

ОПЕРАТИВНЫЙ МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

№ 3(21) Февраль 2016 г.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ	3
1. БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА: ГОСУДАРСТВО СПЕШИТ НА ПОМОЩЬ (М.Хромов)	6
2. «ЗАТЯГИВАНИЕ ПОЯСОВ»: ОБЩИЙ РЕГИОНАЛЬНЫЙ ТРЕНД (Н.Зубаревич)	10
3. БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ И ДОТАЦИИ РЕГИОНАМ: КТО И ЗА ЧТО ПОЛУЧИЛ В 2015 ГОДУ? (А.Мамедов, Е.Фомина).....	15
4. ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ В ОБРАБАТЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ: СЛАБЫЙ ЭФФЕКТ (А.Каукин, П.Павлов)	22
5. СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО: ПЛОДЫ ЗАМЕЩЕНИЯ (Н.Шагайда, В.Узун)	26
АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА.....	30

Мониторинг подготовлен коллективом экспертов Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара (Института Гайдара), Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) и Всероссийской академии внешней торговли (ВАВТ) Минэкономразвития России.

Редколлегия: Дробышевский С.М., Кадочников П.А., Мау В.А., Синельников-Мурылев С.Г.

Редактор: Гуревич В.С.



Оперативный мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2016. № 3 (21). Февраль / Зубаревич Н., Каукин А., Мамедов А., Павлов П., Узун В., Фомина Е., Хромов М., Шагайда Н. Под ред. Гуревича В.С., Дробышевского С.М., Кадочникова П.А., Мау В.А., Синельникова-Мурылева С.Г.; Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Всероссийская академия внешней торговли. 30 с. [Электронный ресурс] URL: http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2016_3-21_february.pdf

При частичном или полном использовании материалов ссылка на источник обязательна.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ

К началу весны экономика подошла в умеренно-пессимистическом состоянии, если соотнести его с основными прогнозами, уже сделанными на 2016 г. То есть без признаков роста, но и без тяжелого провала ВВП в целом (что не отменяет мрачной картины по отдельным отраслям), с сохранением негативной тенденции по реальным доходам при удержании относительно высокого уровня занятости, с нарастающей напряженностью в бюджете, которая если не парализует, то многократно усложняет принятие тактических мер по поддержке различных секторов экономики.

На этом фоне, а также в условиях открывшегося электорального сезона нарастают требования: а) сделать гораздо более решительные шаги с тем, чтобы радикально изменить ситуацию в экономике; б) сменить саму экономическую политику, обеспечив доступность финансовых ресурсов, предоставляемых, если требуется, за счет многотриллионной эмиссии и административного назначения банковских и иных процентных ставок. Как это нередко бывает в кризисных ситуациях, радикальные требования легко совмещают слабосовместимое. Если большинство потребителей называет главной проблемой рост цен, то требующие смягчения денежной политики настаивают на том, что инфляция вовсе не так высока и станет еще ниже, если их требования будут выполнены.

Между тем, темпы инфляции демонстрируют некоторые признаки торможения, хотя ее уровень по-прежнему представляет собой впечатляющий контраст с ситуацией практически во всех странах мира и к тому же остается не вполне предсказуемым. Дело не только в нереализованном до конца эффекте девальвации, но и не исчерпанном, возможно, списке санкций и контрсанкций. Кроме того, цели снижения инфляции вступают в периодическую конфронтацию с задачами пополнения бюджета. Как, например, при повышении акцизов на бензин и запуске системы «Платон». Обсуждение же акцизов на пальмовое масло и другие вредные продукты лишь демонстрирует, что список мер, способных корректировать инфляционные таргеты, весьма далек от исчерпания как по долготе, так и по широте.

Тем не менее I квартал года не подтвердил пока худшие опасения, возникшие в связи с недавним резким падением цен на нефть и новым витком девальвации. Отсутствие даже признаков паники на валютном рынке и, более того, некоторая его перенасыщенность (на фоне которой недавние «контрвалютные» действия ЦБ выглядели неожиданными и недостаточно объясненными), сохранение относительно спокойной ситуации в банковском секторе можно отнести к «плюсам», истинная ценность которых становится очевидной лишь при смене их на «минусы».

Не случайно масштабная поддержка, оказанная в прошлом году банковскому сектору, вызвала неоднозначную реакцию: «банкам так много, а реальному сектору – так мало». Кроме общественной нелюбви к кредитным учреждениям, разделяемой, кстати, во многих странах, она обосновывалась и тем, что капитализация банков не привела к заметному

повышению их кредитной активности. Тем не менее само отсутствие банковской паники и, тем более, «каскадного» обрушения банковской системы трудно переоценить.

В 2015 г. объем господдержки банковского сектора составил 1,7 трлн руб. В том числе докапитализация ведущих банков превысила 1,1 трлн (включая 800 млрд руб. – крупнейших госбанков). Почти в 500 млрд оценивается предоставленная в минувшем году помощь санлируемым банкам. В том же году выплаты АСВ вкладчикам банков, лишившимся лицензии, составили 369 млрд руб. Поскольку Фонд обязательного страхования вкладов получило возможность прибегнуть к помощи Банка России. В целом, по мнению наших экспертов, меры поддержки позволяют говорить, что достаточность банковского капитала находится на приемлемом уровне.

Однако сохраняемое относительное спокойствие не заслоняет факта стагнации данного сектора экономики. Кроме того, платой за это становятся не только триллионные суммы, но и продолжающееся фактическое огосударствление банковской системы. Готовящаяся приватизация ВТБ (даже если она не будет исключением) не отменяет растущую монополизацию системы.

Куда более сложной и напряженной выглядит ситуация в бюджетной системе, в том числе региональной – менее самостоятельной и, соответственно, более зависимой от самого федерального бюджета. Поскольку возможности последнего очевидным образом сокращаются, снизилась и помощь бюджетам регионов. В 2015 г. (по сравнению с предыдущим годом) сократился на 1%, причем даже по номиналу, объем поступающих к ним бюджетных кредитов и на 34% (на 43% без Крыма) – размер дотаций для балансирования их бюджетов.

Можно было бы оценить позитивно тот факт, что суммарный дефицит бюджетов регионов – 171 млрд руб. – оказался в 2015 г. примерно в 2,5 раза ниже, чем в 2014 г., и еще гораздо меньше, чем в 2013 г. Но, во-первых, это стало возможным благодаря крупному профициту бюджета Москвы, во-вторых, многие регионы активно сэкономили, в том числе на вложениях в экономику. Суммарный долг регионов и муниципалитетов вырос за год на 11% (чуть ниже инфляции), составив 2,66 трлн руб. Предоставление сверхдешевых бюджетных кредитов регионам не сильно улучшило структуру их долга: на первом месте в нем по-прежнему задолженность перед банками.

Социально-экономическую ситуацию в регионах характеризует незначительный пока рост безработицы, медленный рост неполной занятости, снижение реальных доходов и потребления, сильный спад инвестиций и сокращение промышленного производства, которое эксперты оценивают как умеренное и «географически локализованное». Производство снизилось в 36 регионах, в то время как в ряде территорий, связанных с оборонпромом и агропромом, оно выросло.

Надежды на сколько-нибудь серьезный эффект импортозамещения в российской промышленности пока не оправдываются. Отчасти это можно объяснить и небольшими сроками этой «кампании», и нехваткой инвестиций, и потребностью активно использовать в процессе замещения ни что иное как импорт. Некоторое, хотя не слишком серьезное замещение импорта, наблюдается в металлургии, текстильном производстве,

автопроме. Но в целом зависимость остается высокой, а по машинам, оборудованию, фармацевтике происходит, скорее, процесс, обратный импортозамещению.

Отраслью, где можно было ощутить «плоды замещения», является сельское хозяйство. Антисанкции физически сократили поставки зарубежной агропродукции на российский рынок, а резкое ослабление рубля сделало слишком дорогой ту часть продукции, которая продолжала импортироваться. Но если в долларовом выражении импорт продовольствия за год снизился (на 34%), то в рублевом даже вырос на 5%. По мнению наших экспертов, это косвенно свидетельствует о том, что население не сократило расходы на импортные продукты, но физическое их потребление снизилось.

Они отмечают, что доля российского продовольствия (в натуральном выражении) в основных группах продовольственных товаров выросла. Но такое замещение можно рассматривать как позитивный результат только если растет или, по крайней мере, не сокращается потребление. Эксперты приходят к выводу, что рост отечественного производства обеспечил замещение импорта при увеличении потребления лишь по двум позициям – мясу птицы и овощам (качество и цены не рассматриваются). По остальным продуктам импорт сокращался быстрее, чем росло производство. Что касается самой сферы производства, то в минувшем году лучше адаптировались к новой ситуации и повысили свою долю на рынке российские фермеры, хотя государство предпочитало поддерживать крупный сельхозбизнес.

Практически безусловным оказался выигрыш аграрного сектора в результате девальвации с точки зрения экспортных поставок. За год продовольственный экспорт (в рублях) вырос на треть, а по сравнению с 2013 г. – почти вдвое. Столь сильные рублевые козыри останутся на руках российских сельхозпроизводителей еще, вероятно, долго, если только их голос в общем хоре «дешевых денег и побольше» не повернет инфляцию резко вспять, которая быстро лишит аграриев обретенной конкурентоспособности. ●

1. БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА: ГОСУДАРСТВО СПЕШИТ НА ПОМОЩЬ М.Хромов

Объем господдержки банковского сектора в 2015 г. достиг 1,7 трлн руб. В частности, докапитализация крупнейших банков превысила 1,1 трлн руб., в том числе крупнейших госбанков – 800 млрд руб. Эти меры поддержали достаточность банковского капитала на приемлемом уровне.

Финансовая помощь банковскому сектору в 2014–2015 гг. со стороны госорганов складывалась из увеличения капитала банковского сектора и проведения процедур финансового оздоровления проблемных банков. Кроме того сохранение бесперебойного функционирования системы страхования вкладов также требовало дополнительных финансовых вложений, так как средства в Фонде обязательного страхования должны были закончиться еще в середине лета 2015 г.¹ Соответственно недостающие средства для выплат вкладчикам закрытых банков должны были быть предоставлены в виде кредита Банка России для Агентства по страхованию вкладов (АСВ). Каким же оказался суммарный объем средств, направленных государством в банковский сектор? Рассмотрим подробнее перечисленные категории поддержки банковского сектора.

1. *Изменение условий капитализации госбанков, произошедшей в 2008–2009 гг.*

В кризис 2008–2010 гг. банковский сектор также получал значительные средства от государства. В частности, в соответствии с Федеральным законом № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» субординированные кредиты в размере 500 млрд руб. от Банка России получил Сбербанк, а ряд крупнейших банков привлекал субординированные кредиты от Внешэкономбанка, за счет средств Фонда национального благосостояния (ФНБ), размещаемых на депозите в ВЭБе. Первоначальные сроки этих кредитов заканчивались в декабре 2019 г. Это означало, что уже с 2015 г. начинался процесс амортизации кредитов, учтенных в капитале банков-получателей².

В целях предотвращения этого процесса в 2014 г. в Федеральный закон № 173-ФЗ были внесены поправки, разрешающие по решению правительства РФ направлять средства ФНБ на покупку привилегированных акций банков, погасивших свою задолженность по субординированным кредитам. Для банков этот процесс означал не только стабилизацию объема собственных средств, но и улучшение качества капитала. Вместо капитала второго уровня, в составе которого обычно учитываются субор-

1 См.: Хромов М. Система страхования не справляется с расчисткой банков, ОМЭС № 9, июнь 2015 г.

2 Объем субординированного кредита, учитываемый при расчете собственных средств банка, ежеквартально равномерно уменьшается в течение последних пяти лет срока предоставления кредита. Таким образом, начиная с 2015 г. капитал банков – получателей субординированных кредитов в рамках № 173-ФЗ стал бы постепенно снижаться на 5% от суммы кредита за квартал.

динированные кредиты, банки получали акционерный капитал первого уровня. При этом специальной оговоркой эти акции освобождались от обязательной уплаты дивидендов, т.е. для банков снижалась стоимость привлеченного капитала. Кроме того увеличение капитала первого уровня расширяло возможности банков по привлечению новых субординированных кредитов, учет в капитале для которых ограничен именно размером капитала первого уровня.

В результате с конца 2014 г. такие решения были приняты относительно трех крупнейших банков: ВТБ, РСХБ и ГПБ (Газпромбанк). Общая сумма переоформленных кредитов в привилегированные акции составила 279 млрд руб. Кроме того ВТБ и ГПБ с декабря 2014 г. получили новые субординированные кредиты за счет средств ФНБ в размере 164 млрд руб. (126 – для ВТБ и 38 – для ГПБ).

Особая ситуация была со Сбербанком. Во-первых, субординированный кредит в объеме 500 млрд руб. Сбербанк получил напрямую от своего основного акционера – Банка России. В 2010 г. в условиях восстановления роста как российской экономики, так и кредитного рынка руководство Сбербанка сочло этот кредит излишне дорогим (первоначальная ставка равнялась 8% годовых) и часть его в размере 200 млрд руб. была досрочно возвращена ЦБРФ.

Летом 2010 г. в № 173-ФЗ была внесена поправка¹, снижающая стоимость субординированного кредита Сбербанку до 6,5% годовых. В июне 2014 г. Сбербанк получил 200 млрд долл. в соответствии с тем же законом; согласно действующей на тот момент редакции № 173-ФЗ, процентная ставка составляла 6,5%.

В июле 2014 г. в № 173-ФЗ были внесены поправки, предусматривавшие увеличение срока предоставляемых Сбербанку субординированных кредитов до 50 лет. А осенью 2014 г. были внесены поправки в Положение 395-П («О методике определения величины собственных средств кредитных организаций»), позволявшие учесть в капитале субординированные кредиты, выданные в соответствии с новой редакцией № 173-ФЗ.

Начиная с отчетной даты 1.04.2015 субординированные кредиты, предоставленные Сбербанку в соответствии с № 173-ФЗ, стали учитываться в объеме 500 млрд руб., а значит они полностью были переоформлены на срок 50 лет.

Таким образом, поправки в законодательство, внесенные в 2014–2015 гг., позволили Сбербанку увеличить свой капитал с 1 апреля 2015 г. как минимум на 215 млрд руб. (200 млрд – повторный транш кредита, привлеченный в июне 2014 г., 15 млрд руб. – прекращение амортизации 300 млрд руб. в связи с увеличением срока предоставления субординированного кредита).

Таким образом, с середины 2014 г. крупнейшие госбанки получили возможность улучшить качество своего капитала в объеме 779 млрд, избежав амортизации субординированных кредитов и дополнительно получили 164 млрд руб. из средств ФНБ.

2. Господдержка банковского сектора при участии государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов».

В декабре 2014 г. АСВ получило дополнительный взнос от Правительства РФ – специальный выпуск облигаций федерального займа (ОФЗ) в

1 Федеральный закон от 27.07.2010 № 206-ФЗ.

размере 1 трлн руб. для дальнейшего размещения в капитал коммерческих банков. После чего был утвержден перечень банков, имеющих право при выполнении определенных условий претендовать на докапитализацию за счет средств АСВ. Одним из условий такой докапитализации стало ограничение взноса размером 25% от собственных средств банка-получателя по состоянию на 1.01.2015. Поскольку суммарный капитал допущенных к этому процессу банков на указанную дату составлял 3454 млрд руб. (43,6% от совокупного капитала банковского сектора), то потенциальный объем докапитализации изначально был ограничен величиной 864 млрд руб.

В течение 2015 г. правом на докапитализацию воспользовалось 25 банков, в результате получивших от АСВ взносов в капитал в суммарном объеме на 803 млрд руб. При этом докапитализация банков ВТБ и «Открытие» осуществлялась с учетом лимита на их дочерние банки, также входившие в перечень.

3. Финансовое оздоровление проблемных банков.

В 2015 г. был поставлен рекорд по отзыву банковских лицензий – права осуществлять свою деятельность лишились 93 кредитных организаций. Но кроме этого в отношении некоторых банков начался процесс финансового оздоровления (санации) под управлением АСВ. В 2015 г. процесс санации начался в отношении 14 банков с суммарными активами около 900 млрд руб.¹. Общее число банков, в отношении которых в начале 2016 г. проводились процедуры финансового оздоровления, достигло 28. Суммарный объем финансовой помощи этим банкам по состоянию на начало 2016 г. достиг 1,2 трлн руб., из которых 491 млрд руб. был предоставлен в 2015 г. Основным источником этой финансовой помощи является Банк России, выделивший 1159 млрд руб. (488 млрд руб. в 2015 г.). Остальные средства предоставлялись АСВ за счет имущественного взноса Российской Федерации.

4. Финансирование выплат вкладчикам банков с отзывными лицензиями.

Из 93 кредитных организаций, лишившихся лицензии в 2015 г., 77 были участниками системы страхования вкладов. Суммарный объем выплат АСВ вкладчикам банков, в отношении которых наступил страховой случай, в 2015 г. составил 369 млрд руб., еще 64 млрд руб. АСВ выплатило в январе 2016 г. При этом на начало 2015 г., по данным АСВ, размер Фонда обязательного страхования составлял 69 млрд руб. Поступления в Фонд за 9 месяцев 2015 г. составили 82 млрд руб. Итоговых данных за год на момент подготовки данного обзора опубликовано не было, но, по нашим оценкам, поступления не превысили 100 млрд руб. Таким образом, как минимум 200 млрд руб. для выплат вкладчикам в 2015 г. АСВ должно было получить из альтернативных источников. Известно, что в августе 2015 г. была одобрена возможность обращения в Банк России за предоставлением кредита в размере до 110 млрд руб. без обеспечения на срок до 5 лет при снижении размера ликвидных активов Фонда до 40 млрд руб.

Таким образом, суммарный объем прямой поддержки банковского сектора в 2015 г. оценивается нами как минимум в размере 1,7 трлн руб. (см. табл. 1, столбцы 3–6). Кроме того, дополнительный эффект для ка-

1 На последнюю отчетную дату перед началом финансового оздоровления.

питала крупнейших банков за счет изменения условий капитализации в рамках закона 2008 г. составил в 2015 г. 156 млрд руб. Суммарный прирост капитала банковского сектора в 2015 г. достиг 1080 млрд руб. При этом, увеличение капитала банков за счет новых взносов и переоформления кредитов 2008–2009 гг. составило 1123 млрд руб. (см. табл. 1, столбцы 2–4), 822 млрд руб. из которых пришлось на крупнейшие госбанки. Иначе говоря, весь положительный прирост капитала банковского сектора в 2015 г. был обеспечен исключительно мерами господдержки.

Таблица 1

МЕРЫ ГОСПОДДЕРЖКИ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА В 2015 Г.
ПО ОТДЕЛЬНЫМ ГРУППАМ БАНКОВ, МЛРД РУБ.

	Переоформление помощи 2008 г.		Инвестиции ФНБ	Докапитализация АСВ	Санация	Дефицит системы страхования вкладов
	Общий объем	Влияние на объем капитала в 2015 г.				
	1	2	3	4	5	6
Сбербанк	500	100				
группа ВТБ	214	43	38	307		
ГПБ	40	8	126	126		
РСХБ	25	5		69		
Другие банки, докапитализированные АСВ				301		
Банки, проходящие финансовое оздоровление					491	
Банки с отозванными лицензиями						200
Итого	779	156	164	803	491	200

Эти меры в значительной степени удержали нормативы достаточности капитала банков в допустимых пределах. Так, значение норматива достаточности капитала банковского сектора в целом без реализации вышеизложенных мер по докапитализации банков по состоянию на 1.01.2016 могло оказаться на уровне 11,1% вместо 12,7% в действительности. Для госбанков выигрыш в достаточности оказался еще выше – 2 п.п. (см. табл. 2). Кроме того, без привлечения дополнительных средств ряд банков не удовлетворил бы требованиям по достаточности капитала. Это относится к группе ВТБ и ряду негосударственных банков, таких как МДМ, Российский капитал, Бинбанк и некоторые другие.

Таблица 2

ВЛИЯНИЕ МЕР ПО ДОКАПИТАЛИЗАЦИИ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА
НА ДОСТАТОЧНОСТЬ КАПИТАЛА БАНКОВ

	Н1 на 1.01.2016	Н1 без учета мер по докапитализации
Банковская система	12,7	11,1
Госбанки	12,5	10,5
Сбербанк	11,9	11,4
Группа ВТБ	12,4	8,7
ГПБ	13,6	10,2
РСХБ	16,6	13,7
Прочие банки	13,0	11,9

2. «ЗАТЯГИВАНИЕ ПОЯСОВ»: ОБЩИЙ РЕГИОНАЛЬНЫЙ ТРЕНД

Н.Зубаревич

2015 год был отмечен рядом тревожных трендов в развитии кризиса в регионах. Бюджеты подавляющего большинства российских территорий дефицитны, региональные и муниципальные долги росли. Резко снизилось потребление – и это новый тренд. А вот снижение инвестиций продолжается уже три года. В то же время спад промышленности умеренный и географически локализованный. Рост уровня безработицы остался минимальным. Прогнозы же на текущий год – неблагоприятные: негативные тренды лишь усилятся.

Самой тяжелой проблемой остается **разбалансированность бюджетов регионов и огромный долг**. Проблема не решается: в 2013 г. дефицит бюджета имели 77 регионов, в 2014 г. – 75, в 2015 г. – 76. Профицитны в основном бюджеты ведущих нефтегазодобывающих регионов и федеральных городов (рис. 1). Суммарный объем дефицита бюджетов регионов в 2015 г. снизился до 171 млрд руб. (в 2013 г. – 642 млрд руб., в 2014 г. – 448 млрд руб.), в значительной степени благодаря огромному профициту бюджета Москвы (144 млрд руб. в 2015 г.). Без учета девяти профицитных регионов суммарный дефицит остальных составил 370 млрд руб. Многие регионы пытались экономить: расходы консолидированных бюджетов выросли только на 1% при росте доходов на 6%.

Суммарный долг регионов и муниципалитетов вырос за 2015 г. на 11% и составил 2,66 трлн руб. на 1 января 2016 г. (3,3% ВВП). Объем долга достиг 35% от налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов (без учета трансфертов). Долговая проблема не решается, несмотря на то что Минфин почти удвоил объем сверхдешевых бюджетных кредитов регионам (со 160 до 310 млрд руб.). Это не помогло заметно улучшить структуру долга, в ней по-прежнему преобладают дорогие кредиты коммерческих банков (44% на 1 января 2016 г.).

Дестабилизация бюджетной системы усугубляется, поскольку в 2015 г. стал дефицитным и федеральный бюджет (почти 2 трлн руб. или 2,5% ВВП). Риски усиливаются, особенно для регионов с повышенным уровнем дотационности, а таких в России почти 2/3. В 2015 г. объем трансфертов регионам сократился почти на 3% (хотя без учета Крыма он остался прежним), а в 2016 г. возможности поддержки регионов могут снизиться более существенно.

Вторая острейшая проблема 2015 г. – **сильный спад потребления**, обусловленный снижением доходов населения на 4% и заработной платы на 9,5%. Резкое сжатие розничной торговли – новый тренд, сформировавшийся в 2015 г., спад потребления вдвое опережал темпы снижения доходов населения. Россияне в 2015 г. вполне осознали, что кризис – надолго, и перешли в режим жесткой экономии. Географические различия в динамике розничной торговли в значительной степени обусловлены дефектами статистического учета, особенно для республик Северного Кавказа, регионов Забайкалья и Дальнего Востока, где выше доля тор-

2. «ЗАТЯГИВАНИЕ ПОЯСОВ»: ОБЩИЙ РЕГИОНАЛЬНЫЙ ТРЕНД

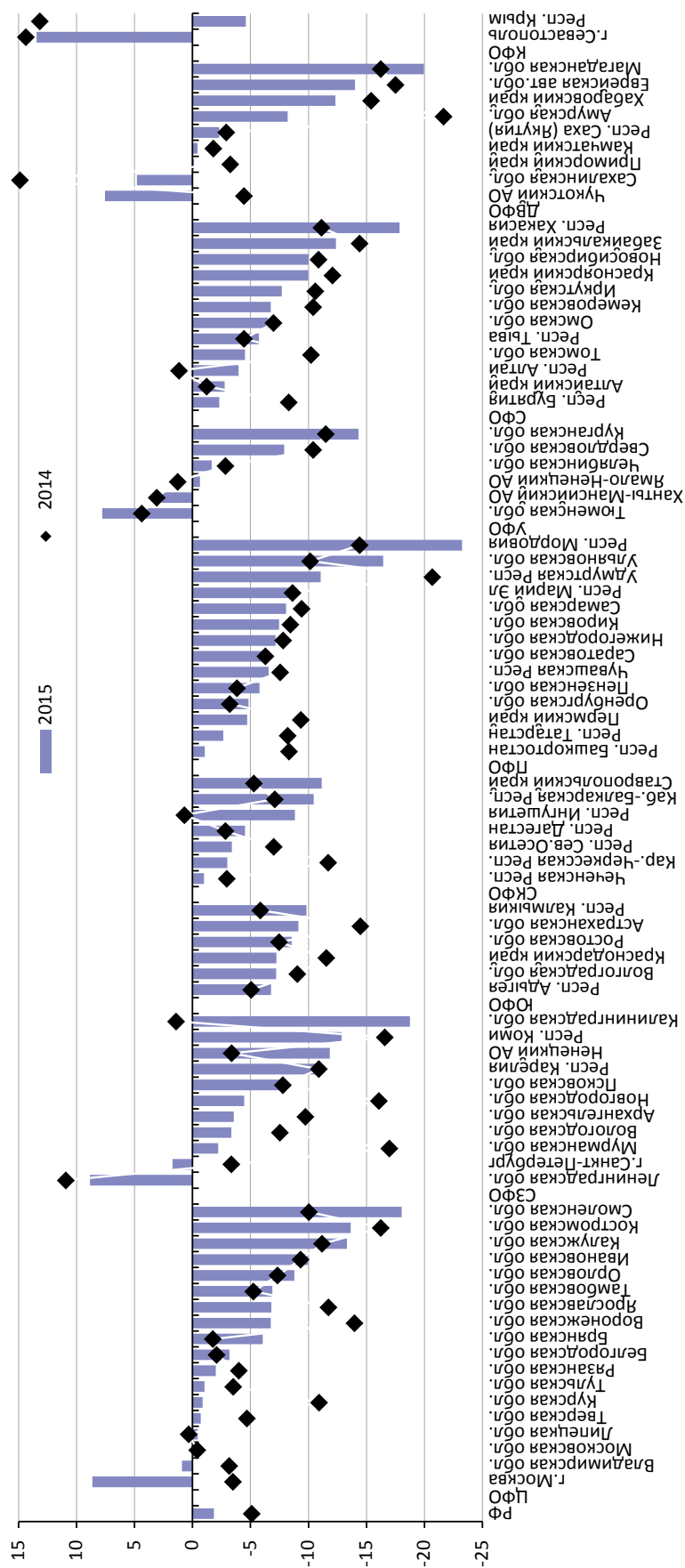


Рис. 1. Дефицит бюджета, в % к доходам консолидированного бюджета региона

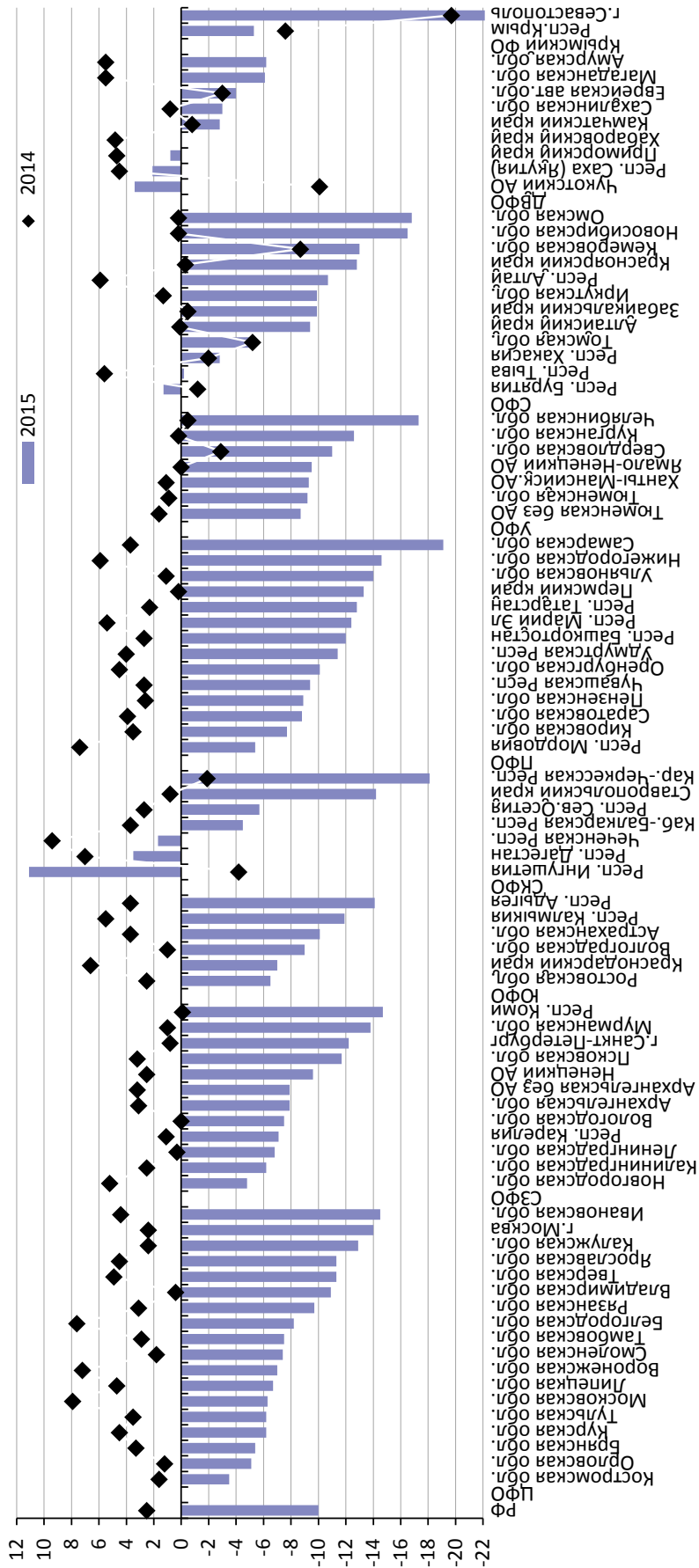


Рис.2. Динамика розничной торговли, в % к предыдущему году

говли на рынках. В Центре, Северо-Западе, на Юге, в Поволжье, на Урале и в большей части Сибири спад потребления повсеместный и сильный (рис. 2). Региональная динамика доходов населения (данные за 11 месяцев 2015 г.) в основном совпадает с динамикой потребления: при среднем спаде доходов на 5% они сильнее сократились в регионах Центра, Северо-Запада, Поволжья, Урала и Сибири. Только 7 регионов не имели спада доходов населения, но, скорее всего, это дефекты статистического учета.

Третья острая проблема – **нарастающий спад инвестиций** в течение трех последних лет. По данным за три квартала 2015 г., по полному кругу предприятий и организаций спад составил почти 6% и охватил 51 регион. В их числе многие развитые регионы, за исключением новых территорий нефтегазодобычи (Сахалинская обл., Красноярский край, Ненецкий АО), главного региона добычи нефти – Ханты-Мансийского АО, а также Москвы, Татарстана, Башкортостана, Белгородской, Воронежской, Новгородской, Оренбургской, Ульяновской областей и ряда других. По данным за 11 месяцев 2015 г. (по крупным и средним предприятиям и организациям) спад инвестиций был еще сильнее (9,5%) и охватил 60 регионов. Сохранили положительную динамику в основном те же регионы, только в Москве она была нулевой. Среди экономически развитых регионов максимальный спад инвестиций отмечался в Кемеровской, Нижегородской, Калужской, Ярославской, Свердловской и Челябинской областях (на 24–37%). Динамика инвестиций также показывает, что «поворот на восток» не состоялся: спад инвестиций продолжался в половине регионов Дальнего Востока, в том числе во всех крупнейших – Хабаровском крае (33%), Приморском крае (5%), Якутии (2%).

Типичные кризисные тренды – спад промышленного производства и рост безработицы – в меньшей степени или даже слабо выражены в ходе этого кризиса. **Спад промышленного производства** не только умеренный (3,4% в 2015 г.), но и географически локализованный, он охватил только 36 регионов. В обрабатывающей промышленности спад сильнее (5,4%), но и он затронул только половину (43) регионов. Региональные различия динамики промышленного производства сформировались в 1-й половине 2015 г. и сохранились до конца года, так как они обусловлены отраслевой специализацией промышленности.

Благодаря увеличению на треть финансирования оборонных расходов из федерального бюджета росла промышленность в регионах со специализацией на отраслях ВПК (Брянская, Тульская, Ярославская, Пензенская и Кировская области, Республика Марий Эл и др.), хотя темпы роста снизились по сравнению с 1-й половиной года. Росло промышленное производство и в регионах с развитым АПК, в основном это Черноземье и Юг, благодаря исчезновению с рынка зарубежных конкурентов. Сохранялся промышленный рост в основных нефтегазодобывающих регионах, особенно новых (Сахалинская обл., Ненецкий АО, Иркутская обл., Якутия). Исключение – Ханты-Мансийский АО (-2,5%), где спад продолжается второй год подряд. Фантастические темпы роста промышленности Ростовской области (55%) трудно объяснить даже совокупностью всех трех преимуществ специализации (помимо действующих предприятий ВПК и развитой пищевой промышленности, в области построен новый НПЗ).

Регионы с более сильным спадом промышленности – те же, что и в первой половине 2015 г. Среди них регионы автопрома (Калужская, Ка-

лининградская области – 7–9% снижения), полудепрессивные регионы с неконкурентоспособными отраслями, по которым сильнее бьет каждый кризис (Ивановская, Костромская, Тверская области, Республики Мордовия, Чувашия, Амурская область и Еврейская авт. обл. – 6–9% спада), а также федеральные города (5–7%), в которых кризисы ускоряют процесс деиндустриализации. Сильный спад в Оренбургской обл. (8%) частично обусловлен налоговым маневром в нефтяной отрасли, сделавшим убыточной нефтепереработку, а в Приморском крае (12%) – спадом автосборочного производства. В 2016 г. велики риски расширения географии спада промышленного производства из-за снижения инвестиций и платежеспособного спроса населения.

Рост уровня безработицы за 2015 г. был минимальным, с 5,2% в октябре–ноябре 2014 г. до 5,7% за тот же период 2015 г. Слабо изменилась и региональная картина. Заметный рост (на 2–3 п.п.) отмечался только во Владимирской, Ярославской, Вологодской областях, Республиках Коми, Удмуртия, Бурятия и Хакасия, но и там безработица остается относительно низкой. Кризис на региональных рынках труда пока развивается по модели медленного роста неполной занятости. По данным за три квартала 2015 г., повышенную долю работавших неполное время, находившихся в простое или административных отпусках, имели Калужская, Тверская и Ивановская области (5–6% от списочной численности работников), т.е. территории с более сильным спадом промышленного производства. Повышенной долей находившихся в отпусках без сохранения содержания выделялись индустриальные Челябинская и Свердловская области (10–12% от списочной численности работников), а также Бурятия.

Проблемы безработицы смягчаются не только широким использованием механизма неполной занятости, но и демографическим фактором – на рынок труда выходит малочисленное поколение 1990-х годов рождения. Еще один смягчающий фактор – сокращение численности и частичный отъезд трудовых мигрантов из постсоветских стран, которые работали преимущественно в строительстве и торговле. Именно он способствовал сдерживанию роста безработицы, несмотря на сильный спад в этих отраслях.

В целом 2015 г. можно разделить на два периода – кризисного спада в первые пять-шесть месяцев и последующей стагнации на более низком уровне до конца года, хотя региональная картина и динамика намного сложнее. Перспективы 2016 г. неблагоприятны – спад инвестиций и доходов населения продолжится, в том числе из-за новой волны девальвации в январе 2016 г., в большем числе регионов будет наблюдаться дальнейший спад промышленности или стагнация на более низком уровне, рост промышленности в регионах ВПК сойдет на нет из-за растущих проблем федерального бюджета, ускорится «оптимизация» расходов бюджетов. «Затягивание поясов» станет общим трендом, без особых географических различий. ●

3. БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ И ДОТАЦИИ РЕГИОНАМ: КТО И ЗА ЧТО ПОЛУЧИЛ В 2015 ГОДУ?

А.Мамедов, Е.Фомина

Объемы финансовой помощи из федерального бюджета через инструменты бюджетных кредитов¹ и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (далее – дотации на сбалансированность) в 2015 г. сократились относительно объемов 2014 г., причем темпы их падения сильно отличаются. Так, номинальный объем бюджетных кредитов (сальдо) в целом по РФ снизился на 1%, в то время как объем дотаций на сбалансированность уменьшился на 34% (а без учета Крымского ФО на 43%). Распределение бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность между субъектами характеризуется значительной неравномерностью. В 2015 г. около 70% всего объема бюджетных кредитов было распределено между 20 субъектами РФ (из 85). Неравномерно распределялись и дотации на сбалансированность: порядка 60% всего их объема в 2015 г. получено 20 регионами.

В 2015 г. через бюджетные кредиты субъектам РФ было выделено порядка 167,4 млрд руб. (сальдо, с учетом объемов погашения), а дотаций на сбалансированность регионам было передано в объеме около 152,4 млрд руб. Таким образом, через эти два инструмента «оперативной» финансовой поддержки региональных бюджетов в целом были выделены из федерального бюджета сопоставимые объемы. Как эти объемы были распределены между субъектами РФ, одним и тем же, или разным группам регионов была оказана финансовая поддержка?

В 2015 г. около 70% всего объема бюджетных кредитов было распределено между 20 субъектами РФ (из 85), что говорит о высокой неравномерности их распределения в разрезе регионов (см. табл. 1). Наибольший объем бюджетных кредитов был выделен Хабаровскому краю и Кировской области – по 9 млрд руб. каждому региону. Распределение дотаций на сбалансированность также неравномерно: около 60% всего объема дотаций в 2015 г. получено 20 регионами. По дотациям на сбалансированность существенный «отрыв» демонстрируют Чеченская Республика (около 20 млрд руб.) и Республика Крым (порядка 17 млрд руб.).

Неравномерность выделения «оперативной» финансовой помощи, значительная часть которой распределяется уже в ходе исполнения федерального бюджета – нормальная практика. Теоретически такие виды помощи должны получать регионы, столкнувшиеся с наибольшими проблемами при исполнении своих бюджетов. В результате, для дальнейшего анализа были выбраны два основных индикатора наличия проблем в бюджетной сфере субъектов РФ: долговая нагрузка с учетом доли коммерческой задолженности и динамика налоговых и неналоговых доходов (доходов без учета межбюджетных трансфертов) – они легко проверяемы на основе бюджетной статистики и полностью сопоставимы

¹ Сальдо (получение за вычетом погашения) бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы.

между регионами (т.е. можно проверить обоснованность того, что один регион получил денег больше, чем другой).

Таблица 1

СУБЪЕКТЫ РФ, КОТОРЫМ ВЫДЕЛЕНА НАИБОЛЬШИЕ ОБЪЕМЫ
БЮДЖЕТНЫХ КРЕДИТОВ И ДОТАЦИЙ В 2015 Г., МЛН РУБ.

Субъекты РФ	Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ в 2015 г.	Субъекты РФ	Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности в 2015 г.
Итого по всем субъектам РФ	167354	Итого по всем субъектам РФ	152369
Всего по 20 субъектам с наибольшим объемом финансирования	114966	Всего по 20 субъектам с наибольшим объемом финансирования	92299
в том числе:		в том числе:	
Хабаровский край	9351	Чеченская Республика	20413
Кировская область	9166	Республика Крым	16970
Республика Татарстан	8938	Краснодарский край	5738
Калужская область	8477	г. Севастополь	4804
Красноярский край	7581	Иркутская область	4231
Пермский край	7479	Самарская область	4178
Ярославская область	6358	Республика Дагестан	3271
Чувашская Республика-Чувашия	5544	Нижегородская область	3095
Свердловская область	5494	Приморский край	2967
Республика Коми	4973	Ростовская область	2823
Ставропольский край	4857	Омская область	2695
Волгоградская область	4841	Республика Башкортостан	2546
Приморский край	4724	Московская область	2541
Архангельская область	4434	Пермский край	2484
Курская область	4385	Хабаровский край	2473
Республика Северная Осетия – Алания	4084	Свердловская область	2353
Забайкальский край	3931	Новосибирская область	2267
Тверская область	3674	Красноярский край	2216
Астраханская область	3347	Архангельская область	2121
Самарская область	3329	Челябинская область	2114
Доля средств, выделенных субъектам с наибольшим объемом финансирования, в % от общего объема в целом по РФ	68,7	Доля средств, выделенных субъектам с наибольшим объемом финансирования, в % от общего объема в целом по РФ	60,6

Примечание. Полужирным шрифтом выделены субъекты РФ, которые вошли в перечень регионов с наибольшим объемом, как бюджетных кредитов, так и дотаций на сбалансированность.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Из табл. 1 видно, что 7 из 33¹ регионов предоставлены наибольшие объемы по обоим финансовым инструментам. Таким образом, в целом

1 33 = 20 + 20 – 7 регионов, т.е. с учетом того, что 7 регионов оказались в обоих списках.

нельзя говорить о том, что финансовую помощь через два рассматриваемых инструмента получали в основном одни и те же субъекты РФ.

Таблица 2

ОБЪЕМ БЮДЖЕТНЫХ КРЕДИТОВ И ДОТАЦИЙ НА СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ
(НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ) В 2015 Г. В СУБЪЕКТАХ РФ
С ВЫСОКОЙ ДОЛГОВОЙ НАГРУЗКОЙ

Субъект РФ	Долговая нагрузка на 1 янв. 2015, %	Доля коммерческой задолженности на 1 янв. 2015, %	Бюджетные кредиты на душу населения за 2015 г., руб./чел.	Дотации на душу населения за 2015 г., руб./чел.	Общий объем бюджетных кредитов и дотаций на душу населения за 2015 г., руб./чел.	Доля дотаций в общем объеме бюджетных кредитов и дотаций на душу населения, %
Регионы с долговой нагрузкой более 80% и с долей коммерческой задолженности в общем объеме долга более 62%	92	68	3291	1294	4585	28
Республика Хакасия	86	71	590	1189	1779	67
Удмуртская Республика	95	69	810	942	1752	54
Астраханская область	101	68	3278	1957	5235	37
Забайкальский край	88	66	3616	1864	5480	34
Кировская область	85	64	7029	752	7781	10
Более 80% долговой нагрузки и менее 62% коммерческой задолженности	100	49	925	1049	1974	53
Амурская область	98	62	99	1527	1626	94
Рязанская область	99	59	581	586	1167	50
Костромская область	121	58	1304	1594	2898	55
Республика Марий Эл	95	58	-1485	607	-877	-
Новгородская область	83	58	2835	506	3341	15
Пензенская область	87	55	0	901	901	100
Республика Карелия	119	55	1064	3026	4090	74
Псковская область	88	55	504	799	1303	61
Вологодская область	100	54	1031	704	1735	41
Орловская область	86	54	1446	915	2361	39
Республика Северная Осетия – Алания	115	52	5784	1050	6835	15
Саратовская область	100	51	270	702	972	72
Белгородская область	106	48	1256	1192	2448	49
Смоленская область	116	46	3057	569	3626	16
Краснодарский край	93	45	499	1052	1551	68
Карачаево-Черкесская Республика	104	37	-353	424	71	-
Республика Мордовия	121	36	2472	1041	3513	30
Республика Ингушетия	113	0	2103	2635	4737	56
Чукотский автономный округ	144	0	-19412	14799	-4613	-
В целом по РФ	35	64	1144	1042	2186	48
В целом по РФ (без г. Москвы и Крымского ФО)	44	62	1271	991	2262	44

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

В табл. 2 приводится перечень 24 субъектов РФ, сгруппированных в зависимости от состояния долговой нагрузки на начало 2015 г. (более 80%), также среди них выделена группа из 5 субъектов РФ с высокой

долей коммерческой задолженности (более 62% – среднероссийский показатель без Москвы и Крымского ФО) в структуре регионального долга. В таблице бюджетные кредиты и дотации на сбалансированность приведены в расчете на душу населения, что позволяет обеспечить бóльшую сопоставимость выделенных регионам объемов финансирования (т.е. по сути, проведена нормировка объемов). С помощью анализа представленных ниже данных попробуем ответить на два вопроса:

1. Имеется ли связь между уровнем долговой нагрузки регионального бюджета на начало 2015 г. и объемами финансовой помощи через инструменты бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность в 2015 г.?

2. Обладали ли регионы с наибольшей долговой нагрузкой (и особенно с большой долей коммерческой задолженности в общем объеме долга) преимуществом в получении поддержки через инструмент бюджетных кредитов? Иначе говоря, удавалось ли им заместить более дорогую в обслуживании коммерческую задолженность (банковские кредиты и облигации) дешевыми бюджетными кредитами.

Анализ данных *табл. 2* в целом не позволяет выявить четкую зависимость объема предоставленных бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность в 2015 г. от величины долговой нагрузки субъектов РФ на начало 2015 г. и доли коммерческой задолженности в структуре регионального долга. Однако в ряде регионов все же наблюдается замещение коммерческих займов бюджетными кредитами. В 8 регионах (из 24, рассматриваемых в *табл. 2*) объем коммерческой задолженности в структуре долга снизился за 2015 г. – Республика Северная Осетия – Алания (-43%), Кировская область (-34%), Астраханская область (-11%), Новгородская область (-9%), Забайкальский край (-6%), Рязанская область (-2%), Вологодская область (-2%), Костромская область (-1%). В тоже время в 10 регионах (из 24) в течение 2015 г., напротив, произошло наращивание коммерческой задолженности: Республика Марий Эл (+15%), Карачаево-Черкесская Республика (+11%), Республика Хакасия (+9%), Республика Мордовия (+8%), Орловская область (+5%), Амурская область (+3%), Псковская область (+2%), Краснодарский край (+2%), Саратовская область (+1%), Республика Карелия (+1%).

Рис. 1 и 2 в более наглядной форме демонстрируют отсутствие четкой зависимости объема (на душу населения) переданных средств от долговой нагрузки регионов по состоянию на начало года (в группе регионов с высокой долей долговой нагрузки – более 80%).

Далее был проведен анализ зависимости распределения бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность в 2015 г. в зависимости от динамики налоговых и неналоговых доходов субъектов РФ в 1-м полугодии 2015 г. относительно аналогичного периода 2014 г. (см. *рис. 3*). Мы задались вопросом о том, действительно ли через межбюджетные инструменты оперативной финансовой поддержки оказывалась помощь в первую очередь регионам, столкнувшимся с проблемами в доходной части своих бюджетов в течение года¹. Нижеприведенный график показывает, что ди-

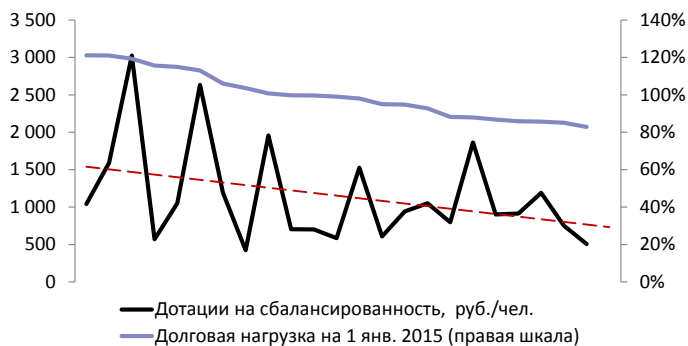
1 Для упрощения анализа условно предполагается, что дополнительные объемы преимущественно выделяются во 2 полугодии исходя из результатов исполнения региональных бюджетов в 1 полугодии. Отчасти это отражает и реальную практику.

намика налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов в 1-м полугодии по всей видимости не являлась основным индикатором, на который ориентировался Минфин России при выделении дополнительных объемов финансовой помощи.

Дополнительно был рассмотрен вопрос о том, что на объемы дополнительной помощи (бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность) в течение 2015 г. в большей степени влияла динамика налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов по итогам предыдущего 2014 г. (к уровню 2013 г., см. рис. 4). Если исключить субъекты РФ с максимальными и минимальными значениями по рассматриваемым показателям, то на рисунке можно увидеть определенную закономерность: по мере снижения темпа прироста налоговых и неналоговых доходов в 2014 г. в среднем несколько увеличивается общий объем (на душу населения) «оперативной» финансовой помощи по итогам уже 2015 г. Тем не менее наблюдается значительный разброс значений объемов бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность. В результате можно говорить о том, что другие факторы оказывали не меньшее, и даже большее влияние при определении объемов дополнительной финансовой помощи.

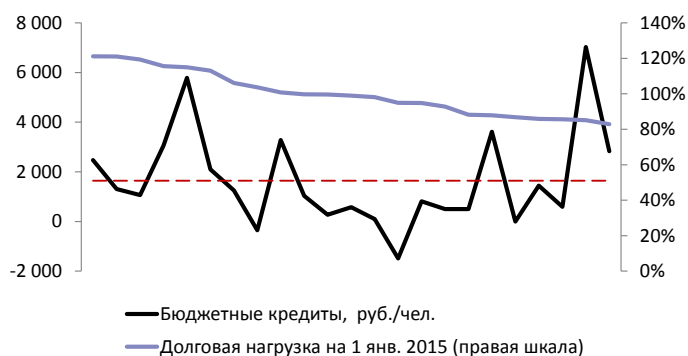
В заключение рассмотрим основные показатели, использовавшиеся в описанном выше анализе, отдельно для 7 субъектов РФ, которые были выделены в качестве регионов, получивших наибольшие абсолютные объемы финансовой помощи, как в виде дотаций на сбалансированность, так и в форме бюджетных кредитов (см. табл. 3).

Рассматриваемые 7 регионов существенно различаются по объемам «оперативной» финансовой помощи в расчете на душу населения, при этом среди данной группы оказались



Примечание. Без учета Чукотского автономного округа.
Источник: Федеральное казначейство, Минфин России.

Рис. 1. Объем дотаций на сбалансированность на душу населения в 2015 г. и величина долговой нагрузки на начало года (24 региона)



Примечание. Без учета Чукотского автономного округа.
Источник: Федеральное казначейство, Минфин России.

Рис. 2. Объем бюджетных кредитов на душу населения в 2015 г. и величина долговой нагрузки на 1 января 2015 г. (24 региона)



Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты авторов.

Рис. 3. Общий объем бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность на душу населения в 2015 г. и динамика объема налоговых и неналоговых доходов в 1 полугодии 2015 г. (все субъекты РФ)

субъекты РФ с различным уровнем расчетной бюджетной обеспеченности (до распределения дотаций на 2015 г.). В то же время общие подушевые объемы бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность не имеют четкой связи ни с одним из рассмотренных бюджетных показателей: долговая нагрузка, доля коммерческой задолженности, доля расходов на обслуживание долга, динамика налоговых и неналоговых доходов. При этом, как и при анализе выше по всем регионам, некоторая связь прослеживается лишь с динамикой доходов без учета трансфертов в 2014 г. (т.е. с лагом в 1 год): по этому показателю все регионы оказались ниже среднего значения по России. Однако и этот показатель не объясняет различий в объемах финансовой помощи внутри данной группы.



Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты авторов.

Рис. 4. Общий объем бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность на душу населения в 2015 г. и динамика налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов в 2014 г. (без учета максимальных и минимальных значений)

Таблица 3

ВЫБОРОЧНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПО 7 СУБЪЕКТАМ РФ С НАИБОЛЬШИМИ АБСОЛЮТНЫМИ ОБЪЕМАМИ БЮДЖЕТНЫХ КРЕДИТОВ И ДОТАЦИЙ НА СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ В 2015 Г.

	Уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций на выравнивание	Общий объем бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность на душу населения в 2015 г., руб./чел.	Доля дотаций на сбалансированность в общем объеме финансовой помощи, %	Долговая нагрузка на начало 2015 г., %	Доля коммерческой задолженности на начало 2015 г., %	Доля расходов на обслуживание государственного и муниципального долга в 2015 г., %	Динамика налоговых и неналоговых доходов за 1-е полугодие 2015 г., (прирост в % к 1-му полугодю 2014 г.)	Динамика налоговых и неналоговых доходов в 2014 г. (прирост в % к 2013 г.)
В среднем по РФ	1,000	2186	48	35	64	1,6	12,3	9
Хабаровский край	0,776	8837	21	42	78	2,0	2,2	2
Архангельская область	0,593	5750	32	72	66	2,1	7,5	6
Приморский край	0,717	3979	39	14	79	0,9	5,2	7
Пермский край	0,894	3778	25	17	83	0,3	3,3	-5
Красноярский край	0,900	3426	23	60	84	2,9	38,1	5
Самарская область	1,148	2336	56	49	81	3,2	8,4	3
Свердловская область	1,099	1814	30	35	84	1,5	13,9	1

Примечание. Показатель долговой нагрузки приведен для бюджетов субъектов РФ, а динамика налоговых и неналоговых доходов дана для консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты авторов.

Какие же можно сделать основные выводы из проведенного анализа? Во-первых, значительные объемы «оперативной» федеральной финансовой помощи регионам через инструменты бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность сконцентрированы в ограниченной группе субъектов РФ. Во-вторых, есть регионы, в которых оказались сконцентрированы значительные объемы как кредитов, так и дотаций, однако доля таких регионов оказалась менее 50% (по 7 из 20 в каждой группе с наибольшими объемами соответственно кредитов и дотаций, итого 7 из 33). Таким образом, в целом через эти инструменты поддерживались разные регионы. В-третьих, объемы «оперативной» федеральной финансовой помощи регионам оказались слабо связаны с такими показателями, отражающими масштаб проблем в региональных финансах, как уровень долговой нагрузки (в том числе с учетом доли более дорогого в обслуживании коммерческого долга) и динамики налоговых и неналоговых доходов.

Впрочем, нельзя сказать, что выделяемые объемы финансовой помощи вообще не связаны ни с какими показателями и выделяются совершенно произвольным образом. В данном случае важно другое: объемы бюджетных кредитов и дотаций на сбалансированность оказались мало связанными с наиболее простыми, проверяемыми и сопоставимым между регионами показателями, отражающими уровень проблем при исполнении региональных бюджетов. Это существенно снижает прозрачность и обоснованность использования данных инструментов межбюджетных отношений, что может создавать условия для мягких бюджетных ограничений субнациональных властей и тем самым ухудшать их фискальные стимулы.

Обнаруженное отсутствие связи может также свидетельствовать о несоответствии целей регулирования межбюджетных отношений и используемых при этом бюджетных инструментов. Ярким примером подобной практики является выделение части дотаций на сбалансированность для компенсации дополнительных расходов региональных бюджетов, возникших после «майских» указов президента. По сути эти дотации выполняют роль субсидий. Подобная практика также снижает эффективность и прозрачность межбюджетных отношений.

В распределении дотаций на сбалансированность есть отчасти и элемент политики. Это отражается в том, что наибольшие объемы в 2015 г. получили Чечня и Крым. На объемы дополнительной финансовой помощи оказывает влияние политический вес и соответственно лоббистские возможности конкретного губернатора. Все это в целом приводит к тому, что итоговые распределенные объемы оказываются слабо связанными с наиболее общими и объективными индикаторами, которые отражают масштаб проблем в региональных финансах. ●

4. ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ В ОБРАБАТЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ: СЛАБЫЙ ЭФФЕКТ

А.Каукин, П.Павлов

Политика импортозамещения не приводит к масштабным результатам. Лишь в некоторых отраслях наблюдается слабое замещение импортных товаров отечественными – в металлургическом комплексе, текстильном производстве, автопроме. При этом зависимость экономики от импорта, в том числе машин и оборудования, остается высокой. Низкая вовлеченность в международные цепочки создания добавленной стоимости ограничивает возможности увеличения объемов производства в большинстве перерабатывающих отраслей.

В настоящий момент можно выделить *три основных механизма*, потенциально приводящих к замещению иностранной продукции на территории России отечественными аналогами:

1. *Ослабление национальной валюты*¹. В условиях девальвации рубля отрасли с высокой долей потребления импортных промежуточных товаров, поставляющие продукцию преимущественно на внутренний рынок, должны проигрывать в наибольшей степени (автомобилестроение, машиностроение, фармацевтика, производство электрооборудования). А отрасли, ориентированные на экспорт и характеризующиеся низкой производственной зависимостью от импорта, должны выигрывать в наибольшей степени (черная и цветная металлургия, химия и нефтехимия, производство и отделка кожи)².

2. *Ограничения на торгуемость товаров*. В 2014–2015 гг. в отношении РФ были введены санкции, в том числе технологические, которые затронули поставки оборудования для нефтегазовой отрасли, включая оборудование для добычи на шельфе, а также на предприятия оборонно-промышленного комплекса РФ³. Дефицит соответствующего оборудования на внутреннем рынке теоретически мог способствовать развитию отечественного производства аналогичной продукции. Российские продовольственные контрсанкции и специальные экономические меры в отношении Турции предоставили возможности для импортозамещения в пищевой и легкой промышленности. Сокращение товарооборота

1 В январе–декабре 2015 г. реальный эффективный курс рубля к иностранным валютам снизился на 16,5% к соответствующему периоду предыдущего года, что продолжило тенденцию 2014 г., в котором снижение за январь–декабрь составило 8,4%. См.: Основные производные показатели динамики обменного курса рубля в январе–декабре 2015 г. // Официальный сайт ЦБ РФ, 06.02.2016 [http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/ex_rate_ind_15.htm&pid=svs&sid=analit]

2 Идрисов Г.И. Выигравшие и проигравшие: последствия изменения условий торговли для российской промышленности // Экономическое развитие России. № 4. 2015. С. 26–28.

3 EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine // European Council [<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>]. Ukraine and Russia Sanctions // U.S. Department of State [<http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/ukrainerussia/>]. Sectoral Sanctions Identifications (SSI) List // US Department of the Treasury, 22.12.2015 [<https://www.treasury.gov/ofac/downloads/ssi/ssi.pdf>]

между Россией и Украиной в 2014–2015 гг. по геополитическим соображениям увеличило потенциал импортозамещения в металлургии и производстве строительных материалов.

3. *Целенаправленная деятельность экономических властей.* Задачи по стимулированию импортозамещения в РФ в последние годы обсуждаются на уровне высших органов исполнительной власти¹. К настоящему моменту Министерством промышленности и торговли РФ разработана серия отраслевых планов мероприятий по импортозамещению, охватывающих практически весь спектр обрабатывающих производств². В условиях действующих санкций и контрсанкций, а также складывающейся динамики основных макроэкономических показателей анализ эффективности мер в сфере импортозамещения приобретает особую актуальность³.

По данным статистики (см. рис. 1), наиболее существенные масштабы импортозамещения можно отметить в производстве автотранспортных средств, где среднегодовая доля импорта⁴ в 2015 г. по сравнению с 2014 г. снизилась на 22,5 п.п., автомобильных комплектующих (на 5,7 п.п.), металлов и металлических руд (на 4,5 п.п.), текстильных и галантерейных изделий (7,8 п.п.), пищевых продуктов (4,1 п.п.).

Существенное снижение доли импорта в товарообороте автотранспортных средств обусловлено созданием совместных сборочных производств с привлечением зарубежных партнеров (например, «Автоваз», «Соллерс»). Судя по динамике доли импорта комплектующих (автомобильных деталей узлов и принадлежностей), уровень локализации этих производств также продолжает расти.

В металлургии наблюдаемая динамика объясняется, вероятно, остановкой импорта с Украины, который, по крайней мере частично, смогла заместить российская продукция. При этом необходимо учитывать, что на протяжении 2015 г. объемы производства металлургической отрасли в целом снижались в связи с общим падением как внутреннего, так и внешнего спроса.

Сокращение доли импорта текстильных изделий может быть связано как с повышением привлекательности отечественных производств

1 См., например, Материалы совещания по вопросу развития нефтехимической промышленности // Официальный сайт Президента РФ, 15.10.2013 [<http://kremlin.ru/catalog/keywords/121/events/19420>]

2 Приказ Минпромторга России № 197 от 29 января 2016 г. «Об утверждении плана мероприятий по импортозамещению в отрасли химической промышленности Российской Федерации и о признании утратившим силу приказа Минпромторга России от 31 марта 2015 г.». Приказ Минпромторга России № 4129 от 17 декабря 2015 г. «О внесении изменения в план мероприятий по импортозамещению в радиоэлектронной промышленности Российской Федерации, утвержденный приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 662». Приказ Минпромторга России № 762 от 2 апреля 2015 г. «Об утверждении отраслевого плана мероприятий по импортозамещению в отрасли промышленности обычных вооружений Российской Федерации». Приказ Минпромторга России № 645 от 31 марта 2015 г. «Об утверждении плана мероприятий по импортозамещению в отрасли нефтегазового машиностроения Российской Федерации» [<http://minpromtorg.gov.ru/docs/>] и др.

3 См. Перечень поручений по результатам проверки эффективности мер по ускорению процессов импортозамещения в автомобильной промышленности // Официальный сайт Президента РФ, 18.01.2016 [<http://kremlin.ru/catalog/keywords/121/events/51179>]

4 Среднегодовая доля импорта рассчитывается как среднее арифметическое квартальных долей импорта в товарообороте продукции за соответствующий год.

за счет снижения издержек в долларовом выражении (в частности на заработную плату), так и с реализацией инвестиционных проектов, которые позволили при изменении условий торговли повысить эффективность данных производств (например, «Вологодский текстиль», «Камышинский текстиль» и др.). Факторами ослабления рубля и контрсанкций объясняется сокращение в 2014–2015 гг. доли импорта в товарообороте пищевых продуктов.

В то же время можно назвать ряд отраслей, где, по всей видимости, идет обратный импортозамещению процесс. Прежде всего это фармацевтика и производство машин и оборудования (включая электрооборудование).

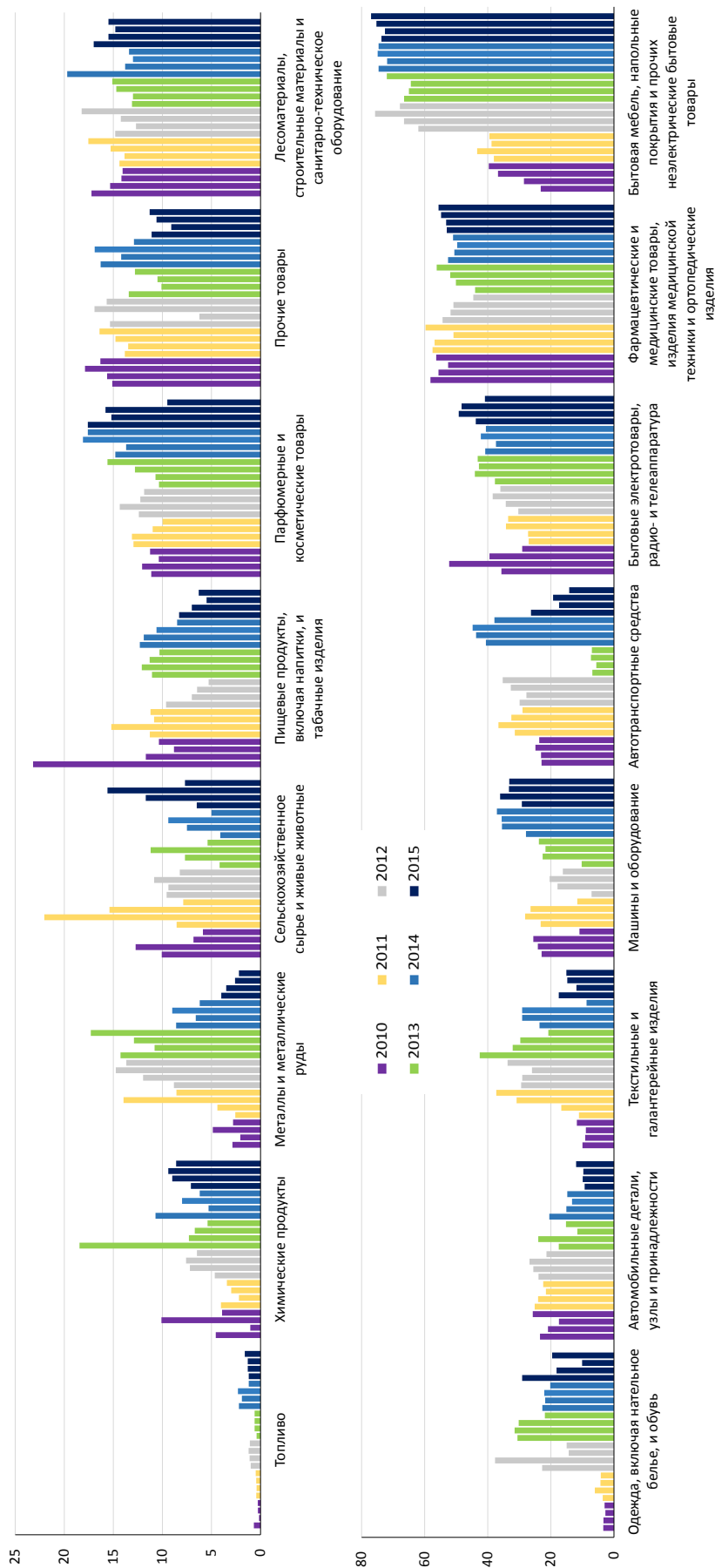
Российская фармацевтическая отрасль испытывает серьезное давление со стороны глобальных конкурентов. Среднегодовая доля импорта в товарообороте фармацевтических и медицинских товаров на протяжении 2010–2015 гг. была значительна, она колебалась в диапазоне 50–60%, а в 2015 г. увеличилась на 3,2 п.п. по отношению к 2014 г. Таким образом, девальвация рубля не обеспечила вытеснение импорта, поскольку российских аналогов для широкого спектра лекарств и медтехники просто не существует. Вместе с тем в перспективе возможно некоторое увеличение отечественного выпуска в отрасли: процесс лицензирования новых лекарств является достаточно длительным, поэтому эффект от снижения обменного курса рубля в 2014–2015 гг. может проявиться через 2–3 года.

Аналогичная ситуация наблюдается и в секторе машин и оборудования, где в период с 2012 по 2015 гг. прирост среднегодовой доли импорта составил 17,6 п.п., и снижение среднегодовой доли импорта в 2015 г. всего на 1,1 п.п. преждевременно интерпретировать как перелом среднесрочной тенденции по увеличению зависимости российской обрабатывающей промышленности от капитальных благ зарубежного производства¹.

Наблюдаемая динамика доли импорта в товарообороте фармацевтической продукции и товаров инвестиционного назначения (машин и оборудования) является индикатором проблем в решении задач импортозамещения: производящие данную продукцию отрасли практически не смогли воспользоваться улучшением условий торговли, снижением реального эффективного обменного курса рубля в 2014–2015 гг., что выразилось, в том числе и в общем падении выпуска в этих отраслях на протяжении всего 2015 г.

В целом складывающаяся картина говорит о низкой реализации потенциала импортозамещения. К сожалению, лишь некоторые отрасли смогли воспользоваться представившимися возможностями и повысить долю отечественной продукции на внутреннем рынке (металлургическое и текстильное производство, производство автотранспортных средств и комплектующих), в остальных же отраслях процессы импортозамещения в 2015 г. были практически не заметны.

¹ По электрооборудованию прирост доли импорта в 2015 г. составил 5,3 п.п. к 2014 г. (или 10,8 п.п. к 2012 г.).



Примечание. Необходимо отметить, что в отдельных случаях интерпретация приведенных данных должна проводиться с осторожностью. В качестве примера можно привести резкое снижение на графике доли импорта автотранспортных средств в 2013 г., которое частично может быть объяснено спадом продаж иномарок и ростом продаж отечественных на территории РФ, в этот период. Глубина спада, с учетом последующей динамики показателя, представляется завышенной, и может свидетельствовать о несовершенстве методологии Росстата. Тем не менее представленные данные в целом, на наш взгляд, достаточно хорошо отражают среднесрочные тенденции, рассмотренные выше.

Рис. 1. Доля импортной продукции в общем объеме товарооборота, % (квартальные данные)

5. СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО: ПЛОДЫ ЗАМЕЩЕНИЯ

Н.Шагайда, В.Узун

Продовольственное эмбарго так и не создало благоприятных условий для развития сельхозпроизводства. Зато их сформировала девальвация рубля, превратившая импортные товары внутри страны в неконкурентоспособные. С одной стороны, девальвация осложнила жизнь российских сельхозпроизводителей ввиду удорожания импортных ресурсов, с другой стороны, в 2015 г. они все же смогли увеличить производство основных продовольственных культур, изменили структуру производства, ориентируясь на спрос внутри страны и на внешних рынках.

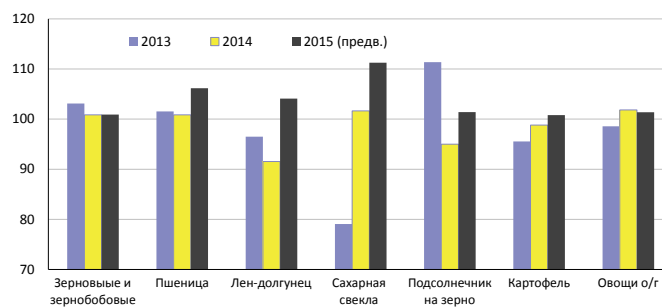
Введение Россией продовольственного эмбарго в августе 2014 г. не создало больших преимуществ для сельхозпроизводителей страны: рынок оставался открытым и запрет поставок из одних стран привел к увеличению поставок из других, часто – по чуть более высоким ценам, что способствовало росту внутренних цен и поддержке отечественных производителей. Главное преимущество отечественные производители получили благодаря снижению курса рубля. Уже в 2014 г. по основным видам продукции российские производители стали конкурентными на мировом рынке или приблизились к этому уровню. Об этом наглядно свидетельствуют данные ОЭСР.

Российские зерно, подсолнечник, мясо птицы, яйцо и молоко в 2014 г. были конкурентоспособны по сравнению с импортными товарами: внутренние закупочные цены сравнивались с мировыми. По говядине и свинине внутренние закупочные цены были несколько выше, чем цены на аналогичную импортную продукцию. Однако и по этим продуктам, особенно по свинине, в последние годы эти цены сблизились. С учетом дальнейшей девальвации рубля в 2015 г. производители свинины, вероятнее всего стали конкурентами зарубежным производителям.

Возможности для импортозамещения российскими продуктами выросли с конца 2014 г., когда произошла резкая девальвация рубля. Сельхозпроизводители не сократили посевы, а по части культур – увеличили их (рис. 1).

Падение рубля сыграло и отрицательную роль: выросли цены на импортные ресурсы (семена гибридов, пестициды, племенное яйцо и т.д.). Несмотря на это, в 2015 г. по большинству основных культур получен урожай, превышающий показатели благоприятного 2014 г. (табл. 1).

Сельхозпроизводители быстро среагировали на изменение ситуации. Так, при снижении произ-



Источник: Росстат.

Рис. 1. Изменение посевных площадей во всех категориях хозяйств относительно предыдущего года, %

водства ржи, ячменя и овса был отмечен рост производства пшеницы (основная экспортная культура), кукурузы (экспортная культура), проса, гречихи, риса и зернобобовых, на которые имелся высокий спрос на внутреннем рынке. Производство льна как альтернативы подорожавшему импортному хлопку выросло более чем на 24%. Причем, приросты были достигнуты не только за счет увеличения площадей посевов, но и – почти всегда – урожайности.

Таблица 1

СРЕДНЕГОДОВОЙ ВАЛОВОЙ СБОР ОСНОВНЫХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КУЛЬТУР (МЛН Т)

	1990–1994	2000–2004	2010–2014	2014	2015*
Зерновые и зернобобовые культуры (в весе после доработки)	99	76	85	105	104
Сахарная свекла	24	17	38	34	38
Подсолнечник на зерно (в весе после доработки)	3	4	9	9	9
Картофель	35	29	29	32	34
Овощи открытого грунта	9	11	13	14	16

*Предварительные данные на 1.02.2016.

Источник: Росстат.

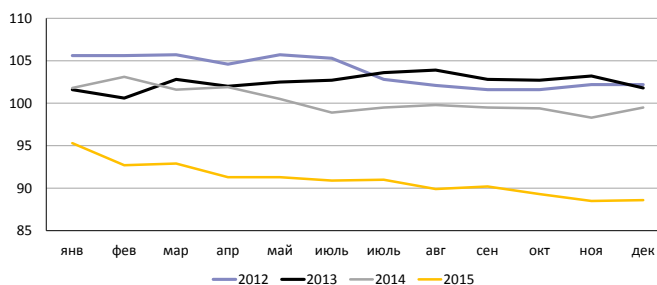
Несмотря на то, что государство поддерживает преимущественно крупные сельхозбизнесы, фермеры продемонстрировали в 2015 г. лучшую адаптацию к ситуации: их доля в структуре производства увеличилась по зерну (с 25,3 до 26,4%), сахарной свекле (с 10,3 до 11%), картофелю (с 7,5 до 8,6%), овощам (с 13,6 до 15,1%). Успехи сельхозорганизаций скромнее: их доля в производстве зерна и сахарной свеклы незначительно сократилась (они потеряли соответственно 1,1 и 0,6 п.п.), а в производстве подсолнечника, картофеля и овощам выростала в интервале от 0,2 п.п. (подсолнечник) до 1,7 п.п. (картофель).

Заметны положительные сдвиги в свиноводстве и птицеводстве. Здесь приросты поголовья составили 9,6 и 3,8% соответственно. Падение поголовья крупного рогатого скота в 2015 г. составило 1,6%, молочных коров – 1,8, овец и коз – 0,7%. Прирост производства мяса в 2015 г. остался на уровне 2014 г. (4,2%), яиц – увеличился (на 1,6%). Производство молока осталось на прежнем уровне.

В целом по сельскому хозяйству наблюдается прирост производства – 3% в годовом выражении (в 2014 г. – 3,5%).

Рост производства ограничен платежеспособным спросом населения. Реальные располагаемые денежные доходы снизились на 4%, а реальная заработная плата – на 9,5%¹. Это привело к снижению оборота розничной торговли продовольственными товарами, сокращение которого к декабрю 2015 г. составило уже 11% относительно 2014 г. (рис. 2).

По совокупности условий – девальвация рубля, снижение доходов – по-



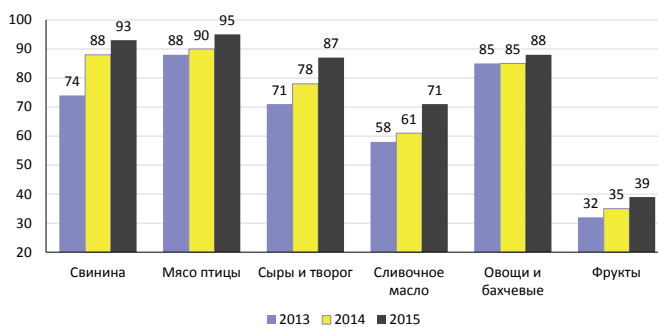
Источник: Росстат.

Рис. 2. Оборот розничной торговли продовольственными товарами (сопоставимые цены, относительно предыдущего года), %

1 Данные Росстата.

требность в импортном продовольствии резко снизилась, что и подтверждается данными Минсельхоза РФ: доля российского продовольствия в натуральном выражении в основных продовольственных группах увеличилась¹ (рис. 3).

Однако такое замещение можно рассматривать как положительный результат только в случае, если увеличивается или не сокращается потребление. В отсутствии данных по потреблению продуктов питания за 2015 г. можно сделать косвенные оценки, сопоставляя данные Минсельхоза РФ об импорте и внутреннем производстве по годам. При таком подходе видно, что только по двум из рассматриваемых продуктов – мясу птицы и овощам – рост отечественного производства обеспечил замещение импорта при увеличении потребления (табл. 2).



Источник: Минсельхоз РФ.
Рис. 3. Доля российского продовольствия по объему к сумме импорта и внутреннего производства, %

ИЗМЕНЕНИЕ ПОТРЕБЛЕНИЯ В 2015 Г. ПО СРАВНЕНИЮ С 2013 Г. (ТЫС. Т)

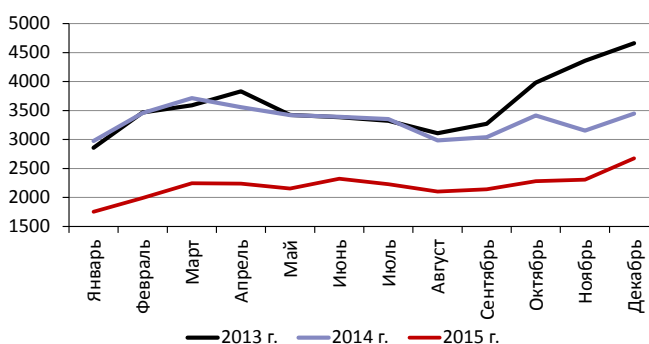
Виды продукции	Рост производства	Сокращение импорта	Изменение потребления
Свинина	299	-730	-431
Мясо птицы	661	-277	384
Сыры и творог	211	-256	-45
Сливочное масло	40	-55	-15
Овощи и бахчевые	1365	-317	1048
Фрукты	205	-1641	-1436

Источник: Минсельхоз РФ, расчеты авторов.

По остальным продуктам импорт сокращался быстрее, чем росло отечественное производство, что вряд ли можно охарактеризовать как положительную тенденцию процесса импортозамещения.

Обычно сокращение стоимости импорта трактуется как положительный результат импортозамещения. Действительно, в 2015 г. импорт продовольственных товаров в долларах упал относительно 2013 г. на 39%, а относительно 2014 г. – на 34% (рис. 4).

Вместе с тем в рублевом выражении наблюдается рост импорта: относительно 2013 г. он составил +17%, а относительно 2014 г. – (+5%) (рис. 5). Это косвенно свидетельствует о том, что часть населения не только не снизила расходы на импортные продукты,



Источник: ФТС.
Рис. 4. Динамика импорта (1–24 группа по коду ОКВЭД), млн долл.

1 Рассчитано как отношение импорта к сумме импорта и производства. Данные Минсельхоза РФ.

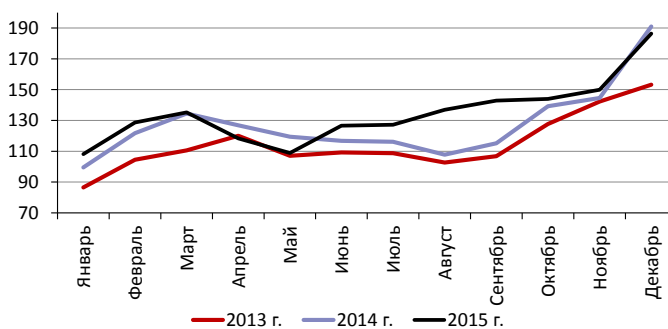
но даже увеличила их, т.е. в физическом объеме произошло сокращение потребления импортных продовольственных товаров, а в рублевом исчислении – нет.

Импортозависимость в физическом объеме, рассчитанная как отношение сальдо импорта–экспорта к производственному и личному потреблению, по мясу и молоку в 2015 г. резко снизилась (рис. 6).

Экспорт продуктов (1–24 группа по коду ОКВЭД) в долларовом исчислении в 2015 г. снизился относительно 2014 г. на 15%, остался на уровне 2013 г. (табл. 3).

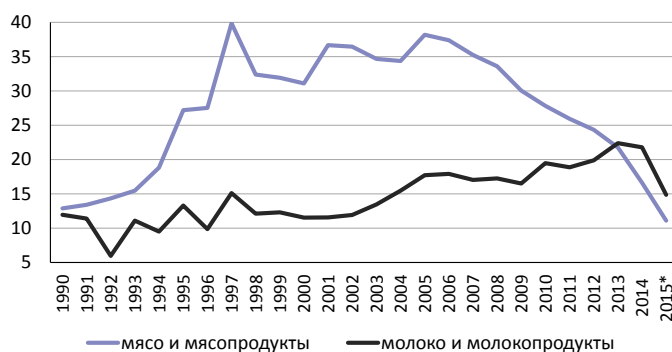
Девальвация рубля сделала чрезвычайно выгодным экспорт сельхозпродуктов и продовольствия из России. В рублевом эквиваленте – несмотря на сокращение объема – в 2015 г. было вывезено на 35% больше уровня 2014 г. и на 92% больше, чем в 2013 г.

Актуальной для экономических властей остается проблема выбора приоритета развития каждой из отраслей. Нужно ли поддерживать те отрасли, производство продуктов которых недостаточно для удовлетворения потребности внутри страны, если ориентироваться на расчетные объемы рекомендуемого потребления? Или нужно поддерживать производство продукции, имеющей конкурентную цену как внутри страны, так и на внешних рынках, что позволяет глубже включаться в систему международного разделения труда? Выбор не определяется рамками сельского хозяйства или аграрного бюджета. Он зависит от общей стратегии государства.



Источник: ФТС.

Рис. 5. Динамика импорта (1–24 группа по коду ОКВЭД), млрд руб.



Источник: Росстат, рассчитано по балансам. 2015 г. – данные на сентябрь.

Рис. 6. Импортозависимость России по мясу и мясопродуктам, молоку и молокопродуктам, %

Таблица 3

ДИНАМИКА ЭКСПОРТА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ТОВАРОВ И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ (1–24 ГРУППА ПО КОДУ ОКВЭД)

	2013	2014	2015	2015/2014,%	2015/2013,%
Млн долл.	16262	18981	16181	85,2	99,5
Млрд руб.	521	737	998	135,4	191,6

Источник: ФТС.

АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА

Зубаревич Н., главный научный сотрудник Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС

Каукин А., заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры ИЭП им. Е.Т. Гайдара

Мамедов А., заведующий лабораторией бюджетной политики ИЭП им. Е.Т. Гайдара

Павлов П., старший научный сотрудник ИПЭИ РАНХиГС

Узун В., главный научный сотрудник ИПЭИ РАНХиГС

Фомина Е., научный сотрудник лаборатории бюджетной политики ИЭП им. Е.Т. Гайдара

Хромов М., заведующий лабораторией финансовых исследований ИЭП им. Е.Т. Гайдара

Шагайда Н., директор Центра агропродовольственной политики РАНХиГС