургическая компания Norsk Hydro сообщила о полной остановке по экологическим причинам на неопределенный срок самого крупного в мире глиноземного комбината Alunorte, который находится в Бразилии.

Индекс цен на энергоносители Всемирного банка в 2018 г. вырос по сравнению с предыдущим годом на 29,7% за счет значительного роста цен на все составляющие его компоненты.

Индекс цен на металлы Всемирного банка упал в III квартале 2018 г. по сравнению с предыдущим кварталом на 10%, несмотря на сокращение запасов LME по всем металлам, кроме железной руды. Способствовали такому падению снижение глобального спроса, укрепление доллара и рост напряженности в торговле между Соединенными Штатами и Китаем. Тем не менее средние цены на металлы в 2018 г. оказались выше, чем в 2017 г., за счет их повышения в начале 2018 г.: Индекс цен на металлы Всемирного банка составил 106,26% (рис. 33).

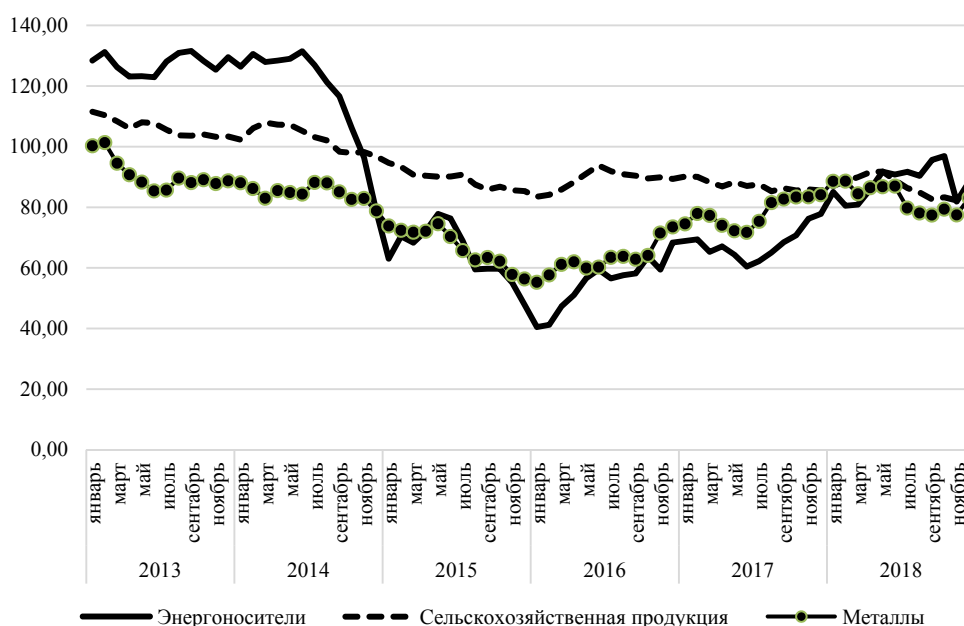


Рис. 33. Индексы цен на сырьевые товары Всемирного банка (2010 г. = 100%)

Источник: URL: <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets#1>

Сводный индекс сырьевых активов Bloomberg Commodity Index (BCOM), в который входят 22 вида сырьевых товаров, уже третий год подряд колеблется в пределах от 80 до 90 пунктов. Поднявшись 23 мая 2018 г. до максимального значения с июля 2015 г. – 91,57 пункта, 28 декабря 2018 г. BCOM опустился до минимального уровня с января 2016 г. – 77,59 пункта, что отражает волатильность сырьевых рынков.

Цены на нефть в течение года были волатильными: цена на нефть марки Brent, достигнув 4 октября максимального с октября 2014 г. значения – 86,07 долл./барр., 28 декабря опустилась до годового минимума – 50,57 долл./барр. Рост цен отчасти отражает сохранение убыточности производства в Венесуэле и опасения, что повторное введение Соединенными Штатами санкций в отношении Ирана может оказать большее, чем ожидалось, влияние на добычу и экспорт иранской нефти.

Увеличение производства другими членами Организации стран – экспортеров нефти (ОПЕК), а также Российской Федерацией частично может компенсировать это сокращение.

Средняя цена нефти марки Brent в 2018 г. сложилась в размере 71,07 долл./барр., что на 30,7% выше, чем в 2017 г. Средняя цена нефти марки Urals по итогам 2018 г. по отношению к предыдущему году выросла на 32% – до 70,01 долл./барр. В 2017 г. средняя цена на нефть марки Urals составляла 53,03 долл./барр.

Спрос на уголь и природный газ оказался выше, чем ожидалось во II и III кварталах 2018 г., поскольку необычно жаркая погода в Азии и Европе привела к увеличению спроса на электроэнергию для кондиционирования воздуха. Традиционно Европа сокращает использование угля в летние периоды, переходя на альтернативные и гидроисточники. Однако слабый ветер и маловодье рек в Германии и Франции активизировали угольную электрогенерацию. Отметим также проблемы с сокращением выработки атомной энергии во Франции и Германии из-за затянувшихся ремонтных работ. Цены на природный газ в 2018 г. по сравнению с 2017 г. в Европе выросли на 34,4%, в Японии – на 24% в результате высокого спроса, в то время как рост цен в США за тот же период был гораздо скромнее – всего на 6,6%, так как под воздействием увеличения добычи сланцевого газа предложение быстро росло.

Цены на южноафриканский уголь выросли на 14,7%, на австралийский – на 20,9%, при этом дополнительную поддержку ценам оказали экологические ограничения на поставки. Ожидается, что в 2019 г. цены снизятся, так как относительно 2018 г. спрос замедлится, а предложение вырастет.

Вступление в силу обоюдных ввозных таможенных пошлин США и Китая превратило тренд на рост цен промышленных металлов, который наблюдался в предыдущие два года. В январе 2018 г. на рынке промышленных металлов были зафиксированы рекордные ценовые значения. Так, впервые с июля 2014 г. цена на медь превысила отметку в 7000 долл./т. Пятилетний максимум был зафиксирован и относительно цены на алюминий – 2209 долл./т. Рост этих показателей был связан с восстановлением автомобильной промышленности в США и Европе. Введение правительством США санкций в отношении второй по величине в мире алюминиевой компании «РУСАЛ», на долю которой приходится около 7% мировых поставок алюминия, и ограничение торговли металлом на биржевых площадках привели к тому, что алюминий в начале апреля ненадолго подорожал примерно на 30%, но к концу месяца подешевел из-за обещаний возможного ослабления санкционных мер, если основные акционеры компании уменьшат свои доли.

После введения в июле взаимных заградительных пошлин США и КНР все цветные металлы на глобальном рынке значительно подешевели. Так, алюминий в июле по сравнению предыдущим месяцем подешевел на 6,9%, медь – на 10,3, свинец – на 9,4, олово – на 4,5, никель – на 8,7, цинк – на 14%. Несмотря на наблюдавшееся в последние месяцы 2018 г. снижение цен на цветные металлы, в целом за год по сравнению с 2017 г. цветные металлы подорожали: алюминий –

на 7,2%, медь – на 5,8, олово – на 0,4, никель – на 26, цинк – на 1,1%, свинец подешевел на 3,2% (табл. 33).

Таблица 33

Среднегодовые мировые цены

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Нефть (Brent), долл./барр.	97,64	61,86	79,64	110,9	111,97	108,86	98,94	52,37	44,05	54,39	71,07
Натуральный газ (США), долл./1 млн БТЕ	8,86	3,95	4,39	4,00	2,75	3,72	4,37	2,61	2,49	2,96	3,16
Натуральный газ, рынок Европы, долл./1 млн БТЕ	13,41	8,71	8,29	10,52	11,47	11,79	10,05	6,82	4,56	5,72	7,68
Натуральный газ (Япония), долл./1 млн БТЕ	12,55	8,94	10,85	14,66	16,55	15,96	16,04	10,93	7,37	8,61	10,67
Медь, долл./т	6956	5149	7534	8828	7962	7332,1	6863,4	5510,5	4867,9	6169,9	6529,8
Алюминий, долл./т	2573	1665	2173	2401	2023,3	1846,7	1867,4	1664,7	1604,2	1967,7	2108,5
Никель, долл./т	21111	14655	21809	22910	17557	15032	16893	11863	9595,2	10409	13114

Источник: рассчитано по данным Всемирного банка.

4.6.3. Основные показатели российской внешней торговли

Российский внешнеторговый оборот в 2018 г. продолжал восстанавливаться после происходившего в течение 2014–2016 гг. сокращения. В 2018 г. по сравнению с 2017 г. оборот внешней торговли РФ увеличился на 17,3% до 693,1 млрд долл. Однако следует отметить поквартальное замедление темпов роста внешнеторгового оборота РФ: если в I квартале 2018 г. по сравнению с аналогичным кварталом 2017 г. он вырос на 21,7%, во II квартале – на 20,7%, то в III квартале – на 16,8%, а в IV квартале – на 10,9%. Это произошло за счет замедления темпов роста импорта во II квартале и сокращения стоимостного объема ввоза товаров на территорию России в III и IV кварталах.

Внешнеторговый оборот со странами дальнего зарубежья увеличился на 18,2% до 610,2 млрд долл., со странами СНГ – на 9,8% до 82,9 млрд долл.

Российский экспорт в 2018 г. вырос по сравнению с аналогичным показателем 2017 г. на 25,6% до 444 млрд долл., российский импорт – на 4,6% до 249,1 млрд долл. Сложившаяся динамика экспорта и импорта обеспечила значительный рост положительного сальдо торгового баланса, которое увеличилось на 68,9% до 194,9 млрд долл. (рис. 34).

Положительная динамика российского экспорта обусловлена в основном ценовым фактором: во II квартале индекс средних экспортных цен составил 118,5%, индекс физических объемов экспорта – 106,5%, в III квартале – 124,2 и 102,5% соответственно. Рост стоимостного объема импорта также определялся в основном ценовым фактором: индекс средних импортных цен во II квартале 2018 г. составил 103,7%, индекс физических объемов поставляемых в Россию товаров – 101,1%, в III квартале – 99,9 и 99,0% соответственно (табл. 34).

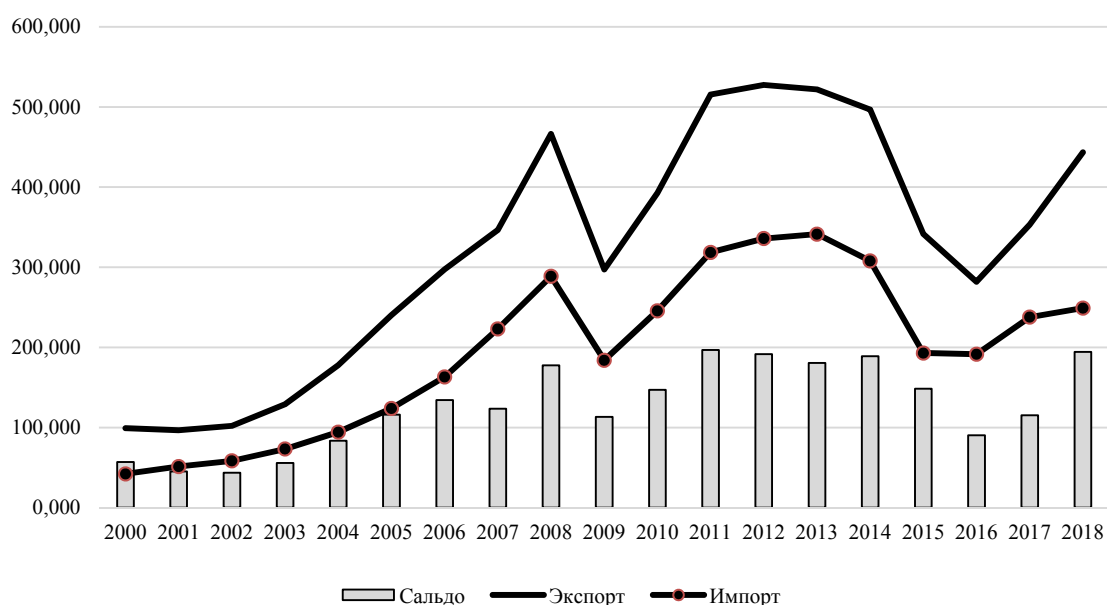


Рис. 34. Основные показатели российской внешней торговли (млрд долл.)

Источник: ЦБ РФ.

Таблица 34

**Индексы средних цен и физического объема экспорта и импорта
Российской Федерации в 2018 г., % к соответствующему
кварталу 2017 г.**

Код ТН ВЭД ЕАЭС	Наименование товарной группы	Индекс средних цен						Индекс физического объема					
		Экспорт			Импорт			Экспорт			Импорт		
		I кв.	II кв.	III кв.	I кв.	II кв.	III кв.	I кв.	II кв.	III кв.	I кв.	II кв.	III кв.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
01-24	Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье	101,3	104,1	105,6	101,7	101,8	99,3	128,2	145,3	105,8	104,1	103,2	97,2
25-27	Минеральные продукты	119,7	127,6	135,0	120,7	118,7	120,3	103,1	101,6	106,2	91,9	94,3	83,4
27	Топливо-энергетические товары	120,0	127,9	135,5	111,9	108,6	113,1	102,7	102,1	106,0	91,0	100,4	95,0
28-40	Продукция химической промышленности, каучук	106,9	107,6	107,8	107,2	105,2	103,8	107,3	102,5	107,9	106,5	103,3	96,6
41-43	Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	83,2	83,2	73,5	99,6	112,1	94,2	140,9	119,8	92,3	100,3	84,5	137,0
44-49	Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	120,6	120,3	127,7	109,6	104,9	107,0	88,9	99,1	97,6	103,3	100,5	98,5

Окончание таблицы 34

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
50-67	Текстиль, текстильные изделия и обувь	106,0	99,6	99,1	107,6	105,8	100,2	107,9	92,9	103,6	115,5	95,8	110,7
72-83	Металлы и изделия из них	115,0	114,1	111,1	109,3	108,3	104,4	113,6	116,0	107,3	116,5	94,6	93,6
84-90	Машины, оборудование и транспортные средства	81,3	87,3	91,2	104,1	102,3	99,3	101,2	120,5	109,7	111,0	101,5	96,8
68-70, 91-97	Другие товары	104,1	98,1	103,3	104,1	98,5	82,4	99,8	114,4	86,0	99,3	108,6	131,5

Источник: данные ФТС.

Структура и динамика экспорта

Стоимостной объем вывезенных за рубеж товаров в 2018 г. вырос по сравнению с 2017 г. на 25,6% до 444,0 млрд долл. Поставки товаров в страны дальнего зарубежья увеличились на 27,8%, в страны СНГ – на 12,3%. В общем объеме экспорта удельный вес стран дальнего зарубежья вырос до 87,3% против 85,8% в 2017 г. (табл. 35).

Таблица 35

Динамика российского экспорта

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Экспорт, млрд долл.	354,4	466,3	297,2	392,7	515,4	527,4	521,8	496,8	341,4	281,7	353,5	444,0
В том числе: дальнейшее зарубежье	294,8	397,7	252,0	333,6	436,7	443,8	443,8	428,1	292,1	241,7	303,4	387,7
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	103,6	102,5
Индекс цен	126,9	119,7	110,9	137,4	76,4	119,8	132,9	101,6	95,7	58,1	120,7	124,2

Источник: Банк России; Минэкономразвития.

Основной причиной высоких темпов роста экспорта является рост цен на углеводороды. Средняя контрактная цена на сырую нефть выросла в 2018 г. по сравнению с 2017 г. на 34,3%, на нефтепродукты – на 32,6%, на природный газ – на 22,8%.

Экспорт российской нефти в стоимостном выражении в 2018 г. по сравнению с показателем 2017 г. увеличился на 38,3% при расширении физического объема поставок за рубеж на 3% – до 260,171 млн т.

Кроме того, по данным ФТС, российский экспорт СПГ в физическом выражении увеличился по сравнению с 2017 г. на 50,4% до 36,7 млн м³. Физический объем экспорта природного газа вырос на 4,9% до 220,6 млрд м³. Доходы от экспорта СПГ в 2018 г. выросли на 66,6% до 5,3 млрд долл., а доходы от продажи природного газа – на 28,8% до 49,1 млрд долл.

В результате в товарной структуре экспорта в 2018 г. по сравнению с предыдущим годом доля топливно-энергетических товаров выросла на 4,5 п.п. Доля продовольственных товаров снизилась с 5,8 до 5,5%, доля химической продукции – с 6,7 до 6,1%, древесины и целлюлозно-бумажные изделий – с 3,3 до 3,1%, металлов

и изделий из них – с 10,4 до 9,9%, машин, оборудования и транспортных средств – с 7,9 до 6,5% (рис. 35).

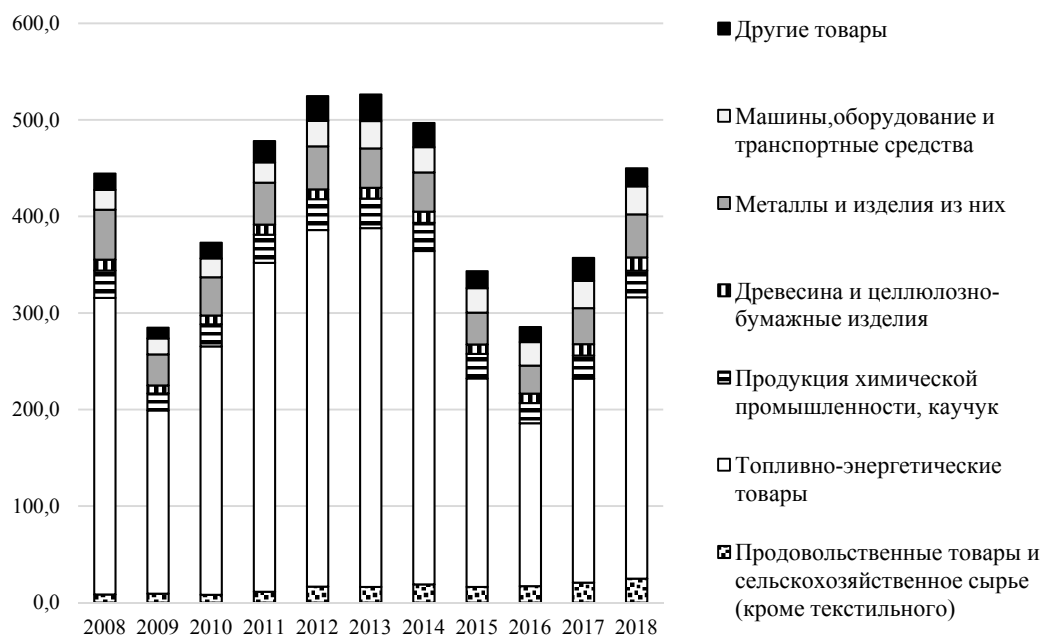


Рис. 35. Потоварная динамика российского экспорта
(млрд долл.)

Источник: ФТС.

По данным Российского экспортного центра¹, несырьевой неэнергетический экспорт России в 2018 г. составил 149,4 млрд долл., побив тем самым исторический рекорд 2012 г. – 143,5 млрд долл. Темпы роста оказались ниже, чем годом ранее, – 11,6%. В 2017 г. экспорт несырьевых неэнергетических товаров увеличился на 22,5%, но произошло это в основном за счет эффекта низкой базы 2016 г. В 2018 г. рост обеспечен расширением физических объемов поставок и повышением мировых цен. Высокими темпами рос экспорт непищевой сельхозпродукции (+25%), продукции лесопромышленного комплекса (+18%), продовольствия (+20,2%), металлопродукции (+19,4%).

В 2018 г. Россия продолжала наращивать экспорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья. Объем продовольственного экспорта в 2018 г. составил 24,9 млрд долл., что является рекордным уровнем за весь период наблюдений. Основными факторами роста экспорта продовольственных товаров являются увеличение внутреннего производства, благоприятный курс рубля по отношению к доллару, а также снижение покупательной способности населения, что приводит к сужению внутреннего рынка большинства продовольственных товаров.

¹ URL: [https://www.exportcenter.ru/upload/iblock/6f1/Экспорт%20России%202018_12%20\(справка\).pdf](https://www.exportcenter.ru/upload/iblock/6f1/Экспорт%20России%202018_12%20(справка).pdf)

Традиционно в структуре российского экспорта продовольственных товаров лидируют злаки (в 2018 г. – 42,1%). В 2018 г. по сравнению с 2017 г. экспорт пшеницы и меслина в физическом выражении вырос на 33,1%, в стоимостном выражении – на 45,6%.

Иностранная сельскохозяйственная служба Минсельхоза США¹ повысила прогноз экспорта пшеницы из России в сезоне 2018/2019 с 35 млн до 36,5 млн т. Российская Федерация сохранит первое место в мире по объему вывоза агрокультуры. США станут вторыми с 29 млн т, третье место займет Канада с 24 млн т. Российская пшеница доминировала на глобальном рынке в течение нескольких месяцев благодаря высоким запасам и ценовому преимуществу. С июля по октябрь ежемесячные отгрузки были выше показателей годом ранее, однако с наступлением зимы они замедлились. По оперативным данным ФТС, к 13 декабря с начала сезона Россией экспортировано 25,4 млн т зерна, что лишь на 4% выше аналогичного периода прошлого сезона. В том числе отгрузки пшеницы увеличились на 13% до 21,8 млн т, ячменя – снизились на 13,5% до 2,8 млн т, а кукурузы – сократились вдвое до 1 млн т. Таким образом, в декабре вывоз пшеницы сократился до 0,5–0,7 млн т в неделю против 1 млн т в октябре – начале ноября. На второй позиции в структуре продовольственного экспорта находятся рыба и морепродукты (17,4%), вывоз за рубеж которых составил в 2018 г. 2,9 млрд долл., что выше аналогичного показателя 2017 г. на 22,6%.

Третье место сохраняется за поставками животных и растительных жиров и масел (10,5%), экспорт которых сократился в 2018 г. по сравнению с 2017 г. на 1,5% до 2,6 млрд долл.

Экспорт мяса и пищевых мясных субпродуктов увеличился на 28,7%, съедобных фруктов и орехов – на 10, продукции мукомольно-крупяной промышленности – на 14,1, продуктов переработки овощей, фруктов, орехов или прочих частей растений – на 16,5, алкогольных и безалкогольных напитков – на 12,5%.

Экспорт продукции лесопромышленного комплекса в 2018 г. достиг рекордного значения – 13,9 млрд долл. При этом в структуре экспорта ЛПК происходят изменения – доля экспорта необработанной древесины снижается, за 10 лет она сократилась с 22 до 8%. Происходит переориентация экспорта на продукцию с более высокой добавленной стоимостью. В 2018 г. физический объем экспорта обработанной древесины вырос на 6,8%, фанеры клееной – на 8,5, целлюлозы древесной – на 0,5, бумаги газетной – на 1,4%.

Экспорт машин и оборудования увеличился на 3,5%. Произошло это за счет роста на 15,7% продаж этой продукции в страны СНГ, ввоз машин и оборудования на территорию стран дальнего зарубежья уменьшился на 2,8%.

Структура и динамика импорта

Российский импорт в 2018 г. вырос по сравнению с 2017 г. на 4,6% до 249,1 млрд долл. В странах дальнего зарубежья было закуплено товаров на сумму

¹ Grain: World Markets and Trade. URL: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/grain.pdf>

222,5 млрд долл., что на 4,6% выше аналогичного показателя 2017 г., из стран СНГ в Россию поступили товары на сумму 26,5 млрд долл., что превысило показатель 2017 г. на 4,7%. В общем объеме импорта удельный вес стран дальнего зарубежья остался на уровне прошлого года – 89,3% (табл. 3б).

Таблица 3б

Динамика российского импорта (млрд долл.)

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Импорт, млрд долл.	223,1	288,7	183,9	245,7	318,6	335,8	341,3	307,9	193	191,5	238,1	249,1
В том числе: страны дальнего зарубежья	194,1	253,8	162,7	213,2	273,8	288,4	295,0	271,9	170,6	170,8	212,8	222,5
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	122,4	130,1	127,1	113,5	63,3	135,4	122,2	105,1	97,8	96,6	116,7	99,0
Индекс цен	106,5	105,5	107,6	117,8	99,1	101,6	109,1	97,3	102,5	99,8	106,6	99,9

Источник: Банк России; Минэкономразвития.

В условиях снижения курса рубля, ослабления деловой активности в промышленности в России и исчерпания эффекта низкой базы импорт товаров после 2 лет непрерывного увеличения во II квартале 2018 г. замедлил рост, а в III квартале начал сокращаться. Если в январе 2018 г. ввоз товаров на территорию РФ увеличился в годовом выражении на 20,4%, то в июле – всего на 0,9%, в августе он сократился на 3,5%, в сентябре – на 2,9%, в декабре – на 6,8%. С одной стороны, импорт поддерживался продолжающимся умеренным ростом внутреннего спроса. С другой стороны, его сдерживало снижение реального эффективного курса рубля, который во II квартале 2018 г. по сравнению с аналогичным периодом 2017 г. понизился на 11%, в III квартале – на 6,5%. В целом за год реальный эффективный курс рубля к корзине валют государств – основных торговых партнеров России в 2018 г. снизился на 6,9%.

Динамика импорта по разным видам товаров была неоднородной. Так, в 2018 г. по сравнению с 2017 г. сократился физический объем импорта свежего и мороженого мяса на 36,4% до 409,2 тыс. т. Объем поставок птицы уменьшился на 2,5% до 221,7 тыс. т. Также в Россию стали ввозить меньше рыбы – на 5% (407,2 тыс. т).

Существенно вырос ввоз цитрусовых (на 9,3%), чуть меньше – бананов и яблок. Увеличился импорт кофе (+5%), какао-бобов (+2%) и продуктов с содержанием какао (+22,6%).

Доля импортных продовольственных товаров на внутреннем рынке снизилась с 36% в 2013 г. до 22% в 2018 г.

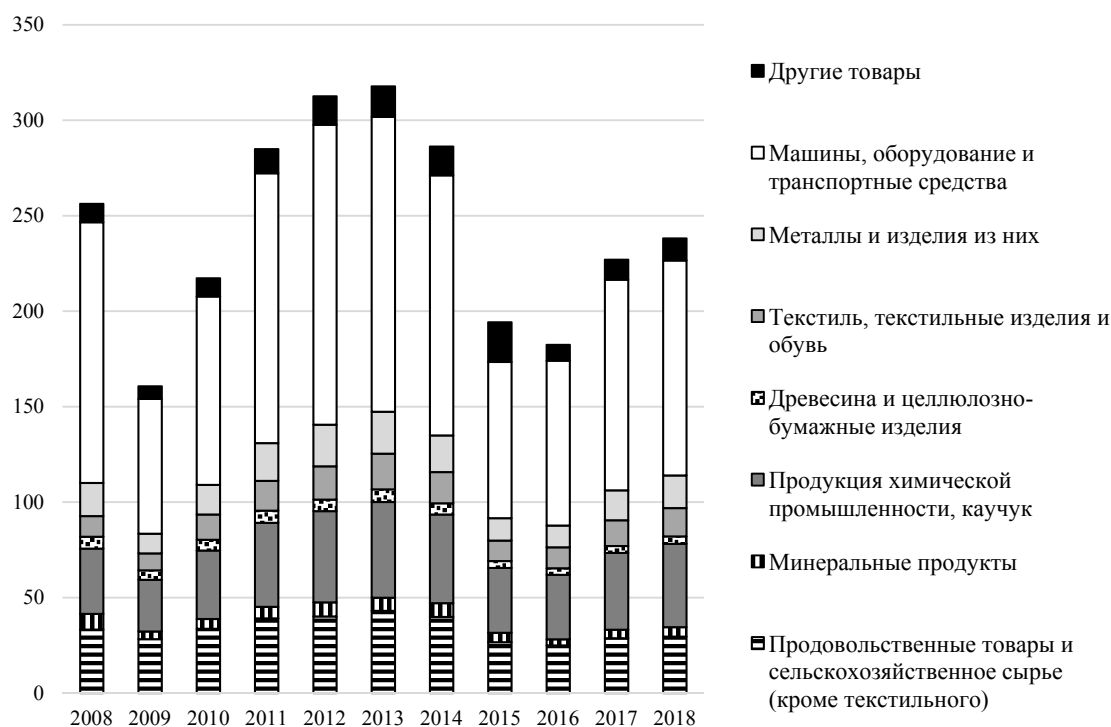


Рис. 36. Потоварная динамика российского импорта (январь – октябрь, млрд долл.)

Источник: ФТС.

В товарной структуре импорта наибольший удельный вес по-прежнему приходился на машины и оборудование, который в 2018 г. составил 47,3% (в январе – октябре 2017 г. – 48,6%) (рис. 36). Закупки машин и оборудования выросли в 2018 г. по сравнению с 2017 г. на 2,1%, в том числе электрического оборудования – на 15,5%, инструментов и аппаратов оптических – на 9,6%.

Стоимостный объем ввоза продукции химической промышленности вырос по сравнению с 2017 г. на 8,2%, а физический – на 1,0%. Увеличились физические объемы поставок мыла и моющих средств на 8,2%, каучука, резины и изделий из них – на 6,5, пластмасс и изделий из них – на 3,0, продуктов органической химии – на 0,2%.

Стоимостный объем металлов и изделий из них по сравнению 2017 г. увеличился на 9,1%. Возросли физические объемы ввоза черных металлов и изделий из них на 5,7%, при этом снизились поставки труб на 21,6%, проката плоского из железа и нелегированной стали – на 3,3%.

4.6.4. Географическая структура российской внешней торговли

В географической структуре российской внешней торговли сохраняется тенденция увеличения доли АТЭС в российском внешнеторговом обороте: в 2018 г.

она выросла до 31% против 30,4% в 2017 г. При этом немного увеличилась доля стран ЕС – с 42,1 до 42,7%. Продолжает сокращаться доля стран СНГ: с 12,5% в 2017 г. до 11,7% в 2018 г. При этом сокращается доля взаимного товарооборота с нашими партнерами по Евразийскому экономическому союзу: с Республикой Беларусь – с 5,2 до 4,9%, с Казахстаном – с 3 до 2,6% (рис. 37).

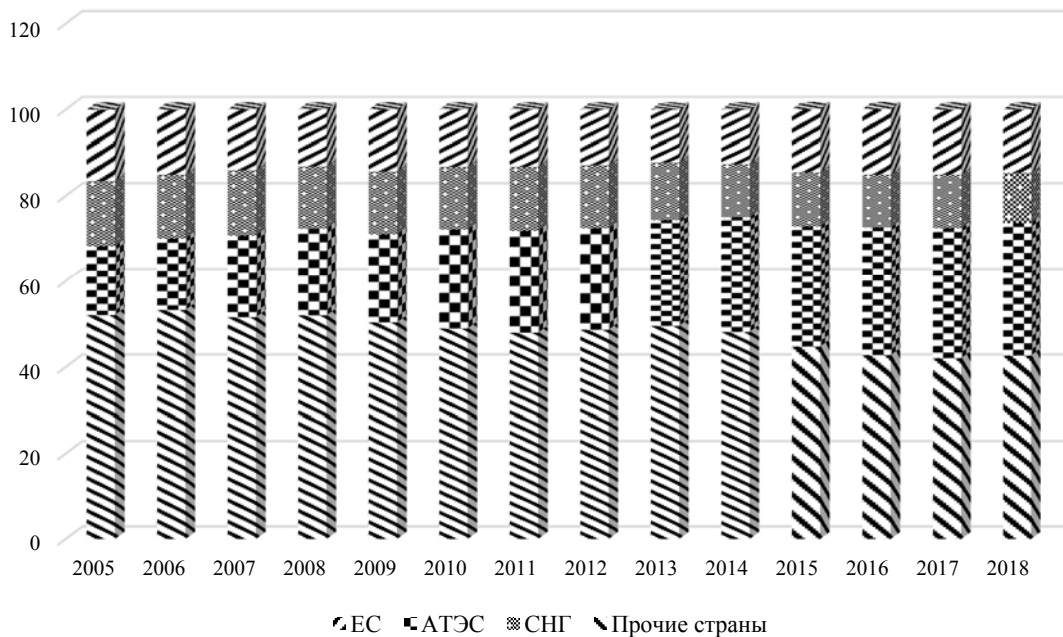


Рис. 37. Географическая структура российской внешней торговли (%)

Источник: ФТС РФ.

Европейский союз по-прежнему является основным торговым партнером Российской Федерации. В 2018 г. российский оборот внешней торговли со странами ЕС вырос на 17,6%, при этом увеличился стоимостный объем как российского экспорта (на 25,8%), так и российского импорта (на 4,7%). Следует отметить, что рост российского внешнеторгового оборота наблюдался со всеми странами ЕС, кроме Латвии.

Внешнеторговый оборот РФ со странами АТЭС вырос на 19,8%. При этом внешнеторговый оборот с Китаем вырос на 24,5%, с Вьетнамом – на 16,4, с Австралией – на 28,7, с США – на 7,9%.

Со странами Содружества Независимых Государств российский внешнеторговый оборот увеличился на 10,7%. Восстановление торговых связей происходило со всеми странами Содружества, кроме Азербайджана, товарооборот с которым сократился на 5,4%.

Первое место среди основных торговых партнеров России закрепилось с 2010 г. за Китаем, доля которого в российском внешнеторговом обороте выросла в 2018 г.

до 15,7% (в 2017 г. – 14,9%). При этом впервые с 2013 г. для Российской Федерации сформировалось положительное сальдо торгового баланса в размере 3847,5 млрд долл. (в январе – октябре 2017 г. оно было отрицательным – в размере 9137,3 млрд долл.)

4.6.5. Регулирование российской внешней торговли¹

Тарифное регулирование

Вывозные таможенные пошлины

В 2018 г. ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты рассчитывались в соответствии с методикой, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 276 «О расчете ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и отдельные категории товаров, выработанных из нефти».

Постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2018 г. № 1523 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» в методику расчета экспортных пошлин на нефть внесены изменения. В результате с 1 января 2019 г. вывозная таможенная пошлина на нефть снизится в 1,5 раза – до 89 долл./т. В рамках завершения налогового маневра в нефтяной отрасли с 2019 по 2024 г. экспортная пошлина на нефть будет обнулена при одновременном увеличении налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) (табл. 37).

Таблицы 37

Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2018 г. (долл./т)

	Нефть	Нефтепродукты	
		светлые нефтепродукты	темные нефтепродукты
1 января	111,4	33,4	111,4
1 февраля	120,1	36,0	120,1
1 марта	119,5	35,8	119,5
1 апреля	111,4	33,4	111,4
1 мая	118,5	35,5	118,5
1 июня	131,8	39,5	131,8
1 июля	139,1	41,7	139,1
1 августа	135,4	40,6	135,1
1 сентября	130,0	39,0	130,0
1 октября	137,5	41,2	137,5
1 ноября	152,0	45,6	152,0
1 декабря	135,1	40,5	135,1
2019 г.			
1 января	89,0	26,7	89,0

Источник: Постановления Правительства РФ; информация Министерства экономического развития РФ.

¹ При подготовке данного раздела использовались материалы информационно-правового портала ГАРАНТ.РУ

Ввозные таможенные пошлины

В соответствии с Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 26 января 2018 г. № 13 «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза в отношении отдельных видов товаров в соответствии с обязательствами Российской Федерации в рамках ВТО» изменены ставки ввозных таможенных пошлин на линолеум, холодильники, кузова для транспортных средств, на самосвалы и автомобильные полуприцепы. На линолеум ставка установлена в размере 10% плюс 0,08 евро за 1 кг. Ранее – 10%, но не менее 0,25 евро за 1 кг. На холодильники бытовые прочие, морозильники бытовые, на кузова (включая кабины) для транспортных средств, предназначенных главным образом для перевозки людей, ставка теперь составляет ровно 15%. Ставка на автомобили-самосвалы, предназначенные для эксплуатации в условиях бездорожья, с количеством осей не более двух составляет 5% (ранее – 5%, но не менее 0,5 евро за 1 см³ объема двигателя). Ставка ровно 9% определена для автомобильных полуприцепов с полной массой более 15 т и габаритной длиной не менее 13,6 м и для автомобильных рефрижераторных полуприцепов с внутренним объемом кузова не менее 76 м³.

В целях снижения себестоимости российской продукции были снижены ввозные таможенные пошлины на отдельные виды импортной продукции, используемой при производстве российских товаров. Речь идет в том числе о поставках полиэтилена для производителей труб большого диаметра, вывозимых для реализации проектов по строительству «Северного потока-2» и «Турецкого потока». Так, Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 26 января 2018 г. № 14 «Об установлении ставки ввозной таможенной пошлины Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза в отношении полиэтилена для нанесения заводского трехслойного антикоррозионного покрытия на трубы большого диаметра» на 9 месяцев продлено действие нулевой ставки на импорт полиэтилена.

Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 13 июля 2018 г. № 65 «О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза в отношении отдельных видов трансформаторов для микроволновых печей, а также в некоторые решения Высшего Евразийского экономического совета и Совета Евразийской экономической комиссии» снижена ставка ввозной пошлины на некоторые виды трансформаторов для микроволновых печей. Временно устанавливается нулевая ставка ввозной пошлины в отношении трансформаторов для микроволновых печей с питанием от электросети напряжением 220–240 В, с выходным напряжением основной обмотки 2,1–2,4 кВ и дополнительной обмотки 3,2–3,7 В. Нулевая ставка применяется по 31 декабря 2020 г. включительно. Ранее ввоз указанного товара облагался

по ставке 8% от таможенной стоимости. Снижение ставки ввозной пошлины позволит уменьшить себестоимость микроволновых печей, производимых предприятиями ЕАЭС.

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 7 сентября 2018 г. № 146 «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза в отношении сырья пушно-мехового и дубленых или выделанных меховых шкурок» ставки ввозных таможенных пошлин на пушно-меховое сырье и дубленые или выделанные меховые шкурки (кроме сырья и шкурок из норки) снижены с 3 и 5% до 0% от таможенной стоимости. Нулевая ставка будет действовать по 30 сентября 2020 г. включительно. Данная мера призвана стимулировать развитие производства изделий из натурального меха в ЕАЭС.

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 5 июня 2018 г. № 94 «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза в отношении отдельных видов товаров в соответствии с обязательствами Российской Федерации в рамках ВТО и о внесении изменений в некоторые решения Евразийской экономической комиссии» снижены ставки ввозных пошлин в отношении некоторых товаров. Речь идет, в частности, о фейерверках, о порохе, об отдельных видах матрацных основ. Ставки снижены на 1–2 п.п. Уточнены периоды применения нулевых ставок пошлин, в том числе в отношении золота, платины, частей тормозных устройств для производства двухэтажных пассажирских вагонов локомотивной тяги, некоторых видов винограда.

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 13 июня 2018 г. № 99 «Об установлении ставки ввозной таможенной пошлины Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза в отношении промышленных жирных спиртов» временно снижена до 0% ставка ввозной пошлины в отношении промышленных жирных спиртов. Нулевая ставка применяется со 2 сентября 2018 г. по 31 августа 2021 г. включительно. Ранее ставка ввозной пошлины на указанный товар составляла 5% от таможенной стоимости.

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 13 июня 2018 г. № 98 «Об установлении ставки ввозной таможенной пошлины Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза в отношении орехов кешью в скорлупе» со 2 сентября 2018 г. по 31 августа 2021 г. включительно в отношении орехов кешью устанавливается нулевая ставка ввозной таможенной пошлины. Ранее ставка ввозной пошлины на указанный товар составляла 5% от таможенной стоимости.

Постановлением Правительства РФ от 27 июня 2018 г. № 737 «О внесении изменения в ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе» решено продлить на год – до 1 июля 2019 г. нулевую ставку вывозной таможенной пошлины на пшеницу.

В рамках выполнения обязательств, взятых на себя при присоединении Российской Федерации к ВТО, Совет Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) изменил порядок применения ставок ввозных пошлин в отношении автомобилей и некоторых иных товаров. Решением Совета ЕЭК от 13 июля 2018 г. № 66 уточнен порядок применения ставок ввозных пошлин в отношении отдельных видов товаров, в том числе военно-транспортных самолетов, оснащенных грузовой рампой, с массой пустого снаряженного аппарата более 12 000 кг, но не более 13 000 кг; алюминия; полиэтилена для нанесения заводского трехслойного антикоррозионного покрытия на трубы большого диаметра; некоторых товаров машиностроения. Для ряда позиций введены пониженные ставки пошлин.

Также снижены ставки пошлин в отношении мебели из ротанга, частей мебели из металла и древесины.

В отношении автомобилей повышенной проходимости с рабочим объемом цилиндров двигателя более 4200 куб. см введена адвалорная ставка в размере 10% от таможенной стоимости. При этом с 1 сентября 2018 г. по 31 августа 2019 г. включительно применяется либо ставка пошлины в размере 17%, либо ставка в размере 12,1% от таможенной стоимости, но не менее 1,14 евро за 1 куб. см объема двигателя в зависимости от того, какая из исчисленных сумм ниже.

Аналогичным образом действует ставка в отношении упомянутых автомобилей, у которых мощность двигателя внутреннего сгорания больше максимальной 30-минутной мощности электродвигателя. Изменены ставки пошлин в отношении некоторых иных позиций по автомобилям.

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 августа 2018 г. № 129 «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза в отношении отдельных видов оборудования для выращивания рыбы» по 31 декабря 2019 г. включительно решено применять нулевую ставку ввозной пошлины в отношении отдельных видов оборудования для выращивания рыбы. Речь идет о морских плавучих средствах, предназначенных для кормления рыбы, оснащенных оборудованием для подачи корма и бункерами грузоподъемностью не менее 155 куб. м для хранения корма. Это также садки рыбободные круглые внутренним диаметром каркаса от 20 до 50 м. До внесения поправок ввоз указанных товаров облагался по ставкам 10 и 15% от таможенной стоимости соответственно.

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 20 ноября 2018 г. № 187 «Об установлении ставки ввозной таможенной пошлины Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза в отношении отдельных видов электродов» до конца 2019 г. обнулена ввозная пошлина на электроды для металлургических печей. Цель – поддержать переработчиков отходов и лома черных и цветных металлов.

Тарифные квоты

Постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2018 г. № 1524 «О распределении объемов тарифных квот в отношении мяса крупного рогатого скота, свинины и мяса домашней птицы в 2019 г.» распределены установленные на 2019 г. для России объемы тарифных квот в отношении свинины, говядины и птицы между странами-поставщиками с учетом международных договоренностей. Прописан механизм распределения тарифных квот Коста-Рики и других стран между участниками внешнеторговой деятельности. С 20 декабря 2018 г. по 31 декабря 2019 г. включительно Минпромторг будет выдавать участникам внешнеторговой деятельности лицензии на импорт говядины, свинины, свиного тримминга и частей тушек домашней птицы в пределах объемов тарифных квот.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2017 г. № 1521 с 1 января 2018 г. вводятся пониженные ставки экспортных пошлин в отношении древесины аянской ели, белокорой пихты и даурской лиственницы в размере 6,5% таможенной стоимости (но не менее 4 евро за 1 куб. м). Они действуют при вывозе указанных товаров в рамках тарифной квоты при наличии соответствующей лицензии. При вывозе вне квоты на 2018 г. сохраняется действовавшая ранее ставка вывозной таможенной пошлины в размере 25% таможенной стоимости (но не менее 15 евро за 1 куб. м). С 1 января 2019 г. предусмотрено ее поэтапное увеличение до 80% в 2021 г. Данная мера призвана стимулировать создание на Дальнем Востоке новых лесоперерабатывающих мощностей.

В соответствии с Постановлением Правительства России от 17 июля 2018 г. № 836 «О введении временного количественного ограничения на вывоз бревен из березы за пределы территории Российской Федерации в государства, не являющиеся членами Евразийского экономического союза» с 1 января по 30 июня 2019 г. введены количественные ограничения (квоты) на вывоз из России в государства, не являющиеся членами Евразийского экономического союза (ЕАЭС), березовых бревен. Квоты распространяются на бревна из березы диаметром наименьшего поперечного сечения не менее 15 см, длиной не менее 1 м. За период с 1 января по 30 июня 2019 г. разрешено вывезти 567 тыс. куб. м круглого леса из березы.

Нетарифное регулирование

22 ноября 2018 г. вышел 18-й Доклад ВТО о торговых мерах стран «большой двадцатки»¹, который рассматривает новые связанные с торговлей меры, реализованные странами G20 в период с 16 мая по 15 октября 2018 г. В нем отражен ряд важных тенденций современной глобальной торговой политики. В отчетный период продолжалась резкая эскалация протекционистской риторики и торговой напряженности, о чем сообщалось в предыдущем докладе о торговых мерах G20.

¹ Официальный сайт Всемирной торговой организации. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/trdev_22nov18_e.htm

Хотя страны «большой двадцатки» продолжали осуществлять меры по содействию торговле, цифры свидетельствуют о значительном увеличении количества мер, ограничивающих торговлю.

В рассматриваемый период страны «большой двадцатки» применили 40 новых ограничительных мер в торговле, включая повышение тарифов, запреты на ввоз определенной продукции и экспортные сборы. Это соответствует в среднем восьми ограничительным мерам в месяц. В течение рассматриваемого периода меры по ограничению импорта затрагивали международную торговлю объемом более чем 480 млрд долл. в год, что более чем в 6 раз превышает аналогичный показатель предыдущего периода (с середины октября 2017 г. по середину мая 2018 г.) и является самым большим с момента выхода первого доклада в 2012 г.

Инициирование антидемпинговых расследований по-прежнему является наиболее частым средством правовой защиты внутреннего рынка в странах G20, на них приходилось почти три четверти всех введенных мер. Основными секторами, затронутыми антидемпинговыми мерами в рассматриваемый период, были «Железо и сталь» (HS 72) и «Изделия из железа и стали» (HS 73). В совокупности на них приходилось более 40% инициированных антидемпинговых расследований. Другими секторами были «Мебель, постельные принадлежности, матрасы» (HS 94) – 31,9%, а также «Электрические машины и их части» (HS 85) – 14,6%.

Количество антидемпинговых расследований, инициированных членами G20 в январе – июне 2018 г., увеличилось на 23% по сравнению с предыдущим шестимесячным периодом (июль – декабрь 2017 г.): с 90 до 111 антидемпинговых расследований. В 1-м полугодии 2018 г. наибольшее количество антидемпинговых расследований инициировала Индия – 28 расследований, 22 расследования инициировали США, 14 – Аргентина, 11 – Австралия. Больше всего антидемпинговых мер применяется против китайских товаров.

Страны G20 по-прежнему очень активно представляют свои нотификации в Комитет ВТО по санитарным и фитосанитарным мерам, на их долю приходится 67% всех регулярных уведомлений начиная с 1995 г. Чаще всего это уведомления, касающиеся изменений стандартов безопасности пищевых продуктов. За период с 1 мая по 30 сентября 2018 г. наибольшее количество уведомлений в ВТО представили Бразилия, Канада, Соединенные Штаты и Япония, на них приходилось 47% уведомлений, представленных странами «группы двадцати» за этот период.

Также страны G20 чаще других направляют уведомления о принятых технических барьерах в торговле (ТБТ) в Комитет по ТБТ. Вместе они представили почти половину всех уведомлений о ТБТ с 1995 г. Правила, принятые членами G20, также составляют подавляющее большинство (около 80%) всех мер, обсуждаемых в Комитете по ТБТ с 1995 г. С 1 мая по 30 сентября 2018 г. страны G20 представили 276 новых регулярных уведомлений о мерах ТБТ из 949 мер, представленных в Комитет по ТБТ всеми членами ВТО (почти 30%). Больше всех новых уведомлений было получено из Королевства Саудовская Аравия (41 уведомление), Европейского союза (36), Соединенных Штатов Америки (35), Бразилии (32) и из Мексики (28).

Большинство новых регулярных уведомлений в качестве основных целей указывало на защиту здоровья или безопасности людей и защиту окружающей среды. Остальные уведомления касались информации для потребителей, маркировки, предотвращения обмана и защиты потребителей, а также требований к качеству.

В странах G20 реализованы 33 меры, направленные на облегчение торговли, включая устранение или снижение импортных тарифов и экспортных пошлин. Стоимостный объем оборота товаров, на которые были направлены эти меры, составил 216 млрд долл.

Участники саммита G20, проходившего в Аргентине с 30 ноября по 1 декабря 2018 г., высказались за сокращение барьеров в международной торговле. Одним из главных пунктов итоговой декларации саммита G20, проходившего в Аргентине, является заявление о необходимости реформировать Всемирную торговую организацию (ВТО). В документе говорится, что международная торговля и инвестиции – важные двигатели роста, производительности, инноваций, создания рабочих мест и развития. «Мы признаем вклад в это международной торговой системы. В настоящее время она не достигает своих целей и есть возможности для улучшений. В связи с этим мы поддерживаем реформирование ВТО», – говорится в документе¹.

С каждым годом усиливается протекционизм в отношении российских товаров. По данным, представленным в Реестре ограничительных мер², по состоянию на 1 декабря 2018 г. выявлено 170 мер, ограничивающих доступ российских товаров на рынки зарубежных стран. В основном это введение антидемпинговых пошлин, на которые приходится 28,2% общего количества введенных мер, 18,2% пришлось на санитарные и фитосанитарные меры (СФС-меры), 12,4% – на специальные защитные пошлины (табл. 38).

Таблица 38

**Меры защиты рынка, принимаемые третьими странами
в отношении товаров из Российской Федерации**

Ограничительная мера	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Антидемпинговая пошлина	40	39	40	43	48
Специальная защитная пошлина	9	15	17	13	21
Компенсационная пошлина	-	1	1	1	1
ТБТ-меры	9	9	10	15	14
СФС-меры	3	7	11	17	31
Квоты (включая тарифные квоты)	2	3	3	3	6
Акцизы на дискриминационной основе	5	4	5	7	5
Запреты на импорт	4	3	4	6	8
Угрозы введения мер	5	5	5	8	7
Прочие нетарифные меры	25	24	29	30	29
Всего	102	110	125	143	170

Источник: Реестр ограничительных мер по состоянию на 1 декабря соответствующего года.

¹ G20 Leaders' declaration. Building consensus for fair and sustainable development. URL: https://g20.org/sites/default/files/buenos_aires_leaders_declaration.pdf

² URL: <http://www.ved.gov.ru/mdb/information/database/>

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 16 мер по защите внутреннего рынка (табл. 39).

Таблица 39

Меры защиты внутреннего рынка, действующие в ЕАЭС

Номер	Товар	Тип меры	Страна-экспортер	Дата окончания действия
AD-1	Некоторые виды стальных труб	Антидемпинговая	Украина	01.06.2021
AD-8	Металлопрокат с полимерным покрытием	Антидемпинговая	КНР	22.01.2023
AD-11	Холоднодеформированные бесшовные трубы из нержавеющей стали	Антидемпинговая	КНР, Малайзия	18.01.2019
AD-7	Стальные ковальные валки для прокатных станов	Антидемпинговая	Украина	25.06.1209
AD-15	Лимонная кислота	Антидемпинговая	КНР	09.04.2020
AD-14	Кухонные и столовые приборы из коррозионностойкой 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-20	Ферросиликомарганец	Антидемпинговая	Украина	27.10.2021
AD-22	Стальные уголки	Антидемпинговая	Украина	02.07.2022
AD-3	Подшипники качения	Антидемпинговая	КНР	20.08.2023
AD-9	Графитированные электроды	Антидемпинговая	Индия	24.09.2023

Источник: URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/mer/y/Pages/default.aspx>

Техническое регулирование

3 августа 2018 г. принят Федеральный закон № 281-ФЗ «О ратификации Соглашения о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе», которое было подписано в городе Алматы 2 февраля 2018 г. Соглашение определяет общие правила функционирования системы маркировки товаров в рамках Союза. Полномочия по формированию общей в рамках Союза системы маркировки товаров распределены между ЕЭК и государствами – членами ЕАЭС.

Предусмотрены использование унифицированных идентификационных знаков, ведение единого реестра средств идентификации, формирование интегрированной информационной системы маркировки товаров. Определены обязательные этапы передачи сведений о товаре в информационную систему маркировки. Предусмотрен уведомительный порядок введения обязательной маркировки товаров как на территории Союза, так и на территории отдельных государств – членов ЕАЭС. В случае инициации иными государствами – членами Союза предложений о введении на территории ЕАЭС обязательной маркировки в отношении тех или иных товаров она может быть введена и на территории России (при поддержке этой инициативы российской стороной).

Запреты и ограничения импорта

23 марта 2018 г. США установили ограничения на ввоз российских товаров в виде повышения ставок ввозных таможенных пошлин на происходящую из России продукцию черной металлургии до 25% и алюминия до 10%. В ответ на эти недружественные меры Постановлением Правительства РФ от 6 июля 2018 г. № 788 «Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных товаров, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки» повышены ставки ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных товаров, страной происхождения которых являются США. Речь идет о повышении ставок в отношении отдельных видов транспортных средств для перевозки грузов, строительно-дорожной техники, нефтегазового оборудования, инструментов для обработки металлов и бурения скальных пород, оптоволокон в размере от 25 до 40%.

Постановлением Правительства РФ от 28 августа 2018 г. № 1017 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 774» актуализирован порядок уничтожения санкционных товаров. До 31 декабря 2019 г. был продлен срок действия контрсанкций. В связи с этим уточнен порядок уничтожения ввозимых на территорию Российской Федерации отдельных видов сельхозпродукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются США, страны ЕС, Канада, Австралия, Норвегия, Украина, Албания, Черногория, Исландия и Лихтенштейн.

Ограничения на ввоз товаров для личного пользования

Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 20 декабря 2017 г. № 107 «Об отдельных вопросах, связанных с товарами для личного пользования» определены новые таможенные лимиты при ввозе товаров в багаже, посылками по почте или под доставку. Так, определены стоимостные, весовые и (или) количественные нормы, в пределах которых товары для личного пользования могут ввозиться на таможенную территорию ЕАЭС без уплаты таможенных пошлин, налогов. Указаны размеры пошлины за превышение установленных лимитов. Приведен перечень бывших в употреблении товаров, которые иностранные гражд-

дане смогут ввезти в ЕАЭС беспошлинно на период своего пребывания на территории Союза (независимо от стоимости и (или) веса), и перечень категорий товаров, не относящихся к товарам для личного пользования.

Так, в 2018 г. можно было ввозить товары на общую сумму не более 1500 евро и весом до 50 кг. С 1 января 2019 г. применяется стоимость, эквивалентная 1000 евро. С 1 января 2020 г. будут действовать ограничения в 750 евро и 35 кг соответственно. С 1 января 2021 г. допускается беспошлинный провоз товаров на сумму, не превышающую 500 евро, и весом не более 25 кг.

Эти правила не касаются товаров, ввозимых на территорию ЕАЭС в сопровождаемом багаже авиатранспортом. В этом случае максимальная сумма покупки составляет 10 тыс. евро, вес – не более 50 кг.

Под поэтапное снижение лимитов попали и товары, доставляемые посредством международных почтовых отправок или перевозчиком. С 1 января 2018 г. установлен лимит в 1000 евро и 31 кг в течение одного календарного месяца. С 1 января 2019 г. применяются ограничения в 500 евро и 31 кг соответственно.

Снижается величина пошлины за превышение лимитов. В 2018–2019 гг. необходимо оплатить 30% стоимости, но не менее 4 евро за 1 кг веса в части превышения стоимостной и (или) весовой нормы. В 2020 г. – 15% стоимости, но не менее 2 евро за 1 кг перевеса.

4.7. Использование Россией механизмов разрешения торговых споров в рамках ВТО¹

4.7.1. Торговые споры ВТО, в которых Россия принимает участие в роли основной стороны спора (истца или ответчика)

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);

¹ Авторы раздела: М. Баева, РАНХиГС, ВАВТ; А. Кнобель, Институт Гайдара, РАНХиГС, ВАВТ.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm

- 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 2018 г., Россия участвует в 81 споре ВТО: в 7 спорах ВТО – в роли истца, в 9 – в роли ответчика и в 65 – в роли третьей стороны.

В 2018 г. Россия подала в ОРС жалобу против США из-за американских мер в отношении изделий из стали и алюминия (DS554). Против России в 2018 г. была подана одна жалоба от США по поводу повышения импортных тарифов на ряд товаров, произведенных в США (DS566).

В 2018 г. закончился один спор, в котором Россия выступает в качестве основной стороны (ответчика) (DS479) (табл. 40).

Таблица 40

Торговые споры ВТО, в которых Россия принимает участие в роли основной стороны спора (истца или ответчика)

Спор	Суть претензии	Текущая стадия (на конец 2018 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 Апелляционного органа (АО) (21.09.2018)
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 АО (23.08.2018)
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).	Работа ТГ (17.12.2018)
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)

¹ В скобках указана дата подачи запроса о проведении консультаций.

Продолжение таблицы 40

1	2	3
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)
DS554: США – Специальные защитные меры на изделия из стали и алюминия (29.06.2018)	По мнению России, США ввели данные меры весной 2018 г. с нарушениями положений ГАТТ 1994 г. и Соглашения по специальным защитным мерам. В частности, США нарушили принцип РНБ, поскольку для некоторых стран предоставили преимущества и привилегии, которые не распространялись на другие страны, ввели ограничения на ввоз, помимо пошлин, налогов или других сборов, посредством квот, не обосновали введение чрезвычайных мер, не отправили письменного извещения в кратчайшие сроки договаривающимся сторонам, которые имеют существенный интерес как экспортеры указанного товара, не дали возможность консультаций по предполагаемым мерам.	Выбор участников ТГ (21.11.2018)
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 ¹ диких кабанов близ границ с Белоруссией, что было оперативно локализовано. ЕС оспаривает то, как Россия проводит регионализацию территории по АЧС.	Запрос на ответные меры, арбитраж (03.01.2018). Проверка выполнения ответчиком рекомендаций ОРС (21.11.2018)
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 наличии ущерба, при доказательствах, определении отрасли, публичном уведомлении и объяснении решений.	Ответчик выполнил рекомендации ОРС (отмена мер) (20.06.2018)
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)
DS499: Россия – Меры, ограничивающие импорт железнодорожного оборудования и его частей (Украина, 21.10.2015)	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.	Работа АО (27.08.2018)
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)

¹ АЧС – африканская чума свиней.

Окончание таблицы 40

1	2	3
DS566: Россия – Повышение импортных тарифов на ряд товаров, произведенных в США (США, 27.08.2017)	По мнению США, данные меры нарушают ст. I:1 («Общий режим наиболее благоприятствуемой нации»), II:1(a) и II:1(b) («Перечень уступок») ГАТТ 1994, поскольку Россия не вводит дополнительные пошлины на аналогичные товары от других членов ВТО и предоставляет США менее благоприятный режим, чем указанный в ее перечне уступок. В соответствии с Постановлением Правительства № 788 от 6 июля 2018 г. Россия с начала августа повысила ставки импортных пошлин на отдельные виды транспортных средств для перевозки грузов, строительного-дорожного техники, нефтегазового оборудования, инструментов для обработки металлов и бурения скальных пород и оптоволокно. Ставки таможенных пошлин составляют 25, 30 и 40% в зависимости от товара.	Выбор участников ТГ (18.12.2018)

Источник: составлено авторами по данным официального сайта ВТО: URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

В роли третьей стороны Россия в 2018 г. присоединилась к 25 спорам. Часть споров, в которых Россия выступает в роли третьей стороны, уже завершилась, в некоторых случаях Россия получила некоторую косвенную выгоду от участия в механизме разрешения споров ВТО.

4.7.2. Изменение ситуации в 2018 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в роли истца

DS476: ЕС – Определенные меры, влияющие на энергетический сектор (30.04.2014)

В конце апреля 2014 г. Россия подала запрос на консультации с ЕС по поводу мер так называемого «Третьего энергетического пакета», согласно которому собственниками расположенных на территории ЕС магистральных трубопроводов не могут быть компании, которые занимаются добычей газа. Кроме того, если компании-операторы контролируются иностранными лицами, они должны пройти особую процедуру сертификации: к ним предъявляются дополнительные требования. По мнению России, эти и другие положения Третьего энергетического пакета противоречат обязательствам ЕС в ВТО в части базовых принципов недискриминации и доступа на рынок.

С 7 марта 2016 г. шла работа ТГ, которая представила свой отчет 10 августа 2018 г. ТГ поддержала 3 из 6 претензий России. ТГ признала неправомочность дискриминационных правил сертификации операторов, контролируемых иностранными лицами, а также ограничений Еврокомиссии на мощности газопровода OPAL, являющегося одним из отводов от «Северного потока» (однако данный вопрос уже урегулировали на уровне Еврокомиссии и «Газпрома»). Кроме того, ТГ постановила, что преимущества, которые предоставляются инфраструктурным «проектам общего интереса» в случае, если они нацелены на поставку газа не из России, не соответствуют нормам и правилам ВТО. Главный принцип Третьего энергетического пакета (требование разделения операций по транспорти-

ровке и сбыту газа на уровне собственности), преференции для сжиженного природного газа (СПГ) и его поставщиков и изъятия для промышленных трубопроводов из требований газовой директивы ЕС России оспорить не удалось.

21 сентября 2018 г. ЕС, а 26 сентября 2018 г. Россия подали апелляции на решения ТГ.

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 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.

ТГ предоставила свой отчет 20 июля 2018 г. ТГ признала, что Украина провела антидемпинговое расследование для введения данных мер с нарушением норм и правил ВТО. 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». Россия сделала запрос на проведение консультаций 7 мая 2015 г., третейская группа была создана 2 февраля 2017 г. То, что третейская группа встала на сторону России в данном споре, является важным прецедентом для аналогичных споров России против ЕС по «энергетическим корректировкам» (DS474, DS494 и DS521), по которым третейская группа еще не начинала работу. Таким образом, спор России против Украины по антидемпинговым мерам в отношении нитрата аммония является первым спором, инициированным Россией, по которому третейская группа приняла решение. 23 августа 2018 г. Украина подала апелляцию на решения ТГ.

DS494: ЕС – Методология корректировки стоимости и определенные антидемпинговые меры в отношении импорта из России (Россия)

7 мая 2015 г. Россия подала еще одну жалобу на ЕС по поводу методологии энергетических корректировок, используемой ЕС согласно ст. 2.3 и 2.5 Регламента Совета (ЕС) № 1225/2009 от 30.11.2009 по защите от демпингового импорта

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds493_e.htm

из стран, не являющихся членами ЕС, для расчета демпинговой маржи при проведении антидемпинговых расследований и при пересмотре действий антидемпинговых мер¹.

Данная жалоба России против ЕС, в частности, связана с антидемпинговыми мерами ЕС в отношении российского нитрата аммония, в том числе применяемыми в течение пятилетнего периода в результате пересмотра антидемпинговых мер. Поскольку по сути претензии являются одинаковыми, в данную жалобу были добавлены антидемпинговые меры, введенные в отношении импорта определенных российских сварных труб и труб из железа или из нелегированной стали, в том числе применяемые в течение пятилетнего периода в результате пересмотра антидемпинговых мер.

Россия считает, что при проведении антидемпинговых расследований со стороны ЕС в отношении нитрата аммония, а также сварных труб были нарушены обязательства ЕС в ВТО, поскольку при расчете себестоимости продукции не учитывались цены на электроэнергию внутри России, а брались цены из третьих стран, т.е. применялись энергетические корректировки, что нанесло значительный ущерб поставщикам из России. По оценкам российских экспертов, данные меры ЕС против России привели к тому, что экспорт российских сварных труб в ЕС практически прекратился (меры действуют с 2008 г.), а экспорт нитрата аммония из России в ЕС в 2014 г. сократился примерно в 1,5 раза по сравнению с 2012 г. (в 2012 г. он составлял около 220 млн долл.)². По данным 2014 г., около 30% экспорта России спорных товаров идет в ЕС, что покрывает почти 11% европейского импорта нитрата аммония (код ТН ВЭД – 310230) и сварных труб (код ТН ВЭД – 7305)³.

7 ноября 2016 г. Россия подала в ОРС запрос на создание ТГ, 16 декабря 2016 г. она была создана, а спустя 2 года (17 декабря 2018 г.) – с нарушением рекомендованных сроков – в конечном итоге с согласованием сторон были выбраны ее участники.

DS554: США – Специальные защитные меры на изделия из стали и алюминия (Россия)

Россия 29 июня 2018 г. подала в ОРС запрос на консультации с США по поводу защитных мер на изделия из стали и алюминия, введенных весной 2018 г. По мнению России, США ввели данные меры с нарушениями положений ГАТТ 1994 г. и Соглашения по специальным защитным мерам. В частности, США нарушили принцип РНБ, поскольку для некоторых стран предоставили преимущества и привилегии, которые не распространялись на другие страны, ввели ограничения на ввоз, помимо пошлин, налогов или других сборов, посредством квот, не обосно-

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds494_e.htm

² Россия подала иски в ВТО к Украине и Евросоюзу. URL: <http://www.wto.ru/2015/05/07/>

³ База данных UN COMTRADE URL: <http://comtrade.un.org/>

вали введение чрезвычайных мер, не отправили письменного извещения в кратчайшие сроки договаривающимся сторонам, которые имеют существенный интерес как экспортеры указанного товара, не дали возможность консультаций по предполагаемым мерам.

Что касается нарушений Соглашения по специальным защитным мерам, то меры применяются к импортируемой продукции независимо от их источника, не было установлено, что спорные товары импортируются в США в таких возросших количествах и в таких условиях, которые наносят или угрожают нанести серьезный ущерб отрасли национального производства, производящей аналогичные или непосредственно конкурирующие товары, меры были введены без предварительного расследования и публикации отчета с результатами и выводами, надлежащим образом не была определена серьезность ущерба или угроза серьезного ущерба национальной отрасли, должным образом не были оценены все соответствующие факторы, имеющие отношение к ситуации в отечественной промышленности, не было показано наличие причинно-следственной связи между увеличением импорта и серьезным ущербом или угрозой серьезного ущерба, меры были введены в большей степени, чем это необходимо для предотвращения или устранения серьезного ущерба и для облегчения процесса экономического приспособления, не предусматривается применение мер только на период, необходимый для предотвращения или устранения серьезного ущерба и облегчения корректировки, без ограничения до четырех лет и без постепенной либерализации через регулярные промежутки времени, не было стремления сохранить в значительной мере эквивалентный уровень уступок и других обязательств, существующих по ГАТТ 1994 г. между США и экспортирующими членами¹. В 2017 г. в США было отправлено 13% экспорта российской стали и алюминия (ТН ВЭД 72, 73 и 76), а в импорте США доля России составила 32%². Аналогичные споры против США инициировали Китай (DS544), Индия (DS547), ЕС (DS548), Канада (DS550), Мексика (DS551), Норвегия (DS552) и Швейцария (DS556), к большинству из которых Россия присоединилась в роли третьей стороны, о чем будет сказано далее.

18 октября 2018 г. Россия подала запрос в ОРС на создание ТГ, 21 ноября она была создана. На конец 2018 г. данный спор находится на стадии выбора участников ТГ.

4.7.3. Изменения в 2018 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

¹ URL: <http://www.vavt.ru/materials/site/7F7935A6>

² База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>

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 Литвы.

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. РФ 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 словам 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 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 РФ. 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

¹ URL: http://pticainfo.ru/news/?ELEMENT_ID=53214

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 действовать¹. 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 введение 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. Таким образом, с 21 ноября 2018 г. первоначальная ТГ, созданная для разбирательства данного спора, ведет работу по проверке выполнения Россией рекомендаций ОРС.

DS479: Россия – Антидемпинговые пошлины на легкие коммерческие автомобили из Германии и Италии (ЕС)

21 мая 2014 г. ЕС подал в ВТО жалобу на Россию по поводу антидемпинговых пошлин на легкие коммерческие автомобили (LCV) из Германии и Италии. ТГ работала с 18 декабря 2014 г. и 27 января 2017 г. представила свой отчет. Через месяц Россия и ЕС подали апелляции на решения ТГ. 22 марта 2018 г. апелляционный орган представил свой отчет по данному спору. Апелляционный орган оставил основные выводы ТГ о том, что Россия провела расследование с нарушениями, что в итоге привело к неправильному расчету антидемпинговых пошлин на импорт легких коммерческих автомобилей из Германии и Италии. АО подтвердил вывод ТГ о том, что в своем расследовании ЕЭК неправильно определяла «отечественную отрасль», рассматривая только одного производителя (который подал заявление) и исключив из рассмотрения группу ГАЗ. АО согласился с ТГ, что ЕЭК должным образом не учла в расследовании влияние финансового кризиса 2009 г. при определении нормы прибыли для расчета внутренней цены. АО оставил в силе решение ТГ и постановил, что действия ЕЭК не соответствовали ст. 3.1 и 3.2 («Установление наличия ущерба») Соглашения по антидемпингу, поскольку не изучила должным образом доказательства того, влиял ли на рынок дополнительный рост внутренних цен. ЕС не доказал факт противоречия ст. 3.1 и 3.4 («Установление наличия ущерба») Соглашения по антидемпингу в действиях ЕЭК, которая не учла в расследовании данные о запасах соответствующего автодилера. Так как орган, проводящий расследование, может, но не обязан принимать во внимание такие данные. АО подтвердил данный вывод ТГ. АО постановил, что ЕЭК

¹ URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a27ccc99a79474b20fce4f8>

действовала с нарушением ст. 6.9 («Доказательства») Соглашения по антидемпингу, поскольку не раскрыла существенные факты, на основе которых принималось решение о применении мер, всем заинтересованным сторонам. Орган по разрешению споров ВТО 9 апреля 2018 г. принял отчеты ТГ и АО с рекомендациями, что России следует привести свои меры в соответствие с нормами и правилами ВТО. В связи с чрезмерной длительностью процедур разрешения споров ВТО и отсутствием требования о приостановлении спорных мер на время разбирательства данные антидемпинговые меры действовали в течение заявленных 5 лет¹.

Совокупный импорт спорных товаров из Германии и Италии в Россию снизился в 2017 г. в стоимостном выражении на 83% по сравнению с 2012 г., а из Турции – на 51%. Доля импорта легких коммерческих автомобилей из Германии и Италии в российском импорте данных товаров снизилась с 46% в 2012 г. до 29% в 2017 г.²

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)³.

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 были сверх необходимых в отношении информации и размера оплаты.

10 ноября 2016 г. Украина запросила создание ТГ, а со 2 марта 2017 г. идет ее работа. 30 июля 2018 г. ТГ представила свой отчет по данному спору. ТГ не согласилась с претензией Украины по систематическому характеру нарушений со стороны России. При этом ТГ согласилась, что требование о непризнании носит дискриминационный характер в отношении украинских товаров, а также с тем, что в отдельных решениях о невыдаче сертификатов имело место превышение необходимых требований при проведении оценки соответствия, результаты оценки

¹ URL: <http://www.vavt.ru/materials/site/70BCB1DC>

² База данных UN COMTRADE URL: <http://comtrade.un.org/>.

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds499_e.htm

не были должным образом представлены заявителям¹. В конце августа 2018 г. Украина подала апелляцию на решение ТГ.

DS566: Россия – Повышение импортных тарифов на ряд товаров, произведенных в США (США)

США 27 августа 2018 г. подали в ОРС запрос на проведение консультаций с Россией по поводу повышения импортных тарифов на ряд товаров, произведенных в США. По мнению США, данные меры нарушают ст. I:1 («Общий режим наиболее благоприятствуемой нации»), II:1(a) и II:1(b) («Перечень уступок») ГАТТ 1994, поскольку Россия не вводит дополнительные пошлины на аналогичные товары из других стран – членов ВТО и предоставляет США менее благоприятный режим, чем указанный в ее перечне уступок. В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 788 от 06.07.2018 Россия с начала августа повысила ставки импортных пошлин на отдельные виды транспортных средств для перевозки грузов, строительного-дорожного оборудования, нефтегазового оборудования, инструментов для обработки металлов и бурения скальных пород и на оптоволокно. Ставки таможенных пошлин составляют 25, 30 и 40% в зависимости от товара. По мнению Минэкономразвития, Россия действует в рамках Соглашения по специальным защитным мерам, вводя указанные меры в целях компенсации ущерба от американских специальных защитных мер в отношении импорта продукции из стали и алюминия, происходящей в том числе из России. Однако США отмечали, что их меры не являются специальными защитными и не подходят под данное соглашение. Аналогичные запросы США подали против Канады (DS557), Китая (DS558), ЕС (DS559), Мексики (DS560) и Турции (DS561), к ряду из которых Россия присоединилась в роли третьей стороны. Данные страны повысили тарифы на ряд американских товаров в ответ на ранее введенные американской стороной специальные защитные меры на сталь и алюминий. Против этих американских мер ряд стран, в том числе Россия (DS554), ранее инициировали соответствующие споры в ВТО (см. пункт про споры, в которых Россия выступает в роли истца)².

22 ноября 2018 г. США подали запрос на создание ТГ, которая была создана 18 декабря 2018 г. На конец 2018 г. данный спор находится на стадии выбора участников ТГ.

4.7.4. Изменения в 2018 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в качестве третьей стороны

С момента присоединения к ВТО Россия принимает участие уже в 64 спорах в роли третьей стороны. Из них около 28% споров уже завершилось, по 36% споров были выполнены основные процедуры разрешения, и по 5% споров решение ОРС было принято в пользу ответчика (DS458, DS467, DS487). Стоит отметить, что к

¹ URL: <http://www.vavt.ru/materials/site/BE758A6F>

² Там же.

двум спорам, по которым решения были приняты в пользу ответчика (против Австралии по маркировке табачной упаковки) Россия присоединялась со схожей именно с ответчиком позицией. Как правило, Россия присоединяется к торговым спорам, инициированным США (13 из 64 споров), Китаем и Японией (по 7 споров), ЕС (6 споров), а также Канадой и Республикой Корея (по 4 спора) и против США (20 споров), Китая (11 споров), ЕС (8 споров), Австралии и Канады (по 4 спора). Участие России в роли третьей стороны обычно обусловливается 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 (далее будем рассматривать «уникальные случаи» из тех 64 споров, к которым Россия присоединилась в качестве третьей стороны, их насчитывается 47). Что касается товарного охвата, то чаще всего Россия присоединяется к спорам по мерам, затрагивающим металлургическую промышленность (11 из 47 «уникальных случаев»), сельское хозяйство и продовольствие (10), возобновляемые источники энергии (4), автомобильную промышленность и самолетостроение (по 2), древесину и изделия из нее (3), а также химическую промышленность (2). Споры ВТО, в которых РФ участвует в роли третьей стороны, можно условно разделить на несколько основных тем (см. табл. 41).

Что касается соглашений, которые охватывают споры, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны (один спор, как правило, охватывает несколько соглашений), то на рис. 38 представлено соответствующее распределение по тематикам (рассматривались уникальные споры, т.е. убиралось дублирование одних и тех же мер, которые привели к нескольким спорам). Большинство споров связано с ГАТТ, а также с Соглашениями по антидемпингу, субсидиям и компенсационным мерам. Кроме того, России также интересны нарушения Соглашения по учреждению ВТО и Соглашения по специальным защитным мерам.

Таблица 41

Споры ВТО, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны

Тема	Споры
1. Запрет или ограничения импорта (по экологическим или иным причинам)	DS400, DS401, DS469, DS484, DS495, DS524, DS531, DS537
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, DS529, DS533, DS534, DS536, DS538, DS539, DS544, DS545, DS546, DS548, DS550, DS551, DS552, DS553, DS556, DS564
3. Ограничения экспорта	DS431, DS432, DS433, DS508, DS509, DS541
4. Права интеллектуальной собственности	DS441, DS458, DS467, DS542
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, DS557, DS558, DS559, DS560
7. Торгово-экономические санкции	DS526

Источник: основано на: Баева М.А. Торговые споры в рамках ВТО, в которых участвует Россия, и механизм их разрешения // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 3. С. 75–90.

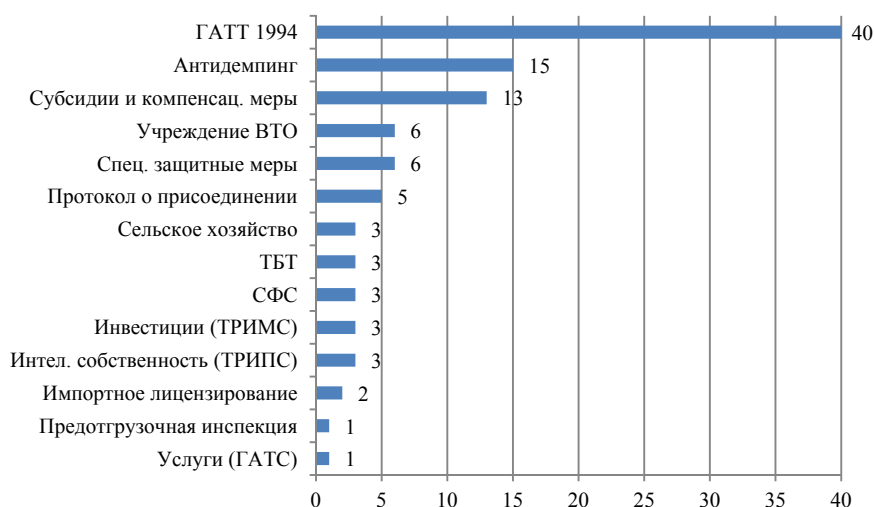


Рис. 38. Тематика споров, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны

Источник: составлено авторами по данным официального сайта ВТО: URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds462_e.htm.

Прежде всего рассмотрим изменения за год ситуации по спорам ВТО, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны еще до 2018 г.

DS437: США – Компенсационные таможенные пошлины на определенные товары из Китая (Китай)

Спор был инициирован в конце мая 2012 г. По словам Китая, он сталкивается с различными трудностями при доступе к результатам расследований США, на основании которых вводятся компенсационные меры против Китая. Китай приводит около 20 таких расследований, инициированных США, которые в основном относятся к товарам металлургической и сталелитейной промышленности (к примеру, трубопроводы, стальные колеса, стальные провода и т.д.). Китай считает, что США неправильно определяют как «публичный орган» предприятия с государственной собственностью, предоставляющие эквивалентные субсидии путем продаж от материнской к дочерней компании. Также Китай отмечает, что Департамент торговли США инициировал расследование без достаточных доказательств, в частности, он не смог доказать, что субсидия является специфической для предприятия или отрасли. При этом Департамент торговли США неправильно рассчитал выгоду, искажая текущие рыночные условия в Китае.

С конца июля 2016 г. шла работа ТГ по проверке выполнения ответчиком рекомендаций ОРС привести свои меры в соответствие к 1 апреля 2016 г. 21 марта 2018 г. ТГ по проверке выполнения ответчиком рекомендаций ОРС выпустила свой отчет, а в конце апреля – начале мая США и Китай подали апелляции на данные решения ТГ.

DS441, DS458, DS467: Австралия – Меры в отношении торговых знаков, наименования места происхождения товара и других требований к простой упаковке табачной продукции (Доминиканская Республика, Куба, Индонезия)

В 2012–2013 гг. ряд стран инициировали споры против Австралии в отношении ее требований продавать все табачные изделия в простой упаковке без каких-либо товарных знаков, цветов или элементов дизайна, а также логотипов компаний, что, по мнению истцов, нарушает нормы и правила ВТО в части прав интеллектуальной собственности. Россия присоединилась к данному спору с позицией, близкой к позиции ответчика, поскольку сама проводит антитабачную политику. 28 июня 2018 г. ТГ выпустила отчет, в котором поддержала Австралию, не придя к выводу, что та нарушала нормы и правила ВТО, т.е. от ответчика не требуется дальнейших действий. Из истцов только Доминиканская Республика 23 августа 2018 г. подала апелляцию на это решение

DS456: Индия – Определенные меры в отношении солнечных элементов и солнечных модулей (США, 06.02.2013)

В начале февраля США подали запрос на проведение консультаций с Индией по поводу мер в солнечной энергетике. 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 о разрешении приостановить уступки или другие обязательства, поскольку считают, что Индия не выполнила рекомендации ОРС.

В январе 2018 г. ОРС принял решение о запуске процесса арбитража, поскольку стороны не договорились. 23 января Индия подала запрос в ОРС о проверке выполнения ею рекомендаций ОРС, и в конце февраля соответствующий процесс был запущен.

Возможность наращивания экспорта спорных товаров в Индию после снятия ограничений, доля экспорта которых в Индию в общем экспорте России таких товаров – около 5%¹, представляет для России значительный практический интерес.

DS471: США – Определенная методология и ее применение для рассмотрения антидемпинговых дел, в которые вовлечен Китай (Китай)

Спор был инициирован в конце 2013 г. 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

² База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>

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.

9 сентября 2018 г. Китай запросил введение ответных мер по ст. 22 («Компенсация и приостановление уступок») ДПРС, поскольку считает, что США не выполнили рекомендации ОРС в разумный период времени. США ответили, что они не согласны с уровнем предлагаемых компенсаций. В конце сентября 2018 г. был назначен арбитраж.

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, Япония)

В 2013 и 2015 гг. были инициированы споры против Бразилии. 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. Используются более высокое налогообложение импортных товаров по сравнению с отечественными, налоговые льготы при использовании отечественных промежуточных товаров и субсидии для экспортеров при определенных условиях. 30 августа 2017 г. ТГ представила свой отчет. В основном она 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 продемонстрировала, 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. 13 декабря 2018 г. АО представил свой отчет. АО согласился с выводами ТГ о дискриминационном характере и несоответствии программ для автомобильной отрасли и электроники ГАТТ и ТРИМС. АО пришел к выводу, что ни одна из мер, рассматриваемых в споре, не может быть оправдана в соответствии со ст. III: 8 (b) («Национальный режим внутреннего налогообложения и регулирования») ГАТТ. АО отменил выводы ТГ о том, что налоговые льготы, предоставленные зарегистрированным или аккредитованным компаниям в рамках рассматриваемых программ, представляют собой

экспортные субсидии. Что касается субсидии по импортозамещению, то АО для некоторых программ подтвердил выводы ТГ, а для некоторых отклонил. АО отменил выводы ТГ о том, что Бразилия отозвала запрещенные субсидии, которые существовали 90 дней, поскольку основополагающие мотивы не были связаны с конкретными обстоятельствами этого дела.

Данный спор представляет интерес для России с точки зрения применения практик налогов и сборов, а также разрешения возникающих из-за этого споров.

DS480: ЕС – Антидемпинговые меры в отношении биодизельного топлива из Индонезии (Индонезия)

В июне 2014 г. Индонезия подала запрос на проведение консультаций с ЕС по поводу Регламента ЕС № 1225/2009 от 30.11.2009, антидемпинговых расследований и мер ЕС в отношении биодизельного топлива, введенных ЕС в 2013 г. в отношении импорта биодизельного топлива из Индонезии. В частности, оспаривалась методология «корректировок издержек». В конце февраля 2018 г. ОРС принял отчет 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 Индонезии были выявлены нарушения. 20 октября 2018 г. ЕС выполнил рекомендации ОРС путем принятия Европейской комиссией Регламента 2018/1570 (см. также аналогичный спор Аргентины (DS473)).

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.

DS484: Индонезия – Меры в отношении импорта куриного мяса и продуктов из него (Бразилия)

В октябре 2014 г. Бразилия запросила консультации с Индонезией по вопросу ограничительных мер и процедур, которые препятствуют импорту бразильского куриного мяса и продуктов из него на рынок Индонезии. Оспаривались непризнание бразильского санитарного сертификата, введение неавтоматического лицензирования импорта, необходимость предварительного одобрения импорта спорного товара Министерством сельского хозяйства Индонезии, ограничение транзита и т.д. 17 ноября 2017 г. ОРС принят отчет ТГ с рекомендациями привести меры в соответствие с положениями ВТО. Третейская группа постановила, что

меры Индонезии не соответствуют положениям соглашений ВТО, но ряд претензий ответчика были отклонены (ограничение транзита). В декабре 2017 г. Индонезия сообщила о необходимости разумного периода времени для выполнения рекомендаций.

27 июля 2018 г. Бразилия и Индонезия информировали ОРС о том, что они пришли к взаимоприемлемому соглашению в соответствии со ст. 21 («Контроль за выполнением рекомендаций и решений») и 22 («Компенсация и приостановление уступок») ДПРС.

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 обуславливается интересом применения мер СФС и ТБТ в соответствии с нормами и правилами ВТО, практикой решения таких споров.

DS488: США – Антидемпинговые меры США в отношении определенных нефтегазопромысловых и трубопроводных труб из Кореи (Республика Корея)

В конце 2014 г. Республика Корея инициировала спор против США. По ее мнению, 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. ОРС принял отчет ТГ 12 января 2018 г. США сообщили ОРС 9 февраля 2018 г. о своем намерении выполнить рекомендации и решения. Было решено, что разумный период для этого истекает 12 января 2019 г.

Спор связан с использованием методологий при антидемпинговых расследованиях, что имеет системную важность для РФ. Доля экспорта в США спорного товара в общем экспорте РФ этого товара составляет 35%, а в общем импорте США – 4%¹.

¹ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>

DS490, DS496: Индонезия – Специальные защитные меры в отношении определенных продуктов из стали и железа (Китайский Тайбэй, Вьетнам)

В 2015 г. были инициированы споры против Индонезии. По мнению истцов, специальные защитные меры на плоский прокат не соответствуют нормам 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 была предоставлена возможность для консультаций. Меры нарушают общий 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, что меры не являются специальными защитными, и рекомендовала привести их в соответствие РНБ. Осенью 2017 г. были поданы апелляции. АО в своем отчете, предоставленном в середине августа 2018 г., согласился с ТГ. Стороны договорились, что Индонезия приведет свои меры в соответствие до 27 марта 2019 г.

Для России представляет интерес практика рассмотрения споров по вопросам применения специальных защитных мер и проведения соответствующих исследований. 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%)¹.

DS492: ЕС – Меры, связанные с тарифными уступками в отношении определенных продуктов из мяса птицы (Китай)

В апреле 2015 г. Китай запросил консультации с ЕС, поскольку 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,

¹ Обзор существующих ограничений в доступе российских товаров на зарубежные рынки. URL: http://www.ved.gov.ru/rus_export/partners_search/torg_exp/

которые не были признаны в качестве существенных поставщиков (включая Китай). Остальные претензии Китая были отклонены. ОРС рекомендовал ЕС привести меры в соответствие в разумный период времени.

В мае 2018 г. ЕС и Китай сообщили ОРС, что в случае, если они не смогут достичь взаимоприемлемого решения или ЕС не выполнит свои обязательства, разумный срок будет считаться оконченным 19 июля 2018 г. Дальнейших действий отмечено пока не было. Скорее всего, ответчик привел свои меры в соответствие в указанный период.

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.

DS495: Республика Корея – Запрет импорта и требования к проведению испытаний и сертификации в отношении радиоактивных веществ (Япония)

В мае 2015 г. Япония запросила консультации с Республикой Корея по поводу мер, введенных ею после аварии на АЭС «Фукусима-1» вследствие землетрясения в Японии: запрет импорта определенных продуктов питания, дополнительные требования к проведению испытаний и сертификации наличия определенных радиоактивных веществ, нарушения обязательств по прозрачности в соответствии с Соглашением о применении санитарных и фитосанитарных мер.

22 февраля 2018 г. был предоставлен отчет ТГ, которая не поддержала в полной мере ни одну из сторон спора. Было показано, что корейские меры в целом соответствуют нормам ВТО, но были приняты в степени, более ограничивающей торговлю, чем того требовалось, кроме того, были нарушены обязательства по прозрачности и нотификации должным образом. В апреле 2018 г. стороны подали апелляции на решения ТГ.

Кроме участия в данном споре с процедурной точки зрения, поскольку практика разрешения подобных споров полезна в плане применения санитарных и фитосанитарных мер в соответствии с нормами и правилами ВТО, существует и прямой интерес России. Это обуславливается тем, что после катастрофы на «Фукусиме» в 2011 г. Россия также ввела запрет на импорт рыбы из Японии, который Россельхознадзор снял только летом 2015 г.

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

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.

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. Поскольку консультации между сторонами не привели к результату, 24 апреля 2018 г. по запросу истца была создана ТГ, отчет которой ожидается во II квартале 2019 г.

Россия в 2017 г. присоединилась к данному спору в роли третьей стороны. Результаты данного спора, а также схожего спора США против Индии (DS456)¹, 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.² Кроме того, 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.

DS513: Марокко – Антидемпинговые меры на определенный горячекатаный прокат из Турции (Турция)

В октябре 2016 г. Турция инициировала спор 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.

Группа, однако, установила, что в Марокко не смогли завершить антидемпинговое расследование в течение максимального 18-месячного срока, установленного в этом положении. Суд также установил, что Марокко действовало не в соответствии со ст. 6.9, не сообщило всем заинтересованным сторонам об определенных «существенных фактах». В конце октября 2018 г. ТГ предоставила отчет, в котором показала, что Марокко действовало, нарушая нормы ВТО, поскольку, к примеру, не завершило антидемпинговое расследование в положенный срок,

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds456_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.

равный 18 месяцам, не сообщало всем заинтересованным сторонам об определенных «существенных фактах» и т.д. ТГ рекомендовала Марокко немедленно отменить меры. 20 ноября 2018 г. Марокко подало апелляцию на решения ТГ.

Россия имеет существенный торговый интерес в данном споре, поскольку 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.

DS517: Китай – Тарифные квоты на сельскохозяйственную продукцию (США)

В конце 2016 г. США подали запрос на консультации с Китаем по его тарифным квотам на пшеницу, некоторые виды риса и кукурузу. 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, поскольку вводил 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.

12 февраля 2018 г. по запросу США была создана ТГ, отчет которой ожидается во II квартале 2019 г.

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%².

DS518: Индия – Определенные меры в отношении импорта продукции из железа и стали (Япония)

В конце 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». 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 начале ноября 2018 г. был предоставлен отчет ТГ, которая в целом поддержала почти все претензии Японии. 14 декабря 2018 г. Индия подала апелляцию на решения ТГ.

¹ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

² Там же.

Результаты расследования для Россия 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 в случае одной товарной позиции – с 13 млн долл. до 0¹.

DS522: Канада – Меры, касающиеся торговли коммерческими самолетами (Бразилия)

В начале 2017 г. Бразилия подала запрос на проведение консультаций с Канадой по поводу мер, касающихся торговли коммерческими самолетами². Это уже 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»³. По мнению Бразилии, данные меры представляют собой запрещенные субсидии и не соответствуют Соглашению по субсидиям и компенсационным мерам. С 6 февраля 2018 г. идет работа 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 и изделий из труб (Турция, 08.03.2017)

В марте 2017 г. Турция инициировала спор против США по вопросу их компенсационных расследований и мер в отношении некоторых видов труб⁴. Суть претензий Турции сводится к тому, что США действовали не в соответствии с положениями Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам и ГАТТ 1994 при определении публичного органа, который оказывал 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 опреде-

¹ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds522_e.htm.

³ URL: <https://aeronautica.online/2016/12/23/brazil-vs-canada-in-wto/>.

⁴ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds523_e.htm.

ление 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 были ни инициировано расследование, ни пересмотрены пошлины (ст. 5.3 («Определение ущерба») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам).

18 декабря 2018 г. был предоставлен отчет ТГ. ТГ отклонила претензии Турции относительно определения публичного органа, определения выгоды и оценки последствий ущерба (отклонила претензии о пересмотре действия меры), но поддержала претензии в области определения специфичности субсидии и использования США при расследовании всех доступных фактов. У сторон есть около двух месяцев, чтобы подать апелляции на решения ТГ.

Помимо практики проведения компенсационных расследований и применения соответствующих мер, а также оспаривания таких 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.¹

DS526: ОАЭ – Меры, связанные с торговлей товарами и услугами, а также с торговыми аспектами прав интеллектуальной собственности (Катар)

Катар в июле 2017 г. инициировал споры с рядом арабских стран (в том числе с ОАЭ, к которому присоединилась Россия) по поводу мер, связанных с ограничениями и/или запретом торговли товарами и услугами, а также с торговыми аспектами прав интеллектуальной собственности. По мнению Катара, данные меры нарушают ГАТТ 1994, ГАТС и ТРИПС. С 3 сентября 2018 г. по запросу Катара идет работа ТГ.

Интерес России в данном споре обусловлен изучением практических вопросов подачи жалобы в ответ на введение торгово-экономических санкций, поскольку обычно данные вопросы не обсуждаются в ОРС, а для России в настоящий момент являются крайне актуальными, потому что против нее также действуют санкции. Россия тоже 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.

Далее будут рассмотрены 25 споров (по 15 спорным мерам, поскольку по некоторым формально разным спорам различные истцы оспаривают одни и те же

¹ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

меры), к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны непосредственно в 2018 г.

DS524: Коста-Рика – Меры в отношении свежих авокадо из Мексики (Мексика)

8 марта 2017 г. Мексика обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Коста-Рикой по вопросу мер, которые ограничивают или запрещают импорт свежих авокадо из Мексики. По мнению Мексики, данные меры нарушают ряд статей ГАТТ и Соглашения по применению СФС, в частности, в вопросе использования концепции регионализации при обнаружении болезней. 22 ноября 2018 г., поскольку стороны не смогли договориться в процессе консультаций, Мексика подала запрос о создании третейской группы, и 18 декабря 2018 г. она была создана.

Интерес для России в данном споре определяется в большей степени практикой участия в спорах по мерам СФС и систематическим изучением применения соответствующих положений. Россия выступает ответчиком в споре на схожую тематику, инициированном ЕС по свинине и свиньям (DS475).

DS529: Австралия – Антидемпинговые меры в отношении копировальной бумаги формата А4 (Индонезия)

В начале сентября 2017 г. Индонезия подала на Австралию жалобу по поводу отказа от использования данных о внутренних ценах на сырье (древесину) от производителей при расчете нормальной стоимости при проведении антидемпинговых расследований в отношении копировальной бумаги формата А4 из-за наличия «определенной рыночной ситуации» вследствие государственной политики, направленной на увеличение поставок древесины, что, по мнению Индонезии, приводит к снижению цен на бумагу. Поскольку консультации не привели к результату, Индонезия в середине марта 2018 г. подала в ОРС запрос на создание ТГ, в конце апреля она была создана, а 12 июля 2018 г. ТГ начала свою работу.

Эта жалоба схожа с претензиями России к ЕС (DS474, DS494 и DS521) и Украине (DS493), что и обуславливает участие России в данном споре.

DS531, DS537: Канада – Меры, регулирующие продажу вина в продуктовых магазинах (США, Австралия)

США 28 сентября 2017 г. подали в ОРС второй запрос (первый – см. DS520) на проведение консультаций с Австралией по поводу мер правительства Канады и канадских провинций – Британской Колумбии, Онтарио, Квебека и Новой Шотландии, регулирующих продажу вина в продуктовых магазинах. В частности, оспаривается преимущество выставления на витрине вина отечественного производства (т.е. канадского). США считают, что эти меры противоречат ст. III:4 («Национальный режим внутреннего налогообложения и регулирования») ГАТТ.

В конце мая 2018 г. США подали запрос на создание ТГ, и 20 июля 2018 г. она была создана.

Австралия, также являясь крупным поставщиком вина, в том числе в Канаду (8% канадского импорта вина и 7% австралийского экспорта вина в 2017 г.)¹, 12 января 2018 г. подала запрос на консультации с Канадой по данному вопросу, увеличив в своей претензии по сравнению с США количество нарушаемых Канадой положений ГАТТ. 13 августа 2018 г. Австралия подала запрос на создание ТГ, и 26 сентября 2018 г. она была создана. На конец 2018 г. оба спора против Канады находятся на стадии выбора участников ТГ.

Поскольку Россия не экспортирует вино в Канаду, интерес участия в данном споре обуславливается не существенным торговым интересом, а необычным характером претензии и практикой участия в таком споре.

DS533: США – Компенсационные меры в отношении хвойных пиломатериалов из Канады (Канада)

В конце ноября 2017 г. Канада подала запрос на консультации с США по поводу компенсационных мер в отношении хвойных пиломатериалов из Канады. Канада считает, что при проведении компенсационного расследования США неправильно определили наличие субсидий, в том числе по программам закупки электроэнергии (возобновляемых источников энергии) и по процедурам выдачи разрешений на экспорт в канадских провинциях, должным образом не рассмотрели ситуации на рынках различных провинций. По мнению Канады, это не соответствует положениям ГАТТ и Соглашению по субсидиям и компенсационным мерам.

В середине марта 2018 г. Канада подала запрос на создание ТГ по данному спору, 9 апреля 2018 г. она была создана. 6 июля 2018 г. были выбраны участники ТГ, и она начала работу.

Участие России в данном споре определяется не только практикой участия в спорах по защитным мерам, но и существенным торговым интересом. Доля США в общем экспорте российских хвойных пиломатериалов (код ТН ВЭД– 440910) в 2017 г. составила 7%, а в импорте США – менее 1%².

DS534: США – Антидемпинговые меры и применение методологии дифференцированного ценообразования в отношении хвойных пиломатериалов из Канады (Канада)

В конце ноября 2018 г. Канада также подала запрос на консультации с США по поводу антидемпинговых мер и применения методологии дифференцированного ценообразования в отношении хвойных пиломатериалов из Канады. Канада оспаривает применение США методологии расчета средневзвешенной цены к сделке,

¹ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

² Там же.

поскольку они ненадлежащим образом агрегируют случайные и несвязанные колебания цен, вследствие чего не могут определить структуру экспортной цены, и используют методологию обнуления, когда 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. По мнению Канады, данные меры и методология в целом нарушают положения ГАТТ и Соглашения по антидемпингу.

В середине марта 2018 г. Канада подала запрос на создание ТГ, 9 апреля 2018 г. она была создана и 22 мая 2018 г. начала свою работу. Отчет ТГ ожидается в первой половине 2019 г.

Как и в аналогичном споре Канады против США по компенсационным мерам в отношении спорного товара (DS533), участие России в данном споре определяется не только практикой участия в спорах по защитным мерам, но и существенным торговым интересом. Доля США в общем экспорте российских хвойных пиломатериалов (код ТН ВЭД – 440910) в 2017 г. составила 7%, а в импорте США – менее 1%¹.

DS536: США – Антидемпинговые меры в отношении филе рыбы из Вьетнама (Вьетнам)

8 января 2018 г. Вьетнам подал в ОРС запрос на проведение консультаций с США по поводу антидемпинговых мер в отношении филе рыбы из Вьетнама, в частности, оспаривается так называемая методология обнуления, применяемая США при проведении антидемпинговых расследований. По мнению истца, данные меры нарушают не только положения ГАТТ и Соглашения по антидемпингу, но и ДПРС, Соглашения об учреждении ВТО и Протокола о присоединении Вьетнама к ВТО.

Участие России определяется интересом к практике в спорах против США по вопросам защитных мер. Россия также присоединилась в роли третьей стороны к спору Китая против США по поводу методологии обнуления (DS471), по которому были подтверждены почти все претензии Китая, и ОРС рекомендовал США привести свои меры в соответствие до 22 августа 2018 г. Однако по состоянию на конец 2018 г. идет процесс арбитража для определения размера ответных мер со стороны Китая.

DS538: Пакистан – Антидемпинговые меры в отношении двуосноориентированной полипропиленовой пленки из ОАЭ (ОАЭ)

В конце января 2018 г. ОАЭ подали запрос на проведение консультаций с Пакистаном по поводу антидемпинговых мер в отношении двуосноориентированной полипропиленовой пленки (БОПП-пленки). По мнению ОАЭ, соответствующее антидемпинговое расследование и последующее введение мер были проведены с нарушениями положений ГАТТ и Соглашения по антидемпингу. К примеру, не

¹ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

было достаточно точных доказательств для начала антидемпингового расследования, поэтому заявка о таком расследовании со стороны Пакистана должна была быть отклонена.

В середине мая 2018 г. ОАЭ подали запрос в ОРС на создание ТГ, в конце октября 2018 г. она была создана. На конец 2018 г. данный спор находится на стадии выбора участников ТГ.

Против российских компаний Пакистан также проводил антидемпинговые расследования, которые, однако, не закончились введением соответствующих мер в отношении горячекатаных рулонов (расследование инициировано в начале апреля 2009 г. и завершено в конце февраля 2011 г.) и фталиевого ангидрида (инициировано в середине февраля 2016 г. и завершено в середине декабря 2017 г.)¹.

DS539: США – Антидемпинговые и компенсационные меры на определенные товары и использование доступных фактов при проведении соответствующих расследований (Республика Корея)

14 февраля 2018 г. Республика Корея подала в ОРС запрос на проведение консультаций с США по поводу антидемпинговых и компенсационных мер на определенные товары и использования доступных фактов при проведении соответствующих расследований.

Республика Корея оспаривает практику использования «неблагоприятных доступных фактов» при проведении антидемпинговых и компенсационных расследований, согласно которой США считают, что корейские производители или экспортеры не могут сотрудничать наилучшим образом, и используют не самые лучшие из доступных фактов при определении демпинга и/или субсидирования, что оказывает влияние на другие аспекты расследования и в конечном итоге на размер соответствующих пошлин.

В середине апреля 2018 г. Корея подала запрос на создание ТГ, в конце мая 2018 г. она была создана и с 5 декабря 2018 г. начала свою работу.

В апреле 2017 г. США инициировали антидемпинговое расследование против компаний из России по горячекатаным пруткам². Поэтому используемые США методологии при проведении антидемпинговых расследований интересны России, которая ранее уже присоединилась к спорам против США по поводу методологий, используемых США при проведении антидемпинговых расследований.

DS541: Индия – Меры регулирования экспорта (США)

США в марте 2018 г. подали жалобу на Индию по поводу предполагаемых экспортных субсидий, которые, по мнению США, не соответствуют ст. 3.1(а) и 3.2 («Запрет») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам. По мнению США, посредством поддержки экспорта товаров промышленного назначения, особых экономических зон, беспошлинного импорта для программ экспортеров и

¹ URL: <http://i-tip.wto.org/goods/>

² База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

технопарков оборудования, технологий в сфере электроники Индия предоставляет субсидии, зависящие от экспортных показателей.

17 мая 2018 г. США подали запрос на создание ТГ, поскольку спор не удалось решить на стадии консультаций. 23 июля 2018 г. ТГ начала свою работу, ее отчет ожидается не ранее II квартала 2019 г.

Вероятно, присоединение России к данному спору обусловлено не столько торговым интересом (экспорт России в Индию всех товаров в 2017 г. составил около 2% от общего экспорта России), сколько интересом к применению различных программ поддержки экспорта и их возможному оспариванию в системе разрешения торговых споров ВТО.

DS542: Китай – Определенные меры в области защиты прав интеллектуальной собственности (США)

23 марта 2018 г. США обратились в ОРС с запросом на проведение консультаций с Китаем по поводу китайских мер в области защиты прав интеллектуальной собственности. Основная претензия США заключается в том, что Китай лишает иностранных патентообладателей возможности защищать их патентные права в совместном с китайской стороной предприятии после окончания контракта на передачу технологии. Китай также налагает обязательные неблагоприятные условия контракта, которые являются дискриминационными и менее благоприятными для импортируемой иностранной технологии. Поэтому Китай лишает иностранных правообладателей права защищать свои права на интеллектуальную собственность в Китае, а также свободно вести переговоры по рыночным условиям в лицензировании и других контрактах, связанных с технологиями.

18 октября 2018 г. США подали запрос на создание ТГ, 21 ноября 2018 г. она была создана. На конец 2018 г. данный спор находится на стадии выбора участников ТГ.

Участие России в данном споре обуславливается не только интересом к анализу последствий торговой войны между США и Китаем, в которой Россия также принимает определенное участие (в области стали и алюминия), но также и существенным интересом в контрактах с Китаем, связанных с технологией и вопросами защиты прав российских поставщиков технологий.

DS544, DS548, DS550, DS551, DS552, DS556, DS564: США – Определенные меры в отношении изделий из стали и алюминия (Китай, ЕС, Канада, Мексика, Норвегия, Швейцария, Турция)

5 апреля 2018 г. Китай, 1 июня 2018 г. ЕС, Канада, 5 июня 2018 г. Мексика, 12 июня 2018 г. Норвегия и 15 августа 2018 г. Турция подали запросы на проведение консультаций с США по поводу мер в отношении изделий из стали и алюминия.

Россия в конце июня 2018 г. также подала на США соответствующую жалобу в ОРС по поводу данных мер (DS554) (см. выше).

DS545: США – Специальные защитные меры в отношении фотоэлектрических изделий кристаллического кремния (Республика Корея)

14 мая 2018 г. Республика Корея подала в ОРС запрос на проведение консультаций с США по поводу специальных защитных мер в отношении фотоэлектрических изделий кристаллического кремния. По мнению Кореи, данные меры были введены с нарушением Соглашения ВТО по защитным мерам и ГАТТ, поскольку США не смогли предоставить аргументированные объяснения того, что увеличение импорта спорного товара произошло в результате «непредвиденных событий» и являлось последствием обязательств, взятых на себя США.

В середине августа 2018 г. Корея подала в ОРС запрос на создание ТГ, в конце сентября 2018 г. она была создана. На конец 2018 г. данный спор находился на стадии выбора участников ТГ.

Россия участвует в данном споре в роли третьей стороны, поскольку специальные защитные меры подразумевают действие против всех стран, в том числе и России. Кроме того, России необходима практика участия в спорах против США по поводу защитных мер, поскольку она сама инициировала такой спор (DS554).

DS546: США – Специальные защитные меры в отношении крупных стиральных машин (Республика Корея)

В середине мая 2018 г. Республика Корея подала в ОРС запрос на проведение консультаций с США по вопросам специальных защитных мер в отношении крупных стиральных машин, введение которых, по мнению Кореи, происходило с нарушением Соглашения по специальным защитным мерам и ГАТТ. К примеру, как и в предыдущем рассмотренном споре (DS545), потому что США не смогли предоставить необходимые и аргументированные объяснения того факта, что увеличение импорта спорного товара произошло в результате «непредвиденных событий» и являлось последствием обязательств, взятых на себя США.

В середине августа 2018 г. Корея подала запрос на создание ТГ, она была создана 26 сентября 2018 г. На конец 2018 г. данный спор находился на стадии выбора участников ТГ.

Россия участвует в данном споре в роли третьей стороны, поскольку специальные защитные меры предполагают действие против всех стран, в том числе и России. Кроме того, России необходима практика участия в спорах против США по поводу защитных мер, поскольку она сама инициировала такой спор (DS554).

DS553: Республика Корея – Пересмотр в связи с окончанием антидемпинговых мер в отношении сортового металлопроката из нержавеющей стали (Япония)

18 июня 2018 г. Япония подала в ОРС запрос на проведение консультаций с Республикой Корея по поводу пересмотра в связи с окончанием антидемпинговых мер в отношении сортового металлопроката из нержавеющей стали. По мнению

Японии, такой пересмотр был проведен Кореей с нарушением положений Соглашения по антидемпингу и ГАТТ, поскольку, в частности, Корея не удалось должным образом определить в качестве основы для продолжения введения антидемпинговых пошлин на импорт из Японии, что истечение срока действия пошлин может привести к продолжению нанесения ущерба. Корея не смогла продемонстрировать связь между истечением срока действия мер и продолжением нанесения ущерба и выполнить основополагающее требование о том, что такое определение должно опираться на достаточную фактологическую базу и обоснованные выводы.

13 сентября 2018 г. Япония подала запрос на создание ТГ, в конце октября она была создана. По состоянию на конец 2018 г. данный спор находился на стадии выбора участников ТГ.

Против российских компаний с 27 октября 2008 г. до 9 апреля 2015 г. действовали антидемпинговые меры на крафтовую бумагу со стороны Кореи. Интерес к данному спору обусловливается столь важной для России практикой участия в делах по мерам защиты внутреннего рынка.

DS557: Канада, DS558: Китай, DS559: ЕС, DS560: Мексика – Дополнительные пошлины на определенные товары из США (США)

16 июля 2018 г. США подали в ОРС запрос на проведение консультаций с Канадой, Китаем, ЕС и Мексикой по поводу дополнительных пошлин (т.е. по поводу повышения импортных тарифов на товары из США в качестве ответных мер на введение США специальных защитных мер в виде соответствующих пошлин на изделия из стали и алюминия).

Кроме того, США подали жалобу по аналогичным мерам и на Россию (DS566) (см. выше). На конец 2018 г. данные споры находятся на стадии выбора участников ТГ.

* * *

Россия продолжает активно участвовать в разрешении торговых споров в ВТО. В большинстве случаев Россия участвует в роли истца или ответчика в спорах ВТО с ЕС и Украиной. В 2018 г. появились еще два спора с США. 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 целом за 2012–2018 гг. по трем спорам против России завершились основные стадии процедуры разрешения споров:

1. По результатам спора, инициированного ЕС по тарифам, которые превышают связанный уровень при присоединении России к ВТО (на пальмовое масло, холодильники, бумагу и картон), летом 2017 г. Россия привела все оспариваемые тарифы в соответствие путем принятия соответствующих решений ЕЭК (DS485).

2. К окончанию разумного периода выполнения рекомендаций ОРС – 6 декабря 2017 г. – Россия отменила запрет на импорт свинины, живых свиней и продуктов из свинины из всех стран ЕС, за исключением указанных административных территорий, которые Россия считает опасными в контексте АЧС. Однако из-за добавления живых свиней в список запрещенных к ввозу на территорию РФ, фактически импорт невозможен. По мнению ЕС, Россия не выполнила все рекомендации ОРС. ЕС подал запрос на создание ТГ для проверки этого. ЕС запросил введение ответных мер в виде приостановления уступок и обязательств. ЕС запрашивает приостановление уступок и обязательств на сумму 1,39 млрд евро в год (соответствующий общий экспорт в 2013 г.) с ежегодным приростом в размере 15%. Поскольку Россия не согласна с этим, назначили арбитраж (DS475).

3. Антидемпинговые меры на легкие коммерческие автомобили. Россия отменила антидемпинговые меры на легкие коммерческие автомобили из Германии и Италии. Сроки на исполнение решения ОРС совпали со сроком окончания действия этих мер. В связи с чрезмерной длительностью процедур разрешения споров ВТО и отсутствием требования о приостановлении спорных мер на время разбирательства, данные антидемпинговые меры действовали в течение заявленных 5 лет (DS479).

Что касается споров, инициированных Россией в ВТО, пока ни один из них не прошел все основные стадии спора. Два спора – спор против ЕС по мерам третьего энергопакета (DS476) и спор против Украины по антидемпинговым мерам на нитрат аммония (DS493) – находятся на стадии рассмотрения апелляций.

В качестве третьей стороны Россия, как правило, участвует в спорах по товарам металлургической промышленности, сельского хозяйства и продовольствия, автомобильной и авиастроительной промышленности, а также по возобновляемым источникам энергии, древесине и изделиям из нее. 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.

Участие России в качестве третьей стороны обычно связано с:

- 1) *существенным торговым интересом* (к примеру, 10 апреля 2015 г. Китай отменил антидемпинговые пошлины на анизотропную электротехническую сталь из США и из России (DS414));
- 2) *практикой участия в спорах по конкретным темам* (особенно в спорах по антидемпинговым, компенсационным и специальным защитным расследованиям и мерам);

- 3) *системным интересом применения норм и правил ВТО* (по различным соглашениям ВТО. Пример из последних – споры США и Австралии против Канады по мерам регулирования продажи вина в продуктовых магазинах (DS531 и DS537));
- 4) *иногда с аналогичной ответчику позицией* (как правило, по вопросам защиты жизни и здоровья людей и животных. Примеры – споры Канады и Норвегии против ЕС по мерам, запрещающим импорт и продажу товаров из тюленей (DS400 и DS401), споры против Австралии по маркировке табачных изделий (DS441, DS458 и DS467)).

Для России крайне важно придерживаться правильной позиции и тактики участия в спорах ВТО для развития взаимной торговли, руководствуясь нормами и правилами ВТО, отстаивая при этом свои интересы. Необходимо использовать возможности, которые дает механизм разрешения торговых споров ВТО. Кроме того, существенным аспектом является репутация страны как надежного и ответственного торгового партнера и члена ВТО. В последнее время также важной и острой темой является возможное реформирование ВТО, в частности механизма разрешения торговых споров (к примеру, процесса назначения участников апелляционного органа). России следует придерживаться позиции развития и сохранения ВТО как основной многосторонней площадки по вопросам международной торговли, в том числе сохранения механизма разрешения торговых споров ВТО, и дальнейшего развития прозрачности процедур, связанных с международной торговлей.

4.8. Декомпозиция экономического роста в Российской Федерации до 2024 г.¹

Темп роста ВВП России в 2018 г. (2,3%) является максимальным значением годового роста экономики с 2012 г. Такой итог года заметно превысил большинство оценок международных финансовых организаций (МВФ, Мировой банк, ОЭСР), а также российских банковских аналитиков и экспертов. Номинальный объем ВВП превысил 100 трлн руб. и составил 103 626,6 млрд руб. (примерно 1657 млрд долл. по среднегодовому курсу рубля к доллару). Рост наблюдался также по большинству основных макроэкономических показателей. Так, индекс промышленного производства вырос в 2018 г. на 2,9%, грузооборот транспорта – на 2,9%, оборот розничной торговли – на 2,6%. Особо стоит отметить динамику инвестиций в основной капитал: согласно первым оценкам Росстата, годовой прирост инвестиций в основной капитал составил 4,3%. С учетом того факта, что в 2017 г. инвестиции в основной капитал в постоянных ценах выросли на 4,8%, можно говорить, что в инвестиционной сфере в 2017–2018 гг. наблюдался бурный рост, однако основной вклад в него внесли либо бюджетные инвестиции (завершение строек к чемпионату мира по футболу, моста в Крым, аэропорта и морского порта Сабетта, строительство инфраструктуры в Москве), либо инвестиции компаний,

¹ Авторы раздела: С. Дробышевский, Институт Гайдара, РАНХиГС; П. Павлов, РАНХиГС.

связанных с государством (строительство газопровода «Северный поток-2», комплекса «Ямал СПГ» и др.).

Вместе с тем Минэкономразвития России объясняет рост ВВП в 2018 г. действием «разовых факторов»¹ и сохраняет прогноз с замедлением темпов роста экономики России в 2019 г. до 1,0–1,3% (в зависимости от сценария).

Для характеристики текущего состояния российской экономики и оценки возможности выхода на целевые показатели развития мы проанализировали сложившуюся по итогам 2018 г. структуру темпов роста ВВП. Для этих оценок используется адаптированная к российским условиям методика декомпозиции темпов роста ВВП^{2,3}, согласно которой наблюдаемые темпы роста ВВП являются совокупностью структурной, внешнеторговой и конъюнктурной составляющих. Структурная компонента отвечает за долгосрочные темпы роста ВВП и определяется динамикой фундаментальных факторов производства: труда, капитала, совокупной факторной производительности. Внешнеторговая компонента определяется колебаниями условий торговли страны и в российском случае тесно коррелирует с мировыми ценами на торгуемые сырьевые товары: нефть, газ, металлы и др. Конъюнктурная компонента представляет собой сумму внутреннего делового цикла и случайных шоков.

Поскольку используемая нами методика декомпозиции ВВП чувствительна к выбранному периоду оценки, а оценки в отношении последних нескольких лет наблюдений, которые представляют наибольший интерес для анализа, могут быть неточными и зачастую корректируются при продлении временных рядов макроэкономических показателей⁴, нам необходимо задать некоторые сценарии развития экономики на несколько лет вперед. Для настоящего исследования мы использовали представленный Минэкономразвития России в рамках пакета документов к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» прогноз социально-экономического развития РФ на период до 2024 г.

Прогноз представлен в двух вариантах: базовом и консервативном. В соответствии с базовым сценарием, как уже было сказано выше, в 2019 г. темпы роста российской экономики составят 1,3% относительно предыдущего года. Однако замедление экономического роста будет носить временный характер, и в резуль-

¹ URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/02/2019/5c6378929a79471f926430ef>

² Дробышевский С., Идрисов Г., Каукин А., Павлов П., Синельников-Мурылев С. Декомпозиция темпов роста российской экономики в 2007–2017 гг. и прогноз на 2018–2020 гг. // Вопросы экономики. 2018. № 9. С. 5–31.

³ Указанная методика основана на методике декомпозиции уровня ВВП ОЭСР. См.: *Giorno C., Richardson P., Roseveare D., van den Noord P.* Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances. OECD Economics Department Working Papers. No. 152. Paris: OECD Publishing, 1995.

⁴ *Turner D. et al.* An investigation into improving the real-time reliability of OECD output gap estimates. OECD Economics Department Working Papers No. 1294. Paris: OECD Publishing, 2016.

тате успешного выполнения национальных проектов в рамках основных направлений социально-экономического развития России и реализации мер по повышению инвестиционной активности темпы роста ВВП РФ в дальнейшем выйдут на более высокую траекторию. Это обеспечит условия, необходимые для решения основных задач, поставленных Президентом РФ в Указе от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». Так, в 2020 г. ВВП России должен вырасти на 2% по отношению к предыдущему году, а начиная с 2021 г. он будет расти темпами выше уровня в 3%, достигнув к 2024 г. 3,3%.

Консервативный сценарий развития экономики России будет реализовываться в условиях значительного замедления роста мировой экономики ввиду «жесткой посадки» Китая, и, как следствие, снижения спроса на энергоносители и другие виды сырья и, соответственно, мировых цен на них. В частности, к 2024 г. прогнозируется снижение нефтяных цен до 45,9 долл./барр. против 53,5 долл./барр. в базовом сценарии. Как подчеркивается в прогнозе, текущая макроэкономическая политика обеспечивает довольно низкую зависимость внутренних параметров экономики от волатильности нефтяных цен, однако в случае реализации консервативного сценария отрицательный эффект для экономики России будет исходить со стороны низкого внешнего спроса на отечественные экспортные товары.

В соответствии с указанными сценариями была проведена сценарная декомпозиция темпов роста ВВП для периода 2007–2024 гг. На *рис. 39* приведена динамика структурной, внешнеторговой и конъюнктурной компонент для базового сценария Минэкономразвития России, поскольку вариация значений по обоим сценариям невелика, и рассмотрение второго сценария не влияет принципиально на результаты анализа.

Как видно из приведенных графиков на *рис. 39*, основой вклад в темпы роста ВВП в 2018 г. внесла структурная компонента, которая оценивается нами в 1,6–1,8 п.п. роста в год и которая остается достаточно стабильной на всем периоде с 2016 по 2024 г. Наши оценки показывают, что минимум значений совокупной факторной производительности был пройден в 2015–2016 гг., и в 2018 г. СФП в экономике России находилась примерно на уровне 2013 г. (года, когда экономика начала заметно замедляться даже при сохранении высоких цен на нефть). И даже при реализации базового сценария развития экономики России, к 2024 г. СФП не поднимется выше уровня 2008–2009 гг. Вклад в повышение структурных темпов роста от инвестиций и увеличения основного капитала практически полностью компенсируется снижением численности экономически активного населения.

Несмотря на повышение в 2018 г. среднегодовой цены на нефть марки Urals с 53 долл./барр. в 2017 г. до 69,6 долл./барр., цены на нефть остаются ниже среднего многолетнего уровня за прошлые периоды, и вклад внешнеторговой компоненты в рост ВВП в 2018 г. был отрицательным: -0,5 п.п. Однако масштабы отрицательного влияния внешнеторговой компоненты в прошедшем году были заметно меньше, чем в 2015–2017 гг. Отметим также, что конъюнктурная составляющая в

2018 г. осталась на уровне 2017 г. – примерно 1,2 п.п., что свидетельствует о сохранении тенденции к плавному циклическому росту экономики.

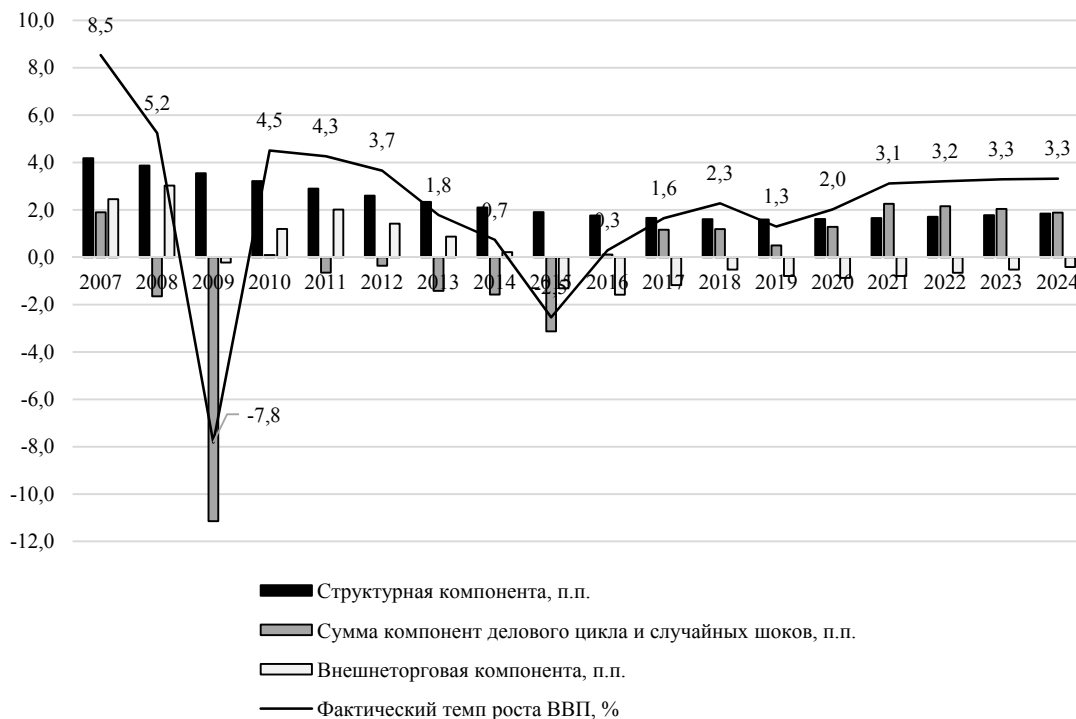


Рис. 39. Декомпозиция темпов роста ВВП в 2007–2024 гг. (базовый сценарий)

Источник: Росстат; Минэкономразвития России; расчеты авторов.

Таким образом, результаты нашей декомпозиции темпов роста ВВП свидетельствуют о том, что рост в 2018 г. не был связан с воздействием набора разовых внутренних факторов (это должно было отразиться в ускорении конъюнктурной составляющей или – в силу несовершенства методики – СФП), а, скорее, вызван улучшением ситуации на мировых товарных рынках. Динамика структурной и конъюнктурной составляющих ВВП достаточно плавная и соответствует гипотезе о медленном, но устойчивом преодолении экономикой последствий кризиса 2014–2015 гг., адаптации ее к условиям санкций и новому, более низкому, уровню цен на углеводородное сырье.

Поскольку Минэкономразвития России учитывает в своем прогнозе снижение цен на нефть в 2019 г., и текущие цены действительно несколько ниже среднего за 2018 г. уровня, увеличение отрицательного вклада внешнеторговой составляющей в темпы роста ВВП выглядит логичным. Однако для замедления темпов прироста экономики до значений в 1,0–1,3%, как видно из рис. 39, требуется значительное замедление конъюнктурной составляющей (поскольку циклический рост можно считать достаточно устойчивым, то для замедления требуется, вероятно,

серьезный внешний и внутренний отрицательный шок), либо смена тренда в динамике структурной компоненты (СФП, поскольку динамика капитала и рабочей силы достаточно инерционна). При отсутствии таких негативных шоков со стороны конъюнктурной или структурной составляющих рост ВВП в 2019 г. будет находиться в пределах 1,7–2,0%.

Для анализа текущего положения российской экономики по отношению к потенциальной динамике роста мы оценили величину разрыва выпуска для ВВП (рис. 40). Под разрывом выпуска мы понимаем отклонение фактического (прогнозного для 2019–2024 гг.) ВВП в постоянных ценах от структурного ВВП, т.е. гипотетического ВВП, рассчитанного на основе данных о структурных темпах роста, согласно проведенной нами декомпозиции темпов роста. Таким образом, разрыв выпуска увеличивается (переходит в положительную область), если текущие темпы роста ВВП (с учетом внешнеторговой и конъюнктурной составляющих) выше структурных темпов роста, и, соответственно, уменьшается, становясь отрицательным, если текущие темпы роста ВВП вследствие негативных вкладов внешнеторговой и/или конъюнктурной составляющих опускаются ниже структурных темпов роста.

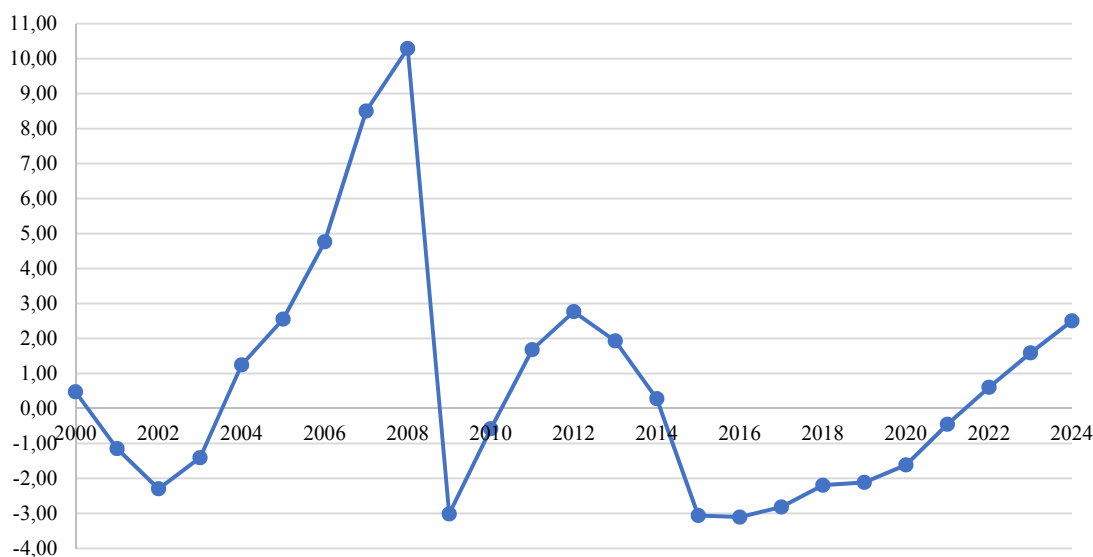


Рис. 40. Разрыв выпуска в 2000–2024 гг. (% ВВП, базовый сценарий)

Источник: расчеты авторов.

Как видно на рис. 40, с 2015 г. в экономике РФ наблюдается отрицательный разрыв выпуска (несмотря на замедление структурных темпов роста), объем выпуска в экономике находится ниже своего потенциального значения примерно на 2,0–3,0%. В этой ситуации логичной выглядит политика государства, в первую очередь бюджетная политика, направленная на расширение бюджетных инвестиций и стимулирование инвестиционной деятельности государственных компаний, институтов развития и компаний, в которых государство имеет контрольный пакет акций.

В рамках базового сценария Минэкономразвития России преодоление отрицательного разрыва выпуска предполагается в 2021–2022 гг., т.е. в первые годы выхода российской экономики на желаемые темпы роста не ниже 3,0% в год. В 2022–2024 гг. разрыв выпуска становится положительным и быстро увеличивается до 2,5–3,0%, что сопоставимо с ситуацией 2011–2013 гг., когда экономика России стала стремительно терять свою внешнюю и внутреннюю конкурентоспособность вследствие увеличения дефицита факторов роста и повышения издержек производства в стране. Однако природа разрыва выпуска будет принципиально отличаться: в 2011–2013 гг. такой перегрев экономики был вызван высокими ценами на нефть и другие товары российского экспорта, тогда как в 2022–2024 гг. при умеренной внешней конъюнктуре расширение экономики выше фундаментально обоснованных значений может происходить исключительно благодаря положительной фазе делового цикла. Последняя крайне чувствительна к росту стоимости рабочей силы вследствие снижения безработицы ниже естественного уровня, к дефициту инвестиционных ресурсов на внутреннем финансовом рынке (в условиях внешних финансовых санкций), к низкой потребительской активности населения и т.д. Иными словами, в 2022–2024 гг. экономика РФ сталкивается с ситуацией, при которой даже при относительно низких темпах роста (ниже 3,5% в год) дополнительное стимулирование экономики или ее случайное (вследствие непредвиденного положительного шока) ускорение может быстро привести к заметному перегреву и, соответственно, к резкому замедлению циклической составляющей роста с угрозой нового замедления темпов роста ВВП ниже 3,0%.

Избежать риск быстрого перегрева экономики и обеспечить устойчивое развитие с темпом роста ВВП не ниже 3,5–4,0% в год можно только за счет повышения структурных темпов роста. В ближайшие 3–5 лет, очевидно, долгосрочные демографические тренды накладывают жесткие ограничения на изменение вклада в структурные темпы роста со стороны рынка труда, а в условиях сохраняющихся внешних финансовых и экономических санкций трудно рассчитывать на рост инвестиций в основной капитал темпами выше, чем те, что заложены в базовом прогнозе Минэкономразвития России и учтены в наших расчетах (6,5–8,0% в год). Таким образом, основным фактором, повышающим структурные темпы роста экономики РФ на данном временном горизонте, может быть только рост совокупной факторной производительности, включающий радикальное повышение эффективности как государственных расходов, так и деятельности компаний, связанных с государством, использование новейших технологий, стимулирование частной предпринимательской инициативы.

Раздел 5. Социальная сфера

5.1. Доходы, уровень бедности и доходного неравенства населения¹

В 2018 г. реальная начисленная заработная плата работников организаций выросла в I квартале на 10,2%, во II – на 7,6%, в III – на 6,3 и в IV квартале – на 4,1% от уровня аналогичного периода прошлого года (рис. 1). При этом реальные располагаемые денежные доходы населения увеличились в I и II кварталах 2018 г. соответственно на 2,3 и 1,3% от уровня такого же периода 2017 г., а в III и IV кварталах сократились на 1,6 и 1,1% к уровню такого же периода 2017 г.² А реальный размер назначенных пенсий увеличился в I–III кварталах 2018 г. на 2,3–0,4% от уровня такого же периода 2017 г., а в IV квартале сократился на 0,5%.

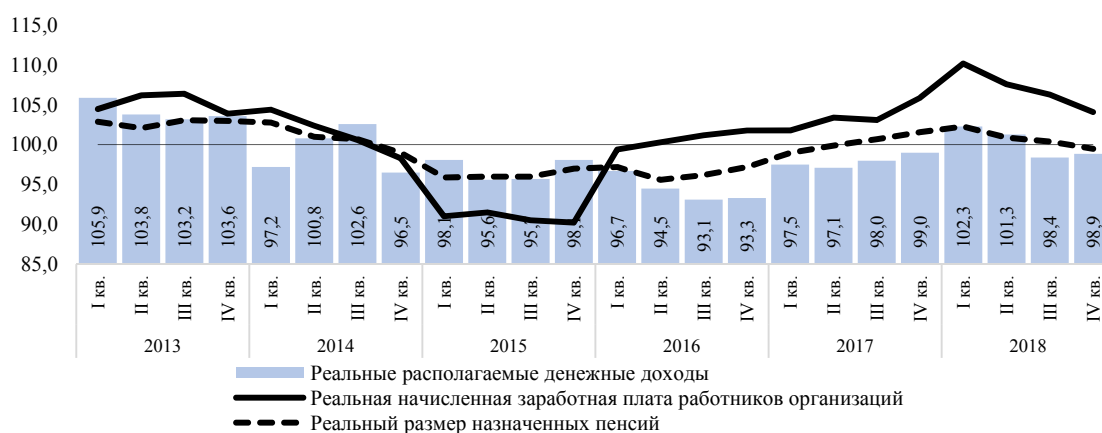


Рис. 1. Динамика реальных располагаемых денежных доходов населения, реальной начисленной заработной платы и реального размера назначенных пенсий в 2013–2018 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Источник: Росстат.

¹ Авторы разделов 5.1–5.6 – сотрудники РАНХиГС в следующем составе: А. Бурдяк, Е. Гришина, М. Елисеева, В. Ляшок, Т. Малева, Н. Мкртчян, Е. Середкина, Ю. Флоринская, Р. Хасанова.

² В разделе 5.1 в оценке реальных располагаемых денежных доходов населения за 2017 и 2018 гг. не учтены единовременные денежные выплаты пенсионерам в январе 2017 г. в размере 5 тыс. руб.

В целом в 2018 г. доходы населения и пенсии в реальном выражении составили соответственно 100,1 и 100,8% от уровня 2017 г. и снизились относительно уровня 2013 г. соответственно на 10,8 и 5,2% (рис. 2). При этом реальная начисленная заработная плата работников организаций в 2018 г. увеличилась на 6,8% относительно уровня 2017 г. и на 2,0% относительно уровня 2013 г.

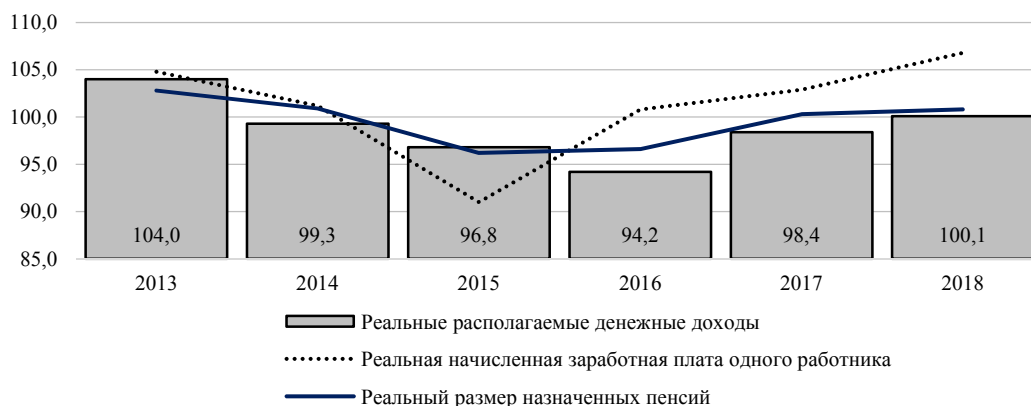


Рис. 2. Динамика реальных располагаемых денежных доходов населения, реальной начисленной заработной платы и реального размера назначенных пенсий в 2013–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

Различия в динамике реальной заработной платы работников организаций и реальных доходов населения могут объясняться перераспределением между наблюдаемым и ненаблюдаемым фондами оплаты труда в пользу наблюдаемого, возможным снижением реальной заработной платы в ненаблюдаемом секторе, а также снижением в реальном выражении объема доходов от предпринимательской деятельности и доходов от собственности.

Денежные доходы населения в I–III кварталах 2018 г. составили 286–310% от величины прожиточного минимума для всего населения, средняя заработная плата работников организаций – 370–394% от величины прожиточного минимума для трудоспособного населения, а средний размер назначенных пенсий – 155–161% от величины прожиточного минимума для пенсионеров (рис. 3).

Денежные доходы населения увеличились в I-м полугодии 2018 г. относительно величины прожиточного минимума (далее – ПМ) по сравнению с таким же периодом 2015–2017 гг., но остались ниже уровня 2013–2014 гг. Однако в III квартале 2018 г. они сократились относительно ПМ по сравнению с уровнем 2013–2016 гг.

Средний размер пенсий в январе – сентябре 2018 г. увеличился относительно ПМ по сравнению с уровнем 2015–2017 гг., однако остался ниже уровня 2013–2014 гг.

В то же время средняя заработная плата работников организаций в январе – сентябре 2018 г. выросла относительно ПМ того же периода 2013–2017 гг.

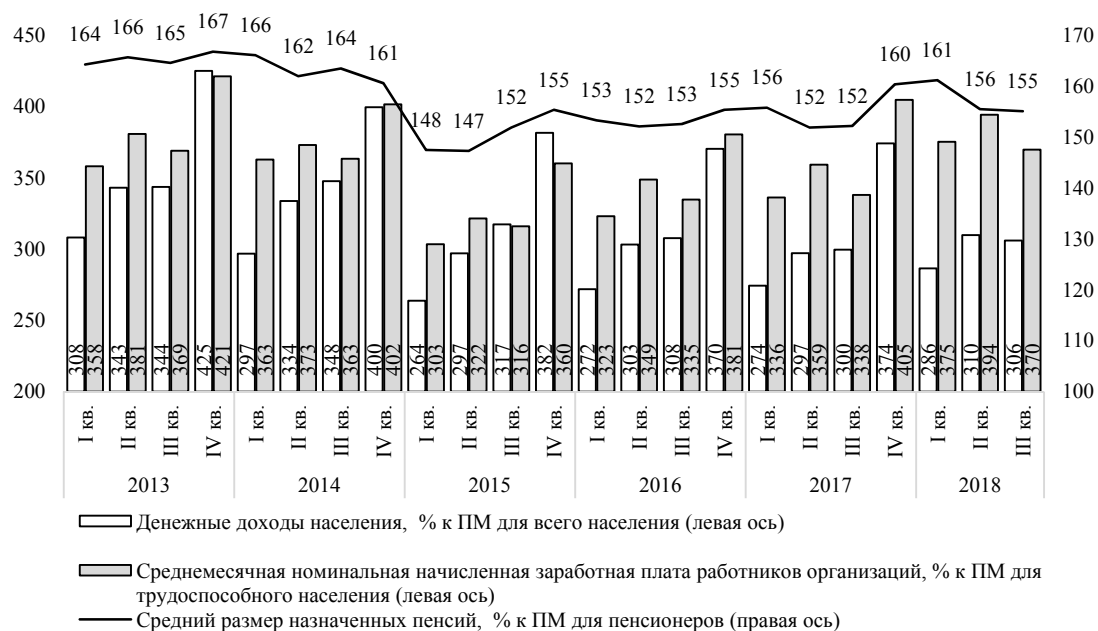


Рис. 3. Денежные доходы населения, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата и средний размер назначенных пенсий в 2013–2018 гг., % к величине прожиточного минимума

Источник: Росстат.

В структуре денежных доходов населения в 2018 г. по сравнению с 2015–2017 гг. возросли доля оплаты труда, включая скрытую заработную плату, и доля социальных выплат, при этом снизилась доля доходов от собственности и предпринимательской деятельности (рис. 4).

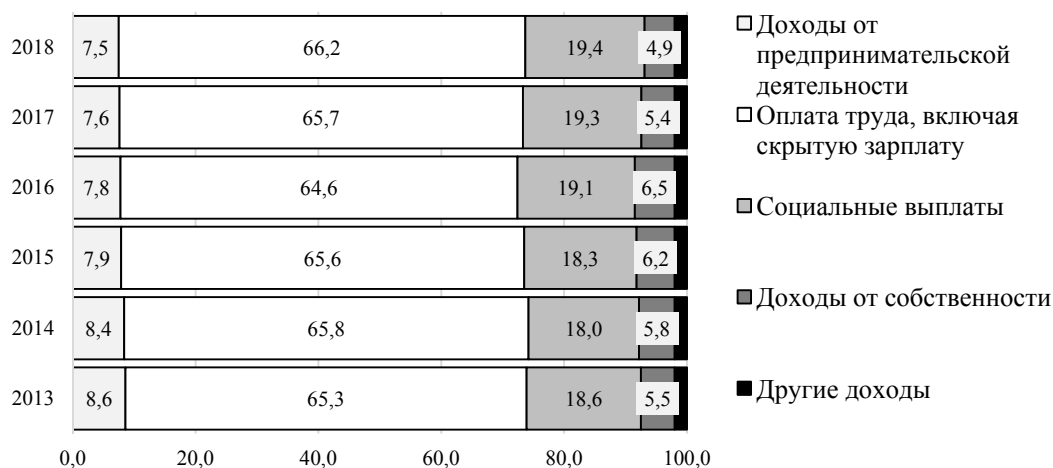


Рис. 4. Структура денежных доходов населения в 2013–2018 гг., %

Источник: Росстат.

Доля денежных доходов, потраченных на оплату товаров и услуг, составила в 2018 г. 76,9%, что выше уровня, наблюдавшегося в 2013–2017 гг. (рис. 5). Доля денежных доходов, использованных на сбережения, в 2018 г. составила 5,5%, что является минимальным значением с 2009 г. Снижение этой доли обусловлено в том числе ростом задолженности по кредитам физическим лицам.

По данным Центрального банка РФ, задолженность по кредитам, предоставленным физическим лицам, в 2018 г. выросла на 22,8% (для сравнения: в 2017 г. – лишь на 13,2%).

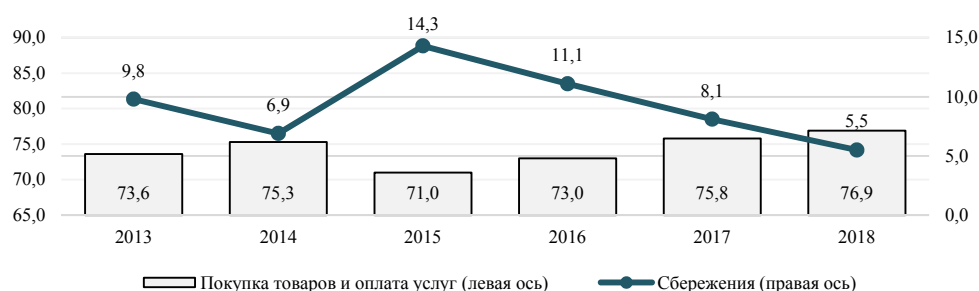


Рис. 5. Доля денежных доходов населения, использованных на покупку товаров и оплату услуг, а также на сбережения в 2013–2018 гг., %

Источник: Росстат.

Таким образом, в 2018 г. в условиях крайне невысокого роста денежных доходов население обращалось за кредитами для поддержания потребительских стандартов.

Результаты опроса Росстата о потребительских ожиданиях населения показывают, что доля населения, считающего благоприятными условия для совершения крупных покупок, увеличилась в 1-м полугодии 2018 г. по сравнению с таким же периодом 2015–2017 гг., в то время как доля населения, считающего условия для совершения крупных покупок неблагоприятными, напротив, сократилась (рис. 6).

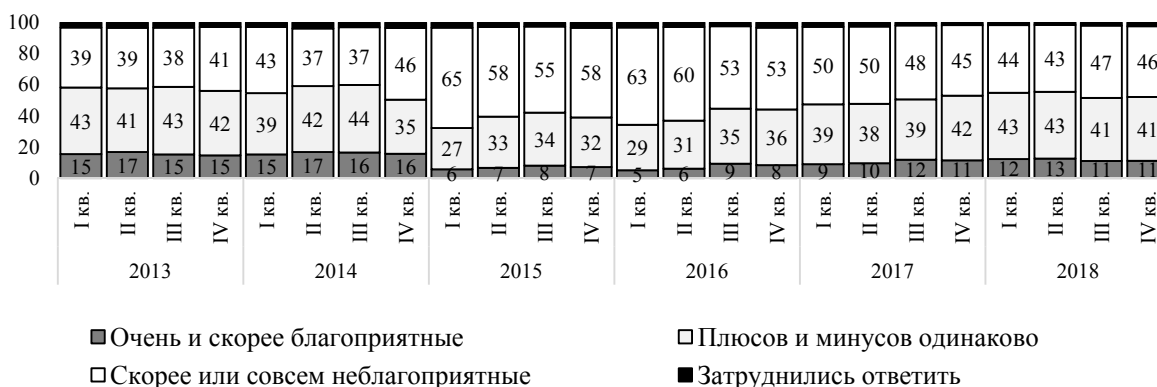


Рис. 6. Мнение населения о благоприятности условий для крупных покупок в 2013–2018 гг., %

Источник: Росстат.

Кроме того, в 1-м полугодии 2018 г. по сравнению с таким же периодом 2015–2017 гг. увеличилась доля населения, считающего благоприятными условия для формирования сбережений, в то время как доля населения, считающего эти условия неблагоприятными, напротив, сократилась (рис. 7).

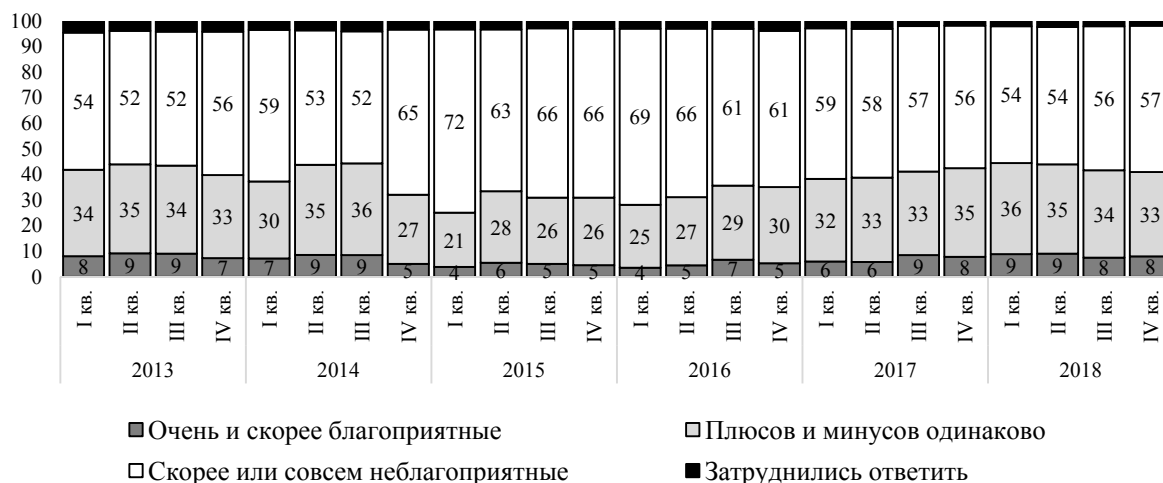


Рис. 7. Мнение населения о благоприятности условий для формирования сбережений в 2013–2018 гг., %

Источник: Росстат.

Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в III квартале 2018 г. составила 12,9% и снизилась относительно уровня такого же периода 2017 г., однако осталась выше уровня 2013–2016 гг. (рис. 8).

В целом в январе – сентябре 2018 г. уровень абсолютной монетарной бедности населения составил 13,3%, что ниже уровня такого же периода 2015–2017 гг., однако выше уровня 2013–2014 гг.

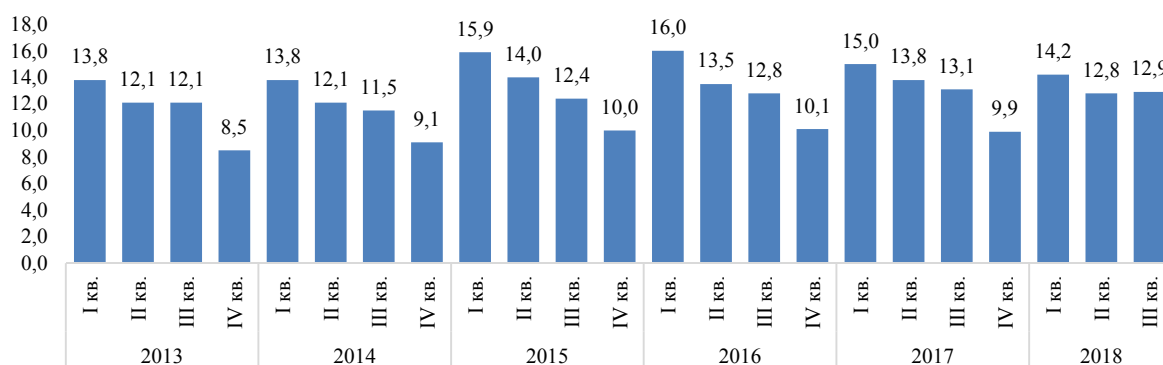


Рис. 8. Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации в 2013–2018 гг., %

Источник: Росстат.

В 2018 г. доля субъективно бедного населения, оценивающего свое материальное положение как «плохое» или «очень плохое», составила 23–26% и сократилась по сравнению с 2015–2016 гг. (рис. 9).

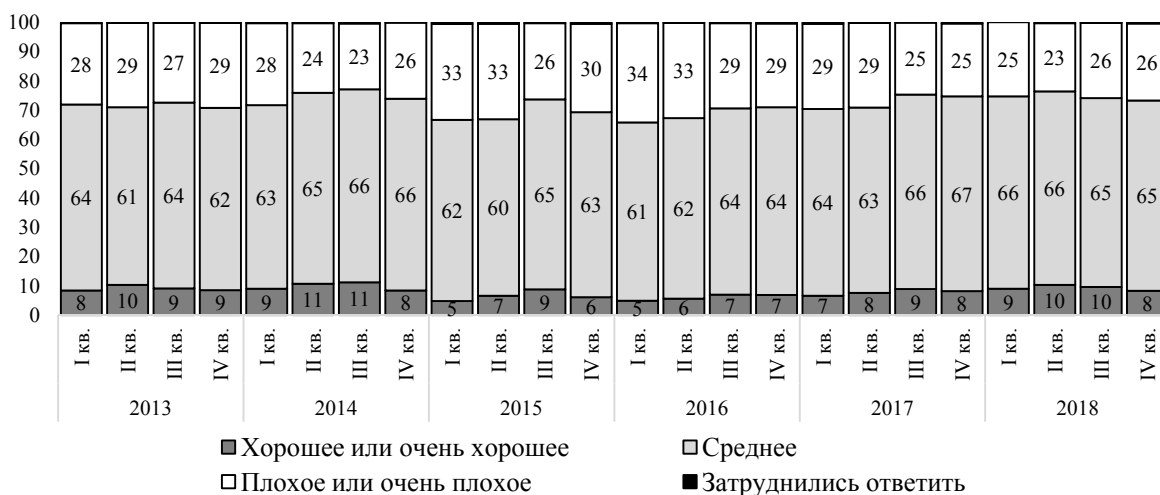


Рис. 9. Мнение населения о текущем материальном положении в 2013–2018 гг., %

Источник: Росстат.

Коэффициент фондов и коэффициент Джини свидетельствуют о том, что уровень доходного неравенства населения в 2018 г. не изменился относительно 2017 г. и остался ниже уровня 2013–2016 гг. (рис. 10).

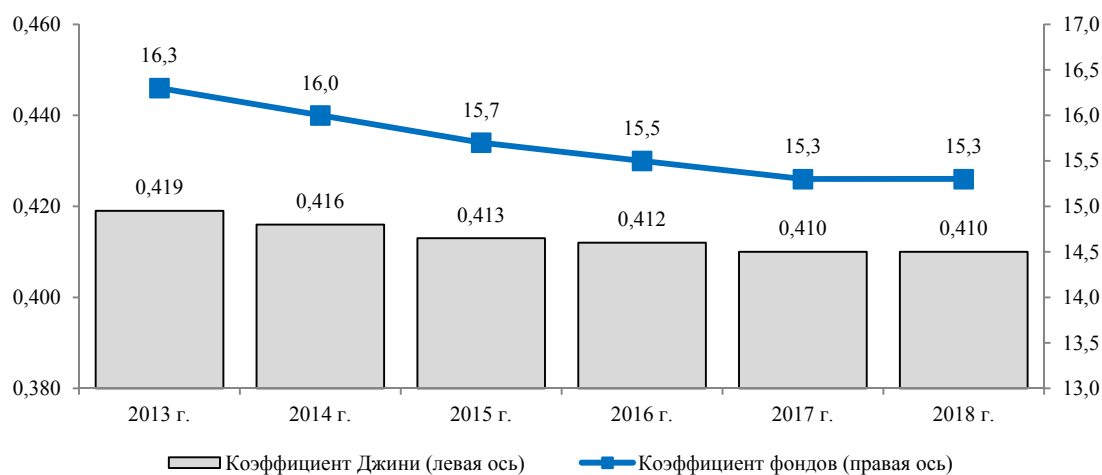


Рис. 10. Коэффициент Джини и коэффициент фондов, 2013–2018 гг.

Источник: Росстат.

5.2. Розничная торговля и потребительские цены

Оборот розничной торговли в 2018 г. составил 31,5 трлн руб. в денежном выражении. При этом по отношению к 2017 г. наблюдается прирост товарооборота на 2,6%, в том числе на 1,7% – на пищевую продукцию, напитки и табачные изделия и на 3,4% – на непродовольственные товары. Таким образом, очевидно, что рост товарооборота, начавшийся в 2017 г., продолжается. Более того, по итогам 2018 г. прирост оборота розничной торговли можно сравнить с показателями 2014 г., т.е. можно говорить о возвращении к докризисным значениям. Помимо этого, следует отметить, что, если в 2014 г. рост товарооборота обеспечивался в первую очередь за счет непродовольственных товаров, то в 2018 г. значительно выросла роль пищевой продукции, включая напитки и табачные изделия (рис. 11).



Рис. 11. Динамика оборота розничной торговли в сопоставимых ценах, % к предыдущему году

Источник: Росстат.

Если проводить сравнение с двумя годами, когда прирост оборота розничной торговли показывал отрицательные значения (2015 и 2016 гг.), можно говорить о том, что за два года (по отношению к 2016 г.) товарооборот вырос на 3,8% в сопоставимых ценах, в том числе на пищевые продукты, напитки и табачные изделия – на 2,2%, на непродовольственные товары – на 5,4%. Однако даже по отношению к кризисному 2015 г. в сопоставимых ценах оборот розничной торговли в целом снизился на 1,6%, а на пищевую продукцию, включая напитки и табачные изделия, – на 3,2%, хотя на непродовольственные товары он остался на прежнем уровне.

При сравнении с докризисным 2014 г. видно, что показатели того года еще не достигнуты и оборот розничной торговли в сопоставимых ценах снизился на 0,4%, что, впрочем, объясняется снижением оборота пищевой продукции на 2,7%, в то время как оборот непродовольственных товаров вырос на 1,9%. Можно ожидать, что в 2019 г. оборот розничной торговли приблизится к докризисным значениям или даже превзойдет их.

На рис. 12 представлена ежемесячная динамика розничной торговли относительно соответствующего периода предшествующего года в сопоставимых ценах. Видно, что на протяжении практически всего прошедшего года оборот розничной торговли рос. Однако с июня по сентябрь наблюдался спад оборота пищевых продуктов, напитков и табачных изделий, а с октября начал снижаться оборот непродовольственных товаров и к январю 2019 г. его значение стало ниже, чем для пищевой продукции.

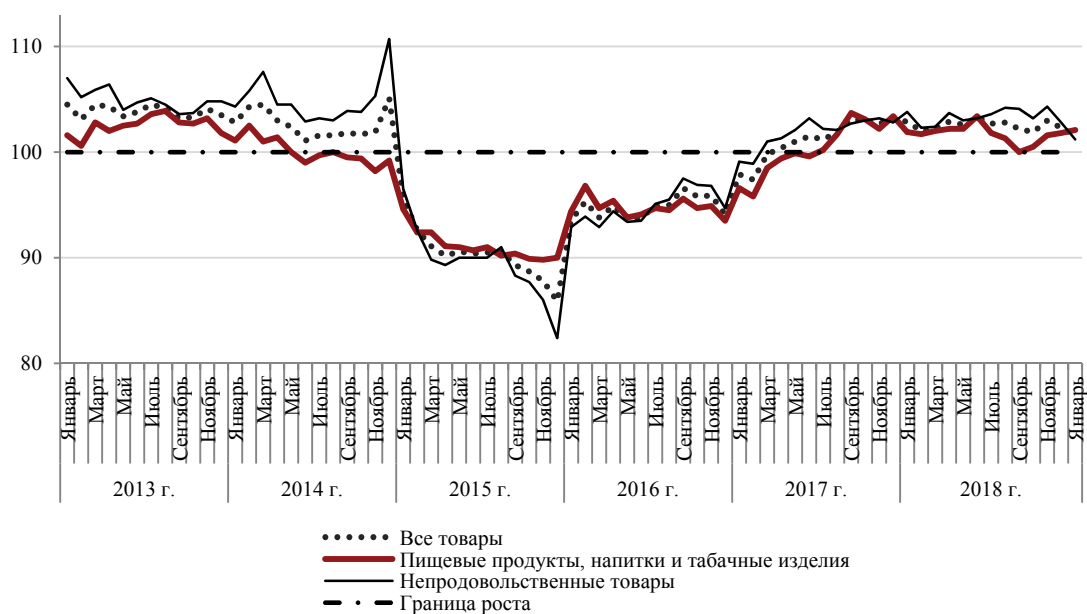


Рис. 12. Ежемесячная динамика оборота розничной торговли и его составляющих в сопоставимых ценах, % к соответствующему месяцу предыдущего года

Источник: Росстат.

В начале 2019 г. (январь) значение оборота розничной торговли в денежном выражении составило 2,5 трлн руб., или в сопоставимых ценах по отношению к январю предыдущего года 101,6%. Рост пищевой продукции, напитков и табачных изделий, который еще в сентябре 2018 г. был на отметке 100%, к январю 2019 г. составил 102,1%. Прирост непродовольственной продукции в январе, хотя и остается положительным, снизился до 1,2%.

Относительно января 2016 г. в сопоставимых ценах значение оборота розничной торговли и обоих его компонентов является положительным, т.е. показатель уже 11 месяцев подряд превышает отметку 100%.

По отношению к январю 2015 г. оборот розничной торговли увеличился на 2,4%. В первую очередь это произошло за счет роста оборота непродовольственных товаров на 4,1%, хотя наблюдается и рост пищевой продукции, включая напитки и табачные изделия. Таким образом, январь 2019 г. стал первым месяцем, начиная с декабря 2016 г., когда показатель оборота розничной торговли и оба его компонента оказались положительными.

Однако относительно декабря 2018 г. в январе текущего года оборот розничной торговли снизился почти на четверть и на пищевую продукцию, напитки и табачные изделия, и на непродовольственные товары. Такой результат легко объясним: в преддверии новогодних праздников наступает пик потребления, а затем оно резко снижается.

Структура оборота розничной торговли меняется с течением времени незначительно: с начала 2013 г. чуть более половины приходится на непродовольственные товары, а, соответственно, чуть менее – на пищевую продукцию, напитки и табачные изделия. В январе 2019 г. соотношение составило соответственно 51,7% (1,3 трлн руб. в денежном выражении) и 48,3% (1,2 трлн руб.). В целом за 2018 г. оборот непродовольственных товаров составил 52,4% (16,5 трлн руб.), а пищевой продукции, напитков и табачных изделий – 47,6% (15 трлн руб.).

Индекс потребительских цен в феврале 2019 г. по отношению к соответствующему периоду предыдущего года составляет 105%, в том числе 105,5% – на продовольственные товары, 104,5% – на непродовольственные товары и 105% – на услуги. Таким образом, в годовом выражении цены выросли по всем составляющим розничного товарооборота (рис. 13).

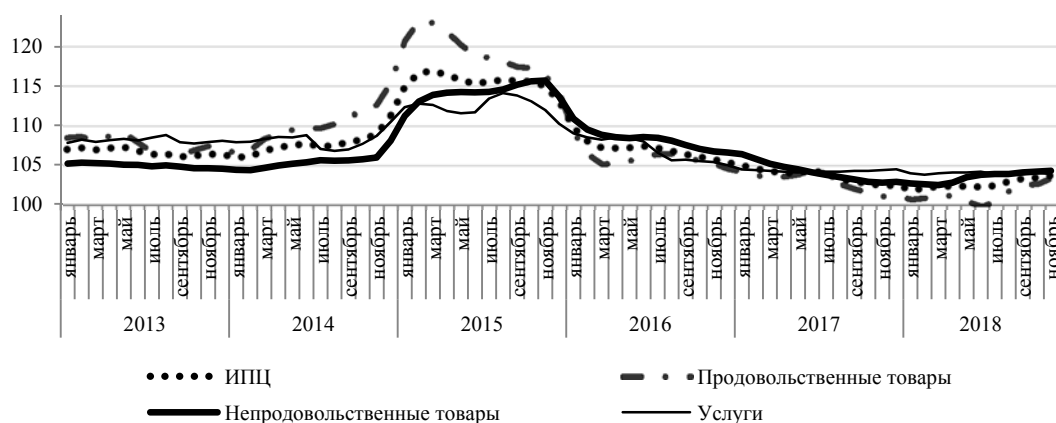


Рис. 13. Совокупный индекс потребительских цен (ИПЦ), индексы цен на продукты питания, на непродовольственные товары и услуги, % к аналогичному месяцу предыдущего года

Источник: Росстат.

В категории продовольственных товаров в годовом выражении (к февралю 2018 г.) более всего выросли цены на сахар-песок (на 30,2%). На втором месте – яйца куриные, хотя они подорожали гораздо меньше (на 20,5%). На 10,8% увеличились цены на мясо и птицу, на 9,1% – на плодоовощную продукцию. На остальные категории пищевой продукции цены выросли в пределах 1,5–6,7%.

За февраль текущего года (к предыдущему месяцу, т.е. к январю 2019 г.) снизились цены сразу на несколько категорий продовольственных товаров. Подешевели яйца куриные (-5%), сахар-песок (-1,1%), мясо и птица (-0,6%), масло подсолнечное (-0,3%). Сильнее всего выросли цены на плодоовощную продукцию (4,9%). В первую очередь это связано с удорожанием помидоров на 16,6%, огурцов – на 14,8%, капусты белокачанной – на 8,4%, лука репчатого – на 5%. На остальные категории продуктов цены выросли на 0,5–1,6%.

В категории непродовольственных товаров сильнее всего в годовом выражении выросли цены на табачные изделия (9,9%) и бензин автомобильный (9,6%). Также подорожали строительные материалы, медикаменты, электротовары и другие бытовые приборы, моющие и чистящие средства, трикотажные изделия, обувь, одежда и белье, ткани (на 1,8–5,8%). Снизились цены только на телерадиотовары (-1,1%).

5.3. Кредиты и банковские сбережения населения

2018 г. стал рекордным для ипотечного кредитования. За год было выдано 1,47 млн ипотечных кредитов на 3 трлн руб., что больше на 35,4% по количеству и на 49% по объему выдачи, чем в 2017 г. Росту ипотеки способствовали, с одной стороны, накопленный за предыдущие годы нереализованный спрос российских семей на жилье, с другой – постепенное снижение ставок по ипотеке до исторического минимума 9,41% по кредитам, выданным в сентябре – октябре, и до 9,56%¹ в целом за 2018 г., с третьей стороны – перспективы роста НДС и переход на эскроу-счета в финансировании новостроек в 2019 г. Среди жилищных кредитов ипотечные займы составляют 99,7% по количеству и 99,8% по объему выдачи, это демонстрирует, что жилищное кредитование в РФ на текущий момент практически полностью является ипотечным.

В выдаче кредитов населению роль жилищного кредитования продолжает возрастать. В 2017 г. такие кредиты составляли 22% объема выданных физическим лицам банковских займов (выше, чем за все предыдущие годы наблюдения), а по итогам 2018 г. доля жилищных ипотечных кредитов достигла 24,2% выдачи (*рис. 14*). Задолженность населения перед банками в 2017 г. была на 43% обеспечена залогом жилья (ипотекой), в конце 2018 г. – уже на 43,3%. Еще примерно десятая часть кредитного портфеля банков – это автокредиты. По сравнению с 2017 г. объем автокредитов увеличился с 713 до 817 млрд руб., а их

¹ Средневзвешенная ставка за год.

доля снизилась с 10,3 до 9,7% совокупной задолженности населения перед банками по кредитам.

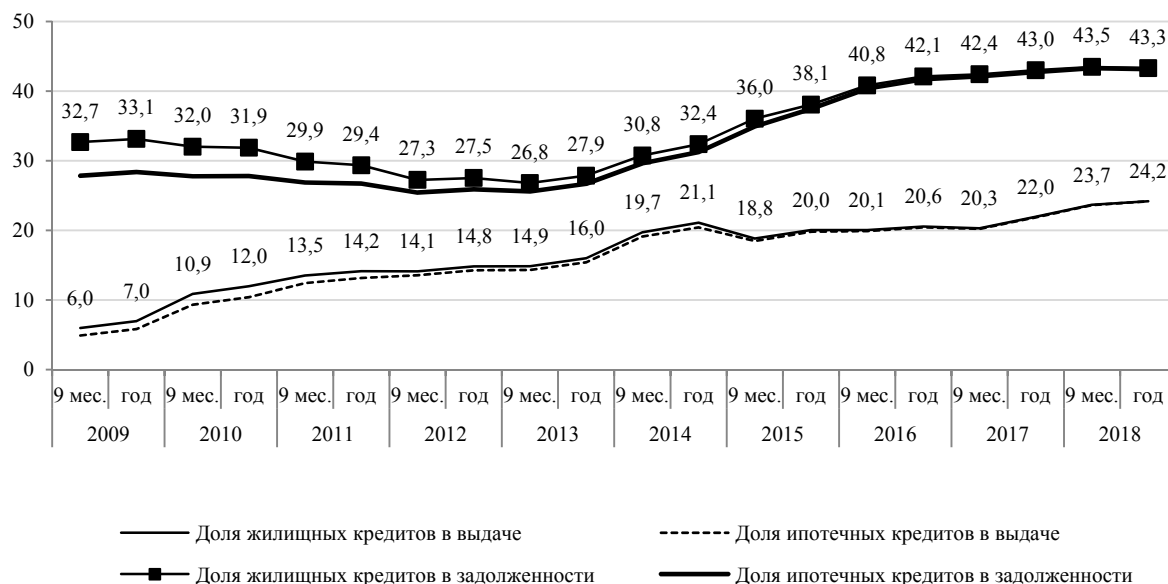


Рис. 14. Роль жилищного ипотечного кредитования в выдаче кредитов населению и в объеме задолженности физических лиц по кредитам перед банками, %

Источник: рассчитано авторами по данным ЦБ РФ.

Динамика ипотечного и неипотечного (нежилищного) кредитования населения в значительной степени различается, что абсолютно ожидаемо – в этих секторах кредитования разные ставки, сроки, условия выдачи займов и, главное, у них разная чувствительность к экономическим условиям. В результате спада выдачи потребительских нежилищных кредитов на 14% в 2015 г. задолженность населения по всем кредитам перед банками тогда сократилась на 6%, несмотря на рост сектора жилищного кредитования на 13% (рис. 15). В 2016 г. спад нежилищного кредитования углубился еще на 5%, при этом жилищное кредитование продолжало расти на 13% в год, оставаясь в целом драйвером кредитования населения.

В 2017 г. нежилищное кредитование начало активно расти, хотя и с меньшими темпами, чем ипотека, и в 2018 г. рост задолженности физических лиц по нежилищным кредитам составил 21,8% к предыдущему году, почти догнав темп роста жилищных кредитов (23,6%). Отметим, что по автокредитам в 2018 г. рост был ниже – 14,6% к 2017 г. Более глубокая ретроспектива показывает, что в 2011–2013 гг. темпы прироста номинальной задолженности населения по кредитам достигали 35–40% в год, однако тогда, в отличие от последних лет, нежилищное кредитование развивалось быстрее ипотеки.



Рис. 15. Рост задолженности населения по жилищным и нежилищным кредитам, % к предыдущему году

Источник: рассчитано авторами по данным ЦБ РФ.

За 2018 г. банки выдали населению 12,5 трлн руб. – рекордный объем кредитов (*рис. 16*), тогда как год назад – в 2017 г. – физические лица заимствовали 9,2 трлн руб. кредитов. В номинальном выражении объемы выдачи кредитов восстановились до уровня 2013 г. еще в 2017 г., однако в соотношении с годовыми доходами населения докризисный уровень достигнут только сейчас: объем кредитных займов за 2018 г. эквивалентен 21,6% годовых доходов населения (предыдущий максимум составлял 19,7% в 2013 г.). Практически все кредиты физическим лицам сегодня выдаются в национальной валюте.

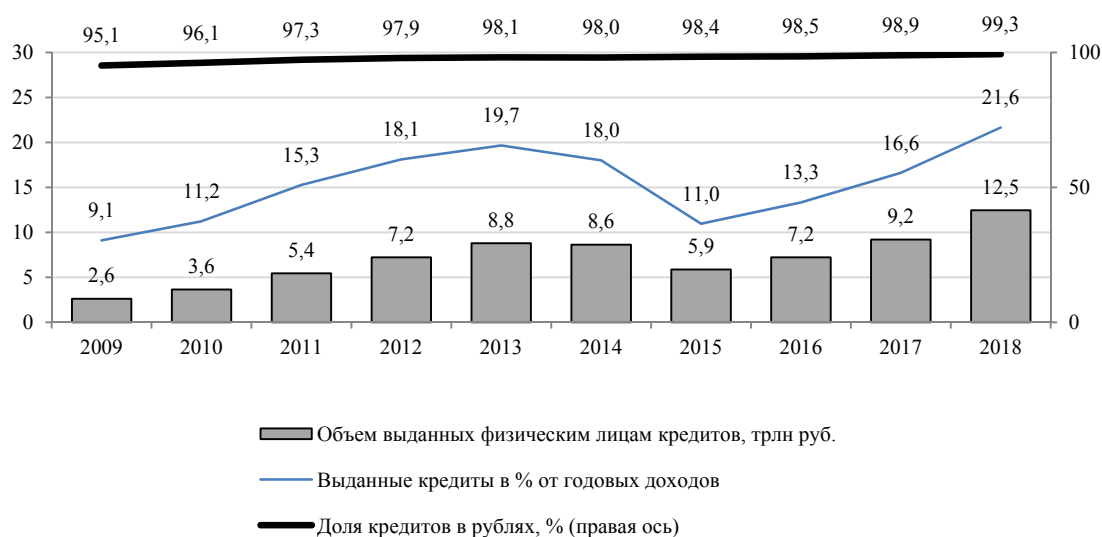


Рис. 16. Объем выданных физическим лицам кредитов

Источник: рассчитано авторами по данным ЦБ РФ.

Совокупная задолженность населения по кредитам перед банками по итогам 2018 г. достигла 14,9 трлн руб. (рис. 17). 5,1% объема этой задолженности (757,6 млрд руб.) на 1 января 2019 г. имело статус просроченной. Просроченная задолженность по ипотеке, которая в середине кризиса в 2016 г. достигала 1,7%, к концу 2018 г. снизилась до 1,1% объема всей задолженности населения перед банками по ипотеке. Ипотечное кредитование было и продолжает оставаться наиболее благополучным сектором кредитования населения.



Рис. 17. Объем задолженности физических лиц по кредитам на конец года

Источник: рассчитано авторами по данным ЦБ РФ.

Банковские сбережения населения за 2018 г. в номинальном выражении также увеличились. Объем банковских вкладов (депозитов) физических лиц достиг 28,6 трлн руб., в том числе 6,2 трлн руб., или 21,8% этих средств в иностранной валюте и драгоценных металлах (рис. 18). Доля валютных вкладов была максимальной в конце 2015 г., достигая 29,7% объема всех вкладов населения.

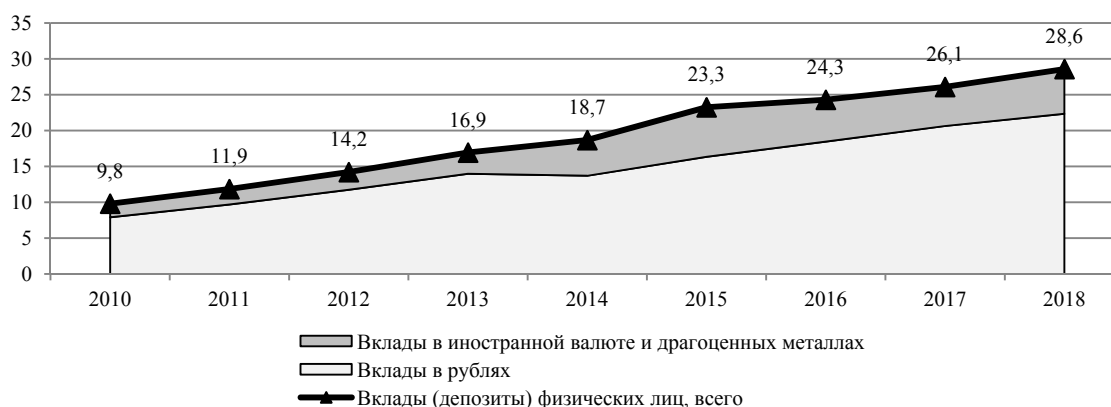


Рис. 18. Объем банковских вкладов (депозитов) физических лиц на конец года, трлн руб.

Источник: рассчитано авторами по данным ЦБ РФ.

Таким образом, в номинальном выражении в последние несколько лет наблюдаются и рост объемов банковских сбережений, и рост задолженности населения перед банками по кредитам. Какой из показателей рос быстрее – сбережения или долги? В 2010 г. объемы банковских сбережений в 2,41 раза превышали задолженность по кредитам (рис. 19). Затем более интенсивно росло кредитование, и указанное соотношение снизилось до 1,65 раза в 2014 г. Далее динамика развернулась в сторону сберегательного поведения домашних хозяйств: к 2016 г. соотношение возросло и достигло 2,26 раза. В последние два года кредитование растет быстрее сбережений, и соотношение сбережения vs кредиты уменьшается. По итогам 2018 г. объем банковских вкладов населения составляет 192% от объема задолженности физических лиц по кредитам, что соответствует уровню 2011–2012 гг.

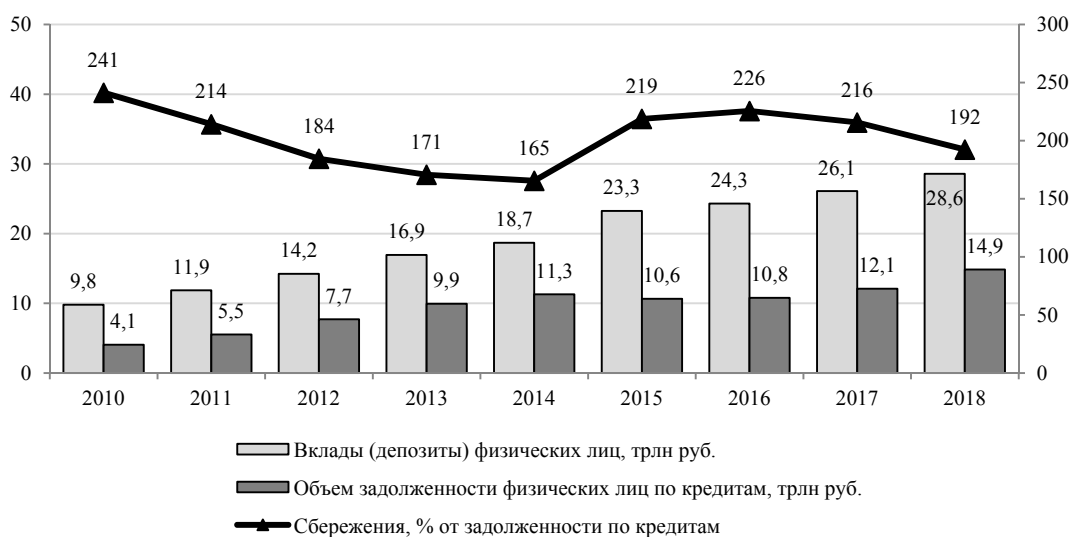


Рис. 19. Соотношение объема банковских вкладов (депозитов) физических лиц и задолженности населения по кредитам (на конец года)

Источник: рассчитано авторами по данным ЦБ РФ.

Относительно денежных доходов банковские вклады населения в течение рассматриваемых лет увеличивались. Составляя по итогам 2017 г. по сравнению с объемом годовых доходов населения 47%, к концу 2018 г. вклады практически достигли половины доходов (49,7%). Это означает, что объемы банковских сбережений населения росли быстрее доходов, которые, в свою очередь, продемонстрировали за последние годы в реальном выражении спад или стагнацию (рис. 20).

Задолженность населения по кредитам перед банками в процентном соотношении к денежным доходам населения также выросла. По итогам 2018 г. она стала эквивалентна 26% от годового объема денежных доходов населения,

тем самым превысив докризисную отметку. В 2017 г. этот показатель составлял 22% и еще был ниже уровня 2013–2014 гг.



Рис. 20. Объемы банковских вкладов физических лиц и задолженности населения по кредитам, % от объема денежных доходов населения за год

Источник: рассчитано авторами по данным ЦБ РФ и Росстата.

Таким образом, за 2018 г. на фоне стагнирующих доходов достигнуты новые рекорды в соотношениях кредитной задолженности и объема банковских вкладов с денежными доходами населения. Объем задолженности физических лиц по кредитам теперь составляет примерно четверть годового объема денежных доходов населения. По состоянию на конец года банковские сбережения (депозиты) физических лиц вдвое превосходят суммарную задолженность перед банками по кредитам и практически соответствуют по размеру половине годового дохода российского населения.

5.4. Динамика рынка труда

Если 2017 г. ознаменовался значительным сокращением численности рабочей силы (на 0,5 млн человек), что довольно существенно повлияло на многие другие показатели рынка труда, то в 2018 г. снижение практически прекратилось (*рис. 21*). Численность экономически активного населения в 2018 г. составила 74,9 млн человек (без учета Крыма), что всего на 0,1 млн меньше уровня 2017 г. При этом численность населения в трудоспособных возрастах продолжала снижаться, но значительно выросли уровни участия в рабочей силе: в первые 3 квартала 2018 г. на 0,5 п.п. среди населения в трудоспособном возрасте и на

0,6 п.п. среди населения старше трудоспособного возраста¹. Дополнительное вовлечение населения на рынок труда уже долгое время позволяет сгладить негативные демографические тенденции и сохранять численность рабочей силы приблизительно на одном уровне. Хотя численность населения в трудоспособном возрасте снижается с 2006 г. и уже снизилась на 8 млн человек, численность рабочей силы сохраняется в пределах 75–76 млн человек. В результате по уровню вовлеченности населения в основных трудоспособных возрастах (25–54 года) Россия значительно превосходит большинство развитых стран: в России в 2017 г. этот показатель составил 90,9%, тогда как в среднем по странам ОЭСР – 82,1%².

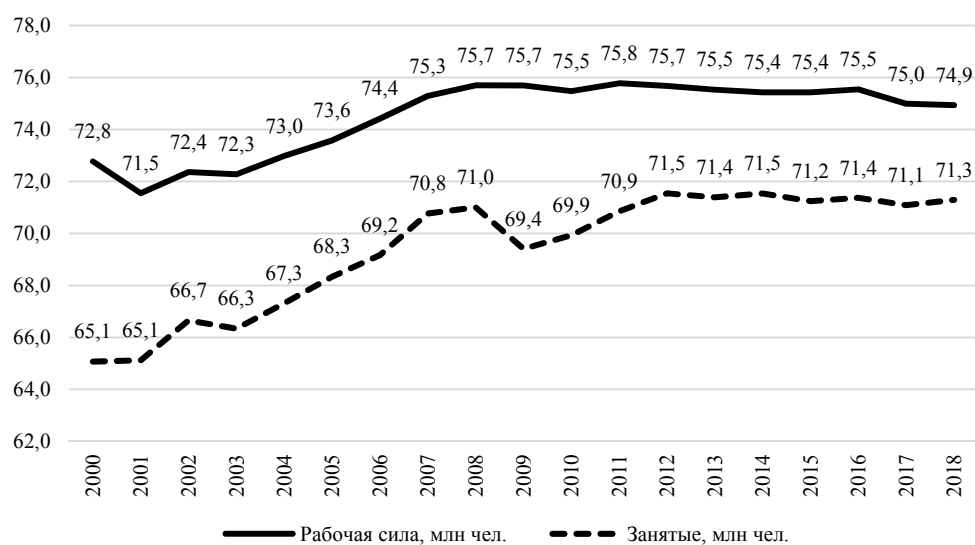


Рис. 21. Численность рабочей силы и занятых (без учета Крыма)

Источник: Росстат.

При этом численность занятых даже выросла в 2018 г. на 0,2 млн человек. Наибольший рост наблюдался в таких отраслях, как здравоохранение, добыча полезных ископаемых, в административной деятельности и сопутствующих дополнительных услугах. В последний вид экономической деятельности Росстат включает различные услуги для поддержки основной деятельности предприятий: аренду и лизинг, туристические и кадровые агентства и многое другое. Определить, в каких из этих видов деятельности наблюдался наибольший рост, не представляется возможным. Снижение наблюдалось в строительстве, электроэнергетике и обрабатывающей промышленности, а также в государственном управлении. Таким образом, в структуре занятости продолжает увеличиваться доля различных видов услуг при снижении доли промышленности.

¹ Данные за полный год на момент написания данного раздела еще не были опубликованы.

² Источник: OECD-stat. URL: <https://stats.oecd.org/#>

Исторического минимума в 2018 г. достиг уровень безработицы – 4,8% (рис. 22). В среднем за год численность безработных составляла 3,7 млн человек, что на 0,3 млн ниже уровня 2017 г. По этому показателю Россия также ниже большинства стран ОЭСР – в 2017 г. средний уровень для таких стран составлял 5,9%.

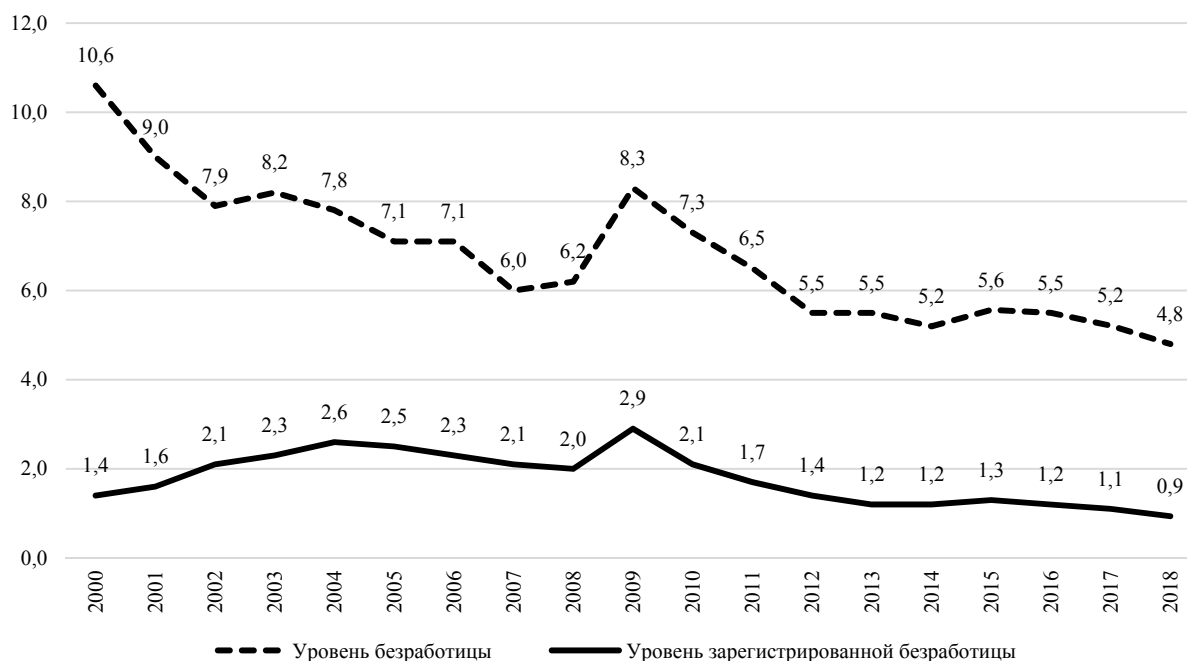


Рис. 22. Уровни безработицы (по методологии МОТ) и зарегистрированной безработицы, %

Источник: Росстат.

Снижение уровня безработицы и рост занятости свидетельствуют о постепенном экономическом росте, в результате чего нарастает дефицит рабочей силы. Об этом свидетельствует еще несколько факторов. Во-первых, согласно опросам промышленных предприятий, остается высокой, на уровне 2011–2014 гг., загрузка наличной рабочей силы¹. Во-вторых, в государственных службах занятости при уменьшении численности обращающихся туда безработных растет число вакансий. В 2018 г. средняя нагрузка безработного населения в службах занятости составила 53,8 человека на 100 заявленных вакансий, что также является историческим минимумом по данному показателю. В-третьих, частные службы занятости отмечают изменения соотношения между ищущими работу и вакансиями. Согласно данным компании Headhunter, в среднем за 2018 г. на одну

¹ Аукуционек С.П. и др. Статистические ряды РЭБ // Российский экономический барометр. 2018. №. 2 (68).

открытую вакансию приходилось 5,7 активного резюме, тогда как в 2017 г. – на 15% больше¹.

Вместе с тем продолжается рост неполной занятости (рис. 23), но ее структура несколько изменилась за период, по которому предоставляет данные Росстат (2013–2018 гг.). Доля вынужденной неполной занятости после пикового значения в 3,3% от среднесписочной численности в 2016 г. немного снизилась до 3,0% в 2018 г.² Однако продолжает нарастать доля работников, имевших отпуска без сохранения заработной платы. В среднем в 2018 г. 8,0% всех работников на крупных и средних предприятиях находились в таких отпусках, что на 1,4 п.п. больше уровня 2013 г. Наиболее распространены неоплачиваемые отпуска на обрабатывающих производствах, где в IV квартале прошлого года 17,5% всех работников находились в таких отпусках, а также в строительстве (16,5% всех работников), в гостиничном и ресторанном бизнесе (14,5%). Хотя формально такие отпуска имеют для работника добровольный характер, можно предположить, что в большинстве случаев, особенно в указанных выше отраслях, для работников неоплачиваемый отпуск является вынужденным и навязан работодателем. Это в том числе свидетельствует и о проблемах, с которыми сталкиваются предприятия в данных отраслях. При этом для находящихся в таком отпуске работников в статистической отчетности организаций указывается заработная плата на основании оплаты труда за предыдущие периоды, что позволяет предприятиям сохранять неизменным фонд оплаты труда в своей статистической отчетности.

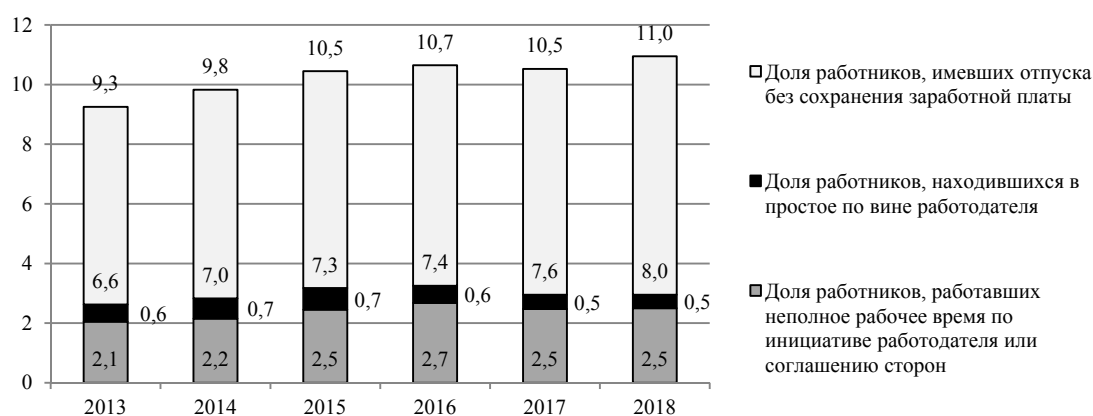


Рис. 23. Неполная занятость на крупных и средних предприятиях, % от общей численности работников средних и крупных предприятий

Источник: Росстат.

¹ Источник: URL: <https://stats.hh.ru/>

² Под вынужденной понимается занятость работников, работавших неполное рабочее время по инициативе работодателя или по соглашению сторон или находившихся в простое по вине работодателя.

В IV квартале 2017 г. и I квартале 2018 г. рост заработных плат значительно ускорился (рис. 24). В результате средний уровень реальных заработных плат в 2018 г. вырос на 6,8% и впервые превысил уровень 2014 г. Хотя падение заработных плат во время последнего экономического кризиса продолжалось относительно недолго, последующий рост был минимальным, поэтому на протяжении длительного периода средний размер заработных плат оставался ниже уровня 2014 г. Ускорение роста связано преимущественно с двумя факторами: с одной стороны, с увеличением МРОТ, а с другой – с выполнением майских указов Президента 2012 г. по доведению заработных плат отдельных категорий бюджетников до определенных в указе целевых показателей.

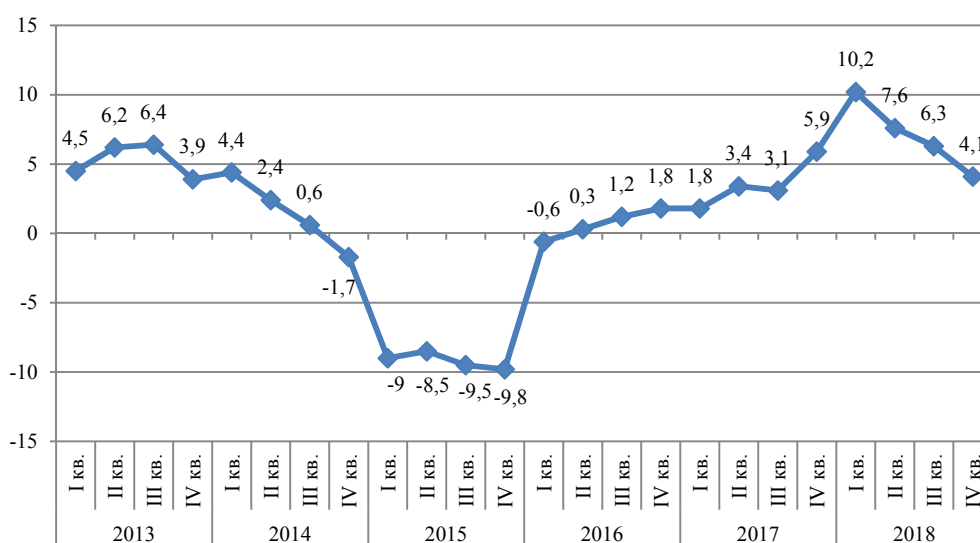


Рис. 24. Темпы прироста реальных заработных плат относительно соответствующего показателя прошлого года, %

Источник: Росстат.

Увеличение МРОТ было вызвано не только ростом его ставки на федеральном уровне с 7800 до 11 163 руб., но и с возвращением законодательной нормы, согласно которой к данной ставке необходимо применять районные коэффициенты для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Таким образом, наибольший рост МРОТ в 2018 г. наблюдался в северных регионах, в регионах Сибири и Дальнего Востока: на Чукотке, в Архангельской области, Тыве, Хакасии, Приморском крае, Горном Алтае.

Выполнение майских 2012 г. указов президента привело к значительному росту заработных плат в отраслях с преобладающим бюджетным сектором: в здравоохранении (рост заработных плат на 23,7% в номинальном выражении), в образовании (14,2%), в деятельности в области культуры (18,9%). В остальных отраслях рост был существенно ниже, особенно в отраслях добычи полезных ископаемых (5,9%), в государственном управлении (6,1%), в торговле (6,3%).

Таким образом, рынок труда в 2018 г. показывал возвращение к докризисным тенденциям: сохранение на практически неизменном уровне численности занятых за счет роста экономической активности населения и снижения уровня безработицы. При этом продолжал расти неформальный сектор экономики, тогда как численность занятых на крупных и средних предприятиях снизилась. Наиболее важные изменения на рынке труда были связаны с ускорением в 1-м полугодии 2018 г. роста заработных плат, однако оба фактора роста заработных плат (повышение МРОТ и увеличение заработных плат бюджетников) вызваны действиями государственных органов, имеют искусственный характер, а не связаны с ускорением экономического роста или внутренними изменениями в экономике. Поэтому не удивительно, что ускоренный рост зарплат имел ограниченный характер, и уже к III кварталу наметились признаки замедления. К декабрю одновременно с ускорением инфляции рост заработных плат практически остановился.

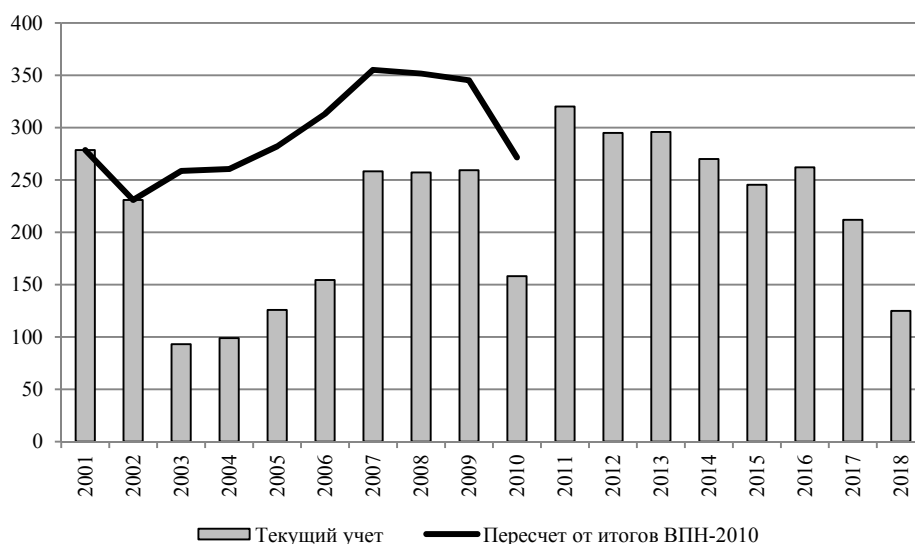
Нельзя обойти вниманием пенсионную реформу и то, как она может повлиять на рынок труда в ближайшее время. С 2019 г. начинается переходный период, во время которого пенсионный возраст будет повышаться. В первый год реформа прежде всего затронет мужчин и женщин, родившихся в 1959 и 1964 гг. соответственно, чей возраст оформления пенсии повышен на 6 месяцев. Это означает, что часть людей в этих когортах, которые намеревались уйти с рынка труда при наступлении пенсионного возраста, будут вынуждены остаться на нем еще как минимум на полгода. При этом, согласно данным Росстата, только 34,7% людей в 2016 г. прекращают трудовую деятельность при достижении пенсионного возраста, тогда как большинство работают значительно дольше – в среднем около пяти лет. По нашим оценкам, повышение пенсионного возраста вынудит 150–200 тыс. человек остаться на рынке труда. Это относительно немного. Так, за 3 квартала 2018 г. численность населения старше трудоспособного возраста, занятых на рынке труда, выросла на 400 тыс. человек. Таким образом, как минимум первые несколько лет реформы дополнительный приток на рынок труда населения старшего возраста будет соответствовать естественной тенденции роста экономической активности среди населения старшего возраста.

5.5. Миграционные процессы

5.5.1. Долговременная миграция

В 2018 г. число прибытий в Россию международных мигрантов незначительно снизилось по сравнению с прошлым годом, но число выбытий существенно возросло. В результате миграционный прирост оказался существенно ниже, чем в 2017 г., и составил 124,9 тыс. человек. Это самый низкий показатель миграционного прироста России в текущем десятилетии. В последний раз Росстат фиксировал миграционный прирост ниже 150 тыс. человек в 2003–2005 гг. (*рис. 25*), и он

был связан с существенным недоучетом международной миграции в России¹. Принятые Росстатом меры по совершенствованию текущего учета миграции в 2007 и 2011 гг. практически ликвидировали основные причины недоучета международных мигрантов, поэтому рассчитывать, что миграционный прирост может быть серьезно скорректирован по результатам предстоящей переписи 2020 г., нет оснований.



Примечание. ВПН – Всероссийская перепись населения.

Рис. 25. Миграционный прирост населения России, 2001–2018 гг., тыс. человек

Источник: Росстат.

Данные текущего учета естественного движения населения и миграции показывают, что миграция в 2018 г. восполнила потери в результате естественной убыли лишь на 57,2%. В этом десятилетии такая ситуация складывается впервые. Даже в 2010 г., когда естественная убыль составляла 241,4 тыс. человек, т.е. была выше, чем в 2018 г., миграция компенсировала эти потери на 65,5%. Таким образом, в России в 2018 г. после длительного перерыва население вновь стало сокращаться.

В 2018 г. миграционный прирост населения России снижался в обмене практически со всеми странами (табл. 1), особенно явно это видно при сопоставлении с началом десятилетия. По сравнению со среднегодовыми данными за 2012–2013 гг. миграционный прирост населения России незначительно увеличился только с Белоруссией (на 3,6%), а небольшое (на 4,6%) снижение показателя отмечено только в миграции с Таджикистаном. Миграционный прирост с Казахста-

¹ Впоследствии данные были пересчитаны от результатов переписи 2010 г.

ном сократился почти на 1/3, с Азербайджаном и Арменией – более чем наполовину, с Украиной, Молдавией и Киргизией – на 60%. Такое снижение лишь в некоторой степени, и только в случае с Украиной, можно объяснить последствиями роста притока в 2014–2016 гг. и последующего, с определенным лагом, увеличения числа выбытий при возвращении числа прибытий к докризисному (2012–2013 гг.) уровню.

Таблица 1

Миграционный прирост/убыль населения России за счет международной миграции в 2012–2018 гг., тыс. человек

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Международная миграция, всего	294,9	295,9	280,3	245,9	261,9	211,9	124,9
Со странами – участниками СНГ в том числе:	268,4	274,9	270,2	237,8	255,3	203,4	129,1
Азербайджан	18,1	17,2	12,4	10,7	10,4	8,6	8,7
Армения	32	32,2	24	20,6	12	14	14,4
Белоруссия	10,2	3,7	6,8	4,9	2,1	11,8	7,2
Казахстан	36,7	40,1	40,8	34,8	37,1	32,7	26,5
Киргизия	24,1	19,8	15,3	10	11	19,4	8,8
Молдавия	18,6	20,6	17,6	17,4	14,4	9,6	7,7
Таджикистан	31,4	33,6	19,4	11,4	27,3	34,6	31
Туркмения	3,9	3,8	2,6	2,3	2,4	2,9	3
Узбекистан	56,3	67,3	37,1	-20,4	19,7	22,2	6,8
Украина	37	36,4	94,4	146,1	118,8	47,7	14,8
С другими странами	26,5	21	10,1	8,2	6,7	8,4	-4,2

Источник: Росстат.

В то же время миграция с Украины поддержала миграционный прирост России на обычном уровне (250–280 тыс. человек) в 2014–2016 гг., если бы резкого увеличения прибывших из этой страны не произошло, миграционный прирост был бы ниже 200 тыс. уже начиная с 2015 г.

Не восстановился со времени падения в 2014 г. миграционный прирост с Узбекистаном, в 2018 г. он составил лишь 31% от показателя предшествующего года. Возможно, потеря интереса к миграции в Россию для жителей этой страны связана с надеждой на позитивные перемены в Узбекистане. В 2018 г. основным миграционным донором России стал Таджикистан.

Убыль населения России за счет миграции со странами дальнего зарубежья Росстат фиксирует впервые с 2007 г. Однако говорить о смене тенденций миграции на основе данной информации сложно: учет миграции с этими странами в России недостоверен, при сравнении с данными основных принимающих стран видно, что выезд из страны недоучитывается.

Снижение миграционного прироста населения России до уровня ниже 200 тыс. человек не отвечает задачам демографического развития страны, если понимать их как стремление к долгосрочной стабилизации и росту населения страны. В складывающейся в ближайшие годы демографической ситуации этой цели соответствовал бы миграционный прирост на уровне не менее 250–300 тыс. человек.

Число переселений в пределах России в 2018 г. увеличилось на 160,8 тыс. человек, или на 3,8% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года.

После резкого роста фиксируемых статистикой потоков долговременной внутренней миграции в 2011–2012 гг., в последние годы число переселений в пределах России практически стабилизировалось на уровне 4–4,2 млн человек. Не претерпевают изменений и направления миграции. Новых центров притяжения населения, помимо уже существующих (Москва и Санкт-Петербург с их областями, Краснодарский край, г. Севастополь, Тюменская область), не появляется. Сохраняется отток населения из регионов Дальневосточного и Сибирского федеральных округов, несмотря на принимаемые меры по его сокращению.

5.5.2. Временная миграция

Статистика пребывания временных мигрантов на территории России мало меняется в последние 3 года. Показатели 2018 г. фактически колебались на уровне предшествующего года: в 1-ю половину года они были чуть ниже, чем в 2017 г., а во 2-ю половину (с осени) – наоборот, чуть выше. При этом по сравнению с докризисными значениями численности временных мигрантов мы по-прежнему наблюдаем заметное сокращение, более того, даже масштабы 2015–2016 гг. пока не достигнуты. Тем не менее внутригодовой движение показателя сохраняется, он демонстрирует летний рост временной миграции, который в 2018 г. захватил также и осенние месяцы. Пик пришелся на конец сентября – начало октября (10,2 млн). На 1 ноября 2018 г. в России находилось 10,1 млн иностранцев, на конец 2018 г. – 9,7 млн (на конец 2017 г. – 9,2 млн).

Среди временных мигрантов неизменно численное преобладание граждан стран – членов СНГ: на 1 ноября 2018 г. – 8,49 млн (84% от всех пребывавших), на конец 2018 г. – 8,2 млн. В лидерах – граждане Украины, Узбекистана и Таджикистана (*табл. 2*).

Таблица 2

Пребывание иностранных граждан из СНГ в РФ на дату, человек

	05.11.2014	05.11.2015	01.11.2016	01.11.2017	01.11.2018
Азербайджан	610 327	532 321	527 615	597 938	660 314
Армения	514 663	504 971	509 070	507 790	507 557
Белоруссия	498 878	634 861	744 653	699 463	656 815
Казахстан	575 400	685 841	607 044	545 852	545 592
Киргизия	552 014	526 502	581 197	619 498	654 892
Молдавия	586 122	517 692	495 463	448 728	361 397
Таджикистан	1 105 500	933 155	964 030	1 037 729	1 155 114
Узбекистан	2 335 960	1 943 384	1 671 931	1 793 664	1 961 814
Украина	2 651 109	2 566 377	2 590 568	2 217 642	1 987 752
СНГ, всего	9 429 973	8 845 104	8 691 571	8 468 304	8 491 247

Источник: данные ФМС РФ и ГУВМ МВД РФ.

За последние годы последствия экономического кризиса и резкого изменения миграционного законодательства в 2015 г. в сфере временной миграции преодолены лишь частично. Первоначальный рост миграции из стран ЕАЭС практически остановился, единственным исключением остается Киргизия – численность мигрантов из этой страны продолжает расти, и, видимо, потенциал роста еще не исчерпан. Восстановилась временная миграция из Азербайджана. Растет миграция

из Таджикистана и Узбекистана, однако докризисные значения пока не достигнуты (по сравнению с 2013 г. – отставание на 6 и 28%, соответственно). Продолжается значительное сокращение временной миграции из Молдавии, а в последние три года – с Украины.

Россия не стала привлекать больше мигрантов из развитых западных стран, их численность продолжает оставаться минимальной по сравнению с докризисными значениями. Незначительные колебания в 2018 г. никак не меняют общую тенденцию (табл. 3). Чуть выросли по сравнению с 2017 г. коммерческие и деловые поездки, но трудовая миграция, а также служебные и частные поездки продолжают сокращаться. В целом сравнение с докризисными показателями демонстрирует падение в среднем в 2,5 раза, а по отдельным странам (Испания, США, Великобритания) – в 5–7 раз.

Таблица 3

**Пребывание иностранных граждан из некоторых стран
ЕС и США в РФ на дату, человек**

	13.11.2013	01.11.2015	01.11.2016	01.11.2017	01.11.2018
ЕС в целом	1 177 829	481 567	516 368	448 566	462 276
Германия	352 335	122 131	115 425	111 792	108 591
Испания	77 200	15 864	15 579	14 337	16 127
Италия	77 193	30 489	28 244	24 388	25 761
Великобритания	174 061	38 637	29 142	23 944	23 020
Финляндия	108 312	46 513	99 065	73 715	64 819
Франция	65 559	35 968	29 268	26 963	30 010
США	220 086	50 638	52 840	44 370	46 988

Источник: данные ФМС РФ и ГУВМ МВД РФ.

На конец декабря 2018 г. в России находилось 3,76 млн трудовых мигрантов, 3,64 млн из них – это граждане стран СНГ (97%), 125 тыс. – из дальнего зарубежья. По сравнению с 2017 г. численность трудовых мигрантов выросла на 4%, на конец декабря 2017 г. их было 3,61 млн. Численность трудовых мигрантов (официально указавших при въезде цель «работа по найму») мало меняется в последние годы. Внутри этой категории наблюдается небольшой рост трудовой миграции из всех стран СНГ, за исключением Украины и Молдавии; мигранты из этих двух стран все больше переориентируются на работу в Европе.

Доля легализующихся трудовых мигрантов по сравнению с прошлым годом почти не изменилась (а до этого, после резкого сокращения в 2015 г., показывала постепенный рост), что говорит не в пользу последних изменений миграционной политики и практики (или об исчерпанности потенциала тех, кто, в принципе, готов к легализации в условиях существующей ситуации на российском рынке труда). К концу года около 75% трудовых мигрантов имели на руках действительные документы для работы в России (патент или разрешение на работу) или обладали правом работать без таких документов (граждане стран – членов ЕАЭС).

Статистика оформления новых документов для работы в России также не показывает роста по сравнению с 2017 г. (хотя показатели и выше данных 2016 г.) (табл. 4). Тем более не преодолено отставание от значений пикового по оформлению документов 2014 г. – более чем в 2 раза.

Таблица 4

**Оформление разрешительных документов для работы
мигрантов в РФ**

		2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Разрешения на работу для иностранных граждан (ИГ)*		1 334 899	177 175	133 215	139 595	120 666
В том числе:	Разрешения на работу для квалифицированных специалистов (КС)*	158 644	22 099	14 775	17 333	19 360
	Разрешения на работу для высококвалифицированных специалистов (ВКС)	34 225	41 829	25 469	21 363	25 845
Патенты**		2 379 374	1 779 796	1 492 203	1 658 119	1 649 121
Итого		3 714 273	1 956 971	1 625 418	1 797 714	1 769 787

* С 1 января 2015 г. выдаются только ИГ из визовых стран.

** С 1 января 2015 г. выдаются ИГ из безвизовых стран для работы как у физических, так и у юридических лиц.

Трудовые мигранты все заметнее участвуют в пополнении региональных бюджетов: за 2018 г. авансовые платежи за патенты превысили 57 млрд руб. (в 2017 г. – 51 млрд). Фактически эти платежи обеспечивают мигранты из Узбекистана и Таджикистана – на их долю пришлось 88% оформленных патентов, в 2017 г. – 86%. Граждан Украины среди оформляющих патент с каждым годом все меньше – 7,9% в 2017 г. и 6,5% в 2018 г.

Итоги 2018 г. в сфере трудовой миграции свидетельствуют о консервации всех существовавших проблем. Не появилось новых экономических стимулов для массового привлечения более квалифицированных мигрантов или хотя бы расширения списка стран – доноров трудовой миграции в Россию. Мигранты из развитых западных стран или таких стран СНГ, как Украина и Молдавия, все реже выбирают работу в России. В то же время механизмы легализации трудовых мигрантов «буксуют», не позволяя полностью вывести из тени тех, кто уже находится на российском рынке труда.

5.6. Демографическая ситуация

По предварительным данным Росстата, ожидаемая продолжительность жизни населения составила 72,84 года (мужчины – 67,66 года, женщины – 77,87 года), суммарный коэффициент рождаемости равен 1,597 на одну женщину в репродуктивном возрасте.

За 2018 г. естественная убыль населения России составила 218,4 тыс. человек¹, что превышает аналогичный показатель 2017 г. на 62,5% (на 84 тыс. человек). Общая тенденция изменения естественного прироста/убыли схожа с предыдущими годами (рис. 2б). Однако ежемесячная убыль населения в 2018 г. более значительная. В 2016–2017 гг. в летние месяцы наблюдался прирост, в 2018 г. он был только в августе.

¹ Здесь и далее сведения за октябрь – декабрь 2018 г. выгружены из Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния (ЕГР ЗАГС). Данные за январь – декабрь могут быть скорректированы.

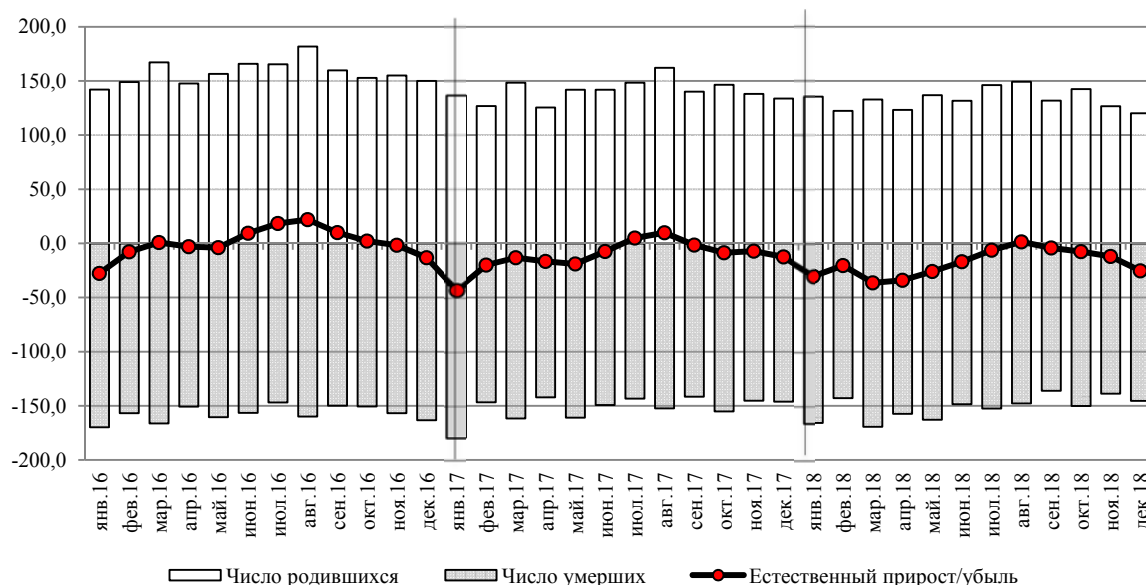


Рис. 26. Число родившихся и естественный прирост (убыль), 2016–2018 гг., тыс. человек

Источник: ЕМИСС; оперативная информация Росстата.

Сокращение населения наблюдается в большинстве регионов Российской Федерации. Однако есть и регионы, демонстрирующие прирост (рис. 27). Максимальный коэффициент естественного прироста наблюдается в Республике Дагестан, Чеченской Республике, Тюменской области, ХМАО, Москве. Наиболее значительную убыль демонстрируют Нижегородская, Ростовская, Воронежская, Кемеровская и Тульская области.



Рис. 27. Естественный прирост (убыль) населения, январь – декабрь 2018 г.

Источник: Росстат.

На естественную убыль населения в данный период влияют два разнонаправленных фактора: как продолжающееся значительное сокращение рождаемости, так и незначительное снижение показателей смертности населения. Число родившихся в 2018 г. составило 1599,3 тыс. человек, это на 5,4% (90,5 тыс. человек) меньше, чем за аналогичный период предшествующего года. Пик интенсивности рождений пришелся на август (рис. 28), когда родилось 149,2 тыс. человек. Минимальный показатель наблюдался в декабре (120,1 тыс. человек).

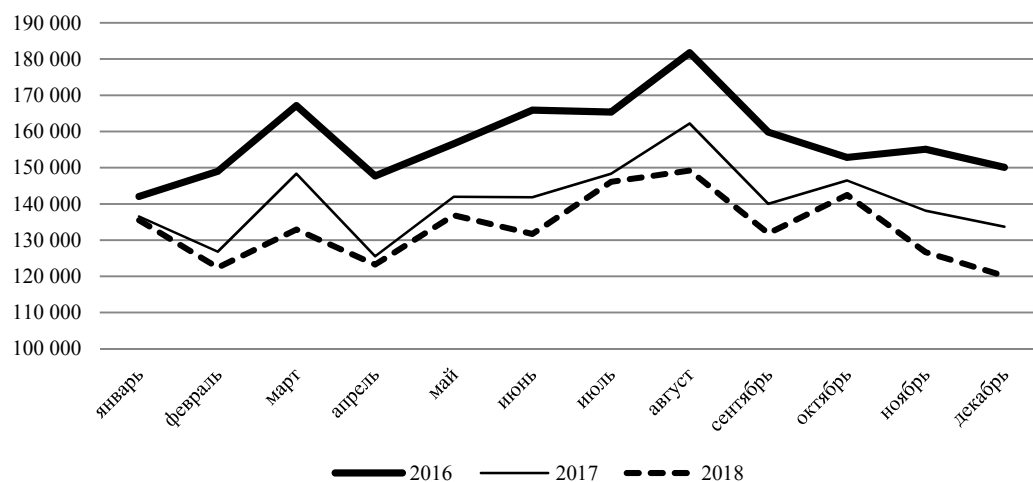


Рис. 28. Число родившихся, январь – декабрь 2016–2018 гг., тыс. человек

Источник: ЕМИСС; Росстат.

Продолжается снижение общего коэффициента рождаемости. В 2018 г. он был равен 10,9‰. Это ниже аналогичного показателя за 2017 г. (11,5‰) на 5,2%. Снижение коэффициента демонстрируют практически все регионы России, исключение составляют республики Калмыкия, Северная Осетия – Алания. Максимальное падение коэффициента наблюдается в Магаданской области (на 12%), в Республике Коми (на 11%), в Ненецком АО (на 10,5%), в Ставропольском крае (на 9,5%), в Костромской, Смоленской областях, г. Севастополе (на 9%).

Лидерами по уровню общего коэффициента рождаемости за 2018 г. являются Республики Тыва (20,4‰), Дагестан (15,5‰), Ингушетия (15,8‰), Алтай (15,2‰), Чеченская Республика (20,2‰) (рис. 28). В наихудшем положении – Пензенская область (8,6‰), Республика Мордовия (8,3‰), Тульская (8,3‰), Смоленская (8,3‰), Тамбовская (8‰), Ленинградская (7,7‰) области.

Число умерших за 2018 г. составило 1817,7 тыс. человек, это на 6,6 тыс. больше, чем за аналогичный период 2017 г. (на 0,4% меньше, чем в 2016 г.). Общий коэффициент смертности равен 12,4‰.

За 2018 г. больше всего смертей зарегистрировано в марте (169 тыс. человек), а в сентябре зафиксированы минимальные абсолютные показатели смертности населения (136 тыс. человек). В марте – мае и в июле 2018 г. абсолютное число

умерших было выше аналогичных показателей 2017 г. Абсолютный показатель смертности населения в сентябре самый низкий по сравнению с аналогичными периодами 2016–2017 гг. (рис. 29).

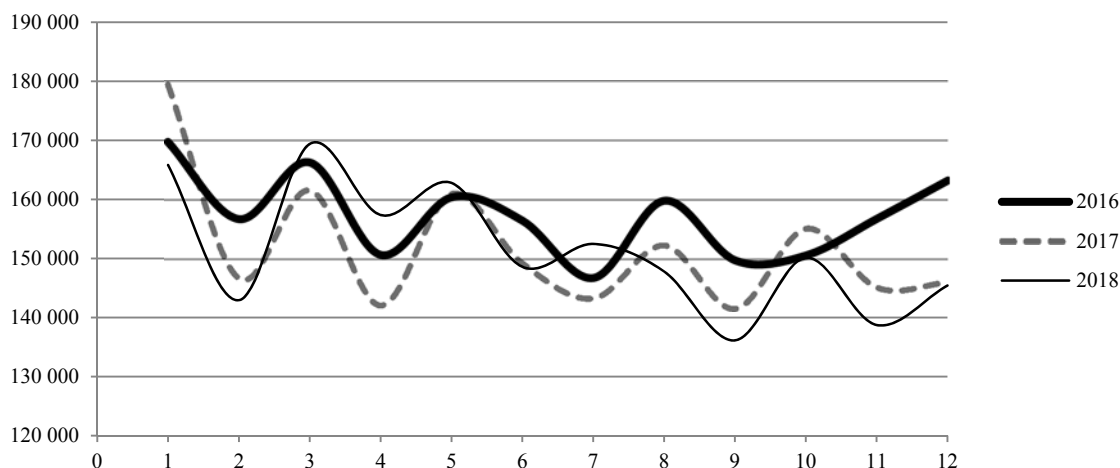


Рис. 29. Число умерших по месяцам, январь – декабрь 2016–2018 гг., человек

Источник: ЕМИСС; Росстат.

По оперативным данным Росстата, разрыв между минимальным и максимальным показателями общего коэффициента смертности в регионах России за 2018 г. составил 14%. Наибольший коэффициент демонстрируют Псковская и Тверская области (16,8%), наименьший – Республика Ингушетия (3%). Величина общего коэффициента смертности населения традиционно максимальна в регионах с высокой долей населения старших возрастов (Псковская, Новгородская, Тверская, Тульская, Владимирская, Ивановская области). Наименьшие показатели традиционно демонстрируют регионы, характеризующиеся более молодой структурой населения (Республика Ингушетия, Чеченская Республика, ЯНАО, Республика Дагестан, ХМАО).

В 32 регионах наблюдается рост общего коэффициента смертности (от 0,6 до 22%) (по сравнению с аналогичным периодом 2017 г.), в 14 регионах он остался на уровне 2017 г., в остальных – снизился. Максимальный рост общего коэффициента смертности наблюдался в Чукотском автономном округе (на 22%), в Ненецком автономном округе (на 5,9%), в Забайкальском крае (на 5,2%), в Сахалинской области (на 5%) (рис. 30).

Наибольшее снижение показателя демонстрируют Чеченская Республика (на 8,7%), Кабардино-Балкарская Республика (на 8,2%), Республика Ингушетия (на 6,2%), Республика Дагестан (на 5,9%), Карачаево-Черкесская Республика (на 4,3%), ЯНАО (на 4%).



Рис. 30. Изменение общего коэффициента смертности населения в разрезе регионов (январь – декабрь 2018 г. по отношению к январю – декабрю 2017 г.), %

Источник: Росстат.

Общий коэффициент смертности населения дает возможность оперативно, но очень грубо оценить тенденции смертности для населения. Поскольку интенсивность смертности в значительной степени зависит от возраста и пола, значение общего коэффициента смертности также испытывает сильное влияние со стороны возрастного состава населения. Но данные о смертности населения по полу и возрасту публикуются по результатам годовой статистики, и за 2018 г. пока не представлены.

Важным показателем смертности и одновременно качества жизни является коэффициент младенческой смертности – число умерших детей в возрасте до 1 года в расчете на 1000 живорожденных. Информация об уровне младенческой смертности публикуется Росстатом не только по годовым данным, но и в оперативной статистике ЕДН ежемесячно. Однако к анализу ежемесячных показателей данного коэффициента необходимо подходить с осторожностью (особенно в региональном разрезе). Так как данный показатель характеризуется малой численностью, любое незначительное помесечное колебание влияет на уровень показателя.

Коэффициент младенческой смертности продолжает снижаться. За 2018 г. его уровень был равен 5,1 случая на 1000 родившихся живыми. Данный показатель на 5,7% ниже аналогичного показателя за 2017 г. Увеличился региональный разрыв коэффициента младенческой смертности. За 2018 г. он составляет 9,6‰. В 2017 г. данный показатель был равен 8,2‰. Рост регионального разрыва между минимальным и максимальным показателями обеспечило как увеличение максимального показателя (11,1‰), так и незначительное снижение минимального (1,7‰).

Наибольший коэффициент смертности детей до 1 года наблюдается в Чукотском АО (11,1‰), Еврейской АО (9,5‰), Республике Тыва (9,4‰), Республике Дагестан (8,3‰), Республике Алтай (7,5‰) (рис. 31). К регионам с минимальным уровнем младенческой смертности за рассматриваемый период относятся: Ненецкий АО (1,7‰), г. Севастополь (2,8‰), Сахалинская область (2,8‰), ХМАО (2,8‰), Ярославская и Ленинградские области (3,2 ‰).



Рис. 31. Коэффициент младенческой смертности, 2018 г., на 1000 родившихся живыми

Источник: Росстат.

В структуре причин смерти населения России за 2018 г. по-прежнему преобладает доля болезней системы кровообращения (46,3%), далее по убыванию идут новообразования (15,9%), другие классы причин (11,7%), внешние причины (7,2%), болезни нервной системы (6,2%), болезни органов пищеварения (5,1%), болезни органов дыхания (3,3%), болезни эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ (2,3%), инфекционные и паразитарные болезни (1,7%).

Общий коэффициент смертности населения в 2018 г. оставался на уровне 2017 г. Если показатели смертности населения от внешних причин (на 5,5%), болезней органов дыхания (на 1,5%), болезней системы кровообращения (на 1,9%), новообразований (на 0,1%), от инфекционных и паразитарных болезней (на 0,9%) демонстрируют снижение, то коэффициенты смертности населения от болезней нервной системы (на 12,3%), эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ (на 8,4%), органов пищеварения (на 1,6%), других классов причин (на 0,7%), наоборот, повысились по сравнению с аналогичным периодом 2017 г.

Таким образом, в настоящее время Россия находится на пути перехода к сложному демографическому этапу, который характеризуется новыми демографическими рисками и естественной убылью населения страны. Данные за 2018 г. подтверждают этот факт. Продолжается значительное снижение числа рождений, связанное с малочисленной когортой женщин в репродуктивном возрасте. Высокие показатели смертности являются еще одной составляющей, обеспечивающей естественную убыль населения страны.

5.7. Основные события 2018 г. в системе образования¹

В 2018 г. основные события в системе образования можно разделить на два неравных этапа: до майского 2018 г. Указа Президента Российской Федерации и после этого указа. До мая основное внимание было сосредоточено на заработной плате учителей, «битва» за повышение которой до средней зарплаты по соответствующему региону не прекращается вот уже 6 лет. Средняя заработная плата профессорско-преподавательского состава вузов привлекает значительно меньшее внимание, хотя к 2000 г. ее величина должна была достичь 200% уровня средней заработной платы в субъекте Российской Федерации, в котором расположено высшее учебное заведение. С мая 2018 г. основное внимание в системе образования было переключено на подготовку национального проекта «Образование», а также на то, какой объем бюджетного финансирования будет выделен на указанные цели. Кроме того, в системе высшего образования развернулась серьезная дискуссия относительно государственной аккредитации вузов.

5.7.1. Динамика средней заработной платы учителей

До президентских выборов средняя заработная плата учителей росла. Причем в отличие от предыдущих лет данные о ее размере до марта 2018 г. публиковали ежемесячно² (рис. 32).

В принципе, динамика средней заработной платы учителей в начале 2018 г. мало чем отличалась от ее изменений в предыдущие годы, но сам факт ежемесячной публикации данных показывал исключительное внимание к данной теме. После роста в первом полугодии средняя заработная плата учителей все эти годы падала в III квартале и снова вырастала в IV, несколько снижалась в I квартале и вновь начинала расти во II. В 2018 г. не было допущено даже минимального снижения показателя в I квартале. Это привело к тому, что в начале 2018 г., по данным Мониторинга эффективности школы, проводимого ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС, доля учителей, недовольных своей заработной платой, снизилась до 60% (40% были ею удовлетворены) против почти 2/3 недовольных учителей годом ранее. Но в целом по системе общего образования проблема серьезного недовольства учительства своим материальным положением сохранилась.

¹ Автор раздела: Т. Клячко, РАНХиГС.

² В предыдущие годы данные публиковались только поквартально.

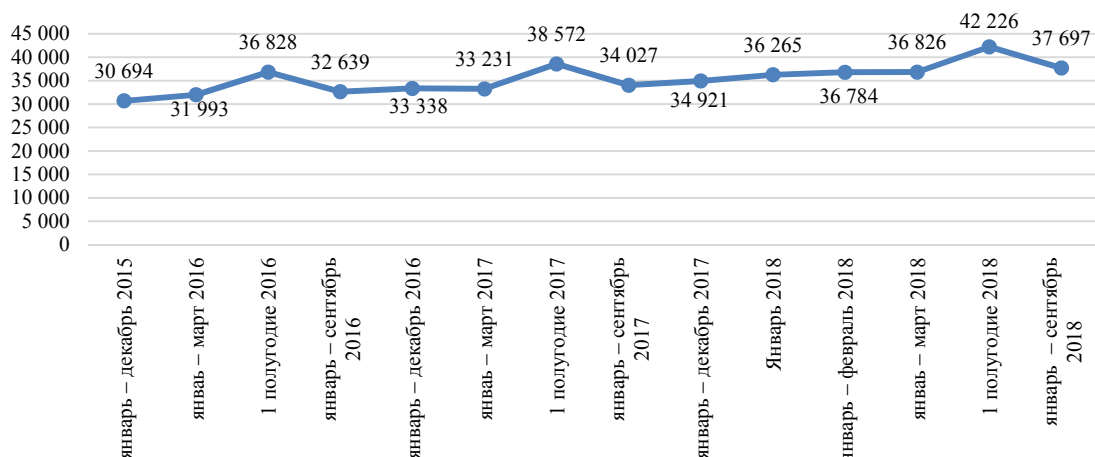


Рис. 32. Динамика средней заработной платы учителей с 2015 г. по январь – сентябрь 2018 г.

Источник: Росстат.

За девять месяцев 2018 г. средняя заработная плата учителей составила в России 100,9% средней по экономике страны, достигнув 37 697 руб. При этом в школах, находящихся в федеральной собственности, она была значительно выше – 63 539 руб. (170,1% средней заработной платы по российской экономике), а в школах субъектов Российской Федерации – 62 039 руб. (166,1%). В муниципальных школах средняя учительская зарплата, напротив, не достигала средней заработной платы по экономике России, составив только 85,7% ее уровня. Это подкрепило появившееся в 2017 г. стремление перевести муниципальные школы в ведение субъектов Российской Федерации («вернуть государство» в систему образования), объясняемое тем, что данная мера позволит существенно повысить заработную плату учителей. По мнению идеологов указанного перехода, при передаче из региональных бюджетов муниципальным субвенций, которые должны обеспечить зарплату учителей и покрыть учебные расходы, до 20% выделенных бюджетных средств якобы не доходят до школ. Все уверения финансистов, что выделяемые по субвенции бюджетные средства имеют целевой характер и поэтому не могут быть потрачены вне системы общего образования, не воспринимаются. Проблема состоит, видимо, в том, что муниципалитеты не всегда обеспечивают доведение выделенных средств в школы строго по подушевому нормативу, пытаясь обеспечить стабильность (устойчивость) муниципальной системы в целом, а не рост благосостояния отдельных сильных школ¹. Вместе с тем указанная дифференциация заработной платы учителей в последние годы подталкивает к огосударствлению школы для

¹ Например, муниципалитеты пытаются сохранить небольшие школы в пешей доступности от дома учащихся, а не переводить их в статус филиала большой школы. Это обусловлено, с одной стороны, стремлением к большему разнообразию школ, а с другой – сохранением в них рабочих мест, с тем чтобы не росла безработица при узких региональных рынках труда.

того, чтобы снизить накапливающееся напряжение в системе. То обстоятельство, что региональных школ мало, поэтому в них средняя заработная плата учителей может быть значительно выше средней учительской заработной платы в многочисленных муниципальных школах, в расчет не принимается: возможно, в учительской среде существует убеждение: если школы станут непосредственной ответственностью региональных властей, то последние будут вынуждены увеличить бюджетные расходы на общее образование. В то же время, по большому счету, вопрос о том, будет школа муниципальной или региональной, учительскую общественность не волнует, для нее главное – добиться повышения заработной платы и снижения дифференциации ее уровня. Следует также отметить, что в обществе распространено представление, что если повысить заработную плату учителю до средней по экономике региона, то он не будет работать на 1,5 ставки и/или подрабатывать. Добиться этого можно, только запретив работать более чем на 1 ставку, но тогда в школу должно будет прийти дополнительно, по расчетам, более 230,9 тыс. учителей, а расходы на заработную плату нужно будет увеличить не менее чем на 136 млрд руб. в год. При этом указанные меры не дают гарантии, что учителя не будут подрабатывать за пределами школы – например, репетиторством.

Борьба за повышение учительской заработной платы отодвинула за пределы общественного внимания вопросы собственно качества школьного образования и профессионализма учителей, уровня подготовки выпускников педагогических вузов, современности программ педагогического образования. Некоторый интерес к содержанию образования был проявлен только тогда, когда федеральный перечень учебников был сокращен на треть и было объявлено об изменении процедуры их экспертизы. Но серьезного обсуждения процедуры отбора школьных учебников, их роли в современном образовательном процессе, когда учащимся доступны учебные материалы в Интернете, пока, по крайней мере, не произошло.

5.7.2. Национальный проект «Образование»

С мая 2018 г. основное внимание в системе образования было переключено на подготовку национального проекта «Образование», а также на то, какой объем бюджетного финансирования будет выделен на указанные цели. Кроме того, рабочие группы должны были разработать мероприятия по достижению целей и реализации тех задач, которые были обозначены в президентском Указе № 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В конечном итоге в национальный проект «Образование» вошло 10 федеральных проектов:

- 1) «Современная школа»;
- 2) «Успех каждого ребенка»;
- 3) «Поддержка семей, имеющих детей»;
- 4) «Цифровая образовательная среда»;
- 5) «Учитель будущего»;

- 6) «Молодые профессионалы (повышение конкурентоспособности профессионального образования)»;
- 7) «Новые возможности для каждого»;
- 8) «Социальная активность»;
- 9) «Экспорт образования»;
- 10) «Социальные лифты для каждого».

В рамках указанного национального проекта планируется повысить конкурентоспособность российского общего и профессионального, в том числе высшего, образования, обеспечить раннее развитие детей и успех каждого ребенка за счет развития дополнительного образования детей, резко увеличить охват непрерывным профессиональным образованием занятого населения. Кроме того, предполагается развивать цифровую образовательную среду, ликвидировать нехватку мест в детских садах (яслях) и школах, повысить квалификацию российских учителей, которые должны работать в новых условиях. Во многом именно реализация национального проекта «Образование» рассматривается правительством как осуществление бюджетного маневра в пользу системы образования.

В рамках федерального проекта «Современная школа» к 2024 г. в 16 тыс. школ, расположенных в сельской местности и малых городах, предполагается обновление материально-технической базы для реализации образовательных программ цифрового и гуманитарного профилей. При осуществлении проекта это потребует дополнительных расходов региональных бюджетов для содержания данной материально-технической базы и ее обновления по мере совершенствования программ цифрового и гуманитарного профилей. Реализация национального проекта в этой части предполагает соответствующее увеличение текущих расходов региональных бюджетов (т.е. выходящих за рамки данного проекта), что в складывающейся экономической ситуации маловероятно. Следовательно, эффективность бюджетных расходов в рамках данного федерального проекта будет постепенно снижаться (по мере старения материально-технической базы школ, где она была обновлена в 2019–2020 гг.).

Федеральный проект «Успех каждого ребенка» предполагает быстрое наращивание мощности системы дополнительного образования детей (ДОД). При этом Федерация, по сути дела, создает условия для реализации дополнительных занятий детей и молодежи (до 18 лет). Прежде всего получает развитие инфраструктура технопарков «Кванториум», а также образовательных центров «Сириус», в дополнительное образование детей активно вовлекаются вузы. В то же время обеспечение текущей деятельности существующей в субъектах РФ системы ДОД падает в основном на региональные и муниципальные бюджеты, возможности которых ограничены. Между тем в основном именно эта система на постоянной основе доступна детям из малообеспеченных семей в сельской местности и малых городах.

По федеральному проекту «Поддержка семей, имеющих детей» предусматривается развитие инфраструктуры дошкольных образовательных организаций для

увеличения числа ясельных групп для детей с 1,5 лет и охвата детей до 3 лет соответствующими услугами. Кроме того, в рамках данного проекта предполагается развернуть систему психолого-педагогического сопровождения родителей (законных представителей) на этапе раннего развития детей, а также граждан, желающих взять на воспитание в свои семьи детей, оставшихся без попечения родителей. Опять же уже на стадии реализации федерального проекта будет постепенно нарастать нагрузка на региональные и муниципальные бюджеты по обеспечению текущей деятельности системы дошкольного образования в связи с увеличением в ней яслей (ясельных групп).

В соответствии с федеральным проектом «Цифровая образовательная среда» предполагается создание целевой модели цифровой образовательной среды, которая постепенно будет внедряться во всех субъектах Российской Федерации. При этом в образовательных организациях будут постепенно обновлены информационное наполнение и функциональные возможности открытых и общедоступных информационных ресурсов. Еще одно направление – увеличение в школах и других региональных образовательных организациях скорости интернет-трафика. В рамках данного проекта обновление информационных ресурсов вполне может и дальше реализовываться в рамках федеральных проектов и, соответственно, финансироваться из федерального бюджета. Но дальнейшее повышение скорости интернет-трафика, хотя затраты на данный процесс и будут снижаться, ляжет в конечном итоге на региональные бюджеты, если с самого начала не будет оговорено, что эти расходы и в последующем станут ответственностью федерального центра.

Федеральный проект «Учитель будущего» направлен на существенное повышение квалификации российского учительского корпуса. Во многом это связано с распространенным в последние годы представлением, что качество образования в наибольшей степени зависит от профессионализма педагогов и в значительно меньшей – от размера классов и расходов на одного учащегося. Этот проект, в принципе, может быть достаточно успешным, поскольку Федерация возьмет на себя значительные бюджетные расходы по реализации программ дополнительного профессионального образования, которые в настоящее время в основном финансируются из региональных бюджетов. Основные проблемы – содержание программ повышения квалификации, качества структур ДПО, которые будут их реализовывать, а также организация обучения. Так, наиболее эффективным была бы переподготовка школьных команд, а не отдельных учителей и школьных управленцев. Вместе с тем необходимо переходить и к новому формату программ повышения квалификации, когда учитель направляется на занятия по повышению квалификации не один раз в три года, как это заложено в законе «Об образовании в Российской Федерации», а каждый год, выбирая себе (совместно с коллегами) определенные программы. Целесообразно в рамках данного проекта значительно расширить программы повышения квалификации школьных команд на базе федеральных, национальных исследовательских и опорных университетов, а не на базе

действующих региональных организаций ДПО для учителей и педвузов, которые сами нуждаются в серьезном обновлении их деятельности. Это может потребовать увеличения бюджетных расходов на этот проект сверх запланированных сумм. Вместе с тем в федеральном проекте предполагается, что Федерация межбюджетными трансфертами передаст средства на программы повышения квалификации учителей в регионы, что может означать их реализацию преимущественно на базе региональных институтов развития образования, т.е. в старом неэффективном формате.

Федеральный проект «Молодые профессионалы (повышение конкурентоспособности профессионального образования)» призван обеспечить повышение качества российского профессионального образования и его продвижение на уровень лучших международных образцов. Однако в основном данный проект в части среднего профессионального образования сосредоточен на подготовке рабочих кадров в рамках международного проекта WorldSkills. Это существенно снижает его эффективность, если учесть, что в настоящее время в России поток в систему среднего профессионального образования (СПО) после 9-го класса направлен прежде всего на программы обучения специалистов среднего звена. Между тем система СПО (подготовка специалистов среднего звена) в ближайшие годы входит в зону риска по финансовому обеспечению, поскольку контингенты в ней быстро растут, а соответствующего увеличения бюджетных расходов не происходит в силу ограниченности региональных бюджетов, которые ее финансируют. Кроме того, в среднесрочной перспективе, если Россия предполагает интенсивный переход на инновационный путь развития, в системе СПО необходимо обеспечить смену основных направлений подготовки в пользу новых специальностей и профессий. А это потребует как переподготовки преподавательского корпуса и мастеров производственного обучения, так и интенсивной замены устаревшей материально-технической базы организаций среднего профессионального образования, поскольку обучение на этом уровне образования является практико-ориентированным. В связи с этим здесь могут потребоваться дополнительные расходы федерального бюджета сверх запланированных.

Рост глобальной конкурентоспособности российской системы высшего образования должен быть обеспечен за счет реализации проекта 5-100 для 30 российских университетов, однако со значительно более реалистичными критериями успешности российских вузов на международной арене: к 2024 г. каждый ведущий университет, получающий государственную поддержку, обеспечивает достижение в том числе следующих показателей:

- вхождение не менее двух лет подряд в топ-1000 международных рейтингов (фактически это провал проекта 5-100 в его прежней конфигурации);
- вхождение не менее двух лет подряд в топ-200 как минимум одного предметного или отраслевого международного рейтинга;

- размещение не менее 10 открытых онлайн-курсов на международных платформах онлайн-образования с общим числом слушателей не менее 5000 не менее чем из 5 стран;
- доля научно-педагогических работников в возрасте до 35 лет составляет не менее 20% общего числа НПП.

Таким образом, должна быть обеспечена определенная устойчивость результатов деятельности ведущих вузов, которые войдут в данный федеральный проект.

Объем бюджетного финансирования на поддержку ведущих университетов составит, по нашим расчетам, порядка 500 млн руб. в год в расчете на один вуз (на протяжении 6 лет). При этом доля бюджетных расходов на вузовскую компоненту данного федерального проекта не превысит в год 3,5–4% от расходов на высшее образование федерального бюджета в 2018 г. Таким образом, проект по финансовым показателям вполне может быть реализован без особых рисков для федерального бюджета.

Федеральный проект «Новые возможности для каждого» направлен на развитие непрерывного образования (профессиональное обучение и дополнительное образование). К сожалению, эффективность данного проекта будет достаточно низкой, так как он не решает важнейших задач повышения человеческого капитала за счет постоянного обновления компетенций работников, а также создания условий для вовлечения в непрерывное образование пенсионеров, которые смогут таким образом продлить свою трудовую деятельность, получив новые знания и навыки. В проекте предусмотрена возможность признания результатов неформального образования (включая самообразование), но не решен вопрос зачета опыта трудовой деятельности, что позволило бы создать для работников стимулы к самообучению и существенно повысить уровень человеческого капитала в России.

Федеральный проект «Социальная активность» – это прежде всего проект по развитию волонтерского движения (добровольчества), т.е. он ориентирован на молодежную активность (является элементом молодежной политики). На него, по имеющейся информации, выделяется 8,32 млрд руб. из федерального бюджета, или в среднем примерно 1,39 млрд в год, что составляет 28,1% бюджетных расходов на молодежную политику федерального бюджета Российской Федерации в 2018 г. (по бюджетной росписи на 01.08.2018). С одной стороны, это выглядит как серьезный прирост расходов федерального бюджета на указанную цель, а с другой – в 2018 г. расходы федерального бюджета на молодежную политику сократились, согласно уточненной бюджетной росписи на 01.08.2018, на 2,6 млрд руб. по сравнению с 2017 г., а расходы на нее региональных бюджетов увеличились на 5,3 млрд руб. Другими словами, происходит увеличение нагрузки на регионы и по этому направлению. В связи с этим возникают сомнения по поводу возможности эффективной реализации молодежной политики в долгосрочной перспективе, поскольку общая нагрузка на консолидированные бюджеты субъектов Российской

Федерации существенно вырастает как в период 2019–2024 гг., так и за его пределами.

Федеральный проект «Экспорт образования» осуществляется исключительно за счет средств федерального бюджета: на него предполагается выделить 107,493 млрд руб. в течение 6 лет (в среднем примерно 18 млрд руб. в год). В основном эти средства пойдут на создание и обновление кампусов вузов. Прирост человеческого капитала России в рамках данного проекта связан с трудоустройством иностранных выпускников вузов в России. Вместе с тем запланированные размеры указанного трудоустройства – не менее 5% от выпуска иностранных студентов, т.е. не менее 5,5 тыс. человек в год, – представляются незначительными, чтобы серьезно повлиять на российский рынок труда. Правда, речь идет о нижней границе численности трудоустроенных иностранцев с высшим образованием, полученным в России. Тем не менее принятый в ФП целевой показатель не будет стимулировать соответствующие структуры к активному трудоустройству иностранных выпускников российских вузов в России и в российских компаниях, работающих за рубежом.

Федеральный проект «Социальные лифты для каждого» направлен на создание условий для профессионального и карьерного роста граждан за счет их участия в различных (видимо, профессиональных) конкурсах (в 2024 г. таких конкурсов будет 35 с охватом не менее 1,7 млн участников). Содержание и характер указанных конкурсов должны быть уточнены по мере развертывания данного проекта, который целиком будет финансироваться из федерального бюджета.

Расчеты показывают, что объем бюджетных средств, выделяемых на реализацию национального проекта «Образование», явно недостаточен, чтобы существенно улучшить сложившуюся ситуацию в системе как общего, так и профессионального образования (табл. 5).

Таблица 5

**Динамика бюджетных расходов на образование
в 2019–2024 гг., млрд руб.**

	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
ВВП	104 974,9	111 669,0	118 446,1	125 385,7	132 469,5	139 728,7
Расходы на образование без расходов на нацпроект	3 779,1	4 020,1	4 264,1	4 513,9	4 768,9	5 030,2
Расходы на нацпроект	110,10	131,50	141,80	120,30	119,80	124,20
Всего расходов на образование	3 889,20	4 151,58	4 405,86	4 634,18	4 888,70	5 154,43
Доля расходов на образование в ВВП, %	3,70	3,72	3,72	3,70	3,69	3,69

Источник: расчеты автора.

Это связано с тем, что, согласно демографическому прогнозу и в связи с ростом охвата детей дошкольного возраста дошкольным образованием, в ближайшие годы будут расти контингенты детских дошкольных организаций и школ, что потребует дополнительного финансирования только для того, чтобы система осталась на том уровне, которого она достигла в 2017 г. Аналогично обстоит дело и с системой среднего профессионального образования. Туда в последние годы воз-

растет поток выпускников 9-го класса (по прогнозу, численность студентов профессиональных образовательных организаций может увеличиться к 2024 г. более чем в 1,5 раза – с 2,1 млн до 3,2 млн человек).

По расчетам, при темпах экономического роста не выше 2,5% в год до 2024 г. и поддержании расходов, идущих на образование, в долях ВВП на уровне 2018 г. (т.е. в размере 3,6%), а также при сохранении сложившейся структуры бюджетных расходов по уровням образования получается, что бюджетные расходы в среднем на 1 ребенка в системе дошкольного образования в номинальном выражении составят в 2024 г. 118,3 тыс. руб. (в реальном – 86,4 тыс. руб.) против 107,5 тыс. руб. в 2018 г.; в школьном (общем) образовании – 152,7 тыс. руб. (в реальном выражении – 111,5 тыс. руб.) по сравнению со 115,5 тыс. руб. в 2018 г.; в системе СПО – соответственно расходы в расчете на 1 студента будут равны 101,2 тыс. руб. (или 73,9 тыс. руб. в реальном выражении) против 108,6 тыс. в 2018 г., а в высшем образовании номинальные расходы вырастут в 2024 г. до 431,1 тыс. руб. (реальные – до 314,7 тыс. руб.) по сравнению с 288,3 тыс. руб. в 2018 г.

Таким образом, во-первых, система образования, несмотря на реализацию национального проекта, окажется в достаточно тяжелом финансовом положении и, к сожалению, не сможет нормально развиваться. Другими словами, все новации (цифровая образовательная среда, повышение квалификации учителей и преподавателей в системе профессионального образования, создание детских технопарков и образовательных центров для поддержки одаренных детей и подростков) не смогут повысить общий уровень качества российского образования. При этом человеческий капитал в России практически перестанет расти (хотя локальные успехи и будут обеспечены).

Во-вторых, проведенный анализ показывает, что имеются значительные риски реализации национального проекта «Образование» в его нынешнем виде, особенно для региональных бюджетов, поскольку просчитаны только прямые расходы субъектов Российской Федерации на его осуществление – 6% всего объема затрат. Однако в федеральных проектах, входящих в национальный проект «Образование», не учтены те расходы, которые возникнут на региональном уровне как сопутствующие. Например, в федеральном проекте «Современная школа» строительство новых школ, ликвидация третьей смены потребуют увеличения численности учителей и обслуживающего персонала, и, соответственно, затрат региональных бюджетов на оплату труда. Кроме того, увеличатся и расходы на учебные материалы, на содержание школьных зданий и сооружений, на обновление, как было отмечено выше, материально-технической базы школ. Следовательно, необходимо значительное увеличение бюджетных расходов на текущую, а не только на проектную деятельность в системе образования. Лишь увеличение бюджетных расходов на образование по крайней мере до 4,4–4,6% ВВП (т.е. до среднего уровня по странам ОЭСР) позволит изменить ситуацию внутри системы образования в лучшую сторону и обеспечить конкурентоспособность России на международном рынке образования.

5.7.3. Аккредитация вузов

Проблема государственной аккредитации вузов существует не первый год. Она во многом обострилась с лишением аккредитации, а потом и с отзывом лицензии у Европейского университета в Санкт-Петербурге в 2017 г. (в 2018 г. лицензия ему была выдана вновь, но здание в центре Санкт-Петербурга университет потерял). В 2018 г. не прошла аккредитацию Московская высшая школа социальных и экономических наук (знаменитая «Шанинка»), что привело к постановке ректорским корпусом вопроса об адекватности самой процедуры аккредитации и ее проведения, о составе экспертов, ее проводящих. Рособнадзор готов пойти на определенные изменения, но в основном они имеют технический характер: более качественный подбор экспертов, больший объем документов, передаваемых дистанционно. В ситуации, когда федеральные государственные образовательные стандарты ориентированы практически исключительно на выработку компетенций и их количество, мало что может быть изменено в государственной аккредитации, ориентированной на проверку реализации вузами ФГОС 3+ (ФГОС 3++). Для изменения подхода к аккредитации вузов необходимо сначала поменять подход к ФГОС.

Действительно, в условиях быстрой смены технологий и постоянно нарастающего информационного потока стремление к замене конкретных знаний универсальными компетенциями является вполне объяснимым: кажется, что конкретное знание быстро устаревает. Поэтому нужно обеспечить умение учиться, искать необходимую информацию, умение работать в команде, широкие коммуникативные навыки, проектное мышление и проектную работу и т.п. Соответственно, результаты образования требуется выражать не в перечне конкретных знаний и умений, а в наборе различных компетенций, которыми должен обладать тот или иной молодой специалист (бакалавр, магистр) в зависимости от направлений подготовки или специальности. В развитых странах такой подход основан на том, что современное знание по предметам выработано и закреплено в курсах и программах, т.е. есть определенное и согласованное общее ядро, которое должен освоить каждый выпускник университета. На это ядро фактически «наращиваются», как оболочка, компетенции, которыми должны обладать обучающиеся для эффективного использования полученных знаний. Таким образом осуществляется подстройка под быстро меняющиеся запросы рынка труда.

Фиксация во ФГОСах собственно компетенций без консенсусного ядра по каждой дисциплине не позволяет достигать таких согласованных результатов обучения – как фундаментальных, так и прикладных, практико-ориентированных. Соответственно, в этом случае ФГОСы не обеспечивают качества высшего образования, по крайней мере, если говорить о нижней его границе. Кроме того, они не позволяют сопоставлять результаты обучения в разных высших учебных заведениях, что крайне важно не только для работодателей, но и для выпускников вузов.

Это означает, что подходы к формированию ФГОС высшего образования в России необходимо как можно быстрее менять. При этом первым шагом в нужном

направлении было бы сокращение в бакалавриате числа направлений подготовки до 20–25 (сейчас их в 2 раза больше, и их число не поддается планированию).

Соответственно, государственная аккредитация вузов должна в первую очередь проверять усвоение студентами согласованного вузами предметного ядра.

Кроме всего прочего, система аккредитации в российском высшем образовании является весьма противоречивой. Это связано с тем, что в российской системе высшего образования существуют еще несколько механизмов, которые определяют эффективность деятельности вузов: «Мониторинг эффективности деятельности вузов» (действует с 2012 г.) и конкурс по распределению контрольных цифр приема, который также по логике должен учитывать качество предоставляемых вузами образовательных услуг, имеющийся у них кадровый потенциал, их материально-техническую и информационную базы, позволяющие им получать государственное задание и сопутствующее ему бюджетное финансирование.

При этом хорошо известны случаи, когда вуз, признанный эффективным в рамках «Мониторинга эффективности деятельности вузов», лишился не только аккредитации, но и лицензии (см. выше). Вместе с тем вузы, которые были признаны неэффективными в ходе мониторинга, вполне могли иметь государственную аккредитацию. При этом Рособрнадзор вмешивался в ситуацию только после получения результатов мониторинга.

Конкурсное распределение контрольных цифр приема (КЦП) требует, чтобы вуз, участвующий в конкурсе, имел государственную аккредитацию, только в этом случае он может получить бюджетные места (госзадание) и бюджетные средства. Но получивший по конкурсу КЦП вуз в пределах того же года может, в принципе, лишиться аккредитации.

Кроме того, один и тот же государственный вуз может быть аккредитован по одним программам и не аккредитован по другим. При этом, если не аккредитуется хотя бы одна образовательная программа (направление/специальность) в укрупненной группе направлений подготовки (УГН/УГС), то не аккредитуется все направление/все специальности, входящие в данную УГН/УГС.

Вместе с тем качество образования у ведущих российских вузов определяется целым рядом факторов, которые выходят далеко за границы традиционных аккредитационных требований. В определяющей степени они связаны с научно-педагогической (научной) квалификацией профессорско-преподавательского состава вузов. Соответственно, в этом случае могут быть прописаны особые требования к научно-педагогическим работникам этих высших учебных заведений (например, число иностранных профессоров, регулярно читающих в них курсы, количество публикаций в рейтинговых журналах, интенсивность участия НПП в международных конференциях и семинарах, численность иностранных студентов, число онлайн-курсов, размещенных на образовательных платформах, и т.п.).

Некоторой внешней (независимой) по отношению к государственной аккредитации вузов может быть их оценка на основе национального рейтинга (рейтингов)

вузов¹. Может также учитываться вхождение вуза в признанные международные институциональные и предметные рейтинги, в рейтинги по областям знаний.

Следует отметить, что при проведении аккредитации на уполномоченные органы исполнительной власти должны быть возложены функции обеспечения взаимодействия субъектов системы аккредитации, правовое регулирование и информационно-методическая поддержка создаваемых команд экспертов.

В настоящее время в Российской Федерации аккредитацию вузов целесообразно строить на двух основаниях – на репутации вуза и на риск-ориентированном менеджменте. Риск-ориентированный менеджмент исходит из практики Рособнадзора, который, выполняя контрольно-надзорные функции, формирует «кредитную» историю высших учебных заведений.

Применяя этот подход, получаем три группы вузов:

1. Ведущие вузы, которые характеризуются двумя параметрами: а) они имеют право устанавливать собственные стандарты, б) у них хорошая «кредитная» история.

2. Группа вузов, которые имеют «хорошую» «кредитную» историю.

3. Группа вузов, которые имеют «плохую» «кредитную» историю.

Соответственно, первая группа (ведущие вузы) получает бессрочную аккредитацию. Тем не менее к ней применяется требование полной информационной открытости.

Вторая группа вузов получает аккредитацию на срок 12 лет, после этого проходит аккредитацию по упрощенной процедуре, которую необходимо разработать.

Третья группа вузов проходит стандартную процедуру аккредитации (1 раз в 6 лет).

При этом строится национальный рейтинг вузов (или используется уже разработанный МГУ им. М.В. Ломоносова рейтинг «Три миссии университета»). Движение в рамках этого рейтинга – повышение позиций в течение нескольких лет может служить основанием для перевода вуза в другую группу (более высокую, но этот перевод должен сопровождаться процедурой аккредитации). Вместе с тем резкое повышение позиций в рейтинге или, наоборот, резкое понижение позиций вуза – например, в течение года – влечет за собой проверку Рособнадзора (аккредитацию). Постепенное (устойчивое) падение в рейтинге (на протяжении нескольких лет) также должно приводить к проверке Рособнадзора (аккредитации).

Аккредитация проводится экспертами, имеющими высокую репутацию: именно они должны подписывать заключение по аккредитационной экспертизе. В число указанных экспертов могут входить известные международные ученые. Эти эксперты получают бюджет (каждый эксперт) для формирования команд экспертов, которые и проводят под их руководством экспертизу (команды могут меняться при проведении аккредитации различных вузов).

¹ При этом необходимо, чтобы эти рейтинги разрабатывались независимой организацией с международным участием.

Процедура аккредитации строится на ином подходе к ФГОС: в каждом стандарте выделяется предметное ядро (см. выше), достижение которого и проверяется, одновременно проверяется развитие вполне определенных (четко фиксированных) компетенций (умение работать в команде, умение эффективно искать информацию, знание иностранных языков и т.п.). Для проверки достижения ядра формируется открытый (постоянно пополняемый) фонд оценочных средств, на основе которого проводится независимая оценка знаний студентов.

Описанный подход к аккредитации вузов более соответствует международным стандартам и правилам данной деятельности. Аккредитация не столько фиксирует конечный образовательный результат, сколько оценивает движение к нему, развитие самого вуза (университета) в соответствии с новыми требованиями внешней по отношению к нему среды.

5.8. Жилищный рынок городов России¹

Предварительные итоги развития российской экономики в 2018 г. носят весьма противоречивый характер. С одной стороны, произошло ускорение роста ВВП на 2,3%, с другой стороны, существенно выросла потребительская инфляция, которая не смогла удержаться на минимальном с начала рыночных реформ уровне 2017 г. (2,5%), достигнув 4,3%. Для динамики доходов населения, являющейся значимым фактором для рынка недвижимости, на протяжении всего года была характерна волатильность, неоднократная смена трендов. Несмотря на позитивные итоги первых двух кварталов, связанные предположительно с электоральным циклом, в итоге реальные располагаемые доходы населения остались примерно на уровне 2017 г.

Ключевая ставка Центробанка в течение 1-го полугодия истекшего года была дважды понижена и к началу осени составляла 7,25% годовых. Однако в последующие месяцы она была дважды повышена и вернулась к уровню конца 2017 г. (7,75%). Такая динамика данного индикатора обусловила падение ставок по банковским кредитам и значительно улучшила положение заемщиков.

По данным Росстата, объем ипотечного жилищного кредитования (ИЖК) в 2018 г. вырос примерно в 1,5 раза (до 3012,7 млрд руб.) по сравнению с 2017 г. (2021,4 млрд руб.)². Средневзвешенная ставка по ипотечным кредитам, выданным с начала года, упала примерно на 1 п.п. и составила 9,56% (в 2017 г. – 10,64%, в 2016 г. – 12,48%).

¹ Авторы раздела: Г. Мальгинов, Институт Гайдара, РАНХиГС; С. Стерник, Финансовый университет при Правительстве РФ, Московская ассоциация риэлторов.

² Общая сумма жилищных кредитов несколько превышает указанную величину ипотеки в рублях, но на нее приходится более 99% всего объема жилищного кредитования.

Как следует из отчета, подготовленного АО «ДОМ.РФ»¹ совместно с исследовательской компанией Frank RG, в 2018 г. было выдано 1,5 млн кредитов (включая рефинансирование ранее выданных кредитов). Снижение *средневзвешенной (для первичного и вторичного рынка жилья)* ставки по ипотеке до своего исторического минимума явилось основной причиной роста объема ИЖК. Это привлекло на рынок новых заемщиков, взявших ипотечных кредитов на сумму 2,67 трлн руб. Однако выгоду от снижения ставок получили не только новые, но и действующие заемщики, которые смогли воспользоваться возможностью рефинансировать свою ипотеку в сторону снижения ежемесячного платежа (в среднем на 15%). Первоначальная ставка по кредитам для таких заемщиков в среднем составляла 12,5%, а после рефинансирования снизилась до 9,5% годовых. Услугами рефинансирования ипотеки воспользовались в 2018 г. около 165 тыс. семей (11% от общего числа ипотечных заемщиков). Средний размер ипотечного жилищного кредита в 2018 г. составил около 2 млн руб. (в 2017 г. – 1,86 млн руб.). Совокупный ипотечный портфель банковского сектора РФ достиг 6,7 трлн руб., увеличившись за год на четверть. Доля сделок с ипотекой в новостройках в 2018 г. составила 56%, на вторичном рынке жилья – 49%.

Именно рекордный рост объемов ипотеки обусловил переход от стагнации на жилищном рынке к росту цен в обоих его сегментах.

5.8.1. Динамика цен на жилую недвижимость

Основные показатели динамики цен на вторичном рынке жилья городов России приведены в *табл. 6*².

В исследованную выборку входят 25 городов и один регион (Московская область, по которой приводятся усредненные по городам данные), в том числе 18 городов, являющихся центрами субъектов РФ, с совокупной численностью населения около 40,4 млн человек³.

¹ Новое наименование, полученное в марте 2018 г. бывшим Агентством ипотечного жилищного кредитования (АИЖК), на базе которого в 2015 г. появился Единый институт развития в жилищной сфере, включивший дочерние компании АИЖК и Фонд содействия развитию жилищного строительства.

² Источниками данных по вторичному рынку являются компании, указанные в Публичном графике динамики цен на вторичном рынке городов России (URL: <http://realtymarket.ru/Public-nii-grafik-cen-vtori-noi-nedvijimosti-gorodo/>), по первичному – приведенные в Примечании к *табл. 7*. Обработка и интерпретация данных осуществляются в соответствии с положениями работ: (1) *Стерник Г.М., Стерник С.Г.* Анализ рынка недвижимости для профессионалов: монография. М.: Экономика, 2009 и (2) *Стерник Г.М., Стерник С.Г.* Методология моделирования и прогнозирования жилищного рынка: монография. Москва: РГ-Пресс, 2018.

³ По сравнению с выборкой, которая использовалась для анализа ценовой ситуации на вторичном рынке в предыдущем годовом обзоре (см.: *Мальгинов Г., Стерник С.* Жилищный рынок городов России в 2017 г. // *Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы*. М.: ИЭП, 2017. С. 362–382), в ней отсутствуют Нижний Новгород, Челябинск, Ульяновск, Рязань, но добавлены Хабаровск и Новый Уренгой.

Таблица 6

**Цены на вторичном рынке жилья в городах России
в 2016–2018 гг.**

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2017 г. к декабрю 2017 г.		Индекс цен в декабре 2018 г. к декабрю 2017 г.	
				номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
	декабрь 2016 г.	декабрь 2017 г.	декабрь 2018 г.				
Москва	212,0	210,2	222,0	0,992	0,968	1,056	1,012
Санкт-Петербург	106,0	107,4	114,0	1,013	0,988	1,061	1,017
Владивосток	93,8	95,9	109,6	1,022	0,997	1,143	1,096
Новый Уренгой (Тюменская область)	89,9	89,2	93,5	0,992	0,968	1,048	1,005
Московская область	81,9	81,0	81,7	0,989	0,965	1,009	0,967
Хабаровск	73,8	82,2	82,8	1,114	1,087	1,007	0,965
Сургут (Тюменская область)	69,0	69,8	75,5	1,012	0,987	1,082	1,037
Казань	68,4	68,9	79,2	1,007	0,982	1,149	1,102
Екатеринбург	68,1	67,3	71,0	0,988	0,964	1,055	1,012
Самара	62,1	59,6	60,4	0,960	0,937	1,013	0,971
Тюмень	59,3	59,3	63,2	1,000	0,976	1,066	1,022
Новосибирск	58,4	58,5	63,4	1,002	0,978	1,084	1,039
Иркутск	52,0	56,4	61,0	1,085	1,059	1,082	1,037
Красноярск	51,3	52,6	56,2	1,025	1,000	1,068	1,024
Ярославль	51,3	48,6	51,6	0,947	0,924	1,062	1,018
Пермь	49,8	49,3	53,3	0,990	0,966	1,081	1,036
Кемерово	45,7	44,3	43,9	0,969	0,946	0,991	0,950
Воронеж	44,4	43,6	46,3	0,982	0,958	1,062	1,018
Омск	44,3	43,2	45,6	0,975	0,951	1,056	1,012
Барнаул	44,0	44,0	45,4	1,000	0,976	1,032	0,989
Тобольск (Тюменская область)	42,6	49,3	43,3	1,157	1,129	0,878	0,842
Тольятти (Самарская область)	41,2	39,3	40,1	0,954	0,931	1,020	0,978
Сызрань (Самарская область)	39,0	36,7	35,7	0,941	0,918	0,973	0,933
Ставрополь	38,9	39,5	42,9	1,015	0,990	1,086	1,041
Первоуральск (Свердловская область)	36,8	36,1	36,3	0,981	0,957	1,006	0,965
Шахты (Ростовская область)	34,6	33,8	33,7	0,977	0,953	0,997	0,956

Если использовать этот показатель в качестве критерия, то в выборке представлены:

- Москва (12,5 млн человек);
- Подмосковье (с суммарным городским населением более 6,1 млн человек) и Санкт-Петербург (5,35 млн человек) (в совокупности – около 11,5 млн человек);
- 8 городов с населением более 1 млн человек (помимо двух столиц) (Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Омск, Самара, Красноярск, Пермь, Воронеж) (в совокупности – 9,85 млн человек);
- 8 городов с населением от 500 тыс. до 1 млн человек (Тюмень, Тольятти, Барнаул, Иркутск, Хабаровск, Ярославль, Владивосток, Кемерово) (в совокупности – более 5,1 млн человек);

– 3 города с населением от 200 до 500 тыс. человек (Ставрополь, Сургут, Шахты) (в совокупности – более 1,0 млн чел.);

– 4 города с населением менее 200 тыс. человек (Сызрань, Первоуральск, Новый Уренгой, Тобольск) (в совокупности – более 0,4 млн человек).

2018 г. ознаменовался практически повсеместным ростом цен на вторичном рынке жилья. Максимально (на 14–15%) они выросли в Казани и Владивостоке. В Ставрополе, Новосибирске, Иркутске, Сургуте, Перми рост цен превысил 8%. Москва и Санкт-Петербург, где он составил более 5–6%, по этому показателю являлись, скорее, середняками, к которым можно отнести также Красноярск, Тюмень, Воронеж, Ярославль, Омск, Екатеринбург и с натяжкой Новый Уренгой (с ростом цен чуть менее 5%).

Существенно меньшим (в пределах 1–2%) рост был в Самаре и Тольятти. В Московской области, Хабаровске, Первоуральске, Шахтах, Кемерове изменение цен находилось в интервале +/-1%, а явными аутсайдерами являлись Сызрань и Тобольск, где наблюдалось падение цен в абсолютном выражении. Во всех городах, кроме Хабаровска, Иркутска и Тобольска, по сравнению с 2017 г. имела место более высокая динамика цен, включая ситуации смены тренда с падения на рост и замедление падения.

При этом в большинстве городов выборки произошло увеличение реальной стоимости жилья (индекс IGS)¹. В Казани ее рост превысил 10%, во Владивостоке – 9,5%, в Ставрополе, Новосибирске, Иркутске, Сургуте, Перми – более 3,5–4%, а в городах, относящихся к группе середняков, составлял до 2,4%, включая Москву с показателем в 1,2%. Во всех остальных городах выборки, включая Подмоскowie, произошло падение реальной стоимости жилья.

Данные о ценах на первичном рынке имеются по 12 городам и Московской области (табл. 7).

Таблица 7

Цены на первичном рынке жилья в городах России в 2016–2018 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2017 г. к декабрю 2016 г.		Индекс цен в декабре 2018 г. к декабрю 2017 г.	
				номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
	декабрь 2016 г.	декабрь 2017 г.	декабрь 2018 г.				
1	2	3	4	5	6	7	8
Москва	176,7	179,9	202,0	1,018	0,993	1,123	1,077
Санкт-Петербург	101,7	100,6	106,0	0,989	0,965	1,054	1,011
Московская область	81,9	85,1	85,2	1,039	1,014	1,001	0,960
Казань	66,7	69,1	79,9	1,036	1,011	1,156	1,108
Екатеринбург	63,1	63,3	63,3	1,003	0,979	1,000	0,959
Сургут (Тюменская область)	61,0	63,2	69,5	1,036	1,011	1,100	1,055
Новосибирск	58,8	59,9	66,3	1,019	0,994	1,107	1,061

¹ Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: $IGS = I_{цр}/I_{ир}$, где $I_{цр}$ – индекс цены на жилье в рублях; $I_{ир}$ – индекс потребительских цен.

Окончание таблицы 7

1	2	3	4	5	6	7	8
Тюмень	53,4	56,6	62,1	1,060	1,034	1,097	1,052
Самара	53,3	46,3	49,8	0,869	0,847	1,076	1,032
Ростов-на-Дону	51,3	52,0	50,6	1,014	0,989	0,973	0,933
Ярославль	49,8	50,6	49,7	1,016	0,991	0,982	0,942
Тобольск (Тюменская область)	46,3	49,3	50,2	1,065	1,039	1,018	0,976
Ставрополь	35,9	36,3	40,7	1,011	0,986	1,121	1,075

Источник: 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, Ставрополь – ООО «Центр Илекта».

На первичном рынке подобно вторичному рост цен наблюдался почти во всех городах. Исключение составили Ростов-на-Дону и Ярославль. Безусловным лидером являлась Казань, где рост цен составил около 16%. Более чем на 9,5–12% они выросли в Москве, Ставрополе, Новосибирске, Сургуте и Тюмени. Существенно меньшим темпом росли цены в Самаре, Санкт-Петербурге и Тобольске. В Московской области и Екатеринбурге наблюдалась ценовая стабильность. Помимо них, более низкая по сравнению с 2017 г. динамика цен отмечалась в Ростове-на-Дону, Ярославле и Тобольске.

Показатели реальной стоимости жилья (индекс IGS) в 2018 г. выросли в большинстве рассматриваемых городов, за исключением Тобольска, Екатеринбурга, Ярославля, Ростова-на-Дону, а также Подмосковья. Наибольший прирост отмечался в Казани (около 11%), в Москве и Ставрополе он превысил 7,5%. В Новосибирске, Сургуте, Тюмени, Самаре, Санкт-Петербурге индекс IGS вырос в меньшей степени (от 1 до 6%).

Таким образом, после падения в 2015–2016 гг. и стабилизации в 2017 г. цены предложения на рынке жилой недвижимости городов России в основном перешли в стадию роста, более характерную для вторичного сегмента, что сказалось и на активности действовавших на нем субъектов.

В связи с этим особо следует сказать о Москве, где в 2018 г. заметное влияние на некоторые тенденции рынка жилья стала оказывать программа реновации жилого фонда.

Часть потенциальных покупателей жилья на первичном рынке, оказавшихся бенефициарами переселений по программе реновации, в 2018 г. приостановили свои намерения до получения от города в счет собственного имеющегося жилья новых квартир большей площади и более высокого качества. В дальнейшем полученные квартиры могут быть использованы самыми разными способами с возможностью претендовать на еще лучшие рыночные предложения, чем до попадания в указанную программу. В связи с этим на вторичном рынке цены на квартиры в пятиэтажках, попавших под реновацию, поднялись в среднем на 20%. Вслед за этим в пределах жилых групп и микрорайонов поднялись в цене и квартиры в окружающих пятиэтажках, даже не входящих в программу реновации.

Всего по итогам 2018 г. на вторичном рынке Москвы, по данным Росреестра, была заключена 156 431 сделка, что на 26,3% больше, чем в предыдущем году. Таким образом, впервые после последних трех лет относительной стабильности при некоторых колебаниях вторичному рынку удалось вплотную приблизиться к показателям рекордного 2014 г., когда было зарегистрировано 162 038 прав на основании договоров купли-продажи (мены) жилья (в 2015 г. – 113 769, в 2016 г. – 126 045, 2017 г. – 123 894) (рис. 33).

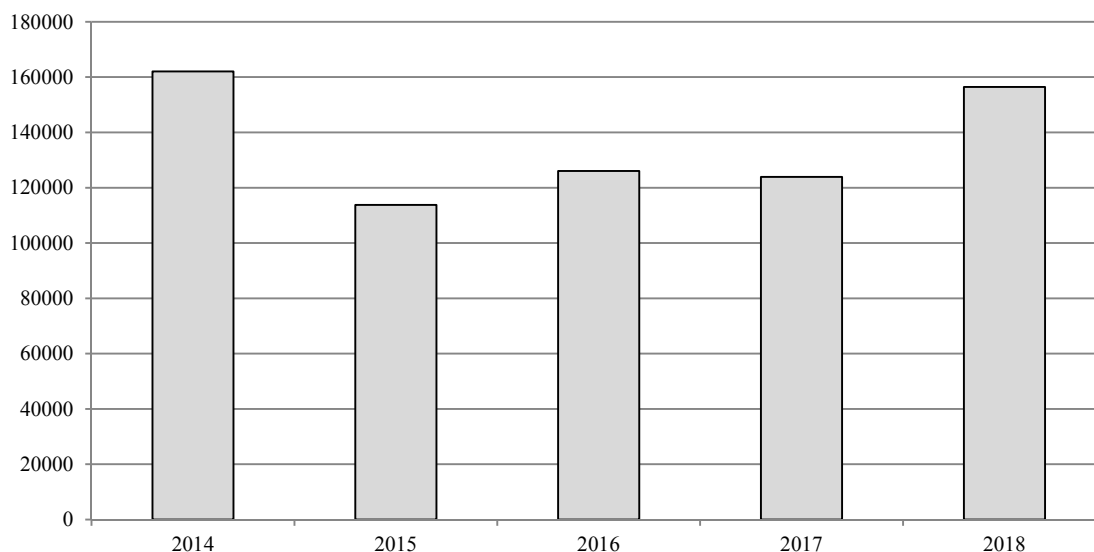


Рис. 33. Динамика количества сделок с жильем на вторичном рынке Москвы в 2014–2018 гг., шт.

Источник: Управление Росреестра по Москве.

5.8.2. Строительство, ввод и предложение нового жилья

В минувшем 2018 г. в эксплуатацию было введено 75,3 млн кв. м общей площади жилья, что на 4,9% меньше, чем в 2017 г., т.е. спад в жилищном строительстве продолжился третий год подряд, демонстрируя худшую динамику по сравнению с общеэкономическими показателями (табл. 8).

Таблица 8

Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2018 гг.

Год	Млн кв. м общей площади	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
1	2	3	4
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

Окончание таблицы 8

1	2	3	4
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
2018	75,3	95,1	248,5

Источник: Российский статистический ежегодник. 2010: Стат. сб. М.: Росстат, 2010, с. 477; Российский статистический ежегодник. 2016: Стат. сб. М.: Росстат, 2016, с. 427; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Стат. сб. М.: Росстат, 2016, с. 828; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018: Стат. сб. М.: Росстат, 2016, с. 774; О жилищном строительстве в 2018 году, www.gks.ru; расчеты авторов.

В связи с этим ситуация в отрасли перестала напоминать 2009–2010 гг., когда после двух лет снижения объемы ввода жилья вышли на траекторию роста, который продолжался до 2015 г. включительно. При этом абсолютная величина показателя по-прежнему превышает предкризисный максимум 2008 г. и уровень 2013 г. Поквартальная динамика после прироста в I квартале стабилизировалась, составляя около 90% от соответствующего периода 2017 г.

Более негативная ситуация складывается с вводом застройщиками многоквартирного жилья. Его объем¹ также сокращается третий год подряд, причем увеличивающимися темпами. После максимума ввода (50,1 млн кв. м), достигнутого в 2015 г., темпы падения по сравнению с предыдущим годом составили в 2016 г. 3,4%, в 2017 г. – 4,5% и в 2018 г. – 7,3%. Данный спад можно объяснить снижением числа начатых новых проектов в 2015–2016 гг. из-за нестабильного экономического положения и снижения спроса населения.

Возрастают сроки строительства. Согласно исследованию компании «Метриум», из застройщиков, входящих в Топ-100, только 14 не допустили ни одного случая переноса сроков ввода жилья. А доля своевременно и досрочно сданного жилья снизилась до 40,1% в 2018 г. против 46,7% в 2017 г. (в 2016 г. – 58,9%)².

Индивидуальными застройщиками в 2018 г. введено 232,2 тыс. жилых домов общей площадью 32,5 млн кв. м, что на 1,6% меньше, чем в 2017 г., т.е. индивидуальное домостроение показало более благоприятную динамику, нежели жилищное строительство в целом. Его доля в общей площади завершенного строительством жилья составила в целом по России 43,1%, т.е. вернулась примерно на уровень 2010–2014 гг.

¹ В официальной отчетности Росстата такой показатель отсутствует. Однако он может быть рассчитан как разность совокупного объема ввода жилья и ввода жилья населением за счет собственных и привлеченных средств.

² URL: <https://erzrf.ru>.

Позитивная динамика ввода жилья наблюдалась менее чем в половине всех субъектов РФ страны, но в большинстве регионов его совокупные объемы превысили 1 млн кв. м.

Таблица 9

**Динамика ввода жилья в регионах России в 2018 г.
(упорядочено по темпам ввода)**

Регион	Темпы ввода жилья, % к 2017 г.
Санкт-Петербург	111,7
Красноярский край	108,0
Челябинская область	106,9
Москва	103,6
Нижегородская область	103,3
Ленинградская область	100,7
Ростовская область	100,6
Новосибирская область	100,6
Саратовская область	100,3
Воронежская область	100,2
Татарстан	100,1
Самарская область	99,7
Московская область	96,8
Свердловская область	96,8
Белгородская область	93,5
Башкортостан	93,0
Краснодарский край	92,9
Пермский край	91,8
Тюменская область (с автономными округами)	84,9

Источник: О жилищном строительстве в 2018 году, URL: www.gks.ru.

Как следует из *табл. 9*, динамика ввода жилья, существенно превышающая среднероссийскую (более 3%), имела место в Санкт-Петербурге, Красноярском крае, Челябинской и Нижегородской областях, а также в Москве. Еще в 6 регионах наблюдалась положительная динамика ввода жилья, но с темпами менее 1%. В то же время падение объемов ввода жилья имело место в 8 регионах, включая Белгородскую область, Башкортостан, Краснодарский и Пермский края, а также Тюменскую область (с автономными округами), где его глубина составила 6–15%.

Московская область, продемонстрировав спад менее глубокий, чем в целом по стране (3,2%), сохранила свое лидерство среди российских регионов по абсолютной величине ввода жилья (около 8,8 млн кв. м). Москва оказалась в группе лидеров по темпам его роста (3,6%), но по абсолютным объемам ввода жилья, составившего более 3,5 млн кв. м, столица уступила Санкт-Петербургу (около 4,0 млн кв. м), где отмечен наибольший темп ввода жилья (11,7%). В пятерку регионов-лидеров также вошли Краснодарский край (около 4,4 млн кв. м) и Ленинградская область (более 2,6 млн кв. м).

Удельный вес столичного региона в общем объеме жилищного строительства по стране составил 16,4%, из которых основная часть приходится на Московскую область (11,7%), а доля собственно Москвы – 4,7%. Совокупная доля всего столичного региона (вместе с Подмосковьем) выросла по сравнению с 2017 г. (15,8%), практически вернувшись к величине 2010 г. (16,6%), тогда как в 2013–2017 гг. она не превышала 16%.

Если рассматривать ввод только многоквартирных домов, то, по данным Росстата, в 2018 г. в Топ-10 регионов по его объему вошли Московская область, Санкт-Петербург, Москва, Краснодарский край, Ленинградская область, Республика Татарстан, Свердловская, Новосибирская, Ростовская и Самарская области. Из этих десяти регионов рост объема ввода многоквартирных домов застройщиками зафиксирован только в Москве, Санкт-Петербурге и Ростовской области, в Подмосковье, Ленинградской и Самарской областях падение составило 8–10%.

Первые шаги делает новый механизм финансирования жилищного строительства. По состоянию на декабрь 2018 г. 77 проектов, включающих 183 объекта строительства общей площадью более 1,5 млн кв. м, реализуются с использованием эскроу-счетов¹. По количеству таких проектов лидером является Республика Башкортостан (около 24 проектов), а по общей площади реализуемых проектов – Московская область (более 320 тыс. кв. м). К концу 2018 г. с эскроу-счетами работали семь банков. По данным Единой информационной системы жилищного строительства (ЕИСЖС), наибольшее количество проектов с использованием нового механизма реализуются в Сбербанке, ВТБ и в банке «ДОМ.РФ», который был создан на базе банка «Российский капитал» после внесения всех 100% акций в уставный капитал АИЖК в самом конце 2017 г.²

Что касается ставшего за последние полтора десятка лет традиционным механизма привлечения средств населения посредством договоров участия в долевом строительстве (ДДУ), то в целом за 2018 г., по данным Банка России, количество выданных ипотечных кредитов для долевого строительства составило 368 340 ед., что на 18% больше аналогичного показателя 2017 г. (312 164 ед.).

Вместе с тем к концу года стали наблюдаться признаки снижения доступности ипотеки для долевого строительства. Ставка ипотеки под залог ДДУ на конец 2018 г. выросла до 9,39% годовых. Количество выданных ИЖК под залог ДДУ в декабре уменьшилось на 7,7% по сравнению с декабрем 2017 г., тогда как в ноябре наблюдался прирост на 5%, в октябре – на 10,8%. Начало сказываться де-

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 долевого строительству этот инструмент предполагает перечисление денежных средств дольщикам застройщику по мере выполнения определенного объема работ после отчета перед банком.

² Напомним в связи с этим, что этот банк несколько лет назад оказался проблемным и санировался ГК «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ). Законом о федеральном бюджете на 2017–2019 гг. было предусмотрено право правительства принять в казну РФ все его обыкновенные и привилегированные акции, принадлежащие и (или) приобретенные ГК АСВ, передаваемые 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., по цене приобретения таких акций АСВ (балансовой стоимости) и внести их в уставный капитал АИЖК.

кабрьское решение Центробанка о повышении ключевой ставки до 7,75% годовых. Как правило, ставка по ИЖК под залог ДДУ превосходит ключевую ставку ЦБ на 1,5–2 п.п.

В 2018 г. на рынке жилищного строительства продолжилась ощутимая консолидация.

При общем увеличении портфеля строящихся объектов на 10,7 млн кв. м по сравнению с концом 2017 г. 38% прироста пришлось на компании топ-5 (27% – на «Группу компаний (ГК) ПИК» с абсолютным приростом в 2,9 млн кв. м).

По состоянию на декабрь 2018 г. строительство около 20 млн кв. м жилых площадей на территории России (более 15% от общего объема) реализуют 10 лидирующих застройщиков по объему ввода и географии присутствия. Их деятельность в основном сосредоточена в Европейской части страны (Центральный, Северо-Западный, Южный федеральные округа) и на Урале, где будут введены более 90% всех проектов.

В зависимости от региона указанные 10 лидирующих застройщиков генерируют до 30–40% от годового ввода жилых площадей: около 30% в столичных регионах, не более 10% в других регионах Европейской части России и около 5% в регионах Сибирского и Дальневосточного федеральных округов. Что касается структуры региональных рынков с учетом всех представленных на них игроков, уровень концентрации в большинстве регионов низкий или умеренный: совокупная доля 5 крупнейших игроков не превышает 50% более чем в 30 регионах и не превышает 70% – в 60 регионах. Высокая концентрация рынка наблюдается в основном в регионах со сложными климатическими условиями строительства.

Показатели рыночной консолидации в Москве хотя и находятся на высоком уровне, но за последний год изменились незначительно, что является признаком зрелого рынка. Явным лидером по объему строительства здесь является сохраняющая с 2016 г. лидерство на первичном рынке старой Москвы «ГК ПИК» с рыночной долей в 20%, на нее же пришлось 34% совокупного прироста объемов строительства в 2018 г.

По результатам аналитического исследования группы «Метриум», в Топ-20 крупнейших девелоперов Москвы в прежних границах по объемам предложения вошли компании, реализующие всего 150 жилых и апартаментных комплексов. Суммарная площадь объектов, предлагаемых застройщиками из первой «двадцатки», составляет 8,81 млн кв. м, или 67,5% от общего объема площадей на конец года, включая и апартаменты, которые считаются нежилыми помещениями, но в качестве объекта реализации часто рассматриваются в общем контексте девелопмента ввиду перспектив возможного разрешения регистрации в них и увеличения за счет этого ввода жилья.

Пятерка лидеров по показателю реализуемой площади в старой Москве включает:

– «ГК ПИК» (1,94 млн кв. м, 1-е место в Топ по Москве по объему строящегося жилья);

- MR Group (884,73 тыс. кв. м, 5-е место в Топ по Москве);
- «ДОНСТРОЙ» (831,77 тыс. кв. м, 4-е место в Топ по Москве);
- Capital Group (623,98 тыс. кв. м, 14-е место в Топ по Москве);
- Группа «Эталон» (471,39 тыс. кв. м, 8-е место в Топ по Москве)¹.

Характеризуя данные достижения, аналитики «Метриум» отмечают, что «Группа ПИК» с 2016 г. сохраняет лидерство на первичном рынке старой Москвы.

В 2018 г. лидер российского рынка жилищного строительства начал продажи в 8 новых жилых комплексах, доведя суммарное количество адресов в своем портфеле до 23. В основном это масштабные проекты, рассчитанные на несколько сотен тысяч квадратных метров. А площадь корпусов, находящихся на реализации сегодня, по сравнению с 2016 г. увеличилась у «ГК ПИК» почти вдвое. MR Group, по мнению аналитиков «Метриум», удалось занять вторую строчку в рейтинге благодаря запуску в прошлом году 8 жилых и апартаментных комплексов суммарной площадью 383,6 тыс. кв. м. Годом ранее застройщик занимал третье место. Теперь на нем оказалась компания «ДОНСТРОЙ», у которой в реализации находятся 13 жилых и апартаментных комплексов. За 2018 г. портфель девелопера пополнился четырьмя новыми проектами.

Позиции столичных девелоперов в рейтингах пока во многом определяются степенью их активности на территориях, присоединенных к Москве несколько лет назад. Однако они постепенно перестают играть роль драйвера.

По данным портала ЕРЗ, сегодня в стадии строительства в Новой Москве находятся 47 жилых комплексов, в которых возводятся 509 объектов. Жилая площадь указанной недвижимости (5,33 млн кв. м) составляет 28% от объема строительства жилья в Москве, причем 95% всех строек ведется в Новомосковском округе, остальные 5% – в Троицком. В настоящее время в Новой Москве заметна нехватка объектов социальной, транспортной инфраструктуры, а также качественных рабочих мест, тогда как дефицита жилой недвижимости не предвидится. Действующие разрешения на строительство по своей величине (18 млн кв. м жилья) обеспечивают задел на будущее примерно на 10 лет, исходя из объемов ввода на уровне 1,5–2 млн кв. м в год. Поэтому, как заявил руководитель Департамента развития новых территорий Москвы В. Жидкин на X Финансовом форуме по недвижимости в феврале 2019 г., власти столицы не планируют в ближайшие 5 лет согласовывать строительство нового жилья на присоединенных территориях, отдавая приоритет развитию городской среды, строительству коммерческих площадей и созданию инфраструктурных объектов.

По мнению С. Лобжанидзе, директора аналитической платформы bnMAP.pro (инновационный IT-продукт компании «БЕСТ-Новострой»), квартиры в Новой Москве сегодня продаются более высокими темпами, чем даже в старой Москве,

¹ В скобках приведены те места, которые занимают компании по объему строящегося (потенциально предлагаемого к продаже) жилья в Москве в новых границах, имеются в виду квартиры в любых стадиях после получения разрешения на строительство.

за счет большей ценовой доступности, а также активного развития метро. За прошедший год 22% сделок в сегменте новостроек комфорт-класса по Московской агломерации прошло именно в проектах Новой Москвы. Если же цены там немного вырастут, то часть спроса может перетечь в Московскую область, поскольку для покупателя жилья в массовом сегменте по-прежнему во главе угла находится бюджет покупки.

Со временем все большее значение для девелопмента будет приобретать программа реновации жилого фонда, утвержденная 1 августа 2017 г. В нее включено 5172 дома с перспективой расселения более 350 тыс. квартир. Утвержден адресный список из 318 стартовых площадок с потенциалом строительства порядка 4,6 млн кв. м недвижимости во всех округах Москвы. Список будет пополняться.

По данным Департамента градостроительной политики Москвы, в 2018 г. по программе реновации в Москве строилось 98 домов общей площадью около 1,2 млн кв. м, из них 40 новостроек общей площадью порядка 500 тыс. кв. м уже введено в эксплуатацию. Началось переселение из 51 дома, два из которых полностью отселены и пять снесены, в 33 стартовых дома в семи округах Москвы: Восточном, Северо-Восточном, Западном, Юго-Западном, Южном, Северном, Юго-Восточном.

Ближайшие перспективы жилищного строительства выглядят противоречиво.

На конец 2018 г. в России, по данным Единой информационной системы жилищного строительства (ЕИСЖС)¹, оператором которой выступает ДОМ.РФ, на стадии строительства находились 126,5 млн кв. м многоквартирного жилья, что больше, чем в конце 2017 г. (115,8 млн кв. м) и 2016 г. (111,0 млн кв. м). Такая динамика, свидетельствуя о восстановлении активности застройщиков, позволяет рассчитывать на увеличение объемов ввода через два-три года, что, в свою очередь, создает предпосылки для возможного превышения предложения над спросом и последующего давления на цены в сторону их понижения. Основной объем *текущего жилищного строительства* застройщиками приходится на многоквартирные дома. В них находится 97,2% строящихся жилых единиц, в домах с апартаментами – 2,4%, а доля блокированных домов составляет всего 0,4%².

Пятерка регионов по объему строящегося жилья закономерно состоит из столичных регионов (Москва и Санкт-Петербург с прилегающими областями) и Краснодарского края. Наибольший объем текущего жилищного строительства застройщиками приходится на Москву – 17,8 млн. кв. м (14,1% совокупной площади

¹ 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 ним.

² Апартаменты – квартиры для проживания в нежилых домах (без права регистрации). Блокированные дома – дома типа таунхаусов, имеющие квартиры с отдельными входами с улицы в каждую квартиру и общей стеной.

жилых единиц). Второе место занимает Московская область, данный показатель здесь равен 15,7 млн. кв. м (12,4% от общего объема текущего строительства)¹.

В то же время 19 декабря 2018 г. на заседании президиума общественного совета Минстроя публично прозвучало мнение министра строительства и коммунального хозяйства РФ В.В. Якушева о невыполнимости **целевого показателя** «увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м год» (к 2024 г.)², установленного майским указом Президента РФ в качестве одного из индикаторов достижения **национальной цели** «улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно».

По паспорту национального проекта «Жилье и городская среда» ввод жилья в минувшем году должен был составить 86 млн кв. м, но реально подтвердился прогноз на уровне 75,3 млн кв. м. По итогам первых двух месяцев 2019 г. объем ввода жилья сократился на 9,4% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года.

В этих условиях ситуация в отрасли во многом будет зависеть от функционирования механизмов финансирования строительства жилья.

Далеко не полностью отыграно рынком декабрьское повышение ключевой ставки Центробанком (с 7,5 до 7,75%), т.е. следует ожидать последующего роста ставок по ипотечным кредитам. Прогноз регулятора предполагает, что инфляция достигнет максимума в 1-м полугодии 2019 г. и составит 5,0–5,5% на конец текущего года, а уже в 1-й половине 2020 г. вернется к отметке 4%. В дальнейшем Банк России будет принимать решения по ключевой ставке, оценивая достаточность уже состоявшегося ее повышения в сентябре и декабре 2018 г. для возврата годовой инфляции к целевому ориентиру в 2020 г. Вместе с тем осторожная позиция ЦБ может быть расценена как нежелание регулятора существенно повышать ключевую ставку, позволяя рассчитывать на сдержанный рост ставок по ипотеке в 2019 г.

Определенную роль в этой части могут сыграть анонсированные государством меры социальной поддержки (субсидирование процентных ставок для семей с детьми, ипотечные каникулы). Однако необходимо понимать, что при возможном исчерпании потенциального роста ИЖК их адресатом является не столько население, сколько банки и девелоперы, для которых это выгодный бизнес.

При всем этом пока остается неясным влияние перехода на эскроу-счета. Достаточно привести оценки из вышеупомянутого отчета ДОМ.РФ совместно с исследовательской компанией Frank RG. Так, глава Сбербанка Г. Греф полагает, что это может «ударить» по ипотеке, и рост ставок охладит спрос. А председатель Комитета Госдумы РФ по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Н. Николаев, напротив, ожидает снижения ставок при переходе на эс-

¹ URL: <https://erzrf.ru>.

² Используемый в официальных документах и отчетности Росстата показатель означает объемы ввода жилья, а не текущего жилищного строительства.

кросс-счета, поскольку в этом случае, по его мнению, «деньги не уходят «на сторону», а кладутся на эскроу-счет в этом же банке» и «банк будет зарабатывать на этих средствах, не только получая проценты по ипотечному кредиту, но также на «повторном» использовании этих средств».

5.8.3. Институциональные изменения системы долевого жилищного строительства и его последствия для рынка жилья

Активное реформирование системы долевого жилищного строительства путем существенной корректировки базового Закона № 214-ФЗ происходит уже несколько лет подряд¹. Однако изменения 2018 г. по своей интенсивности намного превосходили то, что было сделано на протяжении трех предыдущих лет.

Во-первых, из набора способов привлечения средств граждан исключен выпуск эмитентом, имеющим в собственности или на праве аренды (субаренды) земельный участок и получившим в установленном порядке разрешение на строительство на нем многоквартирного дома, облигаций особого вида – жилищных сертификатов, закрепляющих право их владельцев на получение от эмитента жилых помещений в соответствии с законодательством РФ о ценных бумагах.

Для такого хорошо известного в прошлом источника, как жилищная кооперация, допускается привлечение средств только жилищно-строительными кооперативами (ЖСК), которые осуществляют строительство на земельных участках, предоставленных им в безвозмездное срочное пользование из муниципальной или государственной собственности, в том числе в соответствии с Законом 2008 г. «О содействии развитию жилищного строительства», или созданы в соответствии с Законом 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)», при исключении жилищных накопительных кооперативов.

Действие Закона № 214-ФЗ распространено на отношения, связанные с урегулированием обязательств застройщика перед участниками долевого строительства и передачей его имущества (в том числе имущественных прав) и обязательств унитарной некоммерческой организации (фонду), созданной в соответствии с Законом от 29 июля 2017 г. № 218-ФЗ «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»², с учетом особенностей, предусмотренных им,

¹ См. годовые обзоры ИЭП: Российская экономика в 2016 г. Тенденции и перспективы. Вып. 38. М.: ИЭП, 2017, с. 328–330; Российская экономика в 2017 г. Тенденции и перспективы. М.: ИЭП, 2017, с. 376–379.

² Публично-правовая компания «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» появилась осенью 2017 г. Тогда же были утверждены Правила принятия компанией решения о финансировании мероприятий по завершению строительства объектов незавершенного строительства и осуществления контроля за использованием предоставленных средств в рамках такого финансирования.

а также с законами об участии в долевом строительстве и банкротстве. Указанная организация получила статус застройщика.

Во-вторых, смягчено одно из важных квалификационных требований к застройщику. Порог площади многоквартирных домов, в создании которых он должен иметь опыт участия (не менее 3 лет), сокращен вдвое (с 10 тыс. до 5 тыс. кв. м).

При этом введен прямой запрет для застройщика одновременно осуществлять деятельность по привлечению денежных средств участников долевого строительства для строительства (создания) объектов недвижимости по нескольким градостроительным планам земельного участка или по нескольким утвержденным проектам планировки территории.

В-третьих, произошли изменения в наборе требований, которым должен соответствовать застройщик, имеющий право на привлечение денежных средств участников долевого строительства, в части финансового обеспечения и контроля.

К необходимости застройщику иметь на банковском счете, открытом в уполномоченном банке, на дату направления проектной декларации в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ денежных средств в размере не менее 10% от проектной стоимости строительства добавилась возможность на указанную дату иметь кредитный договор с таким банком, предусматривающий предоставление последним целевого кредита на строительство (создание) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, в состав которых входят объекты долевого строительства, в размере не менее 40% от проектной стоимости строительства.

Для правила о том, что обязательства застройщика, не связанные с привлечением денежных средств участников долевого строительства и со строительством (созданием) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в пределах одного либо нескольких разрешений на строительство, не должны превышать 1% от проектной стоимости строительства, сделано исключение. Правило не применяется в отношении обязательств застройщика по устранению недостатков объекта долевого строительства в соответствии с гарантиями качества, предусмотренными договором.

Для нормы, требующей в отношении юридического лица-застройщика отсутствия решения арбитражного суда о введении одной из процедур, применяемых в деле о банкротстве в соответствии с профильным законом 2002 г., сделано исключение в виде случаев, им предусмотренных.

Застройщик теперь должен соблюдать нормативы финансовой устойчивости¹.

Размер возможной недоимки у юридического лица-застройщика по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджетную систему за прошедший календарный год (при ряде исключений) уточнен во взаимосвязи с законом о банкротстве.

¹ Установлены Постановлением Правительства РФ от 26.12.2018 № 1683.

Застройщики, не удовлетворяющие требованиям, не имеют права привлекать денежные средства любых участников долевого строительства на строительство (создание) многоквартирных домов, а не только граждан, как было ранее.

Если застройщик привлекает денежные средства участников долевого строительства для строительства (создания) одного или нескольких многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в пределах нескольких разрешений на строительство, такой застройщик должен иметь отдельный расчетный счет в отношении каждого разрешения на строительство. В договор банковского счета (банковских счетов) включается условие о согласии клиента на предоставление уполномоченным банком информации, предусмотренной данным законом, уполномоченному органу исполнительной власти субъекта РФ и публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства». Операции по списанию средств с банковского счета (банковских счетов) застройщика осуществляются уполномоченным банком в соответствии с требованиями, указанными в законе о долевом строительстве (ст. 18.2). Число расчетных счетов застройщиков не должно превышать количество разрешений на строительство.

Застройщик получил право расторгнуть договор банковского счета с уполномоченным банком. В этом случае застройщик, а также технический заказчик и генеральный подрядчик, выполняющие работы в соответствии с договорами, заключенными с ним, обязаны открыть банковские счета в другом уполномоченном банке и перевести все денежные средства на новые банковские счета.

Застройщик не позднее одного рабочего дня со дня открытия нового банковского счета уведомляет об этом банк, в котором был открыт банковский счет, и иных вышеуказанных лиц. После получения от застройщика уведомления уполномоченный банк не вправе проводить операции по его расчетному счету, за исключением операций, распоряжения о проведении которых поступили до дня или в день получения соответствующего распоряжения об операции по переводу денежных средств на новый расчетный счет застройщика. Сведения об открытии или о закрытии расчетного счета застройщика подлежат размещению застройщиком в Единой информационной системе жилищного строительства (ЕИСЖС) с указанием номера расчетного счета, наименования уполномоченного банка и его идентификаторов (идентификационный номер налогоплательщика (ИНН), основной государственный регистрационный номер (ОГРН)) не позднее одного рабочего дня со дня открытия или закрытия расчетного счета застройщика.

Увеличен (с 5 до 30 календарных дней) предельный срок для раскрытия застройщиком промежуточной бухгалтерской (финансовой) отчетности после окончания соответствующего промежуточного отчетного периода.

В-четвертых, ужесточились требования к раскрытию информации застройщиком.

Теперь это должно происходить в ЕИСЖС (ранее – на официальном сайте застройщика). Информация, подлежащая раскрытию, размещается в ЕИСЖС в течение 5 рабочих дней после дня получения заключения уполномоченного органа

исполнительной власти субъекта РФ о соответствии застройщика и проектной декларации установленным требованиям, по ряду позиций – ежемесячно или ежеквартально. Изменения, внесенные в сведения и документы, подлежащие раскрытию, подлежат размещению в ЕИСЖС в течение 3 рабочих дней со дня внесения таких изменений.

В набор обязательно раскрываемой информации добавлены:

- градостроительный план земельного участка (ГПЗУ);
- схема планировочной организации земельного участка (ГПЗУ), выполненная в соответствии с информацией, указанной в градостроительном плане земельного участка, с обозначением места размещения объекта капитального строительства, подъездов и проходов к нему, границ зон действия публичных сервитутов, объектов археологического наследия;
- документ, содержащий информацию о расчете размера собственных средств и нормативах финансовой устойчивости застройщика;
- сведения о введении одной из процедур, применяемых в деле о банкротстве в соответствии с профильным законом 2002 г.;
- извещение о начале строительства, реконструкции объекта капитального строительства, направленное в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности;
- сведения об открытии (закрытии) расчетного счета застройщика с указанием номера такого счета, наименования уполномоченного банка и его идентификаторов (ИНН, ОГРН);
- иная информация, предусмотренная данным законом.

По ряду позиций информация раскрывается застройщиком в отношении каждого многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, строящихся (создаваемых) с привлечением денежных средств участников долевого строительства.

Уплата цены договора участия в долевом строительстве после его государственной регистрации разрешена теперь только в безналичном порядке.

Нормы, регулирующие обеспечение исполнения обязательств по договору залогу, не применяются при заключении договоров участия в долевом строительстве, когда привлечение застройщиком денежных средств участников на строительство (создание) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости идет путем размещения таких средств на эскроу-счетах.

В-пятых, в части требований к органам управления застройщика и его участникам увеличен период, в течение которого не может быть руководителем застройщика или его главным бухгалтером лицо, которое было привлечено в соответствии с законом о банкротстве к субсидиарной ответственности по обязательствам юридического лица и (или) ответственности в виде взыскания убытков с юридического лица. Со дня исполнения лицом обязанности, установленной судебным актом, должно пройти не менее 5 лет (ранее – 3 года).

Аналогичная корректировка по сроку сделана и для лиц, которые осуществляли функции единоличного исполнительного органа юридического лица до даты направления проектной декларации в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ и были признаны арбитражным судом банкротами.

С 25 до 5% снижен порог участия в капитале для физических лиц, исключая для них возможность быть руководителем застройщика или его главным бухгалтером. Такое же изменение касается и лиц, которые прямо или косвенно (через третьих лиц) осуществляли владение в течение 3 лет, предшествовавших дате направления проектной декларации, долей в капитале застройщика, который был признан арбитражным судом несостоятельным (банкротом).

В-шестых, коренным образом переработаны нормы, регулирующие механизм использования эскроу-счетов (ст. 15.4 и 15.5).

По общему правилу в целях привлечения застройщиком денежных средств участников долевого строительства на строительство (создание) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости путем размещения таких средств на эскроу-счетах все участники долевого строительства вносят денежные средства в счет уплаты цены договоров участия на эскроу-счета, открытые в уполномоченном банке.

В случае если строительство (создание) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости осуществляется застройщиком за счет средств целевого кредита, участники долевого строительства вносят денежные средства в счет уплаты цены договоров участия на эскроу-счета, открытые в уполномоченном банке, который предоставил такой целевой кредит. Та же норма распространяется и на ситуации заключения застройщиком договора кредита, предоставленного в целях его рефинансирования (перекредитования).

Договором участия в долевом строительстве должны быть предусмотрены указанные в законе условия, а также обязанность участника долевого строительства (депонента) уплатить цену договора до ввода в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости путем внесения денежных средств в сроки и размере, которые установлены договором (депонируемая сумма), на открытый в уполномоченном банке (эскроу-агент) эскроу-счет с указанием сведений о таком банке (наименование, фирменное наименование, место нахождения и адрес, адрес электронной почты, номер телефона).

Обязанность участника долевого строительства по уплате обусловленной договором цены считается исполненной с момента поступления денежных средств на открытый в уполномоченном банке эскроу-счет.

Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ выдает застройщику заключение о соответствии его и проектной декларации установленным требованиям или отказывает в выдаче такого заключения в случае несоответствия им. Если в отношении уполномоченного банка, в котором открыт эскроу-счет,

наступил страховой случай в соответствии с законом о страховании вкладов физических лиц 2003 г., то застройщик и участник долевого строительства обязаны заключить договор эскроу-счета с другим уполномоченным банком.

В отношении использования эскроу-счета основные новации сводятся к следующему.

Заявление об открытии эскроу-счета и надлежащий договор могут быть в соответствии с банковскими правилами заполнены и подписаны простой электронной подписью с использованием систем дистанционного банковского обслуживания (ДБО) уполномоченного банка, если таковые используются при его взаимодействии с клиентами.

Денежные средства на эскроу-счет вносятся после регистрации договора участия в долевом строительстве, с указанием срока условного депонирования денежных средств, не превышающего более чем на 6 месяцев срок ввода в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, указанных в проектной декларации, чего не было ранее.

Проценты на сумму денежных средств, находящихся на эскроу-счете, не начисляются, тогда как просуществовавшая около двух лет предыдущая версия это предусматривала.

Изменилось основание для перечисления средств застройщику со стороны банка. Если ранее таковым служил передаточный акт или иной документ, то в новой версии – разрешение на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости и сведения ЕГРН, подтверждающие государственную регистрацию права собственности, или сведения о размещении этой информации в ЕИСЖС. Для застройщика также появился вариант перечисления средств на его залоговый счет в уполномоченном банке, права по которому переданы ему в залог, если это предусмотрено кредитным договором (договором займа) о предоставлении денежных средств застройщику.

Помимо предусмотренных Гражданским кодексом РФ оснований прекращения договора эскроу-счета для расчетов по договору участия в долевом строительстве он прекращается по следующим основаниям:

- при расторжении договора;
- при отказе от договора в одностороннем порядке.

В случае прекращения договора эскроу-счета по этим основаниям денежные средства с него на основании полученных уполномоченным банком сведений о погашении записи о государственной регистрации договора участия в долевом строительстве, содержащихся в ЕГРН, подлежат возврату участнику долевого строительства либо перечисляются на его залоговый счет, права по которому переданы в залог банку или иной кредитной организации, предоставившим денежные средства участнику долевого строительства для оплаты цены договора участия в долевом строительстве, если такое условие предусмотрено договором, заключенным между участником и кредитором.

Договор эскроу-счета должен содержать информацию о банковском счете депонента, куда перечисляются денежные средства в случае неполучения банком указания клиента об их выдаче либо о переводе при прекращении такого договора по указанным выше основаниям.

В-седьмых, многие новации касаются использования денежных средств застройщика.

В перечень возможных направлений их использования добавлены:

– платежи в целях приобретения земельных участков в собственность, внесение платы за изменение вида разрешенного использования, платы за снятие установленного в соответствии законом 2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» запрета на строительство и реконструкцию зданий, строений, сооружений, расположенных на таких земельных участках (ранее – только арендная плата за землю);

– перевод денежных средств на счет в другом уполномоченном банке, открытым в случае расторжения договора банковского счета;

– размещение временно свободных денежных средств на депозите на банковском счете в уполномоченном банке, в котором открыт расчетный счет застройщика, обусловленное тем, что денежные средства и начисленные по такому депозиту проценты подлежат возврату на расчетный счет застройщика, с которого указанные денежные средства размещались;

– оплата расходов, связанных с содержанием жилых и (или) нежилых помещений, машино-мест, в том числе плата за коммунальные услуги, в многоквартирном доме и (или) ином объекте недвижимости, для строительства которых привлекались средства участников долевого строительства, со дня получения разрешения на ввод в эксплуатацию таких объектов недвижимости, если право собственности на указанные помещения не зарегистрировано.

По расчетному счету застройщика не допускается совершение следующих операций:

– операции, связанные с исполнением обязательств третьих лиц;

– операции по исполнению собственных обязательств застройщика перед третьими лицами, которые не связаны с привлечением денежных средств участников долевого строительства и со строительством (созданием) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости;

– предоставление ссуд, займов;

– покупка ценных бумаг;

– операции, связанные с созданием коммерческих и некоммерческих организаций, участием в уставных капиталах хозяйственных обществ, имуществе иных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением операций, связанных с созданием (участием в уставных капиталах) хозяйственных обществ-застройщиков, по отношению к которым застройщик является (становится) основным обществом;

– оплата выпускаемых (выдаваемых) застройщиком ценных бумаг, за исключением оплаты выпускаемых им акций.

Застройщик не вправе осуществлять иную деятельность, за исключением деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства и со строительством (созданием) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в пределах одного либо нескольких разрешений на строительство. После получения разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости до осуществления государственного кадастрового учета таких объектов застройщик вправе заключать договоры участия в долевом строительстве в отношении объектов долевого строительства, не являющихся предметом других аналогичных договоров.

В перечне хозяйственных операций, которые не вправе совершать застройщик, введены исключения в виде привлечения целевых кредитов на строительство и предоставляемых учредителями (участниками) застройщика целевых займов, предоставления целевых займов другому застройщику, по отношению к которому он является основным обществом, создания (участия в уставных капиталах) хозяйственных обществ-застройщиков, по отношению к которым застройщик является (становится) основным обществом. Состав документов, необходимых для проведения операций по расчетному счету застройщика, устанавливается Правительством РФ по согласованию с Центробанком. Уполномоченный банк исполняет распоряжение застройщика не позднее следующего рабочего дня со дня его получения либо в целях дополнительной проверки представленных застройщиком документов приостанавливает исполнение такого распоряжения на срок не более 3 рабочих дней. По истечении срока, на который операция приостановлена, уполномоченный банк не позднее следующего рабочего дня исполняет такое распоряжение либо в случаях, перечень которых отдельно определен, отказывает в проведении операции.

В случае поступления распоряжений о совершении таких операций по расчетному счету застройщика уполномоченный банк приостанавливает операцию. В случае отказа в ее проведении он уведомляет об этом уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ и публично-правовую компанию «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» в день отказа в проведении операции по счету. Уведомление должно содержать идентифицирующие сведения о застройщике, содержание операции и основание отказа в ее проведении.

Запрещается снятие с расчетного счета застройщика или зачисление на него денежных средств в наличной форме, за исключением оплаты труда при условии одновременной уплаты соответствующих налогов и страховых взносов, а также случаев возврата на расчетный счет застройщика денежных средств в наличной форме, ранее снятых с него в указанных целях.

Отказ в проведении или приостановление операции по расчетному счету застройщика в установленных случаях не является основанием для применения мер гражданско-правовой ответственности в отношении уполномоченного банка.

По ряду расходных статей и операций определены порядок нормирования и пределы авансирования.

В-восьмых, для проектной декларации основные новации состоят в следующем.

На уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ возложена обязанность не только выдачи, но и подготовки заключения о соответствии застройщика и проектной декларации установленным требованиям в срок не более 30 дней со дня ее получения или отказа в выдаче такого заключения.

Дополнительным основанием для последнего является нарушение застройщиком на дату направления им и (или) его основным (дочерним) обществом проектной декларации срока ввода в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, строительство (создание) которых осуществляется с привлечением средств участников долевого строительства, указанного в проектной декларации на три месяца и более¹.

В-девятых, расширен перечень требуемой информации о застройщике в части сведений о его учредителях (участниках) и бенефициарных владельцах:

– о физических лицах с указанием фамилии, имени и (при наличии) отчества, которые в конечном счете косвенно (через подконтрольных им лиц) самостоятельно или совместно с иными лицами вправе распоряжаться не менее 5% голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал застройщика (далее – бенефициарный владелец);

– позволяющие идентифицировать учредителя (участника) и бенефициарного владельца (для физического лица – страховой номер индивидуального лицевого счета (СНИЛС) в системе обязательного пенсионного страхования, ИНН при его наличии, для юридического лица – ОГРН и ИНН);

– доля учредителя (участника), акций, контролируемых бенефициарным владельцем, в уставном капитале застройщика;

– описание обстоятельств (оснований), в соответствии с которыми лицо является бенефициарным владельцем.

В-десятых, в части государственного контроля (надзора) установлено, что он осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ (также – контролирующий орган), на территории которого осуществляется данное строительство, в порядке, установленном на региональном уровне с учетом требований, установленных Правительством РФ, при согласовании назначения на должность руководителя контролирующего органа и освобождения от нее уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством РФ.

¹ Срок отсчитывается от государственной регистрации договора участия в долевом строительстве, заключенного застройщиком с первым участником долевого строительства.

В целях усиления защиты прав граждан – участников долевого строительства введена норма о том, что лицо, в том числе бенефициарный владелец, имеющее фактическую возможность определять действия застройщика, в том числе возможность давать указания лицу, осуществляющему функции единоличного исполнительного органа, или члену коллегиальных органов управления застройщика, несет субсидиарную ответственность с застройщиком за убытки, причиненные по их вине гражданам – участникам долевого строительства, хотя в изначальной редакции речь шла о солидарной ответственности.

Появились многочисленные нормы, конкретизирующие функционирование Единой информационной системы жилищного строительства (ЕИСЖС). В частности, ее неотъемлемой частью стал Единый реестр застройщиков (ЕРЗ), сведения из которого являются открытыми, общедоступными и подлежат размещению на сайте ЕИСЖС в Интернете, за исключением сведений, доступ к которым ограничен законодательством РФ.

Отдельная статья 23.4 регламентирует взаимодействие уполномоченного органа, органа регистрации прав, контролирующих органов, публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства», уполномоченных банков и застройщиков посредством информационных ресурсов, размещенных на сайте ЕИСЖС, в том числе путем предоставления указанным лицам доступа к личным кабинетам, ведение которых осуществляется оператором системы в установленном им порядке, а также с использованием электронных документов.

Основная масса изменений и дополнений, внесенных в закон о долевом строительстве в 2018 г., как и годом ранее, направлена на усиление регламентации деятельности застройщиков. По-прежнему актуальна проблема нестабильности хозяйственного законодательства в этой сфере, свидетельством чему является, например, возврат к осуществлению деятельности по нескольким разрешениям на строительство.

Вследствие существенных изменений законодательства в порядке финансирования строительства многоквартирного жилья в 2017–2018 гг. ожидается не только дальнейшее увеличение доли крупнейших застройщиков на рынке¹, но и перемещение институциональной ренты рынка от этих застройщиков к уполномоченным банкам (де-факто основным бенефициарам указанного процесса). Механизм перемещения ренты в банковский сектор пока окончательно не сформирован и будет трансформироваться с изменением регулирования, в том числе с

¹ Несоблюдение требования по открытию спецсчетов в уполномоченных банках, по оценкам экспертов, не выполнили около 10% застройщиков. Так, по данным erzrf.ru, по состоянию на 15.10.2018 указанное требование не выполнили 143 застройщика Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга. URL: <https://erzrf.ru/news/uzhe-143-zastroyshchikam-zapreshcheno-privlekat-sredstva-dolshchikov-po-ddu?search=%D0%95%D1%89%D0%B5>

учетом практической отработки новых требований. При этом с учетом общей логики преобразований самые существенные изменения будут происходить по следующим направлениям:

- Размещение средств дольщиков на счетах в уполномоченных банках создает для уполномоченных банков дополнительный объем пассивов (причем в отличие от депозитов на остатки по эскроу-счетам не начисляются проценты, что таким образом отделяет застройщика от получения наиболее привлекательного источника финансирования строительства напрямую от дольщиков), параллельно усиливая позиции уполномоченных банков на строительном рынке, а также потенциально увеличивая концентрацию недвижимости как класса активов на балансах крупнейших банков.
- В стремлении минимизировать свои риски, связанные с изменением стоимости недвижимости и потенциальным банкротством застройщиков, уполномоченные банки все в большей степени будут отдавать предпочтение «финансово устойчивым» и «надежным» застройщикам. В связи с этим следует ожидать появления дополнительных требований к застройщикам со стороны банков для включения в число таковых вдобавок к критериям, предусмотренным в законе.
- Уход с рынка застройщиков, которые не смогут по разным причинам соответствовать вновь установленным критериям, и перераспределение рынка в пользу игроков, уже имеющих стабильные связи с уполномоченными банками¹. Следует ожидать в связи с этим не только банкротства небольших застройщиков, но и нарастания активности на рынке слияний и поглощений в пользу более сильных игроков (в том числе при участии инвестиционно-банковских подразделений уполномоченных банков).

В целом расслоение компаний на рынках финансирования многоквартирного жилья за последние годы резко усилилось. Оно стало естественным результатом предшествующей концентрации бизнеса крупными застройщиками и крупными банками, роста их совокупной институциональной силы, позволяющей перенести акценты имевшихся институциональных барьеров с уровня муниципалитетов (землеотводы и разрешения, доступ к инфраструктуре) на уровень границы бизнеса, выделившегося в строительном секторе.

Указанные изменения правового поля в публичном пространстве позиционируются как вызванные социальными причинами и отчетливой необходимостью повышения надежности и прозрачности системы финансирования строительства

¹ Власти трех регионов (Москва, Санкт-Петербург и Ленинградская область) практически одновременно воспользовались положениями реформированного законодательства о долевом строительстве и внесли в Росреестр списки застройщиков, в отношении которых введен запрет на привлечение средств дольщиков. Сразу 95 застройщиков из трех крупнейших по объемам жилищного строительства регионов утратили право регистрировать в Росреестре договора долевого участия.

многоквартирного жилья, в том числе в свете неисполнения обязательств и банкротств крупных застройщиков (СУ-155, Urban Group и др.). В то же время данные требования создают будущие риски для банков и застройщиков, не попавших в число участников трансформированной системы. Экономические показатели последних будут объективно снижаться, при этом упущенные ими доля рынка и прибыль будут преимущественно перераспределены между банками и застройщиками первой группы. Социальные и иные риски для клиентов «отстающих» банков и компаний по другим сегментам рынков при этом могут в последующем существенно возрасти.

Также стоит отметить, что в рейтинге уполномоченных банков, формально подходящих к работе с застройщиками по критериям Правительства Российской Федерации, особое место занимает банковская группа под брендом ДОМ.РФ (на базе банка «Российский капитал»), не отличавшаяся до сих пор высоким уровнем в российских банковских рейтингах. Остальные места по российским рейтингам в подавляющей доле занимают крупнейшие системные и преимущественно государственные банки (в первую очередь – Сбербанк и ВТБ). Однако есть и вопросы об аффилированности рейтинговых агентств с банками-бенефициарами и о соответствии международным стандартам деятельности (некоторые банки с позитивным внутрироссийским рейтингом имеют негативные рейтинги у международных агентств).

Представляется, что процессы консолидации рынка строительства многоквартирного жилья будут в ближайшие годы только усиливаться (за счет как банкротств застройщиков, так и усиления тенденции по слияниям-поглощениям в отрасли). Оценить конкретные последствия указанной консолидации для населения, банков, строительных компаний, теневого рынка пока трудно из-за разнонаправленных трендов, присутствующих на этом рынке, а также из-за ранней стадии указанного процесса (по разным оценкам, процесс может развиваться на протяжении следующих 3–5 лет при непосредственном участии государства). В то же время концепция институциональной ренты и институциональных ограничений в многоуровневой экономике позволяет обогатить мониторинг данного процесса для своевременного выявления рисков, связанных со столь масштабной консолидацией, и структурировать анализ происходящих процессов в целях выработки решений, направленных на сохранение стабильности отрасли и достижение приоритетных показателей ее развития (в том числе по заявленным целевым объемам ввода жилья, обеспеченности и доступности жилья для населения).

Основные изменения и эффекты указанного процесса будут структурироваться по следующим основным направлениям, требующим дальнейшего мониторинга:

- Экономические, которые связаны с потенциально более быстрым ростом объема строительства жилья за счет поддержки лидеров строительной отрасли, потенциальным сокращением издержек за счет эффекта масштаба (в том числе за счет типизации или даже «коммодитизации» массового жилья, оценка крупных портфелей которой будет для банков наиболее удобна). В то же время это

связано с рисками передела рынков строительства жилья, их явной или неявной монополизацией, с банкротствами небольших строительных компаний и вызванным этим повышением нагрузки на рынок труда (что особенно болезненно для небольших городов и отчетливо депрессивных регионов, строительство в которых для крупных застройщиков не является приоритетом).

- Социальные, связанные со снижением рисков обмана граждан (дольщиков) за счет сокращения доли наличных расчетов и размещения средств в устойчивых банках, а также с повышением рисков для клиентов банков, не попавших в число уполномоченных по этой системе, со снижением нелегального рынка труда в строительной сфере.
- Технологические, связанные с большими возможностями крупных консолидированных игроков строительной отрасли осваивать и внедрять достижения в инновационной сфере (в том числе наличие компетенций по разработке и внедрению типовых проектов жилья, подходящих для массовой застройки микрорайонов, «волновой застройки» в рамках программ реновации).
- Финансовые, связанные с возможным усилением банковского контроля за происхождением средств и постепенным выводом из теневого оборота средств населения, а следовательно, с расширением налогооблагаемой базы, а также с повышением устойчивости бюджетной системы. Внедрение банковскими институтами новых инструментов мониторинга строительного сектора (методология оценки устойчивости застройщиков, связанное с этим рейтингование застройщиков, совершенствование методологии массовой оценки и прочее)¹.

5.8.4. Прогноз жилищного рынка Москвы на 2019 г.

Переходя к прогнозным оценкам жилищного рынка столицы, обратимся к результатам предшествующих годовых прогнозов, которые были даны в период, когда уже складывалась текущая политико-экономическая реальность.

Проверка 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. 34). В декабре 2015 и 2016 гг. фактические и прогнозные цены практически совпали.

В 2017 г. прогнозировалось снижение цен на 2–3% на вторичном рынке и 3–5% на первичном. Фактически снижение составило всего 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. 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 2-й половине

¹ Блохин А.А., Стерник С.Г., Телешев Г.В. Трансформация институциональной ренты застройщиков многоквартирного жилья в институциональную ренту кредитных организаций // Имущественные отношения. 2019. № 1 (208). С. 6–17.

года цены стабилизировались. Прогноз дальнейшего снижения цен в плане характеристики тренда был консенсусным, хотя многие московские аналитики предсказывали падение цен на 10–20%.

С учетом фактического результата 2017 г. и начала роста российской экономики при снижении реальных располагаемых доходов населения ценовой прогноз для жилищного рынка Москвы на 2018 г. состоял в вероятном изменении цен в пределах $\pm 1,5-2,0\%$, что означает продолжение стагнации с неопределенным горизонтом.

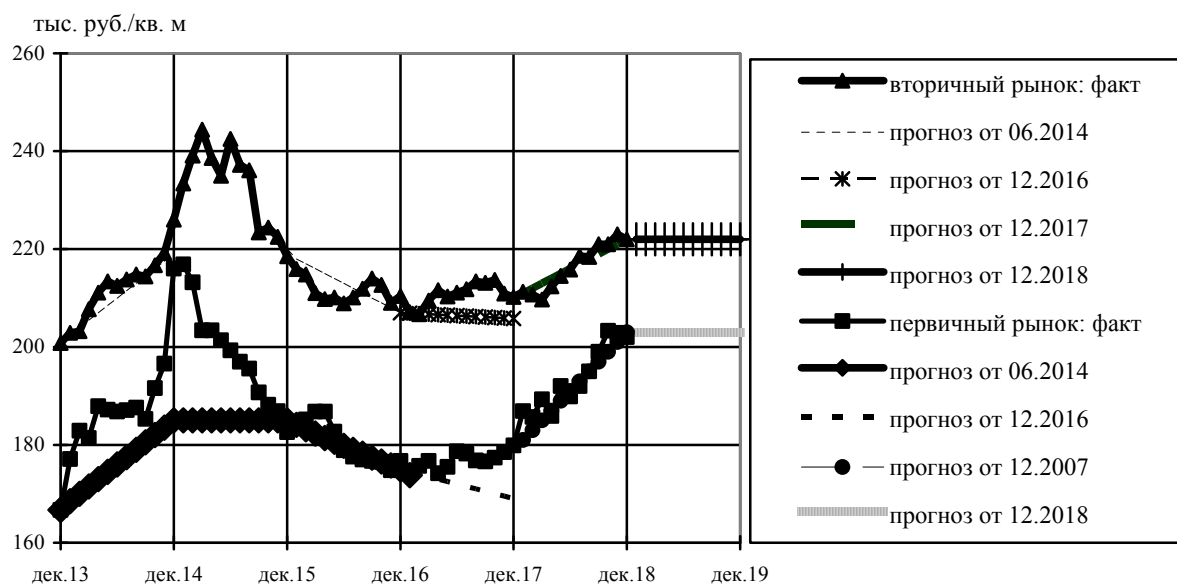


Рис. 34. Сопоставление фактических данных и прогноза цен на жилищном рынке Москвы в 2013–2018 гг. и прогноз на 2019 г.

Источник: данные – Комитет по аналитике МАР; прогноз – ООО «Стерникс Консалтинг».

График на рис. 34 показывает, что фактическая динамика цен в 2018 г. была близка к прогнозируемой.

Ситуацию на жилищном рынке определяли следующие основные факторы.

Соглашение основных мировых производителей нефти (ОПЕК+), к которому присоединилась и Россия, способствовало повышению цен на нее с конца 2017 г., что позволило обеспечить профицит федерального бюджета, относительную стабильность ключевой ставки при понижении ставки по ипотечным кредитам. Была создана возможность для полноценного выполнения социальных обязательств, которые в период электорального цикла были дополнены рядом мер, в результате чего приостановилось падение реальных доходов населения. В итоге цены на жилье в тех городах, где они ранее снижались, стабилизировались, а в тех городах, где наблюдалась стагнация, – начали расти.

В начале 2019 г. мировые цены на нефть несколько снизились, но вряд ли сильно изменятся в дальнейшем. Рост ВВП, по прогнозу Минэкономразвития, замедлится. Неясна ситуация с реальными доходами населения, которые далеки от базового уровня 2013 г.

Драйверы роста цен на жилье, действовавшие в минувшем году (стабилизация реальных доходов населения под влиянием электорального цикла при росте нефтяных цен, снижение ипотечных ставок), исчерпаны. Поддержка жилищного рынка со стороны государства (например, субсидирование ипотеки) дать может немного.

Более глубокие реформы в направлении централизации управления рынком, для которых активно создается институциональная и законодательно-нормативная база, в принципе, способны привести к активизации рынка в рамках сценария, предусмотренного национальным проектом «Жилье и городская среда» до 2024 г., но далеко не сразу. Поэтому на ближайшие 2–3 года представляется обособленным прогноз стагнации рынка и цен.

Однако в случае имеющего ненулевую вероятность санкционного шока (например, отключение системных госбанков от долларовой оборота и т.п.) даже при высокой цене на нефть возможны падение обменного курса рубля и скачок инфляции с возвратом к сценарию частичной долларизации рынка и его следования за инфляцией и девальвацией с некоторым временным лагом. При этом, как показывает история отечественного жилищного рынка с начала 1990-х годов, динамика сегментной инфляции на этом рынке в зависимости от сегмента (вторичный или первичный) может существенно отличаться от потребительской инфляции как в большую, так и в меньшую сторону.

Раздел 6. Институциональные изменения

6.1. Государственный сектор и приватизация¹

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, проводимого 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.). В ней содержатся сведения о количестве федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ (АО) с участием РФ в капитале. Ранее эти данные обычно публиковались в приватизационных программах на очередной срок (с 2011 г. – на 3 года, до того – на 1 год). В действующем Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. соответствующие данные имеются лишь на начало 2016 г. (*табл. 1*), и для характеристики процессов, происходивших в 2016–2018 гг., необходимо обратиться к данным Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом².

¹ Авторы раздела: Г. Мальгинов, Институт Гайдара, РАНХиГС; А. Радыгин, Институт Гайдара, РАНХиГС.

² В настоящем разделе оценивается номинальная динамика обществ и организаций в федеральной собственности в соответствующие годы. Что касается имеющихся оценок вклада государственного сектора в экономику, см.: *Абрамов А., Аксенов И., Радыгин А., Чернова М.* Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика // *Экономическая политика*. 2018. Т. 13. № 1 (февраль). С. 36–69; 2018. Т. 13. № 2 (апрель). С. 28–47; а также данные по индексу госсектора: URL: <https://ipei.ranepa.ru/laifr>, <https://ipei.ranepa.ru/kgu>

Таблица 1

Общества и организации в федеральной собственности, учтенные в реестре федерального имущества и Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом в 2010–2018 гг.

Дата	Хозяйственные общества с федеральным участием, ед.		Другие правообладатели объектов учета федерального имущества, ед.		
	пакет акций (доля) в капитале	специальное право на участие в управлении «золотая акция» при отсутствии акций ^а	ФГУП	ФКП	ФГУ
На 1 января 2010 г.	3 066/2 950 ^б		3 517 ^б		
На 1 января 2013 г.	2 356/2 337 ^б		1 800/1 795 ^б	72	20 458
На 1 января 2016 г.	1 557/1 704 ^б	88/64 ^в	1 488/1 247 ^б	48	16 194
На 7 апреля 2016 г. ^в		1 683/1 620 ^г	1 236	48	16 726
На 1 июля 2016 г.	1 571	82	1 378	47	16 990
На 1 января 2017 г.	1 356/1 416 ^а	81	1 245/1 108 ^а	48	16 846
На 1 июля 2017 г.	1 247	78	1 058	53	16 244
На 1 января 2018 г.	1 189/1 130 ^а	77	984/862 ^а	50	15 985
На 1 июля 2018 г.	1 060	77	868	50	15 520
На 1 декабря 2018 г.	1 068	60	1 016/705 ^е	43	13 424

^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 Отчета о деятельности Росимущества за 2015 г.

^г В числителе – всего юридических лиц, включая ЗАО и ООО, в знаменателе – количество пакетов акций и долей (из данных Отчетов Росимущества за предыдущие годы следует, что разница представляет собой число АО, где используется «золотая акция» без наличия акций).

^д По данным отчетов о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 и 2018 гг.

^е В знаменателе – количество действующих ФГУПов, учтенных в реестре федерального имущества на 4 декабря 2018 г., по данным из выступления экс-руководителя Росимущества Д. Пристанскова на парламентских слушаниях в Государственной Думе по вопросу внесения изменений и дополнений в законодательство, регулирующее деятельность унитарных предприятий.

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг.; URL: www.economy.gov.ru, 23 апреля 2013 г.; Отчет о деятельности Росимущества за 2015 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.; Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, URL: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г.; 20 марта 2017 г., 5 сентября 2017 г., 20 марта 2018 г., 5 сентября 2018 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2018 г.; материалы совещаний в Росимуществе, посвященных совершенствованию подходов к управлению федеральным имуществом (декабрь 2018 г.), URL: www.rosim.ru, 06.12.2018.

На 1 июля 2018 г. Российская Федерация являлась акционером 1060 АО, собственником имущества 868 ФГУПов, 50 федеральных казенных предприятий

(ФКП) и 15 520 федеральных госучреждений (ФГУ). Сопоставление с аналогичными данными годом ранее позволяет отметить уменьшение численности: ФГУПов – на 190 ед. (или на 18%), АО с госучастием – на 187 ед. (или на 15%), ФГУ – на 724 ед. (или на 4,5%). Количество ФКП сократилось на 5,7%, но абсолютная величина уменьшения (3 ед.) не сопоставима 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 на 1,3% (или на 1 ед.). При этом в 1-м полугодии 2018 г. количество ФКП и АО с «золотой акцией» не изменилось.

Динамика численности субъектов основных организационно-правовых форм на этом более коротком временном отрезке складывалась следующим образом. Количество унитарных предприятий уменьшилось на 11,8%, хозяйственных обществ – на 10,8%, госучреждений – на 2,9%. Также стоит отметить, что к началу 2018 г. количество ФГУПов (на праве хозяйственного ведения) впервые опустилось ниже 1 тыс. ед., а к середине 2018 г. такой отметки достигло и общее число унитарных предприятий на федеральном уровне, включая казенные.

Согласно данным Росимущества, только за неполный 2018 г. произошло сокращение числа хозяйственных обществ с участием РФ на 4,5% при увеличении количества ФГУПов почти на 18%. Оценки уменьшения числа ФКП (на 14%) и ФГУ (на 16%) являются ограниченно достоверными ввиду сравнения данных из разных источников на конец (Росимущество) и начало (Росстат) года.

Для характеристики хозяйственных обществ с государственным участием важное значение имеют данные из отчетов об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам очередного года.

По данным Федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ) по состоянию на 1 августа 2018 г., в реестре федерального имущества содержались данные о 1134 АО, акции которых находятся в федеральной собственности, включая 77 АО, в отношении которых используется специальное право на участие в управлении «золотая акция»¹.

При этом из этих 1134 компаний Росимущество могло полноценно осуществлять права акционера в отношении всего лишь 443 АО (39,1% против 40,8% по состоянию на лето 2017 г. и 52,1% – на лето 2012 г.), т.е. изменения последнего года находились в русле возникшей с 2014 г. тенденции постоянного сокращения

¹ Справка по Отчету об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2017 г.

удельного веса компаний, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера¹.

Прочие компании (691 организация) включали:

– общества с долей государства в уставном капитале менее 2%, где в соответствии с п. 1 ст. 53 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются (296 ед., или 26,1% всех АО);

– общества, где права акционера от имени государства переданы иным федеральным органам исполнительной власти (ФОИВам) и госкорпорациям (например, Минобороны России, ГК «Ростехнологии», «Росатом», либо по таким АО заключен договор доверительного управления) (266 АО, или 23,4% всех АО)²;

– общества, в отношении которых осуществляются процедуры банкротства в стадии конкурсного производства (104 АО, или 9,2% всех АО);

– общества, находящиеся в стадии ликвидации (16 АО, или 1,4% 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) (9 АО, или 0,8% всех АО).

В табл. 2 представлены данные о динамике числа АО, в которых Росимущество ограничено в осуществлении прав акционера, а также основания для таких ограничений.

Прежде всего необходимо отметить, что по сравнению с 2017 г. абсолютное количество АО, в отношении которых права Росимущества как акционера являлись ограниченными, сократилось более чем на 10% (или почти на 80 ед.), что соответствует годовому уменьшению в предшествующий период.

Основным источником такого изменения стало сокращение более чем на 13% (или на 40 ед.) группы АО, где права акционера переданы другим субъектам, которой годом ранее принадлежало первенство. В еще большей степени (на 23%) уменьшилось количество обществ, находящихся в стадии конкурсного производства и в стадии ликвидации (более чем на 55%).

¹ Отсутствие ограничений на осуществление прав акционера для Росимущества не означает полного отстранения 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).

² Объединение в одну группу АО, где права акционера от имени государства переданы отличным от Росимущества ФОИВам, ГК и доверительным управляющим, представляется не вполне корректным ввиду того, что одной из базовых характеристик госкорпораций (ГК) как юридических лиц, отнесенных в российском законодательстве к категории некоммерческих организаций, является собственность ГК на свое имущество, что, вообще говоря, должно распространяться и на госпакеты акций, передаваемые им в качестве имущественного взноса.

Таблица 2

Количество и структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, где Росимущество ограничено в осуществлении прав акционера по причинам их ограничения, в 2012–2018 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	
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 г.											
1258	47,9	434	16,5	387	14,75	156	5,95	55	2,1	226	8,6
На 1 августа 2013 г.											
988	42,3	465/134 ^с	19,95	316	13,55	145	6,2	59	2,5	3	0,1
На 7 июля 2014 г.											
949	45,3	436/78 ^с	20,8	302	14,4	146	7,0	57	2,7	8	0,4
На 1 августа 2015 г.											
884	47,4	373/75 ^с	20,0	291	15,6	151	8,1	60 ^г	3,2	9	0,5
На 1 августа 2016 г.											
858	53,85	349/61 ^с	21,9	297	18,65	150	9,4	48 ^г	3,0	14	0,9
На 1 августа 2017 г.											
769	59,25	276/60 ^с	21,25	306	23,6	135	10,4	36 ^г	2,8	16	1,2
На 1 августа 2018 г.											
691	60,9	296/49 ^с	26,1	266	23,4	104	9,2	16	1,4	9	0,8

^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 2011–2017 гг.; расчеты авторов.

Но по абсолютному выражению сокращения в этих двух группах (соответственно на 31 и 20 ед.), как и в группе АО, фактически отсутствующих в собственности Российской Федерации (на 7 ед.), уступали первой. При этом более чем на 7% увеличилось число АО с долей государства в капитале менее 2%, которые вновь стали самой многочисленной группой среди АО, где Росимущество ограничено в правах акционера. Ее динамика в первую очередь и определяет нарастающий на протяжении последних лет общий удельный вес компаний с миноритарными госпакетами акций (до 25%) в структуре всех АО с участием государства. Однако свою роль играют и избираемые приоритеты 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 2012–2018 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
На 1 августа 2018 г.										
– по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера*	443/ 1134**	100,0	291	65,7	25	5,65	56	12,65	71	16,0
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации***	232	100,0	154	66,4	9	3,9	35	15,1	34	14,6

* 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, находящихся в состоянии банкротства (на стадии конкурсного производства), (4) АО, находящихся 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 2011–2017 гг.; расчеты авторов.

Пропорции включения федеральных пакетов акций различной величины в приватизационную программу остались примерно теми же, что и в 2015–2017 гг. (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 2013–2018 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
На 1 августа 2018 г.	52,9	36,0	62,5	47,9

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 2012–2017 гг.; расчеты авторов.

Доля компаний с миноритарными госпакетами, содержащихся в прогнозном плане приватизации (примерно 48%), несколько увеличившись по сравнению с 2017 г., тем не менее уступала величине аналогичного показателя для компаний с полными (около 53%) и блокирующими (62,5%) госпакетами. Удельный вес последних сократился при возрастании доли контрольных пакетов (36%).

Закономерным итогом этого стало преобладание к концу 2018 г. (табл. 5) в структуре хозяйственных обществ с участием государства в капитале компаний с миноритарными (менее 25% уставного капитала) госпакетами. На их долю приходилось соответственно 47,2% (504 ед.), тогда как удельный вес полных (все 100% капитала) госпакетов (418 ед.) впервые за долгие годы оказался меньше (39,1% всех обществ). Доля блокирующих (от 25 до 50% капитала) пакетов составила 8,25% (88 ед.), а мажоритарных (от 50 до 100% капитала) пакетов – всего 5,45% (58 ед.).

Таблица 5

Динамика и структура хозяйственных обществ с долей государства в капитале (без АО с использованием специального права «золотая акция» при отсутствии доли) в 2010–2018 гг.

Дата	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)									
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале							
			100%		50–100%		25–50%		менее 25%	
			ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
На 1 января 2010 г.	2950	100,0	1757	59,6	138	4,7	358	12,1	697	23,6
На 1 января 2011 г.	2957	100,0	1840	62,2	136	4,6	336	11,4	645	21,8
На 1 января 2012 г.	2822	100,0	1619	57,4	112	4,0	272	9,6	819	29,0
На 1 января 2013 г.	2356	100,0	1257	53,35	106	4,5	228	9,7	765	32,45
На 1 января 2014 г.	2113	100,0	1000	47,3	95	4,5	224	10,6	794	37,6
На 1 января 2015 г.	1928	100,0	861	44,7	90	4,7	203	10,5	774	40,1
На 31 декабря 2015 г.	1704	100,0	765	44,9	93	5,45	172	10,1	674	39,55
На 1 декабря 2018 г.	1068	100,0	418	39,1	58	5,45	88	8,25	504	47,2

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2010–2015 гг.; материалы совещаний в Росимуществе, посвященных совершенствованию подходов к управлению федеральным имуществом (декабрь 2018 г.).

Основным содержанием изменений в структуре хозяйственных обществ с долей государства после перехода к 3-летним приватизационным программам в 2010 г. стало заметное падение удельного веса компаний, на которые оно могло осуществлять определяющее управляющее воздействие вследствие своего участия в их капитале. В итоге по состоянию на конец 2018 г. государству принадлежал корпоративный контроль на уровне полного и мажоритарного пакета акций (доли) менее чем в 45% всех компаний против более чем 2/3 к началу 2011 г., около 52% – к началу 2014 г. и чуть более 50% – к началу 2016 г.

При рассмотрении данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, не ограничиваясь только федеральным уровнем, мы получаем следующую картину (табл. б).

Общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, по данным новой системы, к середине 2018 г. составило около 60,4 тыс. ед., что меньше аналогичной величины годом ранее примерно на 2,3 тыс. ед. (или на 3,6%) и примерно на 3,2 тыс. ед. меньше, чем на середину 2014 г.¹

¹ Последний бюллетень о развитии госсектора экономики выпущен за январь – сентябрь 2014 г. Здесь для целей среднесрочного анализа использованы полугодовые данные на 1 июля 2014 г.

Таблица 6

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, в 2016–2018 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*	4 891	56 247	3 501	2 364
На 1 июля 2013 г.	66 131*	4 589	56 100	3 201	2 241
На 1 января 2014 г.	64 616*	4 408	54 699	3 097	2 412
На 1 июля 2014 г.	63 635*	4 236	54 173	2 988	2 238
На 1 января 2016 г.	65 587**	4 284	56 693/56 649***	3 888****	...
На 1 июля 2016 г.	65 218**	3 982	56 893/56 856***	3 718****	...
На 1 января 2017 г.	64 457**	3 719	56 548/56 507***	3 532****	...
На 1 июля 2017 г.	62 655**	3 294	55 414/55 361***	3 353****	...
На 1 января 2018 г.	61 734**	3 053	54 851/54 814***	3 239****	...
На 1 июля 2018 г.	60 391**	2 763	53 933/53 899***	3 125****	...

* 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.

** 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.).

*** 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).

**** Общее число 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.

Источники: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2012 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2013 г. (с. 7–11), в 2013 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2014 г. (с. 7–11) (М.: Росстат, 2013–2014 гг.); Статистическая информация по показателям эффективности управления государственным имуществом, URL: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г., 20 марта 2017 г., 5 сентября 2017 г., 20 марта 2018 г., 5 сентября 2018 г.

Для отдельных категорий хозяйствующих субъектов по сравнению с серединой 2017 г. можно отметить сокращение числа унитарных предприятий примерно на 530 ед. (или более чем на 16%), хозяйственных обществ – почти на 230 ед. (или на 6,8%), госучреждений – примерно на 1,5 тыс. ед. (или на 2,6%). При этом к середине 2018 г. число госучреждений стало несколько меньшим, чем 4 годами ранее.

Если рассматривать динамику на более коротком временном отрезке, то в течение 1-го полугодия 2018 г. произошло уменьшение числа госучреждений на 1,7%, хозяйственных обществ – на 3,5%, унитарных предприятий – на 9,5%. Правда, в

отношении последних следует отметить, что, по данным Росимущества, совокупное количество государственных унитарных предприятий, включая ФГУПы и предприятия уровня субъектов РФ, превысило 2,9 тыс. ед., т.е. сократилось за 2018 г. умеренно (примерно на 4%). В общем числе унитарных предприятий (около 18,5 тыс. ед.) они составляют небольшую долю, тогда как доминируют муниципальные предприятия (более 15 тыс. ед.)¹.

При всем этом необходимо иметь в виду, что уменьшение числа государственных организаций определялось преимущественно их реорганизацией путем присоединения, а не вследствие приватизации, динамика которой была довольно вялой.

6.1.2. Приватизационная политика

2018 г. стал вторым годом в ходе реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг., утвержденных 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.

Как и в случае с предыдущей приватизационной программой, в действующий документ вносились многочисленные изменения и дополнения. Всего с момента утверждения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. по состоянию на конец 2018 г. было принято 44 соответствующих нормативных правовых акта (НПА), причем интенсивность корректировок (принятие 29 НПА) в минувшем году оказалась почти вдвое выше, чем в 2017 г. (всего 15 НПА).

Действующей приватизационной программой предусматривалась возможность приватизации 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 рамках подготовки к отчуждению акций банка ВТБ (ПАО) и ПАО «Совкомфлот» агентами, отобранными в 2016 г. для осуществления их продажи (ООО «Ренессанс Брокер» и АО «ВТБ Капитал» соответственно), ведется работа по выработке предложений по способам продажи указанных пакетов акций. Соответствующие решения до конца минувшего года Правительством РФ не были приняты².

¹ URL: www.rosim.ru, 06.12.2018.

² См. также: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Абрамов А.Е., Аксенов И.В., Мальгинов Г.Н., Чернова М.И.* «Большая неохотная приватизация»: противоречивые подходы в условиях санкций // Вопросы экономики. 2018. № 8. С. 5–38.

По данным оперативного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2019 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 12 787,5 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 80% этой суммы (10 330,8 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 акций акционерной компании с ограниченной ответственностью «Система Шиям Телесервисез Лтд» (в настоящее время – Акционерная компания с ограниченной ответственностью «Система Смарт Текнолоджис Лтд»)¹, находящихся в федеральной собственности, по цене 777 млн долл. Данная сделка с активом стала единственной, выходящей за рамки типовых приватизационных процедур. Полученная государством сумма (более 10,3 млрд руб.) составила около 1/5, а с учетом более 8,5 млрд руб., перечисленных в ходе реализации этой сделки годом ранее, – около 38% от величины 777 млн долл. по обменному курсу на конец июня 2016 г.

Помимо нее, в 2018 г. было реализовано 46 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ (АО), а в отношении 21 федерального государственного унитарного предприятия (ФГУПа) приняты решения об условиях приватизации. Количество проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ осталось на уровне 2017 г. (47 ед.), хотя тогда более 3/4 проданных пакетов акций (36 ед.) составили те, информационные сообщения о продажах которых были опубликованы еще в 2016 г. Тем не менее продажа пакетов акций в 2018 г. более чем вдвое уступала показателю кризисного 2015 г. (103 ед.), который также являлся вторым годом реализации приватизационной программы. При этом сумма сделок (2,86 млрд руб.)² по сравнению с 2017 г. упала на 45% и оказалась далека от прогноза доходов федерального бюджета (без учета крупнейших продаж), содержащегося в приватизационной программе (5,6 млрд руб.)³. Количество приватизированных ФГУПов по сравнению с 2017 г. (18 ед.) несколько выросло, уступая показателю 2013 г. (26 ед.) (табл. 7).

¹ Пакет акций данной компании, являющейся совместным российско-индийским предприятием, был получен РФ на основании межправительственного соглашения 2007 г. об использовании средств для погашения задолженности по ранее предоставленным кредитам.

² В то же время в Отчете Росимущества о выполнении приватизационной программы в 2018 г. отмечается, что в федеральный бюджет перечислено 2,44 млрд руб. с учетом сделок 2017 г.

³ Общее бюджетное назначение по средствам от продажи акций не выполнено и при учете доходов, полученных в ходе реализации сделки с АФК «Система».

Таблица 7

Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2008–2017 гг.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества)		
	приватизировано ФГУПов ^а , ед.	продано пакетов акций АО, ед.	продано объектов казны, ед.
2008	213	209 ^б	...
2009	316+256 ^в	52 ^б	...
2010	62	134 ^б	...
2008–2010	591+256 ^в	395 ^б	... ^г
2011	143	317 ^д /359 ^б	3
2012	47 ^е	265 ^а	40
2013	26	148 ^а	22
2011–2013	216	730 ^а	65
2014	33	107 ^а	12
2015	35 ^ж	103 ^а	38
2016	60 ^ж	179 ^а	282
2014–2016	125 ^ж	389 ^а	332
2017	18	47 ^б	77 ^б
2018	21	46	174

^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 состоялись 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 к принятию 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 и 2013 гг.

^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.; URL: www.rosim.ru, 19.02.2015; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2015 г., URL: 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.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2018 г.

Наиболее крупной сделкой стала продажа всех акций АО «Стройтранс № 1» (Тюмень) за 432,3 млн руб. В пятерку продаж также вошли полные (100%) пакеты акций 4 АО, расположенных в Москве (автобаза МСХ и производственно-транспортное предприятие «Стандарт», а также 2 организации научно-технического профиля). 3 из 5 указанных объектов были реализованы АО «Российский аукционный дом» (РАД), по 1 – ООО «ВЭБ Капитал» и Росимуществом. В последнем случае речь шла об относительно редком примере заметного превышения начальной цены. При продаже федерального пакета АО «Автобаза МСХ» с участием 4 претендентов, сделавших 7 шагов на повышение цены, она выросла на 35%, достигнув 401,6 млн руб.¹.

В основном же результаты приватизации по стандартным процедурам определялись усилиями АО «РАД», которым было продано 28 пакетов акций (из переданных для реализации 139 пакетов) на сумму 2,053 млрд руб. (71,8% всей выручки). При росте количества проданных пакетов по сравнению с 2017 г. (28 ед. против 17 ед.) сумма сделок упала более чем вдвое. Вклад другого продавца – ООО «ВЭБ Капитал», – которому переданы для продажи 95 хозяйственных обществ, оказался на порядок меньшим. Им проданы всего 2 пакета акций на сумму около 211 млн руб. (в 2017 г. продаж не было). Подведение итогов торгов по продаже акций 26 АО ожидается в I квартале 2019 г., включая 22 общества, пакеты которых реализует АО «РАД».

При продаже имущества казны, в отличие от пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах, в 2018 г. наблюдалась позитивная динамика. На участие в торгах от потенциальных инвесторов поступили более 1300 заявок, что более чем в 2,5 раза превышает показатели 2017 г. Количество проданных объектов казны (174 ед.) по сравнению с 2017 г. (77 ед.) выросло почти в 2,3 раза, хотя и не достигло максимума 2016 г. (282 ед.). Тем не менее на протяжении последних трех лет оно стабильно превосходило количество проданных пакетов акций (долей), в минувшем году – в 3,8 раза. Общая сумма сделок увеличилась почти в 1,6 раза (до 446,5 млн руб.).

Такие сдвиги были обеспечены в основном за счет более активного задействования в реализации имущества казны независимых продавцов. В соответствии с распоряжениями Правительства РФ помимо вышеупомянутого АО «РАД» (поручена продажа 285 объектов, из которых продано 39 ед. на 72,1 млн руб.) в нее включились АО «Агентство прямых инвестиций» (АПИ) (поручена продажа 73 объектов, из которых продано 20 ед. на 70,6 млн руб.) и ООО «ВЭБ Капитал» (поручена продажа 73 объектов, из которых продано 14 ед. на 30,8 млн руб.). В совокупности они обеспечили продажу примерно 42% всех объектов и 39% совокупной выручки, тогда как в 2017 г. продажи осуществляло только АО «РАД» (9 ед. на 28,60 млн руб., т.е. около 10% выручки). Подведение итогов торгов по продаже акций 84 объектов ожидается в I квартале 2019 г., включая 34 объекта, реализуемых АО «РАД» и АПИ.

¹ URL: www.rosim.ru, 27.08.2018.

В 2018 г. в рамках реализации 23 указов Президента РФ и 8 решений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимуществством осуществлялись мероприятия по созданию и расширению 12 ВИС. Всего в 3-летнюю программу приватизации в этой части были включены 38 ФГУПов, акции 62 АО и 132 объектов казны. В 2018 г. решения об условиях приватизации были приняты в отношении 8 ФГУПов, 4 АО и 41 объекта казны.

Несмотря на полный переход к продажам через электронные торги и постоянное информационное сопровождение, динамика приватизации ограничивалась снижением инвестиционного спроса, дополняемого периодической нестабильностью фондового рынка. В состав приватизируемого федерального имущества, как и в предшествующие годы, входило немало хозяйственных обществ с низкими показателями финансово-хозяйственной деятельности, включая ряд компаний, попавших под процедуры банкротства. По причине отсутствия заявок были признаны несостоявшимися более 54% объявленных торгов по продаже пакетов акций (долей) хозяйственных обществ и 56% торгов по продаже объектов казны.

Незаинтересованность потенциальных инвесторов в приобретении приватизируемого имущества усугубляется возможностью приобретения имущества на торгах посредством публичного предложения со снижением цены наполовину после того, как объявленные аукционы не состоялись. Ставка на расширение по этой причине круга участников торгов, ведущее к росту уровня конкуренции и повышению цены продаваемого имущества, в имеющихся реалиях себя не оправдывает.

В таких условиях закономерен акцент, сделанный в целях повышения эффективности продаж приватизируемого имущества, на привлечение независимых продавцов за счет обладания ими необходимыми компетенциями в сфере маркетинга.

Проведение независимыми продавцами обширного комплекса мероприятий по предпродажной подготовке позволяет привлечь большее число профильных инвесторов, обеспечить должную конкуренцию и реализовать имущество по более высоким ценам. Однако итоги продаж, проведенных независимыми продавцами, не всегда свидетельствуют о достижении указанных целей. Так, успешность продаж по хозяйственным обществам, измеряемая как отношение проданных пакетов акций (долей) к количеству проведенных торгов, у Росимущества и агентов была примерно одинакова (38–39%). В ходе реализации ООО «ВЭБ Капитал» объектов казны их количество, по которым торги признаны несостоявшимися, в 1,5 раза превысило число проданных.

К тому же ввиду принятия правительственных распоряжений о передаче полномочий по продаже большого массива активов независимым продавцам только в I квартале 2018 г. они приступили к активной предпродажной подготовке большинства активов лишь во II квартале 2018 г., после заключения агентских договоров и дополнительных соглашений к ним.

Закон о федеральном бюджете на 2019–2021 гг. от 29 ноября 2018 г. № 459-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 вносимому 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 2018 г. 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 2019 г. составят 13,0 млрд руб., в 2020 г. – 10,9 млрд руб., а в 2021 г. – не предполагались. Их роль для финансирования дефицита федерального бюджета будет минимальна: в 2019–2020 гг. ожидаемая величина приватизационных доходов составит менее 1% от средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям. По сравнению с прогнозом поступления средств от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний из материалов к законопроекту о федеральном бюджете на 2018 г. и плановый период 2019–2020 гг., вносимому российским правительством прошлой осенью (12,2 млрд руб. в 2019 г. и 11,4 млрд руб. в 2020 г.), указанная для 2019 г. величина оказывается несколько большей, а для 2020 г. – несколько меньшей.

На основании итогов реализации действующего прогнозного плана приватизации в 2018 г. вероятность реализации такого прогноза приватизационных доходов можно оценить достаточно высоко. Полученная по данным бюджетной отчетности сумма средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности (12,8 млрд руб.), сопоставима с прогнозными оценками на 2019–2020 гг. или превышает их.

Обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации исходит из прогнозного плана (программы) приватизации на 2017–2019 гг., утвержденного в начале 2017 г. распоряжением Правительства РФ № 227-р, где анонсирована приватизация 7 крупнейших компаний по индивидуальным решениям. Однако ввиду отсутствия принятых Правительством РФ решений об отчуждении пакетов акций крупнейших компаний в 2019–2021 гг. поступление средств от их продажи в 2019 г. и плановом периоде 2020–2021 гг. не прогнозируется.

Тем не менее имеются определенные предпосылки для двух сделок.

На 2019 г. запланировано завершение мероприятий по организации продажи находящихся в федеральной собственности акций АО «Производственное объединение «Кристалл» в пользу АК «АЛРОСА» (ПАО) с целью сохранения охранного комплекса Российской Федерации, создания условий для развития алмазогранильных предприятий и привлечения инвестиций, которые могут быть направлены на его модернизацию и технологическое развитие. Состоявшееся исключение АО «ПО «Кристалл» из перечня стратегических организаций сопровождается поручением Правительству РФ обеспечить контроль за финансово-экономическим положением этого предприятия до момента отчуждения из федеральной собственности 100% акций.

Кроме того, вне действующей приватизационной программы частные акционеры АО «Международный аэропорт «Внуково», реализуя свое право в соответствии с подписанным в 2016 г. корпоративным договором, где зафиксирована обязанность государства продать все принадлежащие ему акции в любой момент времени в течение 5 лет с даты завершения консолидации, направили в Росимущество соответствующее требование об их продаже. Завершение соответствующих мероприятий по приватизации находящегося в федеральной собственности пакета акций блокирующей величины (25,00525%) также ожидается в 2019 г.

Еще один сюжет будущей приватизационной повестки связан с корректировкой Закона 2008 г. «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (№ 159-ФЗ) в части возможности реализации субъектами малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП) преимущественного права выкупа арендуемого ими имущества. Оно заключается в его приобретении по цене, равной его рыночной стоимости и определенной независимым оценщиком в порядке, установленном законом об оценочной деятельности 1998 г., с рассрочкой не менее 5 лет, при соблюдении ряда условий и ограничений в отношении субъектов МСП.

Напомним, что закон более чем 10-летней давности предоставил такое право применительно к арендуемым объектам, находящимся в собственности субъектов РФ и муниципалитетов. После изменений, внесенных летом 2018 г. (Закон № 185-ФЗ), эта норма была распространена и на федеральную собственность с возложением соответствующих функций на Росимущество.

Действие закона стало бессрочным¹, а точкой отсчета для инициирования действий и применения ряда сопутствующих норм стал день подачи субъектом МСП заявления о реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества. В случае утраты такого права по основаниям отказа от заключения

¹ Ранее предоставляемые им возможности действовали в течение определенного срока, который периодически продлевался (от 1 июля 2010 г. к 1 июля 2018 г.).

договора купли-продажи и его неподписания по истечении 30 дней со дня получения предложения и (или) проекта договора купли-продажи¹ субъект МСП получил право направить в уполномоченный орган заявление при условии, что на день его подачи арендуемое имущество, в отношении которого таким субъектом ранее было утрачено преимущественное право на приобретение, находится в его временном владении и (или) временном пользовании в соответствии с договором (договорами) аренды такого имущества.

В соответствии с Законом 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (№ 209-ФЗ, в действующей редакции) органы публичной власти всех уровней утверждают перечни государственного и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением права хозяйственного ведения, права оперативного управления, а также имущественных прав субъектов МСП), с их ежегодным дополнением до 1 ноября текущего года. Они подлежат обязательному опубликованию в СМИ, а также размещению в Интернете на официальных сайтах утвердивших их органов публичной власти и (или) на официальных сайтах информационной поддержки субъектов МСП.

Государственное и муниципальное имущество, включенное в эти перечни, используется в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру их поддержки, а также может быть отчуждено на возмездной основе в собственность субъектов МСП по нормам упомянутого ранее Закона 2008 г. № 159-ФЗ и Земельного кодекса РФ.

Порядок формирования, ведения, обязательного опубликования таких перечней, а также порядок и условия предоставления в аренду включенного в них государственного и муниципального имущества (в том числе льготы для субъектов МСП, являющихся сельскохозяйственными кооперативами, занимающихся социально значимыми и иными приоритетными видами деятельности, установленными государственными и муниципальными программами (подпрограммами)) устанавливаются нормативными правовыми актами соответствующего уровня публичной власти. Предоставление в аренду земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским и земельным законодательством.

Продажа государственного и муниципального имущества, включенного в указанные перечни, запрещается, за исключением возмездного отчуждения такого имущества в собственность субъектов МСП по нормам Закона 2008 г. № 159-ФЗ и Земельного кодекса РФ. В отношении него запрещаются также переуступка прав пользования им, передача этих прав в залог и внесение прав пользования таким имуществом в уставный капитал любых других субъектов хозяйственной деятельности, передача третьим лицам прав и обязанностей по договорам аренды

¹ Течение этого срока приостанавливается в случае оспаривания достоверности величины рыночной стоимости объекта оценки, используемой для определения цены выкупаемого имущества, до дня вступления в законную силу решения суда.

такого имущества (перенаем), передача в субаренду, за исключением предоставления в субаренду такого имущества субъектам МСП организациями, образующими инфраструктуру их поддержки, и в случае, если предоставляемое имущество является частью или частями помещения, здания, строения или сооружения (не более 10% площади и в размере не более 20 кв. м общей площади), права на которые принадлежат лицу, передающему такое имущество (по Закону «О защите конкуренции» 2006 г., ст. 17.1, ч. 1, п. 14).

В конце 2018 г. Росимущество утвердило перечень недвижимости (кроме земельных участков), свободной от прав третьих лиц для предоставления во владение и (или) пользование на долгосрочной основе субъектам МСП. В него вошли 827 объектов¹.

Анализ информации, предоставленной территориальными органами Росимущества, в рамках предпродажной подготовки показал, что в составе имущества, включенного в действующую приватизационную программу, учтено более 150 арендуемых объектов недвижимого имущества. По итогам рассмотрения поступающих заявлений субъектов МСП о желании реализовать свое преимущественное право на выкуп арендуемого ими федерального имущества ведомством подготовлены распоряжения об условиях приватизации, даны поручения в свои территориальные органы по месту его нахождения для дальнейшей реализации данной возможности арендаторами. Однако договоры купли-продажи с арендаторами – субъектами МСП Росимуществом и его территориальными органами в 2018 г. не заключались.

Если говорить о правовом регулировании приватизационного процесса, то в действующий закон о приватизации 2001 г. в мае 2018 г. было внесено важное изменение, касающееся состава покупателей государственного и муниципального имущества (ст. 5).

Меньше года просуществовала норма об исключении из него юридических лиц, 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)². Новой редакцией установлено, что это относится только к тем из них, которые не осуществляют раскрытие и предоставление информации о своих выгодоприобретателях, бенефициарных владельцах и контролирующих лицах в порядке, установленном Правительством РФ.

¹ www.rosim.ru, 01.01.2018.

² 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.

Из текста статьи исключено всякое упоминание об офшорных компаниях. Соответственно, в контексте исключения из состава покупателей перестала упоминаться и производная категория – юридические лица, в отношении которых офшорной компанией или группой лиц, в которую входит офшорная компания, осуществляется контроль. При этом базовой нормой остается исключение из приватизационного процесса государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений, юридических лиц, в уставном капитале которых доля РФ, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 25%, кроме случаев внесения государственного и муниципального имущества в уставный капитал.

Понятия «группа лиц» и «контроль» с отсылкой к значениям, указанным в законе «О защите конкуренции» 2006 г. (ст. 9, 11), заменены на «контролирующее лицо» в значении Закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» 2008 г. (ст. 5), а также «выгодоприобретатель» и «бенефициарный владелец» в значениях Закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» 2001 г. (ст. 3)¹.

Другим изменением действующего приватизационного закона стало расширение сегмента имущества, на которое не распространяется его действие (ст. 3). Его пополнило имущество, принадлежащее на праве хозяйственного ведения, постоянного (бессрочного) пользования, аренды федеральному государственному унитарному предприятию «Почта России», при его реорганизации на основании Федерального закона «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», основах деятельности акционерного общества «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 июня 2018 г. № 171-ФЗ.

Этот закон, вступивший в силу с 1 октября 2018 г., предусматривает реорганизацию ФГУП «Почта России», правопреемником которого и выступает вновь образованное непубличное АО, 100% акций которого принадлежат РФ, а в числе органов управления наряду с советом директоров, правлением и генеральным директором назван единственный акционер (ст. 8). Его полномочия осуществляет федеральный орган исполнительной власти, исполняющий функции по управлению федеральным имуществом в соответствии с порядком, установленным Правительством РФ, с указанием пределов компетенции (ст. 9).

¹ На совещании по вопросам приватизации 1 февраля 2016 г. Президент РФ определил, в частности, такие условия приватизации компаний с государственным участием, как нахождение новых владельцев приватизируемых активов в российской юрисдикции, а также недопустимость «серых» схем, вывода активов в офшоры, сокрытия собственников долей. См.: URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51249>

6.1.3. Присутствие государства в экономике и вопросы управления субъектами государственного сектора

Важные изменения претерпел в 2018 г. перечень стратегических предприятий и акционерных обществ.

По состоянию на начало декабря 2018 г. в него было внесено всего одно АО (ПАО «Промсвязьбанк»). За тот же период из перечня стратегических организаций были исключены два ФГУПа, один из которых подлежит присоединению к другому унитарному предприятию, а имущественный комплекс другого передается в качестве имущественного вклада государства государственной корпорации (ГК) «Росатом», а также 5 АО.

В число последних входят три ранее сформированные крупные вертикально-интегрированные структуры (ВИС), причем две общенационального значения. Весь капитал (кроме 1 акции) концерна «Гранит Электрон» вносится в уставный капитал другой ВИС – АО «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение» в порядке оплаты размещаемых дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала, что в целом находится в русле предшествующей практики. Гораздо более спорно выглядит передача 92,3% акций «Объединенной авиастроительной корпорации» (ОАК), а также 100% акций ОАО «Росхимзащита» наряду с федеральными пакетами акций еще 6 АО, включая 2 контрольных пакета и 4 блокирующих, в качестве имущественного вклада ГК «Ростех».

Данная корпорация, появившаяся в 2007 г., уже вскоре после создания стала приобретать ярко выраженные черты конгломерата без четкой отраслевой направленности за счет передачи сотен федеральных пакетов акций АО, включая возникшие в результате акционирования ФГУПов, исключенные из перечня стратегических организаций, специализирующихся на самых разных видах деятельности¹. В последующие годы эта тенденция только усиливалась. Достаточно указать на то, что в числе организаций, передачей которых «Ростеху» занималось в минувшем году Росимущество, были АО «НПК «Уралвагонзавод» и его дочерние общества, научно-исследовательские химические институты и центры, НПО «Микроген», преобразованное из унитарного предприятия, ранее подведомственного Минздраву России, в АО преобразуется и ФГУП «Судостроительный завод «Море» в Крыму. Все это явно контрастирует с четко выраженным профилем деятельности созданных более 10 лет назад самостоятельных ВИС (ОАК, «Росхимзащита»).

На протяжении 2018 г. Росимуществом осуществлялись мероприятия, связанные со строительством и иных интегрированных структур. Применительно к

¹ Постепенно внутри ГК проходил процесс формирования субхолдингов (например, НПО «Высокоточные комплексы», «Технодинамика», НПК «Техмаш»). Некоторые из них создавались по специальным решениям на высшем уровне (например, «Объединенная двигателестроительная корпорация»), другие возникли еще до передачи «Ростеху» (например, «Вертолеты России»). Имели место и прецеденты передачи ранее созданных ВИС (концерны «Автоматика», «Вега», «Созвездие», АО «Системы управления»).

ГК «Роскосмос», «Росатом», ПАО «Транснефть» и «ОАК», АО «ГЛОНАСС» они состояли в исполнении ранее принятых принципиальных решений (на уровне президентских указов), главным образом об их расширении. В отношении же других ВИС (ОАО «РЖД», АО «Росгеология», «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение», «Концерн ВКО «Алмаз-Антей», «Объединенная судостроительная корпорация» (ОСК)), помимо этого, речь шла о реализации новых решений по развитию этих структур, принятых в течение минувшего календарного года.

Среди них особо стоит отметить ОСК, в уставный капитал которой вносится миноритарный пакет акций расположенного в Татарстане АО «Зеленодольское проектно-конструкторское бюро», тогда как контрольный пакет этого общества наряду с миноритарным пакетом акций АО «Зеленодольский завод имени А.М. Горького» передается в республиканскую собственность на условиях обязательного согласования с Правительством РФ принятия решений об отчуждении акций названных АО по истечении 5 лет, сохранения основных видов деятельности и привлечения до 2023 г. инвестиций, включая средства частных инвесторов, в комплексное развитие, в том числе в модернизацию производственных мощностей, АО «Зеленодольское проектно-конструкторское бюро» в размере не менее 150 млн руб. и АО «Зеленодольский завод имени А.М. Горького» в размере не менее 300 млн руб. При этом Правительству РФ поручено обеспечить заключение соглашения между Российской Федерацией, Республикой Татарстан и двумя указанными АО об их развитии, предусмотрев в нем при согласовании условий мероприятия по развитию научно-производственного потенциала, по концентрации интеллектуальных, производственных и финансовых ресурсов на реализации проектов строительства кораблей и судов, по модернизации производственных мощностей, осуществляемые за счет инвестиций, привлекаемых регионом. Реализация проекта вкупе с возможным интересом «Ростеха» к судостроительным активам может означать корректировку промышленной политики государства в этой отрасли от поддержки «национального чемпиона» к диверсификации центров и форматов своего присутствия в ней.

Другая важная ГК – Внешэкономбанк – проходит полосу реструктуризации. После изменений, внесенных в конце 2018 г. в закон, регулирующий ее деятельность (№ 82-ФЗ от 2007 г.), она стала именоваться «ВЭБ.РФ».

В составе уставного капитала ВЭБ.РФ (не менее 70 млрд руб.) выделены сформированная часть и часть, подлежащая последующему формированию в соответствии с нормативным правовым актом Правительства РФ за счет последующего внесения дополнительных имущественных взносов государства, с указанием:

- состава имущества, подлежащего внесению в качестве дополнительных имущественных взносов, в том числе субсидий;
- их предполагаемого предельного размера (при необходимости с их распределением по годам и определением порядка и сроков внесения изменений в указанное распределение в случае, если дополнительные имущественные взносы в полном объеме не были внесены в соответствующем году);

– порядка и сроков внесения имущественных взносов, условий их внесения, к которым относятся в том числе снижение значения коэффициента достаточности капитала до минимально допустимого уровня, установленного меморандумом о финансовой политике ГК и увеличенного на 1 процентный пункт, изменение иных предусмотренных нормативным правовым актом Правительства РФ показателей финансовой устойчивости ВЭБ.РФ, и порядка подтверждения соблюдения указанных условий;

– целевого назначения вносимых дополнительных имущественных взносов, которым может являться финансовое обеспечение реализации проектов ВЭБ.РФ (включая формирование резервов на возможные потери по указанным проектам), решения об участии ВЭБ.РФ в финансировании которых приняты уполномоченными органами управления и коллегиальными рабочими органами ВЭБ.РФ после вступления в силу данного нормативного правового акта Правительства РФ. Целевым назначением вносимых дополнительных имущественных взносов не может являться финансовое обеспечение реализации проектов ВЭБ.РФ во исполнение решений Президента РФ и Председателя Правительства РФ, имеющих общегосударственное, стратегическое или приоритетное значение для экономики страны, которые не соответствуют основным направлениям, показателям, ограничениям или принципам инвестиционной и финансовой деятельности ВЭБ.РФ;

– требований к показателям результативности использования дополнительных имущественных взносов.

Отдельными статьями конкретизирована роль ГК в функционировании институтов развития, причем Счетная палата РФ и иные государственные органы осуществляют контроль и надзор в отношении не только ВЭБ.РФ, но и институтов развития, которым она оказывает поддержку, источником финансового обеспечения которой являются средства федерального бюджета.

Поправками в закон об основах регулирования внешнеторговой деятельности 2003 г. определено, что в отношении поддержки экспорта ВЭБ.РФ на основании решения Правительства РФ осуществляет координацию деятельности Российского экспортного центра, АО «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций», Государственного специализированного Российского экспортно-импортного банка (акционерное общество) и иных институтов развития.

В случае передачи по решению наблюдательного совета ВЭБ.РФ 100% акций уставного капитала Российского экспортного центра в федеральную собственность единственным акционером данного центра выступает РФ, а его уставный капитал может быть увеличен за счет последующего внесения государством вкладов в случае уменьшения размера финансовой устойчивости АО «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций» при определении Правительством РФ условий по аналогии с формированием уставного капитала самой ВЭБ.РФ за счет внесения дополнительных имущественных взносов.

Несколько раньше, в конце 2017 г., появились нормы, допускающие формирование при Наблюдательном совете ГК комитетов для предварительного рассмотрения вопросов, включая постоянно действующие комитеты (по стратегии, аудиту, кадрам и вознаграждениям, иные), а также коллегиальных рабочих органов, формируемых правлением и председателем. Получило регламентацию одобрение отдельных видов сделок органами управления ГК.

Активность крупнейших компаний с государственным участием на рынке корпоративного контроля в прошедшем году не была высокой, однако критерии целесообразности состоявшихся сделок, по всей видимости, должны быть более прозрачными как с точки зрения интересов государства, так и в контексте стратегий развития самих компаний.

Приобретение ВТБ 29,1% акций торговой сети «Магнит» за 138 млрд руб. у его прежнего основного владельца, ставшее важнейшим событием 2018 г., имело продолжение уже 3 месяца спустя: продажа 11,8% акций без раскрытия суммы в пользу инвестиционной «Марафон групп», специализирующейся преимущественно на фармацевтике¹. Опосредованное государственное присутствие в розничной торговле в размере, который недостаточен для влияния на процедуры корпоративного управления, вызывает вопросы, равно как и сокращение участия в других компаниях, занятых видами деятельности, для которых (и по зарубежному опыту) характерно определенное присутствие государства.

ГК «Ростех» снизила долю своего участия в капитале концерна «Калашников» до уровня блокирующего пакета, продав 26% акций компании «Транскомплект-холдинг» за 1,5 млрд руб. Дальнейшее развитие сделавшего ребрендинг концерна, название которого долгое время олицетворяло отечественное производство стрелкового оружия, теперь связывается еще и с выпуском различных транспортных средств².

Переходя к проблематике управления хозяйственными обществами с государственным участием, можно отметить высокую исполнительскую дисциплину проведения годовых общих собраний акционеров. Они состоялись в 47 из 48 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 88,7% АО, не включенных в Спецперечень, где государство владеет долей более 2%, но менее 100% капитала. В соответствии с решениями Правительства РФ, выпущенными на общие собрания ак-

¹ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3549909>, <https://www.rbc.ru/business/24/05/2018/5b0410ca9a79476f56976cc5>

² URL: <https://lenta.ru/news/2018/02/15/ak/>

ционеров, в 2017 корпоративном году в составы советов директоров (наблюдательных советов) АО Спецперечня¹ утверждены 190 профессиональных поверенных (вместо 182 чел., рекомендованных к избранию по итогам работы Комиссии по отбору независимых директоров, представителей интересов РФ и независимых экспертов для избрания в органы управления и контроля акционерных обществ, функционирующей при Росимуществе), 64 независимых директора (вместо 68 чел. по рекомендации) и 143 госслужащих (вместо 148 чел. по рекомендации)².

Общая абсолютная численность представителей государства в советах директоров АО Спецперечня по сравнению с 2017 г. несколько выросла за счет госслужащих. Совокупное же количество профессиональных директоров, т.е. профповеренных и независимых директоров, вместе взятых, осталось прежним. При этом вновь проявилась сформировавшаяся после 2014–2015 гг. тенденция роста в структуре представительства в органах управления компаний этой группы удельного веса госслужащих и профповеренных при снижении доли независимых директоров (табл. 8).

Таблица 8

Динамика и структура представителей государства в органах управления и контроля АО, входящих в Спецперечень, в 2009–2018 гг.

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах)								В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.
		всего		госслужащие		профессиональные поверенные		независимые директора		
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%	
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	65/66 ^г
2017 ^а	48	385	100,0	131	34,0	179	46,5	75	19,5	56
2018 ^с	47/48	397/405	100,0	143	36,0	190	47,9	64	16,1	65

^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 В знаменателе приведены более поздние данные, относящиеся к большему количеству АО.

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».

² Итоговые решения по утверждению кандидатов в органы управления и контроля АО Спецперечня принимает Правительство РФ.

^д С учетом НМТП и ФСК ЕЭС, где по состоянию на 1 августа 2017 г. не утвержден состав совета директоров и ревизионной комиссии в рамках ГОСА 2017, в связи с чем использованы данные в соответствии с директивой Правительства РФ на ВОСА 15.09.2017 от 3 июля 2017 г. № 4643п-П13.

^е Величина общей численности представителей государства в советах директоров, приведенная в знаменателе, превосходит сумму числа представителей государства по отдельным категориям (госслужащие, профповеренные, независимые директора), которой соответствует и меньшее количество АО Спецперечня.

Источник: Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2017 гг.; расчеты авторов.

В рамках 2014–2018 гг. по группе АО, входящих в Спецперечень, произошло увеличение числа госслужащих в расчете на 1 компанию с 2,04 до 3,04 чел., тогда как численность профессиональных директоров уменьшилась с 5,62 до 5,29 чел.¹ (количество профповеренных выросло с 3,86 до 4,04 чел., но число независимых директоров сократилась с 1,76 до 1,33 чел.).

В структуре ревизионных комиссий в 2018 г. преобладают госслужащие (118 чел. против 65 независимых экспертов, или 64,5%), но число последних выросло и вернулось к максимуму 2016 г. За последние 5 лет их количество в расчете на 1 компанию увеличилось более чем в 1,5 раза (с 0,88 чел. в 2014 г. до 1,35 чел. в 2018 г.).

Что касается формирования структуры составов органов управления компаний, не включенных в Спецперечень (*табл. 9*), то из 247 АО, в которых наличие контрольного и блокирующего пакета акций обеспечивало государству 1371 место в советах директоров (наблюдательных советах) АО², в более половине из них места заняли профессиональные директора – 782 чел., или 57%, а госслужащие – 589 чел., или 43%. 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 (83 места). Однако даже с учетом этого фактора представительство госслужащих в советах директоров (наблюдательных советах) АО, не включенных в Спецперечень, уменьшилось по сравнению с 2017 г., когда их насчитывалось 704 чел.

Как следует из *табл. 9*, в 2017 г. при заметном (на 1/5) сокращении абсолютной численности профдиректоров в общей структуре их представительства продолжился тренд роста доли профповеренных, в результате чего численность независимых директоров впервые составила менее 100 чел., а их доля среди представи-

¹ Данные Росимущества.

² Без учета (1) АО, где участие государства в капитале не является блокирующим (62 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 (77 ед.).

телей государства (помимо госслужащих) опустилась до 10%. Количество независимых экспертов в ревизионных комиссиях в 2018 г. по сравнению с 2017 г. незначительно выросло примерно до уровня 2013 и 2015 гг.

В расчете на 1 компанию количество профдиректоров в советах директоров (наблюдательных советах) уменьшилось с 3,29 до 3,16 чел. (уровень 2015 г.), а независимых экспертов в ревизионных комиссиях выросло с 1,09 до 1,34 чел., что в 1,8 раза превысило уровень 2014 г.

Таблица 9

Динамика и структура представительства профессиональных директоров, представляющих государство в органах управления и контроля АО, не входящих в Спецперечень, в 2009–2018 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
2018	247/77***	782	100,0	703	89,9	79	10,1	332

* 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 2011–2017 гг.; расчеты авторов.

В механизм управления АО с госучастием в 2018 г. после его масштабной корректировки, прошедшей годом ранее, значимых изменений не вносилось.

В целях установления персональной ответственности представителей государства в органах управления АО за ненадлежащее исполнение обязанности по представлению его интересов в парламент внесен соответствующий законопроект по внесению изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях. В Правительстве РФ находятся на рассмотрении проекты законов, регулирующих страхование ответственности членов советов директоров АО с государственным участием, замещающих государственные должности или являющихся государственными служащими.

В части усилий по стандартизации процессов управления деятельностью компаний с участием государства в минувшем году следует отметить работу органов власти над проектами таких документов, как:

- критерии отбора кандидатов для избрания в качестве единоличного (коллегиального) исполнительного органа, в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных комиссий АО;
- типовая программа отчуждения непрофильных активов АО, не включенных в специальный перечень с долей участия РФ в капитале более 50%;
- методические рекомендации по вознаграждению руководящего состава государственных корпораций, государственных компаний, хозяйственных обществ, уставная деятельность которых финансируется за счет бюджетных средств и с долей участия РФ в капитале более 50%, в том числе включенных в Спецперечень;
- методические указания по применению ключевых показателей эффективности государственными корпорациями, государственными компаниями, государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами с долей участия РФ и регионов более 50% (в настоящее время действует редакция 2014 г.).

В рамках работы по внедрению норм нового Кодекса корпоративного управления (ККУ) 2014 г. Росимуществом как акционером проведен анализ годовых отчетов 12 крупнейших госкомпаний за 2017 корпоративный год, утвержденных годовыми общими собраниями акционеров в 2018 г., в части 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.

На основе анализа полученных от АО отчетных данных об итогах проведения работы по реализации ими своих «дорожных карт» по внедрению кодекса к концу лета 2018 г. реализация положений ККУ в целом составила около 90%, как и годом ранее.

Наиболее высоких результатов в части внедрения положений кодекса удалось добиться по следующим 3 разделам:

- корпоративный секретарь общества (96% против 100% в 2017 г., 60% в 2016 г.);
- права акционеров и равенство условий для них при осуществлении ими своих прав (93%, как и годом ранее, в 2016 г. – 86%);
- система управления рисками и внутреннего контроля (также 93%).

Степень внедрения еще по 4 разделам ККУ (совет директоров общества, система вознаграждения членов совета директоров, исполнительных органов и иных

ключевых руководящих работников общества, раскрытие информации об обществе, информационная политика общества, существенные корпоративные действия) превысила 70%.

Дивидендная политика определялась необходимостью выполнения бюджетного задания, установленного в том числе исходя из необходимости направления на выплату дивидендов не менее половины чистой прибыли компаний, определенной по Международным стандартам финансовой отчетности (далее – МСФО).

С 2016 г. Правительством РФ принимаются отдельные решения, в соответствии с которыми АО, акции которых находятся в федеральной собственности, обязаны направлять на выплату дивидендов не менее 50% чистой прибыли, что позволяет Минфину России при подготовке федерального закона о бюджете вносить соответствующие корректировки. В то же время в правительственном Распоряжении № 774-р от 29 мая 2006 г., действующем в редакции мая 2017 г., по-прежнему фигурирует норма о направлении на выплату дивидендов не менее 25% чистой прибыли.

Росимуществом в рамках кампании по проведению годовых общих собраний акционеров АО по итогам 2017 г. были приняты необходимые и достаточные меры в части максимизации доходов федерального бюджета в виде дивидендов при учете конъюнктуры рынка, внешних и внутренних факторов, соответствующих правительственных решений, специфики компаний и необходимости реализации долгосрочных программ развития. Это позволило обеспечить поступления в размере, превышающем запланированные законом о бюджете величины. Почти вся сумма дивидендов, начисленных по федеральным пакетам акций по итогам 2017 г., приходится на АО Спецперечня.

Между тем изменениями, внесенными в Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739, которое регулирует полномочия федеральных органов исполнительной власти (ФОИВов) по осуществлению прав собственника имущества ФГУПа, для этих хозяйствующих субъектов вдвое увеличен минимальный размер перечислений в федеральный бюджет – с 25 до 50% прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей (без учета доходов и расходов от переоценки обращающихся на рынке ценных бумаг и относящегося к указанным доходам и расходам налога на прибыль организаций). Решения об этом принимают ФОИВы, в ведении которых они находятся независимо от включения предприятий в приватизационную программу.

По аналогии с регулированием выплаты дивидендов АО с участием государства в случае возложения на ФГУП обязанности вести финансовую отчетность, в том числе консолидированную, в соответствии с МСФО, часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, не может быть менее 50% величины чистой прибыли, определенной по данным такой отчетности. При превышении указанной суммы над величиной чистой прибыли, определенной по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности такого унитарного предприятия, для вы-

платы дивидендов используется нераспределенная прибыль. Однако нельзя не отметить, что официально пороговая величина размера дивидендов для АО, установленная в мае 2017 г., составляет всего 25%.

6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2018 г. в отличие от предшествующего года динамика доходов федерального бюджета, так или иначе связанных с государственным имуществом, имела поступательный характер. Очевидный рост поступлений наблюдался как от использования государственного имущества (возобновляемые источники), так и от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники).

В *табл. 10* и *11* представлены данные о доходах, содержащиеся в отчетности об исполнении федерального бюджета, 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,

Таблица 10

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2018 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2018 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2018 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 ФГУ-Пов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро»
2000	23 244,5	5 676,5	–	5 880,7	–	11 687,3 ^а
2001	29 241,9	6 478,0	3 916,7 ^б	5 015,7 ^а	209,6 ^с	13 621,9
2002	36 362,4	10 402,3	3 588,1	8 073,2	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 ^{а*}	2 539,6	17 199,5
2005	56 103,2	19 291,9	1 769,2 ^с	14 521,2 ^а	2 445,9	18 075,0
2006	69 173,4	25 181,8	3 508,0 ^с	16 809,9 ^а	2 556,0	21 117,7
2007	80 331,85	43 542,7	4 841,4 ^с	18 195,2 ^а	3 231,7	10 520,85
2008	76 266,7	53 155,9	6 042,8 ^с	14 587,7 ^а	2 480,3	–
2009	31 849,6	10 114,2	6 470,5 ^с	13 507,6 ^а	1 757,3	–
2010	69 728,8	45 163,8	7 451,7 ^с	12 349,2 ^с	4 764,1	–
2011	104 304,0	79 441,0	8 210,5 ^с	11 241,25 ^к	4 637,85	773,4
2012	228 964,5	212 571,5	7 660,7 ^а	3 730,3 ^а	5 002,0	–
2013	153 826,25	134 832,0	7 739,7 ^а	4 042,7 ^а + 1 015,75 ^а	6 196,1	–
2014	241 170,6	220 204,8	7 838,7 ^а	3 961,6 ^а + 1 348,5 ^а	7 817,0	–
2015	285 371,1	259 772,0	9 032,3 ^а	5 593,8 ^а + 1 687,8 ^а	9 285,2	–
2016	946 723,35/ 254 328,3 ^о	918 969,1/ 226 574,1 ^о	9 412,4 ^а	5 843,25 ^а + 3 026,7 ^а	9 471,9	–
2017	275 168,2	251 327,0	9 825,1 ^а	5 318,4 ^а + 2 857,7 ^а	5 840,0	–
2018	333 397,8	312 565,8	9 784,8 ^а	1 988,6 ^а + 2 922,6 ^а	6 136,0	–

^а По данным Минимущества России, в законе об исполнении федерального бюджета за 2000 г. отдельной строкой не выделялись, указывалась сумма платежей от государственных предприятий (9 887,1 млн руб.) (без конкретных составляющих).

^б Сумма арендной платы (а) за земли сельскохозяйственного назначения и (б) за земли городов и поселков.

плата за пользование пространственными данными и материалами, не являющимися объектами авторского права, содержащимися в федеральном фонде пространственных данных, 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.

В отличие от предыдущих лет законы об исполнении федерального бюджета за 2015–2017 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., 2017 г., 2018 г. и ежемесячного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2019 г.

^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, имеющих государственный статус, и (и) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности;

^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, имеющих 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 отраслевых академий 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

¹ В 2008–2009 гг. ФГУПы как источники 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».

и отраслевых академий 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 (2012–2018 гг.), (б) 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 (2012 и 2014–2018 гг.) и (в) плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (2015–2018 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 средств, полученных от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд руб.) (без учета выплаты промежуточных дивидендов).

^п Данные за 2016–2018 гг. приведены 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., на 1 января 2018 г. (годовые) и на 1 января 2019 г. (ежемесячный); URL: www.roskazna.ru; расчеты авторов.

Совокупные доходы из возобновляемых источников увеличились в 2018 г. по сравнению с предыдущим годом более чем на 21%.

В основном это было достигнуто за счет выплаты дивидендов в бюджет (312,6 млрд руб.), которые выросли без малого на 1/4, превзойдя прежний максимум 2015 г. (259,8 млрд руб.). После отмеченного в 2017 г. сокращения более чем

на 5% возросли перечисления части прибыли унитарными предприятиями. Однако по своей абсолютной величине (6,1 млрд руб.) они остались ниже уровня 2013 г.

Величина бюджетных доходов от аренды земли практически не изменилась (около 9,8 млрд руб.)¹. При этом резко (на 40%) уменьшились совокупные поступления от сдачи в аренду федерального имущества (около 4,9 млрд руб.). Это произошло вследствие сокращения доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных), более чем на 60% (менее чем до 2,0 млрд руб.). Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков), напротив, несколько выросли (на 2,3%), составив более 2,9 млрд руб. Впервые с момента выделения в бюджетной отчетности в 2013 г. они стали преобладать в совокупных поступлениях от сдачи федерального имущества в аренду.

В общей структуре доходов федерального бюджета из возобновляемых источников подавляющую часть доходов, как и годом ранее, обеспечили дивиденды (около 94% против 91% годом ранее). Доля арендных платежей за землю составила 2,9%, арендных платежей за имущество – 1,5%, прибыли, перечисленной ФГУПами – 1,8%. Удельный вес всех этих источников по сравнению с 2017 г. сократился.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (*табл. 11*), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков²) относятся к источникам финансирования его дефицита.

По своему абсолютному значению доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2018 г. увеличились на 29%. Однако поступления от продажи акций уменьшились на 10,5% (до 12,8 млрд руб.). После 2010 г. эта величина оказалась наименьшей, исключая показатель 2015 г. (6,3 млрд руб.).

При этом, напротив, более чем на 38% возросли доходы от продажи земельных участков, составив 1,66 млрд руб. против 1,2 млрд руб. годом ранее, что примерно соответствует уровню 2015 г., хотя уступает показателям 2014 и 2016 гг.

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.

² В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

Таблица 11

Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники) в 2000–2018 гг., млн руб.

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2018 гг.), и иных форм участия в капитале (2005–2018 гг.) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27 167,8	26 983,5	–	184,3 ^б
2001	10 307,9	9 583,9	119,6 ^в	217,5+386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10 448,9	8 255,9 ^а	1 967,0 ^в	226,0 ^ж
2003	94 077,6	89 758,6	3 992,3 ^з	316,2+10,5 ^д
2004	70 548,1	65 726,9	3 259,3 ^к	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^з
2005	41 254,2	34 987,6	5 285,7 ^м	980,9 ^н
2006	24 726,4	17 567,9	5 874,2 ^м	1 284,3 ^о
2007	25 429,4	19 274,3	959,6 ^п	5 195,5 ^п
2008	12 395,0	6 665,2+29,6	1 202,0 ^с	4 498,2+0,025 (НМА) ^г
2009	4 544,1	1 952,9	1 152,5 ^с	1 438,7 ^г
2010	18 677,6	14 914,4	1 376,2 ^с	2 387,0+0,039 (НМА) ^г
2011	136 660,1	126 207,5	2 425,2 ^с	8 027,4 ^г
2012	80 978,7	43 862,9	16 443,8 ^с	2 0671,7+0,338 (НМА) ^г
2013	55 288,6	41 633,3	1 212,75 ^с	12 442,2+0,310 (НМА) ^г
2014	41 155,35	29 724,0	1 912,6 ^с	9 517,7+1,048 (НМА) ^г
2015	18 604,1	6 304,0	1 634,55 ^с	10 665,5+0,062 (НМА) ^г
2016	416 470,5	406 795,2	2 112,7 ^с	7 562,6+0,012 (НМА) ^г
2017	21 906,7	14 284,5	1 199,6 ^с	6 421,3+1,3 (НМА) ^г
2018	28 251,3	12 787,5	1 660,6 ^с	13 803,0+0,2 (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) от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

^д Включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ.

^е Доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета.

^ж Поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (включая 1,5 млн руб. от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ), относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^з Включает поступления: (1) от продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^и Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета.

^к Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^л Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (а) от продажи квартир, (б) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемых 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.

^м Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, (2) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, (3) от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства (последнее уточнение касается только 2006 г.), относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

^н Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (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.

^о Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (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, относимые к доходам федерального бюджета.

^п Поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

^р Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрированной 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 военная 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 секвестрированной 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. без средств от реализации древесины, полученной при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при размещении государственного заказа на их выполнение без продажи лесных насаждений для заготовки древесины, а также древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со ст. 43–46 Лесного кодекса РФ, доходов от проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, от выпуска материальных ценностей из государственного резерва, от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции), от реализации продукции особого хранения)) включают доходы: (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений за исключением автономных и бюджетных (2011–2018 г.), за вычетом средств, поступающих от деятельности, осуществляемой загранучреждениями (2015–2018 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 и 2010–2018 гг.), (е) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники» (2005–2010 гг.), (ж) от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений (2014–2018 гг.), (з) 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., 1 января 2018 г. (годовые) и на 1 января 2019 г. (ежемесячный); URL: www.roskazna.ru; расчеты авторов.

В гораздо большей степени (более чем вдвое) выросли доходы от продажи различного имущества, а их абсолютная величина (13,8 млрд руб.) стала максимальной после 2012 г. Поступления именно из этого источника, как и в 2015 г., оказались наиболее весомыми (около 1/2). Продажа акций обеспечила более 45% (в 2017 г. – около 2/3), а продажа земли – менее 6% (в 2017 г. – 5,5%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2018 г. (табл. 12) увеличился по сравнению с предшествующим годом почти на 22%.

Таблица 12

Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников в 2000–2018 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	4 544,1	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	297 074,9	100,0	21 906,7	7,4	275 168,2	92,6
2018	361 649,1	100,0	28 251,3	7,8	333 397,8	92,2

* 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., 1 января 2018 г. (годовые) и на 1 января 2019 г. (ежемесячный); URL: www.roskazna.ru; расчеты авторов.

Их абсолютная величина (361,65 млрд руб.) уступала только рекордным показателям 2012 и 2016 гг., когда проходили сделки с акциями крупнейших компаний (Сбербанка и «Роснефти» соответственно)¹. При этом в 2018 г. подобные сделки отсутствовали, а соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества осталось таким же, как и годом ранее.

¹ Без учета средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка, показатель 2012 г. уступает совокупному объему доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, полученных федеральным бюджетом в 2018 г.

Доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества составила менее 8%. Доходы от использования государственного имущества, превышая 92%, по своей абсолютной величине оказались максимальными за весь период с начала 2000-х годов, притом что доходы от приватизации и продажи имущества составили чуть более половины от величины 2013 г., хотя и превосходили показатели 2007–2010 гг. и 2015 г.

Следует отметить, что в бюджетной отчетности никак не выделяются данные о доходах Банка России от участия в капитале ПАО «Сбербанк России», которые, исходя из материалов к правительственным законопроектам о федеральном бюджете последних лет, относятся к прочим неналоговым доходам.

6.1.5. Государственная программа «Управление федеральным имуществом»: очередная редакция и текущие результаты

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 около 14 месяцев¹.

Постановлением Правительства РФ от 30 марта 2018 г. № 367-14 были внесены важные изменения в программу 2014 г. – она получила новую редакцию, уже третью².

Срок действия этой ГП продлен на 2020 г., тогда как в прежней версии она заканчивалась в 2019 г. Соответственно продолжительность второго этапа программы (2016–2020 гг.) увеличилась до 5 лет. Остановимся на анализе изменений объемов бюджетного финансирования и его пропорциях (*табл. 13*).

После сокращения расходов на реализацию ГП в предыдущей редакции по сравнению с исходной версией на 15–24% в 2017–2018 гг. в новой редакции их рост составил 2–2,5% в 2018–2019 гг. В целом за 8 лет (2013–2020 гг.) объем финансовых ресурсов из федерального бюджета на реализацию ГП достигнет 189,8 млрд руб., что примерно на 24 млрд руб., или 14,5%, больше, чем в прежней редакции ГП для 7-летнего временного интервала (2013–2019 гг.).

Прирост расходов за счет продления срока действия ГП в отношении подпрограммы 1 «Повышение эффективности управления государственным имуществом и

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.

² Анализ редакции ГП, утвержденной весной 2017 г., см.: Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭП, 2018. С. 435–452.

приватизации» составит более 4,2 млрд руб. Объем ее финансирования в дополнительном 2020 г. примерно на 11% меньше среднегодового объема в новой редакции ГП (по сравнению с предыдущей редакцией сокращение составит 12%, а с исходной версией – около 23%). 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 всего менее 20% совокупного финансирования за 2013–2020 гг. (в 2019–2020 гг. – около 18%).

Таблица 13

**Размер бюджетных ассигнований государственной программы
«Управление федеральным имуществом» в 2013–2020 гг., млн руб.**

Период	ГП 2013 г.*		ГП 2014 г. (исходная редакция)		ГП 2014 г. (редакция 2017/2018 гг.)	
	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	5 474,3	5 896,9	23 629,8	5 673,8	23 287,2	5 474,3
2014	5 251,4	9 666,6	22 093,5	5 436,1	22 093,5	5 436,1
2015	5 275,1	9 842,7	27 537,6	5 298,9	27 938,9	5 408,5
2016	5 469,8	11 180,5	25 261,0	5 138,9	24 854,5	4 465,8
2017	5 775,8	8 028,8	26 903,6	5 158,6	22 971,3	4 127,6
2018	6 192,0	7 869,2	29 605,5	5 531,4	22 491,1/ 23 047,6**	4 046,0/ 4 058,0
2019					22 172,6/ 22 621,5**	3 991,6/ 4 069,4
2020					22 944,5**	4 131,2
Всего	33 438,4	52 484,8	155 031,1	32 237,7	165 809,1/ 189 759,0**	32 949,8/ 37 170,8

* Только по подпрограмме «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации». Данные по объемам бюджетных ассигнований для подпрограммы «Управление государственным материальным резервом» не публиковались.

** В редакции 2018 г.

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, редакции от 31 марта 2017 г. и 30 марта 2018 г.).

Однако необходимо иметь в виду, что везде речь идет именно о плановых, а не о реальных объемах бюджетного финансирования. Предусмотренные законом о федеральном бюджете на 2019–2021 гг. бюджетные ассигнования на ГП в целом оказались примерно на 30% меньше, чем в ее паспорте: 2019 г. – 15,8 млрд руб., 2020 г. – 16,1 млрд руб. При этом объем финансирования подпрограммы 1 оказывается несколько больше паспортных величин: 2019 г. – 4092,5 млн руб., 2020 г. – 4155,5 млн руб. В результате удельный вес подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» составит около 1/4 финансирования ГП в целом.

При сохранении прежних целей и задач ГП в новой редакции 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 утверждении к 2020 г. прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг. (вместо завершения к 2019 г. реформирования системы продажи федерального имущества) и увеличении динамики сокращения имущества государственной казны РФ с 3% в 2013 г. до 29,5% в 2020 г. (вместо 24% в 2019 г.).

Число целевых индикаторов, относящихся к подпрограмме «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» и имеющих количественное выражение, осталось прежним – 14 ед., в первоначальной версии 2014 г. – 16 показателей, но их набор изменился.

В части оптимизации состава и структуры масштабов федерального имущества исключен показатель доли объектов казны, для которых определена целевая функция (в отношении ФГУПов это было сделано в 2017 г.).

А вместо сокращения количества объектов казны (кроме объектов, составляющих исключительную собственность РФ) в процентах к величине за 2012 г. использован показатель доли (в %) объектов имущества государственной казны РФ, вовлеченных в хозяйственный оборот, от общего количества объектов имущества государственной казны РФ на конец отчетного года (без учета земельных участков, акций, долей (вкладов) в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ и товариществ, иного особо ценного движимого имущества, первоначальная стоимость единицы которого меньше 500/200 тыс. руб., и оборотных активов (независимо от их стоимости), учитываемых как единые объекты)¹.

Также появился показатель доли (в %) полномочий Росимущества, осуществляемых с использованием федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ). В связи с этим необходимо напомнить, что в первоначальной версии ГП 2014 г. имелось 2 показателя, связанных с ФГИАС ЕСУГИ: доли хозяйственных обществ со 100%-ной долей РФ и государственных организаций с долей РФ менее 100%, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ, от общего количества соответствующих организаций (оба показателя исключены в 2017 г.).

Существенно уточнена формулировка показателя процента 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 запла-

¹ Вследствие очевидной тяжеловесности такой дефиниции нового показателя в материалах на сайте Росимущества встречается более короткая формулировка: «объекты капитального строительства казны, не вовлеченные в хозяйственный оборот».

нированного уровня на отчетный год. Если в исходной дефиниции его сопровождала оговорка об учете решений Правительства РФ о невыплате дивидендов, то теперь она стала более пространной, заключающейся в учете не только решений Правительства РФ, но и его директив в части процента чистой прибыли, направляемого на дивиденды по каждому АО, а также отклонения фактического значения чистой прибыли АО от запланированного.

Ожидаемые результаты подпрограммы 1 содержательно в основном не изменились. По сравнению с версией 2017 г. отсутствует лишь конкретный показатель сокращения количества объектов имущества казны Российской Федерации (без учета земельных участков). При этом в отношении имущества казны в целом, в том числе земельных участков, в обобщенном виде заявлено существенное увеличение доли объектов, вовлеченных в хозяйственный оборот (без конкретных цифр).

В текстовой части ГП произошли следующие изменения.

При определении приоритетов и целей государственной политики, где наряду с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. (утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» упоминались решения Президента РФ и Правительства РФ, последние были частично конкретизированы «в том числе в части опережающего развития приоритетных территорий».

Существенно сократился перечень мероприятий, обеспечивающих повышение эффективности продажи федерального имущества и совершенствование мер вовлечения объектов федерального имущества в коммерческий оборот, в том числе инструментов приватизации.

Из него исключены:

– формирование механизмов разработки планов-графиков проведения продажи акций крупных компаний с государственным участием на среднесрочную перспективу, подготовленных с учетом предварительного анализа инвестиционных возможностей, рынков, спроса и потребностей инвесторов, регуляторной среды, а также при необходимости проведение мероприятий по повышению капитализации и инвестиционной привлекательности отчуждаемых объектов, изменению бизнес-модели, стратегии и качества корпоративного управления компаний, тарифных, налоговых и социальных аспектов регулирования;

– внедрение системы мотивации для ключевых участников продажи (руководства подлежащей приватизации компании и продавца);

– подготовка с учетом передового международного опыта регламентов предпродажной подготовки и отчуждения акций крупных инвестиционно привлекательных компаний с государственным участием, проводимых в соответствии с решениями Правительства РФ, с целью привлечения инвестиций, стимулирования развития конкуренции, модернизации и технологического развития экономики;

– проведение регулярного мониторинга исполнения планов по подготовке и реализации сделок, предусмотренных утвержденными Правительством РФ «дорожными картами» в отношении объектов федерального имущества;

– расширение информационного сопровождения продажи федерального имущества путем перехода к обязательным регулярным публикациям в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также постепенного отказа от печатной формы извещений при вовлечении в оборот объектов федерального имущества;

– внедрение «постприватизационного» мониторинга развития объектов, а также обеспечение контроля за выполнением обязательств новыми собственниками.

Соответственно в ожидаемых результатах достижения цели оптимизации состава и структуры федерального имущества перестали значиться:

– формирование системы мотивации для продавцов и менеджеров приватизируемых компаний с государственным участием;

– формирование «дорожных карт» по подготовке и продаже крупных инвестиционно привлекательных объектов федерального имущества;

– формирование системы контроля и мониторинга реализации «дорожных карт» по подготовке и продаже крупных инвестиционно привлекательных объектов федерального имущества;

– завершение реализации «дорожных карт» по повышению инвестиционной привлекательности отчуждаемых объектов федерального имущества.

Некоторые изменения произошли и в перечне мероприятий, обеспечивающих повышение результативности управления федеральным имуществом.

Перестало упоминаться обеспечение публичности сохраняемых в федеральной собственности компаний с государственным участием путем поэтапного вывода компаний на организованный рынок ценных бумаг. При этом добавилось обеспечение избрания профессиональных директоров и независимых экспертов в органы управления и контроля, в том числе крупнейших компаний.

Также в тексте сделаны многочисленные изменения редакционного характера. Наиболее существенные из них состоят в использовании понятий I и II этапов вместо упоминания конкретных сроков в прежней версии (2015 г. и 2019 г. соответственно), а также в приравнивании термина «дорожная карта» к «плану мероприятий».

Новая редакция ГП, как и предшествующие, содержит целый ряд приложений, наибольший интерес из них представляют сведения о значениях показателей (индикаторов). Их публикация позволяет не только сравнить различные версии документа, но и оценить достижения в реализации программы (табл. 14–18).

Таблица 14

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2014–2017 гг. и индикаторы на период до 2020 г. в части определения
целевой функции (доля активов с определенной целевой функцией)**

Наименование показателя	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.	2019 г.	2020 г.
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности, %	35	61	45	68	50	65,5	100	99,8	100	100	100
Доля ФГУ, %	–	20,5	–	32	5	49	60	60,6	100	100	100

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 30 марта 2018 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2014–2017 гг.; URL: www.rosim.ru.

Таблица 15

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2014–2017 гг. и индикаторы на период до 2020 г. в части
оптимизации его состава и структуры**

Наименование показателя	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.	2019 г.	2020 г.
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Ежегодное сокращение количества АО с государственным участием относительно предыдущего года, не менее, %	15	8,8	12	12	6	20,9	5	14,6	6	7	8
Ежегодное сокращение количества ФГУПов относительно предыдущего года, не менее, %	12	6,3	13	12	15	9,7	20	22,2	13	13	13
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), %	10	21,5	15	17	20	33,9	25	35	30	35	40
Доля объектов имущества казны РФ, вовлеченных в хозяйственный оборот, от общего количества объектов имущества казны РФ на конец отчетного года (без учета земельных участков, акций, долей (вкладов) в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ и товариществ, иного особо ценного движимого имущества, первоначальная стоимость единицы которого меньше 500/200 тыс. руб., и оборотных активов (независимо от их стоимости), учитываемых как единые объекты)*, %									18	18,5	19

* Новый показатель, появившийся в редакции ГП 2018 г.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 30 марта 2018 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2014–2017 гг.; URL: www.rosim.ru.

Таблица 16

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2014–2017 гг. и индикаторы на период до 2020 г. в части
инструментария управления государственными активами (фактически –
только АО с государственным участием)**

Наименование показателя	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.	2019 г.	2020 г.
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля государственных служащих в органах управления и контроля АО с государственным участием, %	30	29,6	30	27	30	28,7	50	49,5	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	71,5	80	90	95

* 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 30 марта 2018 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2014–2017 гг.; URL: www.rosim.ru.

Таблица 17

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2014–2017 гг. и индикаторы на период до 2020 г. в части
технологического развития процессов управления**

Наименование показателя	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.	2019 г.	2020 г.
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля объектов федерального имущества, учтенных в реестре федерального имущества, от общего числа выявленных и подлежащих к учету объектов (в рамках текущего года), %	80	100	80	80	80	80,2	80	81,5	80	90	90
Доля государственных услуг, переведенных на оказание в электронном виде, от общего числа услуг, оказываемых Росимуществом, %	35	98	50	98	65	93,3	100	100	100	100	100
Доля полномочий Росимущества, осуществляемых с использованием ФГИАС ЕСУГИ*, %									45	60	75

* Новый показатель, появившийся в редакции ГП 2018 г.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 30 марта 2018 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2014–2017 гг.; URL: www.rosim.ru.

Таблица 18

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2014–2017 гг. и индикаторы на период до 2020 г. в части бюджетной
результативности**

Наименование показателя	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.	2019 г.	2020 г.
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля денежных средств, поступивших в федеральный бюджет в отчетном году от продажи акций и долей в уставных капиталах хозяйственных обществ, от планируемого объема денежных средств в соответствии с Распоряжением Правительства РФ об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации на соответствующий год (за исключением поступлений от продажи акций крупнейших АО)*, %	–	–	–	–	–	–	100	104	100	100	100
Поступления в федеральный бюджет доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных 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)*, %	–	–	–	–	–	–	100	107,1	100	100	100
Соотношение стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, и оценочной стоимости указанного имущества, определенной для цели реализации)*, %	–	–	–	–	–	–	30	40,5	40	50	70

* 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 30 марта 2018 г.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2014–2017 гг.; URL: www.rosim.ru.

Приведенные данные убедительно свидетельствуют о том, что по итогам 2017 г. после принятия новой редакции ГП значения практически всех показателей (индикаторов) близки к запланированным величинам или опережают их. Особенно выделяются в этом отношении показатели ежегодного сокращения хозяйствующих субъектов с государственным участием по отношению к предыдущему

году. Если для АО такое отмечалось уже в 2016 г., то для ФГУПов опережение отмечено впервые с начала действия ГП. Уменьшение площади земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков казны в 2012 г. соответствовало величине, запланированной на 2019 г. Аналогичным образом соотношение стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, к оценочной стоимости указанного имущества, определенной для цели реализации, соответствовало величине, запланированной на 2018 г. Выше плановых оказались значения показателей бюджетной результативности: по продаже акций (долей) хозяйственных обществ – на 4%, по дивидендам – более чем на 7%.

В новой редакции ГП 2018 г. скорректирован пакет нормативных правовых актов (НПА), предполагаемых к принятию. Если в прежней редакции речь шла о внесении изменений в два президентских указа (по ограничениям на приватизацию и перечню стратегических организаций) и один закон (по кругу наследников выморочного имущества), то в новой редакции – об утверждении Распоряжением Правительства РФ приватизационной программы на 2020–2022 гг. и о внесении изменений в закон об унитарных предприятиях (по регулированию продажи их имущества) и правительственное постановление о совершенствовании учета федерального имущества.

* * *

Таким образом, ситуация в сфере имущественных отношений в 2018 г. характеризовалась следующими основными тенденциями.

Количество унитарных предприятий и акционерных обществ с долей государства в капитале, по данным из различных источников, находилось в русле многолетней тенденции уменьшения численности хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности. Детальный анализ указывает на такие негативные тренды, как сокращение доли компаний, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль, за счет увеличения удельного веса миноритарных пакетов, а также сокращение доли компаний, где Росимущество может полноценно осуществлять права акционера, в рамках всей совокупности акционерных обществ с долей государства.

Продажи крупнейших активов (включенных в действующую приватизационную программу 2017–2019 гг.) на основании отдельных правительственных решений не осуществлялись. Наиболее весомой бюджетообразующей сделкой два года подряд (2017–2018 гг.) являлась реализуемая по индивидуальной схеме сделка по выкупу в рассрочку пакета акций телекоммуникационной компании, являющейся совместным российско-индийским предприятием, со стороны АФК «Система». Однако общее бюджетное назначение по средствам от продажи акций оказалось невыполненным, как и прогноз доходов федерального бюджета (без учета круп-

нейших продаж), содержащийся в приватизационной программе. Динамика продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ по стандартным процедурам и акционирования унитарных предприятий по сравнению с 2017 г. принципиально не изменилась.

При продаже имущества казны более чем вдвое увеличилось количество как поданных заявок со стороны инвесторов, так и реально проданных объектов. В этой части можно говорить о существенном повышении значимости независимых продавцов, которые уже не первый год играют основную роль при продаже акций (долей) хозяйственных обществ.

Серьезно либерализован закон о приватизации за счет того, что введенное в 2017 г. исключение из состава покупателей имущества офшорных компаний стало распространяться только на те из них, которые не осуществляют раскрытие и предоставление информации о своих выгодоприобретателях, бенефициарных владельцах и контролирующих лицах в порядке, установленном Правительством РФ.

Продолжался процесс формирования государством вертикально-интегрированных структур и усиления госкорпораций. Относительно новым моментом можно считать решения о передаче ГК «Ростех» ВИС с явно выраженной отраслевой специализацией, созданных более 10 лет назад, входивших ранее в перечень стратегических организаций.

В отношении представительства государства в органах управления компаний с его участием по-прежнему наблюдалась тенденция роста удельного веса госслужащих и профповеренных при снижении доли независимых директоров. Совершенствование прикладного инструментария управления субъектами государственного сектора в основном находилось на стадии разработки проектов различных документов.

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, как и годом ранее, преобладали поступления из возобновляемых источников. В 2018 г., как и в 2015 и 2017 гг., их доля достигала рекордных величин с начала 2000-х годов (более 90%).

Между тем рост абсолютной величины поступлений происходил в основном за счет источников, связанных с деятельностью коммерческих организаций с участием государства (дивиденды и перечисления части прибыли унитарных предприятий), тогда как арендные платежи за землю и имущество стагнировали или сокращались, за исключением доходов от сдачи имущества казны. Последние впервые с момента выделения в бюджетной отчетности стали преобладать в совокупных поступлениях от сдачи федерального имущества в аренду.

Среди невозобновляемых источников рост имел место по доходам от продажи земельных участков и различного имущества. Поступления из последнего источника оказались наиболее весомыми, опередив даже сократившиеся доходы от продажи акций (долей) хозяйственных обществ.

Получила продолжение практика внесения ежегодных изменений в госпрограмму «Управление федеральным имуществом». Она продлена на 1 год (до

2020 г.) при соответствующем увеличении финансирования по обеим подпрограммам, реальные объемы которого, впрочем, определяются законами о федеральном бюджете.

В наборе индикаторов, характеризующих реализацию подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации», основные изменения были связаны с объектами казны, для которых, как и ранее для унитарных предприятий, исключен показатель определения целевой функции, а также произошло переформатирование показателя, отображающего масштабы сокращения «неземельной» составляющей имущества казны. Итоги реализации данной подпрограммы после внесенных в 2017 г. изменений указывают на достижение или опережение намеченных ориентиров почти по всем индикаторам.

6.2. Мегарегулирование финансового рынка за рубежом и в России¹

6.2.1. Модели регулирования финансового рынка

Одним из очевидных последствий глобального кризиса 2007–2009 гг. стала координация деятельности надзорных финансовых органов. Имевшиеся общие надзорные требования оказались недостаточными, а их эффективность вызвала целый ряд вопросов. Проблема «too big to fail» («слишком большой, чтобы банкротить») вновь стала весьма актуальной, а антимонопольное регулирование сделок слияний и поглощений в финансовом секторе на практике оказалось слишком мягким. Вариантом решения этой проблемы стала активизация в создании мегарегуляторов.

Мегарегулирование как принцип было положено в основу реформ в Австрии, Германии, Дании, Исландии, Норвегии, Сингапуре, Швеции, Японии.

Первоначально основным мотивом создания мегарегуляторов была оптимизация расходов на реализацию надзорных полномочий, причем в основном он был характерен для небольших стран. Позже доминирующим стало желание осуществлять надзор за финансовыми конгломератами на консолидированной основе. В условиях же глобального кризиса ведущими мотивами стали снижение в банковской сфере угрозы системных рисков и минимизация рисков недобросовестного поведения («moral hazard»), при котором банк не принимает на себя в полном объеме ответственность за свои действия, перекладывая ее на государство.

Идея введения в России мегарегулирования впервые прозвучала в 1999 г., позже – в 2006 г. – к этому вопросу опять вернулись, однако безрезультатно².

¹ Авторы раздела: Е. Апевалова, РАНХиГС; Н. Полежаева, РАНХиГС.

² См.: Хандруев А. Направление – мегарегулятор. 26.10.2012 // Сайт «Экономическая политика. Экспертный канал». URL: <http://ecpol.ru/index.php>

26 июля 2013 г. Президент Российской Федерации подписал закон, согласно которому Банку России были переданы полномочия Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков, в том числе страховой, микрофинансовой деятельности, деятельности рейтинговых агентств и инвестирования средств пенсионных накоплений. С 1 сентября 2013 г. ФСФР перестала быть юридическим лицом, а к началу 2015 г. была завершена передача ее функций уже созданному единому финансовому регулятору в лице Банка России¹. Это означает, что в России появился орган, который действует в рамках кросс-секторальной модели регулирования и надзора в финансовом секторе, основанной на полной интеграции надзорных полномочий в одном органе (мегарегулирование).

Все плюсы и минусы мегарегулирования были подробно изучены². Переход к интегрированному регулированию стал сутью многих реформ финансового регулирования в последние 20 лет. В 1980-е годы на этот принцип перешли Сингапур (1984), Норвегия (1986) и Дания (1988), в 1990-е годы – еще 5 стран, в XXI в. процесс ускорился. При этом отдельные страны успели поменять две модели регулирования: например, в Великобритании сначала в 2000 г. был создан мегарегулятор, а сегодня осуществляется переход к модели «твин пикс».

Вторая модель – «**твин пикс**» – основана на функциональной группировке регулятивных полномочий в двух структурах. Один из «пиков» обычно берет на себя функции пруденциального надзора, а второй отвечает за защиту прав потребителей финансовых услуг³. Такая модель реализована в Великобритании, Австралии и Нидерландах. Некоторые «за» и «против» реализации модели «твин пикс» представлены в *табл. 19*.

Таблица 19

Плюсы и минусы модели «твин пикс»⁴

«За»:	«Против»:
<ul style="list-style-type: none"> – возможность осуществления надзора за финансовыми конгломератами на консолидированной основе; – благодаря мониторингу всей финансовой системы быстрее выявляются угрозы системных рисков; – унифицированный подход к различным типам финансовых посредников позволяет снизить возможности регулятивного арбитража; – оптимизация расходов на осуществление надзорных процессов. 	<ul style="list-style-type: none"> – потери в эффективности надзора в переходный период; – игнорирование специфики отдельных секторов финансового посредничества; – бюрократизация принятия решений и «запаздывание обратной связи»; – экономия на издержках может оказаться не такой очевидной.

¹ См.: Бобкова Е.С., Семенова Е.В. Усиление Банка России как регулятора на финансовом рынке. 27.10.2014. URL: <http://novainfo.ru/article/2530>

² Дорошенко М.Е., Березин Е.С. Мегарегулирование в России на фоне финансового кризиса: первые уроки // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2015. № 4. С. 30–51; Медведева О.Е., Макшанова Т.В. Преимущества и недостатки создания мегарегулятора на финансовом рынке России // Вектор науки ТГУ. 2013. № 3. С. 353–356.

³ См.: Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И. Регулирование финансовых рынков: модели, эволюция, эффективность // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 33–49.

⁴ См.: Хандруев А. В поисках здорового мегарегулирования. 29.11.2012. URL: <https://bosfera.ru/bo/v-poiskah-zdravogo-megaregulirovaniya>.

Что касается третьей – **секторальной** (вертикальной) – модели, она характеризуется наличием нескольких регуляторов, каждый из которых контролирует свою сферу. Такая модель реализована в Гонконге, Китае, Мексике.

С помощью секторальной модели удобно и эффективно регулировать отдельные сегменты финансового рынка с учетом специфики их деятельности, но не всегда можно достичь согласованности в деятельности регулирующих органов. За последние 10 лет наблюдается отказ европейских стран от секторальной модели (Бельгия, Польша, Словакия, Чехия). Среди минусов этой модели – высокий уровень затрат на регулирование и надзор.

Некоторые авторы выделяют еще четвертую – **гибридную** (функциональную) – модель, предполагающую существование единого органа регулирования и надзора для нескольких секторов финансового рынка или отдельных функциональных органов (например, специализированного Агентства для защиты прав потребителей финансовых услуг). Такая модель, по мнению этих авторов, действует в США, Франции, Италии, Бразилии, Испании¹, хотя чаще всего модели регулирования финансового рынка в указанных странах рассматриваются как разновидности «твин пикс».

По данным МВФ, среди 70 стран, которые провели реформы в период 1998–2009 гг., 27 стран (38,5%) провели консолидацию финансового регулирования и надзора в той или иной форме.

Существуют два основных направления в регулировании финансовых рынков, одно из которых направлено на смягчение проблемы системного риска, а другое – на ведение бизнеса на финансовом рынке².

Далее рассмотрим первые результаты и пути совершенствования деятельности мегарегулирования как за рубежом (в Великобритании, Германии, Японии, и Сингапуре), так и в России.

6.2.2. Великобритания: от «твин пикс» к мегарегулированию и обратно

Финансовый рынок Великобритании является одним из крупнейших и наиболее развитых в мире, на него ориентируются многие государства. В истории его регулирования есть относительно недолгий период мегарегулирования – около 15 лет, после которого страна вернулась к модели регулирования «твин пикс», ранее успевшей дискредитировать себя. Изучение опыта Великобритании позволяет

¹ См.: Константинов А.В. Теория и опыт зарубежных стран в сфере финансового регулирования и их применения в российской системе // *Фундаментальные исследования*. 2014. № 9. Ч. 2. С. 394–398; Буклемешев О.В., Данилов Ю.А. Эффективное финансовое регулирование и создание мегарегулятора в России // *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2013. № 3 (19). С. 82.

² См.: Константинов А.В. Теория и опыт зарубежных стран в сфере финансового регулирования и их применения в Российской системе // *Фундаментальные исследования*. 2014. № 9. Ч. 2. С. 394–398.

определить недостатки единого регулятора, оказавшегося менее эффективным, чем далекие от идеала регуляторы модели «твин пикс».

До перехода на мегарегулирование на финансовом рынке Великобритании более трех веков господствовала модель «твин пикс».

Банк Англии, основанный в 1694 г., являлся центром регулирования финансовых рынков и выступал в роли саморегулируемой организации для банков. Официально его право на регулирование и надзор за банковским сектором было закреплено в 1979 г. в Законе о банках (Banking Act, 1979).

В 1986 г. в соответствии с Законом о финансовых услугах (Financial Services Act, 1986) было создано Управление по ценным бумагам и инвестициям (Securities and Investment Board, SIB), под наблюдением Казначейства осуществляющее надзор за саморегулируемыми организациями, регулирующими и контролирующими деятельность финансовых фирм, отличных от банков. Вместе с Банком Англии SIB образовывало модель регулирования финансового рынка «твин пикс».

В 1990-х годах эффективность модели «твин пикс» была поставлена под сомнение. Финансовый скандал с Банком международного кредита и коммерции (Bank of Credit and Commerce International, BCCI) и банкротство Barings Bank подчеркнули слабость британской регулятивной структуры в части надзора за международными банками и системами внутреннего контроля регулируемых фирм. Кроме того, Европейский союз потребовал от своих государств-членов обеспечить независимость своих центральных банков.

В итоге в 1997 г. саморегулируемые организации на финансовом рынке были интегрированы в SIB, переименованное в Управление по финансовым услугам (Financial Services Authority, FSA), которому также были переданы полномочия по надзору за банковским сектором Банка Англии, остающегося кредитором последней инстанции. Независимость Банка Англии была закреплена в Законе о Банке Англии 1998 г. (Bank of England Act, 1998). Статус FSA как независимого единого регулятора финансового рынка был закреплён в Законе о финансовых услугах и рынках 2000 г. (Financial Services and Market Act, 2000)¹. Так, в Великобритании вместо «твин пикс» было установлено мегарегулирование финансового рынка.

Британское мегарегулирование характеризовалось трехсторонним режимом (tripartite regime), включающим Казначейство (общее нормативно-правовое регулирование и принятие решений, распоряжение средствами бюджета в условиях кризиса), Банк Англии (функционирование платежной системы, обеспечение стабильности финансовой системы²) и FSA, и регулятивным подходом, основанным на «принципах хорошего регулирования» (principle-based approach).

¹ См. здесь и далее: *Bando H.* Single Regulator or Twin Peaks, The Different Regulatory Approach by UK, Switzerland and Japan. 1 May 2014. 150 Years Anniversary Yearbook, 2014. P. 74–87. URL: <https://ssrn.com/abstract=2876022>.

² См.: *Бацура М.С.* Зарубежный опыт создания и функционирования института мегарегулятора на примере Великобритании и ФРГ // Финансовое право. 2015. № 5. С. 28.

В 1997 г. Казначейство, Банк Англии и FSA разделили ответственность за финансовую стабильность страны, подписав Меморандум о взаимопонимании (Memorandum of Understanding, 1997), не определив, однако, какой из органов отвечает за системные риски на финансовом рынке.

Согласно Закону о финансовых услугах и рынках 2000 г. FSA имело исключительное право на нормотворчество и уделяло первостепенное внимание принципам. Подход, основанный на принципах, отличался быстрореагирующим и гибким стилем регулирования. FSA разработало «Принципы бизнеса» («Principles for Businesses»), несоблюдение которых могло привести к принудительным действиям.

Казалось, FSA работало настолько хорошо, что британскую модель финансового регулирования начали перенимать другие страны (например, Германия, Япония)¹. Накануне мирового финансового кризиса 2008 г. британское мегарегулирование описывалось как «модель эффективного регулятора не только из-за хорошо налаженной модели регулирования, но также потому, что она придерживается ряда «принципов хорошего регулирования», в центре воздействия которых находятся эффективность и экономия, управление, пропорциональность, инновации, международный характер финансовых услуг и конкуренция. Этот тонкий слой прагматичных деловых принципов в дополнение к традиционным целям регулирования стал отличительной чертой регулятивного подхода Великобритании»².

Однако мировой финансовый кризис 2007–2009 гг., вызванный в том числе субстандартным кредитованием в США и быстро распространившийся через секьюритизированные финансовые продукты, приведший к краху таких известных банков Великобритании, как Northern Rock, Halifax Bank of Scotland (HBOS) и Royal Bank of Scotland (RBS), выявил серьезные недостатки и неоднократные сбои в работе британского мегарегулятора. Передача полномочий Банка Англии по банковскому регулированию и контролю FSA, которое было не вправе выступать в качестве кредитора последней инстанции, в совокупности с неспособностью Казначейства, Банка Англии и FSA действовать сообща сыграли свою роль.

Банк Northern Rock обанкротился в первую очередь из-за чрезмерных ипотечных продуктов и кредитования при несоответствующей ликвидности. Правительство решило спасти банковский сектор, используя государственные средства. Случай Northern Rock подчеркнул недостатки системы мониторинга финансовой стабильности.

До своего краха в 2009 г. HBOS был одним из четырех крупнейших банков Великобритании, и его падение являлось системной угрозой для экономики страны.

¹ См.: *Wymeersch E.* The Structure of Financial Supervision in Europe: About Single Financial Supervisors, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors // *European Business Organization Law Review*. 2007. № 8(2). P. 237–306.

² Group of Thirty. The Structure of Financial Supervision. Approaches and Challenges in a Global Marketplace (2008). P. 28, 29. URL: http://group30.org/images/uploads/publications/G30_StructureFinancialSupervision2008.pdf.

Крах HBOS показал слабость британского мегарегулирования. «FSA было не столько собакой, которая не лаяла, сколько собакой, лающей на неправильное дерево»¹.

Требования «Базель II» 2004 г. – документа Базельского комитета по банковскому надзору, содержащего методические рекомендации в области банковского регулирования, основной целью которого является повышение качества управления рисками в банковском деле для укрепления финансовой системы в целом – ослабили контроль за достаточностью капитала, позволив банкам рассчитывать собственные риски, отвлекали надзорные органы от проблем ликвидности, кредита и качества активов. FSA попыталось привлечь внимание к этим проблемам только в конце 2007 г.

Банк HBOS вернул высокий уровень рентабельности собственного капитала посредством агрессивного кредитования – более 20%. В 2002 г. Корпоративный отдел (Corporate Division) HBOS отметил увеличение активов – другими словами, кредитов для заемщиков – на 26%. Однако такой быстрый рост активов не соответствовал традиционным депозитам клиентов, и HBOS пришлось обратиться к краткосрочным оптовым рынкам (short-term wholesale markets) для покрытия дефицита финансирования. HBOS не прислушался к опасениям FSA о стратегии финансирования, поскольку рассматривал деятельность FSA как вторжение на свою территорию, а не как независимое руководство, способное оградить банк от ошибочных действий. В ответ FSA только увеличило требование к капиталу банка на 0,5% в 2003 г. В 2009 г. после мирового финансового кризиса HBOS больше не мог увеличивать капитал на оптовых рынках. Было принято решение о поглощении HBOS со стороны Lloyds TSB Bank. Банк, проработавший 350 лет, перестал существовать, и кредиты Корпоративного отдела HBOS на сумму 25 млрд фунтов стерлингов были обесценены².

Поглощение ABN Amro со стороны RBS в 2007 г., приведшее к краху последнего, также продемонстрировало недалекость FSA, не увидевшего метастазы мирового финансового кризиса. FSA не стало вмешиваться в дела RBS, деятельность которого не соответствовала наилучшей практике, поскольку такая деятельность «не была за границами разумности», и вмешательство в данном случае «могло поднять серьезные проблемы несправедливости»³. FSA попыталось оправдать себя, ссылаясь на недостаточность объема информации и количества встреч

¹ House of Lords, House of Commons. Fourth Report of Session 2012–2013. «An accident waiting to happen»: The failure of HBOS. 4 April 2013. P. 28. URL: <https://www.publications.parliament.uk/pa/jt201213/jtselect/jtscbs/144/144.pdf>.

² См.: *Schmulow A.D.* Approaches to Financial System Regulation: An International Comparative Survey. 27 January 2015 // CIFR Paper No. 53/2015. P. 19–20. URL: <https://ssrn.com/abstract=2556545>.

³ Financial Services Authority. Financial Services Authority Board Report. The failure of the Royal Bank of Scotland. December, 2011. P. 31. URL: <https://www.fca.org.uk/publication/corporate/fsa-rbs.pdf>.

с RBS, которых только за 3,5 года было 551, подтвердив тем самым свою бюрократическую сущность.

Регулятор также не заметил манипуляцию Лондонской межбанковской ставкой предложения (London Interbank Offered Rate, LIBOR) со стороны банка Barclays, будучи занятым сбором информации и прочей бюрократической активностью вместо того, чтобы тщательно исследовать области, где действительно имеются риски. FSA показало себя «регулятором, спящим за рулем», не сумев преодолеть кризис и системные недостатки¹.

Управление по финансовым услугам характеризовало свой подход к регулированию, иногда называемый «легким прикосновением» («light touch»), следующим образом: (1) рынки являются в общем самокорректируемыми, рыночная дисциплина является более эффективным инструментом, чем регулирование или надзор, (2) главная ответственность за управление рисками лежит на высшем руководстве и совете частных фирм, (3) защита потребителей лучше всего обеспечивается не регулированием продукции или открытым вмешательством на рынках, а обеспечением свободы и прозрачности оптовых рынков.

В результате такая философия привела к: (1) сосредоточению внимания на надзоре за отдельными институтами, а не за всей системой; (2) концентрации внимания на правильном определении систем и процессов, а не на сложных бизнес-моделях и стратегиях; (3) сосредоточению надзора FSA на проверке отсутствия недобросовестного поведения в прошлом у «одобренных лиц»² («approved persons»), а не на оценке технических навыков; (4) стимулированию к регулированию ведения бизнеса, а не к балансу между ним и пруденциальным регулированием. FSA посвящало 70% своего времени регулированию ведения бизнеса, хотя и делало это ненамеренно³.

В 2010 г. было предложено отменить трехсторонний режим с FSA и восстановить регулятивную и надзорную структуру во главе с Банком Англии. «Только независимые центральные банки имеют широкое макроэкономическое понимание, полномочия и знания, необходимые для макропруденциальной оценки... И поскольку центральные банки являются кредиторами последней инстанции, кризисный опыт также показал, что они должны быть знакомы с каждым аспектом институтов, которые им, возможно, придется поддерживать. Поэтому они должны также быть ответственны за ежедневное микропруденциальное регулирование»⁴.

¹ См.: *Schmulow A.D.* Approaches to Financial System Regulation: An International Comparative Survey. 27 January 2015 // CIFR Paper No. 53/2015. P. 22–25.

² Лица, получившие одобрение FSA на исполнение определенных должностных обязанностей или «контролируемых функций» («controlled functions»), например, на работу с клиентами.

³ См.: *Ferran E.* The Break-Up of the Financial Services Authority. 11 October 2010. University of Cambridge Faculty of Law Research Paper Series No. 10/04. P. 4. URL: <https://ssrn.com/abstract=1690523>.

⁴ См.: HM Treasury. Speech by the Chancellor of the Exchequer, RT Hon George Osborne MP, at Mansion House. 16 June 2010. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/speech-by-the-chancellor-of-the-exchequer-rt-hon-george-osborne-mp-at-mansion-house>

1 апреля 2013 г. вступил в силу Закон о финансовых услугах 2012 г. (Financial Services Act, 2012), установивший в Великобритании модель регулирования финансового рынка «твин пикс», отличающуюся от ее предыдущей версии повышенной ролью Банка Англии.

Закон внес поправки в Закон о Банке Англии 1998 г. и Закон о финансовых услугах и рынках 2000 г., чтобы создать три органа – Комитет по финансовой политике (Financial Policy Committee, FPC), Управление по пруденциальному регулированию (Prudential Regulatory Authority, PRA) и Управление по финансовому поведению (Financial Conduct Authority, FCA). PRA и FCA выступают двумя «пиками» новой модели регулирования, между которыми были разделены функции FSA.

FPC был создан в Банке Англии для надзора за финансовой стабильностью в качестве макропруденциального регулятора, возглавляемого управляющим Банка Англии. PRA было создано для микропруденциального регулирования как дочерняя структура Банка Англии, чей председатель является управляющим Банка Англии, а главный исполнительный директор – заместителем управляющего. FCA – это переименованное FSA, орган, созданный вне Банка Англии для регулирования поведения, чей председатель и главный исполнительный директор назначаются Казначейством. FCA также отвечает за микропруденциальный надзор в вопросах, не связанных с системными рисками.

Главные исполнительные директора PRA и FCA являются их членами с правом голоса FPC, а представители Казначейства – членами без права голоса, однако Казначейство вместе с FPC участвует в разработке стратегии финансовой стабильности. FPC вправе давать распоряжения PRA и FCA в отношении вопросов финансовой стабильности. Для избегания проблем предыдущего трехстороннего режима обязанности Казначейства и роль FPC четко определены. Контролируя FPC и PRA, Банк Англии несет ответственность за макропруденциальное и микропруденциальное регулирование. FCA единолично отвечает за регулирование поведения и за пруденциальное регулирование подконтрольной ему сферы (брокеры-дилеры, инвестиционные компании и пр.).

Обязанности FPC, PRA и FCA часто пересекаются. FCA отвечает за институты, не регулируемые PRA, будучи зависимым от FPC и PRA в вопросе принятия решений. Кроме того, беря на себя ответственность прежде всего в отношении не-системных институтов, FCA также несет ответственность за институты в инвестиционном секторе и в отношении банков и инвестиционных банков¹.

Закон о финансовых услугах 2012 г. внес изменения в цели регулирования. Целями регулирования FSA были доверие на рынке, информирование общественности, защита прав потребителей и сокращение финансовых преступлений. Закон

¹ См.: *Ojo M.* From Integrated Financial Services Supervision to the Twin Peaks Model: The Future of Financial Regulation and the Role of the Basel Capital Framework. 20 July 2016. IGI Global Publications, Forthcoming. P. 3. URL: <https://ssrn.com/abstract=2812431>

наделяет FCA следующими целями: защита интересов потребителей, конкуренция и целостность финансовой системы. Последняя включает: устойчивость, стабильность и гибкость; неиспользование с целью финансового преступления; избегание влияния поведения, равносильного злоупотреблению на рынке; правильная работа финансовых рынков; прозрачность процесса формирования цены на этих рынках.

Новая система регулирования основывается на оценке (*judgement-based system*), в отличие от предыдущего регулятивного подхода, основанного на принципах. Вместо измерения банковского риска по ряду установленных принципов новые регуляторы должны по своему усмотрению обеспечивать заблаговременное решение проблем. Однако такой подход является субъективным и подверженным политическому и рыночному давлению.

В отличие от мегарегулирования модель «твин пикс» стремится защитить систему от потенциальных конфликтов интересов между мониторингом платежеспособности финансовых институтов и надзором за правилами поведения и целостностью рынка. Если пруденциальный надзор осуществляется центральным банком, модель «твин пикс» способствует сохранению стабильности финансовой системы путем поддержания необходимой координации между управлением ликвидностью банковского сектора (функция, соответствующая центральному банку) и мониторингом устойчивости платежеспособности кредитных институтов (за что отвечает пруденциальный надзор)¹.

Подводя *итоги*, можно сказать, что до перехода на мегарегулирование Великобритании долгое время пользовалась моделью регулирования финансового рынка «твин пикс». Отказ от нее был вызван главным образом плохо скоординированной деятельностью регуляторов, которая в итоге привела к ряду крупных финансовых скандалов. Повторное обращение страны к модели «твин пикс», несмотря на ее недостатки, не все из которых были устранены в новой версии этой модели, говорит о том, что британский опыт мегарегулирования оказался еще более плачевным.

В Великобритании полномочия по регулированию всех финансовых рынков были сконцентрированы в руках регулятора FSA, не являющегося центральным банком. В период мирового финансового кризиса Банк Англии, лишенный своих полномочий по банковскому регулированию и надзору, не смог реализовать должным образом свою функцию кредитора последней инстанции из-за плохо организованного взаимодействия мегарегулятора и Банка Англии.

Британская модель мегарегулирования отличалась чрезмерным бюрократизмом и мягкостью. С одной стороны, регулятивный подход являлся объективным и свободным от внешнего воздействия, с другой стороны, он не позволял учитывать нюансы и обеспечивать оперативное решение вопросов. Бюрократизм, в свою очередь, отвлекал от решения фундаментальных проблем. Финансовые

¹ См.: *Ojo M.* From Integrated Financial Services Supervision to the Twin Peaks Model: The Future of Financial Regulation and the Role of the Basel Capital Framework. 20 July 2016. IGI Global Publications, Forthcoming. P. 2.

рынки во многом были предоставлены сами себе, ответственность за управление рисками переложена на самих участников. FSA осуществляло надзор за отдельными институтами, а не за системой в целом, занималось регулированием ведения бизнеса, не уделяя достаточного внимания пруденциальному регулированию.

Мегарегулирование в Великобритании, предоставляющее значительные свободы участникам финансового рынка, могло просуществовать и дольше, если бы не кризис 2008 г. Представляется, что создание мегарегулятора на базе Банка Англии позволило бы не только одолеть кризис, но и обеспечить регулирование финансового рынка, свободное от большинства перечисленных недостатков. Фактически страна пошла по этому пути, когда, приняв модель «твин пикс», предоставила Банку Англии возможность контролировать оба регулятора. Следует учесть, что существует несколько вариаций каждой модели регулирования финансового рынка, и изъяны британской версии мегарегулирования не всегда присущи единым регуляторам других стран.

6.2.3. Германия: независимый и формально единый регулятор

Финансовый рынок Германии находится в числе лидирующих. Германия – одна из немногих стран с крупным финансовым рынком, которая использует модель единого финансового регулятора; и она делает это успешно с 2002 г. Тем не менее немецкое мегарегулирование отличается от его общепринятого понимания.

Германия перешла от модели регулирования финансового рынка с несколькими регуляторами к мегарегулированию в 2002 г., создав в рамках Закона об объединенном финансовом надзоре (*Gesetz über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht*) Федеральное управление по финансовому надзору (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, или BaFin).

Главной целью деятельности BaFin является обеспечение стабильного функционирования финансовой системы государства. Для выполнения этой задачи мегарегулятор выдает лицензии; осуществляет банковский и страховой надзор, надзор за рынком ценных бумаг и управлением активами; применяет меры воздействия в отношении кредитных учреждений. В межсекторной области BaFin отслеживает тенденции развития финансового рынка и его отдельных сегментов, осуществляет защиту прав вкладчиков, инвесторов и потребителей на рынке финансовых услуг и пр.¹

Федеральное управление по финансовому надзору создано в результате объединения предыдущих регуляторов Федерального ведомства по надзору за деятельностью кредитных учреждений (*Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen*, или BaKred), Федерального ведомства по надзору за деятельностью страховых компа-

¹ См.: Попкова Л.А. Защита прав участников финансового рынка как новая функция Банка России // *Банковское право*. 2014. № 2. С. 67; Рожественская Т.Э. Создание мегарегулятора в России: цели, задачи, проблемы и перспективы развития // *Банковское право*. 2013. № 5. С. 10, 11.

ний (Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, или BaV) и Федерального ведомства по надзору за торговлей ценными бумагами (Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel, или BaWe).

В свое время BaWe работало с каждой из 16 земель, с Банком Германии и с BaKred. BaKred и BaWe делили обязанности в отношении институтов, предоставляющих банковские услуги и услуги, связанные с ценными бумагами. BaKred отвечало за надзор за экономическим благополучием институтов, BaWe – за мониторинг операций с ценными бумагами. Ведомства выпускали совместные сообщения и директивы. Сотрудничество с органами, осуществляющими надзор за биржами на уровне земель, происходило через Рабочий комитет земель по вопросам, связанным с ценными бумагами и биржами (Länderarbeitskreis Börsenwesen)¹.

Основной причиной создания мегарегулятора BaFin стали изменения на финансовых рынках, участники которых начали предлагать своим клиентам сложные (составные) продукты. Отдельные надзорные органы не соответствовали новым условиям на рынке.

Еще одной причиной создания BaFin была критика со стороны многих государств, которые считали существующую немецкую систему надзора в области рынков капитала неэффективной, в результате чего иностранные инвестиционные компании и индивидуальные инвесторы неохотно принимали участие в финансировании проектов в Германии².

Создание BaFin было призвано усилить позиции Германии в международном сообществе и на европейском рынке, обеспечить более эффективное взаимодействие и стабильную финансовую систему Европы в целом. На микро- и макроуровнях BaFin лучше своих предшественников справляется с реагированием на экономические кризисы и их предотвращением. Он старается повысить прозрачность на финансовых рынках, чтобы сделать их более надежными.

В BaFin сформирован Исполнительный совет, состоящий из президента и четырех главных исполнительных директоров, возглавляющих отдельные директоры. Такая структура должна предотвратить централизацию власти в BaFin.

Полномочия BaFin происходят из законов, ранее регулирующих деятельность BaKred, BaV и BaWe.

Деятельность Директората по надзору за ценными бумагами регулируется законами о торговле ценными бумагами, о приобретении ценных бумаг и поглощении и о проспекте ценных бумаг. BaFin не обладает полными надзорными полномочиями, поскольку земли продолжают контролировать отдельные фондовые биржи.

¹ См. здесь и далее: *Brown E.F.* Consolidated Financial Regulation: Six National Case Studies and the Experience of the European Union (April 20, 2015). P. 58–63. URL: https://www.volckeralliance.org/sites/default/files/attachments/Background%20Paper%202_Consolidated%20Financial%20Regulation%20-%20Six%20National%20Case%20Studies%20and%20the%20Experience%20of%20the%20European%20Union.pdf.

² Бацура М.С. Зарубежный опыт создания и функционирования института мегарегулятора на примере Великобритании и ФРГ // Финансовое право. 2015. № 5. С. 29.

Деятельность Директората по страховому надзору регулируется законодательством о страховом надзоре. BaFin осуществляет надзор за общественными страховыми компаниями с существенным экономическим влиянием, занимающимися бизнесом, пересекающим границы земель. Земли отвечают за надзор за общественными страховыми компаниями, имеющими меньшее экономическое значение и действующими в пределах их границ. В дополнение к частному страхованию BaFin контролирует пенсионную систему. Он имеет право утверждать все бизнес-требования для страховщиков.

Деятельность Директората по банковскому надзору регулируется законодательством о банковской деятельности. Банк Германии всегда играл важную роль в контроле за банками и продолжает работать вместе с BaFin в этом направлении.

Кроме того, существует 8 субъектов, осуществляющих поддержку деятельности BaFin: Административный совет, Консультативная коллегия, Потребительский консультативный совет, Комиссия по финансовой стабильности, Консультативный совет по страхованию, Совет по ценным бумагам, Консультативный совет и Комитет по возражениям. Административный совет, состоящий из 17 членов, определяет бюджет, следит за руководством управления и обеспечивает поддержку надзора. Члены Административного совета должны соответствовать определенным минимальным стандартам.

Федеральное управление по финансовому надзору финансируется за счет отчислений и сборов с регулируемых им фирм и не зависит от федерального бюджета. Управлению разрешается начислять вознаграждение за его официальные акты. BaFin отдельно компенсируются действия, связанные с банковским делом, определенные в законодательстве о банковской деятельности (например, аудит). Если сборы и отчисления не покрывают расходы, BaFin может распределять затраты на пропорциональной основе между финансовыми институтами, компаниями по управлению активами, инвестиционными акционерными корпорациями, платежными институтами, страховыми компаниями, кредитными институтами и между определенными дополнительными видами компаний.

Немецкий единый финансовый регулятор не является всеобъемлющим, поскольку Банк Германии сохранил некоторые надзорные полномочия в отношении банковского сектора. Банк Германии играет важную роль в надзоре за ежедневной деятельностью банков, и BaFin тесно сотрудничает с ним в этом вопросе. В 2013 г. в дополнение к законодательству о банковской деятельности BaFin и Банк Германии разработали «Руководство по надзору» («Supervision Guideline»¹), чтобы разграничить свои обязанности и избежать дублирования функций, повысить прозрачность. Банку Германии передана функция мониторинга, которая включает установление фактов, анализ полученной и собранной информации, оценку текущих и потенциальных рисков на основе этой информации и оценку данных

¹ URL: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Aufsichtsrecht/Richtlinie/rl_130521_aufsichtsrichtlinie_en.html.

аудита. Несмотря на полномочия Банка Германии по оценке регулируемых субъектов, окончательное решение по всем надзорным вопросам и вопросам интерпретации зависит от BaFin. При принятии решений BaFin прислушивается к советам Банка Германии¹.

С введением евро Банк Германии утратил полномочия по контролю за денежно-кредитной политикой и сейчас функционирует для поддержания стабильности в еврозоне. Банк Германии играет определенную роль в области банковского надзора и осуществляет работу по выполнению директив Европейского центрального банка, чтобы избежать очередного финансового кризиса.

Следует отметить, что после мирового финансового кризиса 2008 г. в Германии рассматривалась возможность реформирования системы регулирования финансового рынка, в том числе путем передачи полномочий BaFin Банку Германии, что должно было сделать из последнего настоящего единого регулятора. Однако правительство отказалось от этой идеи, поскольку в целом BaFin успешно справилось с кризисом и его последствиями.

Федеральное управление по финансовому надзору, являясь независимым органом, подотчетно Министерству финансов, которое несет политическую ответственность за его деятельность и осуществляет государственный надзор в целях обеспечения правомерности и целесообразности административных действий BaFin. Министерство финансов вправе принимать нормативные правовые акты и предписания, обязательные для исполнения BaFin, применять в отношении сотрудников мегарегулятора меры дисциплинарной ответственности, требовать от него предоставления документов, информации и разъяснений².

Кроме того, во время финансового кризиса 2008 г. для спасения немецких банков, столкнувшихся с финансовыми трудностями, было создано Федеральное управление по стабилизации финансового рынка (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, или FMSA), ставшее частью финансового регулирования. FMSA руководит Фондом по стабилизации финансового рынка (Finanzmarktstabilisierungsfonds, или SoFFIn) и начиная с 2011 г. Фондом реструктуризации (Restrukturierungsfonds).

В Германии также есть ряд других субъектов, которые участвуют в финансовом регулировании, например, 6 различных организаций, которые предлагают страхование вкладов через частную Ассоциацию банков Германии (Bundesverband deutscher Banken). Различные виды социального страхования, такие как страхование здоровья, регулируются Федеральным ведомством по страхованию (Bundesversicherungsamt).

В землях Германии работают финансовые регулятивные органы, которые осуществляют надзор за фондовыми биржами и определенными видами страховой

¹ См.: *Schmulow A.D.* Approaches to Financial System Regulation: An International Comparative Survey. 27 January 2015. CIFR Paper No. 53/2015. P. 15–17. URL: <https://ssrn.com/abstract=2556545>.

² См.: *Узденов Ш.Ш.* К вопросу о формировании в России финансового мегарегулятора // Юрист. 2013. № 20. С. 3.

деятельности. В настоящее время 9 из 16 земель имеют собственные биржи. Каждая из 9 земель создала собственное ведомство по надзору за торговлей. Земли также отвечают за надзор за общественными страховыми компаниями, имеющими меньшее экономическое значение, чем компании, регулируемые BaFin.

Таким образом, несмотря на то что немецкая финансовая система основывается на банках, в качестве мегарегулятора здесь выступает не центральный банк, а другой независимый орган. Банк Германии играет определенную роль в регулировании финансового рынка.

Немецкое мегарегулирование представляется во многом формальным.

Во-первых, основной причиной перехода Германии к мегарегулированию было несоответствие институциональной модели регулирования новым условиям на интегрирующихся финансовых рынках. Однако по своей сути действующая немецкая модель регулирования финансового рынка остается секторальной из-за сохранения высокого уровня самостоятельности субъектов (директоратов), входящих в структуру мегарегулятора BaFin.

Во-вторых, BaFin не является абсолютным единым регулятором финансовых рынков из-за наличия в системе других менее крупных регуляторов (Банк Германии, FMSA и пр.). Поэтому немецкую версию мегарегулирования иногда называют «гибридной моделью единого регулятора» (hybrid single regulator model¹).

Не способствует консолидации регулирования расположение директоратов BaFin в разных городах – в Бонне и Франкфурте.

Тем не менее некоторое несоответствие содержания и формы не отражается на эффективности регулирования. Создание BaFin укрепило позиции Германии в международном сообществе. Наличие нескольких регуляторов и подотчетность BaFin Министерству финансов позволили избежать концентрации власти в BaFin, а хорошо организованное взаимодействие между ними обеспечило стабильное функционирование финансовой системы страны и минимизировало системные риски.

6.2.4. Япония: «выделенный» зависимый единый регулятор

В Японии действующая модель регулирования финансового рынка существует с 2000 г. Ее применение стало результатом поиска альтернативы неэффективному финансовому регулированию со стороны Министерства финансов. Однако, несмотря на хорошие показатели деятельности современного мегарегулятора, его организация остается несовершенной, склонной к концентрации власти и политическому давлению.

¹ См.: *Brown E.F.* Consolidated Financial Regulation: Six National Case Studies and the Experience of the European Union. 20 April 2015. P. 58–63. URL: https://www.volckeralliance.org/sites/default/files/attachments/Background%20Paper%202_Consolidated%20Financial%20Regulation%20-%20Six%20National%20Case%20Studies%20and%20the%20Experience%20of%20the%20European%20Union.pdf.

Япония перешла на мегарегулирование финансового рынка в результате финансовой реформы конца 1990-х годов, называемой «японским большим взрывом». Причиной реформы стали претензии к Министерству финансов, осуществлявшему регулирование финансовых рынков до 1998 г. (прежде всего речь шла о проблемах коррупции и некомпетентности). Неспособность Министерства финансов обеспечить эффективный контроль за деятельностью финансовых институтов привела к банкротству крупнейших из них (компания «jusen»¹, два кредитных кооператива, Нуого Банк, кредитные союзы Kizu и Cosmo)².

Реформа была призвана либерализовать финансовый рынок и укрепить финансовую стабильность. С этой целью был принят Закон о Банке Японии 1998 г., обеспечивший независимость центрального банка страны от Министерства финансов. Закон возложил на Банк Японии ответственность за денежно-кредитную политику и за создание Управления по финансовому надзору (Financial Supervisory Agency), предшественника сегодняшнего мегарегулятора японского финансового рынка – Управления по финансовым услугам (Financial Services Agency, или FSA).

В 1998 г. для создания Управления по финансовому надзору согласно Закону об учреждении Управления по финансовым услугам 1997 г. из Министерства финансов были выделены Банковское бюро и Бюро по страхованию. Комиссия по надзору за ценными бумагами и биржами (Securities Exchange Surveillance Commission, или SESC), входившая в Министерство финансов, также стала частью Управления по финансовому надзору. Бюро по планированию финансовой системы было передано от Министерства финансов Управлению по финансовому надзору в 2000 г. для создания FSA.

Управлению по финансовому надзору были переданы не только полномочия по финансовому надзору Министерства финансов, но и полномочия других государственных организаций – надзор за сельскохозяйственными кооперативами совместно с Министерством сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства и за трудовыми кооперативами совместно с Министерством труда. Таким образом, Управление по финансовому надзору контролировало больше финансовых фирм, чем Министерство финансов в свое время.

В Японии также была создана Комиссия по финансовой реконструкции (Financial Reconstruction Commission, или FRC), занимающаяся предоставлением средств финансовым институтам, находящимся в бедственном положении, и разработкой механизмов разрешения проблем банкротящихся институтов.

¹ Небанковские финансовые институты, созданные в 1970-х годах как дочерние компании банков, которые занимались ипотечным кредитованием. В 1980-х годах чрезмерное кредитование спровоцировало «пузырь» на японском рынке недвижимости. Несмотря на оказанную им помощь, компании «jusen» прекратили деятельность к 1996 г.

² См. здесь и далее: *Brown E.F.* Consolidated Financial Regulation: Six National Case Studies and the Experience of the European Union. 20 April 2015. P. 64–69. URL: https://www.volckeralliance.org/sites/default/files/attachments/Background%20Paper%2020_Consolidated%20Financial%20Regulation%20-%20Six%20National%20Case%20Studies%20and%20the%20Experience%20of%20the%20European%20Union.pdf.

В 1998–2000 гг. Управление по финансовому надзору работало под юрисдикцией FRC, входившей в администрацию премьер-министра, однако в 2001 г. FRC объединилась с FSA¹.

В 2000 г. Бюро по планированию финансовой системы было передано от Министерства финансов Управлению по финансовому надзору, которое было переименовано в FSA.

Управление по финансовым услугам играет главную роль в поддержании финансовой стабильности страны и антикризисном управлении, в защите пользователей и создании честных и прозрачных финансовых рынков. Передача FSA функции планирования сделала его более сдержанным регулятором по сравнению с предшественником. FSA начало реже закрывать финансовые институты, поскольку обратное свидетельствовало бы о неэффективности Бюро по планированию финансовой системы.

Управление по финансовым услугам является частью администрации кабинета министров Японии и возглавляется министром финансовых услуг. FSA подразделяется на Бюро планирования и координирования, Инспекционное бюро и Бюро по надзору. Бюро планирования и координирования возглавляется заместителем комиссара по координации политики (Vice Commissioner for Policy Coordination), заместителем генерального директора (Deputy Director-General) и заместителем комиссара Бюро планирования и координирования (Deputy Commissioner of the Planning and Coordination Bureau).

В состав FSA также входят SESC и Совет по надзору за дипломированными общественными бухгалтерами и аудиторской деятельностью (Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board, или CPAАОВ). SESC состоит из председателя и двух комиссаров, назначаемых премьер-министром, а CPAАОВ – из председателя и девяти комиссаров, назначаемых премьер-министром².

Годовой бюджет FSA одобряют министр финансовых услуг и Министерство финансов, а также парламент, что делает регулятора политически зависимым.

Обязанностью FSA является контроль за банками, страховыми компаниями, фирмами по ценным бумагам и за другими финансовыми институтами.

Бюро планирования и координирования координирует деятельность FSA, разрабатывает политику и правила о финансовых услугах, консультирует правительство по законодательству, регулирующему финансовые услуги.

Инспекционное бюро инспектирует финансовые институты на месте, чтобы проверить соблюдение ими существующих правил и оценить управление рисками.

Бюро по надзору контролирует финансовые институты для обеспечения безопасности и устойчивости. Бюро включает отделения по крупным банкам, региональным банкам, страховым фирмам и фирмам по ценным бумагам.

¹ См.: Financial Services Agency. Pamphlet. March 2017. P. 2. URL: <http://www.fsa.go.jp/en/about/pamphlet.pdf>.

² Там же. С. 8, 13, 14.

Основной целью SESC является обеспечение целостности рынков капитала и защиты инвесторов. SESC контролирует участников рынка ценных бумаг и расследует случаи предполагаемого неправомерного поведения, такого как инсайдерская торговля. Однако SESC не может напрямую осуществлять действия принудительного характера и должна рекомендовать премьер-министру и комиссару FSA принять дисциплинарные меры или подать жалобу прокурору.

Совет по надзору за дипломированными общественными бухгалтерами и аудиторской деятельностью работает независимо от FSA. СПААОВ проверяет отчеты, подготовленные Институтом дипломированных общественных бухгалтеров (Institute of Certified Public Accountants, или ИСПА). Он также имеет право проводить проверки на месте в ИСПА и аудиторских фирмах. Как и SESC, СПААОВ не может напрямую осуществлять действия принудительного характера¹.

Помимо FSA, ключевыми субъектами финансового регулирования являются Министерство финансов, Банк Японии и Японская корпорация страхования вкладов (Deposit Insurance Corporation of Japan, или DICJ).

Министерство финансов после передачи надзорных полномочий в части финансовых услуг FSA отвечает за управление бюджетом правительства и поддержание стабильности валютного рынка. В случае кризиса Министерство финансов принимает участие в поддержании финансовой стабильности.

Банк Японии занимается денежно-кредитной политикой и отвечает за финансовую стабильность путем: анализа и оценки стабильности финансовой системы; координации микропруденциальной деятельности по проведению проверок на месте и внешнего мониторинга; осуществления мер по обеспечению стабильности финансовой системы (включая роль кредитора последней инстанции); управления платежными и расчетными системами и контроля за ними.

Японская корпорация страхования вкладов является квазиавтономной государственной организацией, созданной в 1971 г. Она предоставляет выплаты по застрахованным вкладам в случае банкротства банка. Ее дочерняя компания – Корпорация по разрешению споров и взысканию задолженности (Resolution and Collection Corporation) – осуществляет управление активами, приобретенными у обанкротившихся финансовых институтов, и их реализацию.

В 2012 г. МВФ порекомендовал Японии создать комитет по финансовой стабильности для координации усилий своих субъектов финансового регулирования для оценки и устранения системных рисков².

В итоге можно сделать следующие выводы. FSA не является первым мегарегулятором на финансовом рынке Японии. До него единое регулирование более 100 лет осуществлялось Министерством финансов.

¹ См.: Financial Services Agency. Pamphlet. March 2017. P. 3, 6, 9–14. URL: <http://www.fsa.go.jp/en/about/pamphlet.pdf>.

² См.: International Monetary Fund. Japan: Financial Sector Stability Assessment Update. August 2012. IMF Country Report No. 12/210. P.19. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12210.pdf>.

Современная версия японского мегарегулирования является результатом выделения регулятивных и надзорных полномочий в сфере финансовых рынков, а не их объединения, как в большинстве случаев.

Система регулирования финансового рынка в Японии не представляется идеальной. Значительное число регулятивных и надзорных функций сосредоточено в руках нескольких субъектов регулирования, что при определенных условиях может привести к централизации власти и чрезмерному регулированию, о чем свидетельствует прошлый опыт с Министерством финансов в качестве регулятора финансовых рынков.

Кроме того, японское FSA является редким случаем зависимого регулятора финансовых рынков в лидирующей промышленно развитой стране. Помимо того, что FSA входит в администрацию кабинета министров, оно финансируется из государственного бюджета. Обычно правительство является крупнейшим дебитором на национальном финансовом рынке и имеет конфликт интересов с регулируемые фирмами, поэтому так важна независимость финансового регулятора¹.

В целом деятельность FSA демонстрирует положительные результаты. Из-за отсутствия большого количества регуляторов до формирования FSA его создание не привело к снижению регулятивной конкуренции. Являясь единственным регулятором, FSA ведет достаточно сдержанную политику и обладает высоким уровнем компетенции для анализа всех аспектов финансового конгломерата на консолидированной и функциональной основах.

6.2.5. Сингапур: центральный банк – мегарегулятор

Мегарегулирование является не самой распространенной моделью регулирования финансового рынка, поскольку считается недостаточно эффективным. Использование центрального банка в качестве единого регулятора встречается нечасто и в странах с небольшим финансовым рынком. Однако есть одно исключение – Сингапур, единственное государство с не просто крупным, но и одним из лидирующих финансовых рынков в мире, чей центральный банк – Денежно-кредитное управление Сингапура (Monetary Authority of Singapore, MAS) – является мегарегулятором финансового рынка.

Сегодня Сингапур – один из передовых финансовых центров, хотя еще в 1965 г. после провозглашения независимости от Малайзии он относился к странам третьего мира. Помимо географического расположения, позволяющего заполнять промежуток времени в течение дня, когда другие финансовые центры закрыты, главными и уникальными факторами, способствующими финансовому росту Синга-

¹ См.: Bando H. Single Regulator or Twin Peaks, The Different Regulatory Approach by UK, Switzerland and Japan. 1 May 2014. 150 Years Anniversary Yearbook, 2014. P. 82–83. URL: <https://ssrn.com/abstract=2876022>

пура, стали: (1) политическая воля правительства, (2) умелое использование правительством промышленной политики, (3) бескомпромиссное верховенство закона¹.

Созданное в 1971 г. MAS является центральным банком, регулятором поведения на рынке и пруденциальным регулятором. MAS – интегрированный надзорный орган для всех финансовых институтов страны: банков, страховщиков, посредников на рынке капитала, финансовых советников и фондовой биржи. Оно занимается обучением мелких инвесторов².

Финансовый надзор MAS осуществляется четырьмя группами³:

- группа по банковскому делу и страхованию, сосредоточенная на системных рисках и требованиях к капиталу, состоит из трех департаментов по банковскому делу, департамента по страхованию и департамента по борьбе с отмыванием денег;
- в группу по рынкам капитала, контролирующую поведение на рынке и инвесторов⁴, входят три департамента по посредникам на рынке капитала, департамент по корпоративным финансам и потребителям, департамент по рыночной политике и инфраструктуре и департамент по принуждению;
- группа по политике, риску и надзору состоит из департамента по пруденциальной политике, департамента по технологическим рискам и платежам и департамента по макропруденциальному надзору;
- группа по анализу данных включает три отдела.

Также направлениями деятельности MAS являются денежно-кредитная политика и инвестирование, международные вопросы, корпоративное развитие, каждым из которых занимаются отдельные группы, состоящие из нескольких департаментов.

Сингапурский подход к регулированию финансового рынка является полной противоположностью невмешательства государства, которое в данном случае сохраняет строгий контроль за внутренним финансированием и делает все для привлечения международных фирм (быстрое получение лицензий и рабочих виз, налоговые льготы и пр.).

Когда необходимо, финансовый регулятор в Сингапуре может быть очень гибким. Так, для развития собственного бизнеса по управлению активами Сингапур

¹ См.: *Wang J.Y.* The Rise of Singapore As International Financial Centre: Political Will, Industrial Policy, and Rule of Law. 18 February 2016. In: Jiayang Hu, Vanhullebusch M., Harding A. (eds.) *Finance, Rule of Law and Development in Asia: Perspectives from Singapore, Hong Kong and Mainland China*. Leiden/Boston: Brill Academic Publishers, 2016. P. 3–6. URL: <https://ssrn.com/abstract=2970363>

² См.: *Schmulow A.D.* Approaches to Financial System Regulation: An International Comparative Survey. 27 January 2015. CIFR Paper No. 53/2015. P. 12, 13. URL: <https://ssrn.com/abstract=2556545>

³ См.: MAS. Organisation Structure. 29.09.2017. URL: <http://www.mas.gov.sg/About-MAS/Overview/Organisation-Chart.aspx>

⁴ См.: *Tjio H.* Challenges to Singapore from the Global Financial Crisis: Actual and Suggested Legal and Regulatory Responses // *Singapore Journal of Legal Studies*. July 2013. P. 171.

привлек активы из Гонконга, воспользовавшись моментом передачи последнего Китаю в 1997 г. Для удержания этих активов Сингапур разрешил трастовые счета, которые для самих сингапурцев не представляли интереса из-за местной льготной системы налогообложения.

Еще одним примером гибкости является постепенное сокращение правительством Сингапура предоставляемой отечественным фирмам защиты в 1990-х годах в рамках подготовки к наступающей глобализации. Несмотря на сильное недовольство местных банков, MAS инициировало пятилетнюю программу для либерализации коммерческой банковской деятельности в Сингапуре, позволяя квалифицированным иностранным банкам открывать больше филиалов и банкоматов. Также было выпущено больше лицензий на осуществление ограниченных банковских операций. Власти также сняли лимиты на иностранную собственность в местных банках¹.

Как принято полагать, государственное вмешательство не способствует конкурентоспособности финансового рынка, но опыт Сингапура показывает, что государство может сыграть важную инструментальную роль в развитии финансового рынка. Хотя Сингапур уже стал международным финансовым центром, правительство не прекращает оказывать поддержку. Например, в 2015 г. MAS объявило о создании Консультативной группы финансового центра (Financial Centre Advisory Panel, FCAP), состоящей из 26 лидеров от банковской и страховой сфер и от сферы управления активами. FCAP обсудила стратегию по дальнейшему развитию финансового центра Сингапура, включающую привлечение большего количества институциональных инвесторов для рынка капитала, продвижение инноваций в страховой отрасли, более плавное увеличение капитала в начинающих и глобальных компаниях, развитие электронной торговли иностранной валютой, улучшение ликвидности на азиатском рынке облигаций и пр.²

Сингапур известен верховенством закона, сильной приверженностью формальным процедурам и требованиям. В части регулирования финансового сектора и рынков правительство Сингапура установило крепкую и всеобъемлющую регулятивную систему под эгидой MAS и Министерства финансов, характеризующуюся рядом законов, включая Закон о банковской деятельности, Закон о компаниях, Закон о финансовых компаниях, Закон о страховании, Закон о ценных бумагах и фьючерсах, Закон об индустрии ценных бумаг, Закон о фьючерсной торговле, Закон о займе на освоение земли и пр. MAS поддерживает строгую систему пруденциального регулирования и надзора, которая, хотя иногда и рассматривается как чересчур регулируемая, удержала Сингапур от финансовых кризисов. Большое

¹ См.: Wang J.Y. The Rise of Singapore As International Financial Centre: Political Will, Industrial Policy, and Rule of Law. 18 February 2016. In: Jiayang Hu, Vanhullebusch M., Harding A. (eds.) Finance, Rule of Law and Development in Asia: Perspectives from Singapore, Hong Kong and Mainland China. Leiden/Boston: Brill Academic Publishers, 2016. P. 10, 12–14, 16.

² См.: MAS. Capital Markets (26.11.2016). URL: <http://www.mas.gov.sg/Singapore-Financial-Centre/Overview/Capital-Markets.aspx>.

значение имеют инспекции и замечания MAS. Несоблюдение правил может привести к огромным штрафам и даже к тюремному заключению¹.

Сингапур вышел за границы соответствия и доминирующих систем управления рисками, разработанных для минимизирования риска для института. Вместо этого он уравнивал цель «целостность рынка» с задачей управления рисками – защитой общественного интереса. Фирмы оцениваются по их доказуемой способности защищать общественный интерес. Такое решение в технике регулирования, объединенное с требованием сообщать о подозрениях, а не о доказательствах противоправного поведения, и сила принуждения создают эффект постоянного надзора за всеми аспектами финансового рынка².

Таким образом, придание регулированию финансового рынка определенной структуры не гарантирует эффективности регулирования. Как показывает опыт Сингапура, в умелых руках даже не самая популярная модель регулирования может дать действительно хорошие результаты.

Успех сингапурского единого регулятора финансового рынка MAS объясняется прежде всего его политической волей и бескомпромиссным верховенством закона. Несмотря на жесткий контроль и активное вмешательство MAS, что часто считается вредным для финансового рынка страны, гибкость и дальновидность этого мегарегулятора высоко ценятся и делают его эффективным.

6.2.6. Банк России как мегарегулятор

Российский финансовый рынок: основные этапы регулирования

Современный российский финансовый рынок, зародившийся в начале 1990-х годов, приближается к своему 30-летнему рубежу. В истории его развития условно можно выделить несколько этапов³.

I этап: 1990–1998 гг.

1990-е годы стали периодом радикальной трансформации всей экономики, начались ее разгосударствление и переход к рыночной модели. После полного отсутствия финансового сектора в его рыночном понимании были организованы ва-

¹ В 2011 г. в Банке развития Сингапура произошел выход из строя банковских автоматов, длившийся не более 7 часов, из которых только 1,5 часа пришлось на нормальные рабочие часы. Тем не менее MAS наказало банк, потребовав от него дополнительного буфера капитала в размере 230 млн долл. Сингапура против операционного риска. Банк был обязан поддерживать дополнительный (и фактически не приносящий прибыли) капитал до октября следующего года. См.: Schmulow A.D. Указ. соч. С. 13, 14.

² См.: O'Brien J. Singapore Sling: How Coercion May Cure the Hangover in Financial Benchmark Governance. 5 November 2013; Edmond J. Safra Working Papers. No. 29. P. 23. URL: <https://ssrn.com/abstract=2350445>.

³ См. здесь и далее: Полежаева Н. Регулирование финансового рынка в 2013–2016 гг.: новые субъекты и требования // Российская экономика в 2016 году. Тенденции и перспективы. Вып. 38 [В. Мау и др.; под ред. С.Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), А.Д. Радыгина]. М.: Изд-во Инта Гайдара, 2017. С. 416–418.

лютный и фондовый рынки, получил развитие денежный рынок. Была сформирована соответствующая первичная нормативная база. Однако слабые стартовые условия для таких масштабных реформ и экономический кризис 1998 г., отбросивший назад развитие финансового рынка, отразились на качестве его дальнейшего формирования¹.

II этап: 1999–2008 гг.

В период 1999–2002 гг. экономика постепенно восстанавливалась, падение объемов производства сменилось ростом во многом благодаря взлету сырьевых цен. Последнее, наряду с рядом институциональных факторов, способствовало становлению рыночной модели² с широкой экспансией государства как собственника, замедлению темпов осуществления в стране рыночных и институциональных реформ. Из-за наметившегося огосударствления экономики финансовый рынок развивался недостаточно быстро. Сопоставление показателей российского финансового рынка с аналогичными параметрами ведущих стран и сегодня свидетельствует о его малых масштабах.

Отсутствие должного внимания в отношении потребностей развития рыночных институтов привело к множеству негативных последствий, включая правовой вакуум, запаздывание с внедрением лучших торговых технологий и централизованного клиринга фондовыми биржами, отсутствие центрального депозитария, серьезные ограничения роста института коллективных инвестиций и пр. В результате российский финансовый рынок оказался чувствительным к внешним факторам, что проявилось во время мирового финансового кризиса 2008 г.³

III этап: 2009–2012 гг.

В рассматриваемый период качественного повышения конкурентоспособности российского финансового рынка не произошло. Отчасти трудности роста вызваны глобальными явлениями, такими как переориентация после 2008 г. потоков иностранных инвестиций от развивающихся экономик в пользу развитых фондовых рынков, торможение экономического роста в развивающихся странах, высокая волатильность и снижающаяся ликвидность финансовых рынков. Однако в большей мере проблемы российского финансового рынка связаны с внутренними факторами, такими как геополитические риски, структурные диспропорции экономики, неблагоприятный инвестиционный климат, рост влияния государства в экономике, низкий уровень конкуренции на внутреннем рынке, периодические изме-

¹ См.: *Криничанский К.В.* Состояние и проблемы развития финансового рынка в России // Журнал экономической теории. 2013. № 3. С. 68–81.

² См. подробнее: *Абрамов А., Радыгин А.* Финансовый рынок России в условиях государственного капитализма // Вопросы экономики. 2007. № 6. С. 28–44.

³ См.: *Финансовый кризис в России и в мире / Под ред. Е.Т. Гайдара.* М.: Проспект, 2009; *Иголина Л.Л.* Мировой финансовый кризис и его воздействие на российский финансовый рынок // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2008. Т. 6. № 4. С. 62–69.

нения правил формирования пенсионных накоплений, отсутствие реальной стратегии развития финансового рынка, патернализм и низкий уровень финансовой грамотности населения¹.

Тем не менее после того как финансовый кризис обострил проблемы системных рисков и несовершенства системы регулирования и надзора на финансовых рынках, регулирование этой сферы стало предметом реформирования. Был разработан план мероприятий по созданию международного финансового центра в России, одним из приоритетных направлений которого стало ужесточение контроля над системными рисками в сфере финансовых рынков путем создания мегарегулятора.

Создание единого регулятора было обусловлено слабой конкурентоспособностью российского финансового рынка, на развитии которого отрицательно сказывалась и относительно низкая координация деятельности регулирующих субъектов. Многочисленные регуляторы (ФСФР, Минфин, Росфинмониторинг и многие другие), контролировавшие отдельные, часто пересекающиеся сферы рынка, не могли своевременно получать полную и достоверную информацию и оперативно принимать решения, были не в состоянии оценить ситуацию на рынке. Некоторые сегменты финансового рынка, например, рынок Форекс, долгое время оставались вне регулирования.

Развитие финансового рынка, во многом опережающее его правовое обеспечение, требовало приведения финансового законодательства к единообразию, устранения противоречий, недоработок и пробелов.

Плюсами новой системы регулирования и надзора на финансовых рынках должны были стать: создание единой правовой системы, качественный мониторинг состояния финансовых рынков, оперативное выявление возможных системных рисков и решение широкого круга проблем, слаженность при реализации финансовой политики развития, содействие в расширении и совершенствовании финансовых услуг.

Несмотря на преимущества, мегарегулирование несет и определенные риски: низкое качество результатов реформы из-за ее масштаба; усиление конфликта интересов и функций в самом регуляторе, главным претендентом на роль которого являлся Банк России; риск чрезмерной авторитарности регулятора (в том числе потеря автономности саморегулируемыми организациями) и унификации регулирования финансовых организаций разных видов на базе подходов, сложившихся в отношении банков; ущемление интересов небанковских финансовых институтов². Все это породило немало противников реформы в научном и профессиональном сообществах.

¹ См.: *Абрамов А.Е.* Российский финансовый рынок: факторы развития и барьеры роста. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2017. С. 7.

² См.: *Рождественская Т.Э.* Создание мегарегулятора в России: цели, задачи, проблемы и перспективы развития // *Банковское право.* 2013. № 5. С. 10–17; *Снежко Ю.Н.* Формирование мега-

Однако наличие рисков еще не означает, что они обязательно должны быть реализованы. Зарубежный опыт демонстрирует как удачные примеры работы мегарегулятора (Германия, Япония, Сингапур), так и неудачные (Великобритания). Однозначно оценить целесообразность применения такой системы регулирования на российском финансовом рынке до начала ее функционирования не представлялось возможным.

IV этап: 2013 г. – настоящее время

С 1 сентября 2013 г. Банку России переданы полномочия по регулированию, контролю и надзору за деятельностью целого ряда некредитных финансовых организаций от брокеров до ломбардов¹. Он стал мегарегулятором финансовых рынков, что означало начало крупнейшей институциональной реформы финансового сектора страны.

Согласно Конституции, Банк России является независимым единым регулятором, поскольку осуществляет свои функции и полномочия независимо от других органов государственной власти². Однако некоторые исследователи считают, что с передачей Банку России полномочий ФСФР банк попадает под влияние исполнительной власти, так как он должен согласовывать свои позиции с правительством РФ³.

Другие исследователи полагают, что «нельзя совмещать взаимоисключающие функции, ставить противоположные задачи одному и тому же органу с единым руководством. С одной стороны, ЦБ должен обеспечивать, чтобы банки не разорялись и следили за рисками»⁴, а с другой – должен стимулировать экономику через эмиссионные механизмы. В качестве доводов приводится аргумент, что

регулятора и его последствия для создания международного финансового центра в России // Статистика и экономика. 2014. № 5. С. 90–94; *Веселова А.С., Володин С.Н.* Центральный банк Российской Федерации как интегрированный финансовый регулятор // Фондовый рынок: современное состояние, инструменты и тенденции развития. XII Межвузовская научная конференция. Москва, 14 апреля 2015 г. Национальный исслед. ун-т «Высшая школа экономики», Московский гос. ин-т международных отношений (ун-т), Российский экон. ун-т им. Г.В. Плеханова, Финансовый ун-т при Правительстве Российской Федерации / науч. ред. Н.И. Берзон, С.Н. Володин. М.: КУРС, 2015. С. 191–201.

¹ См.: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Российская газета. 31.07.2013. № 166; ст. 76.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Российская газета. 13.07.2002. № 127.

² См. ст. 75 Конституции РФ; ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Российская газета. 13.07.2002. № 127.

³ См.: *Аминова Э.М.* Современные тенденции регулирования и надзора в сфере финансовых рынков // Банковское право. 2015. № 4. С. 26–34; *Баренбойм П.Д., Кравченко Д.В.* Создание мегарегулятора на базе Банка России в контексте его независимого конституционного статуса // Законодательство и экономика. 2013. № 6. С. 5–8.

⁴ *Медведева О.Е., Макшанова Т.В.* Преимущества и недостатки создания мегарегулятора на финансовом рынке России // Вектор науки ТГУ. 2013. № 3(25). С. 354.

в основном лишь страны с крайне малыми рынками (исключение – Сингапур) и доминированием иностранных инвестиций избирают единым регулятором Центральный банк.

Дискуссионным является вопрос о статусе Центрального банка, формально закон не содержит нормы о том, что Центральный банк является государственным органом. Однако ст. 7 Закона «О Центральном банке Российской Федерации» указывает, что Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает нормативные акты в форме указаний, положений и инструкций, которые обязательны для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Фактически Центральный банк наделен государственно-властными полномочиями. Кроме того, согласно выводам Конституционного Суда, изложенным в Определении от 14 декабря 2000 г., Центральный банк Российской Федерации¹ как орган государственной власти имеет правовую природу полномочий, поскольку их реализация неразрывно связана с применением мер государственного принуждения².

Сторонники другой позиции полагают, что Центральный банк не является государственным органом, например, В.Ю. Патенкова приводит в качестве аргументов доводы о его финансовой и политической независимости³. Выводы о политической независимости, основанные на анализе порядка назначения на должность председателя Центробанка, его заместителей, членов совета директоров, а также членов Национального банковского совета, представляются неубедительными. При наличии в Государственной Думе президентского большинства председателем Центробанка будет избрана любая кандидатура, предложенная президентом.

Руководство Центрального банка считает его особым публично-правовым институтом, который не является органом государственной власти, но наделен государственно-властными полномочиями⁴.

На нынешнем этапе особенности структуры российской финансовой системы объясняются⁵:

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». URL: www.ksrf.ru.

² См.: Тарабан Н.А. Центральный банк Российской Федерации (Банк России) в системе органов государственной власти: конституционно-правовые основы организации и деятельности // Финансовое право. 2017. № 6. С. 44–47.

³ Патенкова В.Ю. Правовой статус Банка России // Юрист. 2017. № 9. С. 38–41.

⁴ См.: Правовой статус и функция Банка России. 08.07.2014. URL: <http://www.cbr.ru/today/?PrtId=bankstatus>.

⁵ См. здесь и далее: Банк России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. 26.05.2016. URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/files/development/onrfr_2016-18.pdf.

а) глобализацией, ростом интернационализации рынков ценных бумаг, увеличением объема трансграничных инвестиционных сделок, усилением конкуренции мировых финансовых центров;

б) доминированием кредитных организаций;

в) низкой активностью населения на финансовом рынке;

г) предпочтением кредитных организаций со стороны населения;

д) невысоким уровнем доверия к некредитным финансовым организациям из-за их злоупотреблений при недостаточном надзоре;

е) высокой востребованностью населением банковских вкладов;

ж) слабостью корпоративного управления в акционерных обществах, из-за чего российский рынок акций не смог стать источником массового привлечения капитала.

В результате динамично развивавшийся в 2012–2015 гг. российский финансовый рынок все еще находится на недостаточно высоких позициях в контексте глобальной конкуренции.

Всемирный экономический форум ежегодно рассчитывает индексы глобальной конкурентоспособности стран. В 2017–2018 гг. Россия находится на 38-м месте из 137, что на 26 позиций выше по сравнению с 2012–2013 гг., предшествующими становлению Банка России мегарегулятором финансовых рынков. Однако по одной из составляющих индекса – развитию финансового рынка – Россия занимает лишь 107-е место из 137. Тем не менее по сравнению с результатами, достигнутыми в период 2012–2013 гг., индикаторы составляющей «развитие финансового рынка» улучшились (рис. 1 и 2)¹.

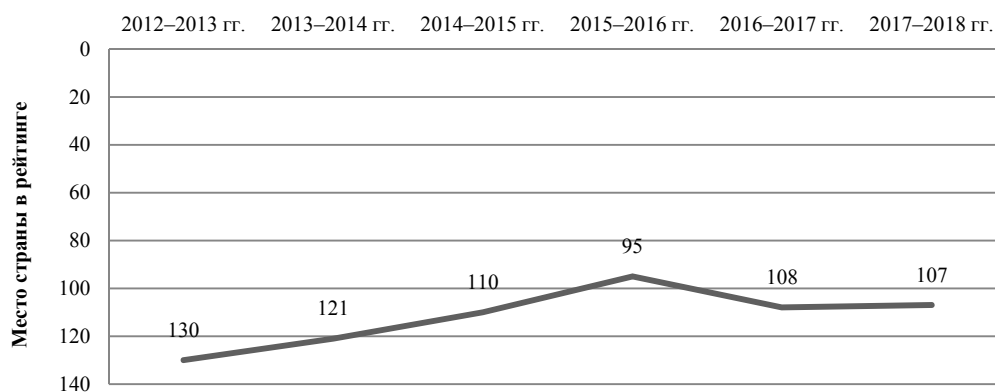


Рис. 1. Динамика составляющей «развитие финансового рынка» индекса глобальной конкурентоспособности России

Источник: World economic forum. The global competitiveness report 2017–2018; Банк России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. 26.05.2016.

¹ См.: World economic forum. The global competitiveness report 2017–2018. URL: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>.

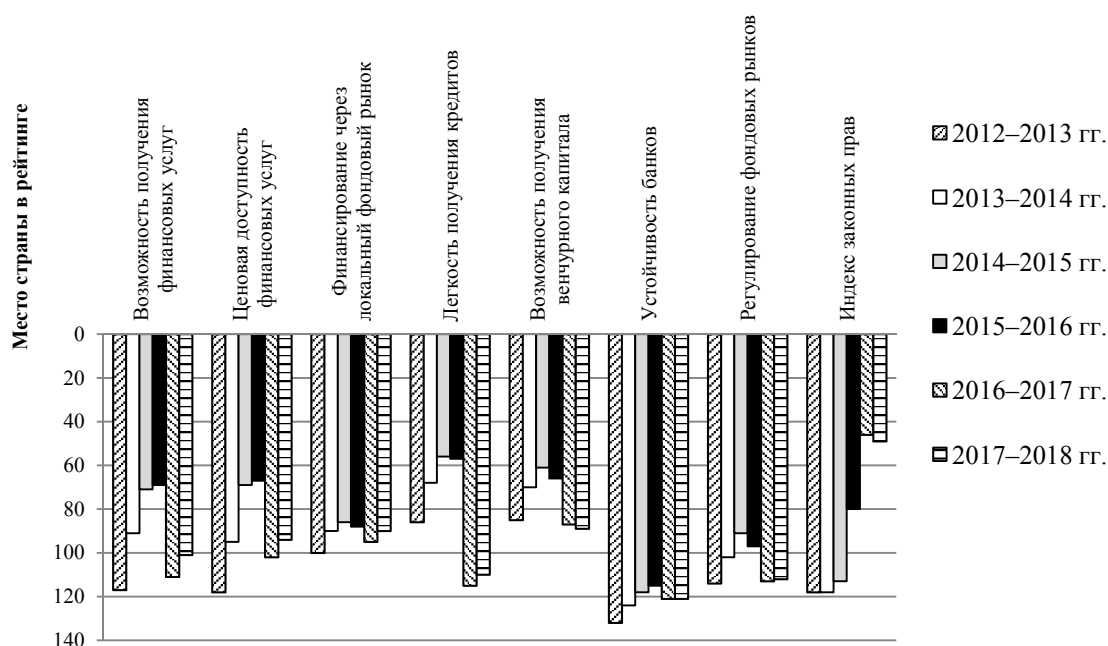


Рис. 2. Индикаторы составляющей «развитие финансового рынка» индекса глобальной конкурентоспособности России

Источник: World economic forum. The global competitiveness report 2017–2018; Банк России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. 26.05.2016.

В международном рейтинге благоприятности условий ведения бизнеса, ежегодно составляемом Всемирным банком, в части финансового рынка Россия занимает 29-е место из 190 возможных по фактору «получение кредитов» и 51-е – по защите миноритарных инвесторов по состоянию на июнь 2017 г.¹

Согласно данным финансовой консалтинговой компании Z/Yen, в сентябре 2015 г. из 84 глобальных финансовых центров Москва находилась на 78-й позиции, в марте 2016 г. она занимала уже 67-е место из 86 возможных. Информационные агентства Dow Jones и Xinhua в 2014 г. отвели Москве 33-е место из 45 международных финансовых центров, что на 5 позиций ниже по сравнению с 2013 г. Однако по фактору «финансовый рынок» произошло повышение позиций с 30-го до 23-го места².

По имеющимся оценкам, для современного российского финансового рынка характерны стагнация доходности акций российских компаний и благоприятные

¹ См.: Всемирный банк. Оценка бизнес-регулирувания (Doing business): рейтинг стран. URL: <http://russian.doingbusiness.org/rankings>

² См.: Банк России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. 26.05.2016.

условия для инвестирования в государственные и корпоративные облигации¹. В первом случае стагнация является результатом заморозки внутренних пенсионных накоплений и оттока средств иностранных портфельных инвесторов, спрос со стороны которых на финансовые инструменты российских структур ограничивается отсутствием существенных изменений в сфере инвестиционного климата. В свою очередь, рост облигационного рынка был вызван низкими инфляцией и ставками банковских депозитов вместе со значительным «денежным навесом» в экономике и возникшим интересом к государственным и корпоративным облигациям, стабилизация доходности которых способствовала ускоренному росту новых эмиссий облигаций. Приоритетными направлениями в сфере регулирования внутреннего рынка могут стать развитие внутренних институциональных инвесторов, формирование стабильных правил игры в сфере пенсионных накоплений, улучшение инвестиционного климата и конкурентной среды на внутреннем фондовом рынке.

Мегарегулирование: практика 2013–2018 гг.

Начало деятельности мегарегулятора пришлось на крайне неблагоприятные внешние условия – финансовые санкции, структурные ограничения российской экономики, отрицательные темпы роста. Тем не менее по целому ряду направлений можно говорить о высоком уровне активности. В частности, заметными итогами деятельности Банка России как мегарегулятора в 2013–2018 гг. стали:

1. Принятие и внедрение Кодекса корпоративного управления².

Российский Кодекс корпоративного управления (ККУ) был принят в 2014 г., это качественный документ 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.

Что касается его исполнения, Банк России 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 2015 г. В дальнейшем Банк России также ожидает роста уровня соответствия, хотя и более умеренного.

¹ См.: *Абрамов А.* Риски российского финансового рынка // *Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы.* [В. Мау и др.; под ред. С.Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), А.Д. Радыгина]. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. С. 145, 146.

² См. здесь и далее: Постановление СФ ФС РФ от 1 марта 2017 г. № 44-СФ «О деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России) по регулированию, контролю и надзору за финансовыми рынками в 2013–2016 годах» // СЗ РФ. 06.03.2017. № 10. Ст. 1438.

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, также высоко оценивают уровень соблюдения принципов ККУ. В 12 подконтрольных государству акционерных обществах он составил в среднем 90%. Следует отметить, что во многих крупных развитых и развивающихся странах существует очевидная проблема реализации кодекса на практике¹. В России такое противоречие – между регулятивными требованиями и фактической практикой реализации норм кодекса – стоит особенно остро, поэтому не следует переоценивать действие рекомендательных норм.

2. *Переструктурирование отдельных видов финансовой деятельности*, таких как страховая деятельность, деятельность негосударственных пенсионных фондов и микрофинансовых организаций, актуарная деятельность и деятельность кредитных рейтинговых агентств.

Что касается страхования, было принято решение о создании перестраховочной компании, о переходе на новый отраслевой стандарт и план счетов для страховых компаний. В сфере негосударственных пенсионных фондов разработан механизм их государственного регулирования, введено государственное страхование пенсионных накоплений, создана саморегулируемая организация негосударственных пенсионных фондов.

В сфере микрофинансовой деятельности также введено саморегулирование, расширены полномочия регулятора. В марте 2016 г. реализовано законодательное разделение микрофинансовых организаций (МФО) на два вида – микрофинансовые компании (МФК) и микрокредитные компании (МКК)².

С 1 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 293-ФЗ), который был разработан в целях установления эффективного нормативного регулирования актуарной деятельности, введения института саморегулирования актуариев как условия допуска к профессии и соответствия законодательства Российской Федерации об актуарной деятельности международному законодательству.

Законом определяется понятие «актуарий» – физическое лицо, осуществляющее на профессиональной основе в соответствии с трудовым договором или гражданско-правовым договором актуарную деятельность и являющееся членом саморегулируемой организации актуариев. При вступлении в саморегулируемую ор-

¹ См. подробнее: *Полежаева Н.А.* Соблюдение Кодекса корпоративного управления в России: есть ли улучшения? // *Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы*. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. С. 452–478.

² См.: ЦБ рассказал об изменениях в деятельности микрофинансовых организаций. 30.03.2016. URL: http://rapsinews.ru/incident_news/20160330/275725588.html#ixzz5BUwdNurp.

ганизацию актуариев физическое лицо сдает квалификационный экзамен, порядок проведения которого установлен Центральным банком Российской Федерации.

Центральный банк принял целый массив нормативных актов и стандартов деятельности актуариев¹.

В июле 2015 г. был принят закон о кредитной рейтинговой деятельности – Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств Российской Федерации, о внесении изменения в статью 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Рейтинговую деятельность на территории Российской Федерации вправе осуществлять юридические лица, созданные в организационно-правовой форме хозяйственного общества, после внесения сведений о таких лицах Банком России в реестр кредитных рейтинговых агентств. Иные юридические лица не вправе осуществлять рейтинговую деятельность.

Минимальный размер собственных средств (капитала) для кредитного рейтингового агентства устанавливается в сумме 50 млн руб.

Кредитные рейтинговые агентства должны обеспечивать:

- 1) независимость рейтинговой деятельности, в том числе от любого политического и (или) экономического влияния;
- 2) предотвращение, выявление конфликтов интересов, управление ими и раскрытие информации о них;
- 3) соблюдение требований настоящего Федерального закона.

Банк России ведет реестр кредитных рейтинговых агентств, устанавливает методику определения размера собственных средств, проводит проверки деятельности агентств, направляет агентствам обязательные к исполнению предписания, рассматривает жалобы и обращения лиц на деятельность кредитных рейтинговых агентств, устанавливает содержание отчетности агентств и др.²

Необходимо отметить, что использование формальных подходов при осуществлении функций по надзору за кредитными и некредитными финансовыми организациями продолжает оставаться существенным недостатком, одной из причин которого является ограниченность правовых возможностей Банка России по реализации содержательных подходов к оценке рисков кредитных и некредитных финансовых организаций и их деятельности в целом. В связи с этим Банк России

¹ См.: Документы, регулирующие актуарную деятельность. URL: http://www.cbr.ru/finmarket/common_inf/legals_actuarial/.

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации, о внесении изменения в статью 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. 17.07.2015. № 156.

предполагает последовательное внедрение механизма профессионального суждения по отдельным вопросам деятельности финансовых организаций при одновременном повышении контроля за процедурой принятия решений Банком России.

Банк России намерен также проработать подходы по предоставлению сервисов для малых поднадзорных финансовых организаций, позволяющих вести учет хозяйственной деятельности без обязанности сдавать отчетность при предоставлении Банку России права непосредственного применения данных бухгалтерского учета, в том числе с использованием облачных технологий. Указанные организации также смогут использовать упрощенный формат годовой отчетности. Реализация дата-центричного подхода взаимодействия регулятора с поднадзорными организациями в области получения отчетных данных послужит основой для будущего доступа регулятора к информационным базам участников финансового рынка с первичными данными, необходимыми для выполнения надзорных функций¹.

3. Создание системы пруденциального надзора за деятельностью негосударственных пенсионных фондов и проведение работы по созданию системы гарантирования пенсионных накоплений.

Произошла смена приоритетов в осуществлении надзора за деятельностью негосударственных пенсионных фондов с количественных показателей работы на риск-ориентированный надзор. Основной целью такого надзора является обеспечение финансовой устойчивости фондов и защита интересов участников и застрахованных лиц.

Переход к системе пруденциального надзора проходил в 3 этапа. На первом этапе (2013 г. – апрель 2014 г.) осуществлялось проведение комплексной оценки деятельности негосударственных пенсионных фондов по обязательному пенсионному страхованию и негосударственному пенсионному обеспечению. На втором этапе (2014 г. – декабрь 2016 г.) осуществлялась разработка мер по созданию пруденциального риск-ориентированного надзора на рынке обязательного пенсионного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения. На третьем этапе (с 2017 г.) – введение пруденциального риск-ориентированного надзора на обязательной основе.

Введение обязательного риск-ориентированного надзора включает переход негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний, специализированных депозитариев к использованию стандартов корпоративного управления на основе оценки рисков, а также переход самого Банка России к осуществлению риск-ориентированного надзора².

¹ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2016–2018 гг. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_256439.

² См. подробнее: План действий по введению пруденциального надзора в системе обязательного пенсионного страхования в системе негосударственного пенсионного обеспечения. 02.06.2014. URL: <http://pensionreform.ru/73599>.

Работа по созданию системы гарантирования пенсионных накоплений включает:

- отбор Центробанком и внесение в реестр негосударственных пенсионных фондов по достаточному объему инвестиционных средств, организации инвестиционной деятельности, управлению рисками и системе внутреннего контроля, деловой репутации. В настоящее время в систему гарантирования пенсионных накоплений входят 41 НПФ;
- принятие Закона «О гарантировании пенсионных прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования в РФ» от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ;
- создание Фонда гарантирования пенсионных накоплений, управляемого Агентством по страхованию вкладов (АСВ), призванного обеспечить возврат пенсионных накоплений (как минимум) и их преумножение (как максимум). Система сохранности пенсионных накоплений является двухуровневой, а именно включает:
 - средства, составляющие резерв по обязательному пенсионному страхованию и формируемые каждым НПФ;
 - фонд гарантирования отчислений граждан, управляемый Агентством по страхованию вкладов (АСВ).

АСВ осуществляет учет всех НПФ, входящих в реестр участников, формирующих этот фонд. Условиями для вступления НПФ в систему гарантирования являются:

- наличие у него лицензии;
- прохождение процедуры акционирования;
- положительное решение Центробанка после проведения соответствующей проверки деятельности фонда;
- уплата обязательных взносов.

Те негосударственные фонды, которые не вошли в реестр, обязаны прекратить заключение договоров об обязательном пенсионном страховании и передать имеющиеся у них накопления в Пенсионный фонд¹.

Сегодня существует целый ряд проблем дальнейшего регулирования в секторе, таких как обеспечение достойного уровня пенсионного обеспечения граждан, повышение пенсионного возраста, решение вопроса неуплаты теневым сектором экономики пенсионных отчислений, целесообразность сохранения практики досрочных пенсий².

¹ См.: Система гарантирования пенсионных накоплений. URL: <http://pensiology.ru/ops/budushhim-pensioneram/formirovanie-nakopitelnoj-pensii/garantirovanie-nakoplenij/>.

² См. подробнее: Цыплаков А.В. Пенсионная система в 2016–2025 гг.: перспектива реформирования и оценка последствий. 11.06.2016. URL: <http://izron.ru/articles/tendentsii-razvitiya-ekonomiki-i-menedzhmenta-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-mezhdunarodnoy-nauch/sektsiya-1-ekonomicheskaya-teoriya-spetsialnost-08-00-01/pensionnaya-sistema-v-2016-2025-gg-perspektivy-reformirovaniya-i-otsenka-posledstviy/>

4. Прогресс в расследовании случаев манипулирования и инсайдерской торговли. В результате за три года уменьшилось количество таких практик¹.

Судя по данным Центробанка, имеющимся в открытом доступе, в 2015–2017 гг. мы наблюдаем активизацию деятельности регулятора в этом направлении. Неправомерное использование инсайдерской информации и/или манипулирование рынком имели место в деятельности с ценными бумагами компаний ПАО «Нижнекамскнефтехим», ПАО «АФК «Система», ПАО «Новороссийский торговый порт», ПАО «Саратовский нефтеперерабатывающий завод», ОАО «Ленэнерго», ОАО «Мечел», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «РусГидро», ОАО «Сбербанк России» и др.²

5. Повышение доступности финансовых продуктов и услуг.

Одной из характерных особенностей российского финансового рынка является высокий уровень вовлеченности граждан в использование банковских кредитных инструментов и недоверие небанковским сегментам.

В качестве одной из мер по повышению вовлеченности населения в финансовый рынок можно выделить введение с января 2015 г. нового финансового инструмента для населения – индивидуального инвестиционного счета. Данный инструмент призван снизить налоговую нагрузку на операции физических лиц на финансовом рынке. По состоянию на конец 2015 г. было открыто 89,6 тыс. таких счетов, объем торгов с их использованием составил 43,1 млрд руб.³

Общая сумма привлеченных средств через индивидуальный инвестиционный счет, по данным Московской биржи и НАУФОР, от физических лиц в 2018 г. составила 28 млрд руб., а на рынок пришло еще около 700 тыс. новых инвесторов – рост по сравнению с 2016 г. более чем в 3 раза. На начало февраля текущего года суммарно на индивидуальных инвестиционных счетах хранится более 48 млрд руб. В 2018 г. физические лица покупали государственные облигации России (ОФЗ) в 2 раза больше, чем годом ранее. Выросли и вложения в акции компаний, но их динамика не такая яркая, как в российский госдолг. Открыто свыше 600 тыс. брокерских счетов по типу индивидуального инвестиционного счета⁴.

Интерес к таким инвестициям связан в первую очередь с низкой ставкой банковского процента по депозитам и отзывом лицензий у банков. Люди стали искать более доходные инструменты.

Помимо универсальных, практикуются и более адресные подходы привлечения клиентов. Так, например, был разработан План мероприятий («дорожная карта»)

¹ См. здесь и далее: Интервью первого заместителя Центрального банка России Е.А. Швецова Информационному агентству «Рейтер». 09.09.2016. URL: http://www.cbr.ru/press/int/press_centre/Shvetsov_Reuters_09092016/

² Выявленные случаи неправомерного использования инсайдерской информации и манипулирования рынком. URL: http://www.cbr.ru/finmarket/inside/inside_detect/

³ См.: Основные направления развития финансового рынка РФ на период 2016–2018 гг. С. 20.

⁴ Инвестиционный счет ИИС в 2019 году: обзор плюсов и минусов. 06.02.2019. URL: <http://dataworld.info/iis-individualnyj-investicionnyj-schet-vychet-nalog.php>

повышения доступности услуг финансовых организаций для людей с инвалидностью, маломобильных групп населения и пожилого населения на 2017–2019 гг. (утв. Банком России 5 июля 2017 г. № ПМ-01-59/31). Он предусматривает устранение проблем физической доступности, проблем интерфейсов и доступа к цифровой информации, проблем отношения персонала финансовых организаций, проблем понимания сути финансовых услуг и рисков, возникающих при их использовании.

6. Защита прав потребителей и инвесторов в отношениях с участниками финансового рынка.

Банк России для обеспечения надлежащего уровня защиты прав потребителей финансовых услуг планирует создание и запуск в эксплуатацию более эффективной системы работы с жалобами потребителей финансовых услуг.

Банк России планирует разработать и ежегодно рассчитывать композитный индекс финансовой грамотности, который будет включать:

а) исследование уровня информированности населения о финансовых инструментах, услугах и законных способах защиты прав потребителя финансовых услуг;

б) исследование уровня компетентности населения (практического применения населением имеющихся знаний о финансовых инструментах и услугах);

в) исследование уровня диверсификации используемых населением финансовых инструментов и услуг.

Необходимо также повышение роли Контактного центра и создаваемой Банком России общественной приемной, обеспечивающей взаимодействие с потребителями финансовых услуг.

7. Создание современной инфраструктуры финансового рынка, отвечающей международным стандартам, запуск национальной платежной системы «Мир», а также системы передачи финансовых сообщений Банка России.

Был разработан План мероприятий («дорожная карта») по развитию электронного взаимодействия на финансовом рынке, представляющий собой комплекс мер по совершенствованию механизмов электронного взаимодействия на финансовом рынке и по переходу на электронный документооборот всех участников рынка, их клиентов, федеральных органов исполнительной власти и Банка России. 18 мая 2015 г. «дорожная карта» была утверждена заместителем председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем. В связи с этим планируется создание сквозных, непрерывных цепочек электронного взаимодействия всех субъектов финансового рынка, которые будут выстроены при постепенном уменьшении доли бумажного документооборота на финансовом рынке, а также при недопущении и устранении разрывов в них, обеспечивая достаточную информационную безопасность участников финансового рынка.

Планируется также перевод части услуг и сервисов Банка России в электронный вид с использованием инфраструктуры электронного правительства (в том числе Единого портала государственных и муниципальных услуг).

При этом Банк России рассматривает вопрос поэтапного изменения автоматизированных процессов сбора и анализа всех видов отчетности поднадзорных организаций на базе нового формата, который позволит устранить избыточность и дублирование отчетных данных, повысить достоверность и качество поступающей информации, унифицировать формат межведомственного электронного обмена данными. В перспективе использование такого единого формата поможет снизить нагрузку на поднадзорные организации по подготовке комплектов отчетности для различных целей и в различные ведомства.

8. *Работа над инструментом «сделка с регулятором».* Центробанк в ближайшие три года предполагает законодательно закрепить право инсайдеров и манипуляторов рынком пойти на сделку с регулятором. Об этом говорится в проекте «Основных направлений развития финансового рынка на 2019–2021 гг.».

Сейчас ЦБ не может в обмен на сотрудничество уменьшить или отменить штраф участникам рынка, подозреваемым в манипулировании или использовании инсайда. Сделка с регулятором поможет «ускорить ход расследования правонарушений, а также будет способствовать привлечению к ответственности более широкого круга лиц», говорится в документе ЦБ. Регулятор также хочет расширить сферы применения профессионального суждения при квалификации действий на финансовом рынке.

Расследование каждого случая на рынке занимает до двух лет, потому что в манипулировании или инсайдерской торговле участвуют и иностранные организации. Зачастую сама организация не знает, что сотрудники используют инсайдерскую торговлю. Доля этого бизнеса в общем объеме бизнеса организации может быть весьма небольшая, а вот репутационный ущерб – значительный. Снижение репутационного ущерба может быть одним из аргументов пойти на сделку с регулятором¹.

9. *Новая система регулирования деятельности саморегулируемых организаций на финансовом рынке с активным участием Банка России.*

13 июля 2015 г. был принят Федеральный закон о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка² (далее – ФЗ о СРО в сфере ФР).

Общий характер ФЗ о СРО в сфере ФР определяется не только тем, что он регулирует деятельность 16 видов СРО независимо от объединяемых ими финансовых организаций – от брокеров до сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, но и тем, что закон содержит «рамочные» нормы о саморегулировании; особенности регулирования отношений, возникающих в связи с осуществлением деятельности СРО, устанавливаются или внутренними документами

¹ Астапенко А. ЦБ пойдет на сделку с манипуляторами. 06.06.2018. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2018/06/06/772028-tsb-manipulyatorami>

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 20.07.2015. № 157.

организации, или нормативными актами Банка России как регулятора финансовых рынков¹.

Регулятор финансовых рынков сам во многом определяет степень своего участия в деятельности СРО на финансовом рынке. В системе можно обозначить несколько основных рискованных для независимости СРО моментов:

- 1) расширенное законодательное регулирование разработки и установления стандартов СРО, расширенные полномочия Банка России в данной области;
- 2) ограничение некоторых естественных функций СРО (назначение руководителя СРО, получение от членов СРО отчетности);
- 3) сокращение количества СРО одного вида в сочетании с обязательным членством в СРО для финансовых организаций и сохранением лицензирования их деятельности.

Кроме того, неопределенной остается роль законов, регулирующих деятельность отдельных видов СРО финансовых организаций, и Федерального закона «О саморегулируемых организациях» 2007 г.², действие которого распространяется на некоторые виды СРО, подпадающие под регулирование ФЗ о СРО в сфере ФР (СРО кредитных потребительских кооперативов, микрофинансовых организаций и пр.), поскольку соответствующие изменения в них еще не вносились³.

6.2.7. Выводы

Мегарегулирование за последние 20 лет стало полноценным инструментом регулирования финансового рынка. Среди 70 стран, которые провели реформы в период 1998–2009 гг., 27 стран (38,5%) произвели консолидацию финансового регулирования и надзора в той или иной форме.

Проведенное исследование мегарегулирования финансовых рынков Великобритании, Германии, Японии и Сингапура позволяет сделать вывод о том, что одна модель регулирования, наложенная на различные регулятивные культуры и философии, дает разные результаты.

Немецкое мегарегулирование является во многом формальным. Переход к нему был обусловлен не неудачами предыдущей модели с несколькими регуляторами и утратой доверия к ней, а изменениями на финансовых рынках и внешней

¹ Здесь и далее: *Полежаева Н.А.* Саморегулируемые организации в сфере финансового рынка // Экономическое развитие России. 2015. № 12. С. 116–121.

² Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 03.12.2007. № 49. Ст. 6076.

³ Например, абз. 1 ст. 48 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (см.: СЗ РФ. 22.04.1996. № 17. Ст. 1918); п. 1 ст. 36.26 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (см.: СЗ РФ. 11.05.1998. № 19. Ст. 2071); п. 1 ст. 56 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» (см.: СЗ РФ. 03.01.2005. № 1 (ч. 1). Ст. 41) содержат прямое указание на добровольность объединения в СРО субъектов регулируемой ими предпринимательской деятельности.

критикой, грозящей снижением интереса иностранных инвесторов. Из-за высокого уровня самостоятельности субъектов, входящих в структуру главного регулятора BaFin, и наличия других менее крупных регуляторов модель регулирования финансового рынка Германии остается фактически секторальной. Относительно участников рынка BaFin представляется умеренным регулятором, чему в значительной мере способствует высокий уровень правовой культуры самих участников.

И японский, и немецкий мегарегуляторы не являются центральными банками, однако, в отличие от последнего, японское FSA не независимое – оно представляет собой часть администрации Кабинета министров Японии и финансируется из государственного бюджета. Японский мегарегулятор склонен к концентрации власти и политическому давлению. Несмотря на тенденцию к чрезмерному регулированию, сегодня высококомпетентное FSA является более сдержанным регулятором в отношении участников финансового рынка по сравнению со своим предшественником, реже закрывает финансовые институты.

Сингапурское MAS является единственным примером центрального банка в роли мегарегулятора в стране с крупным финансовым рынком. В Сингапуре мегарегулирование характеризуется бескомпромиссным верховенством закона и всесторонним активным вмешательством государства, которое поддерживает жесткий контроль за участниками рынка. Однако гибкость и дальновидность руководства страны и, в частности, MAS делают такой подход полезным для конкурентоспособности сингапурского финансового рынка.

Несмотря на существенные различия, немецкий, японский и сингапурский мегарегуляторы весьма эффективны и должным образом обеспечивают развитие своих финансовых рынков и их стабильность, чего нельзя сказать об опыте мегарегулирования Великобритании, оказавшемся крайне неудачным, хотя в свое время именно британское FSA вдохновило ряд других стран на переход к единому регулятору финансового рынка. Британский мегарегулятор был склонен к чрезмерному бюрократизму и слишком мягок к чересчур свободным участникам рынка, плохо контролировал ситуацию на нем. В результате не сумевший справиться с финансовым кризисом FSA был ликвидирован, и Великобритания отказалась от мегарегулирования на финансовом рынке.

Российский финансовый рынок является относительно молодым и не столь развит, как рынки Великобритании, Германии, Японии и Сингапура. Как и немецкий единый финансовый регулятор, мегарегулятор в России создан в результате объединения предыдущих регуляторов. В обоих случаях интеграция была вызвана прежде всего изменениями на финансовом рынке, но в случае с Россией было больше критики в адрес прежних регуляторов, хотя и не такой жесткой, как в Великобритании и Японии. Тем не менее, несмотря на схожесть переходов к мегарегулированию финансового рынка, российский единый регулятор был создан не как отдельное управление, а на базе центрального банка, что роднит его с синга-

пурским MAS. Частично такое решение обусловлено недостаточно высоким уровнем правовой культуры участников российского финансового рынка, требующим регулятора, умеющего быть жестким, каким успел зарекомендовать себя Банк России.

Итак, качество финансового рынка страны зависит от совокупности факторов, включая ее географическое расположение, историю, правовую культуру и многое другое. Применение к регулированию рынка одного только структурного подхода без учета всех обстоятельств не гарантирует надлежащего функционирования рынка и может привести к весьма негативным последствиям. Именно эти факторы создают такое многообразие вариантов одной модели регулирования финансового рынка, в нашем случае мегарегулирования, и определяют ее эффективность при использовании модели в разных странах.

С 1 сентября 2013 г. Банку России переданы полномочия по регулированию, контролю и надзору за деятельностью целого ряда некредитных финансовых организаций от брокеров до ломбардов¹. Он стал мегарегулятором финансовых рынков, что свидетельствовало о начале крупнейшей институциональной реформы финансового сектора страны. За прошедшие годы Банк России как мегарегулятор осуществил весьма широкий комплекс соответствующих мер:

- очищение рынка, прежде всего в банковском секторе, от недобросовестных участников;
- полное реформирование отдельных видов деятельности, таких как страховая деятельность, деятельность негосударственных пенсионных фондов и микрофинансовых организаций, актуарная деятельность и деятельность кредитных рейтинговых агентств;
- принятие и внедрение Кодекса корпоративного управления;
- создание системы пруденциального надзора за деятельностью негосударственных пенсионных фондов и проведение работы по созданию системы гарантирования пенсионных накоплений;
- повышение уровня защиты прав потребителей и инвесторов в отношениях с участниками финансового рынка;
- активизация расследования случаев манипулирования и инсайдерской торговли; в результате за три года уменьшилось количество таких практик;
- повышение доступности финансовых продуктов и услуг;
- обеспечение взаимодействия с участниками финансового рынка по вопросам развития и регулирования отрасли;

¹ См.: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Российская газета. 31.07.2013. № 166; ст. 76.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Российская газета. 13.07.2002. № 127.

– создание новой системы регулирования деятельности саморегулируемых организаций на финансовом рынке.

В числе важнейших **проблем** мегарегулирования хотелось бы выделить следующие.

Банк России регулирует деятельность существующих участников рынка и не способствует привлечению новых субъектов. Именно регулирование должно формировать на рынке среду, которая будет привлекать тех, кто хочет создавать новые виды бизнеса, среду для привлечения средств новыми организациями. Пока это не происходит.

Меры по ужесточению регулирования, введение новых форм надзора не соотносятся с издержками. Меры по совершению поведенческого и пруденциального надзора не должны быть обременительными для участников рынка, отсутствуют публичные расчеты стоимости регулирования и надзора.

Меры надзора, применяемые в отношении банков, нередко переносятся и на небанковский сектор. Спецификой работы небанковских структур на рынке в отличие от банков является то, что их участники и инвесторы принимают на себя многие риски без гарантий со стороны государства. Это предполагает, что основным инструментом соблюдения прав и интересов данных инвесторов является полное раскрытие всей существенной информации. Однако нередки случаи, когда отчетности ПИФов, НПФ, брокеров и доверительных управляющих Банк России не уделяет должного внимания. Мы имеем, с одной стороны, недостаточно раскрытую информацию, а с другой – избыточную отчетность участников перед регулятором.

В числе выявленных проблем хотелось бы назвать множественность регулирования. В качестве примера следует указать негосударственные пенсионные фонды. Этот сегмент финансового рынка перешел под надзор мегарегулятора, однако в силу специфики самого бизнеса отдельными аспектами надзора и выработки нормативной базы занимаются социальные ведомства, а политические решения вырабатывает Пенсионный фонд. В такой ситуации создается тенденция к избыточной регулятивной нагрузке.

При дальнейшем совершенствовании системы мегарегулирования в России целесообразно также учитывать те **уроки**, которые уже так или иначе были извлечены в мире.

Соблюдение «принципов хорошего регулирования», таких как эффективность и экономия, роль управления, пропорциональность, инновации, международный характер финансовых услуг и конкуренция, не способно само по себе создать эффективное мегарегулирование без решения фундаментальных экономических проблем. Последнее является приоритетным. Не менее значимы комфортная бизнес-среда, инфраструктура, сбалансированный уровень налогообложения, одни из самых высоких мест в основных мировых рейтингах ведения бизнеса, верховенство закона, антикоррупционная деятельность. Важными являются также

сильный банковский сектор и рынок с надежными институциональной и регулятивной системами.

Основной задачей можно назвать преодоление бюрократии мегарегулятора, которая часто препятствует решению фундаментальных проблем в банковской сфере. Не всегда оправдана практика сосредоточения внимания мегарегулятора на определении систем и процессов, а не на сложных бизнес-моделях и стратегиях. Проблемой мегарегулирования также является переложение ответственности за управление рисками на финансовых рынках на самих участников.

6.3. Состояние науки и инноваций¹

В 2018 г. началось формирование новых планов комплексного развития сферы науки и технологий. Изначально представленные в майском Указе Президента РФ, они затем были трансформированы в национальный проект «Наука». В свою очередь, новый национальный проект связан со «Стратегией научно-технологического развития», принятой в 2016 г., а также с государственной программой «Цифровая экономика Российской Федерации».

Помимо планирования, произошли важные организационные изменения, повлекшие окончательное отделение бывших академических НИИ от Российской академии наук, и формирование единого Министерства науки и высшего образования, в ведении которого теперь находятся как вузы, так и научные организации, а за Российской академией наук (РАН) законодательно был закреплен статус государственной экспертной организации. К другим важным изменениям следует отнести позитивные сдвиги в развитии вузовской науки и активизацию позиции региональных властей в отношении научно-технологического развития. В то же время деятельность в сфере технологических инноваций по-прежнему происходила без особых прорывов и заметных сдвигов.

Прошедший год не устранил ряд системных проблем российской науки, хотя в некоторых областях начал формироваться базис для положительных изменений. Российская наука по-прежнему почти на 70% финансируется из государственного бюджета – это беспрецедентно высокий уровень в сравнении со странами, имеющими развитую науку, и со странами, проводящими политику по наращиванию научной базы (например, входящими в БРИКС). Участие бизнеса в финансировании исследований и разработок (далее – ИР) остается скромным (менее трети суммарных внутренних расходов на ИР), хотя по абсолютным размерам есть тенденция роста. Бюджетные ассигнования на науку растут опережающими темпами в условиях низкого спроса на ее коммерческие приложения. При этом в самом российском бизнес-секторе расходы на ИР в значительной мере (почти на 60%) покрываются государством². Это в несколько раз больше, чем в развитых и быстро-

¹ Автор раздела: И. Дежина, Институт Гайдара, Сколковский институт науки и технологий.

² OECD (2018). Main Science and Technology Indicators. Vol. 2018. Iss. 1. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/msti-v2018-1-en. P. 55.

растущих странах. В итоге при увеличивающемся государственном финансировании науки доля расходов на ИР в ВВП страны остается на низком уровне, близком к 1%. Соответственно, очевиден дефицит механизмов вовлечения бизнес-сектора в финансирование (софинансирование) исследований и разработок, по крайней мере, для сокращения масштабов замещения частных средств государственными. Характерно, что после кризиса 2008 г. в большинстве развитых стран именно бизнес стал активно наращивать расходы на ИР, а прирост государственного финансирования происходил более низкими темпами¹. В России этого не произошло: бизнес остается слабым источником поддержки ИР.

Следующая проблема – это несбалансированность возрастной структуры исследователей. Сложилось два «полюса» – молодые (до 39 лет), и их число сильно выросло за последние годы, и пожилые (старше 60 лет). Среднее поколение ученых в возрасте 40–59 лет, которое считается наиболее продуктивным, остается небольшим (в настоящее время – меньше трети общей численности исследователей), и его удельный вес падает. Структура научных кадров считается эффективной (т.е. такой, когда достигаются наилучшие научные результаты как по количеству, так и по качеству), если молодое и старшее поколения составляют около 20% каждое, а 60% – это исследователи среднего возраста². Вторая серьезная кадровая проблема – низкая мобильность российских исследователей, как внутренняя, так и внешняя, что влияет на качество научных результатов.

Материальная база науки – еще один параметр, который качественно мало изменился в последние годы. Научные приборы и оборудование обновляются уже не один год, правда, основной фокус государственной поддержки был сосредоточен на университетах, а не на научных институтах. В каждом из секторов науки есть элитные организации, которые получают больше ресурсов. При этом элитность не всегда обусловлена результатами, она может быть связана с наличием формальных статусов и рядом других факторов. Однако, помимо обновления, есть проблема эффективной эксплуатации оборудования, а ей уделяется значительно меньше внимания. В результате, пока оборудование используется недостаточно эффективно, нет полноценных центров коллективного использования. Есть недогруженное современное оборудование, так как оно закупалось несистемно либо под решение единичных задач. Есть дублирующие друг друга уникальные установки. Таким образом, вопрос оптимальной загрузки научного оборудования стоит не менее остро, чем его обновления.

Следующий проблемный аспект – качество научных результатов. Краткая история применения в России мер по повышению результативности научной деятельности свидетельствует о том, что количественным параметрам отдается без-

¹ *Rehm J.* Ten Years after the Economic Crash, R&D Funding is Better than Ever // *Nature*. September 13 2018. doi: 10.1038/d41586-018-06634-4

² *Балацкий Е., Юревич М.* Моделирование возрастной структуры научных кадров // *Terra Economicus*. 2018. Т. 16. № 3. С. 70. DOI: 10.23683/2073-6606-2018-16-3-60-76

условное предпочтение. Этим объясняется библиометрическая гонка, развернувшаяся в стране в последние годы, когда основным параметром эффективности и результативности научной работы стало число опубликованных работ, но не интерес к ним в научном и предпринимательском сообществе (выражаемый уровнем цитирования). Правда, следует отметить, что в прошедший год ситуация в отдельных университетах начала меняться к лучшему.

6.3.1. Наука в вузах и в государственном секторе

Вузовская наука была и остается небольшим «фрагментом» научного комплекса страны. Доля вузов в общем объеме научных исследований составляет 9,1% и в общей численности исследователей – 12,1%¹. На сегодняшний день флагманской программой является проект 5-100, нацеленный на то, что по крайней мере 5 российских вузов к 2020 г. войдут в топ-100 мировых рейтингов. При этом одним из наиболее «слабых звеньев», замедляющих продвижение в рейтингах, является именно объем и качество научной работы.

За прошедшие 5 лет с начала реализации этой программы количественные показатели результативности вузовской науки существенно улучшились. Стало больше публикаций в журналах, индексируемых в международных базах данных, в том числе благодаря тому, что возросло число индексируемых российских журналов, существенно увеличилось количество университетских исследователей, участвующих в международных конференциях и стажировках в зарубежных институтах и университетах. Таким образом, значительно увеличенные финансовые ресурсы принесли отдачу. В частности, число публикаций сотрудников вузов из проекта 5-100, которые индексируются в Web of Science, возросло в 4,5 раза по сравнению с 2012 г., индексируемых в базе Scopus – в 4 раза². Соответственно, улучшились позиции этих вузов в мировых рейтингах, особенно в предметных (по физике, математике и астрономии, т.е. в традиционно сильных в России научных областях).

Вместе с тем гонка за количеством породила множество стратегий быстрого наращивания числа публикаций. И особенно активную позицию продемонстрировали вузы проекта 5-100. Изучение их публикационных стратегий³ показало, что самыми распространенными (в порядке снижения частоты использования) являются следующие:

- наращивание числа публикаций через авторские аффилиации (автор указывает вуз в дополнение к основному месту работы);
- раскручивание конференций – так, чтобы их тезисы индексировались в базе данных Scopus;

¹ Индикаторы науки: 2018. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2018. С. 44, 78, 190, 205.

² Булгакова Н. Поддержать продвижение. РАН подключается к борьбе за конкурентоспособность вузов // Поиск. 02.11.2018. № 44. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/edu/39685/>

³ Poldin O., Matveeva N., Sterligov I., Yudkevich M. Publication Activities of Russian Universities: The Effects of Project 5-100. Educational Studies. M.: Higher School of Economics, 2017. Iss. 2.

- поиск и наем высокоцитируемых авторов;
- вовлечение новых сотрудников в публикации;
- публикации в «хищнических» журналах.

Характерно, что публикации в «хищнических» журналах, которые периодически вычищаются из баз данных, – уже не самая распространенная стратегия.

В итоге показатели качества пока сильно отстают, цитирование работ вузов – участников проекта 5-100 в несколько раз ниже среднего значения по зарубежным вузам-референтам, т.е. по вузам с аналогичными профилем специализации и численностью преподавателей и студентов. И по-прежнему только небольшая доля (по экспертным оценкам – около 15%) научно-педагогических работников публикуют статьи в международных изданиях.

Позитивным сдвигом стало внимание руководства ряда вузов именно к качеству научных работ. Для оценки результативности научных исследований стали применяться комплексные показатели, учитывающие не только публикационную активность. Например, в Новосибирском государственном университете надбавка за публикации снижается, если сотрудник не работает со студентами, сокращается финансовое вознаграждение и в том случае, когда публикации представляют собой тезисы конференций или статьи, опубликованные в недобросовестных журналах. Наконец, началась и селекция конференций – если престиж мероприятия невысок, то сотруднику не рекомендуется туда ездить¹. Похожие тренды есть в НИУ ВШЭ и МИСиС – например, в этих университетах за публикацию статей в журналах третьего и четвертого квартилей надбавка к заработной плате не выплачивается.

В государственном секторе, куда теперь статистически относятся бывшие академические институты, работа также постепенно перестроилась под новые требования, ориентированные на достижение количественных показателей, включая публикационную активность. Несмотря на происходившие структурные преобразования – объединение бывших академических институтов, создание центров разного типа и др., – продуктивность «академической науки» оставалась самой высокой в стране, что говорит об устойчивости многолетних тенденций. Так, по данным за 2017 г., если доля статей с аффилиацией РАН была 25,4% в общем числе российских публикаций, проиндексированных в базе данных Scopus, то вклад в суммарное цитирование составил 29,1%, притом что доля авторов с аффилиацией РАН среди всех российских авторов была только 19,8%².

Однако именно политика по поддержке вузовской науки стала катализатором деятельности не только по наращиванию числа публикаций, но и по продвижению российских научных журналов в соответствующие базы данных (в основном в

¹ Ермак С., Кузнецов П., Толмачев Д., Чукавина К. Хватит кормить зверя // Эксперт. 14.05.2018. № 20. URL: <http://expert.ru/expert/2018/20/hvatit-kormit-zverya/>

² Avanesova A., Shamliyan T. Comparative trends in research performance of the Russian universities // Scientometrics. 14 June 2018. DOI: 10.1007/s11192-018-2807-6

Scopus). Минобрнауки РФ провело конкурс среди научных журналов, и 100 победителей получили поддержку в 1 млн руб. для своего развития. Одновременно из РИНЦ были исключены около 8000 сборников трудов конференций, и они больше не учитываются при расчете наукометрических показателей¹.

Характерно, что прошедший год был ознаменован появлением нового измерителя научной продуктивности – индекса Хирша-альфа. Автор индекса – Хорхе Хирш предложил альфа-индекс для того, чтобы можно было измерить число статей, где ученый является самым значимым автором (альфа-автором). Альфа-автор имеет наивысший из всех соавторов индекс Хирша. Введение такого индекса позволяет не рассчитывать общую цитируемость ученого, а измерять его вклад в научную среду². Новый индекс имеет свои ограничения. Например, экспериментаторы, работающие на сложных установках, в том числе помогающие получать образцы или проводить сложный анализ, часто имеют индекс Хирша выше, чем основные авторы научной идеи. И выявленный таким образом альфа-автор оказывается в данном случае ошибочным.

Одновременно с попытками найти более точные измерители научной продуктивности развивалась новая парадигма доступа к научным журналам – обязательный открытый доступ. Европейский союз выпустил резолюцию по открытому доступу к научным публикациям, после чего организация Science Europe представила План S (Plan S)³. Согласно этому плану, с 1 января 2020 г. все результаты исследований, которые были поддержаны национальными и общеевропейскими финансовыми средствами, должны быть опубликованы в специально отобранных журналах открытого доступа. Предложен предварительный набор из 14 критериев, по которым будут отбираться журналы. Большинство критериев связаны с техническими требованиями к открытым платформам, на которых должны базироваться журналы, и только один критерий относится к качеству публикаций – а именно требование проводить экспертную оценку предлагаемых к публикации материалов⁴. При этом соблюдение технических требований потребует от журналов значительных финансовых вложений. Пока, согласно проведенному исследованию⁵, только 15% журналов открытого доступа соответствуют предложенным критериям, а в общественных науках – 3%. Помимо этого, остается ряд неопределенных параметров – например, каким образом неевропейские университеты и исследовательские институты будут оплачивать публикации в журналах из данного списка. С одной стороны, введение Плана S означает движение в сторону

¹ *Беляева С.* Виден позитив. Российские журналы приближаются к мировым стандартам // Поиск. 11.05.2018. № 18, 19. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/infosphere/35784/>

² *Hitsch J.E.* *h_α*: An index to quantify an individual's scientific leadership // Submitted. 3 October 2018. URL: <https://arxiv.org/abs/1810.01605>

³ *Plan S.* Making full and immediate Open Access a reality. URL: <https://www.coalition-s.org/>

⁴ *Brainard J.* Few open-access journals meet requirements of Plan S, study says // Science. 31 January 2019. URL: https://www.sciencemag.org/news/2019/01/few-open-access-journals-meet-requirements-plan-s-study-says?utm_medium=email&utm_source=FYI&dm_i=1ZJN,63X1U,E29D5V,NZXQM,1

⁵ Там же.

отказа от подписной системы на журналы. С другой стороны, журналы, попавшие в список, будут иметь хороший и гарантированный портфель статей. Российских авторов эти изменения тоже коснутся – по крайней мере, тех, кто участвует в европейских научных программах (в «Рамочных программах ЕС»).

В прошедшем году институты бывшего академического сектора науки стали подведомственными новому Министерству науки и высшего образования РФ. Согласно Указу Президента «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (№ 215 от 15.05.2018)¹, Федеральное агентство научных организаций (ФАНО), в ведении которого находились академические научные организации, было упразднено. Вновь образованное Министерство науки и высшего образования было наделено широкими полномочиями по разработке и реализации научной, научно-технологической и инновационной политики; оно же теперь регулирует работу как университетов, так и бывшего академического сектора. Изменился и статус РАН – в июле были внесены поправки в Федеральный закон об академии², которые расширили ее полномочия. При этом в течение года шли обсуждения статуса и функций РАН, однако многочисленные дебаты, создавая «информационный шум», не влияли на работу собственно научных организаций.

Согласно принятым поправкам, РАН будет осуществлять научно-методическое руководство научной и научно-технической деятельностью не только научных организаций, но и вузов, проводить экспертизу полученных научных результатов в организациях всех типов. Она также может проводить за счет бюджетных средств исследования, в том числе в интересах ОПК. РАН будет ежегодно представлять Президенту РФ доклад о реализации государственной научно-технической политики в России. Таким образом, академия становится полноценной экспертной структурой по широкому кругу вопросов, а не только фундаментальной науки, с которой ее всегда ассоциировали. Это ставит перед академией сложные задачи, не соответствующие имеющимся у нее возможностям. Вместе с тем руководство РАН считает, что располагает сильным ресурсом в лице около 2000 членов-корреспондентов и академиков и примерно 500 молодых профессоров РАН³. Однако этому относительно скромному числу специалистов придется проводить экспертизу десятков тысяч тем⁴, реализуемых во всех научных организациях и вузах,

¹ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57475>

² Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ *Беляева С.* Президент РАН Александр Сергеев: полномочия обязывают // Поиск. 18.01.2019. № 1–2. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/41116/>

⁴ В частности, в 2018 г. только по бывшим институтам РАН было рассмотрены отчеты по 11,5 тыс. тем. (*Волчкова Н.* Доверена проверка. РАН всерьез берется за анализ научного потенциала страны // Поиск. 18.01.2019. № 1–2. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/41115/>). Если к этому прибавить отчеты вузов и организаций предпринимательского сектора по работам, выполненным за счет средств федерального бюджета, то цифра возрастет в несколько раз.

выполняющих ИР за счет бюджетных средств. Более того, РАН будет не только проводить экспертизу тематик и результатов исследований и разработок, но и вести мониторинг и оценку результатов деятельности государственных научных организаций, подготовку предложений для НИИ и вузов «в целях интеграции их научного потенциала, развития научных исследований и поддержки инновационной деятельности»¹. Все эти функции и были определены как «научно-методическое руководство» со стороны РАН. При этом масштабы такого руководства могут еще больше возрасти, поскольку в зоне внимания РАН оказываются не только все федеральные бюджетные учреждения, занимающиеся исследованиями и разработками, но и организации, проводящие ИР за счет региональных и местных бюджетов: Постановлением Правительства от 30 декабря 2018 г. № 1781 органам исполнительной власти рекомендовано принять нормативно-правовые акты, согласно которым РАН будет осуществлять научно-методическое руководство находящимися в их ведении организациями. Пока не подпадают под «опеку» РАН только организации, учрежденные Правительством РФ (МГУ, СПбГУ, Курчатовский институт, Институт им. Н.Е. Жуковского, НИУ «Высшая школа экономики», РАНХиГС), однако руководство РАН планирует заключить с ними отдельные соглашения о научно-методическом руководстве².

Более детальное рассмотрение того, каким образом РАН будет осуществлять свою научно-методическую функцию, показывает, что сроки анализа и вынесения решений могут сильно затянуться, поскольку, например, если в вузах ведутся разные тематики, то один и тот же вуз будут курировать сразу несколько отделений РАН. Таким образом, потребуются дополнительные согласования уже внутри самой РАН. При этом оценка РАН является основанием для корректировки тематик исследований: в случае, если РАН считает финансирование определенных тематик нецелесообразным, они могут быть скорректированы и затем одобрены РАН после повторного рассмотрения, либо, если РАН вновь их не утвердит, финансирование работ будет прекращено. И это при том, что разработанные проекты форм для оценки тематик позволяют проводить достаточно формальную экспертизу, поскольку в них не требуется давать развернутые заключения.

Для научных организаций и вузов эти нововведения превращаются в дополнительную нагрузку, поскольку форма отчетности должна будет составляться на каждую тему, которая финансировалась или планируется к финансированию из средств государственного бюджета. Поскольку весь научный комплекс страны на

¹ Пункт 3 «Правил осуществления федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия наук» научного и научно-методического руководства научной и научно-технической деятельностью научных организаций и образовательных организаций высшего образования, а также экспертизы научных и научно-технических результатов, получаемых этими организациями», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2018 г. № 1781.

² Волчкова Н. Доверена проверка. РАН всерьез берется за анализ научного потенциала страны // Поиск. 18.01.2019. № 1–2. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/41115/>

70% финансируется из средств федерального бюджета, вал отчетности и экспертиз сложно даже представить. Пока принятая схема далека от сбалансированной: помимо возможности формальной оценки, РАН не несет ответственности за свои решения – по крайней мере, в имеющихся на сегодняшний день официальных документах вопросы ответственности нигде не прописаны. Есть только положение о сроках рассмотрения РАН ряда вопросов, причем не относящихся к экспертизе тематик. Вышедшим 24 декабря 2018 г. Постановлением Правительства РФ о правилах взаимодействия между РАН и Министерством науки и высшего образования РФ определены достаточно жесткие сроки для согласования со стороны РАН решений о реорганизации или ликвидации научных организаций, о внесении изменений в уставы, о согласовании президиумом РАН кандидатур руководителей научных организаций и о согласовании президентом РАН решения о прекращении полномочий руководителей научных организаций¹. Срок вынесения решений со стороны РАН в зависимости от того, что именно согласуется, составляет от 5 рабочих дней до 30 календарных дней.

Финансовое обеспечение новых функций РАН относительно скромное: на 2019–2021 гг. запланированы бюджетные ассигнования на деятельность РАН (в рамках ГП «Научно-технологическое развитие РФ») в размере около 4,2 млрд руб., из которых 2,3–2,4 млрд – на обеспечение деятельности, видимо, экспертной и мониторинговой (табл. 20). Академия также рассчитывает получить из федерального бюджета дополнительно 1 млрд руб. на свое научно-методическое руководство всеми научными организациями и вузами страны², и пока ей в этом не было отказано.

Таблица 20

Бюджетные ассигнования на деятельность ФГБУ «Российская академия наук» в 2019–2021 гг., млрд руб.

Вид расходов	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Всего	4,2	4,2	4,3
В том числе расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений	2,3	2,3	2,4
Премии в области литературы и искусства, образования, печатных средств массовой информации, науки и техники и иные поощрения за особые заслуги перед государством	1,9	1,9	1,9

Источник: Приложение 8 к Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

¹ Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2018 г. № 1652 «Об утверждении Правил взаимодействия федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» и Министерства науки и высшего образования РФ при осуществлении ими отдельных полномочий в соответствии с Федеральным законом «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² РАН попросила 1 млрд на создание базы вузов и популяризацию науки // РБК. 13.11.2018 г. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5bead0fb9a794784ff42fea0>

К концу года РАН стала разворачивать работу по взаимодействию с различными ведомствами, в первую очередь она выразила готовность сотрудничать с Министерством науки и высшего образования для продвижения ведущих вузов в мировые рейтинги¹. Как именно будет осуществляться поддержка продвижения вузов, неясно, но, скорее всего, деятельность РАН может ограничиться серией визитов в ведущие вузы. Данная инициатива не нашла поддержки среди вузов, что было достаточно открыто высказано на заседании Совета при Президенте по науке и образованию, которое состоялось 27 ноября². Такая реакция вполне объяснима – сохраняется очевидное «противостояние» сторон, причем именно со стороны РАН чаще всего звучит критика вузов. В частности, президент РАН А. Сергеев отметил, что университеты стали конкурировать друг с другом в области науки, тогда как их основное дело – готовить кадры³.

В конце года косвенно работу РАН подверг критике и президент страны, отметив, что нередки случаи, когда тематики фундаментальных исследований не меняются десятилетиями, а их конечные результаты не видны. По 40% научных тем, которые велись в академических институтах, «не представлено ни одной научной работы, учтенной хотя бы в какой-либо из баз цитирования. То есть получается: либо результатов нет вообще, либо они никому не интересны». Однако РАН уже пять лет не руководит научными институтами, поэтому такой результат – это не только наследие академического прошлого, но и итог работы ФАНО. Кроме того, президент критиковал то, что проведенная в 2017 г. оценка результативности деятельности бывших академических научных организаций с разделением их на три категории фактически не завершилась никакими организационно-финансовыми изменениями. И эту претензию надо, скорее, отнести к ликвидированному ФАНО и уже к его преемнику – Министерству науки и высшего образования.

В целом руководство РАН настроено оптимистично: по мнению президента РАН, только академия может предоставить независимую и объективную экспертизу проводимых в стране фундаментальных и прикладных исследований. Однако данный оптимизм не имеет под собой серьезных оснований. Оценки временных затрат на проведение всех возложенных на нее «научно-методических задач» с учетом средней скорости работы академии РАН не проводила⁴. Кроме того, нет гарантий и того, что члены РАН могут дать экспертную оценку любых тематик. Проверку «научной результативности» самих академиков и членов-корреспондентов никто не проводил, а с точки зрения публикационной активности у членов и членов-корреспондентов РАН есть некоторые привилегии – например, право

¹ РАН готова сотрудничать с Минобрнауки для продвижения российских вузов в мировых рейтингах. 28.10.2018. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5730212>

² Стенографический отчет о заседании Совета по науке и образованию. 27.11.2018. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59203>

³ Глава РАН отметил падение уровня выпускников российских университетов // РИА Новости. 25.05.2018. URL: <https://ria.ru/society/20180525/1521320822.html>

⁴ Механик А. РАН становится главным научным экспертом // Эксперт. 28.01.2019. № 5. URL: <http://expert.ru/expert/2019/05/ran-stanovitsya-glavnyim-nauchnyim-ekspertom/>

публиковаться в академическом журнале «Доклады Академии наук» без какого-либо рецензирования¹ и отчитываться этими статьями по грантам и госзаданиям. Поэтому вопрос о возможности полноценной реализации академией функции главного научного эксперта страны пока остается открытым.

6.3.2. Новые приоритеты государственной политики и национальный проект «Наука»

Новые приоритеты государственной политики в отношении науки были обозначены президентом страны в Послании Федеральному Собранию. Там впервые появилась связка «мощная инфраструктура – привлечение талантов и поддержка молодежи – проведение исследований на базе научно-образовательных центров»². Затем эти приоритеты были закреплены в майском указе³, которым правительству поручалось разработать национальный проект «Наука». У данного проекта, согласно указу, должны быть следующие цели:

- присутствие Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития;
- обеспечение привлекательности работы в Российской Федерации для российских и зарубежных ведущих ученых и молодых перспективных исследователей;
- опережающее увеличение внутренних затрат на научные исследования и разработки за счет всех источников по сравнению с ростом валового внутреннего продукта страны.

Для достижения этих целей было сформулировано несколько задач, в том числе создание передовой инфраструктуры для исследований и разработок, обновление не менее 50% приборной базы ведущих организаций, выполняющих научные исследования и разработки, создание научных центров разного типа.

Национальный проект «Наука» (далее – НП) стал частью новой государственной программы «Научно-технологическое развитие РФ». Несмотря на то что сама Госпрограмма должна быть утверждена только к 1 апреля 2019 г.⁴, вокруг НП «Наука» развернулись активные дискуссии уже в конце 2018 г. В НП повторены три главные цели из указа президента.

¹ Вдовин В. О пользе привилегий. Почему статьи в ДАН публикуются без рецензий // Поиск. 01.02.2019. № 5. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/41373/>

² Послание Президента Федеральному Собранию. 01.03.2018. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

³ Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 г. № 204. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027>

⁴ Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. 17.12.2018. URL: <http://government.ru/news/35104/>

Первая – вхождение в пятерку стран-лидеров, которые проводят ИР по приоритетным направлениям развития (обозначенных в «Стратегии научно-технологического развития страны»). Измеряться достижение данной цели будет исключительно по рейтингам, что в целом может создавать ложную мотивацию. В частности, планируется наращивать численность ученых во имя того, чтобы сохранить текущее 4-е место в международных рейтингах по численности научных кадров. Сюда же относятся планы по удвоению числа публикаций, чтобы переместиться вверх в рейтингах.

Вторая цель – сделать привлекательной работу в России для российских и зарубежных ученых, а также для молодых исследователей. И здесь привлекательность будет измеряться не совершенствованием организации научной работы, не обеспечением карьерных треков, не привлечением зарубежных ученых на основе долгосрочных (3+ года) контрактов, а фиксацией численности зарубежных ученых, работающих в российских организациях, без учета длительности их пребывания в стране. Если продолжительность пребывания в России не имеет значения, то «нагнать» численность зарубежных ученых не так трудно. Второй измеритель и вовсе опасный – планируется довести численность исследователей в возрасте до 39 лет до 50,1% в общей численности исследователей в стране, это означает усиление дисбаланса возрастной структуры научных кадров. Было бы более правильным в качестве индикатора установить рост доли среднего (40–60-летних) поколения исследователей, поскольку именно прирост этой когорты будет означать удержание молодых в науке.

Третья цель – опережающие затраты на ИР за счет всех источников. В данном случае важнее было бы наращивать опережающими темпами затраты бизнес-сектора на исследования и разработки, формировать спрос на результаты науки, однако в НП вопросы финансирования звучат более мягко, чем даже в «Стратегии научно-технологического развития РФ», где цель – паритетное финансирование. На реализацию всех мероприятий НП за 6 лет (2019–2024 гг.) планируется потратить чуть более 636 млрд руб., в том числе 405 млрд руб. бюджетных средств и около 231 млрд – внебюджетных (т.е. 36% суммарных расходов на национальный проект).

Три цели планируется достичь путем реализации трех проектов: (1) развития научной и научно-производственной кооперации, (2) формирования передовой инфраструктуры, (3) развития кадрового потенциала. Соотношение финансирования из бюджетных и внебюджетных источников по трем проектам суммарно за 2019–2024 гг. представлено в *табл. 21*.

Развивать научную и научно-производственную кооперацию предполагается известными методами: за счет создания научно-образовательных центров (НОЦ) разного типа. За последние более чем 20 лет создано множество разных НОЦ – как научных, так и научно-производственных. Однако на этот раз под данным термином подразумеваются значительно более масштабные структуры.

Таблица 21

Планы финансирования федеральных проектов, входящих в национальный проект «Наука», 2019–2024 гг.

Название федерального проекта	Финансирование, всего, млрд руб.	Бюджетное финансирование, млрд руб.	Внебюджетное финансирование, млрд руб.	Доля внебюджетного финансирования, %
Развитие научной и научно-производственной кооперации	215,0	57,3	157,7	73,3
Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в РФ	350,0	276,6	73,4	21,0
Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок	70,9	70,9	0	0

Источник: паспорт национального проекта «Наука» (по данным на 11 февраля 2019 г.).

Дискуссия о том, что такое НОЦ, еще не завершена, и продолжают высказываться самые разные точки зрения. Президент РАН полагает, что НОЦ должны создаваться на базе существующих научных организаций или образовательных учреждений, и их надо оснастить современным оборудованием, а управлять такими центрами должен Международный наблюдательный совет. Его оппоненты считают, что должна быть обязательная привязка к производству и к решению задач конкретной территории. Более того, пока нет четкого понимания, должен ли НОЦ быть юридическим лицом, структурным подразделением в составе юридического лица, либо это коллектив, собранный из разных организаций. Точно так же нет и понимания того, по каким критериям выявлять ведущие организации, заслуживающие статуса НОЦ. Должны ли учитываться только стандартные статистические параметры (публикации, патенты и др.), или их надо дополнить экспертными оценками?

Согласно паспорту Федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации», к 2024 г. планируется создать несколько типов НОЦ:

1. Не менее 15 НОЦ мирового уровня на основе интеграции университетов и НИИ с предприятиями. Такие НОЦ могут создаваться по отраслевому и региональному принципу.
2. Международные научные центры мирового уровня, включая сеть математических центров и центров геномных исследований: 3 геномных, 4 математических, 9 – международных по приоритетным направлениям «Стратегии научно-технологического развития РФ». В работу этих центров должны быть обязательно вовлечены молодые исследователи, а среди ключевых показателей оценки – статьи, опубликованные в реферируемых изданиях.
3. 14 Центров компетенций Национальной технологической инициативы (ЦК НТИ).

Обсуждаются такие признаки НОЦ, как наличие научной инфраструктуры мирового уровня, партнерство с организациями реального сектора экономики, поддержка региональных властей. В частности, высказывается мнение, что именно НОЦ могут стать теми структурами, которые участвуют в реализации проектов

класса megascience. Предполагается, что ключевым аспектом при выборе организаций базирования НОЦ будет не тип и характеристики самой организации, а межведомственный характер проектов, причем в расширенной трактовке – в НОЦ должны быть наука, образование, кооперация с промышленностью, и все это должно обеспечивать территориальное развитие. Таким образом, пока понятие «нового НОЦ» ближе всего к концепции федерального университета. Там тоже предусмотрены все виды кооперации, и есть направленность на решение региональных задач. НОЦ, безусловно, отличается от другой категории центров – международных центров мирового уровня – в первую очередь тем, что в них работы имеют прикладной характер.

В отличие от НОЦ, Центр компетенций НТИ – это не организация, а структурное подразделение, которое создается на базе научной или образовательной организации. ЦК НТИ при этом представляет собой консорциум научных, образовательных и промышленных организаций. Он обеспечивает разработку технологических решений по «сквозным» технологиям НТИ, поэтому одним из ключевых отчетных показателей для такого центра будет число созданных технологий, которые используются на производстве. В 2018 г. было образовано 14 таких ЦК НТИ по «сквозным» технологиям, которые будут работать при финансовой поддержке Российской венчурной компании. Де-факто консорциумы ЦК уже начали формировать пул проектов.

По проекту развития передовой инфраструктуры, помимо понятных задач по строительству установок мегасайенс, планируется обновить как минимум 50% приборной базы ведущих организаций. Вопрос повышения эффективности использования оборудования не ставится, приоритеты не обозначены. Например, в последние годы Россия стала существенно отставать от ведущих стран мира по числу высокопроизводительных суперкомпьютеров. Наличие суперкомпьютеров определяет возможности страны в сфере обработки данных. Они применяются как в научных исследованиях, так и в авиации, медицине, промышленности. В рейтинге топ-500 стран, производящих суперкомпьютеры, Россия находится в конце списка с двумя суперкомпьютерами. Лидеры списка – Китай (202 суперкомпьютера), США (143) и Япония (35 суперкомпьютеров). У России нет собственной компонентной базы для их создания, так что в условиях санкций возможности могут еще сильнее сократиться, так как российские суперкомпьютеры создаются на базе американских процессоров¹. Возможно, стоило определить приоритетные типы наиболее дорогих уникальных установок, которые надо создавать за счет средств государственного бюджета.

В третьем проекте упор сделан на поддержку молодежи, что коррелирует с целью НП. Опасность этого подхода была отмечена выше. Есть угроза разбалансировки возрастной структуры научных кадров. Следует также отметить, что из

¹ Мамедьяров З. Американцы покорили вершину // Эксперт. 25.06.2018. № 26. URL: <http://expert.ru/expert/2018/26/amerikantsyi-pokorili-vershinu/>

содержания НП не просматриваются факторы, которые могли бы привлечь молодежь в науку. Более того, планы по серьезному наращиванию публикационной отдачи могут, скорее, оттолкнуть, чем привлечь молодежь в науку.

В рамках этого же проекта планируется продолжать привлекать в страну лучших зарубежных специалистов и работать с русскоязычной научной диаспорой. Новые количественные и качественные ориентиры, установленные в НП «Наука», могут привести к необходимости пересмотра ряда действующих инициатив. В частности, пока продолжается программа «мегагрантов» (грантов на создание лабораторий в НИИ и вузах под руководством ведущих ученых мира, включая представителей русскоязычной научной диаспоры), однако ее формат в свете новых задач – например, удвоения публикационной активности – несколько устарел. В данной программе требования по числу публикаций достаточно мягкие, они были адекватны ситуации 2010 г., когда программа запускалась, а требования по качеству научных результатов вообще не были предусмотрены. Если данная программа станет частью нацпроекта, то критерии отбора проектов и тем более отчетности должны быть скорректированы.

Сотрудничество с русскоязычной научной диаспорой в условиях санкций становится более сложным. С одной стороны, можно отметить интерес русскоязычных ученых к сотрудничеству с Россией, особенно организованной ее части – из ассоциаций RASA и RuSciTech¹. В частности, они предлагают содействие в улучшении качества научной экспертизы², в развитии российских научных журналов. Все это важные функции, и внешняя экспертиза тут имеет большое значение, причем не только от русскоязычных ученых. Есть и встречное движение – появились интересные инициативы на уровне отдельных университетов по привлечению специалистов российского происхождения. Например, в Сибирском федеральном университете начали программу «Иностранный профессор» (за счет средств проекта 5-100). По этой программе в университет приглашаются ведущие зарубежные специалисты для научно-образовательной работы в форме краткосрочных визитов. Пока все побывавшие в университете зарубежные специалисты – российского происхождения³. Однако в новом нацпроекте следует учитывать и тот факт, что пока представители русскоязычной научной диаспоры не готовы к участию в проектах, требующих длительного присутствия в России, а тем более возвраще-

¹ RASA – Международная ассоциация русскоговорящих ученых (URL: <https://www.dumaem-russki.org>), RuSciTech – Международная ассоциация русскоязычных ученых и специалистов в области технологий, проживающих за пределами Российской Федерации (URL: <http://ru-sci-tech.org/ru/>).

² Строить мосты // Троицкий вариант – наука. 20.11.2018. № 267. С. 4.

³ В СФУ начата реализация проекта «Иностранный профессор». 21.06.2018. URL: <http://about.sfu-kras.ru/rating/5top100/news/20499>

ния назад. Так, согласно исследованию Boston Consulting Group, только 6% эмигрировавших в Западную Европу профессионалов готовы снова работать в России¹.

С другой стороны, появились внешние факторы, которые могут препятствовать развитию связей с русскоязычной научной диаспорой из отдельных стран. В частности, разворачивающаяся в США политика по «закрытию» каналов оттока важной научно-технологической информации в Китай затронула китайскую государственную программу по привлечению научной диаспоры «Тысяча талантов». Следующим шагом стало внимание к аналогичным программам в других странах. В настоящее время в США обсуждаются законодательные изменения, согласно которым ученые, которые принимали участие в китайских, российских и иранских программах по «привлечению талантов» (в России под это определение подпадают программы мегагрантов, а также инициативы по созданию международных лабораторий в рамках проекта 5-100), не смогут получать грантовое финансирование на свои исследования из средств Департамента обороны США и, возможно, из грантовых программ других федеральных агентств². В начале 2019 г. стало известно, что Министерство энергетики США ввело требование, чтобы сотрудники, участвующие в проектах, финансируемых Россией, или планирующие такое участие, сообщали об этом руководству. Соответственно, тем, кто будет продолжать принимать участие в таких программах, предложат либо это прекратить, либо уволиться из государственных лабораторий США. Поэтому, скорее всего, число соотечественников, интересующихся сотрудничеством с Россией и работающих в организациях государственного сектора, в скором времени сократится.

При рассмотрении состава трех федеральных проектов как попытки комплексного решения проблем научной сферы можно заключить, что связи науки с реальным сектором уделяется внимание только в достаточно узком сегменте, посвященном созданию НОЦ и ЦК НТИ. В целом наука остается «вещью в себе», оторванной от экономических проблем и еще больше, чем ранее, ориентированной на места в рейтингах.

Важно также подчеркнуть, что проекты развития только косвенно учитывают фактор влияния санкций, хотя, судя по всему, они имеют долгосрочный характер. Их воздействие на сферу науки и тем более технологий пока недооценено. Проблема признается только опосредованно, что выражается в участившихся обсуждениях роли науки как «мягкой силы» и фактора позитивного влияния и сохранения связей в условиях неблагоприятной геополитической обстановки.

¹ Половина российских ученых заявили о желании эмигрировать. 27.06.2018. URL: <https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/pоловина-rossiyskikh-uchenykh-zayavili-o-zhelanii-emigrirovat-1027322119>

² Sharma Y. Panic over US scrutiny of science talent programme // University World News. 18 October 2018. No. 525. URL: <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20181018183445307>

6.3.3. Бюджетное финансирование исследований и разработок

В прошедшем году продолжало расти бюджетное финансирование исследований и разработок, и этот тренд сохранится в дальнейшем. На исследования и разработки гражданского назначения планируется выделять в 2019–2021 гг. существенно больше средств по сравнению с плановыми значениями на 2018–2020 гг. Бюджетное финансирование будет расти на уровне 2–12% в год на протяжении 2019–2021 гг. (табл. 22).

Таблица 22

Динамика ассигнований на исследования и разработки гражданского назначения

Показатель	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Расходы федерального бюджета на НИОКР гражданского назначения, всего, млрд руб.	408,12	442,04	452,79
Прирост к предыдущему году, %	+12,7	+8,3	+2,4
Прирост в сравнении с законопроектом на 2018–2020 гг., в каждом году, %	+16,2	+1,2	–

Источник: Приложение 8 к Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», расчеты автора.

Позитивная тенденция наблюдается и в области финансирования наукоемких программ. Так, третьей по значимости расходов на ИР стала программа «Развитие здравоохранения» (табл. 23), и ассигнования на нее существенно возросли в сравнении с прежними бюджетными планами. Это важнейшая социально-экономическая сфера, которой ранее как части ИР уделялось недостаточно внимания, особенно по сравнению с развитыми странами мира.

В то же время остаются относительно скромными расходы на развитие электронной и радиоэлектронной промышленности, что плохо стыкуется с планами цифровизации и обеспечения конкурентоспособности по важным для национальной безопасности технологическим направлениям. Тревожной является и тенденция к дальнейшей концентрации ресурсов на нескольких программах, что означает слабые перспективы наращивания финансирования по остальным направлениям.

Таблица 23

Динамика ассигнований на научные исследования и разработки по государственным программам с наибольшими объемами финансирования исследований и разработок, млрд руб.

Название ГП	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Научно-технологическое развитие РФ	210,8	230,7	248,3
Космическая деятельность России на 2013–2020 гг.	68,1	64,4	61,4
Развитие здравоохранения	39,8	49,1	50,8
Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 гг.	36,6	44,8	39,8
Доля четырех программ в общем объеме ассигнований на гражданские НИОКР, %	87,1	88,0	88,4
Справочно: расходы на программу «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 гг.»	9,1	9,7	9,7

Источник: Приложение 8 к Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», расчеты автора.

С точки зрения структуры расходов по типам исследований – фундаментальные и прикладные – планируется рост ассигнований на фундаментальные научные исследования, так что к 2021 г. их доля в общих расходах на научные исследования и разработки гражданского назначения составит 47,7%. Это соответствует уровню европейских стран с наиболее развитыми научными комплексами (Франция, Великобритания). В то же время доля грантового финансирования через два государственных научных фонда – Российский научный фонд (РНФ) и Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) – будет расти более низкими темпами, чем ассигнования на фундаментальные исследования (табл. 24).

Таблица 24

**Изменение объемов бюджетных ассигнований
на фундаментальные исследования**

Вид расходов	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Фундаментальные исследования (подраздел ФКР), млрд руб.	179,4	199,5	215,9
Доля в общих расходах на гражданские НИОКР, %	44,0	45,1	47,7
Российский фонд фундаментальных исследований	22,2	22,9	23,9
Российский научный фонд	20,8	21,3	21,9
Доля РФФИ и РНФ в расходах на фундаментальные исследования, %	24,0	22,2	21,2

Источник: Приложение 10 и Приложение 13 к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», расчеты автора.

В настоящее время доля грантового финансирования через названные фонды в общих расходах на гражданскую науку составляет 10,5%, что существенно меньше, чем в развитых странах, и снизится до 10,1% к 2021 г. Это усугубляется проблемой «размывания» программ фондов, сокращения удельного веса программ, ориентированных на поддержку исследований по темам, инициированным самими учеными. В частности, чрезмерный крен наблюдается в части поддержки молодых ученых – за счет требований обязательного их присутствия (в виде жестко установленной доли) в любых научных проектах. Проблема грантового финансирования состоит также в том, что усилилось внимание к количественным показателям результативности в виде установления четких требований по числу публикаций, которые должны появиться в ходе работы по гранту. Планы по количественным показателям учитываются и при экспертизе заявок на проекты. Между тем выставление таких требований не гарантирует качества научных результатов. В этом смысле контрпримером может служить деятельность Европейского исследовательского совета – наиболее успешного грантового фонда ЕС. Фонд был создан в 2007 г. с целью поддержки научных исследований по темам, которые предлагают сами ученые. Не было установлено «актуальных тематик» или направлений, способствующих ответам на «большие вызовы». Единственным критерием оценки заявок на проекты стало научное качество без учета наукометрических данных соискателей грантов. В итоге за работы, выполненные по грантам Фонда, было присуждено 6 Нобелевских премий и премий Вольфа, 3 премии

Филдса¹. Возможно, ситуация будет меняться и в России – на последнем заседании Совета по науке и образованию Президент РФ отметил, что гранты пока не стали катализатором научного развития, и в рамках грантов тематику должны определять сами ученые².

6.3.4. Региональные аспекты научно-технологического развития

Объявленные в минувшем году цели «технологического прорыва»³ и одновременно пространственного развития⁴ могут сформировать новый вектор региональной научно-технологической политики. Ранее по инициативе государства на региональном уровне создавались инновационные кластеры, определялась «умная специализация», стали строиться «умные города». Теперь фокус будет смещаться к задачам выполнения национального проекта «Наука», в том числе в части создания НОЦ. Предполагается, что Министерство науки и высшего образования наладит отношения с регионами для реализации национального проекта⁵. Хотя проект еще не утвержден, концепции создания НОЦ уже активно разрабатываются при участии региональных администраций в Красноярске, Томске, Новосибирске, Иркутске, на Алтае, в Якутске и Тюмени.

Региональная политика, как правило, преследует три цели. Первая – определение приоритетов технологического развития, причем необязательно соответствующих тем, которые устанавливаются на общегосударственном уровне (не исключено, что именно этот компонент в дальнейшем был преобразован теоретиками в концепцию «умной специализации»). Вторая – согласование с основными стейкхолдерами важнейших элементов проводимой политики, третья – формирование связей между всеми элементами региональной инновационной системы для облегчения разработки и трансфера технологий⁶.

В прошедшем году среди новых направлений регионального научно-технологического развития широко обсуждалась повестка формирования «умных городов». Появление в 2017 г. программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (далее – ЦЭ), затем Послание Президента РФ Федеральному Собранию 1 марта 2018 г. и, наконец, Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. о национальных

¹ Ваганов А. Как в Евросоюзе финансируют исследования по принципу «снизу вверх» // Независимая газета – наука. 23.05.2018. URL: http://www.ng.ru/nauka/2018-05-23/10_7230_eurosouz.html

² Стенографический отчет о заседании Совета по науке и образованию. 27.11.2018. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59203>

³ Путин заявил, что России нужен технологический прорыв. ТАСС, 26.04.2018. URL: <http://tass.ru/ekonomika/5161633>

⁴ Путин предложил разработать программу пространственного развития России. РБК, 01.03.2018. URL: <https://realty.rbc.ru/news/5a97ca8a9a79475d3e2a6447>

⁵ Стенографический отчет о заседании Совета по науке и образованию. 27.11.2018. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59203>

⁶ Koschatzky K., Kroll H. Which Side of the Coin? // The Regional Governance of Science and Innovation, Regional Studies. 2007. Vol. 41. No. 8. P. 1117–1118.

целях и стратегических задачах развития сделали тему развития «умных городов» приоритетом федеральной политики в области развития технологий. Поэтому следует ожидать появления инициатив на региональном уровне. Отчасти о развитии этого процесса можно судить по растущему числу сообщений в СМИ о создании в российских регионах «умных городов» или их элементов. Характерно, что опрос НИУ ВШЭ трехлетней давности¹ показал, что в России одним из главных препятствий развитию «умных городов» является слабая поддержка со стороны региональных и федеральных властей, и это снижает мотивацию на уровне муниципалитетов. Теперь такой стимул появился. При этом, скорее всего, технологический ракурс будет доминировать, а самым слабым окажется «управленческий» подход, нацеленный на согласование интересов всех стейкхолдеров. По крайней мере, именно отсутствие консенсуса было и остается «слабым звеном» российской инновационной системы. Согласно оценкам зарубежных специалистов, при создании «умных городов» с технологической точки зрения важно решить проблемы информационной безопасности, а с социальной – помнить о проблеме инклюзивности. Это означает, что не должно быть категорий населения, которые выключаются из жизни «умного города» (например, потому, что пожилым людям сложно осваивать онлайн-сервисы)².

Следует также отметить, что в бюджетах всех субъектов РФ растут расходы на цифровизацию. При этом в регионах-лидерах это в первую очередь финансирование создания «умных городов», а в отстающих – расходы на развитие некоторых видов услуг для населения³. Однако серьезной проблемой остается недостаточность средств в региональных бюджетах, равно как и ограниченное число квалифицированных кадров для решения задач цифровизации. Пока перераспределение доходов между федеральным центром и субъектами Российской Федерации происходит в пользу федерального центра. Именно поэтому региональные власти проявляют сильную заинтересованность в том, чтобы принять участие в реализации федеральных инициатив в научно-технологической сфере. Для регионов это – источник дополнительных средств. Кроме того, возможности региональных властей ограничены и распределением зон ответственности: большинство университетов и научных институтов находится в федеральной собственности. Фокус на поддержку высокотехнологичных компаний в таких условиях выглядит наиболее оправданным и рациональным решением наряду с любыми инициативами по формированию связей. Такие процессы уже начались в ряде регионов – в Томской, Иркутской, Новосибирской областях.

¹ Проводился в 2015 г. См.: *Бойкова М., Ильина И., Салазкин М.* «Умная» модель развития как ответ на возникающие вызовы для городов // Форсайт. 2016. Т. 10. № 3. С. 71.

² Мичинага Кохно: «Иннополис – устаревшая модель, ее нужно было реализовывать 30 лет назад». 12.04.2018. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/95516-intervyu-s-michinaga-kohno-ekspertom-po-umnym-gorodam>

³ *Костылева Т.* Вышла полная версия рейтинга регионов по уровню развития цифровизации «Цифровая Россия». 20.11.2018. URL: <http://d-russia.ru/vyshla-polnaya-versiya-rejtinga-regionov-po-urovnyu-razvitiya-tsifrovizatsii-tsifrovaya-rossiya.html>

Отдельно стоящей инициативой по региональному научно-технологическому развитию стал проект Новосибирского научного центра, который получил название «Академгородок 2.0». «Академгородок 2.0» включает 31 проект, среди которых самыми ресурсоемкими являются строительство синхротрона – Сибирского кольцевого источника фотонов (СКИФ), формирование двух национальных центров – по высокопроизводительным вычислениям и генетическим технологиям. Проект «Академгородок 2.0» оценивается в 500 млрд руб. (из средств федерального бюджета)¹. Из всех проектов пока только одному объекту – СКИФ – уже гарантировано бюджетное финансирование из средств национального проекта «Наука» (оценочная стоимость мегаустановки составляет 40 млрд руб.)². Решение о ее создании было принято на Совете по науке и образованию при Президенте РФ, который состоялся в феврале прошедшего года. Помимо федерального бюджета, местные власти возлагают надежды на поддержку со стороны частного сектора, который может быть заинтересован в разработках научных центров Академгородка. Вместе с тем единой концепции развития Академгородка пока нет, и, скорее, можно говорить не о новой модели развития, а о сумме проектов, находящихся в разной степени проработки. В связи с этим, а также из-за быстрого и закрытого характера разработки концепции проект «Академгородок 2.0» достаточно активно критикуется внешними и локальными экспертами³.

6.3.5. Технологическое развитие

В сфере технологических инноваций заметных прорывов не произошло. В целом уровень инновационной активности компаний всех секторов оставался низким: доля промышленных предприятий, занимающихся технологическими инновациями, составила 9,6%, что ниже уровня «санкционного» 2014 г.⁴ Есть и другие оценки уровня инновационной активности, преимущественно экспертные, согласно которым доля инновационно активных компаний составляет 15–20%⁵. Но даже такой результат – это вдвое ниже, чем в странах с развитой технологической базой.

¹ Полтриллиона рублей. За настоящий прорыв // Эксперт. 01.10.2018. № 40. URL: <http://expert.ru/expert/2018/40/poltrilliona-rublej-za-nastoyaschij-proryiv/>

² Корк Б. Академгородок. Перегрузка // Эксперт. 01.10.2018. № 40. URL: <http://expert.ru/expert/2018/40/akademgorodok-perezagruzka/>

³ См., например, подробный анализ недостатков проекта в: *Смирнов С.* Мы подкладываем себе прошлое // Гуманитарная экспертиза проекта «Академгородок 2.0». 06.02.2019. URL: <https://tauga.info/144882>

⁴ *Фридлянова С.* Инновации в России: динамика основных показателей. Экспресс-информация «Наука, технологии, инновации». М.: НИУ ВШЭ. 26.09.2018. URL: https://issek.hse.ru/data/2018/09/26/1153998102/NTI_N_103_26092018.pdf.pdf

⁵ *Бутрин Д.* Нам удалось запустить ряд технологически активных секторов // Коммерсантъ. 03.12.2018. № 55. С. 4. URL: <https://www.kommersant.ru/gallery/3814084>

Было также отмечено уменьшение до 8% доли компаний, занимающихся технологическими инновациями в сфере ИКТ (с 9,5% в 2014 г.). Снижение активности наблюдалось и в корпоративных венчурных сделках в ИТ-индустрии. В 2018 г. объем инвестиций оценивался на уровне 151,3 млн долл., что значительно меньше, чем в 2017 г. (246,6 млн долл.)¹. При этом анализ ИТ-стартапов, которые участвовали в сделках с корпорациями, показал, что чаще всего покупались стартапы, основатели которых – бывшие совладельцы и высшее руководство средних и крупных ИТ-компаний, руководители ИТ-подразделений и бывшие менеджеры корпораций. Вместе с тем экспорт «софта» продолжал расти, в том числе благодаря быстрой переориентации флагманских компаний на новые рынки². По итогам 2018 г. он превысил 10 млрд долл., что вдвое больше, чем пять лет назад³. При этом экспорт стал превышать продажи на внутреннем рынке.

В целом в первом полугодии 2018 г. число сделок на венчурном рынке снизилось, однако совокупный объем инвестиций вырос. Это может быть признаком растущей консервативности инвесторов, предпочитающих вкладывать средства в проверенные компании. В пользу такого вывода свидетельствует и изменение отраслевых предпочтений – сокращение доли биотеха и рост сегментов электронной коммерции, логистики и транспорта⁴.

Используемые инструменты поощрения технологического развития пока оказывают недостаточное воздействие на все типы компаний – как на крупные, так и на средние и малые. Согласно докладу консалтинговой компании *A.T.Kearney*, Россия утратила динамику в области индустриального развития (Индустрия 4.0), в первую очередь из-за несовершенства институциональной структуры и уровня развития технологий и инноваций⁵.

Среди мер есть и те, которые направлены на поощрение сотрудничества компаний и научных организаций и вузов и на аутсорсинг у них части необходимых компаниям ИР. Так, например, программы инновационного развития крупных компаний с государственным участием, реализуемые с 2010 г., должны были включать обязательный компонент сотрудничества с вузами. Несмотря на то что

¹ Аммосов Ю., Левашов А. Корпоративный венчур в ИТ-индустрии России // Исследование TAdviser. 19.11.2018. URL: http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Исследование_TAdviser_«Корпоративный_венчур_в_ИТ-индустрии_России»

² Например, глобальная выручка компании «Лаборатория Касперского» выросла, несмотря на введение санкций со стороны Европы и США, благодаря переориентации на рынки СНГ, Африки и Ближнего Востока. См.: Майоров М. Страшный сон хакера. URL: <https://stimul.online/articles/kompaniya/strashnyu-son-khakera/>

³ Программа роста: продажи российского софта за рубежом бьют рекорды // Эксперт. 11.02.2019. № 7. URL: <http://expert.ru/expert/2019/07/programma-rosta-prodazhi-rossijskogo-softa-za-rubezhom-byut-rekordyi/>

⁴ Фокус – на интернет-пользователей // РБК. 06.11.2018. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/06/11/2018/5bdc51819a79472f04cb2f46?from=main

⁵ Readiness for the Future of Production Report 2018. WEF in Collaboration with A.T.Kearney. URL: http://www3.weforum.org/docs/FOP_Readiness_Report_2018.pdf

формально компании выделяли на это средства, по факту часто это было не сотрудничество, а некоторая форма софинансирования исследований, проводимых в вузах, результаты которых далеко не всегда были востребованы. На сегодняшний день, по данным мониторинга экономики образования НИУ ВШЭ за 2018 г., только 3% научных проектов вузов выполнены в интересах коммерческих компаний¹. Соответственно, нет заметного роста патентной активности, серьезного наращивания экспорта технологий, расширения в стране сегмента малых и средних инновационных компаний. Продукция малых и средних компаний в несырьевых отраслях востребована преимущественно на внутреннем рынке, о чем свидетельствует низкая доля экспортеров, особенно в сравнении с развитыми инновационными странами (табл. 25).

Таблица 25

Доля экспортеров несырьевых товаров среди малых и средних предприятий

Страна	Доля экспортеров среди малых компаний, %	Доля экспортеров среди средних компаний, %
Россия	10,0	9,6
Франция	50,7	86,5
Венгрия	53,3	78,6
Германия	42,5	69,2
США	27,5	58,7

Источник: Микроэкономика экспорта. Рейтинг крупнейших экспортеров России. Специальный доклад // Эксперт. 24.09.2018. № 39. URL: <http://expert.ru/expert/2018/39/mikroekonomika-eksporta/>

Анализ результативности инструментов государственной поддержки показал, что наибольший позитивный эффект дали программы Фонда содействия инновациям². Остальные инструменты, по экспертной оценке, в последние 5 лет повлияли не так существенно на развитие инноваций. Наименьший эффект дали такие инструменты, как программы инновационного развития крупных компаний с государственным участием, проекты РОСНАНО, а также проекты, реализуемые по дорожным картам Национальной технологической инициативы (рис. 3). По НТИ было признано отставание от первоначальных планов по развитию технологий для целевых рынков. В частности, если три года назад на рынке Аэронет страна конкурировала с США в области разработки беспилотных аппаратов, то сейчас наметилось заметное отставание³. Тем не менее развитие продолжается – принято 8 дорожных карт НТИ, по ним проработано 450 проектов, из которых реализуется около 10%⁴.

¹ Андрущак Г. Наука и коммерция // Коммерсантъ. 13.08.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3712714>

² Национальный доклад об инновациях в России – 2017. Минэк, Открытое правительство, РВК, 2018.

³ Едовина Т. Технологическое развитие требует новых организационных форм и форматов // Коммерсантъ. 03.12.2018. № 55. С. 15. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3814104>

⁴ Бутрин Д. Нам удалось запустить ряд технологически активных секторов // Коммерсантъ. 03.12.2018. № 55. С. 4. URL: <https://www.kommersant.ru/gallery/3814084>

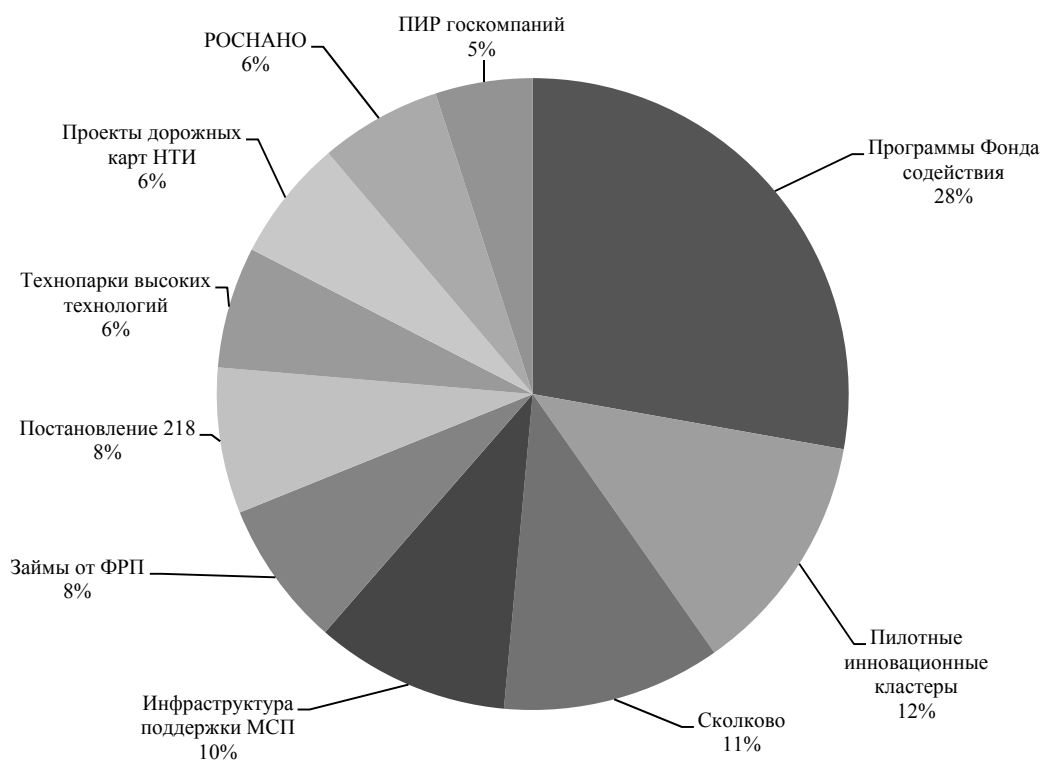


Рис. 3. Меры государственной поддержки, в наибольшей степени повлиявшие на развитие технологических инноваций в последние 5 лет

Источник: Национальный доклад об инновациях в России – 2017. Минэк, Открытое правительство, РВК, 2018. С. 21.

Замедление темпов развития оказалось катализатором к пересмотру подходов, итогом которого стало появление трех главных направлений дальнейшего развития НТИ. Первое – создание инфраструктурных центров по каждому рынку НТИ. Такие центры будут представлять собой информационно-аналитические структуры, занимающиеся выявлением новых трендов и тенденций, проведением конференций и онлайн-семинаров, а также организационной поддержкой стартапов. Таким образом, будет осуществляться помощь компаниям, работающим на рынках НТИ, в области организационно-аналитического обеспечения и развития сетевых взаимодействий. Второе направление – создание финансовых институтов поддержки стартапов, третье – уже начавшееся формирование Центров компетенций НТИ. В этой части происходит увязка НТИ с новым национальным проектом «Наука»: создание новых Центров компетенций НТИ является одной из задач нацпроекта. Все эти меры должны способствовать тому, чтобы появлялось больше качественных проектов по сквозным технологиям НТИ.

Еще одним стимулом технологического развития может стать изменявшаяся в течение года государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Базис для ускорения цифрового развития есть – по последним данным, вклад цифровой экономики составил 5,6% ВВП России, превысив долю сельского

хозяйства¹. При этом исследование МШУ «Сколково», проведенное в 2018 г., показало, что менеджеры, отвечающие за цифровую трансформацию в ряде ключевых госкорпораций, по-разному видят ее реализацию в своих компаниях. Это говорит, скорее, о возможной палитре новых решений, чем о недостаточной ясности самого предмета обсуждения. Важным аспектом программы в части создания цифровых технологий является идея опоры на компании. Уже идентифицировано 12 компаний, которые готовы разрабатывать дорожные карты развития технологий², – в среднем большинство готово участвовать в разработке 2–3 технологий. Лидерами среди компаний являются «Ростех», планирующий разрабатывать дорожные карты для 7 цифровых технологий, и МТС – для 5 технологий. Участие в разработке дорожных карт дает компаниям возможность в дальнейшем стать лидерами по выбранным ими технологиям. Данный подход напоминает принципы формирования дорожных карт НТИ, где также предполагается лидерство и ответственность головных компаний-разработчиков за результаты работы. Пока данный подход не дал однозначно положительных результатов, однако в программе «Цифровая экономика» есть возможность учесть накопленный в НТИ опыт.

Отдельные успехи не изменили общего ландшафта развития технологических инноваций, и меры государственной поддержки пока не стали более эффективными. Можно выделить несколько причин такой ситуации. Первая – доминирование федеральных средств на исследования и разработки даже в бизнес-секторе. Это несколько ослабляет предпринимательскую инициативу, поддерживая практику «бюджетного инноваторства». Вторая причина – внутри страны инновации оказывают второстепенное влияние на конкурентоспособность. Основным остается доступ к административному ресурсу, особенно у крупных компаний. Третья причина – уровень инновационной активности определяется далеко не только наличием мер по ее стимулированию. Базовые экономические факторы (например, условия получения банковских кредитов) важны не в меньшей степени, однако они таковы, что в лучшем случае не препятствуют развитию инновационных процессов.

* * *

В российской науке устойчивы проблемы, связанные с количественными и качественными параметрами научного потенциала и структурой финансирования. Доля государственного финансирования остается беспрецедентно высокой, не

¹ Коровкин В. Россия рискует упустить «цифровой» шанс на экономический рост // ZNAK. 05.12.2018. URL: https://www.znak.com/2018-12-05/rossiya_riskuet_upustit_cifrovoy_shans_na_ekonomicheskij_rost

² Баленко Е., Балашова А., Литова Е. Какие компании претендуют на развитие технологий «цифровой экономики» // РБК. 05.02.2019. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/05/02/2019/5c5820119a794707cf8ada4a?fbclid=IwAR2C0J5gpkxteRgCwFJhm8AW960oo29N-zPcnUQ4103SK9zfUHdxX4W1XIU

удаётся серьезно мотивировать бизнес к инвестированию в исследования и разработки, деятельность по стимулированию технологических инноваций не приносит масштабируемых результатов. Санкции также пока не оказали воздействия с точки зрения развития собственных передовых, ориентированных на экспорт технологий.

Позитивный сдвиг наблюдается в сфере фундаментальных и поисковых исследований, растет публикационная активность как в вузовском, так и в государственном секторе. Важно то, что ведущие вузы начинают задействовать стимулы, чтобы наряду с числом публикаций повышалось и их качество. Росту видимости российской науки способствует и активная работа по включению российских журналов в международные базы данных Web of Science и Scopus.

По замыслу правительства, росту актуальности проводимых научных исследований и их качества должны способствовать новые функции РАН, которая будет осуществлять научно-методическое руководство всеми организациями страны, проводящими исследования и разработки за счет бюджетных средств. В этом решении, однако, есть ряд проблемных аспектов, а именно – несоответствие человеческих ресурсов РАН объемам необходимой экспертизы, право РАН выносить решения и не нести за это ответственность, а также рост и так высокой бюрократической нагрузки на научные организации и вузы.

В новых планах государства по развитию науки она рассматривается в значительной мере как самоценность, что в определенной мере можно считать позитивным фактором, так как этим демонстрируется признание государством важности данной сферы. Планируются прирост бюджетного финансирования фундаментальной науки и наращивание кадрового потенциала. В то же время часть новых мер не учитывает сложившихся перекосов (кадровых, финансовых, организационных) в науке. В новых проектах сохраняется отрыв целей развития науки от экономических потребностей страны и преобладает ориентация на разнообразные рейтинги.

6.4. Модель современного предпринимательского университета: можно ли говорить о ее становлении в России?¹

Конкурентоспособность национальных экономических систем в немалой степени определяется деятельностью организаций высшей школы. В современном мире университеты не только выполняют образовательную функцию, но и активно генерируют новые знания и инновации. И в индустриально развитых, и в развивающихся странах университеты нередко выступают источником технологий для бизнеса, причем имеется ряд свидетельств усиления соответствующей роли высшей школы².

¹ Авторы раздела: М. Кузык, НИУ ВШЭ; А. Радыгин, Институт Гайдара, РАНХиГС; Ю. Симачев, НИУ ВШЭ, РАНХиГС.

² *Henderson R., Jaffe A., Trajtenberg M. (1998) Universities as a source of commercial technology: A detailed analysis of university patenting // Review of Economic and Statistics. 1998. Vol. 80. No. 1.*

Являясь одним из главных элементов «тройной спирали» (Triple Helix Model – получившая широкое признание в последние годы модель взаимодействия промышленности, государства и науки), именно университеты, согласно данной модели, играют ключевую роль в инновационных процессах, протекающих в экономиках, основанных на знаниях¹. Собственно, основополагающий тезис теории «тройной спирали» состоит в том, что доминирующее положение в системе инновационного развития приобретают институты, ответственные за создание нового знания, которые во многих странах «оформлены» в виде университетов². По сравнению с представителями других секторов науки – исследовательскими институтами и корпоративными лабораториями – неоспоримым преимуществом университетов является постоянный естественный приток новых кадров – студентов, которые, вообще говоря, могут не только выступать в качестве подручных при решении разного рода задач, но и привносить в исследовательскую и инновационную деятельность новые нетривиальные идеи, поскольку они в меньшей степени, чем другие исследователи, ограничены традиционными представлениями о «возможном и невозможном» в науке³.

В последние полтора-два десятилетия многие университеты претерпевают существенные изменения, становясь более независимыми и занимая более активную позицию во взаимодействии с государством и бизнесом, в поиске новых путей и возможностей для развития⁴. Данную формацию, или «новое поколение» университетов, берущих на себя задачи не только генерации и распространения знаний, но и их использования на благо развития экономики и общества, принято называть предпринимательскими университетами⁵.

P. 119–127; *Caloghirou Y., Kastelli I., Tsakanikas A.* (2004) Internal capabilities and external knowledge sources: complements or substitutes for innovative performance? // *Technovation*. 2004. Vol. 24. No. 1. P. 29–39; *Amara N., Landry R.* (2005) Sources of Information as Determinants of Novelty of Innovation in Manufacturing Firms: Evidence from the 1999 Statistics Canada Innovation Survey // *Technovation*. 2005. No. 25. P. 245–259; *Tether B.S., Tajar A.* (2008) Beyond industry–university links: Sourcing knowledge for innovation from consultants, private research organisations and the public science-base. *Research Policy*. 2008. Vol. 37. No. 6/7. P. 1079–1095.

¹ *Etzkowitz H.* (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university–industry–government relation // *Social Science Information*. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337; *Etzkowitz H., Leydesdorff L.* (2000) The Dynamic of Innovations: from National System and «Mode 2» to a Triple Helix of University–Industry–Government Relations // *Research Policy*. 2000. No. 29. P. 109–129.

² *Дежина И., Киселева В.* (2007) «Тройная спираль» в инновационной системе России // *Вопросы экономики*. 2007. № 12.

³ *Etzkowitz H.* (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university–industry–government relation // *Social Science Information*. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337.

⁴ См., например: *Клячко Т.Л., Май В.А.* (2015) Будущее университетов. М.: Дело, 2015.

⁵ *Clark B.* (1998) *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon Press, 1998; *Clark B.* (2001) *The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement* // *Higher Education Management*. 2001. Vol. 13. No. 2. P. 9–24; *Etzkowitz H., Webster A., Gebhardt C., Cantisano Terra B.R.* (2000) The Future of the University and the University of the Future: Evolution of Ivory Tower to Entrepreneurial Paradigm // *Research Policy*. 2000. Vol. 29. No. 2. P. 313–330.

Настоящий раздел посвящен анализу проблематики внедрения в России модели предпринимательских университетов через призму релевантного зарубежного опыта и стратегической установки государства на усиление роли вузов в научно-техническом и инновационном развитии. Основное внимание уделяется исследовательской и инновационной деятельности университетов, поскольку, с одной стороны, именно эти составляющие (особенно вторая) определяют «новое качество» современных предпринимательских университетов, а с другой – исследовательская и инновационная деятельность традиционно была мало присуща советской, а затем и российской высшей школе, являясь в большей степени уделом в первом случае академической науки, во втором – промышленности и тесно интегрированной с ней отраслевой науки. Информационной основой для эмпирического анализа в рамках исследования являются материалы официальной статистики, открытые данные органов власти, результаты обследований вузов и фирм, а также материалы углубленных интервью.

6.4.1. Предпринимательский университет: сущностные признаки и современные проявления

В качестве отправной точки для анализа сложившейся к настоящему времени системы представлений об эволюции университетов и их роли в экономике и обществе мы используем широко известные работы Генри Ицковица¹, Бертон Кларка² и Йохана Виссема³.

Г. Ицкович, анализируя «классический» подход Дэвида Рисмена и Кристофера Дженкса⁴, исследовавших процессы развития американской высшей школы и впервые использовавших термин «академическая революция» для характеристики масштабов произошедших к середине XX в. изменений, говорит уже о двух «академических революциях» применительно к началу XXI в. Первая из них, начавшаяся в XIX в. и отчасти продолжающаяся до сих пор, не только возвела исследования в ранг «академической миссии» высшей школы, но и привела к возникновению исследовательских университетов (*research universities*), также нередко именуемых гумбольдтскими (*humboldtian universities*)⁵. Отличительной осо-

¹ *Etzkowitz H.* (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation // *Social Science Information*. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337.

² *Clark B.* (1998) *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon Press. *Clark B.* (2001) *The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement* // *Higher Education Management*. 1998. Vol. 13. No. 2. P. 9–24.

³ *Виссема Й.* (2016) *Университет третьего поколения: управление университетом в переходный период* / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2016.

⁴ *Jencks C., Riesman D.* (1968) *The Academic Revolution*. Garden City, N.Y.: Doubleday and Co., 1968.

⁵ Название происходит от фамилии знаменитого немецкого ученого и политического деятеля Вильгельма фон Гумбольдта – филолога, лингвиста, философа, министра образования постнапо-

бенностью подобного рода университетов является эффективное сочетание и комбинирование образовательной деятельности с проведением исследований, в силу чего они представляют собой интегрированные научно-образовательные центры¹. При этом значимость исследовательской деятельности постулировалась самими университетами, а ее осуществление фактически стало главной задачей профессуры². Более того, в середине XX в. некоторые видные исследователи придерживались точки зрения, что именно университеты являются субъектами «чистой науки», стоящими у истоков научного прогресса³.

Важнейшим результатом происходящей в настоящее время второй академической революции становится возникновение формации так называемых предпринимательских университетов (*entrepreneurial universities*), берущих на себя задачи не только подготовки кадров, генерации, сохранения и передачи знаний, но и массового создания инновационных фирм, разработки и внедрения новых технологий и, в конечном счете, экономического развития⁴.

Ключевая особенность предпринимательского университета, отличающая его от традиционного исследовательского университета, состоит в том, что первый наряду с постановкой и решением сугубо исследовательских задач также в существенной мере берет на себя ответственность за практическое применение получаемых результатов. Иными словами, в дополнение к образовательной и научной деятельности университет реализует «третью миссию» (называемую также третьей ролью, третьей задачей и т.п.), суть которой состоит в обеспечении использования результатов исследований бизнесом или обществом⁵. При этом для долгосрочного устойчивого развития предпринимательскому университету важно

леоновской Пруссии, выступившего инициатором основания в 1809 г. берлинского университета, вскоре ставшего ведущим университетом Пруссии/Германии. (См.: *Виссема Й.* (2016) Университет третьего поколения: управление университетом в переходный период / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2016).

¹ *Etzkowitz H.* (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation // *Social Science Information*. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337.

² *Губа К.* (2012) Справедлив ли академический мир // *Полит.ру* URL: http://www.polit.ru/article/2012/06/24/publish_or_perish/

³ *Shibany A., Reiner C.* (2014) Can Basic Research Prevent Economic Stagnation? // *Foresight-Russia*. 2014. Vol. 8. No. 4. P. 54–63.

⁴ *Etzkowitz H., Webster A., Gebhardt C., Cantisano Terra B.R.* (2000) The Future of the University and the University of the Future: Evolution of Ivory Tower to Entrepreneurial Paradigm // *Research Policy*. 2000. Vol. 29. No. 2. P. 313–330; *Etzkowitz H.* (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation // *Social Science Information*. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337.

⁵ *Etzkowitz H.* (2003) Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation // *Social Science Information*. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337; *Williams G., Kitaev I.* (2005) Overview of National Policy Contexts for Entrepreneurialism in Higher Education Institutions // *Higher Education Management and Policy*. 2005. Vol. 17. No. 3. P. 125–141.

обеспечивать баланс всех трех миссий, избегая доминирования любой из них в ущерб другим¹.

Йохан Виссема, говоря о новом поколении университетов, выделяет в качестве первого их сущностного признака именно обеспечение использования создаваемых знаний (т.е. не что иное, как третью миссию), причем с целью извлечения выгод, прежде всего для самого университета – собственно, последний рассматривается как «колыбель новой предпринимательской деятельности»². Однако наряду с этим признаком автор выделяет еще шесть существенных атрибутов новой генерации университетов:

- активное участие в конкурентной борьбе, причем как в образовательной сфере: за лучших преподавателей и студентов, так и в области исследований: за соответствующие контракты с компаниями;
- активное партнерство и сетевые взаимодействия с компаниями, научными организациями, другими университетами и инвесторами, в том числе через совокупность внутренних и внешних объектов инфраструктуры. Именно наличие эффективной международной кооперационной сети, по мнению Й. Виссемы, является определяющим признаком современных университетов мирового уровня, отличающим их от жизнеспособных, но менее передовых и престижных университетов локального значения;
- междисциплинарный характер деятельности, наличие соответствующих подразделений (институтов) и исследовательских команд;
- совмещение массовости и элитарности: реализация типовых программ высшего образования и создание особых условий для наиболее талантливых студентов и преподавателей, проведение прорывных и «инкрементальных» исследований и т.п.;
- космополитизм и мультикультурность при обязательном условии использования английского языка в качестве основного во всех сферах деятельности;
- высокая степень независимости университетов от государства, прежде всего финансовая, чему наряду с привлечением заказов бизнеса и оказанием платных образовательных услуг могут способствовать университетские фонды целевого капитала, как правило, формируемые за счет средств выпускников.

Важно отметить, что, будучи максимально независимым как от государства, так и от бизнеса, предпринимательский университет должен в то же время находиться в тесном взаимодействии с ними. В идеале именно из этого взаимодействия должны рождаться формулировки новых исследовательских задач, нередко междисциплинарного характера. При этом, безусловно, трансфер знаний между

¹ Константинов Г., Филонович С. (2007) Что такое предпринимательский университет // Вопросы образования. 2007. № 1. С. 49–62.

² Виссема Й. (2016) Университет третьего поколения: управление университетом в переходный период / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2016.

университетами, правительственными научными организациями и фирмами должен осуществляться в режиме «улицы с двусторонним движением»¹.

Важнейшей составляющей успеха университета является деятельность исследовательских групп, «коллективов мысли», де-факто выступающих его научным ядром. В предпринимательском университете такие группы должны обладать целым рядом атрибутов и свойств успешной инновационной фирмы – предпринимательская инициатива, непрерывный поиск внешних источников финансирования, распространение информации о достижениях и др., – что уменьшает культурные различия и облегчает взаимодействие между университетской наукой и бизнесом². В конечном счете, сам университет в своем функционировании приближается к коммерческой структуре, рассматривая в качестве важного (хотя, разумеется, не единственного) стимула для исследований и разработок их рыночный потенциал³.

Представленный образ предпринимательского университета имеет целый ряд характеристик, атрибутов и свойств, отличающих его от предшествующей генерации – исследовательских университетов (*табл. 2б*). Это, в свою очередь, обуславливает сложность трансформации университетов в новую, предпринимательскую модель. Основоположник концепции предпринимательского университета Бертон Кларк выделяет пять необходимых условий⁴:

- (1) усиление управляющего ядра (*steering core*). В различных странах и университетах подобное ядро может выглядеть по-разному, однако в любом случае оно должно включать как непосредственно центральные управленческие структуры университета, так и его академические подразделения и руководствоваться в своей деятельности одновременно управленческими и научными принципами и ценностями. Развитие управляющего ядра позволяет университетам стать более динамичными, гибкими, а также в большей степени ориентироваться на предъявляемый спрос. При этом для предпринимательских университетов ничуть не в меньшей степени, чем для традиционных исследовательских университетов, важны коллегиальность и дух коллективизма, причем как

¹ Clark B. (2001) *The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement* // *Higher Education Management*. 2001. Vol. 13. No. 2. P. 9–24; Etzkowitz H. (2003) *Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation* // *Social Science Information*. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337.

² Там же.

³ Slaughter S., Leslie L. (1997) *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997; Subotzky G. (1999) *Alternatives to the Entrepreneurial University: New Modes of Knowledge Production in Community Service Programs* // *Higher Education*. Vol. 8. No. 4. P. 401–440.

⁴ Clark B. (1998) *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon Press, 1998.

- в рамках научных групп и факультетов, так и – особенно – на уровне университета в целом¹;
- (2) расширение «периферии развития» (*developmental periphery*) университета, под которой понимаются как объекты инфраструктуры, действующие в сфере трансфера технологий, управления интеллектуальной собственностью, привлечения внешних источников финансирования и даже взаимодействия с выпускниками, так и университетские междисциплинарные исследовательские центры. По сравнению с традиционными академическими департаментами подобным подразделениям легче преодолевать границы университета и коммуницировать со сторонними организациями и исследовательскими группами, что позволяет им выступать посредниками во взаимодействии университетских департаментов с внешним миром;
 - (3) диверсификация финансирования. Трансформация университета и его функционирование в новом качестве требуют дополнительных ресурсов. Помимо базового правительственного финансирования, которое порой имеет свойство сокращаться, предпринимательскому университету необходимо прилагать усилия к привлечению государственного финансирования на конкурсной основе. Кроме того, источниками дополнительных доходов университетов могут служить фирмы, региональные власти, благотворительные организации, выпускники, студенты, объекты интеллектуальной собственности и проч. Именно такие источники обеспечивают не только финансовую диверсификацию, но и реальную институциональную независимость университета – по крайней мере, в известной трактовке Гомера Бэббиджа и Роберта Розенцвейга, определивших ее как «отсутствие зависимости от узкой базы источников поддержки»²;
 - (4) поддержка со стороны академического центра (*academic heartland*) университета: его традиционных департаментов и факультетов, на которые приходится основной объем выполняемых работ. Успех или неудача трансформации университета принципиальным образом зависит от того, принимают ли такие подразделения происходящие изменения или противятся им. При этом существенные изменения требуются и от самих академических подразделений, которые должны проявлять предпринимательскую активность, в том числе в поиске внешних партнеров и дополнительных источников финансирования, а также сочетать традиционные академические ценности с новыми управленческими взглядами и подходами;
 - (5) внедрение предпринимательской культуры, которая сначала как идея, основанная на прятии изменений, а затем как система взглядов и убеждений

¹ *Clark B.* (2001). *The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement // Higher Education Management.* 2001. Vol. 13. No. 2. P. 9–24.

² *Babbidge H., Rosenzweig R.* (1962). *The Federal Interest in Higher Education.* New York: McGraw-Hill, 1962.

должна распространиться по всему университету, включая подразделения академического центра, интегрироваться в практическую деятельность, стать важной составляющей идентичности и репутации университета.

Таблица 26

Сравнение моделей исследовательского и предпринимательского университета

1	Исследовательский университет	Предпринимательский университет
1	2	3
Ключевые задачи («миссии»)	<ul style="list-style-type: none"> образовательная – подготовка кадров научно-исследовательская – создание знаний и технологий 	<ul style="list-style-type: none"> образовательная – подготовка кадров научно-исследовательская – создание знаний и технологий инновационная – обеспечение использования создаваемых знаний и технологий экономикой и обществом
Основная функция в социально-экономической системе	создание интеллектуального и человеческого капитала	обеспечение устойчивого социально-экономического развития
Характер проводимых исследований	как правило, монодисциплинарные	монодисциплинарные и междисциплинарные
Подготавливаемые кадры	<ul style="list-style-type: none"> специалисты ученые 	<ul style="list-style-type: none"> специалисты ученые предприниматели
Модель взаимоотношений с бизнесом	линейная – поставщик кадров и знаний	сетевая – оперативная (иногда – опережающая) реакция на возникающие запросы
Модель взаимоотношений с государством	подчинение при существенном уровне автономии в оперативной деятельности	партнерство при почти полной независимости
Государственное вмешательство	умеренное – определение стратегической повестки и финансирование	низкое – создание условий и участие в выработке долгосрочного видения
Определение перспективных направлений развития	самостоятельно, но с учетом целевых установок, формируемых государством	самостоятельно в диалоге с государством и бизнесом
Взаимодействие с внешней средой	ограниченное, достаточно жестко регламентированное формальными и неформальными правилами, с небольшим числом точек «входа – выхода»	свободное и активное, осуществляемое на всех уровнях
Внутренняя структура	достаточно жесткая, основанная на формально выделяемых подразделениях – факультетах, институтах и т.п.	гибкая, основанная на сочетании формальных и неформальных подразделений – творческих групп и т.п.
«Ролевая модель» внутренних подразделений	элитарная научная лаборатория с четким фокусом деятельности и жесткой иерархией	инновационная фирма, находящаяся в постоянном развитии и поиске перспективных направлений деятельности и партнеров
Кооперация с другими подразделениями	чаще всего происходит в тех направлениях, где не хватает собственных компетенций; нередко сочетается с конкуренцией по другим направлениям	является неотъемлемой чертой подразделений в силу их открытости к сотрудничеству и притоку новых знаний, компетенций и идей
Внутренняя культура	в большей степени интеллектуально-элитарная	в большей степени предпринимательская
Внутренняя система управления	централизованная	децентрализованная – с опорой на формальные и неформальные подразделения
Оптимальный руководитель	в большей степени авторитетный ученый и чиновник, умеющий взаимодействовать с государственными структурами	в большей степени инноватор и предприниматель, способный конструктивно взаимодействовать с бизнесом, государственными структурами и профессурой
Финансовая база	в существенной мере основанная на государственных средствах	диверсифицированная, где государство выступает лишь одним из многих источников
Инфраструктура	как правило, внутренняя	внешняя и внутренняя с опорой на внешнюю
География деятельности	региональный, национальный, реже – межнациональный уровень	глобальный уровень

Окончание таблицы 26

1	2	3
Признаки успешности	<ul style="list-style-type: none"> • трудоустройство и профессиональный рост выпускников • академическое признание 	<ul style="list-style-type: none"> • самореализация выпускников • признание в науке, социуме и бизнес-среде • создание устойчивого потока инновационных бизнесов • массовая коммерциализация созданных технологий • вклад в улучшение показателей социально-экономического развития

Источник: составлено авторами на основе (Clark, 1998; Etzkowitz et al., 2000; Etzkowitz, 2003; Виссема, 2016).

При очевидной сложности соблюдения сформулированных Бертоном Кларком условий трансформации важно заметить, что к настоящему времени немалое число университетов уже преодолело значительную часть этого пути. Сам Кларк в своей, ставшей уже классической, работе¹ выделяет пять подобных примеров в Западной Европе: Университет Варвика (University of Warwick²) и Университет Стратклайда (University of Strathclyde) в Великобритании, Университет Твенте (University of Twente) в Нидерландах, Чалмерсовский технический университет (Chalmers University of Technology) в Швеции и Университет Йоэнсуу (University of Joensuu) в Финляндии³. Генри Ицковиц⁴ дополняет перечень успешно трансформирующихся в предпринимательскую фазу университетов Массачусетским технологическим институтом (Massachusetts Institute of Technology). Наконец, Йохан Виссема⁵ описывает примеры как университетов, идущих по пути «предпринимательской» трансформации, – Технологического института Бандунга в Индонезии (Bandung Institute of Technology) и Русенского университета «Ангел Кынчев» («Angel Kanchev» University of Ruse) в Болгарии, – так и вуза, успешно осуществившего такое преобразование в конце XX – начале XXI в., – Университета Кембриджа (University of Cambridge). Рассматривая «кембриджский феномен», Й. Виссема выделяет три важнейшие составляющие его успеха⁶:

- формирование «инновационного пояса» университета: объектов инфраструктуры, таких как технопарк, научный парк, центр предпринимательства, центр трансфера технологий, фонд прямых инвестиций и т.п., создававшихся частью самим университетом и его выпускниками, частью – по инициативе и за счет государства;

¹ Clark B. (1998) *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon Press, 1998.

² Здесь и далее для справки приводятся англоязычные названия университетов.

³ В настоящее время является составной частью Университета Восточной Финляндии (University of Eastern Finland).

⁴ Etzkowitz H. (2003) *Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation* // *Social Science Information*. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337.

⁵ Виссема Й. (2016) *Университет третьего поколения: управление университетом в переходный период* / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2016.

⁶ Там же.

- создание большого числа высокотехнологичных фирм, в существенной мере благодаря успешно функционирующей инфраструктуре, которые затем уже сами формировали благоприятную среду для инновационного предпринимательства;
- принятый на уровне руководства университета курс на развитие сотрудничества с бизнесом.

Таким образом, активно обсуждаемая в литературе модель предпринимательского университета отнюдь не является оторванной от реальности, а имеет на сегодняшний день целый ряд практических воплощений, пусть и не абсолютных. Более того, по словам ее автора, Бертона Кларка, сама концепция предпринимательского университета является своего рода «зонтиком», вмещающим под собой совокупность представлений о современном прогрессивном и самостоятельном университете, находящемся в поиске новых областей знаний и новых возможностей для развития. Во взаимодействии с государством и бизнесом такой университет является не ведомой стороной, а партнером и посредником; при этом именно университеты способны обеспечить формирование новых «коалиций знаний» с участием других сторон¹.

6.4.2. Развитие университетского сектора в различных странах: модели и особенности

На сегодняшний день университеты являются одним из основных акторов глобальной инновационной системы. Однако на уровне отдельных стран их роль в генерации новых знаний и обеспечении их практического использования существенно различается. В США, Японии, Корее, странах Западной Европы и Латинской Америки исследования и разработки являются важной и неотъемлемой составляющей деятельности университетов (притом что в большинстве этих стран имеется также значимый сектор специализированных исследовательских институтов, финансируемых государством). В то же время если в США, Германии или Италии университетские исследования обычно выполняются подразделениями и работниками, задействованными также в образовательном процессе, то в ряде других стран, таких как Великобритания, Швеция, Норвегия и Нидерланды, научная работа де-факто зачастую бывает отделена от образовательной – по крайней мере, на уровне персоналий².

Высокая значимость в стране университетской науки в целом зачастую сочетается с крайне неравномерным распределением исследовательской деятельности по университетам. Особенно это характерно для стран Латинской Америки, где научная деятельность в существенной мере сосредоточена лишь в небольшом числе элитных (как правило, государственных) университетов, хотя в некоторых

¹ Clark B. (2001) *The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement* // Higher Education Management. 2001. Vol. 13. No. 2. P. 9–24.

² Altbach P., Reisberg L., Rumbley L. (2009) *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. Paris: UNESCO, 2009.

странах, таких как Бразилия и Мексика, значимую роль играют также исследовательские институты.

Иная модель функционирования университетской науки сложилась в большинстве бывших союзных республик и государств социалистического лагеря, а также в Индии и некоторых других странах, ранее тяготевших к советскому блоку, где научная деятельность для университетов нередко является второстепенной, будучи в большей степени уделом специализированных институтов и лабораторий. Впрочем, отдельные «посткоммунистические» страны, такие как Эстония или Венгрия, существенно продвинулись в развитии университетского сектора науки¹.

В Китае весьма развитая университетская наука сосуществует с обширным сектором государственных исследовательских институтов, причем на последние приходится заметно больший объем выполняемых исследований и разработок, тогда как университеты продуцируют преобладающую часть научных публикаций². При этом в самом секторе высшего образования исследовательская деятельность концентрируется в руках небольшого (по меркам Китая) числа элитных национальных университетов, активно поддерживаемых государством и призванных повысить инновационный потенциал страны и занять лидирующие позиции в исследовательских областях, важных для экономического развития и национальной безопасности. Так, на 112 университетов – участников «проекта 211»³ (что составляет 6% общего числа высших учебных заведений Китая) приходится примерно 70% финансирования исследований и разработок высшей школы. Большинство же китайских вузов ориентировано исключительно на образовательную деятельность⁴.

В качестве особенно успешного (если не эталонного) странового примера организации исследовательской и инновационной деятельности университетов принято рассматривать США. *Американские университеты играют очень суще-*

¹ Glänzel W., Schlemmer B. (2007) National research profiles in a changing Europe (1983–2003) an exploratory study of sectoral characteristics in the Triple Helix // *Scientometrics*. 2007. Vol. 70. No. 2. P. 267–275; Altbach P., Reisberg L., Rumbley L. (2009) *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. Paris: UNESCO, 2009.

² Zhou P., Leydesdorff L. (2006) The emergence of China as a leading nation in science // *Research Policy*. 2006. Vol. 35. No. 1. P. 83–104.

³ Проект Министерства образования КНР, реализуемый с 1995 г., который предусматривает государственную поддержку примерно 100 ведущих университетов для обеспечения их национальной и мировой конкурентоспособности в области научной деятельности и подготовки специалистов в соответствии с требованиями XXI века. Название проекта произошло от объединения чисел «21» и «100». Подробнее см., например, [Zhao, Zhu, 2010; Cai, 2013]).

⁴ Zha Q. (2009) Diversification or homogenization: how governments and markets have combined to (re)shape Chinese higher education in its recent massification process // *Higher Education*. 2009. Vol. 58. No. 1. P. 41–58; Zhao L., Zhu J. (2010) China's higher education reform: What has not been changed? // *East Asian Policy*. 2. No. 4. P. 115–125; Cai Y. (2013) Chinese higher education: The changes in the past two decades and reform tendencies up to 2020. // Ferreira L.d.C., Albuquerque J.A.G. (eds.) *China and Brazil: Challenges and Opportunities*. Campinas: Anablumme, 2013. P. 91–118.

ственную роль в выполнении исследований и разработок: так, на университетскую науку приходится большая часть проводимых в стране фундаментальных исследований. Научная деятельность университетов тесно связана с образовательной – ведущие исследователи, как правило, активно участвуют в учебном процессе и используют в нем передовые научные достижения и результаты. При этом качество выполняемых университетами исследований соответствует мировому уровню, а во многих областях – де-факто задает этот уровень благодаря высокой квалификации профессорско-преподавательского состава, широко практикуемому привлечению ведущих ученых из-за рубежа и развитой материально-технической базе исследований и разработок, включая наличие самого современного и передового научного оборудования¹.

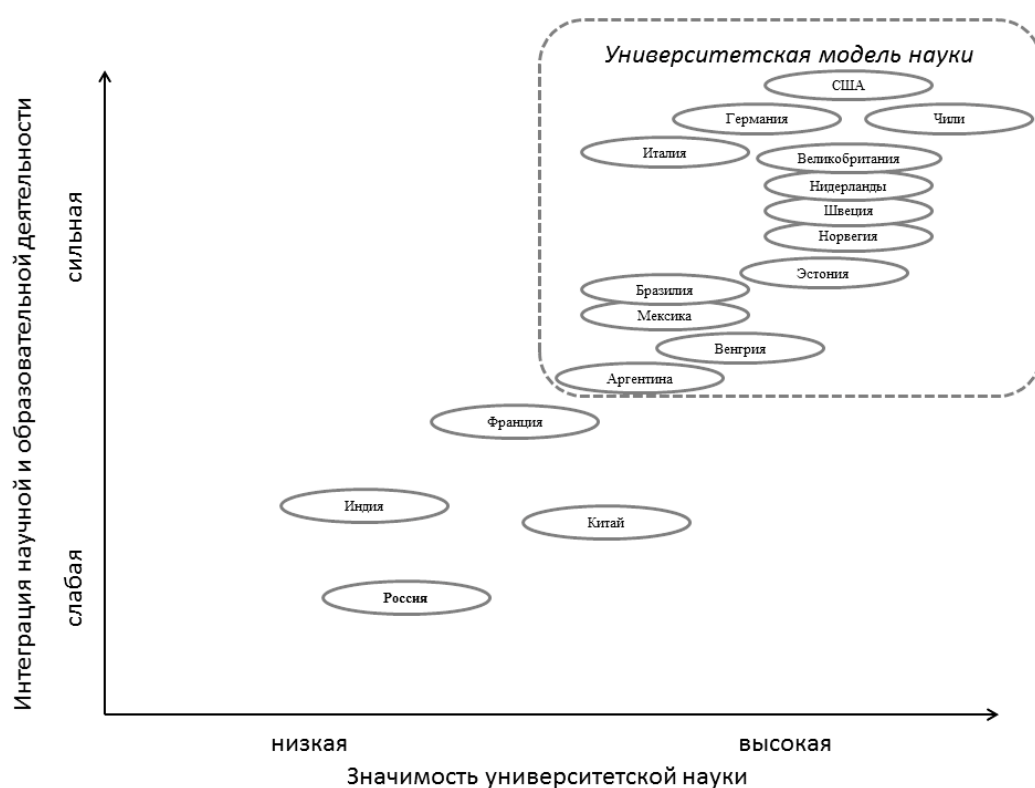


Рис. 4. Университетская наука в различных странах, качественные оценки

Источник: составлено авторами на основе [Zhou, Leydesdorff, 2006; Майданчик, 2007; Glänzel, Schlemmer, 2007; Bernasconi, 2008; Altbach et al., 2009; Zha, 2009; Zhao, Zhu, 2010; Cai, 2013].

Наряду с высокой исследовательской активностью американские университеты уделяют существенное внимание коммерциализации результатов исследований и

¹ Майданчик Б. (2007) Особенности американской системы высшего образования (университетская наука) // Известия УрГЭУ. 2007. № 2. С. 86–96; Altbach P., Reisberg L., Rumbley L. (2009) Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. Paris: UNESCO, 2009.

разработок, как правило, располагая необходимой для этого инфраструктурой: патентными офисами, центрами трансфера технологий, инженерными центрами и т.п. Кроме того, университетская наука в США традиционно служит основой для формирования большого числа новых фирм¹.

Безусловно, успешное развитие университетской науки в США было бы невозможным без наличия прочной и диверсифицированной финансовой базы. Традиционно федеральное правительство обеспечивает свыше половины расходов университетов на исследования и разработки (в 2015 г. – 55%, тремя годами ранее – 61%), еще 6% приходится на правительства штатов и местные власти². Преобладающая часть получаемого университетами государственного финансирования имеет конкурсный характер, а его основными источниками выступают Министерство здравоохранения и социальных служб, Министерство обороны и Национальный научный фонд (National Science Foundation – NSF), на которые в совокупности приходится около 80% федеральных расходов на университетскую науку³. При этом важно отметить наличие целого ряда специализированных программ поддержки исследований, разработок и научной инфраструктуры университетов, таких как «Программа оснащения университетов оборудованием для оборонных исследований» (Defense University Research Instrumentation Program – DURIP) и «Программа междисциплинарных инициативных исследований университетов» (Multidisciplinary University Research Initiatives Program – MURI) Минобороны США или «Программа стимулирования конкурентоспособных исследований» (Established Program to Stimulate Competitive Research – EPSCoR) NSF⁴. Помимо государственного финансирования, университеты также активно привлекают средства бизнеса, неправительственных фондов и организаций, а также частных жертвователей, прежде всего из числа своих выпускников. Кроме того, благодаря развитой практике патентования перспективных результатов исследований и разработок немаловажным источником доходов университетов являются лицензионные платежи⁵.

¹ *Altbach P., Reisberg L., Rumbley L.* (2009) Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. Paris: UNESCO, 2009; *Панкова В.* (2016) Военные технологии, инновации, безопасность. М.: ИМЭМО РАН, 2016.

² По данным National Science Foundation, National Center for Science and Engineering Statistics. Higher Education Research and Development Survey. Higher education R&D expenditures, by source of funds: FYs 2010–2015. URL: https://ncesdata.nsf.gov/herd/2015/html/HERD2015_DST_02.html

³ По данным National Science Foundation, National Center for Science and Engineering Statistics. Higher Education Research and Development Survey. Federally financed higher education R&D expenditures, by federal agency and R&D field: FY 2015. URL: https://ncesdata.nsf.gov/herd/2015/html/HERD2015_DST_09.html

⁴ Кроме того, аналогичные или содержательно близкие программы поддержки реализуются в настоящее время еще четырьмя федеральными ведомствами, см. подробнее [Harris, 2017].

⁵ *Майданчик Б.* (2007) Особенности американской системы высшего образования (университетская наука) // Известия УрГЭУ. 2007. № 2. С. 86–96; *Гусев А.* (2013) Университетская наука в России: перенос западной модели и возможные риски // Общество и экономика. 2013. № 9. С. 141–164.

Необходимо учитывать, что уровень «качества» американских университетов существенно разнится. Сказанное выше относится прежде всего к нескольким десяткам элитных университетов, достигших наибольших успехов по всем трем составляющим «академической миссии»: образовательной, научной и инновационной¹. При этом, однако, важная особенность американского университетского сектора состоит в том, что в отличие от многих других стран, где университеты также являются активными участниками исследовательской деятельности (таких как Китай, Корея, Бразилия или Чили), в США исследования и разработки не являются уделом лишь небольшого (в национальном масштабе) числа «избранных» университетов.

Весьма интересным представляется тот факт, что ни США, ни другие страны, применительно к которым принято говорить о первостепенно значимой роли высшей школы в науке (такие как Великобритания, Швейцария, Швеция, Япония, Корея или Израиль), не относятся к числу лидеров по доле университетов в общем объеме внутренних затрат на исследования и разработки. Высокие значения данного показателя характерны прежде всего для ряда бывших союзных республик: для Грузии, Литвы, Латвии и Эстонии; для некоторых других небольших европейских стран, таких как Кипр, Португалия, Словакия, Греция и Мальта, а также для некоторых новых индустриальных стран: Турции, Чили и Индонезии (*рис. 5*). Похожим образом выглядит и распределение стран по удельному весу исследователей, представляющих сектор высшего образования, только круг лидеров по данному показателю включает некоторые другие государства бывшего СССР (Узбекистан, Киргизию) и новые индустриальные страны (Малайзию, Иран, ЮАР).

Общее представление об уровне развития университетского сектора в различных странах позволяют получить глобальные рейтинги ведущих университетов², наиболее известными из которых являются QS (QS World University Rankings), Times Higher Education (THE World University Rankings) и Academic Ranking of World Universities (ARWU). Все названные рейтинги, равно как и недавно созданный Московский международный рейтинг вузов «Три миссии университета», акцентируются на качестве и результативности исследовательской и образовательной деятельности университетов, однако при этом методики их формирования и состав используемых индикаторов достаточно существенно различаются (*табл. 27*). В результате на вершине трех главных мировых рейтингов находятся разные университеты. Так, бессменным лидером рейтинга QS с 2012 г. является Массачусетский технологический институт (Massachusetts Institute of Technology),

¹ Отметим, что именно ведущие университеты США наряду с некоторыми европейскими университетами-лидерами послужили основой для представленной выше «идеальной модели» современного предпринимательского университета.

² Разумеется, мы отдаем себе отчет в существенных ограничениях подобного подхода, связанных с неизбежной условностью любых методик рейтингования и смещенностью получаемых результатов. Именно поэтому мы идем по пути совместного рассмотрения результатов разных рейтингов, что позволяет отчасти нивелировать эти смещения.

рейтинг THE последние три года возглавляет Университет Оксфорда (University of Oxford), во главе ARWU уже 16 лет находится Гарвардский университет (Harvard University), он же возглавляет и отечественный рейтинг «Три миссии университета». В то же время если рассмотреть рейтинговые позиции различных стран, которые принято определять по трем первым университетам¹, то в отношении стран-лидеров расхождения между рейтингами оказываются минимальными: на вершине всех рейтингов находятся США и Великобритания, за которыми в разном порядке следуют Канада, Швейцария, Германия, Китай и Австралия. Кроме того, 2 из 3 рейтингов также выводят в число лидеров Гонконг и Японию.

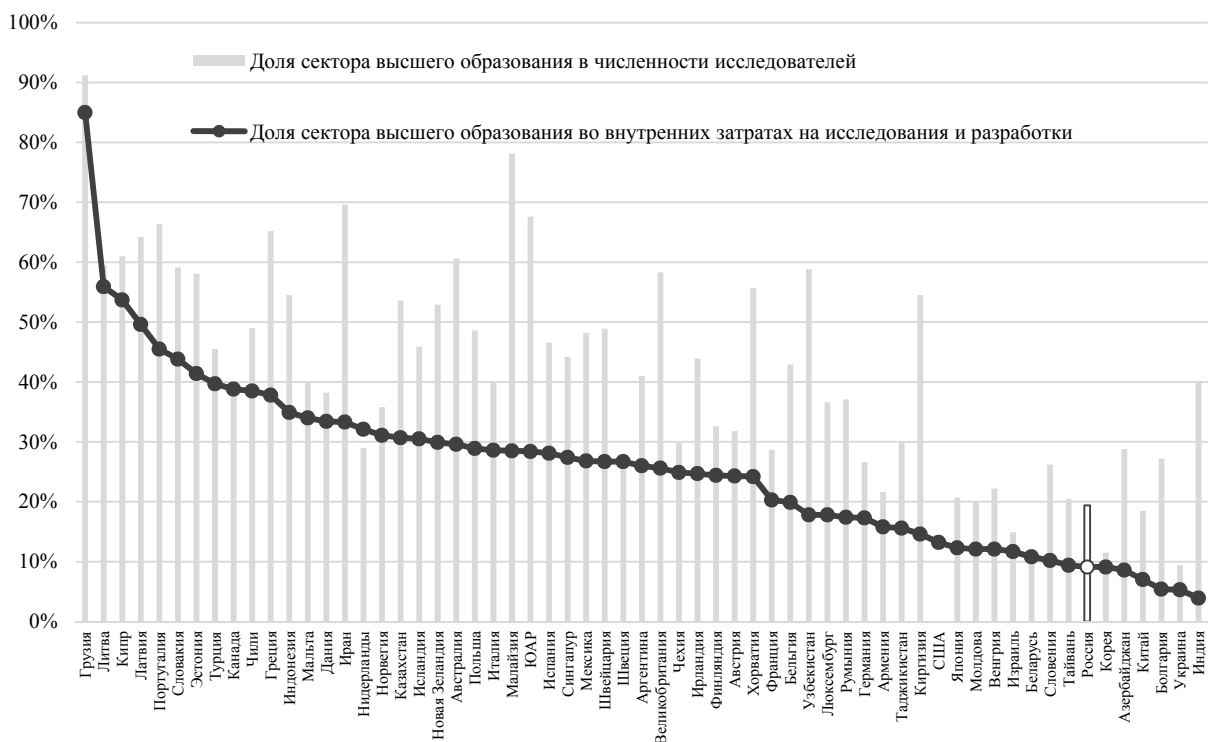


Рис. 5. Удельный вес сектора высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки в 2016 г. (или в ближайшем году, за который доступны данные)

Источник: Стат. сб. НИУ ВШЭ.

Страны же с наиболее высокой долей университетов во внутренних затратах на исследования и разработки либо вообще не представлены в мировых рейтингах, либо занимают в них отнюдь не ведущие позиции (рис. 6).

¹ См., например, Global Innovation Index 2018. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2018-report>.

**Ключевые положения методик составления глобальных рейтингов
ведущих университетов**

QS World University Rankings	THE World University Rankings	Academic Ranking of World Universities	Три миссии университета
<i>Используемые данные</i>			
результаты собственных опросов и открытые данные	результаты собственного опроса и открытые данные	только открытые данные	только открытые данные
<i>Составляющие (индикаторы) и веса</i>			
<p>40% – академическая репутация университета, определяемая на основе результатов опроса более 80 тыс. представителей сектора высшего образования в отношении качества образовательной и научной деятельности университетов;</p> <p>20% – соотношение численности НПП и студентов;</p> <p>20% – отнесенная к численности НПП цитируемость в Scopus, нормализованная по тематической области;</p> <p>10% – репутация университета у работодателей, определяемая на основе результатов опроса свыше 40 тыс. респондентов в отношении качества (компетентности, инновативности, эффективности) выпускников;</p> <p>5% – доля зарубежных НПП;</p> <p>5% – доля зарубежных студентов.</p>	<p>30% – обучение (образовательная среда):</p> <p>15% – престижность университета в части обучения, определяемая на основе результатов опроса (свыше 20 тыс. респондентов);</p> <p>6% – соотношение численности защитившихся аспирантов и академического персонала;</p> <p>4,5% – соотношение численности академического персонала и студентов;</p> <p>2,25% – соотношение численности аспирантов и бакалавров;</p> <p>2,25% – доходы, отнесенные к численности академического персонала;</p> <p>30% – исследования (объем, доходы и репутация):</p> <p>18% – исследовательская репутация университета, определяемая на основе результатов опроса;</p> <p>6% – доходы от исследований, отнесенные к численности академического персонала;</p> <p>6% – продуктивность исследований – количество публикаций, индексированных Scopus, нормализованное по величине организаций и тематической области;</p> <p>30% – цитируемость (влияние исследований): среднее количество учтенных Scopus цитирований, нормализованное по тематической области;</p> <p>7,5% – интернациональность (персонал, студенты, исследования):</p> <p>2,5% – доля зарубежных студентов;</p> <p>2,5% – доля зарубежных сотрудников;</p> <p>2,5% – международное сотрудничество: доля публикаций с зарубежными соавторами, нормализованная по тематической области;</p> <p>2,5% – доходы, получаемые от бизнеса (трансфер знаний) отнесенные к численности академического персонала.</p>	<p>40% – качество НПП:</p> <p>20% – численность сотрудников, ставших лауреатами Нобелевской или Филдсовской премии;</p> <p>20% – численность сотрудников, входящих в список высокоцитируемых исследователей Web of Science;</p> <p>40% – результаты исследований:</p> <p>20% – количество статей, опубликованных в журналах Nature и Science за последние 5 лет (кроме университетов социогуманитарного профиля);</p> <p>20% – количество публикаций, учитываемых в расширенном индексе научного цитирования (Science Citation Index-Expanded) и социально-научном индексе цитирования (Social Science Citation Index) Web of Science;</p> <p>10% – качество образования: численность выпускников (включая аспирантов), ставших лауреатами Нобелевской или Филдсовской премии;</p> <p>10% – академическая продуктивность: сумма взвешенных значений основных индикаторов, отнесенная к численности академического персонала.</p>	<p>45% – «Образование»:</p> <p>15% – отношение бюджета вуза к количеству студентов;</p> <p>15% – отношение количества студентов к количеству НПП;</p> <p>8% – доля иностранных студентов в общем количестве студентов;</p> <p>7% – количество побед обучающихся на международных студенческих олимпиадах;</p> <p>25% – «Университет и общество»:</p> <p>9% – количество выпускников вуза, которым посвящена отдельная страница в Википедии;</p> <p>6% – количество онлайн-курсов вуза, размещенных на крупнейших глобальных онлайн-платформах;</p> <p>4% – доля вуза в общем объеме публикаций университетов по стране;</p> <p>3% – общее количество страниц веб-сайта университета, индексированных ведущими поисковыми системами;</p> <p>3% – размер интернет-аудитории сайта вуза;</p> <p>3% – количество подписчиков аккаунта университета в социальных сетях;</p> <p>1% – количество просмотров страницы вуза в Википедии;</p> <p>20% – «Наука»:</p> <p>6% – количество научных премий из списка IREG у НПП и выпускников университета;</p> <p>5% – отношение дохода от исследований к числу НПП;</p> <p>5% – средняя нормализованная цитируемость (глобальный уровень) в Scopus;</p> <p>5% – средняя нормализованная цитируемость (глобальный уровень) в Web of Science;</p> <p>2% – нормализованные просмотры научных публикаций (согласно Scopus);</p> <p>1% – средняя нормализованная цитируемость (национальный уровень) в Scopus;</p> <p>1% – средняя нормализованная цитируемость (национальный уровень) в Web of Science.</p>

Источник: QS World University Rankings Methodology. URL: <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology>; World University Rankings 2019: methodology. URL:

<https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/methodology-world-university-rankings-2019>; ARWU2018 Methodology. URL: <http://www.shanghairanking.com/ARWU-Methodology-2018.html>; Методология Московского международного рейтинга вузов «Три миссии университета». URL: https://mosiur.org/files/methodology_17/BUL_Metod_Tri_missii_RU.pdf

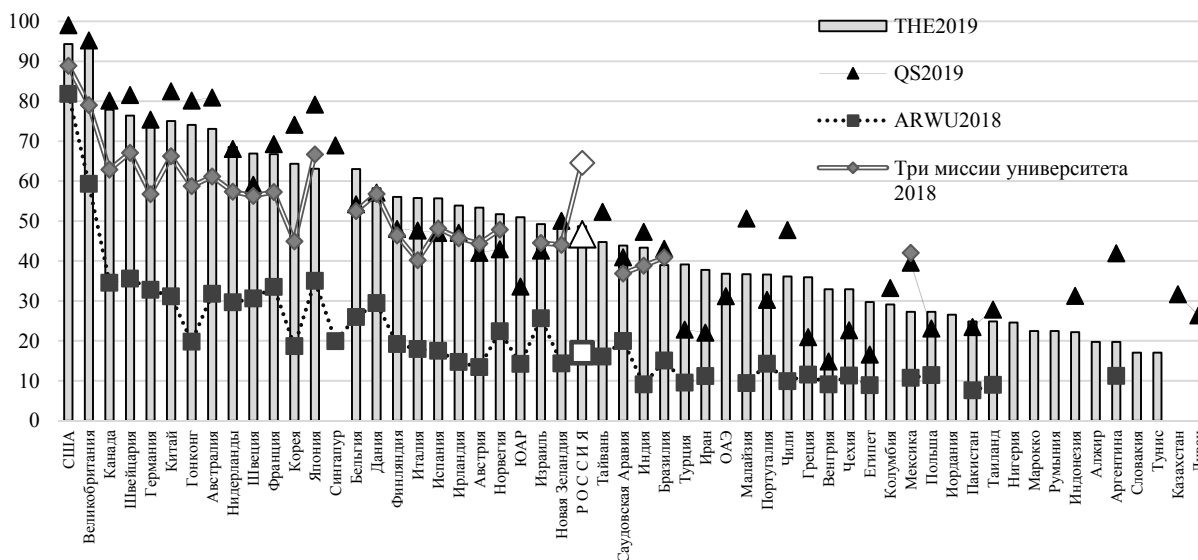
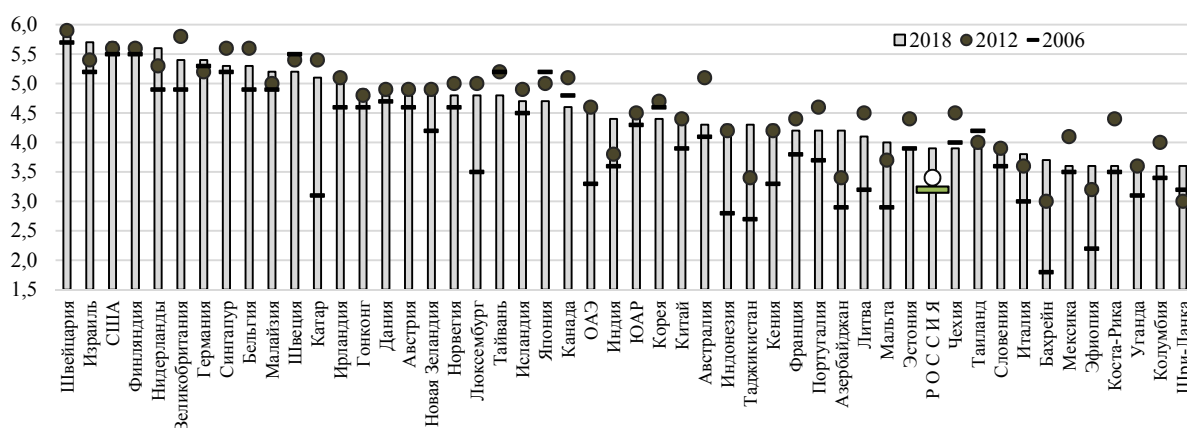


Рис. 6. Средние значения рейтинга трех первых университетов страны в мировых рейтингах университетов

Источник: рассчитано авторами на основе данных QS World University Rankings 2019. URL: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019>; THE World University Rankings 2019. URL: https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2019/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats; Academic Ranking of World Universities 2018. URL: <http://www.shanghairanking.com/ARWU2018.html>; Московский международный рейтинг вузов «Три миссии университета». URL: <https://mosiur.org/ranking2018/>.

Важно заметить, что все рассмотренные рейтинги полностью игнорируют либо уделяют крайне незначительное внимание третьей миссии университетов – инновационной, измеряя результативность и продуктивность исследовательской деятельности практически исключительно публикационной активностью и показателями цитирования (табл. 27). Единственным исключением является показатель доходов университета, получаемых от бизнеса, учитываемый рейтингом THE с незначительным весом. Для восполнения данного пробела рассмотрим один из субиндексов Глобального индекса конкурентоспособности (Global Competitiveness Index), отражающий масштабы взаимодействия университетов с бизнесом в сфере исследований и разработок (рис. 7). Лидерами по данному показателю на протяжении уже более десяти лет являются Швейцария, США, Финляндия и Германия, к которым в последние годы добавились также Израиль, Нидерланды и Великобритания.

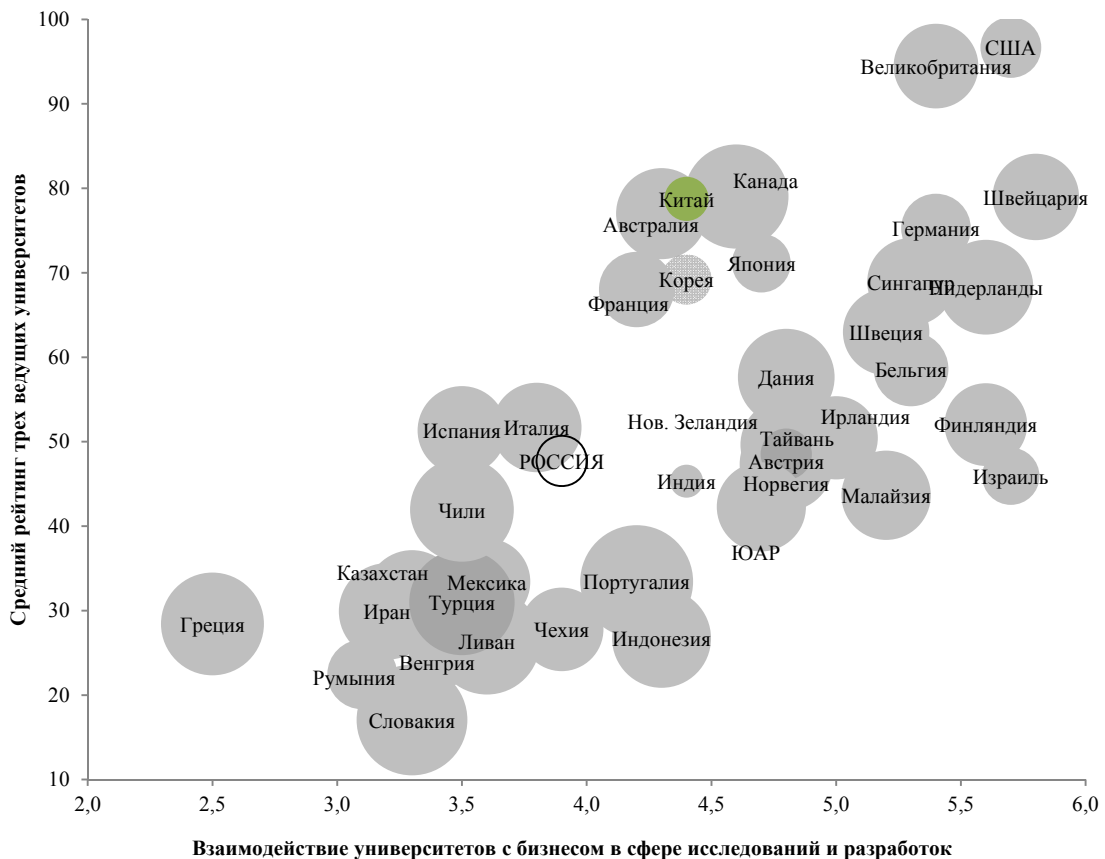


Примечание. Оценка по семибалльной шкале (1 – взаимодействие отсутствует/минимально; 7 – широкое/интенсивное взаимодействие) на основе результатов опросов руководителей компаний: в 2018 г. – 12,3 тыс. респондентов из 140 стран, в 2012 г. – 14,1 тыс. респондентов из 140 стран, в 2006 г. – 11,2 тыс. респондентов из 125 стран.

Рис. 7. Масштабы взаимодействия университетов с бизнесом в сфере исследований и разработок

Источник: World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2017–2018. University-industry collaboration in R&D. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ072>; The Global Competitiveness Report 2012–2013. Innovation. URL: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/#=§ion=data-tables-gcr_pillar12_2012-13; The Global Competitiveness Report 2006–2007. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2006-07.pdf.

Для получения целостного представления о том, насколько тем или иным странам присуща модель предпринимательских университетов (по крайней мере, на уровне ведущих представителей высшей школы), требуется рассмотреть степень реализации университетским сектором всех трех миссий, служащих основой для выделения данной формации вузов. Две из них – образовательная и научная – достаточно полно отражаются глобальными университетскими рейтингами (из которых мы будем использовать рейтинги QS и THE, поскольку ARWU сильно «смещен» в сторону академической науки), успешность же реализации инновационной миссии будем оценивать на основании рассмотренного выше индекса взаимодействия университетов с бизнесом. Построенная таким образом картина позволяет очевидным образом разделить совокупность стран, по которым доступны все необходимые данные, на две группы по степени близости ведущих национальных вузов модели предпринимательского университета (*рис. 8*). Группа лидеров включает ведущие индустриально развитые страны, а также «азиатских тигров» и некоторые новые индустриальные страны. В группу аутсайдеров вошли отдельные страны Южной Европы, ряд новых индустриальных стран, главным образом «второй» и «третьей волны», а также бывшие государства социалистического лагеря и союзные республики.



Примечание. Вертикальная ось отражает средний рейтинг трех первых университетов страны в QS World University Rankings 2019 и/или THE World University Rankings 2019. Горизонтальная ось отражает значения индекса взаимодействия национальных университетов с бизнесом Global Competitiveness Index 2017–2018. Площадь кругов пропорциональна доле сектора высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки в 2016 г. (или ближайшем, за который доступны соответствующие данные).

Рис. 8. Развитие университетского сектора различных стран в контексте модели предпринимательского университета

Источник: составлено авторами на основе данных QS World University Rankings 2019. URL: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019>; THE World University Rankings 2019. URL: https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2019/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats; World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2017–2018. University-industry collaboration in R&D. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ072>; Индикаторы науки: 2018. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2018.

Интересно, что страны БРИКС почти равномерно распределились между группами: Китай относится к числу явных лидеров, ЮАР и Индия балансируют на границе данной группы, тогда как Россия и Бразилия находятся среди аутсайдеров.

6.4.3. Исследовательская и инновационная деятельность университетов в России: текущая ситуация и тенденции развития

Характерной особенностью российской науки, унаследованной еще с советских времен, является значительный удельный вес 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); роль вузов в данной системе была и остается весьма скромной. При этом, однако, с начала 2000-х годов и до недавнего времени в России наблюдается устойчивый рост объема проводимых высшей школой исследований и разработок и численности задействованных ею исследователей, причем как в абсолютном, так и в относительном выражении (рис. 9), в результате чего численность исследователей в секторе высшего образования увеличилась в 1,5 раза, а объем выполняемых НИОКР в постоянных ценах утроился. Отметим, что наиболее высокие темпы роста были характерны для 2010–2011 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 (подробно об этом см. ниже).

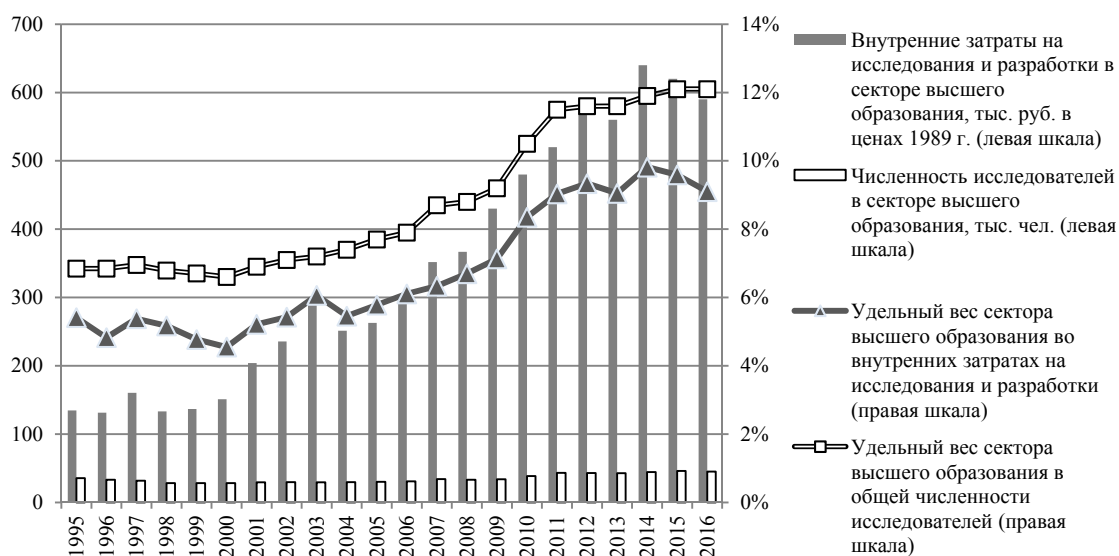


Рис. 9. Динамика исследовательской деятельности в российском секторе высшего образования в 1995–2016 гг.

Источник: составлено авторами на основе Стат. сб. НИУ ВШЭ.

Рост объемов затрат высшей школы на исследования и разработки происходил прежде всего за счет финансирования прикладных исследований. В последние годы на такие исследования приходится почти половина исследовательских расходов вузовского сектора, тогда как в начале 2000-х годов их доля составляла лишь немногим более трети (рис. 10). Интересно, что удельный вес «смежной» прикладным исследованиям категории работ – разработок – за тот же период весьма ощутимо уменьшился.

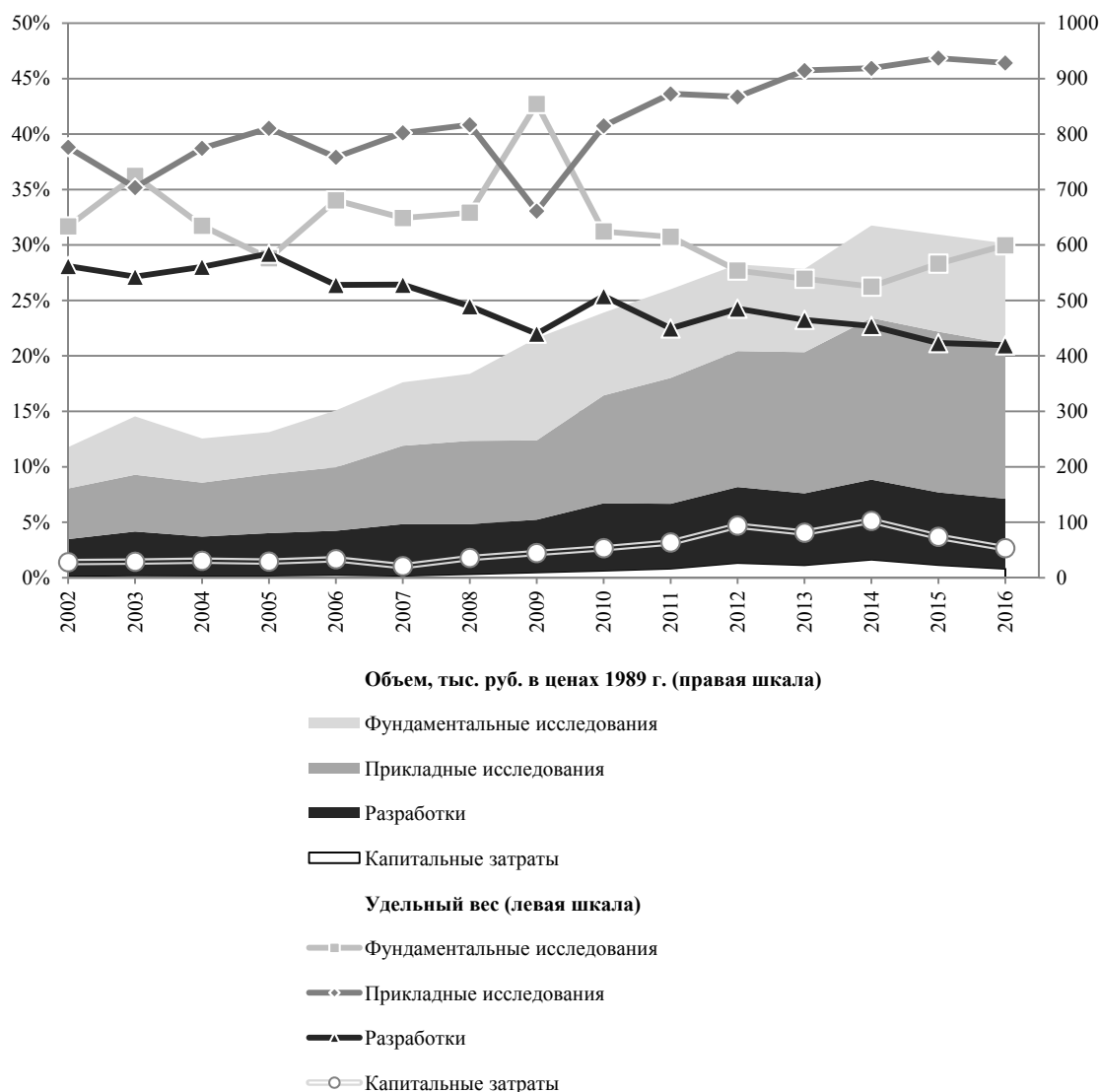


Рис. 10. Внутренние затраты на исследования и разработки российского сектора высшего образования в 2002–2016 гг.

Источник: составлено авторами на основе Стат. сб. НИУ ВШЭ.

В целом, несмотря на произошедшее в последние годы существенное увеличение абсолютных и относительных показателей деятельности университетской науки, 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 постсоветских стран и республик бывшего СССР (рис. 5). Впрочем, как было показано выше, сам по себе вклад университетов в совокупный объем выполняемых НИОКР, равно как и удельный вес работающих в них исследователей, весьма слабо отражает степень развития университетского сектора в стране и уровень его международной конкурентоспособности. Однако и в отношении «качества» ведущих национальных университетов и осуществляемой ими деятельности Россия, исходя из данных основных мировых университетских рейтингов, также находится отнюдь не на ведущих позициях, значимо уступая не только признанным мировым лидерам, таким как США, Великобритания и Швейцария, но и многим другим странам, включая, например, Китай, Корею и Финляндию (рис. 6)¹.

Важно отметить, что в последние годы наблюдаются заметное расширение представительства и некоторое укрепление позиций российских университетов в мировых рейтингах (рис. 11). Однако это может являться результатом не только и не столько успешного развития университетов, сколько целенаправленных усилий, направленных именно на попадание в рейтинги и последующее продвижение в них. Один из майских указов Президента 2012 г. определил в качестве базового показателя развития сектора высшего образования «вхождение к 2020 г. не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов»² (для чего вскоре был сформирован специальный механизм господдержки – «Проект 5–100»). Однако поскольку методики рейтингования университетов являются открытыми, при подобном подходе высока вероятность манипулирования первичными данными как самими университетами, так и иными лицами, заинтересованными в скорейшей демонстрации успехов соответствующей политики государства^{3, 4}.

¹ Отметим, что созданный недавно отечественный международный рейтинг «Три миссии университета» в сопоставлении с зарубежными демонстрирует существенно больший оптимизм в отношении позиций России, ставя ее пусть и в некотором отдалении от безусловных лидеров – США и Великобритании, но на одном уровне со Швейцарией, Китаем и Японией и выше всех остальных стран.

² Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

³ Подробно об этом см., например: Балацкий Е., Екимова Н. (2012) Глобальные рейтинги университетов: проблема манипулирования // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. № 1 (13). С. 126–146.

⁴ Вообще говоря, подобный эффект в разных проявлениях столь часто находил подтверждение в экономической литературе, что даже получил собирательное название закона (принципа) Гудхарта [Goodhart, 1975; Arnold, Fowler, 2011].

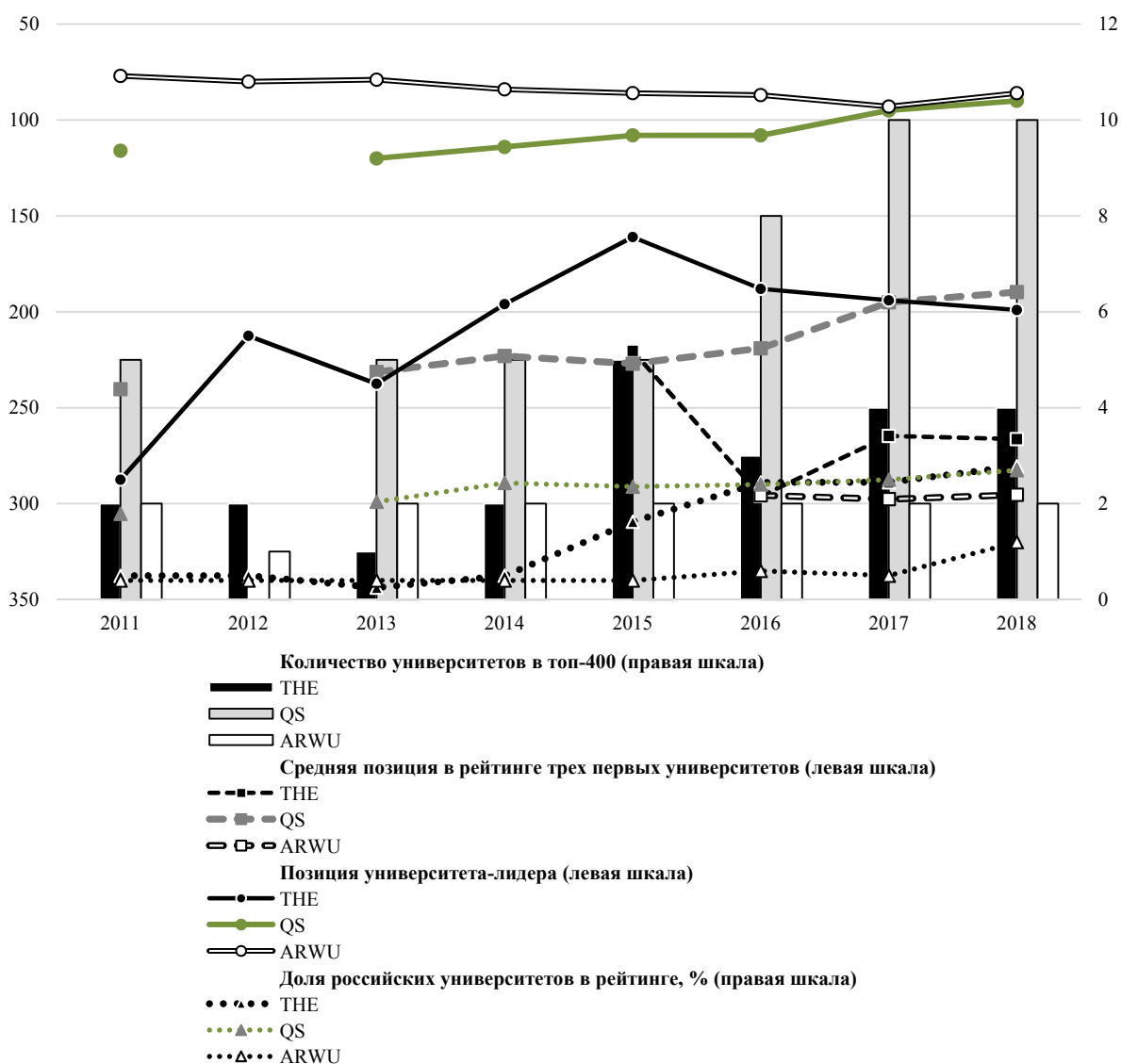


Рис. 11. Позиции российских университетов в рейтингах THE, QS и ARWU в 2011–2018 гг.

Источник: составлено авторами на основе THE World University Rankings. URL: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>; QS World University Rankings. URL: <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings>; Academic Ranking of World Universities. URL: <http://www.shanghairanking.com/index.html>.

Рассматривая рейтинги ведущих российских университетов покомпонентно, нельзя не отметить, что наибольшее их отставание от мировых лидеров наблюдается в сфере научного цитирования. В то же время имеется и характеристика, по которой российские вузы – причем не только ведущие – находятся на позициях, близких к лидирующим: соотношение численности преподавателей и студентов (рис. 12).

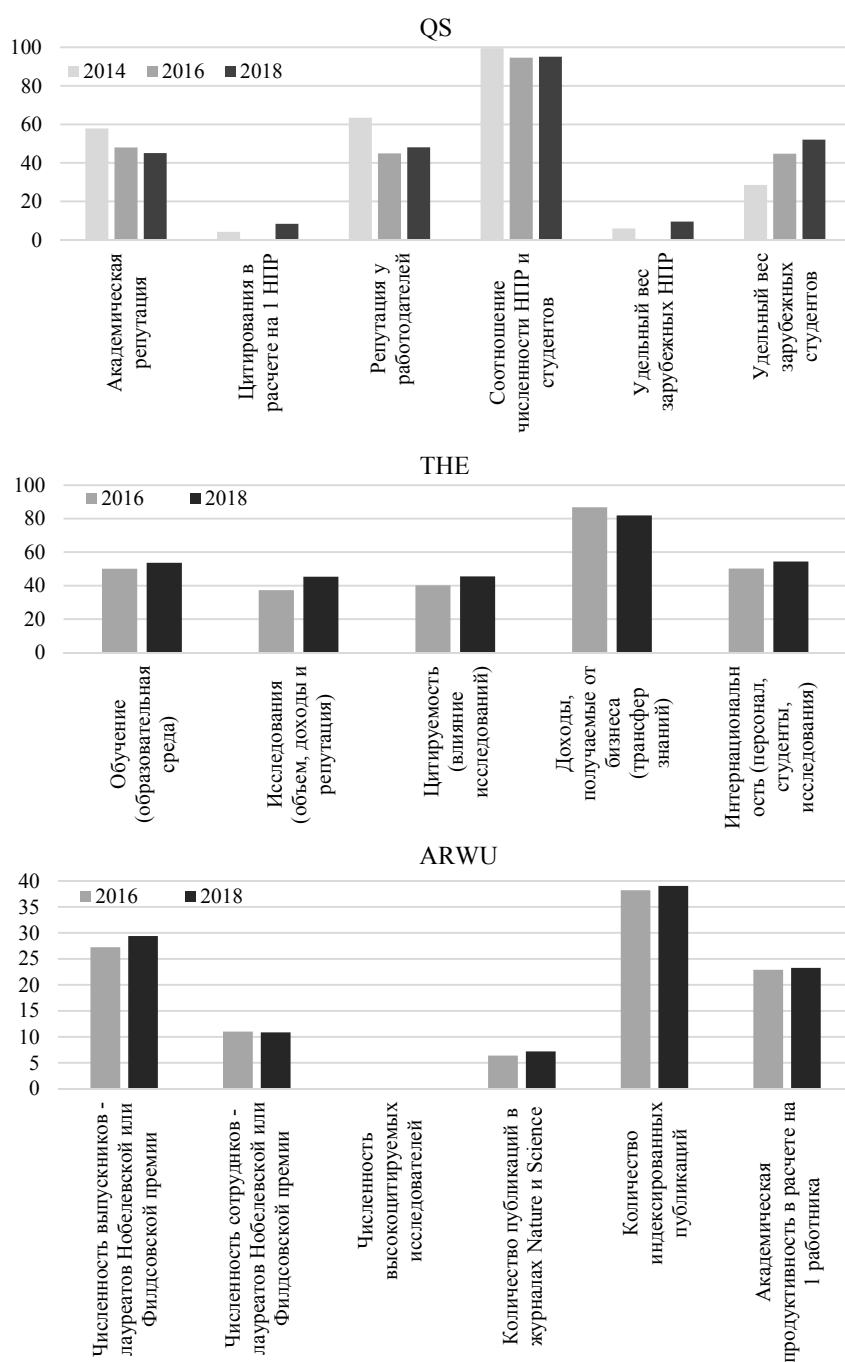
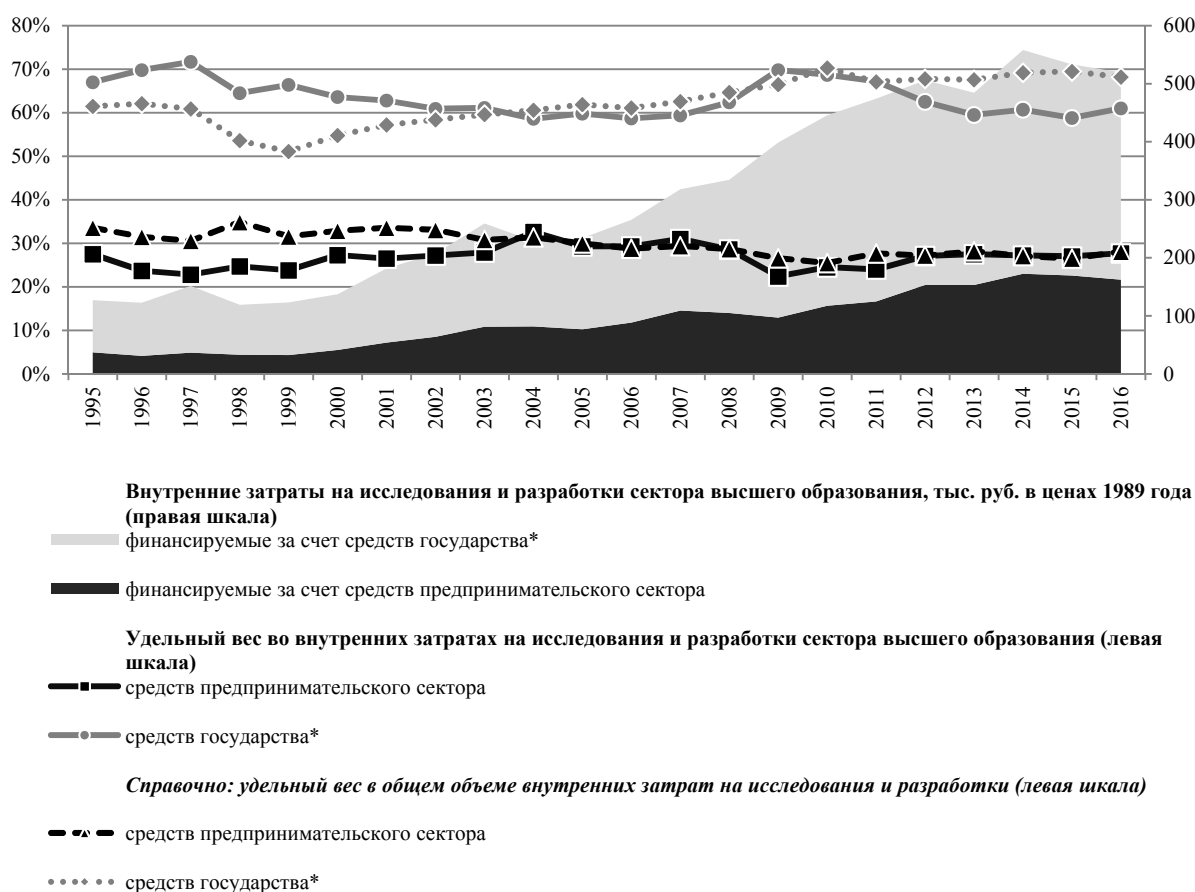


Рис. 12. Средние значения составляющих мировых рейтингов трех первых российских университетов

Источник: составлено авторами на основе THE World University Rankings. URL: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>; QS World University Rankings. URL: <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings>; Academic Ranking of World Universities. URL: <http://www.shanghai ranking.com/index.html>.

В отношении реализации российскими университетами третьей миссии прежде всего отметим, 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, варьируя в пределах 23–33%, а в последние годы стабилизировалась на уровне 27–28%, притом что доля государственного финансирования вузовской науки (включая средства компаний госсектора) за тот же период демонстрировала тенденцию к сокращению (рис. 13). Впрочем, для российской науки в целом соответствующая картина выглядит еще менее обнадеживающей: с начала 2000-х годов наблюдаются устойчивый рост удельного веса государственного финансирования исследований и разработок и сокращение финансирования за счет предпринимательского сектора.



* Включая средства организаций государственного сектора.

Рис. 13. Финансирование внутренних затрат на исследования и разработки сектора высшего образования за счет средств предпринимательского сектора и государства в 1995–2016 гг.

Источник: составлено авторами на основе (ГУ–ВШЭ, 2008b; НИУ ВШЭ 2018b).

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 инновационных фирм, практикующих такое взаимодействие. Соответствующие данные свидетельствуют о весьма невысоком, но достаточно стабильном уровне взаимодействия промышленных компаний и вузов, что сопровождается постепенным ростом числа совместно реализуемых исследовательских проектов, тогда как для кооперации промышленности с научными организациями в последние годы характерна отрицательная динамика (рис. 14).

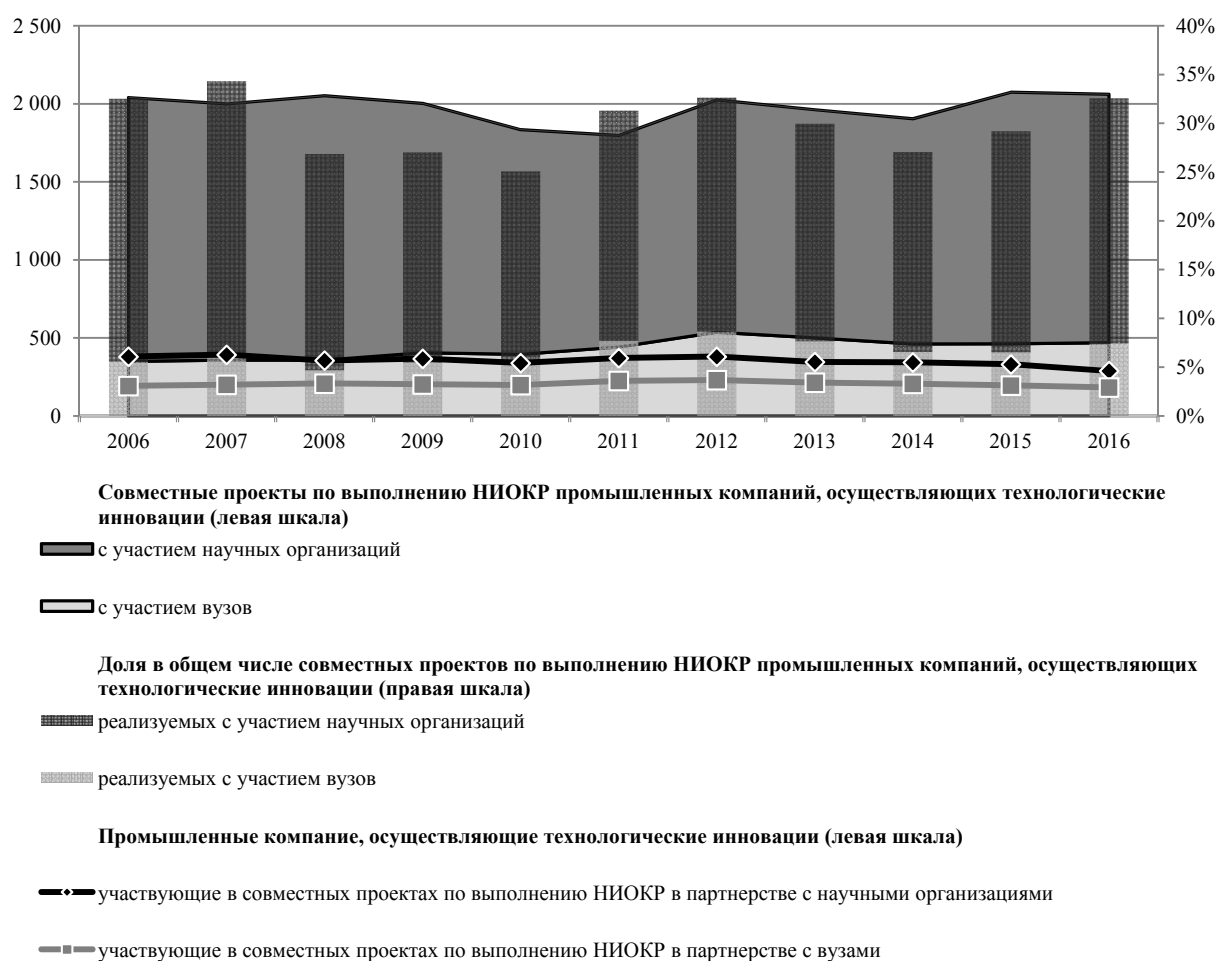


Рис. 14. Совместные проекты по выполнению НИОКР промышленных компаний с участием вузов и научных организаций в 2006–2016 гг.

Источник: составлено авторами на основе Стат. сб. НИУ ВШЭ.

Важно заметить, что в соответствии с рассмотренным выше индексом взаимодействия университетов и бизнеса (*рис. 7*) Россия, несмотря на заметную позитивную динамику последних лет, уступает в данном отношении не только большинству индустриально развитых и новых индустриальных стран, но и ряду бывших союзных республик.

В целом же, несмотря на некоторое продвижение ведущих российских университетов в мировых рейтингах и постепенный рост вклада высшей школы в исследовательскую и инновационную деятельность, Россия по-прежнему не входит в число стран, в отношении которых можно говорить об успешной практике развития предпринимательских университетов.

6.4.4. Государственная поддержка развития российских вузов: основные направления и инструменты¹

Примерно с середины прошедшего десятилетия государство начало уделять существенное внимание комплексному развитию высшей школы с акцентом прежде всего на исследовательскую деятельность вузов. Основные формальные и содержательные характеристики применявшихся в 2005–2017 гг. механизмов государственного стимулирования развития вузовского сектора представлены в *табл. 28*. В целом для государственной политики в рассматриваемой сфере, как и во многих других (в частности, инновационной² и промышленной политики³), характерно превалирование финансовых инструментов (*рис. 15*).

Принятые государством меры поддержки чаще всего имели программный характер, а их инициирование и применение нередко сопровождалось присвоением вузам специального статуса или категории. Главным акцентом реализуемой государством политики является развитие материально-технической базы и инфраструктуры вузов: существенная часть инструментов изначально имела соответствующую направленность (целевые бюджетные инвестиции, поддержка проектов создания ЦКП и инжиниринговых центров, программы развития инновационной инфраструктуры, стимулирование создания малых инновационных фирм и

¹ В настоящем разделе мы рассматриваем меры и инструменты государственной поддержки, которые изначально адресованы (полностью или преимущественно) именно вузам. 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.

² Кузык М., Симачев Ю. (2013) Российская политика по стимулированию инноваций: эволюция, достижения, проблемы и уроки // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: Институт Гайдара, 2013. Разд. 6.4. С. 521–571.

³ Симачев Ю., Кузык М., Кузнецов Б., Погребняк Е. (2014) Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. 2014. № 8 (4). С. 6–23.

др.), тогда как у ряда других подобный акцент прослеживается де-факто (инновационные образовательные программы, программы развития федеральных, национальных исследовательских и ведущих классических университетов).



Примечания. Серым фоном выделены инструменты, предусматривающие оказание финансовой поддержки.

* Наряду с нефинансовым стимулированием создания малых инновационных предприятий в 2010–2012 гг. Роснаука и Фонд содействия инновациям осуществляли финансовую поддержку совместных исследовательских проектов малых инновационных предприятий и научно-образовательных центров, однако данное поднаправление учитывается нами в составе финансовой поддержки НОЦ.

Рис. 15. Характер инструментов государственной поддержки развития вузов

Источник: составлено авторами.

Таблица 28

Основные инструменты государственной поддержки вузов

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
Поддержка проектов создания и развития центров коллективного пользования научным оборудованием (ЦКП)	С 2005 г.	Бюджетное финансирование проектов	Наука: реализация перспективных междисциплинарных исследовательских проектов по приоритетным направлениям развития науки и технологий Российской Федерации, в том числе в кооперации с ведущими мировыми научными и	<ul style="list-style-type: none"> Получателями поддержки могут выступать федеральные научные организации и вузы Объем поддержки 1 проекта – до 100 млн руб. в год Не менее 80% средств должно расхо- 	<ul style="list-style-type: none"> Поддержано около 600 ЦКП, примерно половина – при вузах Получателями поддержки стали свыше 150 вузов Средний объем поддержки 1 проекта – 25 млн руб.

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
			исследовательскими центрами Образование: участие в подготовке специалистов и кадров высшей квалификации с использованием приборной базы ЦКП	доваться на приобретение современного научного оборудования	
Программа «ТЕМП» («Технологии – малым предприятиям»)	2005–2010 гг.	Финансирование Фондом содействия инновациям НИОКР компаний по освоению лицензий, приобретенных у вузов	Инновации: коммерциализация разработок, выполненных вузами или научными организациями	Лицензия приобретается и осваивается малым предприятием – самостоятельно либо совместно с крупным предприятием	<ul style="list-style-type: none"> Профинансировано свыше 90 проектов Средний объем поддержки 1 проекта – около 9 млн руб.
Инновационные образовательные программы вузов	2006–2008 гг.	Бюджетное финансирование программ	Образование: применение прогрессивных образовательных технологий, методов обучения и форм организации образовательного процесса; обеспечение высокого качества обучения; обеспечение конкурентоспособности выпускников на рынке труда Образование, наука, инновации: интеграция образовательной, научной и инновационной деятельности	<ul style="list-style-type: none"> Объем поддержки 1 программы – до 1 млрд руб. При отборе учитывалось не только качество программ, но и состояние и потенциал вузов 	<ul style="list-style-type: none"> Поддержаны программы 57 вузов Средний объем поддержки 1 программы – более 500 млн руб.
Программа «ПУСК» (Партнерство университетов с компаниями)	2006–2009	Бюджетное финансирование НИР вузов и «квазибюджетное» (Фонд содействия инновациям) – ОКР малых предприятий	Наука: разработка новой технологии Инновации: адаптация технологии к нуждам конкретного предприятия и ее внедрение в производство Образование: подготовка специалистов в области разрабатываемой технологии для последующего трудоустройства на предприятии	<ul style="list-style-type: none"> Объем поддержки 1 проекта – до 16 млн руб. (суммарно вузу и малому предприятию) 	<ul style="list-style-type: none"> Поддержано 22 проекта Средний объем поддержки 1 проекта – около 12 млн руб.
Федеральные университеты	С 2006	<ul style="list-style-type: none"> Статус (категория) В большинстве случаев – бюджетное финансирование программ развития 	Образование: 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 Наука: выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований по широкому спектру наук Наука, образование, инновации: интеграция науки, образования и производства, в том числе путем доведения результатов интеллектуальной деятельности до практического применения	<ul style="list-style-type: none"> Федеральные университеты формировались директивно – без проведения открытого конкурса Федеральные университеты организовывались на базе существующих государственных вузов, при этом в большинстве случаев происходило их укрупнение путем присоединения других высших и средних учебных заведений Бюджетное финансирование предусматривалось лишь 8 программами развития 	<ul style="list-style-type: none"> Создано 10 федеральных университетов, объединивших около 30 вузов Средний объем поддержки 1 программы – около 400 млн руб.

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
Национальные исследовательские университеты	С 2008	<ul style="list-style-type: none"> Статус (категория) Бюджетное финансирование программ развития (в течение 5 лет) 	<p>Образование: кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы</p> <p>Наука и инновации: развитие и внедрение в производство высоких технологий</p>	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> Категория НИУ присвоена 29 вузам Средний объем поддержки 1 программы – 1,7 млрд руб.
Ведущие классические университеты	С 2009 (законодательное оформление)	<ul style="list-style-type: none"> Статус Бюджетное финансирование программ развития (в течение 10 лет) 	<p>Наука и образование: развитие уникальных научно-образовательных комплексов, имеющих огромное значение для развития российского общества</p>	Формальное закрепление особого положения двух крупнейших российских университетов	<ul style="list-style-type: none"> Статус присвоен МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ Объем поддержки каждой программы – свыше 10 млрд руб.
Поддержка исследований, проводимых коллективами научно-образовательных центров (НОЦ) ¹	2009–2013	Бюджетное финансирование исследовательских проектов	<p>Наука: достижение научных результатов мирового уровня по широкому спектру научных исследований, формирование эффективных и жизнеспособных научных коллективов</p> <p>Образование: включение в состав научных коллективов аспирантов и студентов</p>	Объем поддержки 1 проекта – до 1,5–15 млн руб. (в зависимости от категории, тематической области и года начала проекта)	<ul style="list-style-type: none"> Поддержано свыше 3 тыс. Проектов с участием вузов Поддержку получили около 250 действующих вузов Средний объем поддержки 1 проекта – около 4 млн руб.
Стимулирование создания вузами малых инновационных предприятий (МИП)	С 2009	<ul style="list-style-type: none"> Возможность создания МИП и наделения их имуществом Возможность применения МИП упрощенной системы налогообложения Пониженные ставки взносов в государственные внебюджетные фонды для МИП 	<p>Инновации: внедрение результатов интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат вузам и научным организациям</p>	Механизм ориентирован на государственные и муниципальные бюджетные и автономные учреждения – соответственно, налоговые и прочие льготы распространяются только на МИП, созданные такими учреждениями	Официально учтено 2,6 тыс. МИП, созданных 289 действующими вузами
Поддержка совместных проектов вузов и компаний по созданию высокотехнологичных производств (постановление № 218)	С 2010	Бюджетные субсидии компаниям на финансирование НИОКР, выполняемых вузами в рамках проектов	<p>Инновации: 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> Объем поддержки 1 проекта – до 130–300 млн руб. (в зависимости от продолжительности и года начала проекта) Непосредственным контрагентом государства выступает не вуз – конечный получатель поддержки, а компания, реализующая проект Результатом каждого проекта должно 	<ul style="list-style-type: none"> Поддержано свыше 400 проектов с участием более 100 вузов Средний объем поддержки 1 проекта – около 150 млн руб.

¹ НОЦ – структурное подразделение (часть подразделения или совокупность подразделений) вуза, научной или научно-производственной организации, осуществляющее проведение исследований по общему научному направлению, подготовку кадров высшей научной квалификации на основе положения о НОЦ, утвержденного руководителем организации.

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
			<p>Наука: выявление имеющих научные 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</p> <p>Образование: актуализация образовательных программ и тематики исследований в вузах в соответствии с современными потребностями рынка технологий</p>	<p>являться создание высокотехнологичного производства новой либо усовершенствованной продукции</p>	
<p>Программы развития инновационной инфраструктуры вузов (постановление № 219)</p>	<p>2010–2012</p>	<p>Бюджетное финансирование программ развития инфраструктуры</p>	<p>Инновации: формирование инновационной среды; развитие взаимодействия между вузами и промышленными предприятиями; поддержка создания вузами МИП</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Объем поддержки 1 программы – до 150 млн руб. • Получателями поддержки могли являться только федеральные вузы • Для получения поддержки вуз должен выполнять фундаментальные и прикладные исследования по приоритетным направлениям развития науки, техники и технологий, эффективно реализовывать образовательные программы и комплекс мер по развитию инновационной инфраструктуры • При конкурсном отборе рассматривались не только представленные программы, но и научный, образовательный и инновационный потенциал вузов 	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержано 78 программ 76 действующих вузов • Средний объем поддержки 1 программы – 115 млн руб.
<p>Поддержка научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых (постановление № 220)</p>	<p>С 2010</p>	<p>Бюджетные гранты на проведение исследований</p>	<p>Наука: содействие интеграции российской науки в мировое научное пространство; повышение мобильности и циркуляции научных кадров; рост международного научного сотрудничества; повышение активности вузов в научно-исследовательской деятельности, развитие научно-исследовательского потенциала вузов; достижение научных результатов мирового уровня; обеспечение создания конкурентоспособных научных лабораторий</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Объем 1 гранта – до 90–150 млн руб. (в зависимости от года начала проекта) с возможностью дополнительного финансирования в случае продления проекта • Ведущий ученый должен занимать лидирующие позиции в определенной области наук • В состав коллектива исполнителей исследования обязательно включаются студенты и аспиранты вуза 	<ul style="list-style-type: none"> • Выделено 185 грантов 65 вузам • Средний объем поддержки 1 исследования – около 130 млн руб.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2018 году
тенденции и перспективы

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
			<p>Наука и образование: научных кадров; интеграция вузовской науки с процессом подготовки высококвалифицированных кадров; привлечение студентов и аспирантов к проведению перспективных научных исследований под руководством ведущих ученых; повышение качества высшего образования; подготовка и повышение квалификации научных кадров; улучшение профессиональной самореализации талантливой молодежи, закрепление молодежи в российской науке;</p> <p>Наука и инновации: развитие науки и инноваций в высшей школе; содействие увеличению числа высокоцитируемых статей и (или) патентных заявок на изобретения</p>		
Программы стратегического развития вузов	2012–2014	Бюджетное финансирование программ развития	<p>Образование: приведение структуры профессионального образования в соответствие с потребностями рынка труда и стратегией социально-экономического развития региона или отрасли; активное внедрение новых методик и технологий в образовательный процесс, модернизация лабораторной и экспериментальной базы, формирование ресурсной базы в соответствии с приоритетами развития вуза</p> <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>Наука, образование, инновации: устойчивое развитие вузов по таким направлениям, как кадровый потенциал, инфраструктура образовательного процесса и научных исследований, эффективность образовательной, научной и инновационной деятельности; по-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Объем поддержки 1 программы – до 300 млн руб. • Получателями поддержки могли являться только федеральные вузы, подведомственные Минобрнауки России • Адресатами поддержки не могли являться вузы, получающие бюджетное финансирование на реализацию других программ развития 	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержано 55 программ • Средний объем поддержки 1 – около 280 млн. руб.

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
Поддержка проектов по подготовке высококвалифицированных кадров для предприятий и организаций регионов («Кадры для регионов»)	2013–2015	Бюджетное финансирование проектов	<p>вышение конкурентоспособности вузов на внутрироссийском и международном уровнях</p> <p>Образование: актуализация образовательной деятельности вузов в интересах кадрового обеспечения приоритетных направлений развития экономики</p> <p>Наука: развитие научной инфраструктуры (включая обновление материально-технической базы) в целях реализации проекта</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Объем поддержки 1 проекта – до 100 млн руб. • Получателями поддержки могли являться только федеральные вузы, подведомственные Минобрнауки России, и лишь из регионов, на территории которых не имеется вузов, являющихся победителями конкурсов с финансированием проектов в объеме свыше 90 млн руб. в год, проводившихся Минобрнауки России в 2006–2013 гг. 	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержано 14 проектов • Средний объем поддержки 1 проекта – около 50 млн руб.
Поддержка ведущих университетов в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров («Проект 5–100»)	С 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Бюджетное финансирование программ развития • Статус участника проекта 	<p>Наука, образование: развитие ведущих университетов для повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров; вхождение к 2020 г. Не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов</p>	<p>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.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Участниками проекта является 21 университет, за редким исключением – НИУ и ФУ • Средний объем поддержки 1 программы – около 3,8 млрд руб.
Поддержка проектов создания и развития инженерных центров на базе вузов	С 2013	Бюджетное финансирование проектов (госзадание)	<p>Инновации, образование, наука: формирование на базе и при участии вузов сети центров, оказывающих инженерные услуги организациям реального сектора, ведущих подготовку кадров в области инжиниринга и осуществляющих развитие наилучших доступных технологий и продвижение инновационных научно-исследовательских разработок</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Получателями поддержки могут являться только федеральные вузы, подведомственные Минобрнауки России • для получения поддержки вуз должен быть ориентирован на проведение НИОКР, а также на подготовку кадров по специализациям, предполагающим предоставление услуг в области инжиниринга • Для получения поддержки вуз должен создать отдельное юридическое лицо, объем услуг которого реальному сектору является главным целевым индикатором, однако получателем поддержки является не данное лицо, а сам вуз • Не менее половины выделяемых средств должно быть израсходовано на приобретение оборудования, программного обеспечения и нематериальных активов 	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержано 49 проектов • Средний объем поддержки 1 проекта – около 90 млн руб.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2018 году
тенденции и перспективы

Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
Поддержка программ развития системы подготовки кадров для ОПК (программа «Новые кадры для ОПК»)	С 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Финансирование проектов по целевому обучению (госзадание) и инфраструктурному обеспечению целевого обучения 	Образование: углубленная подготовка студентов на основе внедрения адаптивной системы целевого практико-ориентированного развития компетенций в рамках сетевого и кластерного взаимодействия вузов с организациями ОПК	<ul style="list-style-type: none"> • Получателями поддержки могут являться только федеральные вузы, подведомственные Минобрнауки России 	<ul style="list-style-type: none"> • Получателями поддержки стали более 80 вузов • Средний размер поддержки в расчете на 1 вуз – около 13 млн руб.
Опорные университеты	С 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Статус • Финансирование части программ развития из федерального бюджета • Финансирование остальных программ развития из региональных бюджетов 	Наука, образование, инновации: социально-экономическое развитие регионов, в том числе за счет создания университетских центров инновационного, технологического и социального развития	<ul style="list-style-type: none"> • Объем поддержки 1 программы – до 600 млн руб. • Получателями поддержки могут быть только федеральные государственные вузы • Из сферы поддержки исключены федеральные и национальные исследовательские университеты, участники «Проекта 5–100», а также вузы Москвы и Санкт-Петербурга • В одном муниципальном образовании не может быть расположено более одного опорного университета • При отборе опорных университетов большее значение имеют не характеристики вузов, а качество представленных ими программ 	<ul style="list-style-type: none"> • Отобрано 33 университета: 19 – для поддержки программ развития из федерального бюджета, 14 – из бюджетов соответствующих регионов • Средний объем поддержки программ из федерального бюджета – около 200 млн руб.
Университетские центры инновационного, технологического и социального развития регионов	С 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Статус • Финансирование программ трансформации из региональных бюджетов 	Наука, образование, инновации: включение университетов в решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов РФ; капитализация образовательных, научных и технологических результатов в отраслях региона Наука, образование: участие в создании условий для системного взаимодействия с научными организациями и предприятиями посредством создания базовых кафедр, совместной реализации образовательных программ и научных проектов; создание условий для реализации проектно-ориентированных образовательных программ, предполагающих командное выполнение проектов полного жизненного цикла Наука: гармонизация тематик прикладных	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	В качестве университетских центров официально признан 51 вуз

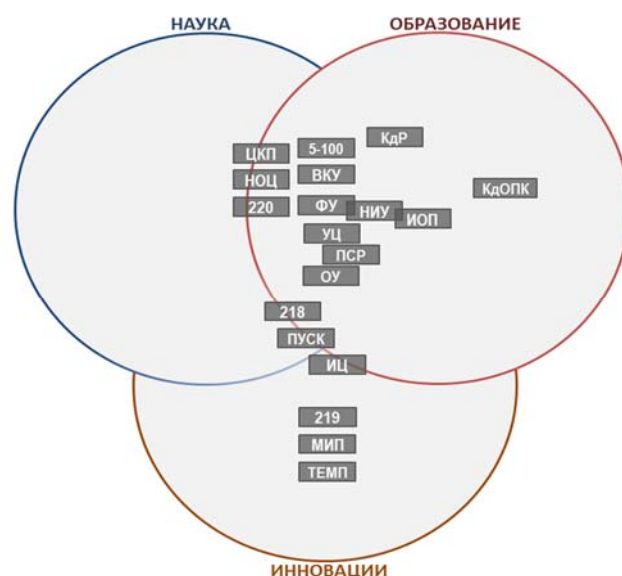
Инструмент	Период применения	Характер поддержки	Задачи и акценты	Требования, ограничения	Масштабы
			разработок со «Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации» Образование: участие в обеспечении условий для реализации непрерывного образования, повышения информационной, финансовой и правовой грамотности граждан, развития профессиональной компетенции преподавателей		
Целевые бюджетные инвестиции	Ежегодно	Адресное финансирование инвестиционных проектов	В зависимости от содержания конкретных проектов	Государственные вузы	<ul style="list-style-type: none"> • В 2005–2017 гг. получателями бюджетных инвестиций стали около 300 вузов • Средний объем поддержки в расчете на 1 вуз – около 1 млрд руб.

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, методических и отчетных документов и материалов официальных интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

Применительно к реализации трех основных миссий университетов важно заметить, что преобладающая часть мер поддержки находится на стыке двух из них – образовательной и научной (*рис. 16*), имея, таким образом, отношение в большей степени к поддержке не предпринимательских университетов, а предыдущей формации организаций высшей школы – исследовательских университетов.

Общий объем поддержки вузов за счет средств федерального бюджета с 2005 по 2017 г. превысил 600 млрд руб., что, например, сопоставимо с совокупными вложениями государства за тот же период во все государственные институты развития: Внешэкономбанк, РОСНАНО, Фонд «Сколково», РВК и др.¹ При этом наибольший объем поддержки – около 80–90 млрд руб. в год – наблюдался в «межкризисный» период 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.

¹ Подробнее см.: Симачев Ю., Кузык М. (2017) Влияние государственных институтов развития на инновационное поведение фирм: качественные эффекты // Вопросы экономики. 2017. № 2. С. 109–135.



Примечание. Здесь и далее используются следующие условные обозначения:

ЦКП – поддержка развития центров коллективного пользования научным оборудованием;

ТЕМП – Программа «Технологии – малым предприятиям»;

ИОП – инновационные образовательные программы;

ПУСК – Программа «Партнерство университетов с компаниями»;

ФУ – федеральные университеты;

НИУ – национальные исследовательские университеты;

ВКУ – ведущие классические университеты;

НОЦ – поддержка исследований, проводимых коллективами научно-образовательных центров;

МИП – стимулирование создания вузами малых инновационных предприятий;

218 – поддержка развития кооперации вузов и компаний в рамках реализации проектов по созданию высокотехнологичных производств (постановление Правительства РФ от 09.04.2010 № 218);

219 – программы развития инновационной инфраструктуры вузов (постановление Правительства РФ от 09.04.2010 № 219);

220 – поддержка научных исследований под руководством ведущих ученых (постановление Правительства РФ от 09.04.2010 № 220);

ПСР – программы стратегического развития вузов;

КдР – поддержка проектов по подготовке высококвалифицированных кадров для предприятий и организаций регионов («Кадры для регионов»);

ИЦ – поддержка проектов создания и развития инжиниринговых центров;

5–100 – поддержка ведущих университетов в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров («Проект 5–100»);

КдОПК – поддержка программ развития системы подготовки кадров для ОПК (программа «Новые кадры для ОПК»);

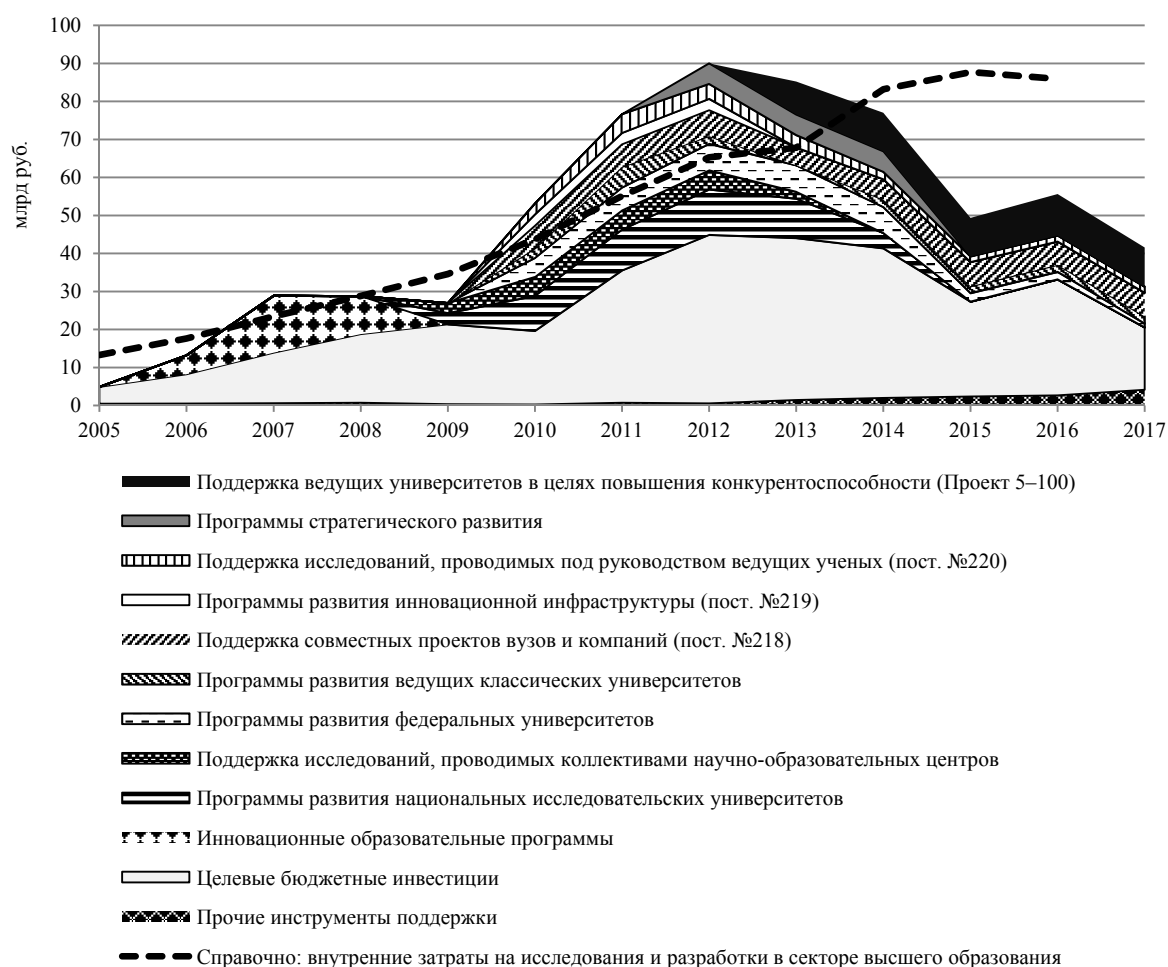
ОУ – опорные университеты;

УЦ – университетские центры инновационного, технологического и социального развития регионов;

ЦБИ – целевые бюджетные инвестиции.

Рис. 16. Направленность инструментов государственной поддержки развития вузов

Источник: составлено авторами.

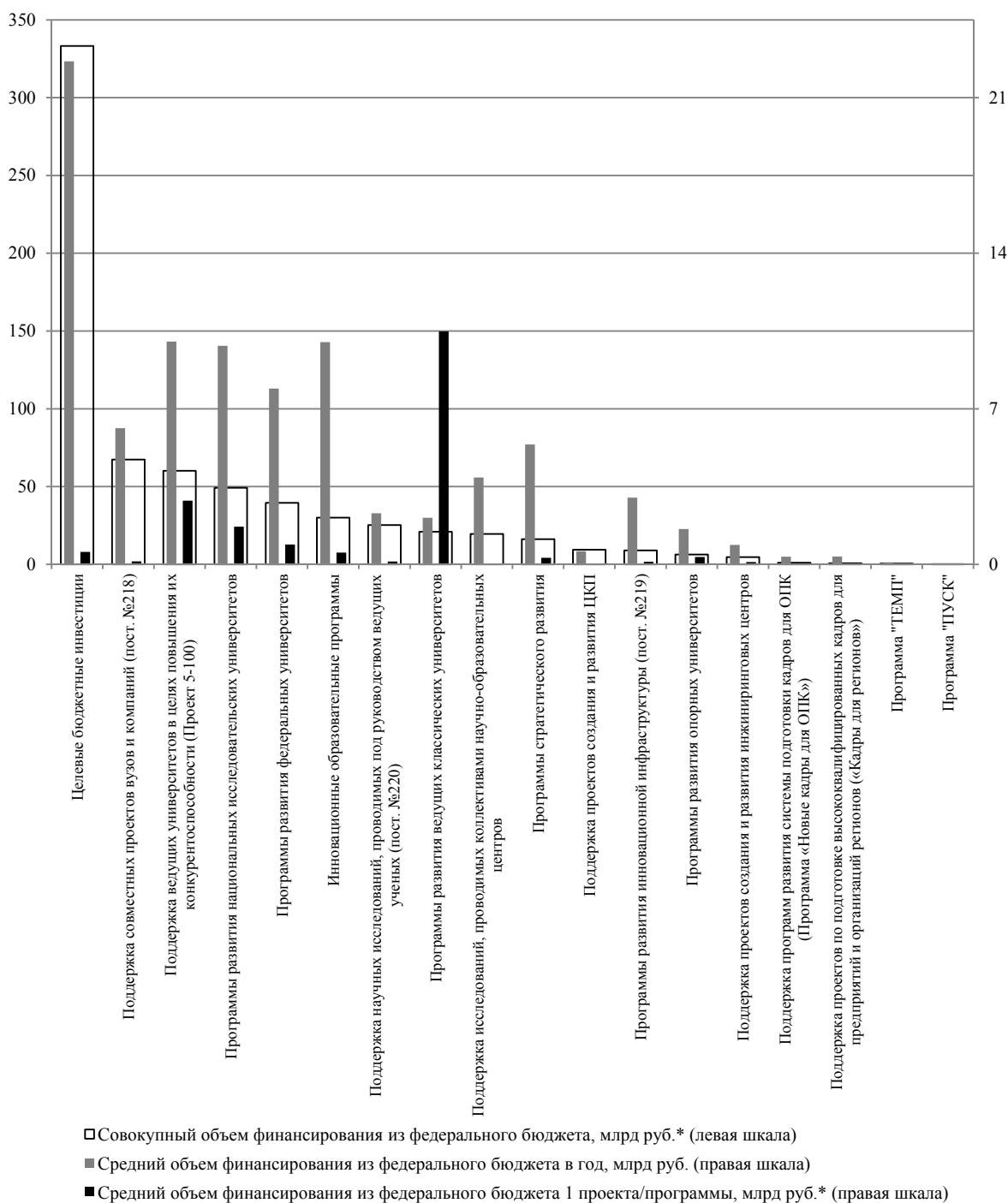


* Средства бюджетов всех уровней и организаций государственного сектора.

Рис. 17. Объем финансовой поддержки вузов из 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; Индикаторы науки: 2018: статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2018.

Наибольший совокупный объем финансирования вузов обеспечивают целевые бюджетные инвестиции. Данное направление кратно превосходит остальные механизмы государственной поддержки вузов, среди которых, в свою очередь, лидируют поддержка кооперационных проектов вузов и компаний в рамках Постановления Правительства РФ от 09.04.2010 № 218, «Проект 5–100», а также поддержка программ развития НИУ и федеральных университетов (рис. 18). 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, за которым следует поддержка вузов в рамках «Проекта 5–100».



* С учетом принятых бюджетных обязательств.

Рис. 18. Объем средств федерального бюджета, распределяемых в рамках различных инструментов финансовой поддержки вузов

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

За период 2005–2017 гг. государственную поддержку получили 414 действующих вузов¹, или примерно половина их общего числа. При этом подавляющее большинство бенефициаров (97%) относится к государственной форме собственности. В результате в рассматриваемый период государственной поддержкой в каких-либо формах было охвачено 80% функционировавших в 2017 г. государственных и муниципальных вузов и лишь 4% негосударственных высших учебных заведений. Безусловно, такая ситуация обусловлена прежде всего тем, что большинство инструментов поддержки ориентировано только на государственные вузы, однако и механизмы, формально распространяющиеся на организации любой формы собственности, на практике крайне редко применяются в отношении негосударственных вузов.

Если же говорить о субъектном охвате отдельных мер и инструментов государственной поддержки – о числе вузов-бенефициаров, – то лидерами в данном отношении являются целевые бюджетные инвестиции и стимулирование создания малых инновационных фирм, затронувшие примерно по 300 вузов, а также поддержка исследований, проводимых коллективами НОЦ, получателями которой стали около 250 действующих университетов.

Важно отметить весьма неравномерное распределение государственной поддержки в вузовском секторе: почти 2/3 вузов не получали поддержку в рассматриваемый период либо смогли воспользоваться лишь одним ее направлением, тогда как 5% университетов являлись бенефициарами 10 и более инструментов поддержки (рис. 19). Лидерами по количеству используемых направлений государственной поддержки являются крупные региональные вузы: ТГУ, ТПУ, НГТУ, СГАУ и УрФУ. Интересно, что среди вузов с богатой палитрой инструментов господдержки представлены не только завсегдатаи мировых университетских рейтингов, но и менее известные вузы, такие как Донской государственный технический университет или Петрозаводский государственный университет.

Еще более явно неравномерность государственной поддержки вузовского сектора проявляется в распределении бюджетного финансирования: более половины выделенных в 2005–2017 гг. средств федерального бюджета пришлось на 3% вузов. Лидерство в данном отношении принадлежит вузам двух столиц – НИУ ВШЭ, МГУ им. М.В. Ломоносова, СПбГУ и МФТИ.

Неравномерность государственной поддержки отчетливо прослеживается также на уровне отдельных ее инструментов, допускающих возможность неоднократного использования одними и теми же вузами. Так, примерно пятая часть из более чем 400 кооперационных проектов вузов и компаний по созданию высокотехнологичных производств приходится на 6 вузов – МГУ им. М.В. Ломоносова, МФТИ, МИСиС, МГТУ им Н.Э. Баумана, НИУ ИТМО и УрФУ. Еще более неравномерно распределены мегагранты на проведение исследований под руководством ведущих ученых, четверть из которых выделена четырем вузам: МГУ им.

¹ Строго говоря, число вузов – получателей поддержки было несколько большим, но часть из них была реорганизована в форме присоединения к другим организациям высшего образования.

М.В. Ломоносова, НГУ, МФТИ и СПбГУ. Кроме того, МГУ стал явным лидером в рамках поддержки исследований НОЦ, получив почти треть соответствующего финансирования, распределенного между вузами. НИУ ВШЭ заметно превосходит другие университеты по объемам целевых бюджетных инвестиций, став получателем 9% таких ассигнований, адресованных вузовскому сектору в 2005–2017 гг. Безусловным лидером организации и развития при содействии государства центров коллективного пользования научным оборудованием является ЮФУ, в структуре которого действует почти полтора десятка таких объектов инфраструктуры.

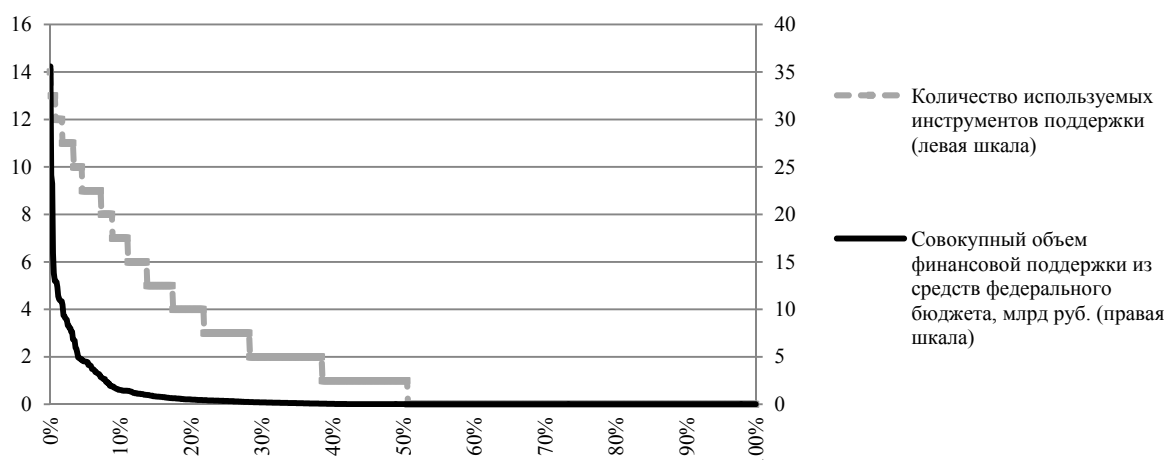
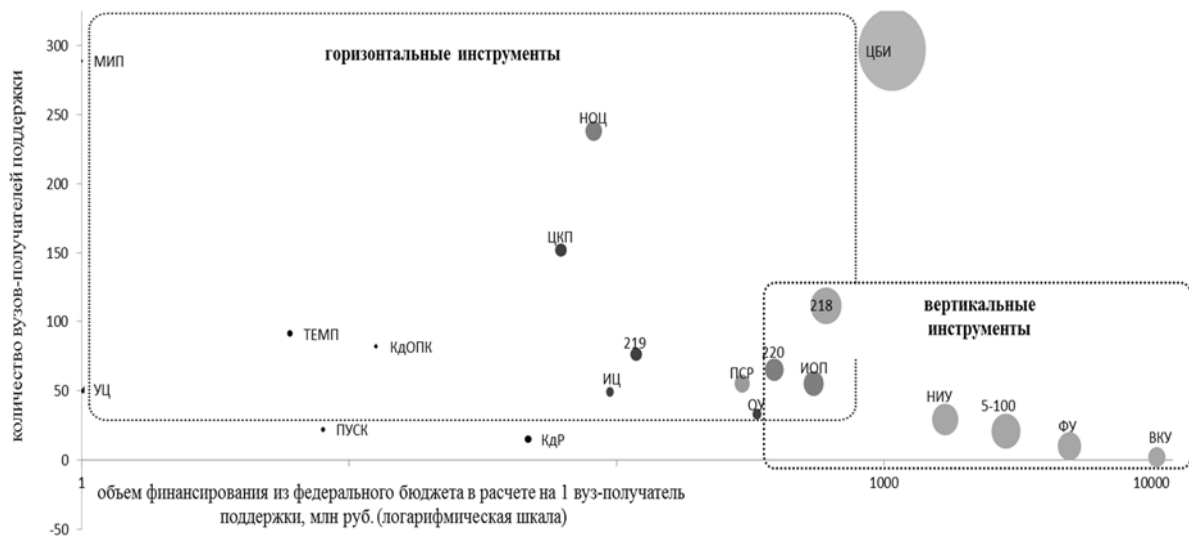


Рис. 19. Распределение вузов по количеству используемых инструментов поддержки и объему полученных средств федерального бюджета в 2005–2017 гг.

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки.

В целом в рамках государственной политики стимулирования развития университетского сектора достаточно отчетливо прослеживаются два направления. Первое из них – 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 также, как правило, на вовлечение в сферу поддержки новых, ранее не задействованных вузов. Второе направление – вертикальное – предусматривает масштабную адресную финансовую поддержку достаточно узкого круга «избранных» университетов (рис. 20). Кроме того, ряд мер поддержки занимают промежуточное положение между этими направлениями. Так, целевые бюджетные инвестиции по своей сути являются вертикальными в силу адресности поддержки, однако при этом охватывают широкий круг вузов, отнюдь не только лучших и

известных. Кроме того, на пересечении горизонтальной и вертикальной политики находятся инновационные образовательные программы вузов, фактически исполнившие роль предшественника НИУ, а также поддержка кооперационных проектов компаний и вузов и мегагранты на проведение исследований под руководством ведущих ученых, в рамках которых высокая повторяемость поддержки сочетается с попытками охватить все новые вузы.



Примечание. Площадь кругов соответствует совокупным объемам финансирования из средств федерального бюджета.

Рис. 20. Масштабы применения инструментов государственной поддержки вузовского сектора (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.

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 сколько-нибудь значимо приблизиться к ответу на него. С одной стороны, на всем протяжении периода государственной поддержки ряд значимых характеристик функционирования вузовского сектора демонстрировал 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 существенной задержкой – 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.

Не позволяет получить ответ на вопрос о результативности государственной поддержки вузов и рассмотрение их позиций в ведущих мировых рейтингах. С одной стороны, в последние годы происходит значимое расширение представительства российской высшей школы в рейтингах. Так, в 2018 г. по сравнению с 2013 г. количество российских вузов в рейтинге QS увеличилось в 1,6 раза, ARWU – в 6 раз, ТНЕ – в 35 раз! (Правда, в последних двух случаях не обошлось без эффекта низкой базы; также в рассматриваемый период произошло существенное увеличение общего числа рейтингуемых университетов – соответственно в 2 и 3 раза). Кроме того, относительно высокие позиции в рейтингах, как правило, занимают университеты, получившие существенные объемы поддержки (*рис. 21*).

С другой стороны, целый ряд активно поддерживаемых государством вузов, включая некоторые федеральные и национальные исследовательские университеты, по разным причинам не входят ни в один из основных мировых рейтингов. Кроме того, в отличие от рейтинга QS, где позиции большинства российских университетов в последние годы заметно улучшились, в рейтинге ТНЕ большая часть представителей России демонстрирует негативную динамику. Интересно также, что наибольший прогресс (либо наименьший регресс) характерен, как правило, для университетов – участников «профильного» «Проекта 5–100», нацеленного именно на улучшение формальных позиций российских вузов в мировых рейтингах, что в соответствии с упоминавшимся выше принципом Гудхарта может свидетельствовать не столько о реальном улучшении качества их деятельности, сколько об искусственном завышении используемых при рейтинговании численных показателей.

¹ В качестве недавнего примера применения подобного подхода в России см.: Симачев Ю., Кузык М., Зудин Н. (2017) Результаты налоговой и финансовой поддержки российских компаний: проверка на дополнительность // Журнал Новой экономической ассоциации. 2017. № 2. С. 59–93.

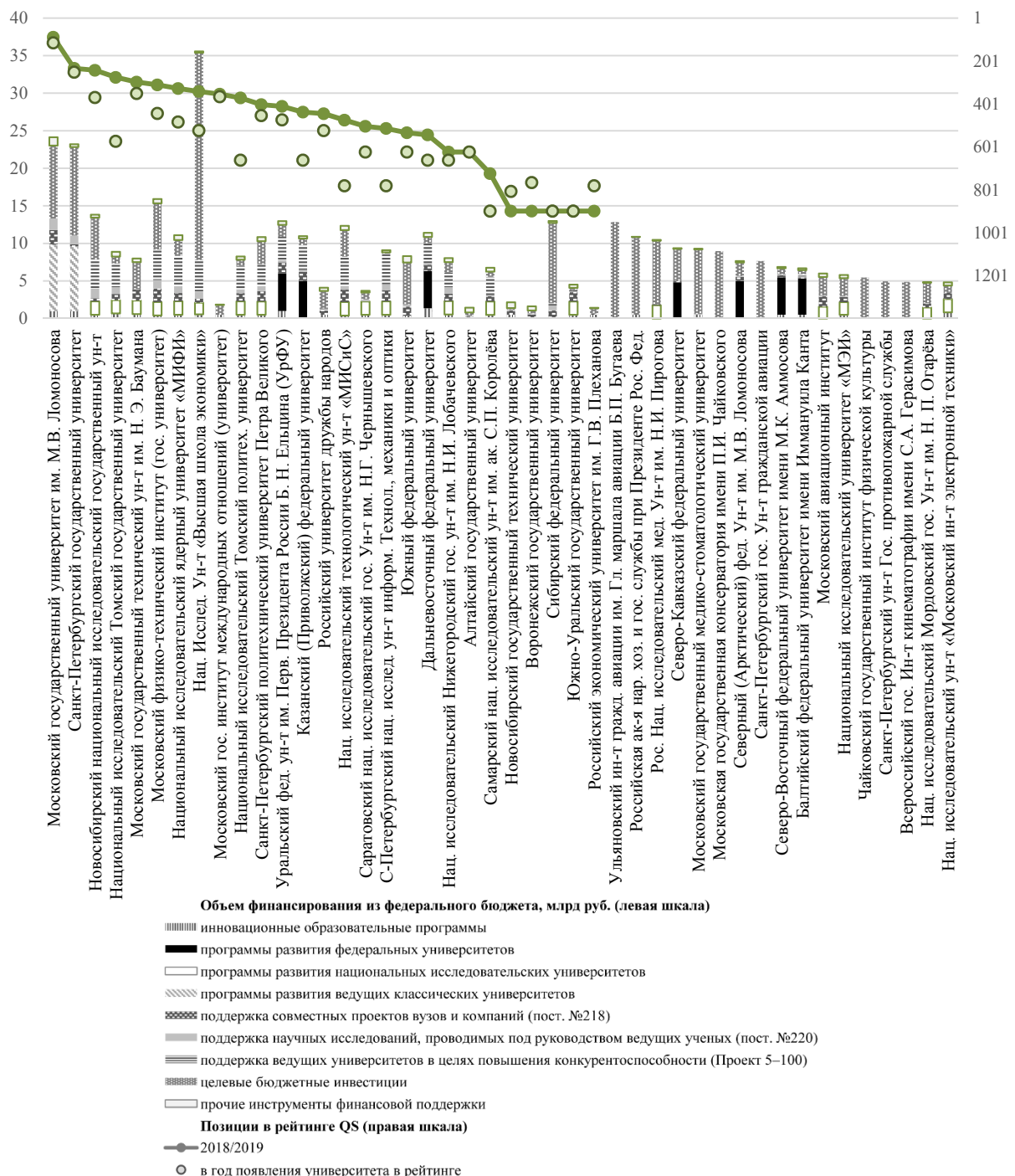


Рис. 21. Совокупный объем финансовой поддержки университетов из средств федерального бюджета в 2005–2017 гг. и позиции университетов в рейтинге QS

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, отчетных документов и материалов официальных интернет-сайтов органов государственной власти, проектов, программ и инструментов поддержки; QS World University Rankings. URL: <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings>.

На наш взгляд, предположение о положительном влиянии господдержки на позиции вузов в мировых рейтингах выглядит весьма 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 еще раз подчеркнем, что в отсутствие практики комплексной оценки государственной поддержки, обеспечивающей выделение широкого спектра эффектов ее воздействия на вузы и обособление их от результатов влияния других факторов, вполне можно предполагать и обратное: реализуемые меры мало способствуют глобальной конкурентоспособности российских университетов, а продвижение некоторых из них в рейтингах является результатом отчасти благоприятного стечения обстоятельств, а отчасти – намеренного манипулирования.

* * *

К настоящему времени существует ряд свидетельств в пользу происходящего усиления влияния университетского сектора на экономическое развитие. Достаточно часто это связывается с возникновением и развитием новой генерации организаций высшей школы – предпринимательских университетов.

«Идеальный образ» современного предпринимательского университета детально описан в экономической литературе. Главная его особенность состоит в том, что наряду с образовательной и научной он в значительной мере берет на себя также функцию по «встраиванию» подготавливаемых кадров и создаваемых знаний и технологий в экономику и общество, выступая тем самым ключевым агентом долгосрочного развития. Непрерывно взаимодействуя с государством и бизнесом и получая от них необходимые средства и идеи для собственного развития, такой университет тем не менее сохраняет полную самостоятельность в принятии решений относительно конкретных направлений такого развития. В свою очередь, сам университет является объединением тесно сотрудничающих, координируемых единым управляющим центром, но при этом относительно независимых творческих коллективов и групп, проникнутых предпринимательским духом и культурой, которые по своей сути «идеологически» близки успешным инновационным фирмам. Во многом именно благодаря деятельности таких подразделений университет преодолевает традиционные рамки образовательного или научно-образовательного учреждения и фактически выступает в качестве диверсифицированной корпорации, не только производящей, но и успешно «реализующей» востребованные экономикой и обществом знания и кадры.

Важно заметить, что объединение «под одной крышей» современного университета образовательной, научной и инновационной деятельности влечет за собой не только выгоды и преимущества, но и весьма значимые риски, ключевой из которых, на наш взгляд, состоит в явном преобладании одних видов деятельности в

ущерб другим. При этом если инновационная деятельность способна генерировать существенные доходы, а перспективные научные проекты способствуют укреплению академической репутации проводящих их исследователей, подразделений и всего университета через выступления, публикации, цитирования и т.д., а кроме того, позволяют привлекать исследовательские гранты, то образовательная деятельность на этом фоне выглядит наименее привлекательной, поскольку ее результаты проявляются главным образом в долгосрочной перспективе – в успешности профессиональных траекторий выпускников¹. По этой причине в рамках функционирования университета крайне важно избегать диспропорций, обеспечивающих сиюминутную выгоду, но несущих угрозу в долгосрочной перспективе. Отметим, что, по мнению ряда экспертов, обеспечение баланса трех основных составляющих деятельности университетов – образования, науки и коммерциализации создаваемых технологий – является задачей государственной политики². Не вдаваясь в обсуждение данной точки зрения, мы считаем важным тем не менее подчеркнуть, что государственное вмешательство должно иметь характер «тонкой настройки», а ни в коем случае не прямых директивных указаний либо «квот» на определенные виды деятельности, дабы не подрывать один из основополагающих принципов функционирования предпринимательских университетов – возможность независимого принятия решений в пределах профессиональной компетенции.

Безусловно, теоретические представления о современном университете являются в некоторой степени идеализированными, однако при этом нельзя не отметить, что они имеют под собой вполне реальные основания: «прототипом» модели предпринимательского университета служат ведущие мировые вузы, прежде всего США и Западной Европы: Массачусетский технологический институт (Massachusetts Institute of Technology), Стэнфордский университет (Stanford University), Университет Кембриджа и ряд других³. Вместе с тем даже в странах с развитой университетской наукой образу предпринимательского университета, как правило, соответствует лишь небольшое (в национальном масштабе) число элитных вузов. Отчасти исключением здесь являются США, где исследовательская и инновационная деятельность не является уделом узкого круга «избранных» университетов, а в той или иной степени присуща многим учреждениям высшей школы.

¹ *Беляева Л., Беляева М.* (2017) Университетская наука: логистический поворот // Педагогическое образование в России. 2017. № 1. С. 135–214.

² *Schartinger D., Polt W., Gassler H., Shibany A. et al.* (2002) Good practice in industry–science relations // European Commission. Benchmarking papers No 5/2002. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

³ *Etzkowitz H., Webster A., Gebhardt C., Cantisano Terra B.R.* (2000) The Future of the University and the University of the Future: Evolution of Ivory Tower to Entrepreneurial Paradigm // Research Policy. 2000. Vol. 29. No. 2. P. 313–330; *Вуссема Й.* (2016) Университет третьего поколения: управление университетом в переходный период / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2016.

Важно отметить, что реальный уровень развития национального сектора высшего образования в целом и университетской науки в частности слабо взаимосвязан с удельным весом высшей школы в проведении исследований и разработок. По соответствующему показателю с Россией сопоставимы, с одной стороны, такие страны, как США, Япония, Израиль и Корея, а с другой – Киргизия, Таджикистан и Молдавия. Гораздо больше о роли сектора высшего образования в стране говорит уровень «качества» ведущих университетов, причем в контексте всех трех основных составляющих их деятельности – образовательной, научной и предпринимательской. При подобном рассмотрении в числе стран, существенно продвинувшихся на пути создания предпринимательских университетов, оказываются практически все наиболее индустриально и экономически развитые страны Западной Европы, Северной Америки и Азии.

Россия на сегодняшний день объективно не относится к числу лидеров внедрения модели предпринимательского университета. «Отягчающим обстоятельством» для российской высшей школы является унаследованная еще с советских времен второстепенная роль в генерации новых знаний и их трансформации в коммерческие продукты и технологии, которая по большому счету сохраняется до сих пор, несмотря на происходящий уже почти 20 лет рост количественных показателей исследовательской деятельности вузовского сектора.

В течение, как минимум, последнего десятилетия государство прилагает существенные усилия к развитию исследований и инноваций в высшей школе, причем особенно ярко это проявилось после 2009 г. – на фоне попыток государства извлечь уроки из кризиса и обеспечить «новое качество» экономического роста. При этом в реализуемой государством политике поддержки вузовского сектора, в отличие от многих других направлений действий государства, довольно четко прослеживается внутренняя логика ее построения, пусть и не бесспорная. Так, меры с широким «охватом» (стимулирование создания малых инновационных фирм, поддержка проектов создания ЦКП и исследований НОЦ) перемежались с 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.

В целом в рамках реализуемой государством политики развития университетского сектора можно выделить два существенно различающихся, практически «перпендикулярных» направления. Первое из них предусматривает масштабную поддержку узкого круга вузов-лидеров, причем наиболее существенное развитие

соответствующий инструментарий получил в «межкризисный» период с 2010 по 2013 г. 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 на сегодняшний день этот вопрос остается, по большому счету, открытым. В принципе, учитывая продолжительный период государственной поддержки и весьма значительные масштабы, мы считаем наиболее вероятным, что она оказала позитивное влияние на развитие вузовского сектора в целом и повышение конкурентоспособности ведущих российских университетов, хотя и не можем однозначно это утверждать. В то же время очень высокая концентрация поддержки, особенно финансовой, ее постоянная повторяемость и наличие относительно небольшого в масштабах всего вузовского сектора числа ее постоянных «потребителей» позволяют 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 и 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 и распространенный в государственной политике «эффект Матфея» – когда получение организацией государственной поддержки повышает шансы на доступ к ней в дальнейшем¹.

Таким образом, при несомненной важности поддержки развития университетов – национальных лидеров потенциал воздействия государства на конкурентоспособность высшей школы состоит также в активизации развития «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 развития².

¹ См., например: *Crespi F., Antonelli C.* (2011) Matthew effects and R&D subsidies: knowledge cumulatibility in high-tech and low-tech industries. University 'Roma Tre'. Departmental Working Papers of Economics, 2011. № 0140.

² *Иванов Д., Кузык М., Симачев Ю.* (2012) Стимулирование инновационной деятельности российских производственных компаний: новые возможности и ограничения // Форсайт. 2012. № 6 (2).

Возвращаясь к вопросу о практическом воплощении в России модели предпринимательского университета, необходимо признать, что государственная политика поддержки вузовского сектора (и особенно ведущих его представителей) де-факто направлена на развитие не столько предпринимательских университетов, сколько предыдущей их генерации – исследовательских университетов. Здесь можно согласиться с мнением М. Соколова, что лейтмотивом крупных государственных инициатив последних лет, призванных изменить сложившийся вузовский ландшафт, – таких как присвоение категории и поддержка программ национальных исследовательских университетов, «Проект 5–100» – был «исследовательский поворот – попытки оценивать и вознаграждать вузы на основании их соответствия идеальному типу исследовательского университета»¹. Соответствующие действия государства возымели определенный эффект: в России сформировалась группа исследовательских университетов, относительно эффективно совмещающих (либо, как минимум, способных совмещать) образовательную деятельность с научной. Однако количество представителей данной группы в разных исследованиях оценивается на уровне двух – четырех десятков, тогда как для большинства российских вузов доминирующей по-прежнему является образовательная деятельность^{2, 3}.

Важно заметить, что в период «бурных 90-х» российские вузы в определенном отношении приблизились к модели предпринимательского университета, обретя несопоставимо большую, чем ранее, независимость от государства и будучи вынуждены активно искать средства на рынке. Существенно возрос уровень самостоятельности подразделений вузов, а их деятельность нередко имела сугубо предпринимательский характер⁴. Однако диверсификация финансирования вузов обеспечивалась главным образом за счет оказания ими платных образовательных услуг, а также некоторых других активностей (включая нередко непрофильное использование имущества), тогда как исследовательская деятельность деградировала, что позволяло вузам выжить в краткосрочной перспективе, но подрывало их

С. 18–41; Симачев Ю., Кузык М., Иванов Д. (2012) Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 4–29.

¹ Соколов М. (2017). Миф об университетской стратегии // Вопросы образования. 2017. № 2. С. 36–73.

² При этом в научной среде (прежде всего среди представителей академической науки) весьма популярна точка зрения, что в российских реалиях университеты, в принципе, едва ли способны стать эффективными центрами исследований и проводниками их результатов в производство и потому должны быть сосредоточены на решении задачи обеспечения экономики высококвалифицированными кадрами (см., например, [Полтерович, 2016]).

³ Абанкина И., Алескеров Ф., Белоусова В., Гохберг Л., Зиньковский К., Кисельгоф С., Швыдун С. (2013) Типология и анализ научно-образовательной результативности российских вузов // Форсайт. 2013. № 7 (3). С. 48–63; Кузьминов Я., Семенов Д., Фруммин И. (2013). Структура вузовской сети: от советского к российскому «мастер-плану» // Вопросы образования. 2013. № 4. С. 8–69.

⁴ Соколов М. (2017). Миф об университетской стратегии // Вопросы образования. 2017. № 2. С. 36–73.

способность к долгосрочному развитию¹. В последнее же время наблюдается обратный процесс: с одной стороны, исследовательская деятельность вузов достаточно успешно развивается, в очень существенной мере – благодаря масштабной государственной поддержке, а с другой стороны, при формальной диверсификации каналов финансирования вузов реальная их зависимость от государства, скорее, возрастает.

Кроме того, за последнее десятилетие существенно возросла централизация университетского управления, что лишило подразделения существенной части прежней самостоятельности и ограничило возможности любых проявлений ими предпринимательской инициативы – как негативных, так и позитивных с точки зрения долгосрочного развития².

Как отмечают Т.Л. Клячко и В.А. Мау, нельзя сбрасывать со счетов и рост неопределенности внешней среды, которая окружает современные университеты и создает ощущение кризисности в их развитии. Применительно к России основным внешним вызовом для университетов является смена экономической модели и нарастающая неопределенность экономического развития³.

В заключение отметим, что в отличие от ряда экспертов мы не считаем задачу создания предпринимательских университетов в России принципиально неразрешимой. Однако это требует от государства, традиционно являющегося главным актором и двигателем развития вузовского сектора, существенных изменений, причем не только в реализуемой политике в соответствующей сфере, но и в самом его отношении к высшей школе. Во-первых, при стимулировании развития вузовского сектора государству следует уделять существенно большее внимание реализации университетами своей третьей – инновационной – миссии. Во-вторых, государству необходимо предоставить университетам большую самостоятельность в определении путей развития и способов следования по ним, перейдя от модели «кваситотального контроля» к модели «квазиравноправного партнерства». Впрочем, второе, в отличие от первого, представляется в современных условиях крайне маловероятным.

6.5. Общества с ограниченной ответственностью (1998–2018 гг.): этапы развития и проблемы⁴

6.5.1. Общества с ограниченной ответственностью как основная форма ведения бизнеса в России

Юридическая конструкция общества с ограниченной ответственностью появилась в 1892 г. в Германии (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung, GmbH*). Она не имела

¹ Кузьминов Я., Семенов Д., Фруммин И. (2013). Структура вузовской сети: от советского к российскому «мастер-плану» // Вопросы образования. 2013. № 4. С. 8–69.

² Соколов М. (2017). Миф об университетской стратегии // Вопросы образования. 2017. № 2. С. 36–73.

³ Клячко Т.Л., Мау В.А. (2015) Будущее университетов. М.: Дело, 2015. С. 28, 59.

⁴ Автор раздела: Е. Апевалова, РАНХиГС.

каких-либо прообразов и моделей, была искусственно создана в германском Министрстве юстиции и принята в качестве закона. Своим возникновением эта форма в значительной степени обязана ужесточению акционерного законодательства, последовавшему в 1884 г. после завершения периода массового создания акционерных обществ, которое сопровождалось сбором денег с населения под обещание высоких процентов, многочисленными аферами и злоупотреблениями, использующими либерализм тогдашнего германского акционерного законодательства¹.

Мелким и средним предпринимателям требовалась возможность создавать корпорации с небольшим числом участников, относительно небольшим капиталом и более сложным, чем в акционерных обществах, выходом из нее.

Такая корпорация должна была отвечать по своим долгам сама, а участники освобождались от ответственности по долгам корпорации, что и сделало эту форму привлекательной. Структура органов, необходимая обществу с ограниченной ответственностью, была заимствована у акционерного общества, поэтому в Германии их нередко называют «младшей сестрой акционерного общества» или «маленьким акционерным обществом».

В Германии общества с ограниченной ответственностью стали самой популярной формой предпринимательства: в настоящее время их число превысило 1 млн и на их долю приходится более 1/3 всех производимых товаров и оказываемых услуг.

Помимо Германии, общества с ограниченной ответственностью в том или ином виде существуют в ряде стран континентальной системы права – во Франции (*société a responsabilité limitée* – SARL), в Италии (*società a responsabilità limitata* – SRL), в Бельгии (частное общество с ограниченной ответственностью), в Люксембурге (компания с ограниченной ответственностью), в Португалии (паевое общество). В англо-американской системе – частная компания и закрытая корпорация. Кроме того, в США могут создаваться также закрытые компании с ограниченной ответственностью (*limited liability company* – LLC).² Согласно другому мнению, американские частные компании не являются аналогом обществ с ограниченной ответственностью³.

Еще одним примером страны, придерживающейся английской модели, является Китай (компании с ограниченной ответственностью)⁴.

Эта организационно-правовая форма имеет следующие отличия:

- 1) преобладание диспозитивных норм;
- 2) наличие в ней качеств союза лиц и союза капиталов⁵;

¹ Здесь и далее: Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М.: Статут, 2015. С. 75–77.

² См. подробнее: Корпоративное право / под ред. И.С. Шиткиной. М.: Wolters Kluwer, 2007. С. 577–581.

³ Суханов Е.А. Проблемы кодификации корпоративного и вещного права. М.: Статут 2018. С. 21.

⁴ См. подробнее: Корпоративное право. Актуальные проблемы теории и практики / под ред. В.А. Белова. М.: Юрайт, 2015. С. 95.

⁵ Согласно другой позиции, общества с ограниченной ответственностью являются объединением капиталов.

3) процедура учреждения таких организаций в целом проще, чем процедура учреждения акционерных обществ;

4) менее объемные требования в отношении отчетности¹.

Правовое регулирование деятельности обществ с ограниченной ответственностью является действительно более диспозитивным, чем деятельности акционерных обществ и тем более публичных компаний, однако мера диспозитивности такого регулирования до сих пор остается достаточно дискуссионной².

Действующий сегодня в России Закон об обществах с ограниченной ответственностью был принят в феврале 1998 г.³ – 20 лет назад. Сейчас в России из 4,5 млн зарегистрированных юридических лиц свыше 3,5 млн, т.е. $\frac{3}{4}$, – это общества с ограниченной ответственностью⁴. Большая часть обществ с ограниченной ответственностью относятся к малому и среднему предпринимательству.

6.5.2. Правовое регулирование деятельности обществ с ограниченной ответственностью в России: этапы развития и особенности модели

Переход России к рыночной экономике вызвал необходимость нового правового регулирования гражданского оборота и предпринимательской деятельности. В 1994 г. была принята первая часть Гражданского кодекса, закрепившая основные положения о юридических лицах, а также нормы об обществах с ограниченной ответственностью, которые, как говорилось, были заимствованы из Германии.

С этого момента можно говорить о **I этапе (1994 г. – январь 1998 г.)** развития законодательства об обществах с ограниченной ответственностью, который характеризуется тем, что **были заложены основы регулирования деятельности юридических лиц, в том числе обществ с ограниченной ответственностью**

Подробнее см., например: *Суханов Е.А.* Проблемы кодификации корпоративного и вещного права. М.: Статут 2018. С. 21.

¹ См. подробнее: *Корпоративное право* / под ред. И.С. Шиткиной. М.: Wolters Kluwer, 2007. С. 577–581.

² См. подробнее: *Корпоративное право. Актуальные проблемы теории и практики* / под ред. В.А. Белова. М.: Юрайт, 2015. С. 128–129.

³ Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

⁴ Теме правового регулирования деятельности обществ с ограниченной ответственностью посвящен целый ряд работ: *Могилевский С.Д.* Общество с ограниченной ответственностью: законодательство и практика его применения М., 2010; *Глушецкий А.А.* Открытые и закрытые корпорации. Особенности оборота долей в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью: правовой и экономический аспекты. М.: Статут, 2017; *Глушецкий А.А.* Уставный капитал: стереотипы и их преодоление. Экономический анализ норм корпоративного права. М.: Статут, 2017; *Бородкин В.Г.* Гражданско-правовое регулирование корпоративного договора в российском праве. М.: Юстицинформ, 2017; *Чернявский А.Г., Пашинцев Д.А., Терновая О.А.* Международное корпоративное право. М.: Кнорус, 2019 и др.

как организационно-правовой формы. Было определено, что обществом с ограниченной ответственностью признается учрежденное одним или несколькими лицами общество, уставный капитал которого разделен на доли определенных учредительными документами размеров. Участники общества не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах размера внесенных ими вкладов (ст. 87 ГК РФ). Было установлено, что общество не может иметь в качестве единственного участника другое хозяйственное общество, состоящее из одного лица (п. 2 ст. 88 ГК РФ). Это ограничение связано с опасностью существования группы юридических лиц, в которых единственным участником было бы одно и то же лицо, управляющее этими юридическими лицами и не несущее никакой имущественной ответственности. В первую очередь имеется в виду ответственность по обязательствам обанкротившегося юридического лица, вызванная указаниями учредителя, и ответственность основного общества по обязательствам дочернего.

Согласно ст. 89 ГК РФ учредительными документами являются учредительный договор и устав. Определено, что высшим органом управления является общее собрание акционеров, установлена его компетенция (ст. 91 ГК РФ). Текущее руководство деятельностью общества осуществляет исполнительный орган, который может быть коллегиальным или единоличным. Исполнительный орган подотчетен общему собранию его участников.

Помимо этого, в законе нашли отражение нормы о реорганизации, ликвидации общества, о переходе доли в уставном капитале другому лицу и выходе участника из общества (ст. 92–94 ГК РФ).

Были также закреплены права и обязанности участников хозяйственного общества (ст. 67 ГК): участвовать в управлении делами общества, получать информацию о деятельности общества, принимать участие в распределении прибыли; получать в случае ликвидации общества часть имущества, оставшегося после расчетов с кредиторами, или его стоимость и др. В число обязанностей вошли: внесение вкладов и неразглашение конфиденциальной информации о деятельности общества и др., если они предусмотрены его учредительными документами.

Согласно ч. 1 ст. 68 ГК РФ общества могут преобразовываться в общества другого вида или в производственные кооперативы по решению общего собрания участников.

II этап (февраль 1998 г. – 2011 г.) – создание системы норм об обществах с ограниченной ответственностью. В Законе «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ были закреплены следующие нормы:

- о дочерних и зависимых обществах. Общество признается дочерним, если другое (основное) общество в силу преобладающего участия в уставном капитале, либо в соответствии с заключенным договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом. Общество признается зависимым, если другое (преобладающее, участвующее) общество имеет более 20% уставного капитала первого общества (ст. 6);

- о праве на выход из общества независимо от согласия других участников;
- о праве продать или иным образом уступить свою долю в уставном капитале общества (п. 1 ст. 8);
- определена возможность введения (прекращения и ограничения) уставом дополнительных прав для участников общества (п. 2 ст. 8);
- о вкладах в уставный капитал общества: о денежной оценке неденежных вкладов, утверждаемой единогласно решением общего собрания участников;
- о привлечении к оценке вкладов независимого оценщика (ст. 15);
- о праве требовать в судебном порядке исключения из общества участника, который грубо нарушает свои обязанности, либо своими действиями (бездействием) делает невозможной деятельность общества или существенно ее затрудняет. Этим правом наделяются участники общества с общей долей не менее 10% уставного капитала (ст. 10);
- об увеличении уставного капитала общества за счет имущества общества, за счет дополнительных вкладов участников, за счет вкладов третьих лиц, принимаемых в общество, если это не запрещено уставом (ст. 17);
- об уменьшении уставного капитала общества. Оно может осуществляться путем уменьшения номинальной стоимости долей всех участников общества и/или погашения долей, принадлежащих обществу (ст. 20);
- об обращении взыскания на долю участника общества в уставном капитале. Такое обращение по требованию кредиторов на долю (часть доли) участника общества осуществляется только на основании решения суда при недостаточности для покрытия долгов другого имущества участника общества (ст. 25);
- о вкладах в имущество общества. Участники общества обязаны, если это предусмотрено уставом общества, по решению общего собрания участников вносить вклады в имущество общества (ст. 27);
- о распределении прибыли общества между участниками. Общество вправе ежеквартально, раз в полгода или раз в год принимать решение о распределении своей чистой прибыли между участниками общества (ст. 28);
- о размещении обществом облигаций (ст. 31);
- о коллегиальном исполнительном органе. Он может быть предусмотрен уставом, избирается общим собранием участников общества (ст. 41);
- об обжаловании решений органов управления обществом. Решение общего собрания общества, принятое с нарушением закона, правовых актов РФ, устава общества и нарушающее права участника общества, не принимавшего участие в голосовании или голосовавшего против оспариваемого решения, может быть признано судом недействительным (ст. 43);
- об ответственности членов совета директоров, единоличного исполнительного органа и членов коллегиального исполнительного органа. Все перечисленные органы должны при осуществлении ими прав и исполнении обязанностей действовать в интересах общества добросовестно и разумно. Также они

несут ответственность за убытки, причиненные обществу их виновными действиями (бездействием), если иные основания и размер ответственности не установлены федеральным законом (ст. 44);

- о сделках с заинтересованностью и крупных сделках (ст. 45, 46). Сделки, в совершении которых имеется заинтересованность членов совета директоров общества, единоличного или коллегиального исполнительного органа общества или заинтересованность участника общества, имеющего совместно с аффилированными лицами более 20% голосов от общего числа участников общества, не могут совершаться обществом без согласия общего собрания участников общества.

Крупной является сделка или несколько взаимосвязанных сделок, которые касаются приобретения, отчуждения или возможности отчуждения обществом прямо или косвенно имущества, стоимость которого составляет более 25% стоимости имущества, если уставом не предусмотрен более высокий размер крупной сделки. Крупными сделками не признаются сделки, совершаемые в процессе обычной хозяйственной деятельности;

- о ревизионной комиссии общества. Она избирается общим собранием участников общества на срок, определенный уставом (ст. 47 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»);
- об аудиторской проверке общества и публичной отчетности (ст. 48–49 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»);
- о хранении документов общества (ст. 50).

Получили дальнейшее развитие:

- нормы об уставном капитале общества и долях. (ст. 14 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»);
- нормы об органах общества: о высшем органе – собрании участников общества, совете директоров (наблюдательном совете), единоличном исполнительном органе (ст. 32);
- нормы об общем собрании участников общества (ст. 33–39);
- нормы о реорганизации и ликвидации общества (ст. 51–58).

В итоге сформировалась модель общества с ограниченной ответственностью, которая характеризуется следующими особенностями:

- 1) невысокий уставный капитал – 10 тыс. руб., чуть более 130 евро;
- 2) независимость от своего учредителя/учредителей в вопросах существования и ответственности;
- 3) разделение уставного капитала на доли, которые представляют собой оборотоспособный комплекс имущественных и неимущественных прав (прав участия в корпоративных организациях и управления ими);
- 4) более сложная, чем у акционерного общества, процедура входа/выхода учредителей из состава общества;
- 5) заимствованная у акционерного общества структура органов управления.

Общество с ограниченной ответственностью более привлекательно в том случае, когда одновременно участники общества являются его менеджерами и отсутствует или минимизирован агентский конфликт. В этом случае участникам в значительно меньшей степени, чем акционерным обществам, нужен внешний дополнительный контроль деятельности менеджмента (внешний аудит, регистратор, госрегулятор), что влечет снижение издержек.

В течение 2008–2011 гг. были приняты новации, касающиеся выведения из-под действия закона стратегических предприятий (апрель 2008 г.¹); были существенно расширены полномочия совета директоров, которые могут быть отнесены к его компетенции уставом (например, определение основных направлений деятельности общества и др.), отменен договор учреждения общества как учредительный документ, был указан перечень вопросов, решения по которым принимаются единогласно² и 2/3 голосов³, уточнен порядок перехода доли к другим участникам общества, детализирован порядок заключения договора залога доли; введена новая глава «Ведение списка членов общества», уточнена формулировка сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, закреплена обязанность аффилированных лиц уведомить общество в письменной форме о принадлежащих им долях, уточнен порядок совершения крупных сделок и закреплена перечень исключений из него; уточнен порядок слияния, присоединения, преобразования обществ и некоторые другие (декабрь 2008 г.⁴). Далее, в июле – августе 2009 г.⁵ было закреплено право требовать передачи доли в судебном порядке, если сторона сделки неправомерно уклоняется от ее нотариального удостоверения (п. 11 ст. 21 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»); статья, касающаяся *обжалования решений органов управления общества*, закрепила положение о том, что «суд вправе оставить в силе обжалуемое решение, если допущенные нарушения не являются существенными и решение не повлекло за собой убытков обществу или данному участнику либо возникновение иных неблагоприятных последствий» (п. 3 ст. 43 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»). Были дополнены положения *о предоставлении обществом информации*, в частности,

¹ Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

² Это решения об учреждении общества, об утверждении его устава, утверждении денежной оценки ценных бумаг, других вещей или имущественных прав либо иных имеющих денежную оценку прав, вносимых учредителями общества для оплаты долей в уставном капитале общества.

³ 2/3 голосов принимаются решения об избрании органов управления общества, об образовании ревизионной комиссии или об избрании ревизора общества и утверждении аудитора.

⁴ См. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 312-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

общество обязано обеспечивать участникам общества доступ к имеющимся у него судебным актам по спору, связанному с созданием общества, управлением и участием в нем, об изменении основания или предмета ранее заявленного иска и некоторые другие.

В феврале 2010 г. был уточнен порядок выплаты части распределенной прибыли общества¹, срок выплаты не должен превышать 60 дней со дня принятия решения о распределении прибыли между участниками общества (п. 3 ст. 28 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

Участник общества, которому часть распределенной прибыли не была выплачена, вправе обратиться в течение трех лет к обществу с требованием о выплате соответствующей части прибыли. Устав может предусматривать более продолжительный срок, но не более 5 лет. Срок для обращения с таким требованием в случае пропуска продлению не подлежит. Исключение – случай, когда участник общества не подавал такое требование под влиянием насилия или угрозы (п. 4 ст. 28 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

В июле 2011 г. были уточнены правила уменьшения уставного капитала общества². Так, в частности, в течение 3 рабочих дней после принятия решения об уменьшении уставного капитала общество обязано сообщить о таком решении в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, и дважды с периодичностью раз в месяц обязано публиковать объявления в органах печати. Требования к публикации такого уведомления закреплены в пп. 3, 4 ст. 20 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

Кроме того, закреплены:

- срок требования кредитором досрочного исполнения обязательств, а при невозможности – его прекращения и возмещения убытков (30 дней со дня публикации последнего уведомления об уменьшении уставного капитала, если права требования кредитора возникли до опубликования уведомления);
- срок исковой давности в 6 месяцев со дня последнего опубликования уведомления об уменьшении уставного капитала;
- право суда на отказ в удовлетворении вышеуказанного требования, если общество докажет, что в результате уменьшения уставного капитала права кредиторов не нарушаются и что предоставленное обеспечение является достаточным для надлежащего исполнения обязательства (п. 6 ст. 20 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования выплаты дивидендов (распределения прибыли)».

² Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пересмотра способов защиты прав кредиторов при уменьшении уставного капитала, изменения требований к хозяйственным обществам в случае несоответствия уставного капитала стоимости чистых активов».

Далее законодателем были урегулированы вопросы о фондах и чистых активах общества: стоимость таких активов (кроме кредитных организаций) определяется по данным бухгалтерского учета¹, для кредитных организаций определяется величина собственных средств (капитала)², общество обязано обеспечить любому заинтересованному лицу доступ к информации о стоимости его чистых активов. Кроме того, годовой отчет общества должен содержать информацию о величине чистых активов общества³.

В случае уменьшения величины чистых активов общества относительно уставного капитала общество не позднее чем через 6 месяцев обязано принять решение или об уменьшении уставного капитала, или о ликвидации общества.

III этап (2012 г. – настоящее время) – реформа гражданского законодательства, внесшая системные изменения и сформулировавшая фундаментальные нормы права в сфере деятельности юридических лиц, направленных на дальнейшее развитие норм о корпоративном управлении путем изменения норм о реорганизации и ликвидации предприятий, введения норм о корпоративных договорах, правах и обязанностях обществ. Для рассматриваемой темы наиболее значимы из них:

а) *введение понятия корпоративных отношений* как отношений, связанных с участием в корпоративных организациях или с управлением ими;

б) *закрепление корпоративных прав*, без наличия которых юридическое лицо не существует как таковое;

в) *создание системы организационно-правовых форм юридических лиц*⁴.

Вводится деление юридических лиц на корпоративные – те, в которых учредители (участники) обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган, и на унитарные – учредители которых не становятся их участниками и не приобретают прав членства в них.

¹ Приказ Минфина России от 28 августа 2014 г. № 84н (ред. от 21 февраля 2018 г.) «Об утверждении Порядка определения стоимости чистых активов».

² Указание Банка России от 12 ноября 2009 г. № 2332-У (ред. от 2 июня 2016 г.) «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации».

³ Годовой отчет должен содержать:

1) показатели, характеризующие динамику изменения стоимости чистых активов и уставного капитала общества за последние три завершаемых финансовых года, включая отчетный год, или, если общество существует менее чем три года, за каждый завершаемый финансовый год;

2) результаты анализа причин и факторов, которые, по мнению единоличного исполнительного органа общества, совета директоров (в случае образования в обществе указанного совета), привели к тому, что стоимость чистых активов общества оказалась меньше его уставного капитала;

3) перечень мер по приведению стоимости чистых активов общества в соответствие с размером его уставного капитала (п. 3 ст. 30 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

⁴ В мае 2014 г. Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

К корпоративным юридическим лицам относятся хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, внесенные в соответствующий реестр, и общины коренных малочисленных народов.

Пересмотр норм о юридических лицах в целом был продиктован, по мнению некоторых авторов¹, необходимостью упрощения и унификации правового регулирования, устранения множественности действующих законов и их взаимных противоречий, повышения роли Гражданского кодекса в регулировании статуса юридических лиц.

г) *упрощение подготовки учредительных документов юридических лиц.* Все юридические лица, кроме хозяйственных обществ, должны действовать только на основании уставов, утвержденных учредителями (участниками), хозяйственные общества – на основании учредительного договора. Предусмотрена возможность использования типовых уставов, утвержденных соответствующим государственным органом. Учредители вправе утвердить внутренний регламент, регулирующий корпоративные документы;

д) *закрепление обязанности членов коллегиальных органов юридического лица действовать в его интересах, добросовестно и разумно* (по аналогии с лицом, уполномоченным выступать от имени юридического лица). Принцип добросовестности с практической стороны означает, что названные участники гражданского оборота должны соблюдать права и уважать интересы контрагента, не злоупотреблять своими правами, не совершать действий, направленных на обход закона, не создавать искусственно условий для неисполнения обязательств или неосновательного приобретения прав. Гражданское законодательство не может прописать и запретить все возможные на практике нарушения чужого интереса, поэтому важно, чтобы у судов была возможность на основе принципа добросовестности признавать тех или иных лиц недобросовестными, а их действия – злоупотреблением правом.

Кроме того, введение такого принципа, на наш взгляд, сближает российскую правовую систему с англосаксонской возможностью вынесения решения, руководствуясь не только конкретной нормой, но и общими принципами;

е) *закрепление ответственности лица, уполномоченного выступать от его имени, а также членов коллегиальных органов юридических лиц* (за исключением тех, кто голосовал против решения, которое повлекло причинение убытков или, действуя добросовестно, не принимал участия в голосовании). Вышеназванные лица обязаны возместить по требованию юридического лица, его учредителей

¹ *Сойфер Т.В.* Актуальные направления развития гражданского законодательства о некоммерческих организациях // Российская юстиция. 2014. № 3. С. 8; Кодификация российского частного права / под ред. П. Крашенинникова. М.: Статут, 2015.

(участников) убытки, причиненные по их вине юридическому лицу. При совместном причинении убытков предусмотрена солидарная ответственность. Соглашения об ограничении или устранении такой ответственности ничтожны. Фактически введен механизм защиты интересов собственника от злоупотреблений менеджмента, что широко распространено в российской практике. Практика рассмотрения вопросов взыскания убытков с членов совета директоров пока не сложилась;

ж) существенное *изменение нормы о реорганизации юридических лиц* – введена возможность комплексной реорганизации юридических лиц, т.е. реорганизации юридического лица с одновременным сочетанием различных форм реорганизации, а также реорганизации с участием более двух юридических лиц, в том числе относящихся к разным организационно-правовым формам. Представляется, что такие широкие возможности реорганизации затрудняют выяснение правопреемства и будут способствовать злоупотреблениями со стороны реорганизуемых предприятий;

з) *введение понятия «недействующее юридическое лицо»*, под которым понимается юридическое лицо, которое в течение 12 месяцев не представляло документы отчетности, предусмотренные законодательством о налогах и сборах, и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету. Такое лицо считается фактически прекратившим свою деятельность и подлежит исключению из единого государственного реестра юридических лиц, что не препятствует привлечению к ответственности лиц из его органов управления, лиц, определяющих его действия. Введение такого порядка является позитивным и будет способствовать «расчистке» рынка от брошенных компаний и фирм-однодневок;

и) *введение общих положений о правах и обязанностях участников корпорации*. В нем в значительной степени повторяются действующие нормы о правах и обязанностях юридических лиц. Новыми являются: обязанность участвовать в принятии корпоративных решений, без которых корпорация не может продолжать свою деятельность, если их участие необходимо для принятия такого решения, а также обязанность не совершать действий в ущерб интересам корпорации. Значимым представляется закрепление прав:

– требовать, действуя от имени корпорации, возмещения причиненных корпорации убытков;

– оспаривать, действуя от имени корпорации, совершенные ею сделки и требовать применения последствий их недействительности, а также применения последствий недействительности ничтожных сделок.

Закон и учредительный документ корпорации могут содержать и другие права и обязанности для ее участников.

Членам коллегиального органа управления корпорацией предоставлены права получать информацию о деятельности корпорации, знакомиться с ее бухгалтерской и иной документацией, требовать возмещения причиненных корпорации убытков, оспаривать совершенные корпорацией сделки и требовать применения последствий их недействительности, а также применения последствий недействительности ничтожных сделок;

к) новацией регулирования деятельности непубличных хозяйственных обществ является *возможность перераспределения правомочий участников общества непропорционально их долям в уставном капитале*. Такая возможность может быть реализована посредством включения в устав общества или в корпоративный договор при условии внесения таких сведений в Единый государственный реестр юридических лиц.

Тем самым участникам обществ с ограниченной ответственностью предоставлен новый механизм, который способен изменить распределение сил в корпоративном управлении. При наличии взаимного согласия участники общества надеются возможностью иного, чем в законе, регулирования;

л) развитие получили и общие положения *об уставном капитале хозяйственного общества*. При оплате уставного капитала должны быть внесены исключительно денежные средства. Денежная оценка неденежного вклада в уставный капитал должна быть проведена независимым оценщиком, а участникам хозяйственного общества было запрещено определять денежную оценку неденежного вклада выше стоимости, определенной оценщиком;

м) определена *солидарная субсидиарная ответственность участников общества и независимого оценщика* в случае недостаточности имущества общества при оплате долей неденежными средствами в размере суммы, на которую завышена оценка имущества, внесенного в уставный капитал, в течение 5 лет с момента регистрации общества и/или внесения в устав соответствующих изменений. Такая ответственность не распространяется на общества, созданные в процессе приватизации путем приватизации унитарных предприятий.

В 2012–2018 гг. в Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» были введены более жесткие требования к совершению ряда сделок (нотариальная форма), а нотариус наделяется правом удостовериться, что отчуждаемые доли полностью оплачены. Существенные изменения претерпели статьи о сделках с заинтересованностью и о крупных сделках. Сделки с заинтересованностью теперь не являются обязательными. Уставом общества могут быть установлены иной порядок одобрения сделок с заинтересованностью либо указание на неприменение норм о заинтересованности. Крупными теперь однозначно считаются только сделки, выходящие за пределы обычной хозяйственной деятельности. Введены новые нормы об опционе.

В 2014 г. в ст. 52 ГК РФ было введено понятие типового устава для обществ с ограниченной ответственностью. Сегодня их существует 36¹. Реальная возможность выбрать типовой устав ООО появится только после 25 июня 2019 г.²

¹ Выступление И.С. Шиткиной на Гайдаровском форуме 2019 г. 17.01.2019. URL: <http://gaidarforum.ru/about/mediamaterials/video/17-yanvary-2019/>

² Типовой устав ООО в 2018 г. URL: <https://www.regberry.ru/registraciya-ooo/tipovoy-ustav-ooo-v-2017-godu>

В 2016 г. была введена возможность передачи Федеральной нотариальной палате ведения и хранения списка участников общества в реестре списков участников обществ с ограниченной ответственностью единой информационной системы нотариата. Был сокращен до 1 года срок для ликвидации обществ. Было закреплено, что уставом общества может быть предусмотрена необходимость получения согласия совета директоров или общего собрания на совершение определенных сделок.

Действующему Закону «Об обществах с ограниченной ответственностью» исполнилось 20 лет.

6.5.3. О некоторых проблемах регулирования деятельности обществ с ограниченной ответственностью

Прежде всего необходимо остановиться на вопросах корпоративных договоров. Первые корпоративные договоры появились в России примерно с 1990-х годов, когда участники российских хозяйственных обществ стремились вывести корпоративные соглашения из-под российского регулирования¹.

В 2006 г. в решениях по конкретным делам ЗАО «Русский стандарт страхования» и делу ОАО «МегаФон» было указано, что условия соглашений акционеров признаны недействительными в связи с отсутствием в законодательстве регулирования подобного вида соглашений с соответствующим содержательным наполнением. При этом суды не исследовали каждое условие соглашения в отдельности на предмет его соответствия природе корпоративных отношений и тем обязательствам, которые добровольно приняли на себя стороны².

Практика достаточно долго не могла разрешить вопросы, связанные с применением норм иностранного права в области корпоративных соглашений. Это было связано с тем, что корпоративные договоры находятся на стыке двух областей частного права, которым свойственны противоположные подходы на уровне международного частного права. Как известно, в сфере договорных обязательств доминирует принцип автономии воли сторон, в соответствии с которым сами стороны имеют возможность выбрать право, применимое к договору (ст. 1210 ГК РФ). Напротив, корпоративное право – это область практически безраздель-

¹ Корпоративные соглашения выводились из-под российского регулирования за счет таких стандартных схем, как: 1) создание холдинговой структуры с заключением соглашения акционеров по иностранному праву в отношении компании, переведенной в иностранную юрисдикцию; 2) применение иностранного права к соглашению напрямую, когда создание холдинговой структуры невозможно. См.: *Ловырев Д.Е.* Правовые особенности корпоративных соглашений // Текст выступления на конференции «Практика применения соглашения акционеров и проблемы ответственности органов управления, акционеров и участников АО и ООО». URL: <http://www.mzs.ru/upload/iblock/434/434a72b108ab8584352722a2c0c37607.pdf>

² См. подробнее: *Бородкин В.Г.* Гражданско-правовое регулирование корпоративного договора в российском праве. М.: Юстицинформ, 2017. С. 14–15; *Степанов Д.И.* Новые положения Гражданского кодекса о юридических лицах // Закон. 2014. № 7.

ного и императивного господства личного закона юридического лица, под которым понимается право по месту его государственной регистрации (п. 1 ст. 1202 ГК РФ)¹.

Позже – в декабре 2008 г.² – законодателем были урегулированы отдельно договоры об осуществлении прав участников хозяйственного общества, а в июне 2009 г.³ – акционерные соглашения. Принятые нормы не создавали системы и вызвали массу вопросов как у практиков, так и у теоретиков.

С принятием Федерального закона от 30 сентября 2013 г. № 260 «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации» было закреплено, что стороны корпоративного договора, среди которых есть иностранный элемент, вправе на основании ст. 1214 ГК РФ подчинить свой договор иностранному праву, но с обязательным учетом императивных норм права страны учреждения юридического лица, в отношении которого заключается корпоративный договор.

Дальнейшее развитие нормы о корпоративных договорах получили с реформой гражданского законодательства, когда с 1 сентября 2014 г.⁴ были закреплены общие положения о *корпоративном договоре* (ст. 67.2 ГК РФ). Так, участники хозяйственного общества или некоторые из них вправе заключить между собой договор об осуществлении своих корпоративных (членских) прав (корпоративный договор). Участники в соответствии с заключенным договором обязуются осуществлять эти права определенным образом или воздерживаться от их осуществления, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласованно осуществлять иные действия по управлению обществом, приобретать или отчуждать доли в его уставном капитале по определенной цене или при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения долей и наступления определенных обстоятельств.

Корпоративный договор не может обязывать его участников голосовать в соответствии с указаниями органов общества, определять структуру органов общества и их компетенцию. Условия корпоративного договора, противоречащие вышеуказанным правилам, ничтожны.

¹ См. подробнее: *Бородкин В.Г.* Гражданско-правовое регулирование корпоративного договора в российском праве. М.: Юстицинформ, 2017. С. 19.

² Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 312-ФЗ (ред. от 5 мая 2014 г.) «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 115-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 г.) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 30 Федерального закона «О рынке ценных бумаг».

⁴ Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

До принятия изменений в Гражданский кодекс объем правомочий участников хозяйственного общества определялся исключительно пропорционально их долям в уставном капитале общества. Корпоративным договором может быть предусмотрен иной объем правомочий. Необходимым условием является внесение сведений о наличии такого договора и о предусмотренном им объеме правомочий участников общества в Единый государственный реестр юридических лиц (абз. 2 п. 1 ст. 66 ГК РФ). Это способно изменить влияние и расстановку сил в принятии корпоративных решений, размер получения дивидендов и др.

Корпоративным договором может быть установлена обязанность его сторон проголосовать на общем собрании участников общества за включение в устав общества положений, определяющих структуру органов общества и их компетенцию, если в соответствии с Гражданским кодексом и законами о хозяйственных обществах допускается изменение структуры органов общества и их компетенции уставом общества.

Участники хозяйственного общества, заключившие корпоративный договор, обязаны уведомить общество о факте заключения корпоративного договора, при этом его содержание раскрывать не требуется. В случае неисполнения данной обязанности участники общества, не являющиеся сторонами корпоративного договора, вправе требовать возмещения причиненных им убытков.

Если иное не установлено законом, информация о содержании корпоративного договора, заключенного участниками непубличного общества, не подлежит раскрытию и является конфиденциальной.

Кредиторы общества и иные третьи лица также могут заключить договор с участниками хозяйственного общества, по которому участники в целях обеспечения охраняемого законом интереса таких третьих лиц обязуются осуществлять свои корпоративные права определенным образом или воздерживаться (отказаться) от их осуществления, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласованно осуществлять иные действия по управлению обществом, приобретать или отчуждать доли в его уставном капитале по определенной цене или при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения долей до наступления определенных обстоятельств. К этому договору соответственно применяются правила о корпоративном договоре.

В отличие от российского права корпоративный договор (корпоративные соглашения) уже более 100 лет известен развитым иностранным правовым порядкам, входящим в систему как англосаксонского, так и континентального права. При этом судебное и доктринальное признание данного рода соглашений состоялось не сразу. И в правоприменительной практике, и в науке корпоративные соглашения продолжительное время подвергались сомнению. Однако в настоящее время как в зарубежной доктрине, так и в судебных актах корпоративные соглашения

признаются неотъемлемой составляющей регулирования отношений между участниками компаний¹.

С точки зрения доктрины существуют две базовые позиции по вопросу о границах предмета корпоративного договора участников хозяйственных обществ. Первая утверждает неограниченность предмета такого договора в части вопросов управления и деятельности общества, такой подход характерен для Великобритании и США². Наиболее развита практика корпоративных соглашений в США в закрытых корпорациях, где выделяются корпоративные соглашения между участниками корпораций и соглашения с членами совета директоров. Последние обычно направлены на определенное ограничение свободы принятия решений членами советов директоров.

В Англии корпоративный договор может содержать вопросы корпоративного управления компанией, финансовые вопросы, вопросы предоставления отчетности, порядок передачи акций компаний и другие вопросы регулирования отношений сторон в связи с наступлением определенных обстоятельств. К их числу могут быть отнесены условия реализации права требовать продажи акций компании в случае несостоятельности другой стороны договора, существенного нарушения ею своих договорных обязательств, а также в случае наступления обстоятельств «смены контроля» (change of control) – изменения состава акционеров или косвенных владельцев стороны договора. Такое обширное регулирование связано с длительной традицией англо-американской правовой системы.

Вторая позиция заключается в том, что предмет корпоративного договора ограничен вопросами, связанными с порядком осуществления корпоративных прав участников общества, это характерно для стран Западной Европы и России. Если в Европе практика заключения корпоративных договоров имеется, то законодательство по этому вопросу чаще всего отсутствует. Там, где оно есть – например, в Италии, – корпоративному договору посвящено всего 2 статьи, внесенные в законодательство в 2003 г. и содержащие жестко императивные правила о такого рода соглашениях. ГК Италии именует их сопутствующими корпоративно-правовыми соглашениями, что во многом объясняется историческими причинами. Такие соглашения не могут противоречить императивным нормам закона, а их предмет весьма ограничен: осуществление права голоса в акционерном обществе или в его материнской компании; ограничения передачи акций или участия в таких компаниях; совместное осуществление контроля над дочерней компанией, причем срок их действия ограничен – до 5 лет (ст. 2341-bis ГК). В публичных компаниях такие соглашения подлежат оглашению на общих собраниях, а их содержание заносится в протокол собрания и в торговый реестр (ст. 231-ter ГК).

¹ Бородкин В.Г. Гражданско-правовое регулирование корпоративного договора в российском праве. М.: Юстицинформ, 2017. С. 4.

² Здесь и далее: Добрачев Д.В. Актуальные проблемы судебной практики в сфере корпоративного и предпринимательского права. М.: Инфотропик Медиа, 2018.

Наибольшее распространение корпоративные договоры получили в Швейцарии, которая после ряда сомнений все же допустила возможность заключения исключительно между участниками малых (частных, а не публичных) акционерных обществ взаимных договоров не только о согласованном голосовании, но и о предварительной или преимущественной покупке акций, о возложении на акционеров некоторых дополнительных обязанностей (воздержание от взаимной конкуренции, неразглашение определенной информации) или о предоставлении им дополнительных прав (на получение информации и даже на участие в принятии некоторых решений), рассматривая их как договоры об осуществлении прав акционера, но твердо основываясь при этом на их обязательно-правовой природе, не влияющей, следовательно, на взаимоотношения участника такого договора и акционерного общества в целом.

Такой договор не наделяет участников общества дополнительными корпоративными правами, не является учредительным документом и не выступает дополнением к уставу общества. И если для российского законодательства регламентация договора об осуществлении прав участников хозяйственного общества является существенным этапом развития, то в английском праве признание судами такого договора является продолжением длительной исторической традиции. В российском праве такие нормы содержатся в гражданском законодательстве, в английском праве – правовые нормы о данном виде договоров преимущественно выражены в рамках сложившегося прецедентного права. Расширение сферы действия корпоративного договора, по мнению некоторых авторов¹, может стать основой для злоупотреблений вследствие появления легальной возможности вывода корпоративного управления за рамки органов управления хозяйственного общества. Следствием принятия таких норм может стать существенное ослабление ответственности во всех звеньях корпоративных отношений, включая ответственность самих корпораций и определяющих их деятельность лиц перед кредиторами – другими участниками гражданского оборота. Компания может стать зависимой не только от участников общества, но и от третьих лиц, принимающих участие в формировании условий конкретного корпоративного соглашения². Есть и другая позиция, согласно которой корпоративный договор содержит такое регулирование своих отношений, которое соответствует их целям участия в управлении делами корпорации. И, что немаловажно, его стороны получили реальную возможность для защиты своих прав в случае нарушения корпоративного договора со стороны одного или нескольких участников договора³.

¹ См. подробнее: *Суханов Е.А.* Сравнительное корпоративное право. М.: Статут, 2015.

² Решение Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 1 августа 2011 г. Протокол № 98 // Вестник гражданского права. 2011. № 5.

³ См.: *Степанов Д.И.* Новые положения Гражданского кодекса о юридических лицах // Закон. 2014. № 7. С. 37.

Еще одна значимая проблема – незащищенность прав кредиторов обществ с ограниченной ответственностью. В целях обеспечения экономической ответственности должника интересы кредиторов обществ должны быть защищены. В романо-германской системе это происходит за счет высокого уровня уставного капитала обществ. В англо-американской системе уставный капитал минимален или отсутствует, и потому защита интересов кредиторов осуществляется посредством системы последующего контроля (*ex post*). В такой системе важнейшую роль играет обязательная проверка фактического имущественного состояния компании, чтобы в случае «распределения имущества» компания не стала неплатежеспособной. Такую проверку директора компании должны провести с помощью «критерия состоятельности» (*solvency test*). Для повышения защиты кредиторов англо-американское корпоративное законодательство усиливает личную субсидиарную ответственность директоров компаний, а также ужесточает нормы о банкротстве.

Какова ситуация в России? С одной стороны, за основу взята европейская (германская) модель твердого капитала. С другой – размер уставного капитала имеет символический размер (в Германии – для сравнения – он составляет 25 тыс. евро), т.е. он не защищает интересы кредиторов. Вместе с тем отсутствует система последующего контроля, характерная для англо-американской системы права. Это приводит как к незащищенности прав кредиторов обществ, так и к условиям для возникновения фиктивных компаний.

Представляется, что размер уставного капитала должен постепенно повышаться законодателем. При этом должна быть обеспечена возможность перехода членов обществ с ограниченной ответственностью в сферу индивидуального предпринимательства.

Каковы перспективы? Модель правового регулирования обществ с ограниченной ответственностью сложилась, ее черты подробно были рассмотрены выше. За основу была взята немецкая модель. За 20 лет были заложены основы и развиты ключевые положения деятельности обществ с ограниченной ответственностью.

Сегодня в законодательной практике преобладает направление, ориентированное на большую детализацию законодательства об обществах с ограниченной ответственностью, урегулирование наиболее острых проблем, часто используемых пробелов и разрешение имеющихся противоречий. Альтернативой в законодательной практике является определение важнейших принципов, которым нужно следовать, что характерно для англосаксонской системы права, где традиционно сильно судейское право. Хотя можно указать в качестве тенденции конвергенцию романо-германской и англосаксонской систем, такой упор на судейское право пока не представляется возможным.

Нормы, принятые в рамках реформы гражданского законодательства (2012–2018 гг.), являются в известной степени компромиссом между континентальной и англосаксонской системами права в части регулирования деятельности хозяйственных обществ, в частности по вопросам размера уставного капитала и корпоративных договоров, о чем было сказано выше. В связи с этим крайне важным

является сбалансированное обеспечение интересов участников обществ с ограниченной ответственностью, иных заинтересованных лиц, включая кредиторов и государство.

В части развития корпоративного законодательства¹, в том числе применительно к обществам с ограниченной ответственностью, весьма актуальными являются такие направления, как приведение в соответствие (гармонизация) федеральных законов о хозяйственных обществах с Гражданским кодексом Российской Федерации, диспозитивное регулирование преимущественного права участников общества с ограниченной ответственностью на приобретение долей при продаже их третьим лицам, изменение норм об обращении взыскания на доли в обществе с ограниченной ответственностью в части определения стоимости долей в целях обеспечения эффективной защиты интересов кредиторов залогодержателей долей и приобретателей долей на торгах, создание механизма одновременной регистрации перехода прав на доли и акции в нескольких хозяйственных обществах, уменьшение излишних требований к хозяйственным обществам в части раскрытия (предоставления) информации.

6.6. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в России²

Поддержка сектора малого и среднего предпринимательства (МСП) признана одним из приоритетов экономической политики в России^{3, 4}. Принято говорить о низком уровне развития сектора по сравнению с другими странами. Но при использовании сопоставимых оценок отставание не катастрофическое. Доля МСП в добавленной стоимости бизнес-сектора в России составляет около 44%, в развитых странах, входящих в ОЭСР, – в среднем 55%, в США – 48%, а в Канаде – 30%. Проблема российского МСП в качественных характеристиках: ниже доля экспортеров, технологических стартапов, а большая часть сектора – в тени; в 2018 г. сократились доля средних фирм и число технологических стартапов.

Условия и характеристики развития сектора МСП существенно различаются в регионах России, что фактически не учитывается в современном законодательстве. По нашим расчетам, предпринимательская активность в регионах не зависит от господдержки, а подвержена макроэкономическим и институциональным изменениям. В большинстве регионов России в 2018 г. число субъектов МСП и оборот сократились в связи с падением доходов населения, особенно в регионах с

¹ См.: URL: <http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJuk9SQj1GNNsXlX2d2CpCho9qS.pdf>

² Авторы раздела: В. Барина, Институт Гайдара, РАНХиГС, ВАВТ; С. Земцов, Институт Гайдара, РАНХиГС, ВАВТ; Ю. Царева, РАНХиГС, ВАВТ.

³ Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2016 №1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства до 2030 года». Правительство России. 2016. URL: <http://government.ru/docs/23354/>

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». 2018. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

высокой долей теневого сектора, но выросли в регионах проведения чемпионата мира по футболу.

По результатам опроса бизнеса, 91% фирм никогда не использовали инструменты государственной поддержки. Меры прямой федеральной поддержки могут создавать неверные стимулы для МСП и ограничивать формирование адекватной политики в регионах и муниципалитетах. Например, налоговые льготы и доступ к госзакупкам стимулируют искусственное дробление фирм, а выравнивание поддержки по регионам и сокращение субсидий не создают стимулов для местных властей к более системной работе с малым бизнесом. Прямые меры охватывают незначительное число субъектов МСП (менее 3%).

Цели в «Стратегии развития МСП» и Указе Президента с учетом текущей макроэкономической ситуации и институциональных условий могут быть достижимы лишь формально. Ранее предпринимательская политика часто была непоследовательна, не учитывала региональные и другие особенности МСП, а статистика противоречива. Качественное же развитие сферы МСП невозможно без выбора верных целевых показателей и их должной статистической обеспеченности. С 2017 г. преобладают прямые меры поддержки (субсидии, кредиты, госзакупки). Альтернативным подходом могли бы стать формирование в регионах локальных институтов развития МСП, пула профессиональных инвесторов, специализированной частной и некоммерческой инфраструктуры, поддержка сетей предпринимателей (во взаимодействии с консультантами, местными властями).

6.6.1. Основные тренды развития сектора МСП в России в 2017–2018 гг.

Основным индикатором развития сферы МСП является его роль в экономике. По официальным данным Росстата и Минэкономразвития России, доля сектора в ВВП увеличилась с 21,6% в 2016 г. до 21,9% в 2017 г. (18,5% в 2012 г.) (рис. 22), а в численности занятых доля сектора выросла с 26,3% в 2017 г. до 26,5% в 2018 г.

В табл. 29, представлены основные характеристики сферы МСП и их динамика за 2018 г. Число субъектов МСП в 2017–2018 гг. выросло незначительно – на 2,4%, или на 138,7 тыс. Наибольшими темпами рос сектор МСП в ряде крупных регионов, которые принимали матчи чемпионата мира по футболу¹ (ЧМ). Это происходило за счет увеличения числа фирм сферы услуг (торговля, питание, аренда жилья, развлечения). В целом в 13 регионах, связанных с турниром, прирост с середины 2017 г. по середину 2018 г. был выше среднерегионального значения в 2 раза (3%), что обеспечило около 95% общего числа новых фирм. В частности, количество малых и средних предприятий выросло: в Москве – на 4,6%, в Санкт-Петербурге – на 3,6, в Самарской области – на 3,6, в Ленинградской – на 5,6, в Московской области – на 5,3%. В этот же период число субъектов МСП наиболее заметно сокращалось в ряде регионов Северо-Кавказского федерального округа (СКФО), скорее всего, в

¹ Подробнее на РБК: URL: <https://pro.rbc.ru/news/5c21e5a49a7947148c93660f>

связи с уходом многих малых фирм в теневой сектор. В Дальневосточном федеральном округе сокращение составило 0,68%, в Арктической зоне Российской Федерации сектор МСП сократился на 2,1%. В северных регионах негативную роль мог сыграть уход фирм в тень в связи с необходимостью внедрения онлайн-касс; бизнес в удаленных поселениях к этому оказался не готов финансово и технологически из-за отсутствия устойчивого доступа к Интернету.

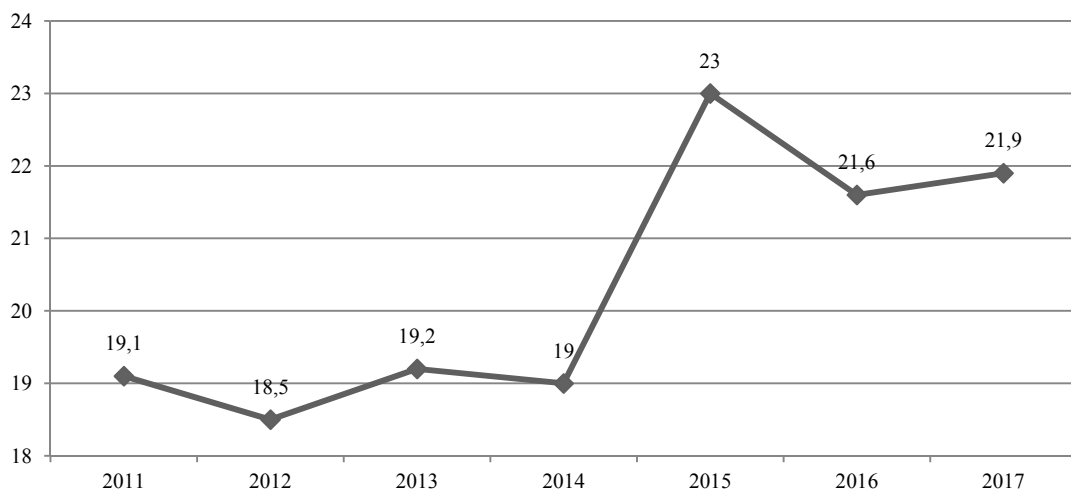


Рис. 22. Динамика доли валовой добавленной стоимости субъектов МСП в ВВП за период 2011–2017 гг., %¹

Источник: Росстат; Минэкономразвития России.

В целом в России число средних фирм (наиболее конкурентоспособных) сократилось за 2018 г. на 5,5%, а их доля в секторе МСП – почти на 12%. Число юридических лиц в секторе МСП уменьшилось за 2018 г. на 72 тыс. ед., при этом выросло количество индивидуальных предпринимателей (ИП) на 210,8 тыс. Часть из них могли появиться в связи с проведением ЧМ, выйдя из теневого сектора (из категории самозанятых).

Численность работников в секторе выросла незначительно – с 19,07 млн до 19,26 млн человек, т.е. примерно на 1%, но показатель увеличился преимущественно за счет ИП и микрофирм, в то же время число работников сократилось в малом и среднем бизнесе. Соответственно, показатель средней численности работников на одном предприятии сократился, хотя вырос на 9% на микропредприятиях.

Производительность труда повысилась, но, возможно, данные по показателю растут за счет более полного заполнения форм отчетности из-за усиления контроля со стороны ФНС, а не реального увеличения продукции и услуг.

¹ По мнению Росстата, сопоставление приведенных данных за 2015–2016 гг. в динамике не является корректным в связи с изменением в 2016 г. критериев отнесения хозяйствующих субъектов к категории субъектов МСП.

Основные характеристики сферы МСП на 2016–2018 гг.

	Индивидуальные предприниматели	Микро-предприятия	Малые предприятия	Средние предприятия	Всего по субъектам МСП
Данные на 10.11.2017					
Число субъектов МСП, ед.	3 105 636	2 498 152	238 893	19 679	5 862 360
Среднесписочная численность работников, тыс. чел.	5 418,8	5 452,4	6 290,7	1 904,7	19 066,6
Средняя численность работников одного предприятия, чел.	1,7	2,2	26,3	96,8	3,3
Производство товаров и услуг, млрд руб.	761	1665	909	262	3597
Производительность, млн руб./чел.	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2
Структура показателей по размеру предприятий в 2017 г., %					
Число субъектов МСП	52,98	42,61	4,08	0,34	100,00
Среднесписочная численность работников	28,42	28,60	32,99	9,99	100,00
Производство товаров и услуг	21,16	46,29	25,27	7,28	100,00
Данные на 10.11.2018					
Число субъектов МСП, ед.	3 316 472	2 441 283	224 741	18 595	6 001 091
Среднесписочная численность работников, тыс. чел.	5 771,3	5 885,1	5 820,9	1 787,2	19 264,4
Средняя численность работников одного предприятия, чел.	1,7	2,4	25,9	96,1	3,2
Производство товаров и услуг, млрд руб.	1 105	2 369	895	271	4 640
Производительность, млн руб./чел.	0,19	0,4	0,15	0,15	0,24
Структура показателей по размеру предприятий в 2018 г., %					
Число предприятий	55,3	40,7	3,7	0,3	100,00
Среднесписочная численность работников	30,0	30,5	30,2	9,3	100,00
Производство товаров и услуг	23,8	51,1	19,3	5,8	100,00

Источник: Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <https://ofd.nalog.ru>.

Изменение индикатора предпринимательской активности (отношение числа субъектов МСП к численности рабочей силы) в середине 2018 г. к аналогичному периоду 2017 г. в среднем по России незначительно выросло (на 1,4%). Максимальный рост наблюдался в регионах вблизи городов проведения ЧМ: в Ленинградской области (7,57%) вблизи Санкт-Петербурга, в Республике Марий Эл (7,45%) рядом с Казанью и Нижним Новгородом, в Самарской области (5,54%) и регионах вблизи Москвы. Это может свидетельствовать о распространении малого бизнеса в соседних к агломерациям городах и регионах после оживления экономической динамики, вызванного ЧМ.

Несмотря на ожидаемый подъем, оборот малых фирм за 1-ю половину 2018 г. по отношению к тому же периоду 2017 г. вырос незначительно – на 0,51%, в СКФО упал на 12,3%, в Арктической зоне России сократился на 0,04%. В регионах, связанных с проведением ЧМ, оборот вырос чуть сильнее, чем в среднем по России, – на 0,67%, но и это ниже роста индекса потребительских цен. В наибольшей степени возможностями ЧМ воспользовались в Татарстане (рост на 31,3%), в Московской (19,7%), Ленинградской (8,4%), Ростовской (6,2%), Калининградской (6%) областях и в Мордовии (2,85%). В структуре оборота малых фирм в России более чем в 2 раза выросла доля компаний, занятых предоставлением дизайнерских услуг, в комплексном обслуживании помещений, обработке телефонных вызовов, утилизации отходов, благоустройстве ландшафта, азартных играх и в

предоставлении мест для краткосрочного проживания. Все перечисленные сферы связаны с проведением турнира.

По данным Росстата, существенно выросло число малых и средних фирм, осуществляющих экспортную деятельность, – с 30 до 47 тыс. фирм, т.е. на 57,4%¹. Доля фирм-экспортеров в числе малых и средних фирм увеличилась с 11,6 до 19,5%, но в общем количестве фирм – субъектов МСП – лишь с 1,1 до 1,8%; для сравнения: в Германии – 32%, в США – 21,2%, в Польше – 14,6%. Положительная динамика может быть связана с применяемыми мерами по развитию региональных экспортных центров. Однако одновременно этому могли способствовать ослабление российского рубля по отношению к иностранным валютам и сужение внутреннего рынка (из-за падения доходов населения). Также возможно увеличение объемов экспорта услуг во время ЧМ.

В целом за 2018 г. структура сектора МСП ухудшилась: число малых и средних предприятий уменьшилось, выросло количество ИП, упала доля малых и средних фирм в производстве товаров и услуг. Это может быть связано с желанием бизнеса снизить свои издержки за счет дробления компаний и использования налоговых льгот², уйти в тень.

По разным оценкам, доля теневой экономики в России велика: около 44,8% общего числа занятых в 2017 г. хотя бы один раз в течение последнего года работали без оформления по Трудовому кодексу Российской Федерации или получали зарплату «в конверте», 31,4% делают это постоянно³. По оценкам Росстата (*рис. 23*), доля неформальной экономики существенно выросла – с 16,4% в 2010 г. до 19,8% в 2017 г., а численность занятых в неформальном секторе – с 12,6 млн в 2006 г. до 19,8 млн человек в 2017 г. При этом в структуре неформальной занятости увеличилась доля занятых только в неформальном секторе – с 85,7% в 2006 г. до 93,4% в 2017 г.

Отраслевая структура сектора МСП в целом соответствует аналогичной структуре в странах ОЭСР, где существенная доля МСП также приходится на торговлю и сферу услуг. Меньшее количество МСП в обрабатывающей промышленности в России отчасти объясняется специализацией стран в мировой торговле. Наблюдается дефицит производственных быстрорастущих фирм⁴, например, в рейтинге быстрорастущих компаний РБК в 2017 г. большинство успешных компаний представляют сектор торговли и услуг⁵.

¹ Количество малых и средних предприятий, осуществляющих экспортную деятельность // Росстат. 2018. URL: gks.ru/metod/pred-export.xlsx

² Эксперимент, связанный с легализацией самозанятых, также может привести к снижению численности индивидуальных предпринимателей за счет их перевода в категорию самозанятых.

³ Центр социально-политического мониторинга Института общественных наук РАНХиГС.

⁴ Земцов С.П., Маскаев А.Ф. Быстрорастущие фирмы в России: характеристики и факторы роста // Инновации. 2018. № 6. С. 67–75

⁵ Рейтинг РБК: 50 самых быстрорастущих компаний России. РБК, 2018. URL: <https://www.rbc.ru/magazine/2018/12/5bf2eac39a7947ec0fd1785f>



Рис. 23. Численность и доля занятых в неформальном секторе с 2010 по 2017 г.

Источник: Рабочая сила, занятость и безработица в России. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139918584312

В России, в отличие от зарубежных стран, не столь велико число инновационных стартапов относительно численности населения. Например, в базе данных Минобрнауки России в декабре 2018 г. насчитывалось 2890 малых инновационных предприятий при вузах¹. Всего в 2017 г. было создано чуть менее 15 тыс. новых фирм высокотехнологичного сектора экономики с ненулевой выручкой², что на 11% меньше, чем в 2016 г. Причем для технологических стартапов характерна высокая концентрация (в Москве, Санкт-Петербурге и Московской области) – около 40% от их общего числа. При этом число стартапов, поддерживаемых Фондом развития инноваций (программы «СТАРТ» и «УМНИК»), в 2017 г. сократилось на 43% – с 3439 до 1967. Соответственно, существенно уменьшилась доля стартапов, поддерживаемых Фондом, в общем числе высокотехнологичных стартапов – с 23 до 13%. Объем финансирования всех программ Фонда также снизился

¹ Учет и мониторинг малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы // Реестр учета уведомлений о создании хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств. 2018. URL: https://mip.extech.ru/docs/reestr_3_2018.pdf

² Земцов С.П., Адамайтис С.А., Баринаева В.А., Кидяева В.М., Коцюбинский В.А., Семенова Р.И., Федотов И.В., Царева Ю.В. Национальный доклад «Высокотехнологичный бизнес в регионах России». Вып. 2. М.: РАНХиГС; АИРР, 2019.

с 6,5 до 5,2 млрд руб. Впрочем, финансирование и число проектов могут увеличиться в рамках Национальной технологической инициативы в связи с реализацией национального проекта.

6.6.2. Система государственной поддержки МСП в России

Современная система мер государственной поддержки МСП выстраивается в России более 10 лет, но до 2015 г. она преимущественно была направлена на выделение субсидий и налоговых льгот. Целый комплекс новых мер сформировался после заседания Государственного совета в 2015 г., посвященного вопросам развития малых и средних предприятий¹. Но по-прежнему наибольшее внимание уделяется различным мерам финансовой поддержки, которые в условиях слабого развития институтов социального контроля (независимые СМИ, различные профессиональные сообщества, НКО и т.д.) могут быть неэффективны.

В целом ситуация в сфере МСП достаточно неизменна вот уже несколько лет: основные показатели развития сферы колеблются, однако существенно не меняются. Это косвенно может свидетельствовать о недостаточной результативности системы господдержки. Фактически актуальными остаются целевые ориентиры, направления поддержки которых были оформлены в «Стратегии МСП» и далее перешли в национальный проект «МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Основные целевые показатели национального проекта: численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей (ИП), – с 19,2 млн человек в 2018 г. до 25 млн человек в 2024 г.; доля малого и среднего предпринимательства в ВВП – с 22,3% в 2018 г. до 32,5% в 2024 г.; доля экспортеров, являющихся субъектами МСП, включая ИП, в общем объеме несырьевого экспорта – с 8,6% в 2018 г. до 10% в 2024 г.

Опросы представителей малых и средних фирм в России свидетельствуют о слабой работе системы государственной поддержки предпринимательства². На репрезентативной выборке из примерно 2000 фирм, отражающей структуру сферы МСП в России, было показано, что очень малая доля обращалась к программам государственной поддержки бизнеса в России – в среднем 9%. На вопрос о причинах необращения самыми популярными ответами стали: отсутствие доступа к информации (92%), слишком маленькие суммы поддержки (51%), отсутствие доверия государству (45%) и чрезмерная отчетность в процессе получения поддержки (34%). При этом в целом опрошенные довольно низко оценивают эффективность поддержки (2,2 балла из 5).

¹ Распоряжение от 02.06.2016 № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства до 2030 г.». Правительство России, 2016. URL: <http://government.ru/docs/23354/>

² Опросы проведены Центром социологических исследований ИОН РАНХиГС.

В 2017 г. различные виды поддержки были оказаны 166 тыс. субъектов МСП¹, что составляет 2,77% их общего числа, хотя в рамках «Стратегии МСП» предполагалось, что к 2018 г. реципиентами поддержки окажутся не менее 5% субъектов МСП. 64% из этих фирм получили консультационную поддержку, т.е. наименее эффективный вид помощи, оказываемый чаще всего в форме образовательных семинаров. Лишь 50% компаний, получивших поддержку и о которых содержатся сведения в ФНС, увеличили оборот или численность работников по итогам года. Наибольшее число фирм, повысивших свои показатели, зафиксировано в Чукотском АО, в Тюменской, Ульяновской, Смоленской, Липецкой областях, а также в Приморском крае.

Общий объем бюджетных ассигнований на реализацию подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» из средств федерального бюджета всего с 2013 по 2020 г. составляет 123,5 млрд руб., при этом он неизменно сокращается (рис. 24). В 2017–2018 гг. до 90% объема оказываемых мер поддержки направлено на деятельность объектов инфраструктуры поддержки МСП² (сервисная модель поддержки), в денежном измерении доля подобной поддержки относительно невелика, так как большая часть предполагаемой инфраструктуры уже создана.

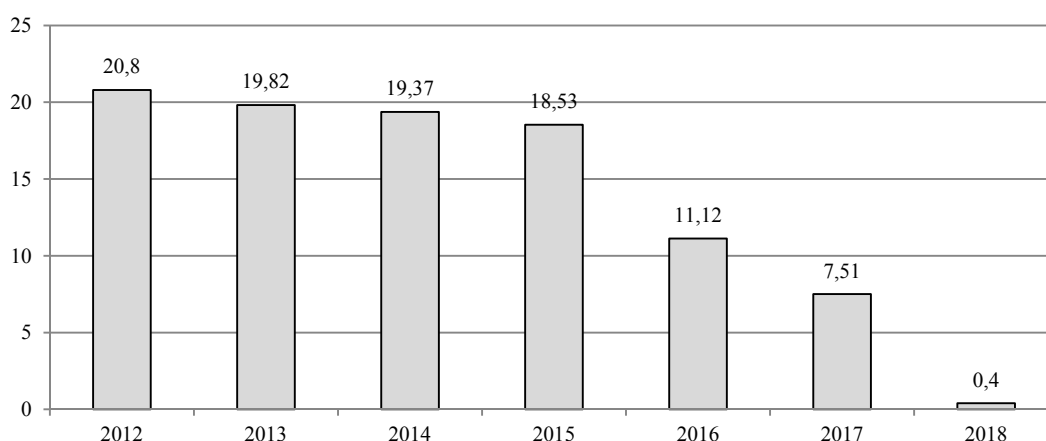


Рис. 24. Объем субсидий, выделенных из федерального бюджета на государственную поддержку МСП в России, млрд руб.

Источник: О распределении в 2017 г. субсидий на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства. Правительство России, 2017. URL: <http://government.ru/docs/26283/>

¹ «Отчет о результатах исследования о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации, итогах реализации мер по его поддержке, разработке оценочного прогноза его развития». АО «Корпорация «МСП». М., 2018.

² Доклад об использовании средств федерального бюджета на государственную поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства и оценке эффективности реализации мероприятий государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. Минэкономразвития России, 2018.

С 2015 г. стала действовать Корпорация МСП, на 2017 г. ее капитал составлял 92,8 млрд руб.¹ В паспорте национального проекта по МСП предусмотрено существенное увеличение финансирования. В том числе на обеспечение исполнения обязательств АО «Корпорация «МСП» по гарантиям, предоставленным субъектам МСП, предполагается выделить 14,3 млрд руб. Фактически следует говорить о том, что прямая поддержка сектора (субсидии фирмам, кредиты, гарантии, госзакупки) преобладает после 2017 г.

Корпорация создавалась как системный интегратор мер поддержки МСП, но пока свои функции единого центра в полной мере не выполняет, в частности, система мер поддержки рассредоточена между несколькими министерствами: между Минэкономразвития России, Минсельхозом России и Минпромторгом России. По всем ведомствам нет единого реестра инфраструктуры поддержки, нет единого реестра получателей поддержки, не ведется мониторинг по инструментам поддержки. Не ясно, какой экономический эффект дает система поддержки МСП, так как в фактической динамике сектора и по опросам компаний выявить его не удастся. Неизвестно, в каких регионах этот эффект более значим. Впрочем, Корпорация МСП публикует в открытом доступе довольно подробную информацию о развитии сферы МСП.

В целом при снижающейся роли Минэкономразвития России, а соответственно, и региональных властей в формировании политики поддержки МСП, возрастает роль Корпорации МСП, которая оказывает различные виды поддержки² субъектам МСП, в том числе высокотехнологичным и инновационным, и организациям инфраструктуры поддержки МСП. Формально ключевые показатели деятельности Корпорации выполняются³: растут объем закупок, номенклатура позиций. По данным Корпорации МСП, к 2018 г. объем выданных кредитов превысил 121 млрд руб., а ставка кредитования достигла 10,6% годовых для малых фирм и до 9,6% для средних, одновременно минимальный порог кредита был снижен с 50 млн до 3 млн руб., число пользователей бизнес-навигатора достигло 300 тыс. Вместе с тем наблюдается определенный перекоп в сторону прямых мер поддержки (кредиты, гарантии по кредитам) по сравнению с косвенными (консультирование, налоговые стимулы). При этом известно, что в ряде случаев⁴ финансовая поддержка может снижать показатели эффективности поддерживаемых фирм.

¹ Подробнее см.: URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/07/2018/5b59e72b9a79474e8742c043>

² Статья 25.1 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

³ «Отчет о результатах исследования о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации, итогах реализации мер по его поддержке, разработке оценочного прогноза его развития». АО «Корпорация «МСП». М., 2018.

⁴ Storey D. Six steps to heaven: Evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed economies // The Blackwell handbook of entrepreneurship / Ed. by D. Sexton, H. Landström New York: Blackwell Publishers Ltd, 2017. P. 176–193.

Региональный аспект поддержки малых и средних предприятий также видится недостаточно проработанным. Бюджеты регионов получают финансирование по подпрограмме «Развитие малого и среднего предпринимательства»¹ по формуле, которая учитывает как уровень бюджетной обеспеченности, так и количество субъектов МСП в регионе. Однако, несмотря на постоянное совершенствование указанной формулы, при определении мер политики и поддержки МСП отношение федерального центра к регионам по-прежнему уравнилельное, тогда как за рубежом используется дифференцированный подход, позволяющий развивать сильные стороны, преимущества конкретных регионов («умная специализация»). В России же в ряде случаев менее развитые регионы получают больший объем средств на поддержку МСП. Указанные противоречия не создают эффективных стимулов развития сферы МСП для региональных властей.

6.6.3. Сопоставимость статистических данных по МСП

В «Стратегии МСП до 2030 г.» в качестве ориентира названо увеличение доли сектора МСП в ВВП в 2 раза (с 20 до 40%)², а целевой индикатор доли МСП в занятости предполагал рост с 25 до 35%, что должно соответствовать уровню развитых стран. В Указе Президента³ предполагается увеличение численности занятых в сфере МСП, включая ИП и самозанятых, с 19,1 до 25 млн человек к 2024 г., и, по сути, это перенос срока достижения показателя по роли МСП в занятости с 2030 на 2024 г. В национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» предполагается увеличение доли сектора МСП в ВВП до 32,5%, что в целом совпадает с целями «Стратегии МСП». По данным Росстата, эта доля составила в 2017 г. 21,9% ВВП.

Одна из проблем стратегического целеполагания заключается в невозможности сопоставить значения целевых индикаторов в России с индикаторами других стран из-за различий в критериях отнесения фирм к сектору МСП.

За рубежом при оценке состояния развития сферы МСП используются показатели, отражающие роль малых и средних предприятий в экономике (ВВП, оборот, экспорт) и в социальной сфере (занятость, новые рабочие места, заработная плата). При этом в мире не существует единого определения и единых критериев МСП. В частности, лишь 46 из 132 стран к сектору МСП относят предприятия, на которых работают менее 250 сотрудников⁴. Лишь в нескольких странах это един-

¹ О распределении в 2017 г. субсидий на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства. 2017. URL: <http://government.ru/docs/26283/>

² Распоряжение от 02.06.2016 № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства до 2030 г.». Правительство России, 2016. URL: <http://government.ru/docs/23354>

³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».

⁴ *Kushnir K.* Micro, Small, and Medium Enterprises Around the World: How Many Are There, and What Affects the Count? World Bank, 2010.

ственный критерий (также используются значения выручки, активов, инвестиций), во многих введены различные значения по отраслям. Разнообразие критериев обусловлено объективными институциональными особенностями стран, различиями в структуре экономики и целях государственной политики. Число работников подсчитывается по-разному: при расчетах включаются либо не включаются совместители, практиканты и т.д. Могут учитываться или не учитываться аффилированные организации, разные юридические формы: самозанятые, семейный бизнес, партнерства, ассоциации, фирмы, ИП, НКО и т.д.

Главные статистические источники информации о развитии предпринимательства в различных странах мира – данные Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹ и Евростата², собираемые по сквозной методике.

По их расчетам, малый и средний бизнес в странах ОЭСР в среднем создает примерно 55% ВВП и около 59,1% рабочих мест, более 99,8% всех предприятий, а в странах Европейского союза в среднем роль сектора МСП еще выше: 57,5% ВВП, 65% занятых. Для сравнения: по данным ОЭСР, в России в секторе МСП занято около 33% всех работников, данные по ВВП не приводятся.

Оценки развития малых и средних предприятий за рубежом не применимы в качестве целевых ориентиров для России. При сопоставлении международных данных ОЭСР использует выборки фирм по странам. Для России основу выборки составляют данные из базы RUSLANA, которые собираются на основе информации налоговых органов. В этой базе данных собрана информация лишь для 250 тыс. компаний, тогда как всего в России их около 2,7 млн³. В базе не учитываются индивидуальные предприниматели и большинство микрофирм, которые предоставляют нулевую отчетность, а также государственные организации и финансовый сектор (банки). Поэтому ОЭСР и Евростатом используется понятие «бизнес-сектор».

По данным ОЭСР⁴, в бизнес-секторе МСП в России занято 6,1 млн человек, а по данным реестра МСП – 19,22 млн человек. Очевидно, лишь малая часть фирм в России учитывается в данных ОЭСР по России.

Схожая ситуация наблюдается при расчетах структуры оборота и других показателей. По данным ОЭСР, в России в МСП занято около 33% работников фирм. По российским данным, это значение может существенно различаться в зависимости от формулы расчета: так, доля работников МСП в общей численности занятых в первой половине 2018 г. – 26,5%, но в среднесписочной численности работников по полному кругу организаций – 38%⁵.

¹ Entrepreneurship at a Glance 2017. OECD, 2017. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/entrepreneurship-at-a-glance-2017_entrepreneur_aag-2017-en

² Eurostat: сайт. 2018. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

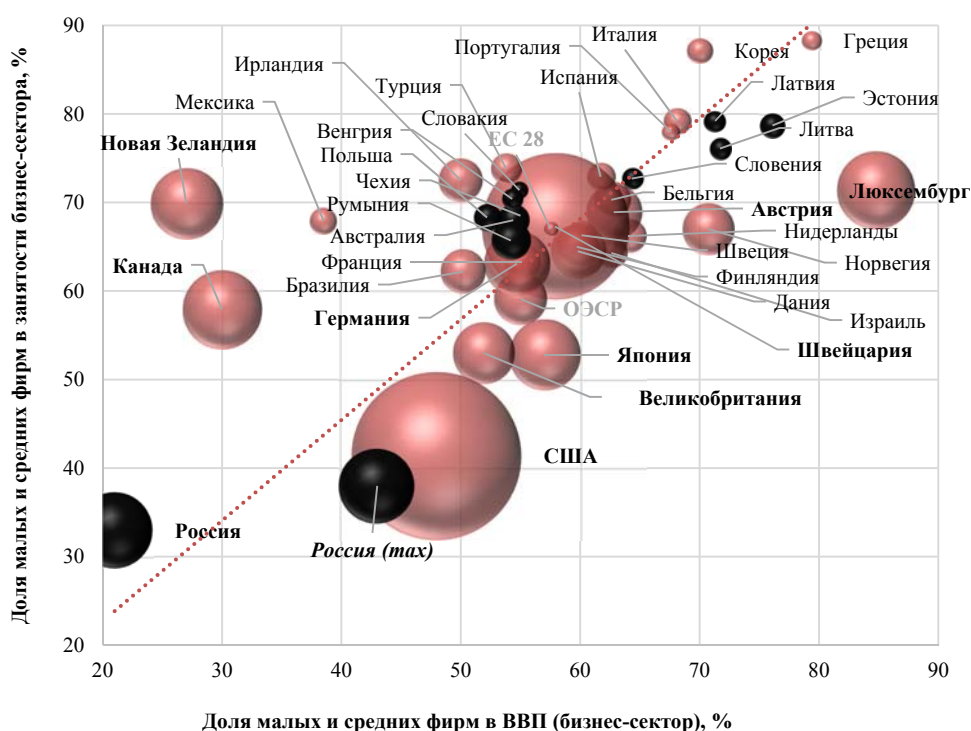
³ Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства: сайт. 2018. URL: <https://ofd.nalog.ru>

⁴ Entrepreneurship at a Glance 2017. OECD, 2017. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/entrepreneurship-at-a-glance-2017_entrepreneur_aag-2017-en

⁵ Численность индивидуальных предпринимателей прибавляется и к числителю, и к знаменателю.

Если следовать методике экспертов ОЭСР, то необходимо из структуры ВВП исключить долю государственного и финансового секторов¹, а затем объем добавленной стоимости сектора МСП разделить на оставшуюся часть ВВП. В этом случае, по нашим расчетам, доля МСП в добавленной стоимости бизнес-сектора России в 2017 г. составляет около 44%. Для сравнения: по данным Росстата, для всего ВВП – 21,9%, т.е. в 2 раза меньше.

При сравнении долевых показателей МСП разных стран (рис. 25) становится очевидно, что доля МСП в занятости и в ВВП существенно зависит от структуры и размера экономики. Россия ближе в этом случае не к странам Евросоюза, а к США, Канаде, Японии за счет развития трудозатратных и капиталоемких отраслей, за счет высокого значения показателя среднего размера фирм.



Примечание. Размер круга зависит от соотношения объема ВВП и числа фирм в стране, полужирным шрифтом отмечены названия стран из первой десятки по указанному соотношению; черным цветом закрашены постсоциалистические страны; под объектом «Россия (max)» понимаются максимальные оценки рассматриваемых показателей для Российской Федерации.

Рис. 25. Соотношение долей сектора МСП в ВВП и занятости разных стран

Источник: расчеты авторов по данным ОЭСР, Евростата и Росстата.

¹ Из ВВП России вычитается валовая добавленная стоимость отрасли «финансовая и страховая деятельность» (4,3%) и доля государственного сектора (46%). См.: *Абрамов А.Е., Аксёнов И.В., Радыгин А.Д., Чернова М.И.* Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика // *Экономическая политика*. 2018. Т. 13. № 1. С. 36–69

Сопоставление показателей показывает, что ситуация с развитием МСП не столь плачевна в России, как можно подумать, если не принимать во внимание различие методик подсчета разных показателей, а просто специфична в силу ряда факторов. Поэтому в данном случае нет необходимости достигать уровни показателей, характерных для Евросоюза и стран ОЭСР.

В России проблема не в том, что малых и средних предприятий мало, а в том, что сфера МСП качественно не соответствует по своим характеристикам аналогичному сектору в развитых странах: мало экспортеров, мало производственных компаний, мало технологических стартапов и инновационных компаний, большая доля предприятий полностью или частично работают в тени.

Статистика МСП в России противоречива и неполна. Анализ открытых статистических данных не позволяет сформировать четкую картину по уровню и динамике развития сферы МСП в России. Помимо ежегодных данных Росстата, с 2016 г. существует Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, оператором которого является Федеральная налоговая служба России, предоставляющая данные на ежемесячной основе.

Из-за разной методики сбора данных разными ответственными ведомствами, а также некоторых сложностей в работе недавно созданного Единого реестра статистические данные по числу МСП разнятся. Например, по данным Единого реестра, в сентябре 2017 г. в России было зарегистрировано 2,999 млн индивидуальных предпринимателей (ИП), относящихся к субъектам МСП, по данным ФНС¹ – 3,7 млн, а по данным Росстата – 2,561 млн. Росстат рассчитывает число ИП, экстраполируя данные выборочных обследований на всю совокупность, Единый реестр учитывает ИП, которые сдали одновременно всю отчетность, ФНС же собирает данные в рамках ЕГРИП, где также содержатся сведения об ИП, которые фактическую деятельность не осуществляют и отчетность не сдают.

Расчеты занятости могут породить дублирование данных, если ИП имеет и другую работу по найму, в том числе на других МСП. Такая ситуация часто возникает при работе с юристами, когда у предпринимателя чаще всего есть и ИП, и ООО, где он директор или заместитель директора, т.е. наемный работник.

По производительности труда малых и средних фирм Россия, скорее всего, сильно отстает от развитых стран мира, но адекватных показателей для ее оценки нет. Если использовать отношение оборота к численности работников (показатель из «Стратегии МСП»), то Россия находится на уровне развивающихся стран (Бразилии и Мексики)². Но если провести сравнение по регионам России, то лидерами оказываются регионы с наименьшей численностью занятых в МСП и высоким теневым сектором экономики: Чеченская Республика, Республика Дагестан, Республика Ингушетия. Фактически фирмы занижают занятость. Безусловно, это говорит о недостатках подобной оценки.

¹ Федеральная налоговая служба России: сайт. 2018. URL: <https://www.nalog.ru>

² Entrepreneurship at a Glance 2017. OECD, 2017. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/entrepreneurship-at-a-glance-2017_entrepreneur_aag-2017-en

До сих пор в России нет адекватного индикатора для измерения развития предпринимательства, тем более на региональном уровне:

- большое число фирм МСП может быть результатом дробления более крупных предприятий для получения налоговых льгот и участия в госзакупках;
- большая занятость в МСП сильно зависит от экономической конъюнктуры: варьируется в соответствии с размерами теневой и неполной занятости и т.д.;
- доля МСП в ВВП – показатель без утвержденной методики расчета, может принимать разные значения в зависимости от методики, учета государственного, финансового и теневого секторов;
- рождаемость фирм (число новых фирм) может отражать появление фирм-однодневок, варьируется в зависимости от источников данных.

Включенные в национальный проект целевые показатели также не представляют возможности отследить их достижение. В частности, нет методики для расчета доли экспортеров, являющихся субъектами МСП, в общем объеме несырьевого экспорта.

6.6.4. Непредсказуемость политики поддержки малых и средних предприятий в России

На развитие МСП в России практически не влияет господдержка в ее текущем виде, а непоследовательность решений может оказывать негативное воздействие. Динамика и особенности развития предпринимательства в регионах обусловлены макроэкономическими и институциональными изменениями. При этом политика фактически не учитывает разнообразие типов МСП и региональных условий.

Непредсказуемость государственной политики ведет к уходу МСП «в тень». Политика в отношении МСП зачастую непоследовательна. За обещанием не повышать налоги¹ следует повышение страховых взносов². За мотивами посчитать самозанятых и дать возможность работать легально, не ухудшая их текущее положение, следует ввод налогов и санкций за их неуплату³. Низкий уровень доверия в обществе ведет к росту неформального сектора⁴. Растет доля самозанятых и близких категорий граждан, кто не считает себя безработными, при этом они официально не зарегистрированы как работники предприятий или ИП.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г.: «Предлагаю на ближайшие четыре года «зафиксировать» действующие налоговые условия. И к этому вопросу больше не возвращаться. Не менять их».

² Новая формула расчета страховых взносов в Пенсионный фонд России исходила не из прибыли, а из выручки (без учета издержек). В результате многие ИП были вынуждены платить по максимальному тарифу – 138,6 тыс. руб., а не 32,5 тыс. руб., как предполагал прежний подход. С ростом МРОТ увеличатся и взносы в социальные фонды.

³ С 1 января 2019 г. для самозанятых лиц вводится налог на профессиональный доход.

⁴ Anokhin S., Schulze W. Entrepreneurship, innovation, and corruption // Journal of Business Venturing. 2009. Vol. 24. No. 5. P. 465–476.

Формально численность самозанятых и близких категорий из неформального сектора является источником для увеличения численности работников субъектов МСП. В 2017 г. их численность составила 8,5 млн человек, что превышает значение прироста занятых в МСП по Указу Президента (чуть менее 6 млн человек). Но фактически государство пока не создало стимулов для их легализации.

В 2017 г. были введены налоговые каникулы для самозанятых без наемных работников¹: для репетиторов, домработниц, нянь и сиделок. Введена нулевая ставка по налогам и страховым взносам по доходам, полученным в 2017 и 2018 гг., при условии уведомления ФНС о самозанятости. Но по состоянию на декабрь 2018 г. легализовались 2880 самозанятых (0,03%), да и то часть из них перерегистрировались из ИП.

Новый законопроект о проведении эксперимента со сбором налога на профессиональный доход в нескольких пилотных регионах² резко критикуется экспертами: отсутствие значимых стимулов к легализации и повышение финансовых издержек предпринимателей могут привести к тому, что ожидаемого ускорения темпов легализации не произойдет. Впрочем, с начала 2019 г. в приложении «Мой налог» зарегистрировались 30 тыс. россиян в качестве самозанятых³.

Господдержка не влияет на развитие МСП в регионах. Предпринимательская активность в регионах России, по нашим расчетам⁴, не зависит от субсидий, налоговых льгот или объема госзакупок. Часто поддерживаются одни и те же фирмы, которые могут быть аффилированы с местными администрациями. В многомиллиардных закупках крупных компаний (например, ОАО «РЖД») участвуют несколько ИП⁵. Доступ к госзакупкам и налоговым льготам стимулирует искусственное дробление фирм, не связанное с развитием сектора МСП. Впрочем, в слаборазвитых муниципалитетах субсидии важны, так как с их помощью создаются новые рабочие места и частично решаются социальные проблемы.

Под предпринимательской активностью в расчетах понималось отношение числа малых предприятий (включая микропредприятия) в регионе к численности экономически активного населения⁶. В некотором смысле это прокси-переменная

¹ К самозанятым относятся граждане, которые оказывают услуги физическим лицам, но при этом не регистрируются индивидуальными предпринимателями, – в частности, няни, репетиторы, водители, дизайнеры, переводчики, фотографы, мастера, занимающиеся ремонтом и строительством, и т.д.

² Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан» // Консультант-Плюс. 2018. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/55771.html/>

³ Подробнее см.: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3889871>

⁴ *Баринова В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В.* Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 92–116.

⁵ Исследование РБК: как ИП в России получают миллиарды от государства. РБК, 2017. URL: https://www.rbc.ru/own_business/13/12/2017/5a1d68bb9a7947745d083338

⁶ Показатель отражает вовлеченность населения в создание новых видов бизнеса, а также в управление и развитие существующих компаний, поэтому ее можно рассматривать как основной

для уровня «предпринимательского капитала» в регионе, в отличие от регистрационной или ранней предпринимательской активности, которая учитывает только факт регистрации или намерения¹.

Для проверки гипотезы о влиянии государственной поддержки на предпринимательскую активность мы разработали эмпирическую модель. Зависимая переменная: предпринимательская активность в регионах. Контрольные переменные: уровень безработицы, доступ к рынкам, институциональные условия. Независимые переменные: различные показатели оценки государственной поддержки² – объем субсидий, выделенных из федерального бюджета субъектам России на поддержку МСП, в расчете на одно МСП, руб.; общая сумма налоговых льгот по организациям в расчете на одну организацию, руб.

Влияние государственной поддержки на развитие малого бизнеса неоднозначно, поскольку часто в эмпирических исследованиях недооценивается эффект отбора, когда поддерживаются заведомо сильные фирмы³. В частности, в исследовании КПМГ^{4, 5}, описывающем высокую эффективность мер поддержки МСП в России, отсутствует оценка данного эффекта. Как отмечает А. Чепуренко, в России также необходим более полный учет рамочных условий развития сектора МСП – качества институтов, региональных особенностей и др.⁶

индикатор развития МСП на региональном уровне. Хотя на этот показатель влияет такой фактор, как регистрация фирм-однодневок, мы считаем, что он адекватен целям нашего исследования. С одной стороны, фирмы-однодневки учтены только в региональном распределении микропредприятий, нанимающих небольшое число сотрудников, а региональное распределение малых фирм, на которых занято более 15 человек, можно считать не подверженным влиянию указанного явления. С другой стороны, коэффициент корреляции между числом микропредприятий, которые определяют распределение нашей зависимой переменной, и малыми фирмами в среднем за период с 2008 по 2015 г. составил 0,95 (в 2015 г. он был равен 0,99). Иными словами, даже если в выборке учтены фирмы-однодневки, они регистрируются в тех же регионах, где уже высокий уровень предпринимательской активности.

¹ Национальный отчет «Глобальный мониторинг предпринимательства. Россия 2016/2017». Центр предпринимательства Высшей школы менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета. Санкт-Петербург, 2017.

² *Барина В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В.* Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 92–116.

³ *Storey D.* Six steps to heaven: Evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed economies // The Blackwell handbook of entrepreneurship / Ed. by D. Sexton, H. Landström. New York: Blackwell Publishers Ltd, 2017. P. 176–193.

⁴ КРМГ (КПМГ) – аудиторская компания, входящая в «большую четверку» крупнейших в мире аудиторских фирм. Название образовано из первых букв фамилий основателей – Пита Клиньфельда (Klynveld), Уильяма Баркляя Пата (Peat), Джеймса Марвика (Marwick) и Райнхарда Герделера (Goerdeler).

⁵ Оценка эффективности программы поддержки МСП МЭР // Федеральный портал МСП. 2015. URL: http://smb.gov.ru/files/images/MSP-Executive+summary_final.pdf.

⁶ *Чепуренко А.Ю.* Что такое предпринимательство и какая политика в отношении предпринимательства нужна России? (Заметки на полях работ современных зарубежных классиков) // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. Т. 14. № 2. С. 102–124.

Регионы заметно различаются по объему господдержки. Субсидия распределяется по утвержденной формуле, учитывающей размер сектора МСП и результаты поддержки в предыдущий период. Наибольшая поддержка оказана Воронежской области (10,8% от общего объема по стране), Мордовии (7,9%), Санкт-Петербургу (4,3%), Омской (3,97%), Нижегородской (3%), Мурманской (2,97%), Самарской (2,95%) областям и Татарстану (2,85%). Коэффициент корреляции между объемом субсидий и числом субъектов МСП (размером сектора) составляет 0,5, но с числом поддержанных МСП корреляции нет, что говорит о том, что поддержка фирм в разных регионах существенно различается.

Объем субсидий на один субъект МСП в среднем составляет 3,3 тыс. руб. Для ряда слаборазвитых регионов в 2016 г. его значение было выше 20 тыс. руб. (Тыва, Хакасия, Еврейская автономная область, Алтай, Ингушетия, Карачаево-Черкесия). В этих регионах высокая доля неформального сектора. Минимальные размеры поддержки на один субъект МСП были зафиксированы в регионах с большим размером сектора. Объем субсидий на одно поддержанное предприятие также существенно различается. В регионах с максимальной поддержкой он превышает 4 млн руб. на одно предприятие (Карачаево-Черкесия, Камчатский край, Ненецкий АО, Тыва, Адыгея, Алтай, Еврейская автономная область, Магаданская, Костромская, Воронежская области). В регионах со сложными природными условиями это обусловлено повышенными издержками. В регионах с минимальным соотношением объема субсидий на один субъект МСП поддержка на одно предприятие составляет несколько тысяч рублей (Вологодская, Ульяновская, Калининградская, Свердловская, Курская, Новосибирская области, Краснодарский край, Чеченская Республика). Очевидно, что такие размеры поддержки не могут серьезно влиять на развитие отдельных предприятий, а чаще всего связаны с проведением обучающих и консультационных семинаров.

В целом по стране доля получивших поддержку МСП составила скромные 2,77%¹, эта доля относительно стабильна. В регионах-лидерах эта доля превышает 10%. Это преимущественно регионы, сделавшие ставку на развитие и поддержку массового МСП. К регионам, где охват поддержки ниже 1%, относятся крупные центры с развитым сектором МСП (Москва и Московская область), а также регионы с рассредоточенным по удаленным поселениям сектором МСП (Оренбургская, Магаданская области, Калмыкия, Камчатский край, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Между регионами существенны различия в результатах поддержки. Одно созданное или сохраненное рабочее место в наиболее эффективных регионах, в которых фактически сформировалась предпринимательская экосистема, стоит менее 20 тыс. руб. (Алтайский край, Ульяновская, Ленинградская, Новосибирская,

¹ «Отчет о результатах исследования о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации, итогах реализации мер по его поддержке, разработке оценочного прогноза его развития». АО «Корпорация «МСП». М., 2018.

Калужская, Калининградская области). Администрации этих регионов стремились широко охватить сферу МСП микросубсидиями. В этих же регионах выше отношение числа созданных и сохраненных рабочих мест к общему количеству работников сектора МСП. Но в ряде регионов одно созданное или сохраненное место обошлось государству в миллионы рублей: г. Санкт-Петербург (9 млн руб.), Мордовия (8 млн), Ненецкий автономный округ (6 млн), Карачаево-Черкесия (5,5 млн), Новгородская область (1,6 млн), Тыва (1,4 млн), Воронежская область (1,4 млн руб.). При этом влияние на прирост общей численности работников МСП незначительно.

Налоговые льготы в среднем предоставляются регионам в равной степени и преимущественно средним и крупным фирмам (например, в рамках особых экономических зон), т.е. малые фирмы не видят преимуществ между регионами, поэтому здесь эффект также не обнаружен.

Уровень активности предпринимателей выше в регионах с крупнейшими агломерациями (рис. 26) (Москва, Санкт-Петербург, Новосибирская, Свердловская, Тюменская области, Пермский край), с благоприятными институциональными условиями (Москва, Санкт-Петербург и Тюменская область – лидеры рейтинга инвестиционной привлекательности АСИ¹), а также с выгодным экономико-географическим положением, т.е. близким расположением к крупным зарубежным рынкам и к Московской агломерации (Калининградская область, Приморский край, Ярославская область и др.)². В агломерациях выше концентрация и разнообразие хозяйственной деятельности, соответственно, слабее монополизация экономики, часто лучше формальные институты, а потому ниже барьеры входа, но сильнее конкуренция. Кроме того, в них больше объем потребительского рынка, а большинство компаний сферы МСП действуют в сфере торговли³. Кроме того, среди лидеров выделяются южные регионы с высокой долей туристического сектора (например, Краснодарский край, Республика Крым).

Высокие инвестиционные риски, связанные с социальной, финансовой и экологической ситуацией в регионах, высокий уровень преступности сдерживают рост предпринимательской активности⁴. Доступность банковских услуг, наоборот, способствует росту предпринимательской активности. Более высокая плотность банковской инфраструктуры может быть индикатором низких процентных ставок благодаря конкуренции банков и, соответственно, прокси для оценки до-

¹ Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации (АСИ) в 2017 г. АСИ, 2017. URL: <http://asi.ru/investclimate/rating/>

² Земцов С.П., Бабурин В.Л. Оценка потенциала экономико-географического положения регионов России // Экономика региона. 2016. Т. 2. № 1. С. 117–138.

³ Большинство малых и средних предприятий по отраслевому составу принадлежат к сферам торговли (28% занятых в сфере МСП) и операций с недвижимым имуществом, аренды и предоставления услуг (19% занятых), а также к обрабатывающей промышленности (16% занятых).

⁴ Баринаева В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 92–116.

ступности капитала. Малые фирмы из года в год называют доступ к финансированию одним из наиболее значимых факторов, ограничивающих их рост¹. Повышение качества человеческого капитала² в регионе, по нашим расчетам, также должно положительно влиять на рост предпринимательской активности, поскольку для создания успешного бизнеса в большинстве случаев необходимо обладать определенным набором знаний и умений.

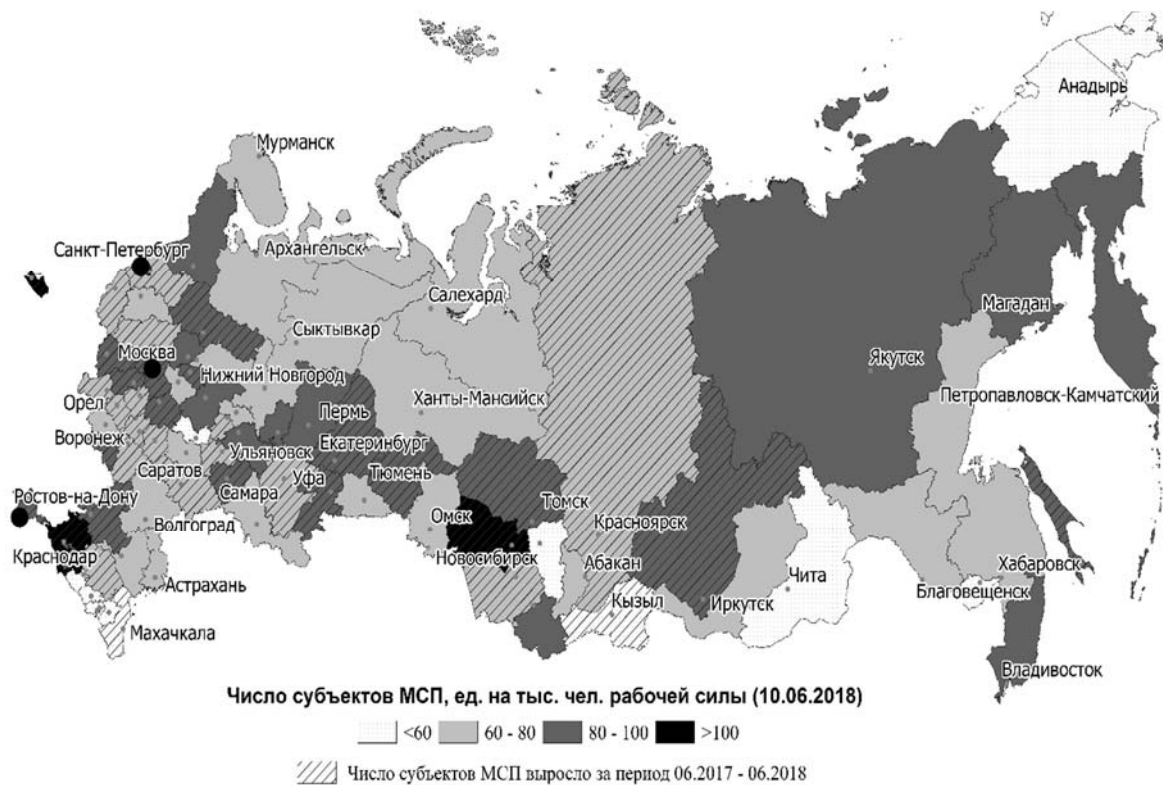


Рис. 26. Региональная дифференциация предпринимательской активности в России

Источник: Единый реестр МСП.

Для развития предпринимательства в регионах России большое значение имеют ВРП на душу населения и рыночный потенциал региона, которые могут быть индикаторами спроса на услуги предпринимателей. Первый индикатор служит косвенной оценкой качества жизни населения и его платежеспособного спроса. Второй используется для оценки близости (доступности) крупных между-

¹ Основные показатели деловой активности малых предприятий (без микропредприятий). Росстат, 2018. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/#

² Баринова В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 92–116.

народных и региональных рынков. Чем ближе фирма к платежеспособному населению и крупному рынку товаров и услуг, тем больше ее возможности для продажи готовых изделий и закупки оборудования, комплектующих, сырья, товаров.

Таким образом, на развитие предпринимательства в регионах России влияют институциональные и макроэкономические факторы, а соответственно, изменение законодательства или падение доходов населения могут фактически компенсировать все положительные тенденции, возникшие благодаря государственной поддержке.

Уровень предпринимательской активности в России в целом характеризуется высокой изменчивостью и территориальной неоднородностью. Но ряд регионов способны сохранять высокий уровень развития предпринимательства продолжительное время¹.

За рубежом выявлено сохранение высокого уровня предпринимательской активности в ряде регионов на протяжении столетий². В этих регионах (Бавария, Северная Рейн-Вестфалия и некоторые другие) произошло укоренение предпринимательства: накопление информации, знаний и навыков о бизнесе, формирование сетей взаимодействия и среды доверия. Средний коэффициент корреляции между предпринимательской активностью в регионах России между рассматриваемым годом и годом ранее составляет 0,97, а между рассматриваемым годом и 15 годами ранее – 0,51, т.е. в целом региональная структура предпринимательской активности довольно инертна.

Нами была выделена группа регионов, обладавших высокими показателями предпринимательской активности на протяжении 1998–2014 гг.³: Санкт-Петербург, Москва, Калининградская, Новосибирская, Самарская, Ярославская, Свердловская, Белгородская и Омская области. В них сохранялось благоприятное сочетание факторов для развития малых и микропредприятий на протяжении всего рассматриваемого периода: большой потребительский рынок, отсутствие монополизации экономики, высокая диверсификация и относительно благоприятные институциональные условия. В большинстве этих регионов расположены крупные агломерации.

Регионы с укоренившейся культурой предпринимательства могут рассматриваться как точки интенсивного социально-экономического роста в будущем. Фактически в этих регионах сформировались устойчивые предпринимательские экосистемы.

¹ Земцов С., Царева Ю. Предпринимательская активность в регионах России: насколько пространственные и временные эффекты детерминируют развитие малого бизнеса // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. Т. 37. № 1. С. 145–165.

² Fritsch M., Wyrwich M. The long persistence of regional levels of entrepreneurship: Germany, 1925–2005 // *Regional Studies*. 2014. Т. 48. № 6. С. 955–973.

³ Земцов С., Царева Ю. Предпринимательская активность в регионах России: насколько пространственные и временные эффекты детерминируют развитие малого бизнеса // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. Т. 37. № 1. С. 145–165.

Регионы, имевшие высокие показатели в отдельные периоды, географически расположены вблизи регионов первой группы (Ленинградская, Томская области, Алтайский край), а также в береговой зоне (Краснодарский, Приморский, Хабаровский края, Ростовская область). Особое внимание при выявлении факторов предпринимательства следует уделять регионам, которые постоянно переходили в группу с более высоким рангом в обоих подпериодах (Тюменская, Кировская, Ульяновская, Липецкая, Псковская области, Хабаровский край). Можно предполагать, что это регионы, в которых применялись успешные практики развития сектора МСП.

Судя по эконометрическим расчетам, предпринимательская активность в регионе существенно зависит от ее уровня в предшествующие два года и находится под влиянием активности в соседних регионах на расстоянии не более 300 км.

Выявлены *межрегиональные кластеры предпринимательской активности* с концентрацией регионов-лидеров (Новосибирская и Томская области) и регионов-аутсайдеров (Северный Кавказ). В первом случае высокая активность в указанных регионах коррелирует с высокой активностью в соседних регионах, во втором – наоборот. За рубежом это связывают с проявлением эффекта межрегионального перетока знаний¹. Тогда в первом случае это может быть связано с интенсивными связями между двумя городами, с близкой культурой, в том числе обусловленной многолетним влиянием сибирских вузов. Во втором случае возможно распространение негативного влияния институциональной среды северокавказских регионов.

Зависимость уровня предпринимательской активности от ее уровня в предыдущие периоды, выявление устойчивых регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров, а также большого числа регионов с изменяющейся динамикой предпринимательской активности может служить обоснованием необходимости проведения территориально дифференцированной политики в сфере МСП.

В настоящее время хотя поддержка МСП и предполагает разделение на разные целевые группы предпринимателей (начинающие, микропредприятия, малые, средние), на практике она слабо учитывает отраслевые и региональные различия. Институциональные различия между регионами для развития предпринимательства весьма существенны, несмотря на общестрановые успехи внедрения Национальной предпринимательской инициативы и продвижение в рейтинге «Doing Business». Эти различия влияют на реализацию законодательных инициатив, не учитывающих специфику регионов. Например, в статье Е. Яковлева и Е. Журавской² с помощью эконометрических расчетов показано, что после «реформ

¹ Audretsch D., Lehmann E. Does the knowledge spillover theory of entrepreneurship hold for regions? // Research Policy. 2005. Т. 34. № 8. С. 1191–1202.

² Yakovlev E., Zhuravskaya E. The unequal enforcement of liberalization: Evidence from Russia's reform of business regulation // Journal of the European Economic Association. 2013. Vol. 11. No. 4. P. 808–838.

Грефа», призванных упростить регистрацию и снизить административное давление, создание новых фирм в начале 2000-х годов увеличивается в регионах дифференцированно в зависимости от качества институтов. В одних регионах реформы привели к росту числа малых фирм, а в других – могли вести к увеличению теневого сектора. На наш взгляд, местные и региональные власти в первую очередь должны быть заинтересованы в развитии предпринимательства, но сегодняшняя бюджетно-налоговая система не способствует системной работе с сектором МСП. Наблюдается непонимание специфики МСП и различий в условиях их развития на разных территориях, включая унификацию законодательства, оказание поддержки независимо от типа бизнеса и места его деятельности. Это ведет к несоответствию между мерами и потребностями бизнеса, к отсутствию ясных приоритетов поддержки, к непоследовательности политики.

6.7. Военная экономика и военная реформа в России¹

6.7.1. Военно-кадровая и социальная политика

Общая штатная численность Вооруженных Сил (ВС) РФ в 2018 г. не менялась. В начале февраля прошлого года президентом страны увеличена предельная штатная численность не входящего в численность ВС центрального аппарата Минобороны (без персонала по охране и обслуживанию зданий) на 200 человек – до 10 740².

Исходя из заявленной в ноябре укомплектованности³, общая списочная численность ВС в 2018 г. превысила 950 тыс. человек, что на 20 тыс. больше, чем в конце 2016 г. Численность военнослужащих срочной службы в ВС, по данным селекторных совещаний Минобороны, сократилась за год на 3,2% до 232 280 человек. При этом всего на военную службу в 2018 г. призвано 260,5 тыс. человек, что на 15,5 тыс. (5,7%) меньше, чем годом ранее⁴. В создаваемых с 2013 г. 16 научных ротах проходили службу 684 человека, в том числе 160 – в составе 4 научных рот Военного инновационного технополиса «Эра», созданного в 2018 г. по инициативе Минобороны в г. Анапе⁵. Кроме 4 спортивных рот, где служит 171 призывник, в 2018 г. Минобороны сформировало 4 научно-производственные роты в

¹ Автор раздела: В. Зацепин, РАНХиГС.

² Указ от 09.02.2018 № 60 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1062 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» и в Положение, утвержденное этим Указом».

³ Тихонов А. Амбициозные задачи нужно ставить перед собой всегда // Красная звезда. 2018. 6 ноября (№ 124). С. 4.

⁴ Указы Президента РФ от 30.03.2018 № 129 и от 28.09.2018 № 552.

⁵ Указы Президента РФ от 25.06.2018 № 364 и от 28.08.2018 № 501.

Туле, Северодвинске, Калининграде и Севастополе общей численностью 109 человек «для того, чтобы закрепить молодых людей на предприятиях оборонно-промышленного комплекса»¹.

Численность военнослужащих, проходящих службу по контракту на должностях рядового и младшего командного состава, увеличилась в 2018 г. до 393 800 человек (рис. 27), для чего на военную службу по контракту было принято более 60 тыс. человек². На октябрьской коллегии Минобороны объявлено о планируемом наращивании численности военнослужащих этой категории до 475 600 человек к исходу 2025 г., для чего потребуется обеспечить среднегодовой прирост численности примерно в 11 700 человек, что более чем в 4 раза меньше проваленного плана 2012 г.

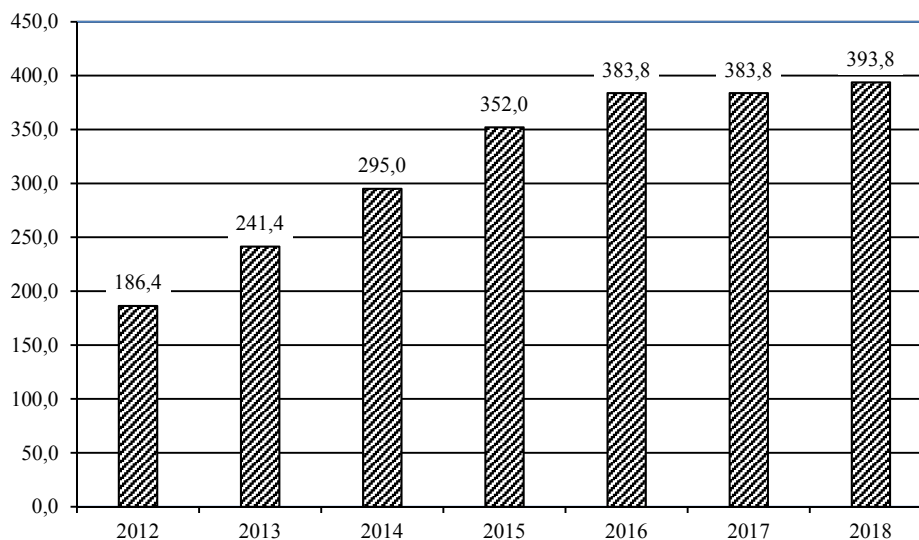


Рис. 27. Численность военнослужащих ВС, проходящих службу по контракту на должностях рядового и младшего командного состава, в 2012–2018 гг., тыс. человек

Источник: Красная звезда. 19 декабря 2018 г. № 142. С. 4.

В 2018 г. в 28 военно-учебных заведениях и 8 филиалах обучалось более 60 тыс. человек³, кроме того, в 93 военных учебных центрах осуществлялась военная подготовка 60 тыс. студентов гражданских вузов без отрыва от учебы. В результате трех выпусков из вузов Минобороны – в марте, июне и декабре – в ВС направлено более 12 тыс. офицеров, в том числе порядка 1300 молодых летчиков. Министр

¹ По словам начальника ГОМУ ГШ ВС Е. Бурдинского. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12198737@egNews (дата обращения: 07.10.2018).

² Заседание коллегии Министерства обороны. Москва. 18.12.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59431> (дата обращения: 18.12.2018).

³ Вопросы государственной итоговой аттестации выпускников военных вузов обсудили в Минобороны России. Москва. 28.02.2019. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12219462@egNews (дата обращения: 01.03.2019).

обороны С. Шойгу особо подчеркнул, что «[в] этом году завершено восстановление системы военного образования, что позволило вузам Министерства обороны провести полноценный выпуск»¹.

В Сухопутных войсках для солдат и сержантов, проходящих службу по контракту, по сведениям СМИ, будут воссозданы окружные полугодовые курсы командиров взводов самых дефицитных специальностей. В 2018 г. около 7 тыс. военнослужащих данной категории произведены в прапорщики, мичманы и офицеры.

Число военнослужащих, находящихся в распоряжении своих командиров и начальников и ожидающих получения постоянного жилья, в 2018 г. сократилось с 1,4 тыс. человек в феврале до 96 человек в декабре², что позволяет рассчитывать на полное решение этой проблемы уже в течение ближайших месяцев.

Денежное довольствие военнослужащих Российской армии и пенсии Минобороны в 2018 г. были с 1 января повышены на 4%, в результате их средние размеры составили 68,8 тыс. и 24,6 тыс. руб. соответственно³. При этом денежное довольствие солдат и сержантов, проходящих службу по контракту, остается значительно ниже среднего.

В 2018 г. постоянным жильем обеспечены 8500 военнослужащих Минобороны, что на 15% меньше, чем годом ранее (10 тыс.). Служебным жильем обеспечены 37 283 военнослужащих Минобороны (годом ранее – около 31 тыс.)⁴. Фонд служебного жилья Минобороны в 2018 г. вырос на 16,5 тыс. квартир и содержит в настоящее время свыше 275 тыс. служебных жилых помещений. Данные о численности очередников и нуждающихся в служебном жилье в 2018 г. не публиковались. Основной формой решения жилищного вопроса в Минобороны в настоящее время является накопительно-ипотечная система. В начале года в ней участвовало 212 тыс. человек и в течение года были включены еще 43 тыс. человек. Годовой накопительный взнос из федерального бюджета на одного участника составил в 2018 г. 268 465,6 руб.

Минобороны по поручению президента страны совместно с руководителями субъектов РФ добилось в 2018 г. снижения на 97% очереди в дошкольные учреждения и сокращения почти на 99% числа членов семей военнослужащих, нуждающихся в трудоустройстве, во всех субъектах РФ, кроме Дагестана, Северной Осетии – Алании и Сахалинской области, где без мест в детских садах остались 202 ребенка⁵.

¹ См.: Заседание коллегии Министерства обороны.

² Томиленко Е. Стройки идут ударными темпами // Красная звезда. 17 декабря 2018. № 141. С. 3.

³ В качестве среднего в ВС условно принято денежное довольствие лейтенанта на должности командира взвода. См.: Татьяна Шевцова: после 2021 года будет постепенное снижение гособоронзаказа. Москва. 18.12.2018. URL: <https://www.vesti.ru/videos/show/vid/781907/cid/3962/#> (дата обращения: 18.12.2018).

⁴ Министр обороны провел селекторное совещание с руководством Вооруженных Сил. Москва. 25.12.2018. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12209596@egNews (дата обращения: 26.12.2018).

⁵ См.: Заседание коллегии Министерства обороны.

В августе начальник Генштаба ВС В. Герасимов поручил командующим округам, главкомам видов ВС и командующим родами войск прекратить практику нарушения регламента служебного времени, выражающуюся в проведении служебных совещаний в ночное время, выходные и праздники, в задержании военнослужащих на службе «до убытия руководства» и в пребывании их на рабочих местах во внеслужебное время без необходимости¹. Кроме того, для установления равных прав военнослужащих на отдых в осеннюю сессию Федерального Собрания законодателями отменены ограничения военно-служащим частей постоянной готовности по предоставлению дополнительного отдыха за привлечение к исполнению служебных обязанностей сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени².

Созданному в ноябре в Минобороны на базе Главного управления воспитательной работы Главному военно-политическому управлению ВС, кроме организации военно-социальной работы, предстоит заниматься работой по укреплению воинской дисциплины и профилактикой правонарушений, ситуация с которыми в ВС остается напряженной. Так, по данным Главного военного следственного управления, в 2018 г. в подведомственных военному следствию структурах общее количество зарегистрированных преступлений увеличилось на 2,2% и превысило 10 тыс. Отмечена положительная тенденция снижения противоправных действий в войсках Росгвардии, МЧС и ФСО, из чего следует, что в Минобороны и ФСБ тенденция другая. Число злоупотреблений должностными полномочиями возросло за год на 30,5%, а дачи взяток – на 30,9%. При этом сообщается, что зарегистрировано 2144 коррупционных преступления (прирост 4,4%). В то же время количество зарегистрированных случаев рукоприкладства по отношению к подчиненным сократилось на 9% (до 489), а нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими («дедовщина») – на 3,7% (до 573)³.

По данным Главной военной прокуратуры, ущерб от военно-коррупционных преступлений за 2018 г. вырос в 4 раза и превысил 7 млрд руб., при этом по актам прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности были привлечены более 2800 должностных лиц, а 28 из них уволили в связи с утратой доверия⁴. Благодаря СМИ стало известно о возбуждении в 2018 г. уголовных дел в связи с коррупцией в департаменте аудита государственных контрактов Минобороны, Военной академии Генштаба и 46-м ЦНИИ Минобороны⁵, объединенных завышением стоимости контрактов, использованием «мертвых душ» и фирм-однодневок.

¹ Сафронов И. Валерий Герасимов взялся за расписание // Газета «Коммерсантъ». 3 сентября 2018 г. № 158. С. 6.

² Фаличев О. Парламент – место для дискуссий // Военно-промышленный курьер. 15 января 2019 г. № 1.

³ Число выявляемых злоупотреблений и взяток среди военнослужащих выросло в 2018 г. на 30%. URL: <https://tass.ru/armiya-i-ork/6171158> (дата обращения: 01.03.2019).

⁴ Гаврилов Ю. Увольнение без доверия // Российская газета. 22 марта 2019 г. № 63.

⁵ Сенаторов Ю. Полковник сдал депутата // Газета «Коммерсантъ». 7 февраля 2019 г. № 22. С. 4; Сергеев Н. Примирителя Сирии просят оставить без дела // Газета «Коммерсантъ». 28 января

В 2018 г. в отношении населения страны к ВС наметился некоторый перелом, о чем свидетельствуют опубликованные ВЦИОМом в конце года данные социологического опроса, выполненного по заказу Минобороны¹. Впервые с 2013 г. в сравнении с предыдущим годом снизилась доля россиян, считающих положение дел в армии отличным и хорошим (на 1 п.п., до 61%), на 3 п.п. увеличилась доля тех, кто считает его средним (до 27%), и уже 6% считают его плохим (+1 п.п.). Снизились одобрение деятельности армии в целом (на 1 п.п., до 87%) и впервые с 2014 г. оценка работы министра обороны С. Шойгу (с 4,7 до 4,6 по пятибалльной шкале), а также доля ему доверяющих (–9 п.п., до 39%).

Важный сдвиг в общественных настроениях зафиксирован Институтом социологии РАН. Если в октябре 2014 г. 67% опрошенных считали, что «Россия должна быть великой державой с мощными вооруженными силами», то в октябре 2018 г. так считали только 49% (–18 п.п.). 51% опрошенных против 33% в октябре 2014 г. теперь уверены, что «Россия должна в первую очередь позаботиться о благосостоянии собственных граждан, а державность и военная мощь второстепенны»².

6.7.2. Военно-техническая политика

В январе 2018 г. президентом В. Путиным утверждена очередная Государственная программа вооружения (ГПВ) на 2018–2027 гг.³, на реализацию которой предусмотрено 20,0 трлн руб., из них 19,0 трлн – на закупку, ремонт и разработку вооружения, военной и специальной техники и 1,0 трлн – на строительство инфраструктуры в интересах ГПВ⁴. Какая-либо дополнительная информация по программе отсутствует в связи с ее полной секретностью, однако уже в марте министр обороны С. Шойгу потребовал подготовить предложения по ее изменению⁵.

2019 г. № 14. С. 4; Сидоркова И., Алехина М. Разработчиков госпрограммы вооружения обвинили в мошенничестве. URL: <https://www.rbc.ru/society/16/01/2019/5c3df3489a79471f974d126f> (дата обращения: 16.01.2019).

¹ Армия и общество. М.: ВЦИОМ, 26.12.2018. URL: https://wciom.ru/fileadmin/file/reports_conferences/2018/2018-12-24_army_society.pdf (дата обращения: 02.04.2019).

² Хамраев В. Благополучие дороже величия // Газета «Коммерсантъ». 6 ноября 2018 г. № 203. С. 3.

³ Песков Д.С.: По госпрограмме вооружений «происходит финализация» согласований, 10.01.2018. URL: <https://www.militarynews.ru/story.asp?rid=1&nid=470872&lang=RU> (дата обращения: 12.01.2018); Посещение Уфимского моторостроительного производственного объединения. Уфа. 24.01.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56697> (дата обращения: 25.01.2018).

⁴ По словам заместителя министра обороны Т. Шевцовой на встрече с журналистами. 29.12.2017. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12156812@egNews (дата обращения: 12.02.2018).

⁵ Министр обороны генерал армии Сергей Шойгу провел селекторное совещание с руководством Вооруженных Сил. Москва. 20.03.2018. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12167511@egNews (дата обращения: 20.03.2018).

Начало нового политического цикла почти не изменило сложившийся рабочий календарь. Так, в мае и ноябре президентом В. Путиным были проведены традиционные многодневные сессии совещаний, посвященных различным аспектам выполнения ГПВ и развития оборонно-промышленного комплекса (ОПК). Единственное заседание Военно-промышленной комиссии (ВПК) состоялось в сентябре под председательством В. Путина, на котором в качестве ключевого рассмотрен вопрос о начале формирования перспективной ГПВ (на 2023–2032 гг.)¹. В начале текущего года работа ВПК свелась к проведению коллегии под председательством вице-преьера Д. Рогозина².

Существовавшая с июля 2014 г. практика публичного проведения в Национальном центре управления обороной так называемых «единых дней приемки военной продукции» была прервана осенью 2018 г., что можно объяснить переходом ее инициатора Ю. Борисова из Минобороны в правительство.

Все мероприятия, предусмотренные ГОЗ 2018 г., по словам министра обороны С. Шойгу, выполнены, а «по некоторым номенклатурам вооружения, таким, как самолеты и вертолеты, наблюдается выход на плановые показатели»³. Плановые показатели были частично раскрыты президентом В. Путиным 17 мая на совещании с руководством Минобороны и предприятий ОПК в Сочи: «Вооруженные Силы должны получить более 160 единиц авиационной техники, 10 боевых надводных кораблей, 14 космических комплексов. Арсеналы сил общего назначения должны быть пополнены 500 единицами ракетно-артиллерийского вооружения, танков и бронемашин»⁴.

Фактически, по данным Минобороны, в войска в 2018 г. поставлены 126 современных самолетов и вертолетов (79% плана), 9 космических аппаратов (64% плана), более 300 единиц бронетанкового вооружения и техники и более 120 единиц ракетно-артиллерийского вооружения (более 88% плана)⁵. Военно-Морской Флот (ВМФ) получил 9 боевых надводных кораблей (90% плана)⁶. Официально подтвержден срыв поставки в 2018 г. двух ракет «Протон» заводом имени Хруничева и трех транспортных самолетов Ил-76МД-90А ульяновским авиазаводом.

Оснащенность современными образцами за год возросла в стратегических ядерных силах на 3 п.п., до 82% (годом ранее – на 19 п.п.), в Воздушно-космических силах – на 1 п.п., до 74% (в 2017 г. – на 7 п.п.), в ВМФ – на 8,3 п.п., до 62,3%

¹ Заседание Военно-промышленной комиссии. Кубинка. 19.11.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58596> (дата обращения: 19.09.2018).

² Коллегия ВПК обсудила развитие инфраструктуры ВМФ. Москва. 23.02.2018. URL: <https://www.militarynews.ru/story.asp?rid=1&nid=471863&lang=RU> (дата обращения: 23.01.2018).

³ См.: Заседание коллегии Министерства обороны.

⁴ Совещание с руководством Минобороны и предприятий ОПК. Сочи. 17.05.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57483> (дата обращения: 18.05.2018).

⁵ См.: Заседание коллегии Министерства обороны; Авдеев Ю. Выполнение гособоронзаказа в цифрах и фактах // Красная звезда. 19 декабря 2018 г. № 142. С. 7.

⁶ Лурье Е. Простая арифметика: как судостроители выполняют гособоронзаказ на 100%. URL: <https://flotprom.ru/2018/ИтогиГода5/> (дата обращения: 28.12.2018).

(годом ранее – на 6 п.п.) и в Сухопутных войсках – на 3,6 п.п., до 48,3% (в 2017 г. – на 2,7 п.п.)¹.

В целом оснащенность ВС современным вооружением достигла к концу 2018 г. 61,5% при второй год подряд заявленном плане в 62%, увеличившись за год на 2 п.п. (80% от плана). Следует отметить, что главный целевой показатель ГПВ – оснащенность современным вооружением – за 2018 г. значительно лучше согласован с собственными компонентами и показателями фактического исполнения ГОЗ, чем годом ранее. В прошлогодней провальной ситуации руководство страны, следует полагать, нашло единственно верное решение, продемонстрировав 1 марта российским гражданам и иностранным наблюдателям новейшие разработки отечественного ОПК.

Эффективность использования финансовых ресурсов на выполнение ГПВ в 2018 г. улучшилась, но продолжает оставаться недопустимо низкой (см. *табл. 30*). Наблюдаемое значительное сокращение объема ГОЗ вызвано возвратом кредитов 2014 и 2015 гг., оценка размера которых представлена в *табл. 36*. Приведенный для 2018 г. прирост выпуска ОПК в 5,1% (плановый Минпромторга) может оказаться слишком оптимистичным, так как индекс физического объема валовой добавленной стоимости по отрасли экономической деятельности «Производство компьютеров, электронных и оптических изделий» составил в этом году 98,7%, «Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки» – 99,3% и «Производство прочих транспортных средств и оборудования» – лишь 96,9%².

Таблица 30

**Эффективность использования финансовых ресурсов
на выполнение ГПВ в 2010–2018 гг.**

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
ГОЗ с учетом использования и погашения кредитов, млрд руб.	509,1	707,6	888,3	1 283,0	1 676,2	1 767,1	2 100,6	1 468,6	1 297,4
Прирост ГОЗ, % к предыдущему году	1,8	39,0	25,5	44,4	30,6	5,4	18,9	-30,1	-11,7
Прирост выпуска ОПК, % к предыдущему году	17,4	5,8	6,4	13,5	15,5	12,9	9,5	5,3	5,1
Оснащенность современными образцами, %	12,0	14,0	16,0	19,0	30,0	47,2	58,3	59,5	61,5
Прирост оснащенности, п.п.	3,0	2,0	2,0	3,0	11,0	17,2	11,1	1,2	2,0
Удельные затраты, млрд руб./п.п. прироста оснащенности	169,7	353,8	444,2	427,7	152,4	102,7	189,7	1223,8	648,7

Источник: Федеральные законы об исполнении бюджета; Федеральное казначейство; Минпромторг; Минобороны; расчеты автора.

¹ См.: Заседание коллегии Министерства обороны.

² Индексы физического объема валовой добавленной стоимости по отраслям экономики. М.: Росстат, 02.04.2019. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vvp-god/tab12a-2.xls (дата обращения: 03.04.2019).

6.7.3. Военно-финансовая политика

В соответствии со сложившейся практикой исполнение федерального бюджета 2018 г. сопровождалось двумя корректировками – в июле и в ноябре¹. Установленные первоначально законом о федеральном бюджете на 2018 г. ассигнования по разделу «Национальная оборона» в 2 трлн 769 млрд руб.², что на 84 млрд (на 2,9%) меньше фактических расходов раздела 2017 г., были в июле увеличены на 28 млрд руб. (на 1,0%) до 2 трлн 797 млрд руб. и в ноябре – еще на 31 млрд руб. (на 1,1%) до 2 трлн 828 млрд руб. (2,7% ВВП). При этом перераспределением внутри раздела ассигнования на исследования в области разработки ВВТ в рамках ГОЗ в целях обеспечения ГПВ к концу года были увеличены на 12 млрд руб. за счет ассигнований на поставку и ремонт ВВТ в тех же целях.

Вышеуказанные суммы военных ассигнований, отсутствующие в опубликованных законах, получены из материалов последующих законопроектов о внесении изменений в федеральный бюджет. Закрытость исполненных расходов федерального бюджета в 2018 г. незначительно снизилась (см. табл. 31), закрытые расходы составили 2 трлн 794 млрд руб. (2,7% ВВП), сократившись относительно 2017 г. на 39 млрд руб.

Таблица 31

Доля закрытых расходов федерального бюджета в 2009–2018 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего закрытые расходы	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
I	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Расходы федерального бюджета в целом	10,1	10,5	11,7	11,6	13,8	14,9	19,1	21,7	17,3	16,7
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	5,6	5,9	10,4	11,4	10,1	10,1	15,1	12,5	14,6	15,2
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	–	–	–	–	<0,1	1,4	24,1	23,1	26,5	24,9
0109 Государственный материальный резерв	84,6	83,9	85,6	86,5	86,1	86,7	87,2	84,1	86,8	87,2
0110 Фундаментальные исследования	0,7	0,2	0,5	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6	0,9
0112 Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	–	–	–	0,3	0,3	0,8	0,7	–	–	48,2
0114 Другие общегосударственные вопросы	1,9	1,9	1,7	1,6	3,6	5,1	5,3	3,4	4,4	3,9
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	47,7	46,5	45,4	47,5	50,4	56,0	65,4	70,5	63,9	65,1
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	39,2	37,8	39,3	40,7	46,7	52,0	65,3	69,0	60,5	59,9

¹ Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 гг.»; Федеральный закон от 03.07.2018 № 193-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»; Федеральный закон от 29.11.2018 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

² Заключение Счетной палаты на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», утвержденное протоколом Коллегии СП РФ № 31К(1252) от 01.06.2018. С. 15.

Продолжение таблицы 31

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
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	61,6	80,6	76,7	80,8	77,6	76,9	83,6
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	92,9	91,7	92,4	92,9	94,3	92,1	91,7	96,3	95,7	95,1
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	37,1	48,0	35,0	48,6	34,6	46,9	38,8	41,8	55,6	65,8
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	31,0	31,5	31,6	24,0	26,6	27,1	28,4	29,1	29,4	28,2
0302 Органы внутренних дел	3,7	4,2	3,9	3,3	3,8	3,9	4,9	5,8	5,8	5,6
0303 Внутренние войска	8,2	8,2	7,4	4,6	4,4	5,3	6,9	—	—	—
0303 Войска национальной гвардии	—	—	—	—	—	—	—	7,7	7,0	5,6
0304 Органы юстиции	—	—	—	—	—	—	—	3,2	3,4	3,9
0306 Органы безопасности	99,6	99,6	99,6	99,7	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8
0307 Органы пограничной службы	99,5	98,6	99,2	99,1	99,6	99,9	100	100	100	100
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	50,0	48,6	44,5	41,6	38,5	39,1	39,7	45,7	49,1	30,6
0310 Миграционная политика	—	—	—	—	—	—	—	—	0,1	—
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	75,0	91,4	86,6	86,6	82,5	82,7	91,2	90,5	92,4	91,0
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	60,6	49,9	12,4	12,1	11,8	44,8	60,7	59,3	58,2	60,9
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	0,8	1,4	1,9	2,5	4,7	3,6	5,5	7,0	9,5	6,7
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	4,5	5,4	11,9	15,3	18,3	23,8	26,7	14,2	17,6	14,4
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	0,9	2,9	2,2	2,5	9,4	2,9	8,0	17,3	18,2	16,1
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	9,5	15,0	13,8	6,7	9,1	9,7	4,3	7,8	1,4	0,3
0501 Жилищное хозяйство	11,4	19,1	20,2	8,6	16,8	25,0	12,0	22,3	7,7	1,8
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	2,9	3,2	4,0	3,3	3,8	4,1	3,3	3,1	3,1	2,8
0701 Дошкольное образование	3,6	3,5	3,7	3,2	0,7	0,8	1,2	7,2	6,8	2,2
0702 Общее образование	2,9	2,7	0,7	0,3	0,5	1,1	1,0	0,6	0,8	0,8
0704 Среднее профессиональное образование	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	2,6	11,8	18,1	11,3	4,5	2,8	2,9	3,4	2,5	3,1
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	3,4	3,6	5,0	4,1	4,9	5,1	3,9	3,6	3,7	3,6
0709 Другие вопросы в области образования	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	—	—	—	—	—	—	—	—
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ	—	—	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2

Окончание таблицы 31

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
0801 Культура	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
0804 Периодическая печать и издательства	3,1	3,3	–	–	–	–	–	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	2,9	2,8	–	–	–	–	–	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	–	–	2,4	2,1	2,8	2,6	2,6	2,9	3,4	3,0
0901 Стационарная медицинская помощь	1,9	1,8	2,1	1,5	2,3	1,6	1,7	1,9	3,3	3,7
0902 Амбулаторная помощь	3,6	4,6	2,3	2,3	3,3	3,0	2,6	3,3	2,7	2,5
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	14,7	11,0	10,0	10,6	12,3	14,6	15,3	16,1	17,1	16,8
0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие	0,2	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,5
0908 Физическая культура и спорт	0,6	0,8	–	–	–	–	–	–	–	–
0908 Прикладные научные исследования в области здравоохранения	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,2
0909 Другие вопросы в области здравоохранения	–	–	0,4	0,3	0,4	0,6	0,4	0,5	0,7	0,5
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	1,2	0,9	–	–	–	–	–	–	–	–
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	<0,1	–	–	0,1	0,1	<0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
1001 Пенсионное обеспечение	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1
1003 Социальное обеспечение населения	<0,1	–	–	0,3	0,4	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4
1004 Охрана семьи и детства	–	–	–	–	<0,1	<0,1	<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	0,4
1101 Физическая культура	–	–	62,0	4,9	6,9	7,6	3,8	3,6	5,2	5,7
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	2,2	0,3	0,3
1202 Периодическая печать и издательства	–	–	2,9	3,1	5,0	5,4	4,5	5,1	5,4	5,3
1204 Другие вопросы в области средств массовой информации	–	–	–	–	–	–	–	12,9	–	–

Источник: Для 2009–2017 гг. законы об исполнении федерального бюджета, для 2018 г. – ежемесячные отчеты федерального казначейства об исполнении федерального и консолидированного бюджетов на 01.01.2019. Данные 2009–2010 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации расходов, вступившей в силу с 2011 г. Курсивом выделены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации. Расчеты автора.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных расходов РФ в федеральном бюджете 2018 г. и их изменение относительно 2017 г. в номинальном выражении¹, определенные на основании ежемесячных отчетов Казначейства об исполнении консолидированного и федерального бюджетов в декабре 2018 г., представлены в *табл. 32*.

¹ Федеральный закон от 11.10.2018 № 354-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2017 год».

Таблица 32

**Прямые военные расходы федерального бюджета
по разделу «Национальная оборона» в 2018 г.**

Наименование раздела и подразделов	Сумма расходов, млн руб.	Изменение относительно 2017 г., млн руб. (прирост, %)	Доля расходов, % (изменение относительно 2017 г., п.п.)	
			в федеральном бюджете 2018 г.	в ВВП
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	2 827 015	-25 260 (-0,89)	16,92 (-0,46)	2,72 (-0,38)
Вооруженные Силы Российской Федерации	2 163 059	-56 016 (-2,52)	12,94 (-0,57)	2,08 (-0,33)
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	7 128	493 (7,43)	0,04 (-)	0,01 (-)
Мобилизационная подготовка экономики	3 175	176 (-5,25)	0,02 (-)	<0,01 (-)
Ядерно-оружейный комплекс	45 117	680 (1,53)	0,27 (-)	0,04 (-0,01)
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	10 087	1 264 (14,32)	0,06 (0,01)	0,01 (-)
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	324 861	54 362 (20,10)	1,94 (0,30)	0,31 (0,02)
Другие вопросы в области национальной обороны	273 588	-25 866 (-8,64)	1,64 (-0,19)	0,26 (-0,06)

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

Расходы в целом по разделу «Национальная оборона» в 2018 г. исполнены с экономией в 1 млрд руб. относительно окончательной версии закона о федеральном бюджете. При этом за счет экономии расходов по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» в 56 млрд руб. допущены перерасходы по подразделу «Вооруженные Силы Российской Федерации» в 41 млрд руб., из которых половина связана с поставкой и ремонтом ВВТ в рамках ГОЗ, и по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 14 млрд руб. на исследования в области ВВТ в рамках ГОЗ.

Не использованные в 2017 г. и перенесенные на 2018 г. по решению президента страны 205 млрд руб. вызвали значительное превышение лимита расходов по сводной бюджетной росписи над ассигнованиями по закону о бюджете по разделу «Национальная оборона» в течение всего года, начиная со 184 млрд руб. в январе и заканчивая 235 млрд в декабре. Однако и в 2018 г. эти значительные финансовые ресурсы не решились использовать ввиду сохраняющихся в Минобороны рисков возобновления роста дебиторской задолженности по выданным авансам, впервые снизившейся годом ранее на 0,8% до 2 трлн 864 млрд руб. (двух годовых объемов ГОЗ). А в конце ноября министр обороны назвал переавансирование ОПК почти на 400 млрд руб. преодоленным¹.

Военные расходы в других разделах федерального бюджета перечислены в табл. 33. Их общее сокращение на 5 млрд руб. вызвано значительным сокращением (на 74 млрд руб.) закрытых расходов раздела «Национальная экономика»,

¹ Минобороны России контролирует 3500 контрактов гособоронзаказа, вплоть до каждого самолета. Москва. 30.11.2018. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12206217@egNews (дата обращения: 30.11.2018).

компенсировавшим заметный прирост расходов Минобороны по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» – на 34 млрд руб. (74%). Большой относительный прирост расходов на президентскую программу «Уничтожение химического оружия в РФ» связан с мероприятиями по завершению действия этой программы в 2018 г.

В итоге в 2018 г. суммарные военные расходы (см. табл. 34) российского федерального бюджета, рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, сократились по сравнению с прошлым годом на 0,5 п.п. ВВП, до 4,1% ВВП.

Таблица 33

**Прямые и косвенные военные расходы по другим разделам
федерального бюджета в 2018 г.**

Наименование подраздела, целевой статьи или характера расходов	Сумма расходов, млн руб.	Изменение относительно 2017 г., млн руб. (прирост, %)	Доля расходов, % (изменение относительно 2017 г., п.п.)	
			в федеральном бюджете 2018 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
В разделе «Общегосударственные вопросы»				
Расходы Минобороны	8	-1 (-15,80)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	109	6 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Росгвардия	228 438	5 850 (2,63)	1,37 (0,01)	0,22 (-0,02)
Органы пограничной службы	136 867	-3 518 (-2,51)	0,82 (-0,04)	0,13 (-0,02)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	16	-6 (-27,91)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Национальная экономика»				
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	182	58 (46,63)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	434	86(24,65)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Субсидии на функционирование координационного центра Россия–НАТО	18	-1 (-5,04)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011–2015 гг. и на период до 2020 г.»	49	36 (277,50)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Капитальное строительство в рамках ГОЗ	7 520	549 (7,88)	0,04 (-)	0,01 (-)
Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям ОПК	10 013	5 745 (134,61)	0,06 (0,03)	<0,01 (0,01)
Закрытые расходы	160 221	-73 898 (-31,56)	0,96 (-0,47)	0,15 (-0,10)
В разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
Расходы Минобороны	79 726	33 797 (73,59)	0,48 (0,20)	0,08 (0,03)
Расходы Росгвардии	2 801	518 (22,68)	0,02 (-)	<0,01 (-)
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	261	259 (12341,59)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	13	13 (-)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Образование»				
Расходы Минобороны	80 578	6 801 (9,22)	0,48 (0,03)	0,08 (-)
Расходы Росгвардии	5 644	863 (18,04)	0,03 (-)	0,01 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	2	1 (132,64)	<0,01 (-)	<0,01 (-)

Окончание таблицы 33

1	2	3	4	5
В разделе «Культура и кинематография»				
Расходы Минобороны	3 921	160 (4,26)	0,02 (-)	<0,01 (-)
Расходы Росгвардии	377	102 (37,22)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Здравоохранение»				
Расходы Минобороны	58 697	2 387 (4,24)	0,36 (0,01)	0,07 (-)
Расходы Росгвардии	4 375	4 375 (-)	0,03 (0,03)	<0,01 (-)
Лекарственное обеспечение ЗАТО ФМБА	91	-4 (-4,07)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	11	4 (65,75)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Социальная политика»				
Расходы Минобороны	490 693	2 899 (0,59)	2,94 (-0,03)	0,47 (-0,06)
Расходы Росгвардии и органов пограничной службы	75 297	3 392 (4,72)	0,45 (0,01)	0,07(-0,01)
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	7 346	20 (0,27)	0,04 (-)	0,01 (-)
Пособия членам семей погибших военнослужащих и инвалидам вследствие военной травмы	11 241	-3 093 (-21,58)	0,07 (-0,02)	0,01 (-)
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	803	-123 (-13,26)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Переселение граждан из ЗАТО	803	-123 (-13,26)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	8	2 (27,80)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Физическая культура и спорт»				
Расходы Минобороны	3 792	75 (2,02)	0,02 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Средства массовой информации»				
Расходы Минобороны	2 810	505 (21,90)	0,02 (-)	<0,01 (-)
Мобилизационная подготовка органов государственной власти	4	<1 (-4,74)	<0,01 (-)	<0,01 (-)
В разделе «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации»				
Дотации бюджетам ЗАТО	9 151	-298 (-3,16)	0,05 (-)	0,01 (-)
ВСЕГО ПО ДРУГИМ РАЗДЕЛАМ	1 397 427	-5 157 (-0,41)	8,36 (-0,18)	1,35 (-0,17)

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

Таблица 34

**Суммарные показатели военных и связанных с ними
расходов федерального бюджета в 2018 г.**

Наименование расходов	Сумма расходов, млн руб.	Изменение относительно 2017 г., млн руб. (прирост, %)	Доля расходов, % (ее изменение относительно 2017 г., п.п.)	
			в федеральном бюджете 2018 г.	в ВВП
Суммарные военные расходы, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	4 224 442	-30 416 (-0,79)	25,28 (-0,64)	4,07 (-0,55)
Суммарные расходы по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	4 798 598	28 304 (0,65)	28,71 (-0,34)	4,62 (-0,56)

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

В 2018 г. пик расходов по разделу «Национальная оборона» в IV квартале (31,7%, или 898 млрд руб.) заметно снизился по сравнению с предыдущим годом (36,9%, или 1 трлн 54 млрд руб.). Динамика поквартального исполнения расходов

по основным подразделам раздела «Национальная оборона» федерального бюджета в 2016–2018 гг. представлена на *рис. 28–30*.

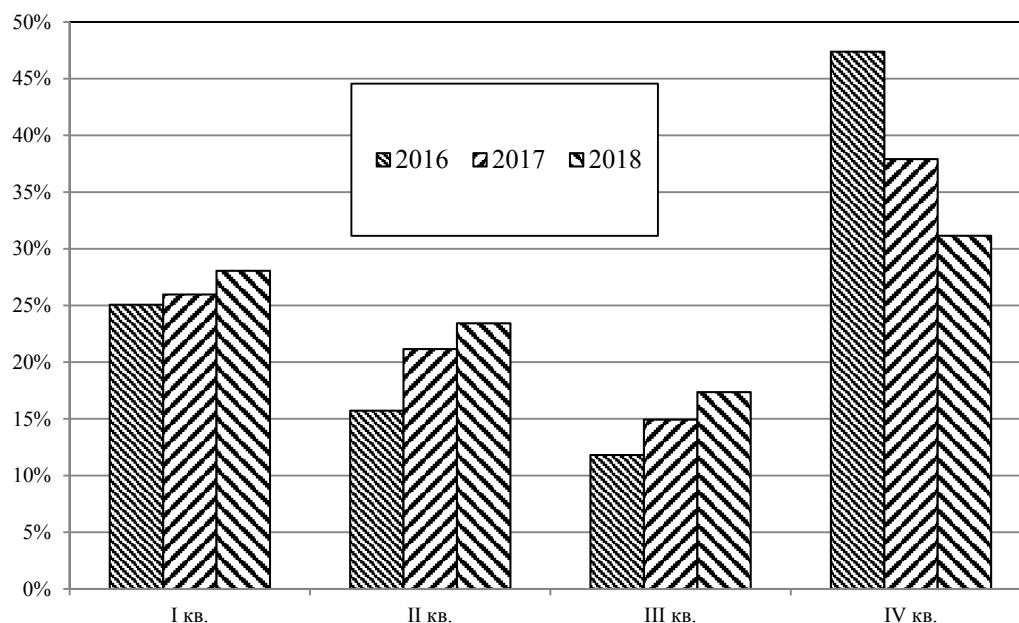


Рис. 28. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Вооруженные Силы Российской Федерации» в 2016–2018 гг.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

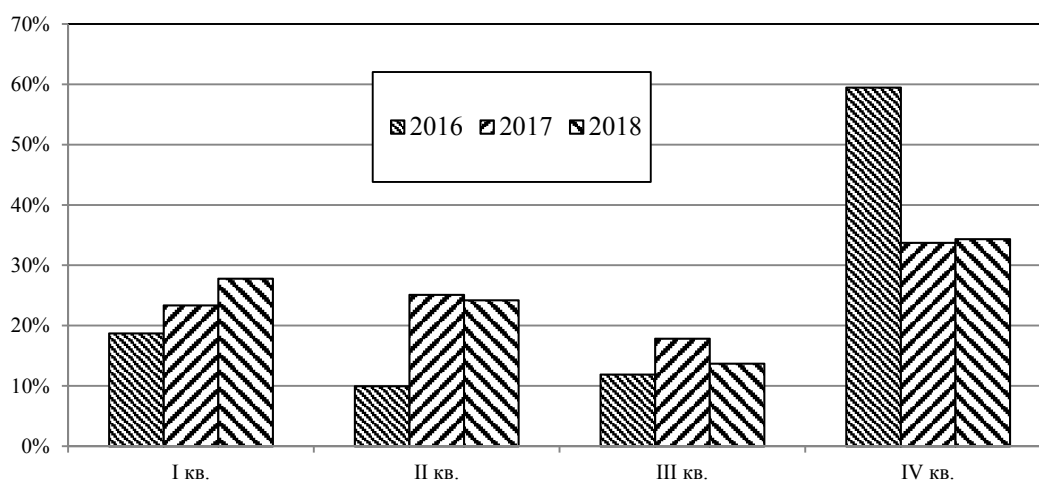


Рис. 29. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2016–2018 гг.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

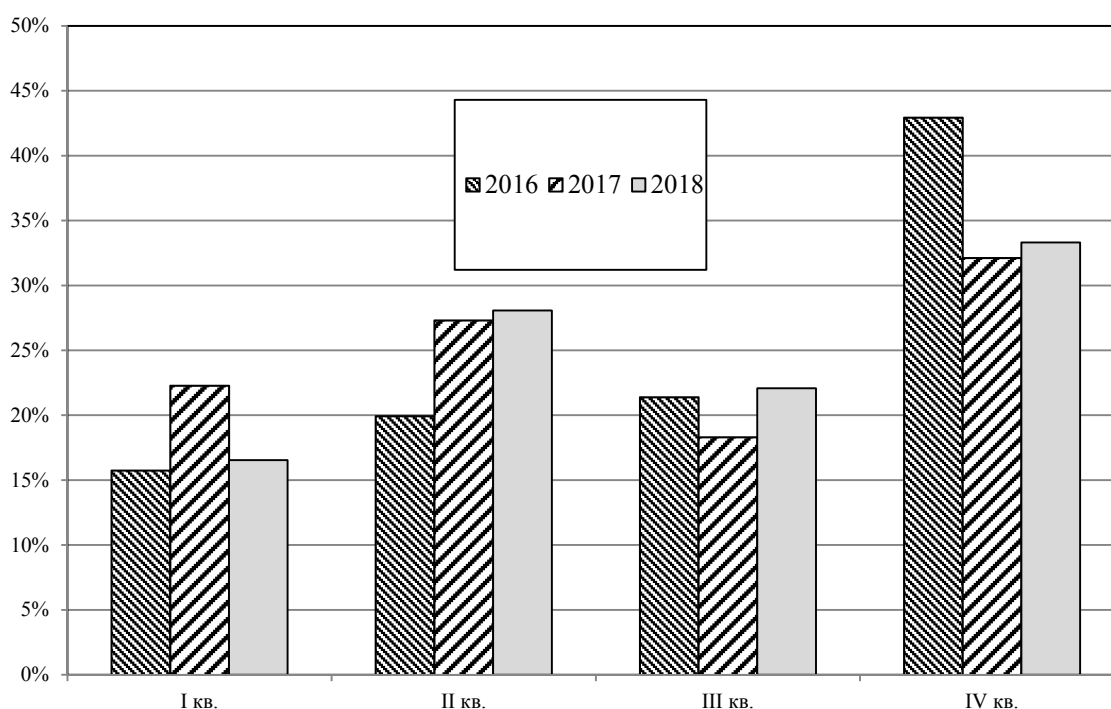


Рис. 30. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2016–2018 гг.

Источник: Счетная палата; расчеты автора.

Расходы на содержание военнослужащих Минобороны составили в 2018 г. 506 млрд 481 млн руб. (0,49% ВВП), увеличившись в номинальных показателях за год на 3,4%. Расходы на оплату труда гражданского персонала Минобороны составили 209 млрд 934 млн руб. (0,20% ВВП), увеличившись впервые с 2013 г. в номинальном выражении на 5,8%. Расходы на пенсионное обеспечение военнослужащих Минобороны России в 2018 г. составили 343 млрд 282 млн руб. (0,33% ВВП), увеличившись в номинальном выражении на 1,5% по сравнению с предыдущим годом.

Основные показатели расходов федерального бюджета на комплектование ВС в 2011–2018 гг. приведены в *табл. 35*. Расходы на пенсии Минобороны рассматриваются здесь в комплексе с расходами на содержание военнослужащих и гражданского персонала как результат расходов на комплектование ВС военнослужащими в предыдущих периодах.

Данные *табл. 35* показывают, что, несмотря на номинальное повышение денежного довольствия и военных пенсий Минобороны, в 2018 г. правительству удалось добиться сокращения, по меньшей мере, части расходов на комплектование ВС в реальном выражении, что можно объяснить незначительным приростом численности военнослужащих в сочетании с сокращением численности военных пенсионеров.

Таблица 35

Расходы федерального бюджета на комплектование ВС в 2011–2018 гг.

Вид расходов	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
В номинальном выражении, млрд руб.								
На выплаты военнослужащим	262,0	352,7	379,4	400,7	429,8	473,5	489,9	506,5
На выплаты гражданскому персоналу	н/д	189,2	213,2	211,3	203,7	199,0	198,4	209,9
Пенсии Минобороны	136,4	252,6	262,6	287,4	305,3	327,1	338,3	343,3
% ВВП								
На выплаты военнослужащим	0,44	0,53	0,53	0,51	0,53	0,55	0,53	0,49
На выплаты гражданскому персоналу	н/д	0,28	0,30	0,27	0,25	0,23	0,22	0,20
Пенсии Минобороны	0,23	0,38	0,37	0,37	0,38	0,38	0,37	0,33
% расходов по разделу «Национальная оборона»								
На выплаты военнослужащим	17,3	19,5	18,0	16,2	13,5	12,5	17,2	17,9
На выплаты гражданскому персоналу	н/д	10,4	10,1	8,5	6,4	5,3	7,0	7,4
Пенсии Минобороны	9,0	13,9	12,5	11,6	9,6	8,7	11,9	12,1
Номинальный прирост за год, %								
На выплаты военнослужащим	–	34,6	7,6	5,6	7,3	7,5	3,5	3,4
На выплаты гражданскому персоналу	–	н/д	12,7	–0,9	–3,6	–2,3	–0,3	5,8
Пенсии Минобороны	–	85,3	3,9	9,5	6,2	7,1	3,4	1,5

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

Расходы Минобороны на горюче-смазочные материалы (ГСМ) и вещевое обеспечение в 2018 г. в очередной раз сократились по сравнению с предыдущим годом, составив 59 млрд 20 млн руб. (–19,2%) и 24 млрд 792 млн руб. (–9,0%) соответственно. Расходы Минобороны на продовольственное обеспечение выросли на 14,9% до 73 млрд 952 млн руб.

Бюджетные инвестиции Минобороны в объекты капитального строительства в рамках ГОЗ и субсидии гражданам на приобретение жилья в 2018 г. сократились по сравнению с предыдущим годом до 82 млрд 404 млн руб. (–32,4%) и 129 млрд 32 млн руб. (–1,8%) соответственно. Планами капитального строительства Минобороны на 2018 г. предусматривалось израсходовать на цели капстроительства 117 млрд руб., из которых 93,9 млрд – на возведение специальных и военных объектов¹.

В табл. 36 представлена уточненная и дополненная оценка вклада кредитного финансирования в российские военные расходы 2011–2018 гг., выполненная с применением данных Счетной палаты о фактическом использовании государственных гарантий для кредитования ГОЗ, а также опубликованных данных о погашении коммерческих кредитов. Для расчета процентов (банковской премии) использовано скорректированное значение официально заявленной надбавки к ставке рефинансирования (ключевой ставке) Центробанка. Итоговый вклад кредитной схемы для каждого года определен как разность использованных гарантий и тела долга.

¹ В Москве состоялось заседание Коллегии Министерства обороны России. Москва. 26.02.2018. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12164444@egNews (дата обращения: 26.02.2018).

Таблица 36

Вклад кредитного финансирования в российские военные расходы 2011–2018 гг.

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2011–2018 гг.
Использовано гарантий, млрд руб.	123,2	187,7	350,5	470,9	8,5	200,8	–	–	1 341,6
Возврат кредитов, млрд руб. В том числе:	–	–	–	–	181,5	792,0	186,8	477,0	1 637,2
возврат тела долга, млрд руб.	–	–	–	–	123,2	578,5	132,4	306,7	1 140,8
выплата процентов, млрд руб.	–	–	–	–	58,3	213,5	54,4	170,2	496,4
Итого вклад кредитной схемы, млрд руб.	+123,3	+187,7	+350,5	+470,9	–114,7	–377,6	–132,4	–306,7	–
Итого вклад кредитной схемы, % ВВП	+0,20	+0,28	+0,48	+0,59	–0,14	–0,44	–0,14	–0,30	–

Источник: Счетная палата; Минобороны; Ведомости. 14 декабря 2016 г. № 235; расчеты автора.

В табл. 37 представлены российские военные расходы в период 2008–2018 гг., учитывающие в составе суммарных сальдированные расходы по разделу «Национальная оборона» консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2018 г. в сумме 1 млрд 394 млн руб. и вклад кредитного финансирования 2011–2018 гг. в соответствии с табл. 36.

Таблица 37

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 2008–2018 гг.

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	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	2 827,9
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^а	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	2 827,0
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН ^б	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	н/д	н/д
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ^а	1 448,8	1 748,7	1 880,3	2 267,1	2 841,9	3 344,0	3 928,8	4 197,6	4 535,4	4 124,4	3 919,1
2. В реальном выражении (в ценах 2018 г.)^г, млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	2 220,5	2 517,5	2 362,1	2 451,5	2 698,7	2 928,3	3 186,9	3 793,3	4 526,8	3 363,9	2 827,9
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2 240,5	2 507,6	2 359,3	2 417,2	2 649,1	2 917,0	3 197,9	3 814,4	4 387,3	3 146,0	2 827,0

Продолжение таблицы 37

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	2 406,5	2 461,0	2 148,6	2 269,5	2 469,2	2 302,1	2 531,0	3 481,0	2 388,8	н/д	н/д
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	3 118,5	3 690,5	3 475,4	3 614,9	4 154,1	4 637,1	5 067,9	5 032,8	5 270,5	4 459,0	3 919,1
3. В реальном выражении (в ценах 2008 г.)¹, млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1 031,6	1 169,5	1 097,4	1 138,9	1 253,7	1 360,4	1 480,5	1 762,2	2 103,0	1 562,7	1 313,7
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 040,8	1 164,9	1 096,1	1 122,9	1 230,7	1 355,1	1 485,6	1 772,0	2 038,2	1 461,5	1 313,3
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	1 118,0	1 143,3	998,2	1 054,3	1 147,1	1 069,5	1 175,8	1 617,2	1 109,0	н/д	н/д
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1 448,8	1 714,5	1 614,5	1 679,4	1 929,8	2 154,2	2 354,4	2 338,1	2 448,5	2 113,3	1 820,7
4. Военное обременение экономики, % ВВП											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	2,50	3,07	2,76	2,55	2,71	2,89	3,13	3,81	4,53	3,31	2,72
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,52	3,06	2,76	2,51	2,66	2,88	3,14	3,83	4,39	3,10	2,72
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	2,71	3,00	2,51	2,36	2,48	2,27	2,48	3,49	2,39	н/д	н/д
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	3,51	4,51	4,06	3,76	4,17	4,57	4,97	5,05	5,27	4,48	3,77
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	71,9	85,1	80,8	88,6	100,0	108,7	117,6	134,1	159,9	125,3	108,5
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	72,6	84,8	80,7	87,4	98,2	108,3	118,0	134,9	155,0	117,2	108,5

Окончание таблицы 37

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	78,0	83,2	73,5	82,1	91,5	85,5	93,4	123,1	84,4	н/д	н/д
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	101,0	124,8	118,8	130,7	153,9	172,2	187,0	178,0	186,2	169,4	150,4
6. По среднегодовому обменному курсу (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	41,5	37,6	42,1	52,3	59,4	66,3	64,3	51,9	58,1	52,3	45,1
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	41,9	37,5	42,0	51,6	58,3	66,1	64,5	52,2	56,3	48,9	45,1
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	45,0	36,8	38,3	48,4	54,3	52,1	55,1	47,6	30,7	н/д	н/д
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	58,3	55,1	61,9	77,1	91,4	105,0	102,3	68,9	67,8	70,6	62,5
Справочно											
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	118,0	102,0	114,2	115,9	109,1	105,4	107,5	107,6	103,2	105,4	110,3
Паритет покупательной способности, руб./долл.	14,34	14,02	15,82	17,35	18,46	19,42	21,01	23,59	24,36	24,34	26,06
Курс доллара (средневзвешенный), руб./долл.	24,86	31,72	30,37	29,39	31,09	31,85	38,42	60,96	67,03	58,35	62,71

^а Для 2018 г. – данные ежемесячного отчета Казначейства об исполнении консолидированного бюджета за декабрь 2017 г.

^б За 2017 г. не представлены в ООН вследствие прекращения выполнения по неизвестной причине Постановления Правительства РФ от 09.01.1994 № 11 «О ежегодном представлении Генеральному секретарю ООН данных о военных расходах Российской Федерации и СБСЕ информации о военном бюджете Российской Федерации».

^в С пенсиями военнослужащим и расходами на уничтожение запасов химического оружия и утилизацию вооружения и военной техники.

^{г, д} Дефлированы посредством дефлятора ВВП.

Источник: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 2008–2018 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2008–2017 гг.; United Nations Report on Military Expenditures; Центробанк; Росстат; Федеральное казначейство, OECD.Stat.

6.8. Северный Кавказ в 2018 г.: факторы перемен¹

В данном разделе кратко анализируются события в регионах Северного Кавказа в 2018 г., которые могут рассматриваться как индикаторы значительных перемен в этой части страны. К таким событиям мы относим кадровые изменения в руководстве Дагестана, в результате которых впервые за постсоветское время на ключевых постах в регионе оказались управленцы, не работавшие ранее в этой республике, а также массовую общественную активность в Ингушетии, связанную с вопросом о границах региона.

6.8.1. Дагестан: экономические последствия «зачистки» клановой бюрократии

В 2018 г. в Дагестане федеральными правоохранительными органами была проведена беспрецедентная для Северного Кавказа «зачистка» криминальной бюрократии. В результате были возбуждены уголовные дела против главы правительства региона, двух вице-премьеров, трех министров, руководителей территориальных органов ряда федеральных структур в Дагестане. В ходе последовавших за этим кадровых изменений в органах управления региона усилилось представительство руководителей, до своего назначения не работавших в этой республике. К таковым сегодня относятся глава Дагестана Владимир Васильев (стал и.о. руководителя региона за четыре месяца против возбуждения резонансных уголовных дел) и председатель правительства Артем Здунов (получил должность после ареста своего предшественника Абдусамада Гамидова в феврале 2018 г.).

Масштабный удар по коррумпированному чиновничеству и появление в руководстве региона управленцев, не связанных ни с какими группами интересов в местной бюрократии, породили ожидания того, что в Дагестане будут изменены сформировавшиеся там за десятилетия «кланового» правления «правила игры» в экономике, предельно непрозрачные и не соответствующие федеральному законодательству. После масштабных кадровых перемен в регионе прошло слишком мало времени, чтобы делать выводы о том, насколько это удалось. Однако имеет смысл проанализировать ситуацию в тех сферах региональной экономики, в которых проблема непрозрачных механизмов регулирования ранее считалась наиболее острой.

Строительство

Одной из первых отраслей, в которых со сменой власти в регионе начались изменения, ощутимые для всех игроков, стала отрасль строительства. Именно нарушения в жилищном строительстве были одной из основных тем публичных выступлений Владимира Васильева с момента, когда он возглавил регион. Речь шла

¹ Авторы раздела: К. Казенин, Институт Гайдара, РАНХиГС; И. Стародубровская, Институт Гайдара, РАНХиГС.

о незаконно выдаваемых разрешениях на строительство, о несоблюдении технических норм при возведении многоквартирных жилых домов. Кроме того, руководитель региона и новые члены правительства неоднократно критиковали положение дел в производстве строительных материалов, особенно кирпича: указывалось на то, что кирпичные заводы работают в республике по опасным для окружающей среды технологиям, а многие также не имеют регистрации. Здесь необходимо отметить, что жилищное строительство в Дагестане на протяжении постсоветского времени было одной из наиболее жизнеспособных отраслей с высоким уровнем конкуренции между местными предпринимателями и со значимой ролью неформальных отношений между участниками рынка (например, обычной практикой было «бартерное» предоставление квартир в строящихся домах предпринимателям, поставляющим стройматериалы). Система выдачи разрешительной документации, по многочисленным свидетельствам самих участников рынка, также существенным образом зависела от неформальных отношений застройщиков с государственными органами; это часто приводило к необоснованным выдачам разрешений на строительство.

На конец 2018 г. можно констатировать, что ситуация в строительной отрасли Дагестана существенно трансформировалась со времени кадровых изменений в правительстве. В первую очередь это выразилось в масштабном отзыве выданных ранее разрешений на строительство. По данным пресс-службы главы и правительства Дагестана, по состоянию на ноябрь 2018 г. в республике имелось 384 многоквартирных дома, построенных или находящихся в стадии строительства, разрешения на строительство которых были признаны незаконными. В настоящее время строительство большинства таких домов приостановлено, в судах решается вопрос об их сносе. Также из 60 имеющихся в республике кирпичных заводов, по данным правительства Дагестана, к концу 2018 г. из-за несоответствия экологическим требованиям прекратили работу 44. То есть были реализованы действенные запретительные меры против незаконных практик в сфере строительства и производства стройматериалов.

Официальных данных, позволяющих получить количественную оценку влияния этих мер на состояние строительной отрасли, на момент написания настоящего обзора не было (отметим, что официальная статистика по строительству в Дагестане в 2018 г. в любом случае вряд ли позволит сделать такую оценку с достаточной надежностью, поскольку данные государственной статистики по строительству в Дагестане за предшествующие годы, которые служили бы базой для сравнения, эксперты рассматривают как малодостоверные). Сами участники рынка утверждают, что объемы строительства в Дагестане в 2018 г. сократились почти в 2 раза. На круглом столе, состоявшемся в Махачкале 18 декабря¹, предприниматели отмечали, что это сокращение объемов строительства связано не только с отзывом имеющихся разрешений, но и с существенным усложнением

¹ Новое дело. 19 декабря 2018 г. URL: <https://ndelo.ru/novosti/problemy-stroitelnoj-otrasli-dagestana-obsudili-na-kruglom-stole>

процедуры выдачи новых. Также местными предпринимателями отмечалось, что строительные компании из других субъектов РФ выигрывают тендеры, проводимые в республике.

Таким образом, по состоянию на конец 2018 г. изменения, произошедшие в строительной отрасли Дагестана, во многом позволили преодолеть имевшиеся в ней многолетние проблемы юридического характера, но не создали условий для роста или даже твердых перспектив выживания местного бизнеса. Очевидно, что будущее отрасли, пока наиболее сильно ощутившей на себе изменения, происходящие в управленческой сфере региона, будет зависеть от шагов дагестанского руководства по созданию в ней новых, благоприятных для бизнеса «правил игры» вместо тех, от которых отказались.

Земельные отношения

Одной из специфических для республики проблем, о намерении решить которую неоднократно заявляли представители нового руководства Дагестана, является законодательное регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения. Речь идет прежде всего о землях отгонного животноводства, общая площадь которых превышает 1,5 млн га. Это земли на равнине, которые в советское время предоставлялись горным хозяйствам для выпаса скота. В настоящее время их использование регулируется специальным республиканским законом, согласно которому они являются республиканской собственностью и предоставляются в аренду предприятиям АПК. В числе ключевых проблем земель отгонного животноводства называют, во-первых, большое количество стихийно возникших на них населенных пунктов, в которых проживают переселенцы с гор¹, а во-вторых, крайнюю непрозрачность и коррупционность арендных отношений, в рамках которых крупные арендаторы, получающие отгонные земли в распоряжение по необоснованно низким ценам, неофициально сдают их в субаренду предпринимателям. Эти проблемы признают и нынешние руководители правительства Дагестана².

Анализируя то, что сделано новым руководством региона для изменения ситуации на землях отгонного животноводства, можно отметить два основных момента.

Во-первых, обозначен курс на инвентаризацию этих земель и анализ имеющихся договоров по их использованию. Это может рассматриваться как подготовительный шаг для принятия каких-либо общих решений по статусу данных земель, которое невозможно без более точного знания фактически сложившейся на

¹ Казенин К.И. Элементы Кавказа: земля, власть и идеология в северокавказских республиках. М.: REGNUM, 2012. С. 6–21.

² Общественники рекомендуют министру провести земельную реформу // АиФ Дагестан. 15 мая 2018 г. URL: http://www.dag.aif.ru/society/huzhe_chem_est_chego_hotela_kumyyskaya_obshchestvennost_ot_tolstikovoy

них ситуации. С другой стороны, однако, можно вспомнить, что об инвентаризации земель данной категории дагестанские власти неоднократно говорили и в предыдущие годы, но тогда каких-либо решений за «инвентаризационным» этапом не следовало.

Во-вторых, не получают поддержки инициативы снизу, касающиеся земель отгонного животноводства. В частности, не было поддержано обращение жителей Ногайского района Дагестана о проведении районного референдума по статусу земель отгонного животноводства¹.

Таким образом, создается положение, когда власть признала существование застарелой проблемы в земельной сфере, но пока не определяет публично пути ее решения, при этом не поддерживает инициативы населения в данной сфере. Оценивая перспективы ситуации вокруг отгонных земель, следует подчеркнуть, что связанные с ними вопросы признаются экспертами одним из основных источников риска для межнациональных отношений в Дагестане и постоянно поднимаются общественными организациями этнического толка². Если какой-либо внятой стратегии решения проблемы земель отгонного животноводства снова не появится, это может иметь неблагоприятные последствия для общественно-политической ситуации в регионе.

6.8.2. Конфликтный процесс установления межрегиональных границ

В 2018 г. был инициирован процесс уточнения границ между субъектами Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе. Начало было положено 26 сентября, когда главы Ингушетии и Чечни подписали соглашение об административной границе между республиками. В начале 2019 г. аналогичная процедура запущена между Чечней и Дагестаном. Процесс, который, судя по всему, изначально воспринимался как чисто бюрократическая формальность, привел к наиболее сильному за последние несколько лет всплеску протестной активности на Северном Кавказе. Социальные последствия принятого решения были явно недооценены. Вопрос о границе «открыл ящик Пандоры» – привел к возрождению вроде бы затихших земельных споров³, а также актуализировал травму, связанную с потерей ингушами Пригородного района⁴.

¹ Власти Дагестана отказали ногайцам в проведении референдума // Кавказский узел. 8 сентября 2018 г. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/325135/>

² Адиев А. З., Мурзаев Р. А. Этноконфессиональные аспекты земельных конфликтов на Северном Кавказе // Власть. 2014. Т. 22. № 1. С. 177–179.

³ Между главами двух республик в 2012–2013 гг. уже был конфликт, связанный с Сунженским районом Ингушетии, который чеченским законодательством о границах муниципальных образований был включен в состав Чечни.

⁴ Пригородный район, входивший до депортации ингушей в 1944 г. в состав Чечено-Ингушской АССР, в дальнейшем был передан Северной Осетии и после возвращения депортированных

Информация о дорожных работах со стороны Чечни на территориях, в отсутствие установленной границы считавшихся частью Ингушетии, всколыхнула общественность Ингушетии еще до подписания соглашения. Тогда же начались переговоры между общественными организациями республики о совместной подготовке форума по обсуждению вопроса о границе. Когда же стало известно, что решение, по которому Чечне отдаются воспринимавшиеся исконно ингушскими территории, уже принято, причем кулуарно, без общественных консультаций и информирования населения, в столице Ингушетии Магасе начался стихийный митинг. На нем, по некоторым оценкам, в отдельные моменты присутствовало до 100 тыс. человек. Этот митинг продолжался круглосуточно две недели подряд.

Протестная активность в Ингушетии характеризовалась следующими основными признаками:

1) сглаживание традиционных «линий разлома» в ингушском обществе. Наиболее ярким примером было то, что религиозные размежевания – как между различными группами в рамках традиционного суфийского ислама, там и между суфиями и салафитами – во время протестов были преодолены. Один из наиболее авторитетных старейшин публично попросил прощения у салафитской молодежи за несправедливое отношение к ней в прошлом. Религиозные ритуалы в ходе митинга поочередно проводили имамы разных исламских течений. Противостоявшие друг другу общественные организации также сплотились перед лицом общей угрозы и совместно обеспечивали организацию протестов. Обращало на себя внимание и то, что сотрудники силовых структур в значительной части находились вместе с протестующими и вместе с ними вставали на намаз (молитву);

2) дифференциация отношения к протестам в рамках традиционных групп. Так, часть известных религиозных деятелей выступили против митинговой активности, но среди них были как суфии, так и салафиты. Часть представителей элиты, вопреки мнению своих тейпов (кровнородственных групп), поддержали соглашение о границе, хотя это грозило им исключением из тейпа – наиболее страшной карой в рамках традиционного общества. В то же время и в элите по этому вопросу произошло размежевание: часть депутатов и члены Конституционного суда республики выступили против утверждения соглашения;

3) активное участие в протестах молодежи и женщин – тех групп, которые в рамках традиционного общества обычно занимают подчиненное положение. Здесь же они проявляли инициативу, брали на себя функции по организации митинга, участвовали в переговорах, занимали ключевые позиции в информационном освещении происходящего. Журналистка Изабелла Евлоева наряду с наиболее уважаемыми старейшинами и общественниками стала одной из символических фигур протеста;

остался в ее составе. В 1992 г. в районе произошел кровопролитный конфликт, в результате которого район покинули проживавшие там ингуши. Последствия этого конфликта не преодолены до сих пор.

4) высокая степень организованности митинга, когда стихийные выплески агрессии носили единичный характер, а насильственных действий вообще не наблюдалось. Лидеры ингушского гражданского общества, завоевавшие авторитет своей общественной деятельностью, смогли удержать под контролем стихийный общественный протест, не допустить его радикализации. На протяжении периода митинговой активности несколько раз возникали стратегические развилки, когда была опасность выхода ситуации из-под контроля. Но этого удалось не допустить, хотя более радикальные группы, не согласные с умеренным курсом лидеров протеста, покидали митинг;

5) отсутствие насильственного подавления протеста со стороны властей при точечных репрессиях в отношении его лидеров. Республиканская власть в Ингушетии отнеслась к протестным действиям более терпимо, чем это обычно бывает в российских регионах. Судя по всему, этому способствовали массовость протестов при участии старшего поколения и женщин, раскол в региональной элите, а также очевидная поддержка происходящего со стороны местных силовиков. Через два дня стихийный митинг был согласован. В свою очередь, митингующие пошли навстречу власти, согласившись изменить место проведения митинга. После истечения согласованного срока митинга протестующие разошлись. Однако это не значит, что власти полностью отказались от давления на организаторов протестов. Несколько человек по надуманным поводам были уволены с престижной работы (в Ингушетии при ограниченности рабочих мест это создает для человека очень серьезные проблемы). Давление осуществлялось и со стороны силовых структур, в частности Центра по противодействию экстремизму. Ожидаются попытки закрыть общественные организации, принимавшие наиболее активное участие в протестах, у некоторых из них уже возникли проблемы с арендой помещения.

После окончания митинга протест перешел в институционализированную форму. Несмотря на то что Конституционный суд РФ 6 декабря признал соглашение о границах соответствующим российской Конституции, организаторы протеста собираются продолжать добиваться считающегося ими справедливым решения с использованием как международных правовых норм, так и элементов традиционного права, действующих на территории Ингушетии, и Чечни. Однако в ингушском обществе решение Конституционного суда РФ вызвало глубокое разочарование. Общественная активность пошла на спад.

Можно ли считать, что ситуация в Ингушетии стабилизировалась и больше не несет особых рисков? Действительно, наиболее вероятный сценарий: массовая протестная мобилизация, не принеся позитивных результатов, сошла на нет, оставив в обществе ощущение неудовлетворенности и депрессии, и вряд ли повторится в ближайшее время. Однако есть вероятность и другого развития событий. Поскольку организаторы протестов, удержав движение в организованных, умеренных рамках, идя на компромиссы и переговоры с властями и соблюдая «правила игры», не смогли добиться поставленных целей, вполне возможно, что на

следующей волне общественной активности появятся новые лидеры, более радикальные, менее связанные условностями традиционного общества. И тогда протест может пойти совсем по другой – гораздо более разрушительной – траектории. В любом случае подобные риски сохраняются на среднесрочную перспективу. Однако, если власти попытаются интенсифицировать давление, будут прибегать к репрессиям, стремясь уничтожить организационные центры сегодняшнего протеста, может оказаться, что и в краткосрочном периоде подобные угрозы вполне актуальны.

Библиография

Источники на русском языке

Абанкина И., Алескеров Ф., Белоусова В., Гохберг Л., Зиньковский К., Кисельгоф С., Швыдун С. Типология и анализ научно-образовательной результативности российских вузов // Форсайт. 2013. № 7 (3). С. 48–63.

Абрамов А. Риски российского финансового рынка // Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы / под ред. С.Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), А.Д. Радыгина. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. С. 145, 146.

Абрамов А., Аксенов И., Радыгин А., Чернова М. Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1 (февраль). С. 36–69; 2018. Т. 13. № 2 (апрель). С. 28–47.

Абрамов А., Радыгин А. Финансовый рынок России в условиях государственного капитализма // Вопросы экономики. 2007. № 6. С. 28–44.

Абрамов А.Е. Российский финансовый рынок: факторы развития и барьеры роста / науч. ред. А.Д. Радыгин. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2017. С. 7.

Абрамов А.Е., Аксёнов И.В., Радыгин А.Д., Чернова М.И. Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. Р. 36–69.

Абрамов А.Е., Акшенцева К.С., Чернова М.И., Логинова Д.А., Новиков Д.В., Радыгин А.Д., Сивай Ю.В. / под общ. ред. А.Д. Радыгина. Экономика инвестиционных фондов. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2015.

Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И. Регулирование финансовых рынков: модели, эволюция, эффективность // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 33–49.

Адиев А.З., Мурзаев Р.А. Этноконфессиональные аспекты земельных конфликтов на Северном Кавказе // Власть. 2014. Т. 22. № 1. С. 177–179.

Аминова Э.М. Современные тенденции регулирования и надзора в сфере финансовых рынков // Банковское право. 2015. № 4. С. 26–34.

Аммосов Ю., Левашов А. Корпоративный венчур в ИТ-индустрии России. Исследование TAdviser. 19.11.2018. URL: http://www.tadviser.ru/index.php/Статья: Исследование_TAdviser_«Корпоративный_венчур_в_ИТ-индустрии_России»

Андрущак Г. Наука и коммерция // Коммерсантъ. 13.08.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3712714>

Астапенко А. ЦБ пойдет на сделку с манипуляторами. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2018/06/06/772028-tsb-manipulyatorami>, 06.06.18.

Баландина Г., Пономарев Ю., Синельников-Мурылев С. Таможенное администрирование в России: направления совершенствования // Экономическая политика. 2018. № 3.

Балацкий Е., Екимова Н. Глобальные рейтинги университетов: проблема манипулирования // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. № 1(13). С. 126–146.

Балацкий Е., Юревич М. Моделирование возрастной структуры научных кадров // Terra Economicus. 2018. Т. 16. № 3. С. 70.

Баленко Е., Балашова А., Литова Е. Какие компании претендуют на развитие технологий «цифровой экономики» // РБК. 05.02.2019. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/05/02/2019/5c5820119a794707cf8ada4a?fbclid=IwAR2C0J5gpkx-teRgCwFJhm8AW960oo29N-zPcnUQ4103SK9zfUHdxX4W1XIU

Банк России. Обзор финансовой стабильности за II–III кварталы 2018 г. № 2(13).

Баренбойм П.Д., Кравченко Д.В. Создание мегарегулятора на базе Банка России в контексте его независимого конституционного статуса // Законодательство и экономика. 2013. № 6. С. 5–8.

Баринова В., Земцов С., Царева Ю. Малое и среднее предпринимательство в экономике России // Российская экономика в 2017 г. Тенденции и перспективы. М., 2018. С. 234–236.

Баринова В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 92–116.

Бацура М.С. Зарубежный опыт создания и функционирования института мегарегулятора на примере Великобритании и ФРГ // Финансовое право. 2015. № 5. С. 28–29.

Беляева Л., Беляева М. Университетская наука: логистический поворот // Педагогическое образование в России. 2017. № 1. С. 135–214.

Беляева С. Президент РАН Александр Сергеев: полномочия обязывают // Поиск. 18.01.2019. № 1–2. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/41116/>

- Беляева С.* Виден позитив. Российские журналы приближаются к мировым стандартам // Поиск. 11.05.2018. № 18-19. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/infosphere/35784/>
- Бобкова Е.С., Семенова Е.В.* Усиление Банка России как регулятора на финансовом рынке. 27.10.2014. URL: <http://novainfo.ru/article/2530>
- Бобылев Ю.* Налоговый маневр в нефтяной отрасли // Экономическое развитие России. 2015. № 8. С. 45–49.
- Бобылев Ю.* Развитие нефтяного сектора в России // Вопросы экономики. 2015. № 6. С. 45–62.
- Бобылев Ю.* Цены на бензин в России и других странах: сравнительный анализ // Экономическое развитие России. 2016. № 10. С. 28–31.
- Бобылев Ю.Н., Расенко О.А.* Нефтяной сектор экономики России: основные тенденции. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.
- Божечкова А., Горюнов Е., Синельников-Мурылев С., Трунин П.* Ограничения на движение капитала: мировой опыт и уроки для России // Экономическая политика. 2017. № 2.
- Бойкова М., Ильина И., Салазкин М.* «Умная» модель развития как ответ на возникающие вызовы для городов // Форсайт. 2016. Т. 10. № 3. С. 71.
- Бородкин В.Г.* Гражданско-правовое регулирование корпоративного договора в российском праве. М.: Юстицинформ, 2017.
- Бородкин В.Г.* Гражданско-правовое регулирование корпоративного договора в российском праве. М.: Юстицинформ, 2017. С. 19.
- Буклемешев О.В., Данилов Ю.А.* Эффективное финансовое регулирование и создание мегарегулятора в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2013. № 3(19). С. 82.
- Булгакова Н.* Поддержать продвижение. РАН подключается к борьбе за конкурентоспособность вузов // Поиск. 02.11.2018. № 44. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/edu/39685/>
- Бутрин Д.* Нам удалось запустить ряд технологически активных секторов // Коммерсантъ. 03.12.2018. № 55. С. 4. URL: <https://www.kommersant.ru/gallery/3814084>
- Быркова Е.* Малый бизнес в России: цифры и факты. URL: <http://провэд.рф/article/26003-kak-zhivet-malyy-biznes-v-kpizis-tsifpy-i-fakty.html> <https://ria.ru/economy/20170515/1494301246.html>

В СФУ начата реализация проекта «Иностраннный профессор». 21.06.2018. URL: <http://about.sfu-kras.ru/rating/5top100/news/20499>

Ваганов А. Как в Евросоюзе финансируют исследования по принципу снизу вверх // Независимая газета – наука. 23.05.2018. URL: http://www.ng.ru/nauka/2018-05-23/10_7230_eurosouz.html

Вдовин В. О пользе привилегий. Почему статьи в ДАН публикуются без рецензий // Поиск. 01.02.2019. № 5. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/41373/>

Веселова А.С., Володин С.Н. Центральный банк Российской Федерации как интегрированный финансовый регулятор // Фондовый рынок: современное состояние, инструменты и тенденции развития. XII Межвузовская научная конференция. Москва, 14 апреля 2015 г. Национальный исслед. ун-т «Высшая школа экономики», Московский гос. ин-т международных отношений (ун-т), Российский экон. ун-т им. Г.В. Плеханова, Финансовый ун-т при Правительстве Российской Федерации / науч. ред. Н.И. Берзон, С.Н. Володин. М.: КУРС, 2015. С. 191–201.

Виссема Й. Университет третьего поколения: управление университетом в переходный период / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2016.

Власти Дагестана отказали ногайцам в проведении референдума // Кавказский узел, 8 сентября 2018 г. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/325135/>

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

Волчкова Н. Доверена проверка. РАН всерьез берется за анализ научного потенциала страны // Поиск. 18.01.2019. № 1–2. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/41115/>

Выступление И.С. Шиткиной на Гайдаровском форуме 2019 г. 17 января 2019 г. URL: <http://gaidarforum.ru/about/mediamaterials/video/17-yanvary-2019/>

Гайдаев В. Валюта идет в ПИФы // Коммерсантъ. 15 ноября 2018 г.

Гайдаев В. Комиссиям не хватает капитала // Коммерсантъ. 15 января 2019 г.

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.

Глава РАН отметил падение уровня выпускников российских университетов // РИА Новости. 25.05.2018. URL: <https://ria.ru/society/20180525/1521320822.html>

- Глушецкий А.А.* Открытые и закрытые корпорации. Особенности оборота долей в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью: правовой и экономический аспекты. М.: Статут, 2017.
- Глушецкий А.А.* Уставный капитал: стереотипы и их преодоление. Экономический анализ норм корпоративного права». М.: Статут, 2017.
- Горячева В.* Залог резидента // Коммерсантъ. 4 марта 2019 г.
- Губа К.* Справедлив ли академический мир // Полит.ру. 2012. URL: http://www.polit.ru/article/2012/06/24/publish_or_perish/
- Гурвич Е., Прилепский И.* Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. Январь 2016 г. № 1. С. 33.
- Гусев А.* Университетская наука в России: перенос западной модели и возможные риски // Общество и экономика. 2013. № 9. С. 141–164.
- Дежина И., Киселева В.* «Тройная спираль» в инновационной системе России // Вопросы экономики. 2007. № 12.
- Добрачев Д.В.* Актуальные проблемы судебной практики в сфере корпоративного и предпринимательского права. М.: Инфотропик Медиа, 2018.
- Дорошенко М.Е., Березин Е.С.* Мегарегулирование в России на фоне финансового кризиса: первые уроки // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2015. № 4. С. 30–51.
- Дробышевский С., Идрисов Г., Каукин А., Павлов П., Синельников-Мурылев С.* Декомпозиция темпов роста российской экономики в 2007–2017 гг. и прогноз на 2018–2020 гг. // Вопросы экономики. 2018. № 9. С. 5–31.
- Дробышевский С., Казакова М., Синельников-Мурылев С.* Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 гг. // Экономическая политика. 2014. № 5.
- Дробышевский С., Синельников-Мурылев С.* Особенности роста экономики России в 2017 и 2018 гг.: стимулы и ограничения // Экономическое развитие России. 2018. № 2.
- Едовина Т.* Технологическое развитие требует новых организационных форм и форматов // Коммерсантъ. 03.12.2018. № 55. С. 15. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3814104>
- Ермак С., Кузнецов П., Толмачев Д., Чукавина К.* Хватит кормить зверя // Эксперт. № 20. 14.05.2018. URL: <http://expert.ru/expert/2018/20/hvatit-kormit-zverya/>

Земцов С., Царева Ю. Предпринимательская активность в регионах России: насколько пространственные и временные эффекты детерминируют развитие малого бизнеса // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. Т. 37. № 1. С. 145–165.

Земцов С.П., Адамайтис С.А., Баринова В.А., Кидяева В.М., Коцюбинский В.А., Семенова, Р.И., Федотов И.В., Царева Ю.В. Национальный доклад «Высокотехнологичный бизнес в регионах России». Вып. 2. М.: РАНХиГС; АИРР, 2019.

Земцов С.П., Бабурин В.Л. Оценка потенциала экономико-географического положения регионов России // Экономика региона. 2016. Т. 2. № 1. С. 117–138.

Земцов С.П., Маскаев А.Ф. Быстрорастущие фирмы в России: характеристики и факторы роста // Инновации. 2018. Т. 236. № 6. С. 67–75.

Иванов Д., Кузык М., Симачев Ю. Стимулирование инновационной деятельности российских производственных компаний: новые возможности и ограничения // Форсайт. 2012. № 6 (2). С. 18–41.

Игонина Л.Л. Мировой финансовый кризис и его воздействие на российский финансовый рынок // Экономический вестник Ростовск. гос. ун-та. 2008. Т. 6. № 4. С. 62–69.

Индикаторы инновационной деятельности. Стат. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2008–2018.

Индикаторы науки. Стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2007, 2008, 2012, 2013, 2018.

Интервью первого заместителя Центрального банка России Е.А. Швецова Информационному агентству «Рейтер». 09.09.2016. URL: http://www.cbr.ru/press/int/press_centre/Shvetsov_Reuters_09092016/.

Исследование РБК: как ИП в России получают миллиарды от государства. РБК, 2017. URL: https://www.rbc.ru/own_business/13/12/2017/5a1d68bb9a7947745d083338

Кадочников П., Кнобель А., Синельников-Мурылев С. Открытость российской экономики как источник экономического роста // Вопросы экономики. 2016. № 12.

Казенин К.И. Элементы Кавказа: земля, власть и идеология в северокавказских республиках. М.: REGNUM, 2012. С. 6–21.

Климанов В.В., Дерюгин А.Н., Михайлова А.А., Яговкина В.А. Бюджетный федерализм: финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития. М.: Дело, 2019.

Клячко Т.Л., Мау В.А. Будущее университетов. М.: Дело, 2015.

Кнобель А., Фиранчук А. Внешняя торговля России в январе – августе 2017 г. // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 11. С. 12–18.

Кнобель А.Ю., Багдасарян К.М., Лощенкова А.Н., Прока К.А. Санкции: всерьез и надолго. М.: Дело, 2019.

Кодификация российского частного права 2015 / под ред. П. Крашенинникова. М.: Статут, 2015.

Константинов А.В. Теория и опыт зарубежных стран в сфере финансового регулирования и их применения в российской системе // Фундаментальные исследования. 2014. № 9 (ч. 2). С. 394–398.

Константинов Г., Филонович С. Что такое предпринимательский университет // Вопросы образования. 2007. № 1. С. 49–62.

Корк Б. Академгородок. Перегрузка // Эксперт. 01.10.2018. № 40. URL: <http://expert.ru/expert/2018/40/akademgorodok-perezagruzka/>

Коровкин В. Россия рискует упустить «цифровой» шанс на экономический рост // ZNAK. 05.12.2018. URL: https://www.znak.com/2018-12-05/rossiya_riskuet_upustit_cifrovoy_shans_na_ekonomicheskiy_rost

Корпоративное право / Под ред. И.С. Шиткиной. М.: Wolters Kluwer, 2007. С. 577–581.

Корпоративное право. Актуальные проблемы теории и практики / Под ред. В.А. Белова. М.: Юрайт, 2015. С. 95.

Костылева Т. Вышла полная версия рейтинга регионов по уровню развития цифровизации «Цифровая Россия». 20.11.2018. URL: <http://d-russia.ru/vyshla-polnaya-versiya-rejtinga-regionov-po-urovnyu-razvitiya-tsifrovizatsii-tsfrovaya-rossiya.html>

Криничанский К.В. Состояние и проблемы развития финансового рынка в России // Журнал экономической теории. 2013. № 3. С. 68–81.

Кузык М., Симачев Ю. Российская политика по стимулированию инноваций: эволюция, достижения, проблемы и уроки // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. Разд. 6.4. М.: Ин-т Гайдара, 2013. С. 521–571.

Кузьминов Я., Семенов Д., Фрумин И. Структура вузовской сети: от советского к российскому «мастер-плану» // Вопросы образования. 2013. № 4. С. 8–69.

Ларионова М.В., Игнатов А.А., Попова И.М., Сахаров А.Г., Шелепов А.В. Десять лет «группе двадцати». Безусловные достижения, устойчивые вызовы, новые риски, будущие приоритеты. М.: Дело, 2019.

Левашенко А.Д., Ермохин И.С., Зубарев А.В., Синельникова-Мурылева Е.В., Трунин П.В. Криптоэкономика. М.: Дело, 2019.

Ловырев Д.Е. Правовые особенности корпоративных соглашений // Текст выступления на конференции «Практика применения соглашения акционеров и проблемы ответственности органов управления, акционеров и участников АО и ООО». URL: <http://www.mzs.ru/upload/iblock/434/434a72b108ab8584352722a2c0c37607.pdf>

Лурье Е. Простая арифметика: как судостроители выполняют гособоронзаказ на 100%. URL: <https://flotprom.ru/2018/ИтогиГода5/>

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

Майданчик Б. Особенности американской системы высшего образования (университетская наука) // Известия УрГЭУ. 2007. № 2. С. 86–96.

Майоров М. Страшный сон хакера. URL: <https://stimul.online/articles/kompaniya/strashnyu-son-khakera/>

Малое и среднее предпринимательство в России: сайт. 2017. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359

Мамедьяров З. Американцы покорили вершину // Эксперт. 25.06.2018. № 26. URL: <http://expert.ru/expert/2018/26/amerikantsyi-pokorili-vershinu/>

Мау В. В ожидании новой модели роста: социально-экономическое развитие России в 2013 году // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 4–32.

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

Мау В. Экономико-политические итоги 2001 г. и перспективы устойчивого экономического роста // Вопросы экономики. 2002. № 1. С. 4–22.

Мау В. Экономико-политические итоги 2002 г. и особенности экономической политики в преддверии выборов // Вопросы экономики. 2003. № 2. С. 4–25.

Мау В. Экономическая политика 2010 года: в поисках инноваций // Вопросы экономики. 2011. № 2. С. 4–22.

Мау В.А. На исходе глобального кризиса: экономические задачи 2017–2019 гг. // Вопросы экономики. 2018. № 3. С. 5–29.

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

Медведев Д. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10. С. 5–29.

Медведева О.Е., Макшанова Т.В. Преимущества и недостатки создания мегарегулятора на финансовом рынке России // Вектор науки ТГУ. 2013. № 3(25). С. 353–356.

Медведева О.Е., Макшанова Т.В. Преимущества и недостатки создания мегарегулятора на финансовом рынке России // Вектор науки ТГУ. 2013. № 3(25). С. 354.

Механик А. РАН становится главным научным экспертом // Эксперт. 28.01.2019. № 5. URL: <http://expert.ru/expert/2019/05/ran-stanovitsya-glavnyim-nauchnyim-ekspertom/>

Мичинага К. Иннополис – устаревшая модель, ее нужно было реализовывать 30 лет назад. 12.04.2018. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/95516-intervyu-s-michinaga-kohno-ekspertom-po-umnym-gorodam>

Могилевский С.Д. Общество с ограниченной ответственностью: законодательство и практика его применения. М., 2010.

Национальный доклад об инновациях в России – 2017. Минэк. Открытое правительство, РВК, 2018.

Национальный отчет «Глобальный мониторинг предпринимательства. Россия 2016/2017». Центр предпринимательства Высшей школы менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета. Санкт-Петербург, 2017. URL: http://gsom.spbu.ru/files/docs/gem_russia_2016-2017.pdf

Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации (АСИ) в 2017 г. АСИ, 2017. URL: <http://asi.ru/investclimate/rating/>

Новое дело. 19 декабря 2018 г. URL: <https://ndelo.ru/novosti/problemy-stroitelnoj-otrasli-dagestana-obsudili-na-kruglom-stole>

Общественники рекомендуют министру провести земельную реформу // АиФ Дагестан. 15 мая 2018 г. URL: http://www.dag.aif.ru/society/huzhe_chem_est_chego_hotela_kumyjskaya_obshchestvennost_ot_tolstikovoy

Оценка эффективности программы поддержки МСП МЭР. Федеральный портал МСП. 2015. URL: http://smb.gov.ru/files/images/MSP-Executive+summary_final.pdf

Панкова В. Военные технологии, инновации, безопасность. М.: ИМЭМО РАН, 2016.

Патенкова В.Ю. Правовой статус Банка России // Юрист. 2017. № 9. С. 38–41.

План действий по введению пруденциального надзора в системе обязательного пенсионного страхования в системе негосударственного пенсионного обеспечения. 02.06.2014. URL: <http://pensionreform.ru/73599>.

Полежаева Н. Регулирование финансового рынка в 2013–2016 гг.: новые субъекты и требования // Российская экономика в 2016 г. Тенденции и перспективы. Вып. 38 / под ред. С.Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), А.Д. Радыгина. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2017. С. 416–418.

Полежаева Н.А. Саморегулируемые организации в сфере финансового рынка // Экономическое развитие России. 2015. № 12. С. 116–121.

Полежаева Н.А. Соблюдение Кодекса корпоративного управления в России: есть ли улучшения? // Российская экономика в 2017 г. Тенденции и перспективы. Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. С. 452–478.

Половина российских ученых заявили о желании эмигрировать. 27.06.2018 г. URL: <https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/polovina-rossiyskikh-uchenykh-zayavili-o-zhelanii-emigrirovat-1027322119>

Полтерович В. Институты догоняющего развития (к проекту новой модели развития России) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 5. С. 34–56.

Полтриллиона рублей. За настоящий прорыв // Эксперт. 01.10.2018 г. № 40. URL: <http://expert.ru/expert/2018/40/poltrilliona-rublej-za-nastoyaschij-proryiv/>

Попкова Л.А. Защита прав участников финансового рынка как новая функция Банка России // Банковское право. 2014. № 2. С. 67.

Программа роста: продажи российского софта за рубежом бьют рекорды // Эксперт. 11.02.2019. № 7. URL: <http://expert.ru/expert/2019/07/programma-rosta-prodazhi-rossijskogo-softa-za-rubezhom-byut-rekordyi/>

Путин заявил, что России нужен технологический прорыв // ТАСС. 26.04.2018. URL: <http://tass.ru/ekonomika/5161633>

Путин предложил разработать программу пространственного развития России // РБК. 01.03.2018. URL: <https://realty.rbc.ru/news/5a97ca8a9a79475d3e2a6447>

Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Абрамов А.Е., Аксенов И.В., Мальгинов Г.Н., Чернова М.И. «Большая неохотная приватизация»: противоречивые подходы в условиях санкций // Вопросы экономики. 2018. № 8. С. 5–38.

Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Абрамов А.Е., Чернова М.И., Мальгинов Г.Н. Приватизация 30 лет спустя: масштабы и эффективность государственного сектора. М.: Дело, 2019.

РАН готова сотрудничать с Минобрнауки для продвижения российских вузов в мировых рейтингах. 28.10.2018. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5730212>

РАН попросила 1 млрд руб. на создание базы вузов и популяризацию науки // РБК. 13.11.2018. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5bead0fb9a794784ff42fea0>

Рейтинг РБК: 50 самых быстрорастущих компаний России. РБК, 2018. URL: <https://www.rbc.ru/magazine/2018/12/5bf2eac39a7947ec0fd1785f>

Рождественская Т.Э. Создание мегарегулятора в России: цели, задачи, проблемы и перспективы развития // Банковское право. 2013. № 5. С. 10–17.

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

Российский фондовый рынок в 2015 г. События и факты. НАУФОР.

Симачев Ю., Кузык М. Влияние государственных институтов развития на инновационное поведение фирм: качественные эффекты // Вопросы экономики. 2017. № 2. С. 109–135.

Симачев Ю., Кузык М., Зудин Н. Результаты налоговой и финансовой поддержки российских компаний: проверка на дополнительность. // 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. № 8(4). С. 6–23.

Смирнов С. Мы подкладываем себе прошлое // Гуманитарная экспертиза проекта «Академгородок 2.0». 06.02.2019. URL: <https://tayga.info/144882>

Снежко Ю.Н. Формирование мегарегулятора и его последствия для создания международного финансового центра в России // Статистика и экономика. 2014. № 5. С. 90–94.

Сойфер Т.В. Актуальные направления развития гражданского законодательства о некоммерческих организациях // Российская юстиция. 2014. № 3. С. 8.

Соколов М. Миф об университетской стратегии // Вопросы образования. 2017. № 2. С. 36–73.

Степанов Д.И. Новые положения Гражданского кодекса о юридических лицах // Закон. 2014. № 7. URL: <http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJUk9SQj1GNNsXIX2d2CpCho9qS.pdf/>

Строить мосты // Троицкий вариант – наука. 20.11.2018. № 267. С. 4.

Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М.: Статут, 2015. С. 75–77.

Тарабан Н.А. Центральный банк Российской Федерации (Банк России) в системе органов государственной власти: конституционно-правовые основы организации и деятельности // Финансовое право. 2017. № 6. С. 44–47.

Типовой устав ООО в 2018 г. URL: <https://www.regberry.ru/registraciya-ooo/tipovoy-ustav-ooo-v-2017-godu>.

Тихонов А. Амбициозные задачи нужно ставить перед собой всегда // Красная звезда. 2018. 6 ноября (№ 124). С. 4.

Узденов Ш.Ш. К вопросу о формировании в России финансового мегарегулятора // Юрист. 2013. № 20. С. 3.

Усов И. Пенсионные фонды уходят от реального // Коммерсантъ. 30 ноября 2018 г.

Учет и мониторинг малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы // Реестр учета уведомлений о создании хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств. 2018. URL: https://mip.extech.ru/docs/reestr_3_2018.pdf

Финансовое обозрение: условия проведения денежно-кредитной политики // Информационно-аналитический материал Банка России. № 4. IV квартал 2016 г. С. 36–37.

Финансовый кризис в России и в мире / Под ред. Е.Т. Гайдара. М.: Проспект, 2009.

Фокус – на интернет-пользователей // РБК. 06.11.2018. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/06/11/2018/5bdc51819a79472f04cb2f46?from=main

Фридлянова С. Инновации в России: динамика основных показателей. Экспресс-информация «Наука, технологии, инновации». М.: НИУ ВШЭ. 26.09.2018. URL: https://issek.hse.ru/data/2018/09/26/1153998102/NTI_N_103_26092018.pdf.pdf

Хандрюев А. В поисках здорового мегарегулирования. 29.11.2012. URL: <https://bosfera.ru/bo/v-poiskah-zdravogo-megaregulirovaniya>

Хандрюев А. Направление – мегарегулятор. 26.10.2012 // Сайт «Экономическая политика. Экспертный канал». URL: <http://ecpol.ru/index.php>

ЦБ рассказал об изменениях в деятельности микрофинансовых организаций. 30.03.2016. URL: http://rapsinews.ru/incident_news/20160330/275725588.html#ixzz5BUwdNurp.

Цыплаков А.В. Пенсионная система в 2016–2025 гг.: перспектива реформирования и оценка последствий. 11.06.2016. URL: <http://izron.ru/articles/tendentsii-razvitiya-ekonomiki-i-menedzhmenta-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-mezhdunarodnoy-nauch/sektsiya-1-ekonomicheskaya-teoriya-spetsialnost-08-00-01/pensionnaya-sistema-v-2016-2025-gg-perspektivy-reformirovaniya-i-otsenka-posledstviy/>.

Чепуренко А.Ю. Что такое предпринимательство и какая политика в отношении предпринимательства нужна России? (Заметки на полях работ современных зарубежных классиков) // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. Т. 14. № 2. С. 102–124.

Чернявский А.Г., Пашинцев Д.А., Терновая О.А. Международное корпоративное право. М.: Кнорус, 2019.

IEA. World Energy Outlook 2017. Краткий обзор, русская версия. С. 9.

Kaletsky A. Мировая экономика по-голливудски // Project Syndicate, 18 January 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/volatile-financial-markets-despite-fundamentals-by-anatole-kaletsky-2019-01/russian>

Phelps Ed.S. Три революции, необходимые экономике // Project Syndicate. 23 January 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/economics-must-change-in-three-ways-by-edmund-s--phelps-2019-01/russian>

Rogoff K. Бюджетная скованность центробанков // Project Syndicate. 4 January 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/countercyclical-fiscal-policy-no-cure-in-next-recession-by-kenneth-rogooff-2019-01/russian>

Roubini N. Большая ложь блокчейна // Project Syndicate. 15 October 2018. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/blockchain-big-lie-by-nouriel-roubini-2018-10/russian?barrier=accesspaylog>

Источники на английском языке

Altbach P., Reisberg L., Rumbley L. Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. Paris: UNESCO, 2009.

Amara N., Landry R. Sources of Information as Determinants of Novelty of Innovation in Manufacturing Firms: Evidence from the 1999 Statistics Canada Innovation Survey // Technovation. 2005. No. 25. P. 245–259.

Anokhin S., Schulze W. Entrepreneurship, innovation, and corruption // Journal of Business Venturing. 2009. Vol. 24. No. 5. P. 465–476.

Arnold D.N., Fowler K.K. Nefarious Numbers // Notices of the AMS. 2011. Vol. 58. No. 3. P. 434–437.

Audretsch D., Lehmann E. Does the knowledge spillover theory of entrepreneurship hold for regions? // Research Policy. 2005. Vol. 34. No. 8. P. 1191–1202.

Avanesova A., Shamliyan T. Comparative trends in research performance of the Russian universities // Scientometrics. 14 June 2018.

Babbidge H., Rosenzweig R. The Federal Interest in Higher Education. New York: McGraw-Hill, 1962.

BaFin. Annual Report 2016. URL: https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Jahresbericht/dl_jb_2016_en.pdf;jsessionid=06A585358D8186768B695AA551CBABA9.1_cid372?_blob=publicationFile&v=2. P. 204.

Bando H. Single Regulator or Twin Peaks, The Different Regulatory Approach by UK, Switzerland and Japan. 1 May 2014. 150 Years Anniversary Yearbook, 2014. P. 74–87. URL: <https://ssrn.com/abstract=2876022>

Bernasconi A. Is there a Latin American model of the university? // Comparative Education Review, 2008. Vol. 52. No. 1. P. 27–52.

Brainard J. Few open-access journals meet requirements of Plan S, study says // Science. 31 January 2019. URL: https://www.sciencemag.org/news/2019/01/few-open-access-journals-meet-requirements-plan-s-study-says?utm_medium=email&utm_source=FYI&dm_i=1ZJN,63X1U,E29D5V,NZXQM,1

Brown E.F. Consolidated Financial Regulation: Six National Case Studies and the Experience of the European Union. 20 April 2015. P. 58–69. URL: https://www.volckeralliance.org/sites/default/files/attachments/Background%20Paper%202_Consolidated%20Financial%20Regulation%20-%20Six%20National%20Case%20Studies%20and%20the%20Experience%20of%20the%20European%20Union.pdf

Brzezinski Z. The group of two that could change the world // The Financial Times. 14 January 2009.

Cai Y. Chinese higher education: The changes in the past two decades and reform tendencies up to 2020 / Ferreira L.D.C., Albuquerque J.A.G. (eds.) China and Brazil: Challenges and Opportunities. Campinas: Anablumme, 2013. P. 91–118.

Caloghirou Y., Kastelli I., Tsakanikas A. Internal capabilities and external knowledge sources: complements or substitutes for innovative performance? // *Technovation*. 2004. Vol. 24. No. 1. P. 29–39.

Clark B. *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon Press, 1998.

Clark B. The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement // *Higher Education Management*. 2001. Vol. 13. No. 2. P. 9–24.

Commission Recommendation on the international role of the euro in the field of energy. December 5. SWD (2018) 483. EU, 2018. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/recommendation_-_the_international_role_of_the_euro_in_the_field_of_energy.pdf

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council (Euro Summit), the Council, the European Central Bank, the European economic and social committee and the committee of the regions. Towards a stronger international role of the euro. Brussels, December 5. COM (2018) 796. EU, 2018c. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2018-796-communication_en.pdf

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, № 0140. 2011.

Criscuolo C. et al. The Effects of Industrial Policy on Corporate Performance: Evidence from Panel Data. Center for Economic Performance. London School of Economic, 2007.

Davidson K. There Are No Indications of Recession on Horizon, Says Treasury Secretary Steven Mnuchin // *The Wall Street Journal* – online. 29 January 2019.

Entrepreneurship at a Glance 2017. OECD, 2017. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/entrepreneurship-at-a-glance-2017_entrepreneur_aag-2017-en

Etzkowitz H. Innovation in innovation: The Triple Helix of university-industry-government relation // *Social Science Information*. 2003. Vol. 42. No. 3. P. 293–337.

Etzkowitz H., Leydesdorff L. The Dynamic of Innovations: from National System and «Mode 2» to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations // *Research Policy*. 2000. Vol. 29. P. 109–129.

Etzkowitz H., Webster A., Gebhardt C., Cantisano Terra B.R. The Future of the University and the University of the Future: Evolution of Ivory Tower to Entrepreneurial Paradigm // *Research Policy*. 2000. Vol. 29. No. 2. P. 313–330.

Eurostat: сайт. 2018. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Ferguson N. The ascent of money: A financial history of the world. The Penguin Press, 2008.

Ferran E. The Break-Up of the Financial Services Authority. 11 October 2010. University of Cambridge Faculty of Law Research Paper Series No. 10/04. P. 4. URL: <https://ssrn.com/abstract=1690523>

Financial Services Agency. Pamphlet. March 2017. P. 2. URL: <http://www.fsa.go.jp/en/about/pamphlet.pdf>

Financial Services Authority. Financial Services Authority Board Report. The failure of the Royal Bank of Scotland. December 2011. P. 31. URL: <https://www.fca.org.uk/publication/corporate/fsa-rbs.pdf>

Fritsch M., Wyrwich M. The long persistence of regional levels of entrepreneurship: Germany, 1925–2005 // *Regional Studies*. 2014. Vol. 48. No. 6. P. 955–973.

Giorno C., Richardson P., Roseveare D., van den Noord P. Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances. OECD Economics Department Working Papers. No. 152. Paris: OECD Publishing, 1995.

Glänzel W., Schlemmer B. National research profiles in a changing Europe (1983–2003). An exploratory study of sectoral characteristics in the Triple Helix // *Scientometrics*. 2007. Vol. 70. No. 2. P. 267–275.

Global Financial Stability Report: Is Growth at Risk? // Washington, DC. October. P. 19–21.

Goodhart C. Monetary Relationships: A View from Threadneedle Street // *Papers in Monetary Economics* (Reserve Bank of Australia). 1975. Vol. 1.

Group of Thirty. The Structure of Financial Supervision. Approaches and Challenges in a Global Marketplace. 2008. P. 28, 29. URL: http://group30.org/images/uploads/publications/G30_StructureFinancialSupervision2008.pdf

Harris L. Established Program to Stimulate Competitive Research (EPSCoR): Background and Selected Issues Analyst in Science and Technology Policy. Congressional Research Service, 7-5700 R44689. 2017. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44689.pdf>

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. No. 1. P. 119–127.

Hitsch J.E. *h_a*: An index to quantify an individual's scientific leadership. Submitted 3 Oct. 2018. URL: <https://arxiv.org/abs/1810.01605>

HM Treasury. Speech by the Chancellor of the Exchequer, RT Hon George Osborne MP, at Mansion House. 16 June 2010. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/speech-by-the-chancellor-of-the-exchequer-rt-hon-george-osborne-mp-at-mansion-house>

House of Lords, House of Commons. Fourth Report of Session 2012-13. “An accident waiting to happen”: The failure of HBOS. 4 April 2013. P. 28. URL: <https://www.publications.parliament.uk/pa/jt201213/jtselect/jtpebs/144/144.pdf>

International Monetary Fund. Japan: Financial Sector Stability Assessment Update. August, 2012. IMF Country Report No. 12/210. P.19. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12210.pdf>

Isenberg D. The entrepreneurship ecosystem strategy as a new paradigm for economic policy: Principles for cultivating entrepreneurship // Innovation America. 2017. URL: <http://www.innovationamerica.us/images/stories/2011/The-entrepreneurship-ecosystem-strategy-for-economic-growth-policy-20110620183915.pdf>

Jencks C., Riesman D. The Academic Revolution. Garden City, N. Y.: Doubleday and Co., 1968.

Klimanov V.V., Deryugin A.N., Mikhailov A.A., Yagovkina V.A. Fiscal federalism: Financial participation of regions in achieving national development goals. Moscow: Delo, 2019 (in Russian).

Knobel A.Yu., Bagdasaryan K.M., Loshchenkova A.N., Proka K.A. Sanctions: Seriously and for a long time. Moscow: Delo, 2019 (in Russian).

Koepke R. Fed Policy Expectations and Portfolio Flows to Emerging Markets. Working Paper, Institute of International Finance. Washington, DC: International Monetary Fund, 2017.

Koschatzky K., Kroll H. Which Side of the Coin? // The Regional Governance of Science and Innovation, Regional Studies. 2007. Vol. 41. No. 8. P. 1117–1118.

Kushnir K. Micro, Small, and Medium Enterprises Around the World: How Many Are There, and What Affects the Count? World Bank, 2010.

Larionova M.V., Ignatov A.A., Popova I.M., Sakharov A.G., Shelepov A.V. Ten years to the Group of Twenty. Unconditional achievements, sustainable challenges, new risks, future priorities. Moscow: Delo, 2019 (in Russian).

Levashenko A.D., Ermokhin I.S., Zubarev A.V., Sinelnikova-Muryleva E.V., Trunin P.V. Cryptoeconomics. Moscow: Delo, 2019 (in Russian).

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. February 2017.

Main Science and Technology Indicators. Vol. 2018. Iss. 1. Paris: OECD Publishing, 2018. P. 55.

MAS. Capital Markets. 26.11.2016. URL: <http://www.mas.gov.sg/Singapore-Financial-Centre/Overview/Capital-Markets.aspx>

MAS. Organisation Structure. 29.09.2017. URL: <http://www.mas.gov.sg/About-MAS/Overview/Organisation-Chart.aspx>

Mau V. Economic and political results of 2001 and prospects of sustainable economic growth // *Voprosy Ekonomiki*. 2002. No. 1. P. 4–22 (in Russian).

Mau V. Economic and political results of 2002 and the problems of economic policy at the election year // *Voprosy Ekonomiki*. 2003. No. 2. P. 4–25 (in Russian).

Mau V. Economic policy in 2010: In search of innovations // *Voprosy Ekonomiki*. 2011. No. 2. P. 4–22 (in Russian).

Mau V. Waiting for a new model of Growth: Russia's social and economic development in 2013 // *Voprosy Ekonomiki*. 2014. No. 2. P. 4–32 (in Russian).

Mau V.A. At the final stage of the global crisis: Economic tasks in 2017–2019 // *Voprosy Ekonomiki*. 2018. No. 3. P. 5–29 (in Russian).

Mau V.A., Kuzminov Ya.I. (eds.) Strategy-2020: A new growth model – new social policy. In 2 vols. Moscow: Delo, 2013 (in Russian).

Medvedev D. A new reality: Russia and global challenges // *Voprosy Ekonomiki*. 2015. No. 10. P. 5–29 (in Russian).

O'Brien J. Singapore Sling: How Coercion May Cure the Hangover in Financial Benchmark Governance. 5 November 2013. Edmond J. Safra Working Papers. No. 29. P. 23. URL: <https://ssrn.com/abstract=2350445>

Ojo M. From Integrated Financial Services Supervision to the Twin Peaks Model: The Future of Financial Regulation and the Role of the Basel Capital Framework. 20 July 2016. IGI Global Publications, Forthcoming. P. 3. URL: <https://ssrn.com/abstract=2812431>

Overview of Bank of Russia asset management activities in foreign currencies and gold. No. 1. Moscow: Bank of Russia, 2019.

Plan S. Making full and immediate Open Access a reality. URL: <https://www.coalition-s.org/>

Poldin O., Matveeva N., Sterligov I., Yudkevich M. Publication Activities of Russian Universities: The Effects of Project 5-100. Educational Studies. M.: Higher School of Economics, 2017. Iss. 2.

PricewaterhouseCoopers. Global financial markets liquidity study. August 2015.

Promoting the international role of the euro in the field of energy. Accompanying the document “Commission Recommendation on the international role of the euro in the field of energy”. Commission staff working document. Brussels, 5 December. SWD (2018) 483. EU, 2018. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd-2018-483-recommendation_en_0.pdf

Radygin A.D., Entov R.M., Abramov A.E., Chernova M.I., Malginov G.N. Privatization 30 years later: The scale and effectiveness of the public sector. Moscow: Delo, 2019 (in Russian).

Readiness for the Future of Production Report 2018. WEF in Collaboration with A.T. Kearney. URL: http://www3.weforum.org/docs/FOP_Readiness_Report_2018.pdf

Rehm J. Ten Years after the Economic Crash, R&D Funding is Better than Ever // Nature. 13 September 2018.

Schartinger D., Polt W., Gassler H., Shibany A. et al. Good practice in industry–science relations. // European Commission. Benchmarking papers No 5/2002. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

Schmulow A.D. Approaches to Financial System Regulation: An International Comparative Survey. 27 January 2015. CIFR Paper No. 53/2015. P. 12–25. URL: <https://ssrn.com/abstract=2556545>

Sharma Y. Panic over US scrutiny of science talent programme // University World News. 18 October, 2018. No. 525. URL: <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20181018183445307>

Shibany A., Reiner C. Can Basic Research Prevent Economic Stagnation? // Foresight-Russia. 2014. Vol. 8. No. 4. P. 54–63.

Slaughter S., Leslie L. Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

Storey D. Six steps to heaven: Evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed economies // In: The Blackwell handbook of entrepreneurship / Ed. by D. Sexton, H. Landström. New York: Blackwell Publishers Ltd, 2017. P. 176–193.

Subotzky G. Alternatives to the Entrepreneurial University: New Modes of Knowledge Production in Community Service Programs // Higher Education. 1999. Vol. 8. No. 4. P. 401–440.

Tether B.S., Tajar A. Beyond industry – university links: Sourcing knowledge for innovation from consultants, private research organisations and the public science-base // Research Policy. 2008. Vol. 37. No. 6/7. P. 1079–1095.

Tjio H. Challenges to Singapore from the Global Financial Crisis: Actual and Suggested Legal and Regulatory Responses // Singapore Journal of Legal Studies. July 2013. P. 171.

Turner D. et al. An investigation into improving the real-time reliability of OECD output gap estimates // OECD Economics Department Working Papers, No. 1294. Paris: OECD Publishing, 2016.

URL: <https://bcs-express.ru/novosti-i-analitika/zavtrak-investora-mts-ne-iskliuchaet-delisting-c-nyse-chto-dumaiut-eksperty>

Wang J.Y. The Rise of Singapore As International Financial Centre: Political Will, Industrial Policy, and Rule of Law. 18 February 2016 // Jiaxiang Hu, Vanhullebusch M., Harding A. (eds.) Finance, Rule of Law and Development in Asia: Perspectives from Singapore, Hong Kong and Mainland China. Leiden/Boston: Brill Academic Publishers, 2016. P. 3–16. URL: <https://ssrn.com/abstract=2970363>.

Williams G., Kitaev I. Overview of National Policy Contexts for Entrepreneurialism in Higher Education Institutions // Higher Education Management and Policy. 2005. Vol. 17. No. 3. P. 125–141.

World economic forum. The global competitiveness report 2017–2018 // URL: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>.

World Economic Outlook Update. January. IMF, 2019. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>

Wymeersch E. The Structure of Financial Supervision in Europe: About Single Financial Supervisors, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors // European Business Organization Law Review. 2007. No. 8(2). P. 237–306.

Yakovlev E., Zhuravskaya E. The unequal enforcement of liberalization: Evidence from Russia's reform of business regulation // Journal of the European Economic Association. 2013. Vol. 11. No. 4. P. 808–838.

Zha Q. Diversification or homogenization: how governments and markets have combined to (re)shape Chinese higher education in its recent massification process // *Higher Education*. 2009. Vol. 58. No. 1. P. 41–58.

Zhao L., Zhu J. China's higher education reform: What has not been changed? // *East Asian Policy*. 2010. Vol. 2. No. 4. P. 115–125.

Zhou P., Leydesdorff L. The emergence of China as a leading nation in science // *Research Policy*. 2006. Vol. 35. No. 1. P. 83–104.

Нормативно-правовые акты, материалы органов государственной власти

Банк России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 гг. 26.05.2016. URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/files/development/onrfr_2016-18.pdf

Всемирный банк. Оценка бизнес-регулирувания (Doing business): рейтинг стран. URL: <http://russian.doingbusiness.org/rankings>

Выявленные случаи неправомерного использования инсайдерской информации и манипулирования рынком. URL: http://www.cbr.ru/finmarket/inside/inside_detect/

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, редакции от 31 марта 2017 г. и 30 марта 2018 г.).

Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 г.

Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 г.

Ежегодный доклад Минэкономразвития России о состоянии и развитии МСП. Федеральный портал МСП. 2017. URL: <http://smb.gov.ru/analytics/17921.html>

Заключение Счетной палаты на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», утв. протоколом Коллегии СП РФ № 31К(1252) от 01 июня 2018. С. 15.

Заседание Государственного Совета по вопросам развития малого и среднего бизнеса. 2015. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49214>

Заседание Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. 17.12.2018. URL: <http://government.ru/news/35104/>

Инвестиционный счет ИИС в 2019 г.: обзор плюсов и минусов. URL: <http://dataworld.info/iis-individualnyj-investicionnyj-schet-vychet-nalog.php>, 06.02.2019.

Институциональные преобразования в экономике и количество крупных и средних предприятий и организаций. Росстат. 2018. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359

Количество малых и средних предприятий, осуществляющих экспортную деятельность. Росстат. 2018. URL: [gks.ru/metod/pred-export.xlsx](http://www.gks.ru/metod/pred-export.xlsx)

Материалы совещаний в Росимуществе, посвященных совершенствованию подходов к управлению федеральным имуществом. Декабрь 2018 г.

Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты / Информационные материалы Правительства РФ (по состоянию на 07.02.2019). Правительство России, 2019. <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OowAt2dzCIAietQih.pdf>

Национальный проект «МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Федеральный портал малого и среднего предпринимательства, 2018. URL: <http://smb.gov.ru/mediacenter/businessnews/18004>

О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2012 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2013 г. (с. 7–11), в 2013 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2014 г. (с. 7–11). М.: Росстат, 2013–2014 гг.

О распределении в 2017 г. субсидий на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства. Правительство России, 2017. URL: <http://government.ru/docs/26283/>

Обзор деятельности Банка России по управлению активами в иностранных валютах и золоте. № 1. М.: Банк России, 2019.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». URL: www.ksrf.ru.

Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2016–2018 гг. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_256439.

Основные показатели деловой активности малых предприятий (без микропредприятий). Росстат, 2018. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/#

Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г. М., 2010.

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 выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2018 г.

Отчет о деятельности Росимущества в 2008 г. и 2010–2017 гг.

Отчет о результатах исследования о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации, итогах реализации мер по его поддержке, разработке оценочного прогноза его развития. М.: АО «Корпорация «МСП», 2018.

Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г., на 1 января 2018 г. (годовые) и на 1 января 2019 г. (ежемесячный).

Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2017 гг.

Послание Президента Федеральному Собранию. 01.03.2018. URL: <http://krem-lin.ru/events/president/news/56957>

Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2018 г. № 1652 «Об утверждении Правил взаимодействия федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» и Министерства науки и высшего образования РФ при осуществлении ими отдельных полномочий в соответствии с Федеральным

законом «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Постановление СФ ФС РФ от 1 марта 2017 г. № 44-СФ «О деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России) по регулированию, контролю и надзору за финансовыми рынками в 2013–2016 годах» // СЗ РФ. 06.03.2017. № 10. Ст. 1438.

Правила осуществления федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия наук» научной и научно-методического руководства научной и научно-технической деятельностью научных организаций и образовательных организаций высшего образования, а также экспертизы научных и научно-технических результатов, получаемых этими организациями. Утверждены Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2018 г. № 1781. П. 3.

Правовой статус и функция Банка России. 08.07.2014. URL: <http://www.cbr.ru/today/?PrtId=bankstatus>

Приказ Минфина России от 28 августа 2014 г. № 84н (ред. от 21 февраля 2018 г.) «Об утверждении Порядка определения стоимости чистых активов».

Приказ Минфина России от 9 июня 2018 г. № 955 «Об использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, поступивших в 2017 г.».

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг.

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.

Рабочая сила, занятость и безработица в России: сайт. 2018. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139918584312

Распоряжение от 2 июня 2016 г. № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства до 2030 года». Правительство России. 2016. URL: <http://government.ru/docs/23354/>

Распоряжение Правительства РФ от 28 марта 2015 г. № 538-р «Об утверждении распределения субсидий, предоставляемых в 2015 году на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177295/

Решение Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 1 августа 2011 г. Протокол № 98 // Вестник гражданского права. 2011. № 5.

Система обеспечения законодательной деятельности // Законопроект № 551845-7 «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)». 2018. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/551845-7>

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., 20 марта 2018 г., 5 сентября 2018 г.

Стенографический отчет о заседании Совета по науке и образованию. 27.11.2018. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59203>

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 г. № 204. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027>

Указание Банка России от 12 ноября 2009 г. № 2332-У (ред. от 2 июня 2016 г.) «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации».

Федеральная налоговая служба России: сайт. 2018. URL: <https://www.nalog.ru>

Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Российская газета. 13.07.2002. № 127.

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 03.12.2007. № 49. Ст. 6076.

Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 312-ФЗ (ред. от 5 мая 2014 г.) «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 115-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 г.) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 30 Федерального закона «О рынке ценных бумаг».

Федеральный закон от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования выплаты дивидендов (распределения прибыли)».

Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пересмотра способов защиты прав кредиторов при уменьшении уставного капитала, изменения требований к хозяйственным обществам в случае несоответствия уставного капитала стоимости чистых активов».

Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Российская газета. 31.07.2013. № 166.

Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации, о внесении изменения в статью 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. 17.07.2015. № 156.

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 20.07.2015. № 157.

Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Федеральный закон от 3 июля 2018 г. № 193-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан» // Консультант-Плюс. 2018. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/55771.html/>

Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Интернет-ресурсы

URL: https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/wtoi_19feb19_e.htm

URL: <https://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>

URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf> URL: <http://www.oecd.org/economy/outlook/economic-outlook/>

URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm

URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds493_e.htm

URL: <http://comtrade.un.org>

URL: <http://www.vavt.ru/materials/site/7F7935A6>

URL: http://pticainfo.ru/news/?ELEMENT_ID=53214

URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a27ccc99a79474b20fce4f8>

URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51249>

URL: <https://ipei.ranepa.ru/kgu>

URL: <https://ipei.ranepa.ru/laifr>

- URL: <https://lenta.ru/news/2018/02/15/ak/>
- URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3549909>
- URL: <https://www.rbc.ru/business/24/05/2018/5b0410ca9a79476f56976cc5>
- URL: www.economy.gov.ru, 23.04.2013.
- URL: www.rosim.ru, 19.02.2015; 08.02.2016; 01.01.2018; 27.08.2018; 06.12.2018.
- URL: www.roskazna.ru
- URL: <https://www.moex.com/ru/markets/stock/month-reports.aspx>
- URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/files/supervision/broker_18-01.pdf
- URL: <https://naufor.ru/download/pdf/factbook/ru/RFR2017.pdf>
- URL: <https://www.moex.com/n22490/?nt=106>
- URL: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/short_term_stats_e.htm
- URL: <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets#1>
- URL: https://www.exportcenter.ru/upload/iblock/6f1/Экспорт%20России%202018_12%20
- URL: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/grain.pdf>
- URL: <https://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>
- URL: <http://www.ved.gov.ru/mdb/information/database/>
- URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/62919/review_paif_18Q2.pdf
- URL: <http://pensiology.ru/ops/budushhim-pensioneram/formirovanie-nakopitelnoj-pensii/garantirovanie-nakoplenij/>
- URL: http://www.cbr.ru/finmarket/common_inf/legals_actuarial/
- URL: <https://ofd.nalog.ru>
- URL: <https://www.fedstat.ru/>
- URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59431>
- URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/press-release/2019/01/08/darkening-prospects-global-economy-to-slow-to-29-percent-in-2019-as-trade-investment-weaken>

Для заметок

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2018 ГОДУ

**Тенденции и перспективы
(выпуск 40)**

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Шанская
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев
Информационное обеспечение: 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 19.04.2019

Тираж 500 (1:200) экз.

ISBN 978-5-93255-554-5



9 785932 55545