

*Памяти
Егора Гайдара*

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
ИМЕНИ Е. Т. ГАЙДАРА

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

Турбулентное десятилетие
2008–2018



| ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ ДЕЛО |
Москва | 2020

Редакционная коллегия:

В. С. Гуревич, А. В. Колесников, А. Л. Кудрин, В. А. Мау, А. Д. Радыгин, С. Г. Синельников-Мурылев

Авторский коллектив: глава 1 — *В. Мау*; глава 2 — *В. Мау*; глава 3 — *С. Дробышевский, П. Павлов, Ю. Пономарев, С. Синельников-Мурылев*; глава 4 — *А. Абрамов, Г. Мальгинов, А. Радыгин, М. Чернова, Р. Энтов*; глава 5 — *Е. Добролюбова, В. Южаков*; глава 6 — *А. Кнобель, А. Лощенко*; глава 7 — *А. Божечкова, А. Киоцевская, С. Синельников-Мурылев, П. Трунин*; глава 8 — *С. Белёв, С. Синельников-Мурылев, И. Соколов, Т. Тищенко*; глава 9 — *Н. Барбашова, А. Дерюгин*; глава 10 — *Г. Идрисов, А. Каукин, Е. Миллер, С. Синельников-Мурылев*; глава 11 — *А. Абрамов, М. Чернова*; глава 12 — *А. Ведев*; глава 13 — *Ю. Данилов*; глава 14 — *А. Каукин, Е. Миллер*; глава 15 — *Ю. Бобылев*; глава 16 — *В. Узун, Н. Шагайда*; глава 17 — *С. Цухло*; глава 18 — *И. Гришина, А. Котов, Т. Михайлова, А. Польшев, Ю. Пономарев*; глава 19 — *А. Кнобель, А. Пахомов, А. Фиранчук*; глава 20 — *Г. Баландина, Ю. Пономарев*; глава 21 — *А. Коваль, А. Левашенко*; глава 22 — *А. Игнатов, М. Ларионова, И. Попова, А. Сахаров, А. Шелепов*; глава 23 — *Т. Клячко*; глава 24 — *Н. Авксентьев, В. Назаров, Н. Сисигина*; глава 25 — *И. Дежина*; глава 26 — *Р. Хасанова*; глава 27 — *В. Ляшок*; глава 28 — *Ю. Горлин*; глава 29 — *Е. Гришина*; глава 30 — *Е. Аврамова, А. Бурдяк, Д. Логинов, Т. Малева*; глава 31 — *Н. Зубаревич*; заключение — *Г. Идрисов*.

Рецензенты:

Афонцев С. А., заместитель директора Института мировой экономики и международных отношений РАН, член-корреспондент РАН, д-р экон. наук
Порфирьев Б. Н., директор Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, академик РАН, профессор, д-р экон. наук

Экономическая политика России. Турбулентное десятилетие 2008–2018. —

Э40 М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. — 760 с.

ISBN 978-5-85006-204-0

Предлагаемая вниманию читателя книга — четвертая из серии фундаментальных монографий, выпускаемых Институтом экономической политики им. Е. Т. Гайдара, в которых анализируется весь почти 30-летний период посткоммунистического развития экономики России. Предыдущие три тома, объединенные общим названием «Экономика переходного периода», были изданы в 1998, 2003 и 2008 гг. В данной книге рассматривается этап, который можно охарактеризовать двумя ключевыми понятиями — глобальный кризис и экономическое торможение. Эти обстоятельства обусловили выбор названия настоящей монографии, определяющего исследуемый период как «Турбулентное десятилетие, 2008–2018». В книге анализируются основные проблемы экономики и принципиально важные вопросы экономической политики 2008–2018 гг., достижения, адаптационные механизмы, а также проблемы и риски этих лет. Книга предназначена для специалистов в области экономической политики, преподавателей, аспирантов и студентов экономических вузов.

УДК 338.2(470+571)(066)"2008/2018"
ББК 65.9(2РОС)-18Я46

ISBN 978-5-85006-204-0

© Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара, 2020
© Издательский дом «Дело» РАНХиГС, оформление, 2020

Содержание

Предисловие	9
-----------------------	---

ЧАСТЬ I. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ РОСТА И ИНСТИТУТЫ

Глава 1. Глобальный кризис и мировые вызовы	25
1.1. Глобальный кризис: общее и особенное	25
1.2. Технологические вызовы и проблемы государственного регулирования	29
1.3. Институциональные и структурные реформы	31
1.4. Модернизация социального государства	34
1.5. Макроэкономические проблемы	36
1.6. Глобальный кризис и повестка экономической науки	37
1.7. Уроки глобального кризиса	38
1.8. Экономический рост и его перспективы	49
Глава 2. Россия в турбулентное десятилетие.	57
2.1. Этапы кризиса и антикризисная политика	58
2.2. Проблемы экономического роста и механизм торможения	64
2.3. Государство в поисках политики роста: долгосрочные задачи и национальные приоритеты.	69
2.4. Управленческая макромодел в условиях проектного управления	73
2.5. Экономическая политика в условиях нестабильности и санкций	77
Глава 3. Экономический рост в XXI веке: первый цикл завершен.	88
3.1. Основные принципы декомпозиции динамики ВВП Российской Федерации	89
3.2. Структурная компонента	92
3.3. Внешнеторговая компонента	97
3.4. Конъюнктурная компонента	103
Глава 4. Государственный сектор и приватизационная политика.	107
4.1. Государственный сектор и приватизация: вводные замечания	107
4.2. Российская приватизация: краткий исторический экскурс и современные дилеммы	113
4.3. Масштабы государственного сектора	120
4.4. Эффективность государственного сектора: некоторые оценки	129
4.5. Приватизационная политика в условиях санкций	140
Глава 5. Эволюция государственного управления	154
5.1. Повестка реформ и тренды развития государственного управления в России	157

5.2. Оценка результатов реформ государственного управления	163
5.3. Перспективы эволюции российского государственного управления	172
Глава 6. Санкции и их последствия.	176
6.1. Текущая санкционная ситуация	177
6.2. Последствия санкций	186
ЧАСТЬ II. ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ И БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА	
Глава 7. Денежно-кредитная политика:	
стабилизация инфляции	199
7.1. Глобальный кризис 2008–2009 гг.	199
7.2. Денежно-кредитная политика после кризиса 2008–2009 гг.	203
7.3. Валютный кризис 2014 — начала 2015 г.	207
7.4. Политика Банка России после валютного кризиса	211
7.5. Инфляционное таргетирование: итоги первых четырех лет и новые вызовы	214
Глава 8. Налогово-бюджетная политика в условиях внешних и внутренних вызовов	218
8.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	220
8.2. Поступления основных налогов в бюджетную систему России	224
8.3. Динамика и структура расходов расширенного правительства	232
8.4. Анализ сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации	241
Глава 9. Основные направления развития отношений между федеральным центром и регионами	246
9.1. Доходы и расходы консолидированных бюджетов регионов	247
9.2. Влияние мер антикризисной политики на межбюджетные отношения	253
9.3. Развитие федеративных отношений и изменения в системе разграничения полномочий	258
9.4. Трансформация системы межбюджетных трансфертов	262
Глава 10. Особенности реформирования налогообложения в нефтяной и нефтеперерабатывающей отраслях	271
10.1. О ресурсной ренте	271
10.2. Распределение нефтяной ценовой субсидии в российской экономике.	273
10.3. Основные направления налогообложения нефтяной отрасли в 2008–2017 гг.: половинчатые преобразования и заморозка реформы в кризисные годы	276
10.4. Параметры «завершающего» налогового маневра 2018 г.	280
10.5. Ценовые ограничения на внутреннем рынке и отсутствие снижения акцизов — риски для достижения целей налогового маневра	282
10.6. О выборе оптимальной траектории дальнейших преобразований.	286

ЧАСТЬ III. ФИНАНСОВЫЕ РЫНКИ И ФИНАНСОВЫЕ ИНСТИТУТЫ

Глава 11. Российский финансовый рынок:

уроки прошедшего десятилетия	295
11.1. Финансовый рынок и экономика	295
11.2. Рынок акций	304
11.3. Рынок облигаций	311
11.4. Негосударственные пенсионные фонды	322
11.5. Главный урок прошедшего десятилетия	334

Глава 12. Российская банковская система:

от роста к стагнации	340
12.1. Динамика ключевых показателей банковской системы Российской Федерации	340
12.2. Институциональная структура банковской системы	343
12.3. Банковский кризис 2008–2009 гг.	348
12.4. Оздоровление банковской системы	352
12.5. Кризис банковской системы 2015–2016 гг.	353

Глава 13. Поворот домохозяйств к финансовому рынку —

реакция на макроэкономическую стабилизацию	357
13.1. Проблема привлечения домохозяйств на финансовый рынок	357
13.2. Меры экономической политики по стимулированию инвестиций домохозяйств на финансовом рынке России	358
13.3. Результаты экономической политики в области стимулирования инвестиций домохозяйств	361
13.4. Перспективы дальнейшего роста значимости инвестиций домохозяйств	366

ЧАСТЬ IV. РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР

Глава 14. Динамика промышленного производства:

три этапа развития	373
14.1. Финансово-экономический кризис 2008–2009 гг.	376
14.2. 2010–2013 гг.: восстановление после кризиса и ожидание его «второй волны»	378
14.3. Российский валютный кризис 2014–2015 гг.: два полюса российской промышленности	381
14.4. Околонулевые темпы прироста 2016–2018 гг.	382

Глава 15. Нефтяной сектор и экономическая политика:

контекст и перспективы	387
15.1. Мировые цены на нефть. Россия и ОПЕК	387
15.2. Добыча и переработка	390
15.3. Экспорт и внутренний рынок	395
15.4. Налоговая политика	397
15.5. Перспективы российского нефтяного сектора	405

Глава 16. Развитие сельского хозяйства:	
от крупного импортера до экспортера	407
16.1. Изменение роли сельского хозяйства в экономике России	408
16.2. Условия и факторы развития сельского хозяйства	409
16.3. Динамика сельхозпроизводства и лидеры роста	424
16.4. Сельхозпроизводители: организационная структура и структура собственности	426
16.5. Из импортера в экспортеры	432

Глава 17. Российская промышленность:	
кризис, стагнация, адаптация	433
17.1. Кризис 2008–2009 гг.	433
17.2. Стагнация 2012–2016 гг. и попытки выхода из нее	436
17.3. Оценка предприятиями неопределенности экономической ситуации	442
17.4. Проблемы импортозависимости и импортозамещения в 2014–2018 гг.	446

Глава 18. Региональная и пространственная политика:	
особенности эволюции	459
18.1. Этапы развития региональной политики	460
18.2. Межрегиональная дифференциация	466
18.3. Инструменты региональной и пространственной политики: проблемы эффективности	467
18.4. Транспортный комплекс и пространственная связность: инфраструктурные ограничения сохраняются	474
18.5. Перспективы регионального и пространственного развития	481

ЧАСТЬ V. ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВЯЗИ

Глава 19. Внешняя торговля России	
в условиях мировой турбулентности	485
19.1. Хроника главных событий	485
19.2. Основные тенденции развития внешней торговли России в 2008–2018 гг.	496
19.3. Эволюция географической структуры внешней торговли России	515
19.4. Затраты на импорт и участие в глобальных цепочках добавленной стоимости	520

Глава 20. Эволюция таможенного администрирования:	
законодательство, технологии, процедуры	527
20.1. Таможенное администрирование в России в условиях Таможенного союза	527
20.2. Влияние правил ВТО на процессы таможенного администрирования в России	531
20.3. Таможенное администрирование в России в 2008–2018 гг.	533

Глава 21. Валютное регулирование в России:	
либерализация и ограничения	543
21.1. Этапы формирования валютного регулирования	543

21.2. Валютные ограничения и их последствия	549
21.3. Либерализация валютного регулирования	552
Глава 22. Россия в «Группе двадцати» и БРИКС.	555
22.1. Преодоление последствий кризиса и выход на траекторию устойчивого роста.	556
22.2. Координация макроэкономической политики и структурные реформы.	557
22.3. Финансовое регулирование	559
22.4. Реформа международных финансовых институтов.	561
22.5. Торговля	563
22.6. Международное налогообложение.	566
22.7. Занятость	567
22.8. Инфраструктура	569
22.9. Энергетика и климат	572
22.10. Цифровая экономика	574

ЧАСТЬ VI. СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА И ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ

Глава 23. Образование: внедрение новых моделей.	581
23.1. Переход на уровневую систему высшего образования	583
23.2. Единый государственный экзамен	585
23.3. Введение Основного государственного экзамена	587
23.4. Институциональные реформы в школе и их влияние на изменение образовательных траекторий выпускников 9-го класса	589
23.5. Нормативное подушевое финансирование в высшем образовании	595
23.6. Мониторинг эффективности вузов и реструктуризация сети высших учебных заведений	597
23.7. ФГОСы и аккредитация образовательных организаций.	600

Глава 24. Трансформация российского здравоохранения и задачи на следующее десятилетие	603
24.1. Институциональные преобразования, реформа системы ОМС	604
24.2. Переход на новые способы оплаты медицинской помощи в стационаре	610
24.3. Совершенствование системы лекарственного обеспечения.	615
24.4. Задачи на новое десятилетие	619

Глава 25. Наука и научно-технологическая политика: стремление к лидерству	623
25.1. Основные тенденции в развитии научной сферы в 2008–2018 гг.	623
25.2. Ключевые стратегические документы десятилетия	626
25.3. Укрепление вузовской науки	628
25.4. Реформа академического сектора науки	630
25.5. Влияние санкций	633
25.6. Научная эмиграция и меры по взаимодействию с научной диаспорой.	634

25.7. Коммерциализация результатов исследований и разработок.	636
Глава 26. Демографическая политика России: активное десятилетие	641
26.1. Основные демографические процессы 2008–2018 гг.	641
26.2. Повышение рождаемости как приоритет	643
26.3. Эффект материнского капитала	645
26.4. Рождаемость «взрослеет»	649
26.5. Снижение уровня смертности	650
Глава 27. Рынок труда: российская специфика и институциональная стагнация	658
27.1. Специфика российского рынка труда.	658
27.2. Государственная политика на рынке труда во время кризиса 2009 г.	660
27.3. Рост минимального размера оплаты труда	662
27.4. Зарботные платы в бюджетном секторе и майские указы 2012 г.	664
27.5. Меры государственной политики в области рынка труда последних лет: регулирование деятельности самозанятых и повышение пенсионного возраста	667
Глава 28. Пенсионная система: противоречивые поиски оптимальной формулы	670
28.1. Ситуация к 2008 г.	670
28.2. 2008–2010 гг.: «асимметричный» ответ на финансовый кризис	675
28.3. 2013–2015 гг.: правильные шаги с неоднозначными результатами.	677
28.4. 2016–2017 гг.: работающие пенсионеры	687
28.5. 2018 г.: повышение пенсионного возраста	688
28.6. Десятилетние итоги и десятилетние перспективы.	691
Глава 29. Доходы, бедность и социальная поддержка в кризисной и посткризисной динамике	695
29.1. Государственная политика социальной поддержки в период двух кризисов	695
29.2. Структура денежных доходов по источникам поступления и направлениям использования	700
29.3. Изменение уровня бедности	701
29.4. Динамика уровня неравенства	704
Глава 30. Социальная структура и социальное самочувствие населения России	706
30.1. Средний класс— источник устойчивого экономического роста	706
30.2. Социальное самочувствие российского населения	713
Глава 31. Развитие регионов: различия и поляризация.	720
31.1. Экономическое развитие.	720
31.2. Социальное развитие	722
31.3. Бюджеты регионов	727
Заключение. Целевая модель развития в эпоху перемен	732

Предисловие

ПРЕДЛАГАЕМАЯ вашему вниманию книга — четвертая из серии фундаментальных монографий, выпускаемых Институтом экономической политики им. Е. Т. Гайдара (ранее — Институт экономики переходного периода) на протяжении всего 30-летнего периода посткоммунистического развития России. В каждой из них рассматривался соответствующий этап или принципиально важный период этого развития, выделялись и анализировались наиболее серьезные проблемы и вызовы, с которыми сталкивалась наша страна.

С начала посткоммунистической трансформации на рубеже 1980–1990-х гг. российская экономика и социально-экономическая политика прошли через три значимых и существенно различающихся этапа.

1990–1998 гг.: период спада и коренной структурной и институциональной трансформации административно-командной экономики в рыночную.

1999–2007 гг.: восстановительный рост, достижение практически докризисного уровня производства при перестройке социально-экономической структуры общества. Эта модель роста была основана на использовании свободных производственных мощностей и рабочей силы, а также на опережающем росте спроса в условиях притока финансовых ресурсов благодаря благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре. При этом институциональные реформы, начатые в 2000–2003 гг., постепенно стали сворачиваться — качество институтов не играло значимой роли при наличии растущих финансовых возможностей государства. Сложившаяся модель, сделав возможным с начала 2000-х гг. удвоение ВВП, уже не обеспечивала необходимый рост производительности, а конкурентоспособность экономики даже снижалась.

2008–2018 гг.: этап, который можно охарактеризовать двумя ключевыми понятиями — глобальный кризис и экономическое торможение. Глобальный кризис, начавшийся в 2008 г., практически

совпал с исчерпанием существовавшей модели роста. Именно это сочетание предопределило основные проблемы развития России в рассматриваемый период.

Три предыдущих тома, подготовленных под руководством и при непосредственном участии Е. Т. Гайдара, имели единое название «Экономика переходного периода». Первая монография (в ней анализировался период 1991–1997 гг.) отражала переход от социалистической экономики к рыночной, вторая (1998–2002 гг.) — истоки и преодоление трансформационного кризиса и переход к восстановительному росту, а третья (2000–2007 гг.) — источники, динамику и проблемы этого роста.

В предисловии к третьей монографии высказывалось предположение, что следующая книга поменяет название с «Экономики переходного периода», скорее всего, на «Экономику в эпоху перемен». Реальность последующих 10–12 лет оказалась даже ближе к определению «эпоха глобальных перемен», притом далеких от завершения.

Глобальный кризис 2008–2009 гг. не только открыл новый этап развития мировой экономики, но оказал и продолжает оказывать принципиальное влияние также и на развитие российской экономики, усиливая актуальность глубоких структурных изменений. Экономическая политика в России формировалась в условиях высокой турбулентности, снижения уровня предсказуемости и сокращения горизонтов прогнозирования. Это обусловило выбор названия настоящей монографии, определяющего анализируемый период как «Турбулентное десятилетие, 2008–2018». Хотя даже из самого названия следует, что речь идет о сознательно расширенных временных рамках, главное заключается в растущем и все более широко разделяемом убеждении: турбулентность не заканчивается анализируемым десятилетием.

Достижением именно в этот период стало формирование в России таких макроэкономических параметров, которые можно справедливо определять как «новую макроэкономическую реальность». Прежде всего это относится к выходу инфляции (а также бюджетной и долговой устойчивости) на уровень, который выглядел недостижимым весь посткоммунистический период развития. Сохранение в целом рыночного характера экономики сыграло принципиальную роль в ее адаптации к кризисным условиям 2008–2009 гг. и 2015–2016 гг. Однако потеря темпов и снижение качества роста, затянувшаяся стагнация доходов населения и угроза технологического отставания представляют собой высокую степень концентрации вызовов, на которые будет необходимо ответить и в рамках реализации среднесрочной стратегии до 2024 г. и далеко за пределами ее выполнения.

Предлагаемая вниманию читателя книга состоит из шести частей, в которых анализируются основные проблемы экономики и принципиально важные вопросы экономической политики 2008–2018 гг.

Часть I. Политическая экономия роста и институты

Раздел включает общую характеристику и анализ ключевых трендов глобального экономического развития. Рассматривается ряд важных направлений макроэкономической политики государства, включая анализ динамики и структуры экономического роста России, развития госсектора и перспектив приватизации, состояния и результатов реформы государственного управления, а также проблемы влияния антироссийских санкций на экономику страны.

Исследование *В. Мау (глава 1)* посвящено особенностям глобального экономического кризиса и анализу путей его преодоления. Кризисные проявления разной степени интенсивности наблюдались на всем протяжении турбулентного десятилетия 2008–2018 гг. Глобальный кризис имел структурный характер и был сопоставим по масштабу и последствиям с аналогичными кризисами XX в. — 1930-х и 1970-х гг. Кризисные явления рассматриваются с точки зрения накопившихся в развитых странах макроэкономических проблем, новых технологических вызовов и проблем государственного регулирования, а также необходимых институциональных и структурных реформ, включая модернизацию социального государства.

Преодоление структурного кризиса не может быть обеспечено лишь мерами макроэкономического регулирования. Необходимы структурные и институциональные решения, обеспечивающие модернизацию социально-экономических систем. Можно говорить о возникновении интеллектуального вызова, аналогичного периоду «кейнсианской революции». Но если тогда речь шла о необходимости включения некоторых автоматических антикризисных регуляторов (для смягчения последствий кризисов), то теперь встает вопрос о необходимости формирования специальной политики обеспечения роста.

Еще одна работа *В. Мау (глава 2)* представляет собой анализ экономической политики России в 2008–2018 гг., в том числе с точки зрения структуры и качества экономического роста (включая периоды отрицательной экономической динамики в 2009 и 2015 гг.), а также с учетом эволюции бюджетной, денежно-кредитной, инвестиционной и антикризисной политики государства.

К началу 2015 г. Россия оказалась под воздействием сразу нескольких кризисов: глобального структурного кризиса; кризиса модели российского экономического роста 2000-х гг., в основе ко-

того лежало стимулирование спроса; углубляющегося технологического отставания от ведущих экономик мира; валютного кризиса; циклического кризиса, обозначившего снижение инвестиционной активности; наконец, демографического кризиса, выражающегося в сокращении численности трудоспособного населения. На эти кризисы наложились обострение геополитической ситуации и двойной внешний шок — от введения санкций (особенно в финансовой сфере) и от падения цен на нефть.

При этом успешная антикризисная политика и быстрая остановка спада в 2016 г. не придали необходимого динамизма посткризисному развитию. В ряду главных причин этого — включение механизма торможения, который имеет преимущественно институциональную природу, а также обострение структурных проблем экономики.

Сформулированная в 2018 г. модель экономического роста предусматривает, что государственные ресурсы теперь должны концентрироваться для инвестиционного обеспечения реализации установленных национальных целей, а оживление потребительского спроса последует в основном за инвестиционным спросом. Экономический рост должен обеспечиваться за счет перехода к политике стимулирования предложения, включающей бюджетный маневр в пользу инвестиций, развитие человеческого капитала, транспортной и цифровой инфраструктуры. Автор указывает на риски, связанные с разбалансированностью национальных целей и федеральных проектов, с отсутствием должной оценки издержек их реализации и ставкой на решение текущих задач роста в ущерб долгосрочным.

С. Дробышевский, П. Павлов, Ю. Пономарев и С. Синельников-Мурылев (глава 3), анализируя динамику, предпосылки и системные ограничения роста российской экономики в XXI в., осуществляют декомпозицию темпов роста с выделением его циклической, структурной, внешнеторговой и конъюнктурной компонент.

Декомпозиция темпов роста ВВП позволяет предложить следующую периодизацию фаз делового цикла: 2008 г. — пик делового цикла, 2008–2015 гг. — фаза спада, 2015 г. — «дно» делового цикла, 2015 г. — настоящее время — фаза оживления.

В рамках консервативного сценария макроэкономической динамики исследователи с большой вероятностью допускают возможность структурного замедления развития российской экономики. Если при этом сохранится неблагоприятная внешнеторговая конъюнктура, то единственным источником роста окажется компонента делового цикла, прогнозируют они. С учетом возможного введения новых антироссийских санкций вероятен переход от слабого роста к стагнации или рецессии. Таким образом, структурная трансформация является необходимым условием достижения российской экономикой темпов роста выше среднемировых.

Работа *А. Абрамова, Г. Мальгинова, А. Радыгина, М. Черновой и Р. Энтова (глава 4)* посвящена вопросам развития, оценки масштабов и эффективности государственного сектора, а также анализу перспектив политики приватизации, в том числе в условиях экономических санкций.

Масштабы присутствия государства в исследуемое десятилетие явно расширились за счет активизации компаний с долей государства в капитале. Кризис 2008–2009 гг., как и во многих странах, привел к определенному увеличению, по крайней мере косвенного, владения государством, что продолжалось и в 2014–2018 гг., затрагивая различные секторы (нефтяной, банковско-финансовый, торговлю и др.).

Помимо общих мер стимулирования создания и развития частных компаний, разгосударствление предполагает решение таких долгосрочных задач, как обеспечение планомерности сокращения прямого участия государства в экономике, включая последовательную реализацию принципа «презумпции полезности» приватизации; нормативное ограничение разрастания госсектора в экономике, в том числе формирование адекватной системы запретов и ограничений, лимитирование приобретения новых активов крупными компаниями с госучастием, проведение ревизии состава госхолдингов и госкорпораций.

Е. Добролюбова и В. Южаков (глава 5) оценивают результаты реформы государственного управления. Качество государственного управления становится одним из важнейших факторов обеспечения экономического роста и устойчивого развития страны. В России продолжают попытки внедрить систему управления по результатам. Исследователи рассматривают систему управления по результатам как магистральный тренд и залог успеха будущих преобразований в указанной сфере. Важнейшую роль в формировании новой модели управления сыграет осуществляемая в настоящее время цифровая трансформация государственного управления.

А. Кнобель и А. Лощенкова (глава 6) анализируют последствия экономических санкций, оценивая их влияние на российскую экономику. По расчетам экспертов РАНХиГС, ежегодные потери российской экономики от них составляют порядка 1 п. п. ВВП. Воздействие санкций проявляется в виде сокращения двусторонней торговли России с западными странами, вынужденного отказа от сотрудничества и с компаниями третьих стран из-за риска вторичных санкций, снижения притока прямых иностранных инвестиций и оттока капитала из России. В краткосрочной и среднесрочной перспективе усилия государства должны фокусироваться на стабилизации текущего уровня санкций для снижения неопределенности.

Часть II. Денежно-кредитная и бюджетная политика

В этой части монографии анализируются основные тренды денежно-кредитной и валютно-курсовой политики Банка России, а также бюджетной и налоговой политики Правительства Российской Федерации, включая вопросы противодействия инфляции, обеспечения сбалансированности федерального и региональных бюджетов и повышения эффективности межбюджетных отношений. Отдельно рассматривается вопрос эффективности налогообложения нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей отраслей.

В исследовании *А. Божечковой, А. Килюцеской, С. Синельникова-Мурyleва и П. Трунина (глава 7)* содержится обзор денежно-кредитной и валютной политики Банка России в контексте реализации инфляционного таргетирования. Эта политика оказалась успешной — инфляция достигла целевого ориентира в 4%. Проявлением позитивных эффектов торможения инфляции среди прочего следует считать снижение ставок по долгосрочным ипотечным кредитам и увеличение сроков кредитования. Стабилизация инфляции на низком уровне, резюмируют авторы, — одна из немногих успешных институциональных реформ.

С. Белёв, С. Синельников-Мурyleв, И. Соколов и Т. Тищенко (глава 8) анализируют динамику основных параметров бюджетной системы. В целях повышения устойчивости и улучшения сбалансированности бюджетной системы авторы полагают возможными корректировки бюджетного правила и порядка разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм.

Финансовый кризис конца 2000-х гг. показал, что бюджетная система России сильно зависит от цен на нефть, а наличие «подушки безопасности» в виде Резервного фонда может, как ни парадоксально, иметь негативные последствия для долгосрочной бюджетной устойчивости. Вместо серьезной оптимизации бюджетных расходов и масштабных структурных реформ усилия оказались сосредоточены на упорядочении отдельных видов расходов. При этом выросли расходы по непроизводительным статьям в ущерб расходам по производительным статьям.

Бюджетная политика в сложившемся за десятилетие виде скорее повышает долгосрочную устойчивость бюджетной системы к возможному кризису, нежели создает условия для стимулирования темпов экономического роста.

Н. Барбашова и А. Дерюгин (глава 9) рассматривают институциональные и структурные изменения в системе распределения полномочий между федеральным центром и регионами и, соответственно, в сфере межбюджетных отношений. В течение 2008–2018 гг.

периоды роста сменялись фазами сокращения бюджетных доходов субъектов РФ в соответствии с экономической ситуацией в стране.

Исследователи отмечают снижение бюджетно-финансовой самостоятельности регионов. Исполнение майских президентских указов 2012 г. повысило расходную нагрузку на субфедеральные бюджеты. Удельный вес дотаций на обеспечение бюджетной сбалансированности в структуре трансфертов сравнительно высок, а их распределение недостаточно прозрачно.

Начиная с 2016 г. субфедеральные финансы демонстрируют признаки оздоровления в части как улучшения сбалансированности бюджетов, так и снижения долговой нагрузки. Однако эти эффекты синхронизированы с повышением мировых цен на нефть и реальным ростом ВВП России.

Г. Идрисов, А. Каукин, Е. Миллер и С. Синельников-Мурылев (глава 10) в своем исследовании высказывают сомнения в целесообразности субсидирования российских потребителей через механизм экспортной пошлины, обеспечивающей искусственное занижение цен на нефтепродукты. Сохранение практики ручного регулирования цен на нефтепродукты повлечет за собой — наряду с очевидными социально-политическими выгодами — продолжение политики субсидирования по-прежнему неэффективной отечественной нефтепереработки, сокращение ее объемов и утрату отраслю стимулов к модернизации.

Основные параметры более целесообразного варианта налогового маневра предусматривают полную одновременную отмену вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2020 г.; повышение ставки НДС на добычу нефти, эквивалентное снижению ставки экспортной пошлины на нефть; сохранение ставки акциза на нефтепродукты на уровне 2019 г.; корректировку роста розничных цен на нефтепродукты путем снижения акциза на нефтепродукты; введение с целью модернизации перерабатывающих мощностей паушальной субсидии всем НПЗ, уменьшающейся до полной отмены в 2024 г.; распределение субсидии между НПЗ в первую очередь в целях стимулирования перехода к производству «корзины» с большей долей бензина. Этот маневр увеличит поступления в бюджет от нефтяной и нефтеперерабатывающей отраслей.

Часть III. Финансовые рынки и финансовые институты

В разделе анализируются проблемы российского финансового рынка и вызовы его развитию, выявившиеся в минувшее десятилетие, а также особенности преодоления банковским сектором кризисных явлений.

В своем исследовании *А. Абрамов и М. Чернова (глава 11)* отмечают, что после кризиса 2008 г. прежние факторы роста российского фи-

нансового рынка — приток средств иностранных инвесторов, рост валютной выручки экспортеров сырья, приход на рынок новых пенсионных денег — фактически перестали работать. В этих условиях в 2008–2018 гг. государство и участники рынка сделали ставку на мобилизацию внутренних факторов его роста. С 2012 г. была консолидирована биржевая и расчетная инфраструктура рынка, введены понятные глобальным инвесторам стандарты расчетов, либерализован их доступ на внутренний рынок государственных ценных бумаг.

Однако при этом ряд других шагов, напротив, не способствовал развитию финансового рынка. В частности, замораживание системы пенсионных накоплений начиная с 2014 г. не сопровождалось введением новых механизмов корпоративных и индивидуальных пенсионных сбережений. Выросло административное давление на участников финансового рынка, снизилась его конкурентность.

Неблагоприятный инвестиционный климат и геополитические риски предопределили значительный отток средств иностранных портфельных инвесторов. Публичный фондовый рынок утрачивает свои позиции в сфере привлечения компаниями рыночного капитала и с точки зрения справедливого ценообразования финансовых активов.

Опираясь на результаты анализа динамики ключевых показателей и институциональной структуры банковской системы, *А. Ведев (глава 12)* выделяет в своем исследовании общие черты банковских кризисов 2008–2009 гг. и 2015–2016 гг.: перегрев на рынке потребительского кредитования; выход из кризиса за счет государства; переход населения на сберегательную модель поведения; структурный профицит ликвидности, образующийся сразу после кризиса (риски в экономике настолько повышаются, что существенные финансовые ресурсы оказываются лишними). Перечисленные обстоятельства существенно усложняют и удорожают процесс выхода банковского сектора на более устойчивую траекторию развития.

Ю. Данилов (глава 13) рассматривает проблему привлечения ресурсов домохозяйств на финансовый рынок. Важнейшим элементом системы стимулирования является механизм индивидуальных инвестиционных счетов, который начал функционировать с 1 января 2015 г. и способен принять значительную часть ресурсов домохозяйств, уходящих с банковских депозитов. Государственная политика должна быть нацелена на усиление притока сбережений населения в этот инструмент (наряду со страховыми продуктами, НПФ, коллективными инвестициями и организациями доверительного управления). Помимо расширения фискального стимулирования инвестиций домохозяйств необходима реализация мер по повышению уровня защиты таких инвесторов, включая запуск соответствующей компенсационной системы.

Часть IV. Реальный сектор

В разделе анализируются основные тренды развития реального сектора российской экономики в 2008–2018 гг., в том числе применительно к отдельным ключевым отраслям, а также динамика настроений промышленных предприятий в исследуемый период, фиксируемая Институтом Гайдара.

А. Каукин и Е. Миллер (глава 14) анализируют динамику промышленного производства в России в 2008–2018 гг. в отраслевом разрезе, при этом выделяют несколько периодов развития реального сектора в рамках этого десятилетия: кризис 2008–2009 гг.; восстановительный рост промышленности и ожидание второй волны кризиса в 2010–2013 гг.; реакция промышленности на валютный кризис 2014–2015 гг.; период околонулевых темпов роста реального сектора в 2016–2018 гг. В работе содержится анализ факторов, влиявших на динамику производства в разных отраслях, рассматривается реакция ориентированных на экспорт и работающих на внутренний рынок отраслей на колебания валютных курсов и изменение денежно-кредитной политики с конца 2014 г.

В исследовании *Ю. Бобылева (глава 15)* обсуждаются основные вехи развития нефтяного сектора — базовой отрасли российской экономики — в общем контексте экономической политики в 2008–2018 гг. Важнейшей проблемой экономической политики по отношению к нефтяному сектору является решение двух взаимосвязанных задач: получение государством генерируемых рентных доходов и создание необходимых условий для развития отрасли. Особое значение приобретает построение эффективной налоговой системы, обеспечивающей баланс между пополнением государственной казны и созданием стимулов для инвестиций в отрасль. Анализируется зависимость добычи и переработки нефти в России от динамики мировых цен, соглашения ОПЕК+ о заморозке нефтедобычи на согласованных уровнях. Рассматриваются стимулирующие факторы и ограничители развития нефтяного сектора в России. Основой дальнейшего развития российского нефтяного сектора должны стать традиционные запасы нефти на суше. Возможности дополнительной добычи будут в значительной степени зависеть от технологического прогресса в отрасли, развития импортозамещающих технологий для повышения уровня нефтеизвлечения и разработки нетрадиционных запасов, включая сланцевую нефть.

В. Узун и Н. Шагайда (глава 16) подробно анализируют развитие аграрного сектора в 2008–2018 гг. Рассматриваются влияние на сельское хозяйство кризисов 2008–2009 гг. и 2014–2015 гг., вступление России во Всемирную торговую организацию, а также политика

импортозамещения. Работа содержит детальный анализ динамики развития аграрного сектора по конкретным видам продукции. Отмечается кардинальное изменение роли сельского хозяйства в российской экономике за эти годы — из крупного импортера оно превратилось в экспортера.

С. Цухло (глава 17) на основе материалов ежемесячных всероссийских конъюнктурных опросов, которые Институт Гайдара проводит по европейской гармонизированной методике с сентября 1992 г., анализирует динамику изменения настроений в промышленности в 2008–2018 гг. Отмечаются три стадии восприятия реальным сектором изменений экономической конъюнктуры на этом историческом отрезке: кризис, стагнация и адаптация. Кроме того, приводится детальный анализ реакции промышленных предприятий на проблемы импортозависимости и импортозамещения.

Исследование *И. Гришиной, А. Котова, Т. Михайловой, А. Польшева и Ю. Пономарева (глава 18)* содержит анализ пространственной и региональной политики, а также развития транспортной инфраструктуры. Выделены два основных этапа в рамках рассматриваемого периода. Первый — 2008–2009 гг. — период мирового финансового кризиса, который оказал неравномерное влияние на регионы России в силу особенностей структуры их экономики и степени интегрированности в мировую торговлю и финансовую систему. Второй этап — 2010–2018 гг. — отмечен возвратом к центростремительным тенденциям в региональной политике и пространственном развитии, характерным для 2000-х гг. Авторы делают акцент на утвержденной в начале 2019 г. Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. В качестве одной из ключевых задач выделена необходимость повышения транспортной связности территорий страны в интересах развития не только региональных центров, но также малых и средних городов.

Часть V. Внешнеэкономические связи

В разделе анализируются тенденции и динамика внешней торговли, политика таможенного и валютного регулирования, а также роль и место России в ряде международных многосторонних организаций, в значительной мере определяющих векторы развития внешней торговли России.

А. Кнобель, А. Пахомов и А. Фиранчук (глава 19) анализируют динамику и основные тенденции внешней торговли России в 2008–2018 гг. Выделены три основных этапа развития внешнеэкономической политики: 2008–2011 гг. — продолжение либерализации внешнеэкономической деятельности и период активной интеграции России

в мировую экономическую систему; 2011–2014 гг. — использование преимущественно директивных и административных подходов, направленных на обеспечение контроля за финансовыми ресурсами в целях достижения определенных торгово-политических приоритетов во внешнеэкономической сфере; 2014–2018 гг. — период санкционного противостояния, курс на повышение самостоятельности внешнеэкономической политики и укрепление защиты национальных производителей. Приводится детальный анализ динамики объемов поставок и цен основных позиций российского импорта и экспорта, географической структуры российской внешней торговли, изменения положения России в различных сегментах мирового рынка, а также рекомендации по повышению эффективности внешнеэкономической политики России.

Г. Баландина и Ю. Пономарев (глава 20) рассматривают в своем исследовании вопросы эволюции таможенного администрирования в 2008–2018 гг. Речь идет об изменениях законодательства, технологии и процедур в этой сфере. Ключевыми событиями, определившими эволюцию таможенного администрирования в рассматриваемый период, стали присоединение России к Всемирной торговой организации в 2012 г., начало функционирования Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС (с 1 января 2015 г. — ЕАЭС), а также внедрение информационных технологий в таможенные процедуры. Анализируется влияние этих факторов на таможенное администрирование в России.

А. Коваль и А. Левашенко (глава 21) оценивают изменения и основные тенденции в практике валютного регулирования в России в 2008–2018 гг. Авторы исследуют причины парадоксальной ситуации: Россия, хотя давно отказалась от контроля за движением капитала, продолжает использовать ограничения на валютные операции, существовавшие еще 30 лет назад. Отмечается, что, несмотря на общую тенденцию либерализации валютного законодательства, наблюдаются отдельные примеры ужесточения норм валютного регулирования. Сложившаяся в России система валютного регулирования и валютного контроля является избыточно громоздкой. А правила ее функционирования и требования валютного законодательства во многом непонятны для экспортеров, в первую очередь из числа представителей малого и среднего бизнеса. Предлагаются варианты изменения подхода к определению статуса налогового резидента — физического лица в России.

В исследовании *А. Игнатова, М. Ларионовой, И. Поповой, А. Сахарова и А. Шелепова (глава 22)* рассматриваются роль и место России в многосторонних институтах развития — в «Большой двадцатке» и БРИКС. Анализируется роль России в создании и повышении политического и экономического веса этих организаций, а также их

влияние на решение задач социально-экономического развития нашей страны. Содержится обзор мер, принятых этими организациями для надстранового регулирования и надзора в финансовом секторе, улучшения координации политики государств-участников в этой сфере, анализ попыток БРИКС и «Большой двадцатки» по ограничению протекционистских мер в экономике. Затрагивается проблема актуальности реформирования международных финансовых институтов — МВФ и группы Всемирного банка. Главной задачей России в БРИКС и «двадцатке» является выработка конструктивной повестки, позволяющей принимать коллективные решения для более справедливого распределения преимуществ глобализации.

Часть VI. Социальная сфера и человеческий капитал

В разделе рассматриваются основные тенденции государственной политики в сфере образования, здравоохранения, науки, демографии, а также оценивается ситуация с доходами населения и уровнем бедности, на рынке труда и в пенсионной системе. Кроме того, представлен анализ социальной структуры и социальных настроений в российском обществе и основных тенденций в развитии российских регионов.

Т. Клячко (глава 23) анализирует основные тенденции в образовательной политике и экономике образования в 2008–2018 гг. Главными событиями, определившими контуры образовательной политики в это «десятилетие реформ», стали переход единого государственного экзамена (ЕГЭ) в 2009 г. из пилотного режима в штатный, а также переход с начала 2009/10 учебного года на уровневую систему высшего образования. В рамках этой системы большинство вузов приступили к подготовке кадров в бакалавриате (первый уровень высшего образования) и магистратуре (второй уровень). Специалитет (пятилетняя подготовка) сохраняется для небольшого числа специальностей (врачи, летчики гражданской авиации, специалисты в области культуры и искусства, военные специалисты и т. п.). Кроме того, анализируется влияние институциональных реформ в школе на изменение образовательных траекторий выпускников 9-го класса. Особое внимание уделено исследованию эффективности принципа нормативного подушевого финансирования в высшем образовании.

Н. Авксентьев, В. Назаров и Н. Сисигина (глава 24) обсуждают трансформацию российского здравоохранения в 2008–2018 гг. Рассматриваются институциональные преобразования в медицине, реформа системы ОМС, ситуация с финансированием работы сотрудников медицинских учреждений и доступностью медицины, оценивается эффективность перехода на новые способы оплаты ме-

дицинской помощи в стационаре, меры по совершенствованию системы лекарственного обеспечения. Представлены перечень и обоснование основных задач развития российского здравоохранения на ближайшее десятилетие, выходящих за рамки соответствующего национального проекта.

Исследование *И. Дежиной (глава 25)* посвящено состоянию науки и качеству научно-технологической политики государства в 2008–2018 гг. Обозначены основные тенденции в развитии научной сферы, проводится сравнительный анализ механизмов финансирования науки в России, развитых и динамично развивающихся странах. Дается обзор ситуации с динамикой индексов цитирования российских ученых. Детально рассматриваются результаты масштабной реформы академического сектора науки, влияние антироссийских санкций, проблемы научной эмиграции и взаимодействия с научной диаспорой. Кроме того, изучается проблема коммерциализации результатов научных исследований и разработок.

Р. Хасанова (глава 26) проводит комплексный анализ демографической политики и основных демографических тенденций в России в 2008–2018 гг. Рассматриваются вклад материнского капитала в динамику рождаемости, причины, которые привели сначала к повышению рождаемости и чистому приросту населения, а затем к возобновлению его естественной убыли, проблема «взросления» рождаемости. Отмечается, что демографическая ситуация в России в ближайшие десятилетия создает риски с точки зрения естественной убыли населения: снижения потенциала рождаемости немногочисленного поколения женщин, повышение уровня смертности.

В. Ляшок (глава 27) анализирует основные тенденции на российском рынке труда в 2008–2018 гг. Характерной особенностью российского рынка труда, проявившейся еще на начальном этапе перехода к рыночной экономике, является высокая волатильность заработных плат при низкой волатильности показателей занятости и безработицы. Рынок труда остается одной из самых свободных от государственного вмешательства сфер российской экономики, и автор анализирует плюсы и минусы такого положения вещей. Дается подробный анализ государственных мер в сфере регулирования рынка труда и их эффективности.

Ю. Горлин (глава 28) исследует состояние пенсионной системы в 2008–2018 гг. Дается анализ проблем пенсионного обеспечения в обозреваемое десятилетие, действий государства в пенсионной сфере до реформы, связанной с повышением пенсионного возраста. Особое внимание уделяется исследованию причин и последствий этого повышения. Представлен также комплекс мер, необходимых для стабилизации пенсионной системы России на десятилетнем горизонте (до 2028 г.) с учетом повышения пенсионного возраста.

Е. Гришина (глава 29) анализирует динамику доходов населения и меры государственной политики по борьбе с бедностью. Отмечается, что два кризиса, с которыми Россия столкнулась в минувшее десятилетие, не могли не повлиять как на динамику важнейших социальных показателей, так и на проводимую государством политику. Представлены обзор мер государственной поддержки беднейших слоев населения, а также детальный анализ социальной и экономической структуры российской бедности. Кроме того, автор анализирует динамику уровня неравенства.

Е. Аврамова, А. Бурдяк, Д. Логинов и Т. Малева (глава 30) исследуют динамику социальной структуры и социального самочувствия населения России в 2008–2018 гг. Анализируются характеристики российского среднего класса. По оценкам авторов, начиная с 2000-х гг. и вплоть до кризиса 2014 г. социальная структура в России демонстрировала стабильность: около 20% населения отвечали критериям среднего класса, примерно 10% составлял «нижний» класс. Эта структура сохранила устойчивость и в кризис 2008–2010 гг., однако была деформирована кризисом, начавшимся в 2014 г. В результате с 2015 по 2017 г. доля среднего класса сократилась с 21 до 15%, а «нижнего» класса — увеличилась с 10 до 14%. Кроме того, исследуется динамика изменения восприятия разными социальными категориями россиян своего текущего материального положения и уверенности в будущем.

Н. Зубаревич (глава 31) анализирует проблемы развития регионов и процесс их поляризации в 2008–2018 гг. Отмечаются диспропорции в развитии регионов и их инвестиционной привлекательности. Дается анализ динамики и тенденций на региональных рынках труда, структуры доходов населения в региональном разрезе, ситуации с региональными бюджетами. Кроме того, рассматриваются результаты проводившейся политики с точки зрения развития регионов.

В *Заключении Г. Идрисов* подвергает анализу закономерности экономического роста, используя концептуальные положения, которые были сформулированы американским экономистом Саймоном Кузнецом на вручении ему Нобелевской премии. Эти положения экстраполируются на ситуацию с экономическим ростом в Российской Федерации, в том числе с точки зрения устойчивости роста, демографической динамики, а также структурной трансформации экономики и институциональных изменений. В ходе «турбулентного десятилетия» 2008–2018 гг., полагает автор, стратегический выбор был сделан в пользу преимущественно административных методов, направленных на достижение ускоренного роста в условиях геополитической напряженности и неопределенности на сырьевых рынках. Возврат к более активному использованию рыночных принципов для решения задач развития можно, видимо, ожидать за рамками среднесрочного периода.

Часть I
*Политическая экономия роста
и институты*

ГЛАВА 1

Глобальный кризис и мировые вызовы

АНАЛИЗ экономического и социального развития России за минувшее десятилетие, вызовов, с которыми она столкнулась, вряд ли возможен вне глобального контекста. Он не только дает более полное и глубокое понимание национальной проблематики, но и позволяет определить многие важные ориентиры будущей экономической политики.

1.1. Глобальный кризис: общее и особенное

Глобальный кризис, проявления которого с разной степенью интенсивности наблюдались на всем протяжении турбулентного десятилетия 2008–2018 гг., носил структурный характер и был сопоставим по масштабу и последствиям с аналогичными кризисами XX в. — 1930-х и 1970-х гг.¹ Это кризис особого рода, который не описывается одним-двумя параметрами — колебаниями в выпуске и занятости, макроэкономическими дисбалансами или даже политической нестабильностью. Суть его в глубокой трансформации, охватывающей различные стороны жизни ведущих стран мира, как развитых, так и развивающихся.

Этот кризис, как правило, имеет серьезные социально-политические последствия. Можно сказать, что это кризис социально-экономической и политической идентичности, ведущий к формированию новых реалий, которые, вероятно, будут доминировать в мире в течение следующих нескольких десятилетий. На протяжении кризисного десятилетия наблюдаются эпизоды подъема и спада, ускорения и торможения. Однако ключевой особенностью этого периода является общая неустойчивость всех трендов (прежде всего экономи-

Автор главы: *Мау В.А.*, д-р экон. наук, профессор, ректор РАНХиГС при Президенте РФ.

1. *Мау В.А.* Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего // Экономическая политика. 2009. № 4.

ческого роста) и резко усилившаяся неопределенность последствий как технологических инноваций, так и экономической политики.

Разумеется, прямых аналогий, прямых сравнений разных структурных кризисов не может быть. Структурные кризисы уникальны, и опыт, накопленный при преодолении каждого из них, сложно либо невозможно использовать в новых условиях. И тем не менее есть ряд качественных характеристик, которые позволяют относить их к одному классу кризисов, то есть целесообразно эти кризисы сравнивать, учитывать их особенности, но не переносить рецепты антикризисной политики от одного к другому.

Можно выделить следующие черты, присущие структурным (или системным) кризисам.

Первое. Кризис связан с глубокими институциональными и технологическими изменениями, со сменой технологической базы. Эти изменения выводят экономику на новый уровень эффективности и производительности труда. Обновление технологической базы с точки зрения новейших достижений науки и техники считается важнейшим условием успешного выхода из кризиса. Формирование новой технологической базы сыграет в дальнейшем развитии ту же фундаментальную роль, которую в середине XX в. сыграла крупная машинная индустрия, а после 1970-х гг. — микроэлектроника и компьютерные системы. С технологическим обновлением связана трансформация спроса на многие товары производственного и потребительского назначения, особенно на инвестиционные и топливно-энергетические продукты. То же можно сказать и об услугах. Естественно, структурные изменения сказываются на ценах большинства присутствующих на рынке товаров и услуг, обуславливают выход на новые равновесные уровни цен, что влечет за собой изменение и политических конфигураций.

Второе. Этот кризис неотделим от кризиса финансового. Наложение финансового кризиса на собственно экономический (спад производства и падение занятости) делает выход из кризиса более трудным, обуславливает необходимость проведения целого комплекса структурных и институциональных реформ для выхода на траекторию устойчивого роста.

Третье. В основе кризиса лежат дисбалансы в организации экономической жизни. Эти дисбалансы связаны с глубокими технологическими сдвигами (некоторые называют происходящее формированием нового технологического уклада или «четвертой промышленной революцией»). Поэтому выход из кризиса предполагает трансформацию производственной базы ведущих стран на основе развития этих новых технологий.

Четвертое. Накапливаются геоэкономические и геополитические дисбалансы. В современных условиях наиболее очевидным их

примером стало изменение роли развитых и развивающихся (быстро развивающихся) стран. Выход на траекторию более сбалансированного роста (по параметрам сбережений и расходов, экспорта и внутреннего потребления, доходов и расходов) оставался в 2010-е гг. ключевой проблемой многих стран Европы, Америки и Азии.

Пятое. Формируются новые валютные конфигурации — появляется новая мировая валюта (или новые мировые валюты). В XX в. это было кардинальное изменение роли золота, возвышение доллара, после 1970-х гг. — усиление бивалютного характера международных расчетов. В новых условиях поначалу встал вопрос о перспективах доллара, евро, юаня, а также о роли региональных резервных валют. Но далее по ходу кризиса обозначился совершенно новый феномен — криптовалюты, которые со временем тоже могут претендовать на определенные глобальные функции. (Стоит отметить, что известная статья о технологии биткоина Сатоши Накомото, чья настоящая личность пока остается нераскрытой, была опубликована как раз в 2008 г.)

Шестое. Кризис продолжителен, он охватывает длительный период, который на уже пройденном историческом отрезке можно обозначить как турбулентное десятилетие. Это означает, с одной стороны, что его можно разбить на этапы, в рамках которых доминируют те или иные проблемы отраслевого или регионального характера, а с другой — что ни одна отдельно взятая характеристика не может считаться единственным критерием углубления кризиса или выхода из него¹.

Седьмое. Этот кризис несет мощный интеллектуальный вызов — прежде всего для политиков и экономистов, но и для историков. Он требует выработки новой повестки социально-экономического, политического и гуманитарного анализа, становится стимулом для переосмысления существующих обществоведческих доктрин (особенно экономических и политических), причем как в глобальном масштабе, так и применительно к отдельным странам. В ходе структурного кризиса происходит формирование новой экономической доктрины, нового мейнстрима в науке (по аналогии с кейнсианством и неолиберализмом в XX в.).

Из сказанного вытекает несколько важных выводов относительно механизмов преодоления структурного кризиса, характера антикризисной политики и особенностей посткризисного развития.

Статистика как вызов. Структурный кризис не сводится к рецессии, росту безработицы или набегам на банки. Он состоит из ряда

1. Естественно, термин «десятилетие» используется здесь с известной долей условности — как значимый период, но не как точно отмеренный интервал в 10 лет.

эпизодов и волн, охватывающих отдельные сектора экономики, страны и регионы на протяжении ряда лет.

Более того, статистические данные могут неточно или даже неадекватно отражать происходящие процессы. Сам факт технологического обновления может исказить динамику производства, поскольку новые сектора поначалу плохо учитываются традиционной статистикой. Возникает своеобразный конфликт между новой экономикой и старой статистикой, и требуется время, чтобы его разрешить.

Проблемы в том числе создает и статистика занятости. Если в циклическом кризисе одним из важных показателей его преодоления является рост занятости, то в системном этот критерий актуален лишь в конечном счете. Технологическое обновление предъявляет качественно новые требования к трудовым ресурсам, то есть предполагает серьезные структурные изменения на рынке труда. Поэтому для выхода из системного кризиса характерно запаздывающее восстановление занятости, когда высокая безработица сохраняется на фоне экономического роста.

Преодоление структурного кризиса не может быть обеспечено лишь мерами макроэкономического регулирования при всей важности бюджетных и денежных проблем. Ответственная макроэкономическая политика не может подменить собой структурные и институциональные решения, обеспечивающие модернизацию национальной социально-экономической системы.

*Антикризисная политика в рамках структурного кризиса, как правило, сопровождается принятием сильнодействующих и не всегда адекватных мер. С одной стороны, это связано с тяжестью структурных проблем, преодоление которых требует немалых экономических и социальных жертв. С другой — интеллектуальная неготовность к структурному кризису, то есть попытки решения новых проблем старыми методами, ведет к накоплению дополнительных трудностей и еще более усугубляет кризис как экономический, так в некоторых случаях и политический. Таким образом возникает так называемая проблема *exit strategy* (стратегия выхода), и требуется время не только для преодоления кризиса, но и для устранения последствий борьбы с ним.*

Системные кризисы в полной мере можно характеризовать как *инновационные*. И в том смысле, что одновременно с кризисом появляются новые экономические и политические институты, и в том, что приходит новое поколение политиков, предпринимателей и экспертов. Не говоря уже о новой технологической базе, приходящей на смену той, которая сложилась в результате предыдущего системного кризиса.

Все эти факторы, вместе взятые, объясняют коренное отличие системного кризиса от циклического. Циклический кризис лечит-

ся временем, он не предполагает серьезного изменения политики, а преодолевается сам по себе, когда сдувается возникший в период бума пузырь. Системный кризис требует существенной трансформации экономической политики, основанной на новой философии экономической жизни.

1.2. Технологические вызовы и проблемы государственного регулирования

Важнейшей характеристикой 2008–2019 гг. стало появление и быстрое распространение новейших технологий, которые существенно повышают производительность труда и удешевляют производство. Происходит снижение доли затрат труда на производство новых изделий в сравнении с затратами на их разработку. При этом технологическое развитие в постиндустриальном мире идет в направлении индивидуализации производства, все большей ориентации на определенного потребителя, причем это относится и к производству товаров, и к предоставлению услуг. Наконец, возрастающая сложность современных продуктов нередко делает желательным географическое сближение разработчика и производителя.

Среди технологических достижений последнего времени следует особо выделить новые способы добычи и усовершенствованные способы транспортировки газа, которые могут привести к коренному изменению системы мирового энергоснабжения, что будет иметь не только существенные экономические, но и политические последствия. Конкуренция за топливно-сырьевые ресурсы не ослабевает, но коренным образом поменяет вектор. Результатом станет переосмысление понятия «энергетическая сверхдержава».

Исключительно важными становятся успехи информационных технологий, включая быстрое развитие искусственного интеллекта, обеспечивающие невиданное ускорение технологического обновления и удешевления новых товаров и услуг. На этой основе появляется принципиально новый социально-экономический феномен — «экономика платформ». Результатом этих инноваций становится своеобразная «технологическая дефляция», имеющая далеко идущие последствия — не только макроэкономические и структурные, но также социальные и политические (и даже геополитические).

Отмеченные факторы будут способствовать новому перераспределению в размещении производительных сил, когда вынесенное ранее на периферию офшорное производство в своих высокотехнологичных сегментах может начать возвращаться в развитые страны. Эта тенденция будет подкрепляться удорожанием труда в развивающихся странах, особенно в тех, которые успешно на протяже-

нии последних двух десятилетий вели борьбу с высокой рождаемостью. Иными словами, роль затрат на труд в новых секторах будет относительно небольшой и станет снижаться, а индивидуализация производства (ориентация на конкретного потребителя) потребует непосредственного участия последнего в «приемке» выпускаемой продукции.

Разумеется, это не означает сворачивания производства в «новых индустриальных странах». Они тоже представляют собой важные рынки сбыта для производимой продукции, в том числе высокотехнологичной. Однако из сказанного следует несколько важных выводов относительно посткризисной модели развития.

Во-первых, неизбежно обострение конкуренции за инвестиции и размещение производства не только между развивающимися странами, но теперь уже между ними и странами развитыми. Решение о размещении производства в той или иной стране становится результатом большего числа факторов, чем известная альтернатива — больше прибыли при худших институтах или меньше прибыли при институциональной надежности.

Во-вторых, развивающиеся страны должны не только создавать условия, благоприятные для производства (дешевый труд и сносные институты, то есть обеспечивать должный инвестиционный и предпринимательский климат), но и стимулировать внутренний спрос. Внутренний (или региональный) спрос станет все более значимым фактором при принятии инвестиционных решений, особенно глобальными корпорациями. Это будет существенным изменением принятой за последние сорок лет модели успешной экономической политики (от Германии до Китая).

В-третьих, идея «новой индустриализации» развитых стран выглядит убедительной. Речь идет не о воссоздании традиционных промышленных секторов, а о появлении принципиально новых, в которых интеллектуальная деятельность и собственно производство тесно переплетаются и размещение которых в разных странах (в зависимости от затрат на ресурсы) оказывается неэффективным. И тем более идея «новой индустриализации» несовместима с противопоставлением промышленного и финансового секторов, что становится очень популярным среди левых политиков развитых стран. (Например, в ходе президентской предвыборной кампании во Франции в 2012 г. Ф. Олланд объявил «войну против мира финансов».)

Из этого вытекает четвертый вывод: окончательный уход в прошлое разделения отраслей на прогрессивные и отсталые. В современном мире любая отрасль может быть как высокотехнологичной, так и архаичной. Отраслевая структура экономики сама по себе не является показателем отсталости или прогрессивности техноло-

гической базы данной страны. Это же касается соотношения производства товаров и услуг, поскольку вторые являются все чаще продолжением первых и различие между ними стирается. (Например, «Роллс-Ройс» продает не двигатель, а время, в течение которого двигатель обеспечивает полет самолета.)

В-пятых, правительства должны стимулировать рост благосостояния (только в этом состоит смысл экономического роста) и создание современных, высокотехнологичных рабочих мест, а не рост производства и поддержание занятости любой ценой. Это требует смены парадигмы экономической политики. Правительства всех стран — и развитых, и развивающихся — как правило, предпочитают поддерживать существующие предприятия, а не рискованные проекты новичков. Более того, даже желая сделать ставку на технологические приоритеты, правительства всегда смотрят назад, на сложившиеся технологические тренды, что резко повышает вероятность ошибки при формировании бюджетных приоритетов. Обычной практикой до последнего времени оставалась финансовая помощь крупным фирмам и негативное восприятие попыток их руководителей увольнять сотрудников в процессе модернизации производства.

Следует специально отметить, что особенностью структурных сдвигов является отставание восстановления рынка труда от экономического роста, что уже упоминалось как проблема статистики. Но это и проблема политики. Рост производительности ведет к привлечению более квалифицированного, более дорогого труда, но в меньшем объеме. Именно поэтому модернизация нередко сопровождается более медленным ростом занятости по сравнению с ростом экономики. В этом и состоит модернизация, и именно поэтому модернизация, особенно на ее начальных этапах, сопровождается повышением безработицы и, вероятно, ростом неравенства. Это создает риски в государствах с сильными социалистическими (или уравнительными) традициями в смысле противодействия негативным краткосрочным социальным последствиям, что, несомненно, будет негативно влиять на перспективы технологической и институциональной модернизации.

1.3. Институциональные и структурные реформы

Структурные сдвиги начала XXI в. сочетались с поиском новой модели регулирования. В самом начале глобального кризиса широкое распространение получила левая критика экономического либерализма предыдущих двадцати лет, следствием чего стали призывы к активизации роли государства для прямого регулирования экономической жизни. Впрочем, весьма быстро зазвучали и предосте-

режения против «примитивного кейнсианства» и возврата к принятому в середине XX в. прямому вмешательству государства в экономику развитых стран¹. Высказывались предложения о необходимости выработать новую модель регулирования, адекватную глобальным экономическим процессам и современным технологическим вызовам.

В дискуссиях отчетливо прослеживались два направления формирования новой модели регулирования.

С одной стороны, усиление наднациональных институтов в рамках региональной интеграции. Естественно, что наиболее активно эти вопросы разрабатываются в рамках еврозоны, поскольку наличие единой валюты делает жизненно важной координацию регулирования финансовых институтов и фискальных систем. В этой же связи следует рассматривать и усиление в 2008–2019 гг. интеграционных процессов на части постсоветского пространства — формирование Таможенного союза и затем Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

С другой стороны, все более актуальными становятся вопросы формирования системы глобального регулирования, адекватной уровню глобализации современных финансовых рынков. Эта тема

1. Стоит отметить, что одним из первых среди мировых лидеров уже в январе 2009 г. с этим предостережением выступил В. Путин на открытии Всемирного экономического форума в Давосе: «Известно, что во времена кризиса силен соблазн простых и популистских решений. Но если лечить только симптомы болезни, то в итоге можно получить гораздо более тяжелые осложнения...»

Нельзя позволить себе скатиться к изоляционизму и безудержному экономическому эгоизму... И даже если в условиях кризиса определенное усиление протекционизма окажется неизбежным, что мы, к сожалению, и наблюдаем сегодня, то здесь всем нам нужно знать чувство меры.

Вторая возможная ошибка — это чрезмерное вмешательство в экономическую жизнь со стороны государств, слепая вера во всемогущество государства. Да, усиление его роли в условиях кризиса — это естественная реакция на провалы рыночного регулирования. Однако, вместо того чтобы заняться совершенствованием рыночных механизмов, появился соблазн максимально расширить непосредственное участие государства в экономике.

Оборотная сторона антикризисных мер почти во всех странах — концентрация в руках государства избыточных активов. В Советском Союзе в прошлом веке роль государства была доведена до абсолюта. Что в конце концов привело к тотальной неконкурентоспособности нашей экономики — мы за это дорого заплатили. Этот урок нам дорого обошелся. Уверен, никто не хотел бы его повторять. Я понимаю, что всегда есть соблазн прильнуть к источнику государственного благополучия. Но, во-первых, это исчерпаемый источник, а во-вторых, не всегда эффективный.

И еще — что касается прямой зоны ответственности государства, противодействие кризису не должно оборачиваться финансовым популизмом, отказом от ответственной макроэкономической политики. Необоснованное увеличение бюджетного дефицита, накопление государственного долга — так же разрушительны, как и авантюрная фондовая игра» (см.: URL: <http://archive.premier.gov.ru/visits/world/6095/events/3221/>).

является ключевой в повестке дня «Большой двадцатки» с ее первого саммита в 2008 г. Правда, пока налицо только сам факт осознания этой проблемы при отсутствии сколько-нибудь общепризнанных подходов к ее решению.

Суть структурных преобразований в социально-экономической жизни развитых стран еще в 2009 г. красноречиво сформулировал американский экономист Л. Саммерс, подчеркивая важность сочетания модернизации технологической и социально-экономической. Он говорил тогда, что «новая американская экономика будет в ином и лучшем состоянии по сравнению с тем, которое было перед кризисом, она станет более экспортоориентированной и менее ориентированной на потребление; более экологически ориентированной и менее ориентированной на производство энергии; в большей степени ориентированной на биоинженерию, производство программного обеспечения и гражданское строительство и в меньшей степени — финансово ориентированной; наконец, в большей степени ориентированной на средний класс и в меньшей — на диспропорционально высокий рост доходов малой части населения»¹. Это рассуждение, по сути, применимо ко всем развитым странам мира.

В еврозоне после острой фазы 2008–2010 гг. развернулись институциональные и структурные реформы, направленные на преодоление кризиса. Существенно активизировалась роль Европейского центробанка, который постепенно двигался к тому, чтобы стать полноценным *lender of last resort* (кредитор последней инстанции). Началось движение в направлении единого финансового регулирования и координации бюджетной политики. Усиливающееся дистанцирование Великобритании от интеграционных процессов еврозоны, приведшее к решению в 2016 г. о выходе из ЕС, также в перспективе может рассматриваться как положительный фактор для реформирования Евросоюза, поскольку единство еврозоны важнее размеров общего рынка. Европейская консолидация способствовала бы институциональной модернизации одной из крупнейших экономик мира.

Позитивные сдвиги наметились и в странах Южной Европы — Греции, Испании и Португалии. Несмотря на социальную напряженность, эти страны начали непростые структурные реформы, которые обусловили восстановление динамизма и повышение конкурентоспособности.

Позитивные сдвиги происходили в США. Развитый частный сектор и ограниченная роль государства способствовали достаточ-

1. URL: <http://www.ft.com/cms/s/2/6ac06592-6ceo-11de-af56-00144feabdco.html> (Financial Times. 10 July 2009).

но быстрой адаптации экономики к новым реалиям. Предкризисная модель опиралась на потребительский спрос и спрос на жилье, финансируемые за счет иностранных сбережений, поступающих в недокапитализированные американские банки. Преодолевая накопившиеся проблемы, банки под давлением регуляторов пошли на оздоровление своих балансов путем списания долгов и рекапитализации. Все это способствовало восстановлению экономического роста и достижению беспрецедентно низкого уровня безработицы.

1.4. Модернизация социального государства

Еще одной крупной проблемой структурного кризиса начала XXI в. является необходимость коренного преобразования отраслей, связанных с развитием человеческого капитала. Иными словами, на повестке дня стоит формирование новой модели социального государства (welfare state).

Кризис индустриального социального государства является одной из фундаментальных причин современного глобального кризиса. Дисбалансы развитых стран стали результатом неуклонного роста их бюджетов, направленного на перераспределение ресурсов в пользу отдельных категорий населения. Причем если на рубеже XIX–XX вв. масштабы перераспределения были невелики и распространялись на небольшие группы населения, то к началу XXI в. ситуация качественно изменилась. Теперь подавляющая часть населения охвачена системами образования, здравоохранения и пенсионирования, причем в значительной мере это основано на перераспределении ресурсов через государственные бюджеты. А особенности демографии многих развитых стран сегодня таковы, что доля населения, которое предоставляет ресурсы для перераспределения, сокращается, доля же реципиентов растет.

Анализируя географию распространения кризиса, нетрудно заметить, что ситуация тяжелее всего в тех странах, где нагрузка социального государства особенно высока (в Европе), а среди них больше всего страдают те, где высокие социальные обязательства накладываются на более низкую производительность труда (Южная Европа). Кризис относительно слабее в США и на постсоветском пространстве, где социальное государство менее развито. И наконец, кризис менее всего ударил по новым индустриальным странам (здесь речь идет не о рецессии, а о некотором замедлении темпов роста), которые не успели создать социальные сектора, соответствующие стандартам индустриального общества.

Глобальный кризис поставил под сомнение не только перераспределительную модель социального государства. Серьезные

кратко- и среднесрочные проблемы для частных сбережений, основанных на инвестициях в ценные бумаги, способствовали неустойчивости финансовых рынков: сейчас трудно найти финансовые инструменты, которые обеспечивали бы одновременно надежность, ликвидность и доходность сбережений. Падение доходности от ценных бумаг ставит вопрос о ненадежности существующих форм социального страхования, о необходимости существенного пересмотра страховой модели социального государства, поиска новых инструментов его функционирования.

Формирование современного социального государства является актуальной проблемой для всех развитых стран. Поэтому, кстати, ее решение в минимальной мере может учитывать существующий в мире опыт — эффективных систем, соответствующих современным вызовам, просто нет. Более того, страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития человеческого капитала, получит мощное преимущество в постиндустриальном мире.

Постиндустриальное социальное государство будет существенным образом отличаться от традиционного индустриального, и именно в настоящее время происходит определение его основополагающих принципов. Уже сейчас можно выделить ряд его характерных черт, к которым относятся:

- непрерывный и пожизненный характер, когда люди учатся и поддерживают свое здоровье на протяжении всей жизни;

- индивидуализация, то есть возможность человека определять собственные образовательные траектории и механизмы поддержания здоровья, выбирая из множества предлагаемых образовательных и медицинских услуг. А применительно к пенсионной системе это будет означать существенную диверсификацию форм поддержки старших возрастов;

- глобализация предоставления услуг и международная конкуренция за клиентов, когда образовательные и лечебные учреждения конкурируют не с соседними школами и больницами и даже не с соответствующими заведениями в своей стране, но во всем мире;

- приватизация социальных услуг при возрастании роли частных расходов на развитие человеческого капитала, частные платежи или соплатежи являются не только естественным, но и неизбежным следствием технологической модернизации и роста благосостояния населения;

- появление новых технологий, радикально меняющих характер оказываемых этими секторами услуг¹.

1. См. подробнее: *May B. A.* Человеческий капитал: вызовы для России // Вопросы экономики. 2012. № 7.

Особый интерес с этой точки зрения представляют перспективы развития быстро растущих стран Азии. Они только сейчас подходят к тому уровню экономического развития, на котором в западных странах и в России в XX в. начинало бурно расти социальное государство, основанное на перераспределении. Ключевым является вопрос, пойдут ли они также по этому пути или попробуют сформировать модель, основанную уже на новых принципах. Интересный опыт предлагает Сингапур, который не повторил западную модель. Однако применительно к нему всегда остается аргумент об ограниченности модели, функционирующей в стране с населением 5 млн человек.

1.5. Макроэкономические проблемы

Современный глобальный кризис в макроэкономическом отношении существенно отличается от двух предыдущих. Для 1930-х гг. основными проблемами были дефляция, рецессия и массовая безработица, а ключевым понятием 1970-х гг. была стагфляция, то есть сочетание высокой инфляции, высокой безработицы и низкого (или нулевого) роста. В настоящее время к числу главных проблем можно отнести долговую нагрузку, ограничивающую возможности бюджетного маневрирования развитых стран, а также выявившуюся неэффективность использования курсовой политики для стимулирования экономического роста. Причем последнее оказалось проблемой не только для еврозоны, участники которой просто лишены этого инструмента, но и для большинства других стран, попытки которых манипулировать валютным курсом не давали сколько-нибудь значимого эффекта (в ограниченном масштабе это удавалось, пожалуй, только Швейцарии и Китаю).

Необходимо понять средне- и долгосрочные перспективы политики денежных смягчений, беспрецедентных в экономической истории. Это действительно радикально новая ситуация, еще требующая своего теоретического осмысления. Но оно будет возможно только на основе практического опыта, который формируется на наших глазах. Этот опыт принесет непростые испытания для денежных властей ведущих стран с точки зрения их способности не допустить инфляционного скачка.

Ход кризиса показал тупиковый характер дискуссии о соотношении бюджетной консолидации и экономического роста. Эта дискуссия во многом напоминала российскую полемику первой половины 1990-х гг. относительно возможности денежного стимулирования роста в ситуации, когда на повестке стояли глубокие структурные реформы, неизбежно ведущие к свертыванию производства. Прав-

да, в России инфляция тогда была трехзначной. В еврозоне ситуация балансирует на грани дефляции, что обуславливает и сверхнизкие (или отрицательные) ставки ЕЦБ и некоторых других ведущих центральных банков. Стимулы роста во многом связываются с решениями бюджетного характера, то есть с сохранением на длительный период высокого уровня государственного долга. По-видимому, здесь не может быть однозначных решений — все зависит от того, в какой мере рынки будут готовы принимать на себя риски стран с высокими бюджетными дефицитами или рефинансировать долг странам с высокой задолженностью при наличии первичного профицита. На этой основе широкое распространение стала получать «новая денежная теория» (Modern Monetary Theory, ММТ), авторы которой доказывают возможность практически безграничного наращивания государственного долга в национальной валюте¹.

Однако проблема «консолидация против роста» при всей ее важности имеет все же тактический характер. В долгосрочном плане необходимо будет принять решения об ограничениях государственного долга (и бюджетных дефицитов), поскольку опыт показывает, что от финансовой устойчивости долговой экономики (когда инвесторы легко принимают суверенные бумаги) до финансовой катастрофы лежит не очень большое расстояние. Это особенно важно, когда проблема долга не может смягчаться мерами валютного регулирования.

1.6. Глобальный кризис и повестка экономической науки

Названные проблемы предполагают переосмысление теоретических основ современной экономической политики и общепринятых практических рекомендаций. На протяжении 1980–2000-х гг. ключевым вопросом экономической политики было обеспечение экономического роста и макроэкономической стабильности, а основные препятствия на этом пути видели в высокой инфляции и избыточном государственном вмешательстве. Концентрированное выражение это понимание задач и рисков нашло в так называемом Вашингтонском консенсусе — своде базовых рекомендаций преимущественно для развивающихся стран². Не отрицая важности макроэкономической стабильности, нужно признать, что перед экономистами и политиками встала задача нахождения дополнительных

1. *Mousses C. P.* Хайп вокруг (не)денежной (не)теории // Вопросы экономики. 2019. № 9. С. 112–122.

2. *Williamson Oliver E.* Transaction cost economics. Prize Lecture. 1989.

инструментов регулирования, которые позволили бы избежать длительной стагнации на фоне низкой инфляции.

Современный структурный кризис 2008 г. поставил на повестку дня ряд ключевых вопросов, на которые должны будут ответить и экономическая теория, и экономическая политика в среднесрочной перспективе. К ним относятся:

- проблема темпов экономического роста в условиях новых технологических трендов. Один из вопросов — вероятность и возможные причины длительного периода низких темпов;

- новые вызовы макроэкономической политики в связи с широким распространением нетрадиционных инструментов (особенно в сфере денежного обращения). Специфической темой становятся здесь вопросы «новой денежной теории», авторы которой выступают с гипотезой о резком расширении возможностей государственных заимствований для эмитентов глобальной валюты;

- проблема неравенства с точки зрения формирования новой модели экономического роста, что очевидно связано и с темой длительного торможения;

- теория и институты социального государства, соответствующего демографическим и политическим реалиям XXI в.;

- перспективы глобализации (и деглобализации);

- перспективы реиндустриализации и новых технологических вызовов.

1.7. Уроки глобального кризиса

Подводя итоги «турбулентного десятилетия», можно сделать ряд общих выводов относительно характера процессов глобальной трансформации.

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

Вместе с тем не оправдались ожидания 2008–2010 гг. относительно того, что локомотивом выхода из кризиса станут ведущие развивающиеся экономики (прежде всего Китай) — эту роль в преобладающей степени вновь играет американская экономика. С точки зрения экономического роста, инфляции и занятости 2017–2018 гг.

стали одними из лучших для США за минувшее десятилетие. Рост продолжается беспрецедентно долго и ведет к повышению доходов и спроса, тем самым способствуя расчистке банковских балансов¹.

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

В этих условиях формируются новые представления о модели экономического роста. Ситуация уже не может быть описана в терминах «безграничного роста» или «долгосрочной стагнации». Однако новая модель существенно отличается от предыдущих и подробно описанных мейнстримом экономической науки. Предстоит переосмысление соотношения базовых понятий макроэкономической теории — роста, занятости, инфляции. Новой загадкой стал безынфляционный рост, и наука должна будет объяснить этот новый феномен⁵. Возможно, в основе его лежат структурные и технологические сдвиги, которые ведут к существенному удешевлению новых

-
1. Этот вывод не отменяют очень значительные колебания фондового рынка. Например, те, которые наблюдались в начале февраля 2018 г. в США.
 2. Например: *Roach S. S.* Complacency will be tested in 2018 // Project Syndicate. 14 December 2017. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/test-for-economic-complacency-in-2018-by-stephen-s-roach-2017-12?barrier=accesspaylog/>.
 3. *Идрисов Г. И., Май В. А., Божечкова А. В.* В поисках новой модели роста // Вопросы экономики. 2017. №12. С. 14.
 4. *Schumpeter J.* Capitalism, socialism, and democracy. New York: Harper & Bros, 1942. См. также: *Caballero R., Hammour M.* On the timing and efficiency of creative destruction // Quarterly Journal of Economics. 1996. Vol. 111. No. 3. P. 805–852. URL: <https://doi.org/10.2307/2946673>.
 5. «Начиная с лета 2016 г. мировая экономика вошла в период умеренного роста, темпы которого постепенно ускоряются. Но, по крайней мере, в развитых странах вслед за ними не растёт инфляция. Вопрос в том, почему», — замечает *N. Roubini (Roubini N.)*. The mystery of missing inflation // Project Syndicate. 13 September 2017. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/monetary-policy-missing-inflation-by-nouriel-roubini-2017-09?barrier=accessreg>).

товаров и услуг, что, скорее всего, негативно сказывается на номинальных темпах экономического роста. Для описания этого феномена появился даже термин «технологическая дефляция» — пока не очень строгий, но вполне отражающий суть явления. Есть и более простые объяснения, связывающие этот феномен с более длинными временными лагами между изменениями денежной политики и инфляционных ожиданий¹.

Третье. Процесс глобализации после бурного развития в 1990–2000 гг. затормозился. Доля мировой торговли товарами и услугами в ВВП, достигнув максимума почти в 32% в 2008 г., несколько снизилась и стабилизировалась на уровне порядка 30% (рис. 1.1). В 2010-е гг. прекратился рост числа глобальных цепочек добавленной стоимости (ГЦДС), а удельный вес прямой иностранной добавленной стоимости также стабилизировался на уровне около 30%. В мире все чаще и во все большем масштабе прибегают к протекционистским мерам (не говоря уже о воспрепятствовании торговле по политическим мотивам).

Торможение глобализации может объясняться несколькими причинами структурного характера, то есть длительного действия:

- страны — поставщики дешевых товаров во все большей степени переориентируются на внутренний рынок — значительный по масштабам и благодаря высокой численности населения в Азии, и по причине роста благосостояния местного населения в результате ускоренного роста предыдущих десятилетий;

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

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

В наиболее острой форме эти проблемы проявляются в экономическом противостоянии двух крупнейших экономик мира — США и Китая. На протяжении 2018–2019 гг. они периодически начинали торговые войны с угрозой перехода в более тяжелую валютную войну. Подобные события, происходившие в ходе глобальных кризисов

1. DeLong J. Bradford. The Economic Trend Is Our Friend // Project Syndicate. 31 August 2016. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/economic-growth-long-term-trends-by-j--bradford-delong-2016-08>.

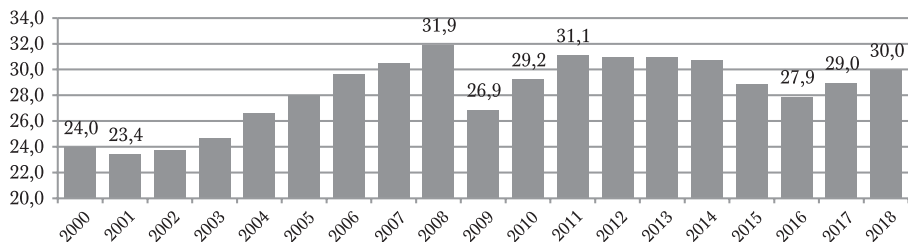


РИС. 1.1. Доля мировой торговли товарами и услугами в ВВП* в 2000–2018 гг., %

* По обменному курсу.

Источник: данные ВТО (WTO Data. URL: <https://data.wto.org/>).

прошлого, всегда имели очень тяжелые последствия, препятствуя завершению таких кризисов.

Четвертое. Макроэкономическая ситуация остается достаточно противоречивой. С одной стороны, продолжается глобальный рост, однако инфляция остается для такой экономической ситуации необычно низкой. С другой стороны, по-прежнему невысок рост производительности, растет неравенство и обостряются социальные проблемы, связанные с глубокой трансформацией рынка труда.

По оценке ряда экспертов, экономический рост опирается преимущественно на факторы, находящиеся на стороне спроса, тогда как долгосрочный устойчивый рост в основе своей имеет факторы предложения (рост производительности)¹.

Проблема производительности, по-видимому, связана с тем, что качество человеческого капитала (профессиональные навыки и квалификации) отстает от технологических новшеств, радикально изменяющих требования к трудовым ресурсам. Иными словами, налицо структурные дисбалансы рынка труда — спрос на квалификации не соответствует предложению. Правительства могут содействовать смягчению этой проблемы двумя способами, которые

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

не являются, впрочем, альтернативами: активизировать инвестиции в образование (переподготовку кадров) и усиливать перераспределение ресурсов от более успешных групп населения к «жертвам» глобализации и технического прогресса.

На основе этого в ведущих странах мира формируются тренды и вызовы социально-экономического развития.

Ключевым вызовом станет способность денежных властей найти оптимальное решение задачи стимулирования роста и недопущения инфляционного скачка. Эта задача теоретически простая, но политически очень сложная. Ужесточение денежной политики необходимо и неизбежно, но оно всегда будет сталкиваться с политическим противодействием — денежные власти станут обвинять в торможении экономического роста, что и происходило в США в 2018–2019 гг. Позиция центробанков будет осложняться и тем, что за последние годы нарастала критика их независимости как органов, не несущих ответственности за экономический рост и занятость. Любое торможение экономического роста будут в первую очередь объяснять политикой денежных властей.

Ситуация будет усугубляться и тем, что на протяжении почти четырех десятилетий (примерно с начала 1980-х гг.) инфляция находилась на периферии внимания развитых стран, а затем именно дефляция стала восприниматься как основная угроза. Общественное мнение и политики этих стран утратили иммунитет к инфляционным болезням (в отличие, скажем, от руководства и экспертов большинства посткоммунистических стран). Теоретическую основу макроэкономической политики без оглядки на инфляцию предлагают авторы вышеупомянутой «новой монетарной теории», получившей распространение в 2018–2019 гг. Между тем торможение денежной нормализации (которую в 2017–2018 гг. осторожно пыталась проводить ФРС США) может обернуться срывом в высокую инфляцию, как бы странно в настоящее время это ни звучало.

Важным вопросом остаются перспективы бюджетной и налоговой политики развитых стран. Отрасли человеческого капитала и инфраструктуры являются несомненными бюджетными приоритетами, что в минувшие годы находило отражение во всех предвыборных дискуссиях в развитых странах. Но здесь возникает конфликт между необходимостью наращивать бюджетные расходы и возможностью их профинансировать. Существуют три варианта разрешения конфликта: повышение налогов, перераспределение средств из других секторов, наращивание государственного долга. Повышение налогов чревато торможением роста. Перераспределение расходов в пользу приоритетных отраслей политически ограничено запросами оборонных секторов. В пользу наращивания заимствований говорят беспрецедентно низкие процентные ставки (то есть дешевизна

долга), а против — высокий уровень бюджетной задолженности ведущих стран и риски полномасштабного бюджетного кризиса в результате нормализации денежной политики и роста процентных ставок.

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

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

По-видимому, нынешний кризис не принесет существенных изменений в системе глобальных валют, если не считать вероятного усиления позиций евро² и стремления ряда стран, включая Россию, 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 британский фунт примерно через полвека после

-
1. Перспективы юаня в качестве резервной валюты стали предметом повышенного внимания исследователей после начала глобального кризиса в 2008 г. См., например: *Murphy M., Yuan W.J.* Is China ready to challenge the dollar. Internationalization of the renminbi and its implications for the United States. Washington, DC: CSIS Press, 2009; *Frankel J.* The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions. Faculty Research Working Paper Series, 2012; *Prasad E.S.* Gaining currency: The rise of the renminbi. New York: Oxford University Press, 2016. URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190631055.001.0001>.
 2. 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. (Commission Recommendation on the international role of the euro in the field of energy. 5 December. SWD (2018) 483. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/recommendation_the_international_role_of_the_euro_in_the_field_of_energy.pdf; 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. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd-2018-483-recommendation_en_o.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, 5 December. COM (2018) 796. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2018-796-communication_en.pdf).

того, как американская экономика превзошла британскую, и после глобальных военных катаклизмов в Европе. Экономисты продолжают обсуждать будущую роль юаня исходя из масштабов китайской экономики, хотя и не видят возможности существенного усиления его позиций в обозримом будущем¹. Не следует игнорировать и будущую роль криптовалют, которые в результате совершенствования информационных технологий могут занять более значимое место в глобальной денежной системе.

В 2017–2018 гг. криптовалюты стали объектом ажиотажного спроса, многократного удорожания и быстрого обесценения. Они стали предметом острых обсуждений экономистов и политиков, поставили принципиально новые вопросы перед юридической наукой: вероятно, такого рода инновационные задачи не вставали перед юристами на протяжении многих десятилетий. Обсуждаются как принципиальная возможность использования криптовалют в легальном денежном обращении, так и целесообразность и механизмы их регулирования со стороны государства. Особое внимание уделяется рискам использования этого инструмента для уклонения от налогов и осуществления нелегальных операций².

За 2017–2019 гг. были сделаны новые шаги в развитии 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

-
1. «Предсказания, которые делались в начале этого десятилетия относительно того, что юань может к 2020 г. потеснить доллар на первой строчке, явным образом не оправдались. Действительно, китайская валюта обладает двумя из трех необходимых свойств ведущей международной валюты, а именно экономическим масштабом и способностью поддерживать свою стоимость. Но она до сих пор не обладает третьим свойством: соответствием открытому и ликвидному финансовому рынку», — пишет Frankel (*Frankel J. How a Weaponized Dollar Could Backfire // Project Syndicate. 23 October 2019. URL: https://www.project-syndicate.org/commentary/donald-trump-weaponized-dollar-could-backfire-by-jeffrey-frankel-2019-10?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=81466fae2e-sunday_newsletter_27_10_2019&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-81466fae2e-104946393&mc_cid=81466fae2e&mc_eid=b7c0b2bcd3*).
 2. Анализ проблем блокчейна и криптовалют представлен в докладе МВФ «Финтех и финансовые услуги: первоначальное рассмотрение». Здесь же отмечается, что криптовалюты уже использовались для обхода норм валютного контроля в Китае, Венесуэле, на Кипре. Именно этими проблемами объясняется решение о запрете ICO в Китае (*Fintech and financial services: Initial considerations // IMF Staff Discussion Notes. 2017. No. 17/05*).

и финансовом положении (прежде всего Венесуэла), предпринимали попытки (неудачные) опереться на криптовалюты. В-третьих, началось обсуждение вопроса о том, как вписать криптовалюту в существующую ткань экономических отношений, в частности соотносить с налогообложением¹. В-четвертых, после периода увлечения новой технологией и перспективами ее использования активизировалась критика этого инструмента (а также всей технологии блокчейн) со стороны бизнеса и экспертного сообщества², включая объявление его «большой ложью»³. 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.

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

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

Впрочем, вопросы эти имеют скорее формально-юридический, нежели экономический характер. В условиях глобального кризи-

-
1. Левашенко А. Д., Ермохин И. С., Зубарев А. В. и др. Криптоэкономика. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. С. 33–35.
 2. Stinchcombe John R., Kelley Joanna L., Conner Jeffrey K. How to measure natural selection. 2017// URL: <https://doi.org/10.1111/2041-210X.12816>.
 3. 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>.

са центробанки неоднократно предпринимали критически важные действия для недопущения рецессии и стимулирования роста экономики, а основные принципы денежной политики и ключевые решения по спасению (или отказу от спасения) институтов финансового рынка принимаются в согласии с законодательной и исполнительной ветвями власти безотносительно к независимому статусу регулятора. Но формальное введение в мандат центробанков задачи обеспечения экономического роста станет значимым фактором ограничения их независимости.

Позиция эмиссионных центров в системе органов власти (их независимость) не должна рассматриваться абстрактно, вне временного контекста и оставаться единственно возможной на все времена. Этот вопрос не может решаться догматически. Роль центральных банков может меняться с течением времени. Но пока еще остается неясным, действительно ли пришло время смены устоявшейся модели центробанков и каково их место в будущих экономических конфигурациях¹.

Седьмое. Глобальный кризис предъявляет новые требования к государственному регулированию, в том числе в экономической сфере. Кризис 1930-х гг. привел к формированию «большого государства» на основе кейнсианской модели. Итогом кризисных 1970-х стала политика либерализации и дерегулирования. Нынешний глобальный кризис поставил вопрос о новом регулировании — необходимости дополнить глобальный рынок глобальными же правилами игры. На роль такого регулятора первоначально выдвигался механизм «Большой двадцатки», хотя пока нельзя утверждать, что он заработал. Не исключено также, что эти функции постепенно будет брать на себя система отношений США и Китая, хотя вряд ли это будет сколько-нибудь официально признанный механизм. Но системы регулирования, работающие *de facto* и отражающие реальные соотношения сил, часто оказываются более эффективными, чем формально утвержденные и одобренные².

1. Д. Родрик видит в призывах к отказу от независимости центральных банков опасную форму политического популизма. Но одновременно он же развивает тезис о необходимости выхода их мандата за рамки обеспечения денежной стабильности. «Независимые центральные банки сыграли важнейшую роль в снижении уровня инфляции в 1980-х и 1990-х годах. Но в нынешних условиях низкой инфляции их концентрация внимания исключительно на ценовой стабильности приводит к дефляционному перекосу в экономической политике и мешает повышать уровень занятости и темпы роста» (*Rodrik D. In defence of economic populism // Project Syndicate. 9 January 2018. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/defense-of-economic-populism-by-dani-rodrik-2018-01>*).

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

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

Параллельно наблюдается еще один процесс в трансформации модели государства — значительная часть функций выводится непосредственно из госаппарата и переносится на специально разрабатываемые платформы. Получило распространение понятие «государство как платформа».

Восьмое. Одной из ключевых тем политических и экспертных дискуссий на обозримую перспективу становится проблема неравенства¹. В ней концентрируются одновременно и экономические, и социальные, и политические вызовы. Здесь важно более точное определение наблюдаемых трендов, а также анализ соотношений неравенства и экономического роста. В какой мере рост неравенства является следствием современной модели экономического роста? Является ли рост неравенства в современных условиях фактором, препятствующим экономическому росту или нейтральным по отношению к нему? В экономической дискуссии последнего времени сформировались два принципиально разных ответа на эти вопросы. Одни утверждают, что неравенство будет дестабилизировать рост и даже приводить к рецессии, тогда как, по мнению других, неравенство — это цена, которую приходится платить за экономический рост. Впрочем, с практической точки зрения ключевым вопросом становится выработка курса, обеспечивающего рост благосостояния для всех членов общества безотносительно к статистике неравенства.

Девятое. Сложнейшей темой является формирование новой модели социального государства, отвечающего современным реалиям. Все более очевидным, как мы отмечали выше, становится кризис традиционных (сформированных индустриальной систе-

1. По данным Доклада о неравенстве в мире — 2018, доля национального дохода, принадлежащая 1% самого богатого населения США, выросла с 11% в 1980 г. до 20% в 2014 г., тогда как на нижнюю половину населения приходится лишь 13% дохода. В России доля 1% богатых за примерно тот же период увеличилась с 4 до 20%, в Китае — с 6 до 14%, в Индии — с 6 до 22%.

мой XX в.) систем государственного пенсионирования, здравоохранения, образования, а также регулирования рынка труда. Здесь пока не удастся найти баланс эффективности, надежности и финансовой приемлемости. Частные модели последних десятилетий также не могут обеспечить адекватное решение названной триединой задачи. Социальные программы и услуги становятся все дороже, что ведет или к вытеснению финансирования других программ (инфраструктурных, например), или к росту налогов, или к сокращению реальных расходов на эти отрасли. Тем самым формируется экономико-политический конфликт: все эти варианты финансирования неприемлемы с точки зрения задач устойчивого роста, но именно отрасли человеческого капитала являются в настоящее время приоритетами государственной политики для обеспечения этого роста. Качество образования и здравоохранения находится в центре предвыборных кампаний всех развитых стран, и оно останется таковым на протяжении обозримого времени. Причем решение встающих здесь задач не может быть сведено к чисто фискальной сфере: проблема состоит не в деньгах, а в реформировании самих принципов функционирования соответствующих отраслей. То есть реформирование социального государства требует скоординированных действий в структурной, фискальной и финансовой сферах, не говоря уже о необходимости достижения политического консенсуса (или проявления политической воли).

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

На место веры в то, что глобализация, обеспечивая рост, приносит выгоды всем, приходит понимание, что эти выгоды реализуются лишь *в конечном счете*, причем применительно к конкретным людям и к конкретным сферам деятельности у глобализации есть победители и проигравшие. Отсюда проистекает рост популизма, особенно в развитых странах. Однако из этого не следует, что отказ от глобализации обеспечит политическую стабилизацию (снижение конфликтности) и нормализацию (спад популизма). Напротив, глобализация необходима как источник дополнительного

роста, что особенно важно в условиях торможения последних лет (или даже десятилетий, если говорить о Японии). Но на новом этапе при перенастройке социального государства необходимо прорабатывать также способы компенсации тем, кто несет от глобализации существенные потери¹. Причем компенсация не должна дестимулировать усилия людей и фирм по адаптации к новым реалиям.

1.8. Экономический рост и его перспективы

Перспективы экономического роста формируют тот главный вызов, который будет предопределять развитие других важнейших структурных процессов XXI в. — динамику глобализации (или деглобализации), новой индустриализации (структурной модернизации), развития человеческого капитала.

После преодоления рецессии 2008 г. наблюдалось замедление темпов экономического роста. Экономисты даже заговорили о грядущей длительной стагнации (*secular stagnation*).

Четвертьвековая стагнация Японии стала дополнительным фактором озабоченности экономистов и политиков. Этот опыт наглядно продемонстрировал, что экономика развитой страны может на протяжении длительного времени не расти, однако при этом поддерживая высокий уровень благосостояния и не сталкиваясь с острыми социальными проблемами. Вставал естественный вопрос: отражает ли такая ситуация специфику японской экономической модели или она является предвестником долгосрочной стагнации других стран?

Для объяснения проблем низких темпов роста существует несколько разных гипотез — *циклического, технологического, политического и статистического* характера. При всем различии они не являются абсолютными альтернативами друг другу.

Циклические факторы. В этом случае торможение объясняется недостатком совокупного спроса, что проявляется в отрицательном разрыве между инвестициями и сбережениями. Хронически

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

недостаточный спрос будет сдерживать рост ВВП и производительности, и даже близкие к нулю процентные ставки не будут стимулировать экономический рост^{1,2}. В этом же направлении работает, по-видимому, и фактор неравенства, поскольку стагнация доходов большинства и избыточная их концентрация у меньшинства ведут к наращиванию сбережений в ущерб спросу, создавая тем самым дополнительные стимулы к торможению. Кроме того, формируется и недостаток инвестиционного спроса, что связано с высоким уровнем неопределенности, естественным в период технологического обновления и ожидаемых структурных реформ³.

Технологические особенности. Другой подход объясняет торможение ограничениями со стороны предложения, прежде всего предложения инноваций⁴. Речь идет о возможном замедлении технологического прогресса, о меньшем влиянии технологических инноваций на производительность, особенно в сравнении с технологической революцией рубежа XIX–XX вв. Фактически такой подход подразумевает исчерпание современного экономического роста, каким мы его знаем с середины XVIII в., что является одной из ключевых загадок современной экономической науки (и экономической истории особенно).

Впрочем, некоторые из тех, кто связывает торможение с технологическими факторами, придерживаются оптимистической интерпретации проблемы: технологическое торможение является временным феноменом, поскольку существуют временные лаги между внедрением новейших технологий и распространением их влияния на другие отрасли, а тем самым на рост ВВП и произво-

-
1. Summers L. Reflections on the «New Secular Stagnation Hypothesis»//Teulings C., Baldwin R. (eds) *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. A VoxEU.org eBook. London: CEP R Press, 2014.
 2. «Глобальный избыток сбережений вкупе с низкой инфляцией ведет к ослаблению агрегированного спроса в высокодоходных регионах. Этот синдром соответствует нулевым или отрицательным ставкам в Европе и Японии», — замечает Уильям Нордхаус (*Nordhaus William D. Why Growth Will Fall*//The New York Review of Books. 18 August 2016. URL: <https://www.nybooks.com/articles/2016/08/18/why-economic-growth-will-fall/>).
 3. Роберт Шиллер связывает торможение с «потерей экономической уверенности» (ожидания деловой активности фирм, а также доходов и занятости граждан) и «неопределенностью в сфере экономической политики» (регулирование, налоги и т. п.) (*Shiller Robert J. The Global Economy's Hesitation Blues*//Project Syndicate. 21 July 2016. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/economic-slowdown-hesitation-uncertainty-by-robert-j-shiller-2016-07/russian?barrier=accesspay>).
 4. Cowen T. *The Great Stagnation: How America Ate All the Low-Hanging Fruit of Modern History, Got Sick, and Will (Eventually) Feel Better*. New York: Dutton, 2011; Gordon Robert J. *The Rise and Fall of American Growth. The US Standard of Living Since the Civil War*//Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2016.

дительности¹. Эта точка зрения находит некоторое подтверждение и в недавнем экономическом опыте. Так, в 1987 г. Р. Солоу заметил, что «эпоха компьютеров видна повсюду, кроме статистики производительности»². Спустя примерно 15 лет это влияние уже отражалось в статистике и не требовало каких-то особых доказательств. Однако для этого должны были произойти серьезные изменения бизнес-моделей, несводимые к широкому внедрению компьютеров в производственные процессы³. То есть можно предположить, что со временем влияние инноваций найдет отражение и в статистике экономического роста. Тем более что в наше время в разных сферах происходит формирование принципиально новых моделей управления и форм бизнеса⁴.

Особой проблемой здесь становится также быстрое обновление технологической базы отдельных отраслей, что создает дополнительные ограничения для принятия инвестиционных решений. Технологии меняются так быстро, что бизнес подчас не может сориентироваться относительно предпочтительных направлений инвестиций. Это оборачивается разрывом между нормой сбережений и инвестициями в ВВП, что характерно не только для России, но и для многих других стран.

Политический фактор. Третий вариант объяснения торможения связан со спецификой политических процессов (и их влиянием на экономику). Речь идет о фактическом приоритете краткосрочных политических задач перед долгосрочными структурными. Для предотвращения острых социально-политических последствий кризиса (и с учетом опыта Великой депрессии 1930-х гг.) правительства развитых стран пошли на беспрецедентные меры по спасению существующих предприятий и банков, закрыв тем самым

-
1. *Мокир Дж.* Рычаг богатства. Технологическая креативность и экономический прогресс / пер. с англ. Н. Эдельмана; под науч. ред. Т. Дробышевской, А. Смирнова. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014.
 2. *Solow R.* We'd better watch out // *New York Times Book Review*. 1987. P. 36.
 3. *Brynjolfsson Erik, Hitt Lorin M.* Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance. Erik Brynjolfsson, Lorin M. Hitt, 2000.
 4. Обозначая эти два подхода к оценке влияния инноваций на рост как соответственно «технопессимистов» и «технооптимистов», Зиа Куреши пишет: «В дискуссиях между «пессимистами» и «оптимистами» по поводу будущего производительности речь идет не столько о том, кто прав, а о том, как предстоящие вызовы, обозначенные «пессимистами», могут превратиться в возможности, которые обрисовывают «оптимисты». Будущее может оказаться оптимистичным при том условии, если технологические возможности будут поддержаны адекватной политикой и институциональными изменениями» (*Qureshi Zia.* The Productivity Outlook: Pessimists versus Optimists. Washington D.C. Brookings Institution, 2016. URL: <https://www.brookings.edu/research/the-productivity-outlook-pessimists-versus-optimists/>).

возможность «созидательного разрушения». (Аналогично действовало и японское правительство в 1990-е гг., создав проблему зомби-банков и предприятий.) Мягкая денежная политика (сверхнизкие или отрицательные процентные ставки) не столько стимулирует экономическую активность, сколько облегчает долговое бремя государства и корпораций, поскольку благоприятна для должников за счет интересов кредиторов¹.

Более того, центральные банки взяли на себя функции, сходные с функциями центральных плановых органов советского типа: в их задачи входит недопущение кризисов и банкротств. Принятые ими меры «остановили падение цен на активы и тем самым спасли огромные состояния. Но это также помешало достаточному количеству молодых предпринимателей и инвесторов пойти на риск открытия новых предприятий. Все это тормозит выход из кризиса на годы, если не на десятилетия. Без созидательного разрушения, со всеми связанными с ним тяготами политического и социального характера, проблема преодоления стагнационной ловушки не может быть разрешена»².

Фактически здесь политические интересы начинают доминировать над экономическими, то есть обеспечение текущей социально-политической стабильности (и результаты ближайших выборов) оказывается более важным, чем повышение эффективности и производительности. Ориентация на подобные политические цели и групповые интересы ведет к торможению институциональной и структурной модернизации, а тем самым и к торможению роста. Политически понятное стремление не допустить роста безработицы может вести к потерям в эффективности и конкурентоспособности. Все это тождественно преобладанию краткосрочных интересов над долгосрочными, что является вообще достаточно типичной ситуацией для многих развитых и развивающихся стран последних десятилетий³. Более того, нередко политика, быстро приводящая к позитивным сдвигам в экономической динамике, оказывается неэффективной и даже вредной в среднесрочной перспективе.

1. *Wolf Martin*. Negative rates are not the fault of central banks // *The Financial Times*. 12 April 2016. URL: <https://www.ft.com/content/9b1d8bo4-0007-11e6-ac98-3c15a1aa2e62>.

2. *Sinn Hans-Werner*. Secular Stagnation or Self-Inflicted Malaise? // *Project Syndicate*. 27 September 2016. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/creative-destruction-saves-advanced-economies-by-hans-werner-sinn-2016-09?barrier=accesspay>.

3. Примеры доминирования краткосрочных интересов над долгосрочными можно найти в практике многих развитых и развивающихся стран. Это и СССР 1986–1990 гг., руководство которого предпочло курс на повышение темпов роста (ускорение), за что пришлось расплачиваться десятилетним спадом. Это и политика Китая

Из сказанного следует, что денежно-кредитная политика может купировать кризис, не допустить его разветвления, но сама по себе еще не ведет к устойчивому росту. Рост требует структурных и институциональных реформ, тем более в условиях качественного обновления технологической базы общества.

Особенности статистических измерений. При обсуждении экономического роста особое место занимает проблема его адекватной оценки. Ряд исследователей обращают внимание на то, что статистика ВВП занижает реальный уровень производства и благосостояния. Понятие ВВП появилось в 1930–1940-е гг. и впоследствии получило оценку как «одно из величайших изобретений XX столетия»¹. Однако фундаментальные технологические сдвиги последнего времени и появление новых управленческих моделей, отражающих эти технологические реалии, создают качественно новую ситуацию в экономике, которая плохо улавливается принятой в минувшем столетии статистикой. Измерение реального ВВП, учитывая произведенные (реализованные) товары и услуги, не отражает значительную часть стоимости продукта (не обязательно материального), которая произведена, но не может быть оценена существующими методами. Ключевую роль в этом играет проникновение информационно-коммуникационных технологий во все сферы общественной жизни, в связи с чем трансформируются само понятие благосостояния и, соответственно, возможности его измерения. Радикальный рост эффективности бизнеса и персонала позволяет удовлетворять потребности и обеспечивать рост благосостояния, используя гораздо меньше трудовых и материальных ресурсов.

Сказанное можно пояснить на ряде примеров. Во-первых, беспрецедентно растет количество бесплатных благ и услуг, связанных с IT-технологиями, не говоря уже о быстром удешевлении вновь выводимых на рынок продуктов. К ним относятся и очевидные выгоды, которые получают экономика и потребитель от социальных сетей. На общение с IT-системами люди расходуют много времени, причем это способствует росту их благосостояния (в том числе и развитию бизнеса), однако в статистику роста это попадает

последнего времени, поддерживающего экономическую динамику ценой вливания бюджетных ресурсов в экономику. Примеры можно было бы множить. По нашему мнению, доминирование краткосрочных интересов бизнеса (текущей капитализации) над долгосрочными (повышением производительности) стало одним из основных источников, приведших к нынешнему глобальному кризису. См.: *May V. A.* Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016. С. 174.

1. *Landefeld J. S.* GDP: One of the Great Innovations of the 20th Century//Survey of Current Business. Bureau of Economic Analysis. 6–14 January 2000.

в лучшем случае как доход от рекламы¹. Во-вторых, ряд новейших технологий (например, 3D-принтер) способны существенно удешевлять выпускаемую продукцию. В-третьих, появляются новые продукты (товары), объединяющие различные функции, значительно более дешевые, чем совокупность разных устройств, вместе выполняющих те же функции (iPhone как наиболее яркий пример). В-четвертых, ряд товаров и услуг переводятся в цифровую форму, наиболее ярким примером чего может быть переход от бумажных книг к электронным, которые, будучи в разы дешевле, предоставляют ту же услугу и к тому же за более короткий промежуток времени. В-пятых, появляются принципиально новые бизнес-модели на основе IT, символом (и примером) чего стал Uber. Uber снижает спрос на автомобили, значительно повышая степень их эксплуатации в сравнении с такси, не говоря уже о личных автомобилях, а за этим следует снижение спроса на производство сопутствующих автопрому товаров и услуг. Тем самым, обеспечивая рост благосостояния (и потребления), все перечисленные технологические, производственные и управленческие инновации негативно сказываются на принятой статистике ВВП.

Обсуждение проблем экономической динамики далеко от своего завершения. Однако наиболее важный вывод из накопленного опыта состоит в том, что восстановление роста требует не макроэкономического манипулирования, а структурных реформ, для которых нужны прежде всего специальные меры бюджетной политики. Соответственно, меняется и суть антикризисной политики, которая не может больше ограничиваться противодействием спаду, но должна предлагать структурные и институциональные меры по обеспечению приемлемых темпов роста (или по повышению потенциального роста).

Более того, в какой-то мере можно говорить о возникновении интеллектуального вызова, аналогичного кейнсианской революции. Только тогда речь шла о необходимости включения некоторых автоматических антикризисных регуляторов (для смягчения последствий кризисов), а теперь встает вопрос о необходимости формирования специальной политики обеспечения роста.

Экономисты достаточно определенно формулируют структурные приоритеты развитых стран в современном мире. В первую очередь к ним относили развитие инфраструктуры и образование. В качестве других приоритетов можно указать развитие зеленой энергетики, здравоохранения и вообще всего, что относится к че-

1. DeLong J. Bradford. The Economic Trend Is Our Friend // Project Syndicate. 31 August 2016. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/economic-growth-long-term-trends-by-j--bradford-delong-2016-08>.

ловеческому капиталу в широком смысле слова. К приоритетным структурным мерам относят также снижение налогов и дерегулирование¹. Вместе с тем приоритеты структурных и институциональных реформ существенно меняются от страны к стране и особенно различаются при сравнении развитых и ведущих развивающихся стран. Если в большинстве развитых стран речь идет о развитии человеческого капитала, включая расширение доступа на рынок труда широких социальных групп, то Китай прежде всего будет создавать физическую инфраструктуру как для роста спроса внутри страны (с учетом огромных масштабов внутреннего рынка), так и для наращивания технологического экспорта в развивающиеся страны. Именно на решение подобных задач ориентируется китайское понимание интеграции Шелкового пути, цель которого видится в развитии рынков для китайских товаров. В этом важнейшее отличие структурных приоритетов развитых стран, с одной стороны, и Китая — с другой.

Это различие вполне понятно, поскольку Китай является производителем прежде всего товаров, заняв фактически место «мастерской мира» XXI в. Напротив, развитые страны, даже при новейшей тенденции реиндустриализации, являются прежде всего производителями и потребителями высокотехнологичных идей и соответствующих услуг, и именно качество человеческого капитала является критически важным для сохранения лидерства как в производстве, так и в использовании высоких технологий.

Речь идет прежде всего о стимулировании спроса, то есть о возвращении отчасти к кейнсианской модели, требующей, впрочем, серьезного переосмысления с учетом реалий XXI в. Хотя применительно к большинству развитых стран в настоящее время нельзя будет сделать однозначный вывод в пользу «экономики спроса» или «экономики предложения». Факторы спроса должны быть аде-

1. «Центральными компонентами своей стратегии увеличения темпов реального и потенциального роста экономики США Трамп сделал инфраструктурные инвестиции, налоговую реформу и дерегулирование... В результате рынки выглядят вполне уверенными в том, что США будут теперь постепенно выходить из затянувшегося периода избыточной зависимости от нетрадиционной монетарной политики, на смену которой придут структурные реформы, стимулирующие экономику, и смягчение бюджетной политики. Этот подход во многом похож на то, что делал бывший президент США Рональд Рейган... У Германии, Китая и Японии есть веские причины согласиться с таким подходом: в настоящий момент они не получают достаточных результатов от политики монетарного расширения; риски побочного ущерба и непредвиденных последствий только растут, а структурные реформы, стимулирующие рост экономики, уже давно запаздывают», — писал Мохамед Эль-Эриан (*El-Erian Mohamed. The International Barriers to Trump's Economic Plan* [Международные барьеры на пути экономического плана Трампа]//Project Syndicate. 19 December 2016. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/international-cooperation-for-trumps-economic-plan-by-mohamed-a-el-erian-2016-12/russian>).

кватны создаваемому технологиями предложению, которое, в свою очередь, должно поддерживаться адекватными институциональными мерами (включая, например, дерегулирование или снижение налогов). Только при таком балансировании интересов на стороне спроса и предложения можно будет преодолеть углубляющуюся поляризацию между бенефициарами глобализации и ее жертвами (при всей условности этого термина)¹.

1. «Макроэкономический менеджмент должен обеспечить рост спроса — столь же значительный, как и рост потенциала предложения, обусловленный развитием технологий и глобализацией. Это фундаментальное кейнсианское положение, временно отвергнутое во времена торжества монетаризма в ранние 1980-е и успешно переутвердившее себя в 1990-е (по крайней мере, в США и Великобритании), но потом снова забытое в кризис 2009 г.», — напоминает Анатолий Калецкий (*Kaletsky A. The Crisis of Market Fundamentalism//Project Syndicate. 23 December 2016. URL: https://www.project-syndicate.org/commentary/populist-revolt-crisis-of-capitalism-by-anatole-kaletsky-2016-12?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=a37765c0eb-stiglitz_bad_news_americas_workers+_25_12_2016&utm_medium=email&utm_term=o_73bad5b7d8-a37765c0eb-105006837*).

ГЛАВА 2

Россия в турбулентное десятилетие

НАЧАВШИЙСЯ в 2008 г. глобальный кризис стал важной, но не единственной причиной ухудшения ситуации в России. Точнее, глобальный кризис привел к спаду 2009 г., но не он обусловил низкие темпы роста, характерные для последнего 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.

Прохождение Россией через турбулентное десятилетие распадается на несколько этапов — относительно самостоятельных, но логически связанных между собой.

Наблюдались периоды отрицательной экономической динамики 2009 и 2015 гг., вызванной в первом случае глобальным кризисом, а во втором — наложением геополитического обострения и циклического инвестиционного спада.

Что же касается периодов позитивной динамики 2010–2014 гг. и 2016–2018 гг., то они существенно отличались друг от друга, причем не только количественно, но и качественно. Для первого из них были характерны высокие в начале, но стабильно снижающиеся темпы роста, уходившие 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.

2.1. Этапы кризиса и антикризисная политика

На *первом этапе*, наиболее остром для глобальной экономики (2008–2009 гг.), российская экономика развивалась параллельно с остальным развитым миром. Какие-то проблемы здесь проявлялись более жестко, какие-то мягче, чем в других странах.

Так, благодаря ответственной макроэкономической политике предыдущего десятилетия стране удалось избежать долговой ловушки, она располагала сбалансированным бюджетом и значительными валютными резервами. Это позволило смягчить трудности первого этапа кризиса и сконцентрировать антикризисную политику на поддержании спроса прежде всего со стороны населения. Крупные государственные инвестиционные проекты (подготовка к саммиту АТЭС, Олимпиаде 2014 г., строительство «Северного потока») также способствовали сохранению экономической активности. Но все это позволило именно смягчить социально-экономическую ситуацию, но не удержать экономику от падения — спад ВВП в России в 2009 г. составил 7,7% и оказался самым глубоким среди стран «Большой двадцатки».

Главным макроэкономическим отличием России были наличие бюджетной сбалансированности и высокая инфляция. Это делало невозможным денежное стимулирование экономики, так как порождало риски попадания в ловушку стагфляции. Но и возможности бюджетного стимулирования были значительно ограничены. Риски стагфляции требовали выработки антикризисной программы, существенно отличной от антикризисных программ других развитых стран.

На *втором этапе* (2010–2013 гг.), когда ситуация, как казалось, стабилизировалась, почти восстановились до докризисного уровня цены на нефть и золотовалютные резервы страны, возобладала идеология *business as usual*. Иными словами, была предпринята попытка возврата к модели экономического роста 2000–2008 гг., основанной на стимулировании спроса.

Правда, официально была признана необходимость перехода к новой модели роста, дискуссии по поводу которой интенсивно велись на протяжении 2011–2012 гг. в рамках работы над Стратегией-2020¹.

Третий этап начался в 2013 г., когда появились признаки торможения. Впервые с начала XXI в. (за исключением 2009 г.) темп ро-

1. По поручению В. В. Путина Стратегия разрабатывалась Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ и Высшей школой экономики. В этой работе приняли участие ведущие отечественные и некоторые иностранные эксперты.

ста ВВП России оказался ниже среднемирового. Торможение стало результатом переплетения нескольких факторов: отсутствия институциональных и структурных реформ, снижения инвестиционной активности (в силу как конъюнктурных, так и институциональных причин), роста геополитической напряженности и ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры.

В результате к началу 2015 г. Россия вновь оказалась под воздействием сразу нескольких кризисов — структурного, циклического и внешних шоков (падение цен на нефть и введение финансовых санкций). Ключевыми источниками нараставших экономических проблем стали: продолжение глобального структурного кризиса; кризис модели экономического роста России 2000-х гг., в основе которой лежало повышение спроса; обострение геополитической обстановки с переходом к политике санкций и контрсанкций; двойной внешний шок, связанный с введением санкций (особенно в финансовой сфере) и падением цен на нефть; валютный кризис как результат двойного внешнего шока; циклический кризис, связанный со снижением инвестиционной активности; демографический кризис как сокращение численности населения в трудоспособном возрасте¹.

Каждая из этих проблем понятна и может контролироваться в рамках ответственной экономической политики. Однако наложение их друг на друга создает серьезные трудности, поскольку для их преодоления необходимо принимать не просто различные, но подчас диаметрально противоположные меры.

Реагируя на шоки 2014 г., Правительство России оперативно разработало и приняло антикризисную программу, позволившую не допустить неконтролируемого разворачивания кризиса. Это была весьма эффективная программа, благодаря которой удалось минимизировать спад и не допустить макроэкономической дестабилизации. Переход к плавающему курсу рубля и таргетированию инфляции позволил сохранить накопленные золотовалютные резервы и затормозить инфляцию. Бюджетная консолидация и программа сокращения расходов в долях ВВП обеспечили бюджетную стабильность и устойчивость по отношению к санкциям. Меры структурной политики позволили стимулировать импортозамещение в некоторых отраслях. В результате экономический спад был достаточно быстро остановлен, причем экономика продемонстрировала высокую степень адаптивности. Можно сказать, что антикризисная политика 2014–2015 гг. была одной из самых успешных в истории посткоммунистической России.

1. *May B. A.* Глобальный кризис и вызовы экономической политике России // *Общество и экономика.* 2015. №1–2. С. 11.

Перечислим некоторые важные элементы и результаты антикризисной политики 2015–2016 гг.

В 2016 г. правительство вернулось к трехлетнему бюджетному планированию, от которого отказались при жестком обострении кризиса в 2015 г.

Был подтвержден и последовательно реализовывался курс на снижение инфляции до 4% к концу 2017 г. Соответственно, происходило и снижение Центробанком процентных ставок.

В бюджете 2015 г. был сделан важный шаг к преодолению традиционной зависимости его доходной базы от колебаний цены на нефть — правительство фактически признало бессмысленность привязки бюджета к ожидаемой мировой конъюнктуре и заложило в проект бюджета плоскую цену в 40 долл./барр. Тем самым было фактически введено новое бюджетное правило, суть которого состоит в инвариантности расходов относительно колебаний нефтяных цен.

Президентом было принято принципиальное решение о сокращении реальных бюджетных расходов на 1 п. п. ВВП в год в течение пяти лет, что обозначило жесткие параметры дальнейшей бюджетной консолидации.

Россия оставалась страной с исключительно низким государственным долгом, причем преимущественно в национальной валюте. К концу 2018 г. внешний долг составлял 49,1 млрд долл., а внутренний — 9,17 трлн руб.

Переход Центрального банка к политике таргетирования инфляции и плавающему валютному курсу подвергался особенно острой критике со стороны многих представителей политического класса, бизнеса и экспертного сообщества. Между тем эти тяжелые решения, принятые осенью 2014 г., имели важные позитивные последствия для макроэкономической стабильности — инфляция достигла беспрецедентно низких в истории посткоммунистической России показателей: 5,4% уже к концу 2016 г. и целевого значения в 4% к концу 2017 г. Международные резервы не только были сохранены, но и стали расти. В 2015 г. наблюдалось существенное сокращение оттока капитала — со 152,1 млрд долл. в 2014 г. до 57,5 млрд долл. в 2015 г. В дальнейшем отток частного капитала в большой степени был связан с выплатой внешней задолженности банков и корпораций из-за закрытости для них внешних финансовых рынков, то есть его нельзя характеризовать как «бегство капитала» в другие юрисдикции.

После острого кризиса и девальвации 2014 г. произошло *улучшение состояния платежного баланса*, повышение его стабильности: счет текущих операций оставался положительным, а отток капита-

ла быстро стабилизировался в условиях режима плавающего валютного курса¹.

Депозиты предприятий и населения обнаружили тенденцию к росту, что способствовало повышению устойчивости банковской системы. Особенно показательным, что в 2014–2016 гг. впервые в посткоммунистической истории России не происходило перетока рублевых депозитов в иностранную валюту (то есть не наблюдалась долларизация). Динамика рублевых и валютных вкладов демонстрировала примерно одинаковый тренд, несмотря на девальвацию и внешнеполитические проблемы (рис. 2.1, 2.2).

Занятость. Важным фактором обеспечения социально-политической стабильности стал низкий уровень безработицы, который на протяжении острой фазы кризиса колебался в пределах между 5 и 6% трудоспособного населения, а в дальнейшем еще более снизился. Такая ситуация стала следствием двух факторов. С одной стороны, продолжалось сокращение численности населения в трудоспособном возрасте из-за выхода на пенсию людей достаточно многочисленного поколения. С другой — продолжала давать знать о себе специфика российского рынка труда, где снижение экономической активности (кризис) сопровождается не уменьшением занятости, а сокращением рабочего времени и выплат. Оба названных фактора взаимосвязаны, поскольку демографическая ситуация побуждает работодателей удерживать работников хотя бы формально и не слишком рассчитывать на рынок труда.

Ипотечные кредиты. После ипотечного бума 2013–2014 гг., когда задолженность по жилищным кредитам росла на 31–32% в год, а ежегодная выдача новых кредитов достигла 1,82 трлн руб., в 2015 г. произошло вначале резкое торможение выдачи ипотеки (1,17 трлн руб.), а затем ускорение роста спроса в 2016 г. до 1,5 трлн руб. В результате суммарный объем задолженности физических лиц по кредитам на покупку жилья достиг 4,4 трлн руб. Причем просроченная задолженность по кредитам на покупку жилья оставалась невысокой: менее 2% в общем объеме задолженности (рис. 2.3, 2.4).

Кредиты физическим лицам. Уже в 2016 г. восстановился рост потребительского кредитования населения. Доля просроченной задолженности достигла максимума в августе 2016 г. (9,0% по всем кредитам и 13,5% — по потребительским), после чего стала медленно сокращаться.

1. Механизм адаптации российской экономики к снижению реального курса рубля см.: Дробышевский С., Полбин А. О роли плавающего курса рубля в стабилизации деловой активности при внешнеэкономических шоках // Проблемы теории и практики управления. 2016. № 6. С. 66–71.

ЧАСТЬ I. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ РОСТА И ИНСТИТУТЫ

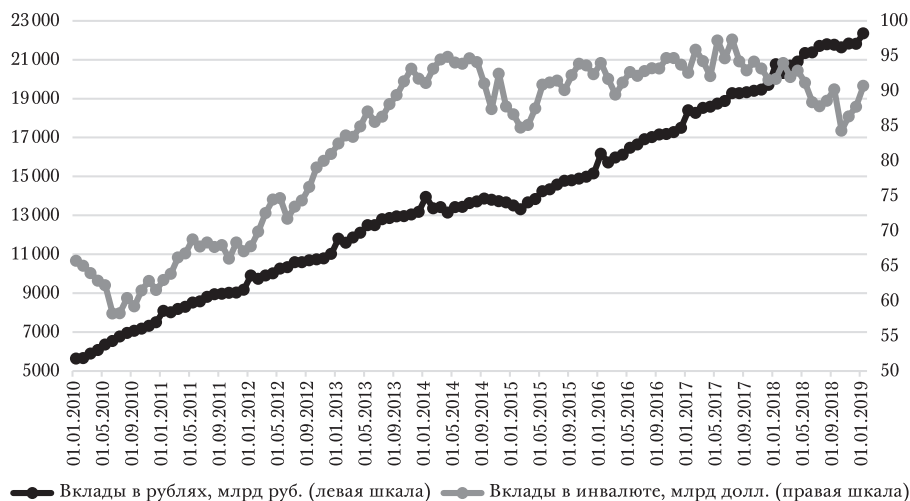


РИС. 2.1. Объем банковских вкладов физических лиц

Источник: Банк России.

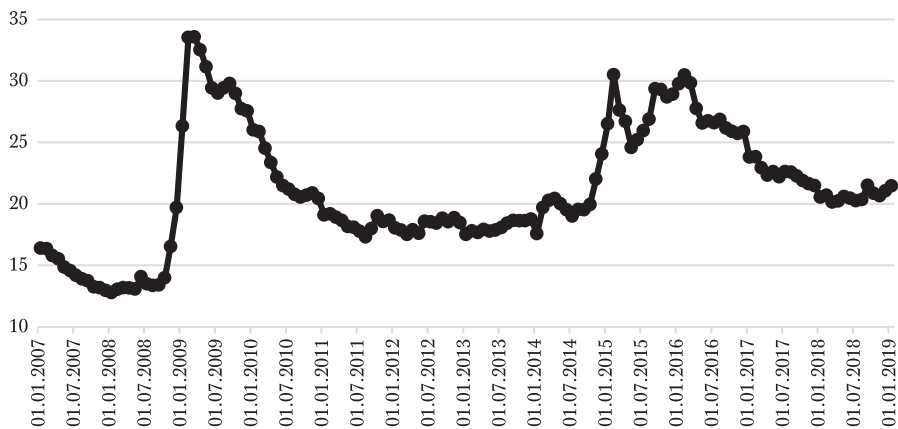


РИС. 2.2. Доля банковских вкладов физических лиц в иностранной валюте, %

Источник: Банк России.

Наметились тенденции к *диверсификации экспорта*. В 2015–2016 гг. общий тренд состоял в снижении экспорта при диверсификации его структуры. Снижение объемов объяснимо в условиях торможения мировой экономики и роста геополитической напряженности. Этим же объясняется и диверсификация экспорта, поскольку цены на топливно-энергетическую продукцию и металлы упали значительно сильнее, чем по многим другим товарным группам. В ре-



РИС. 2.3. Показатели рынка жилищных кредитов, млрд руб.

Источник: Банк России.

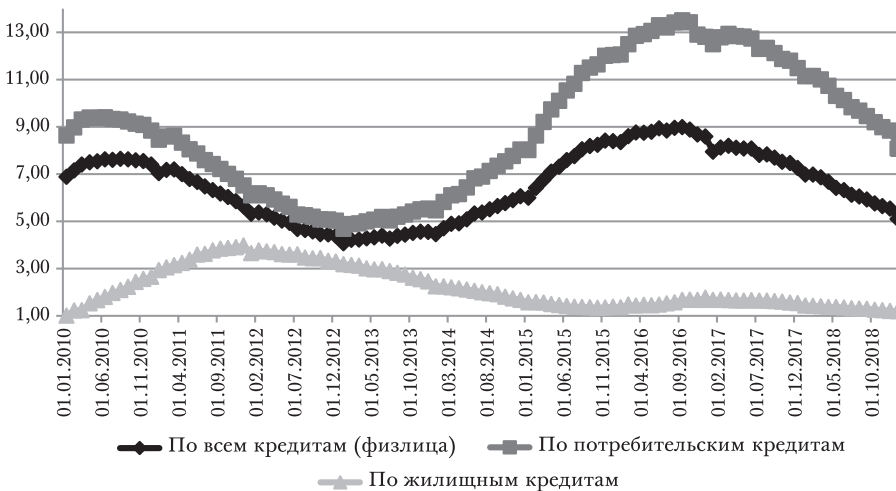


РИС. 2.4. Доля просроченных кредитов в кредитах физическим лицам, %

Источник: Банк России.

зультате начиная с 2014 г. доля экспорта топливно-энергетических товаров снижалась (с 72% в 2014 г. до менее 60% в 2016 г.), тогда как доля всех остальных товарных групп росла (сельское хозяйство, химическая и легкая промышленность, текстиль, производство машин и оборудования). Объем экспорта сельхозпродукции сравнял-

ся с экспортом вооружений и даже превысил его. Вследствие этого происходила диверсификация российской экспортной корзины, а коэффициент диверсификации экспорта удвоился¹.

Наконец, важным результатом кризиса 2014–2015 гг. и антикризисной политики стало преодоление в России так называемой голландской болезни, при которой завышенный валютный курс делает внутреннее производство товаров неконкурентоспособным по отношению к импорту. В 2015 г. курс национальной валюты фактически оторвался от рентных доходов.

Результатом антикризисной политики стало то, что отрицательная экономическая динамика ограничилась полутора годами и глубина спада была минимальной по сравнению со всеми аналогичными явлениями последних 30 лет.

Остановка спада означала переход в 2016 г. к *четвертому этапу*, который характеризовался восстановлением экономического роста, хотя и низкими темпами.

Однако успешная антикризисная политика и быстрая остановка спада не придали необходимого динамизма посткризисному развитию. Вопреки ожиданиям с остановкой кризиса не произошло V-образного отскока. Напротив, экономика стала демонстрировать признаки стагнации, что отражало как очень низкие темпы экономического роста (далеко отстоящие от среднемировых), так и продолжавшееся практически на протяжении пяти лет (значительно дольше, чем период экономического спада) снижение реальных доходов населения, то есть благосостояния.

Естественно, ключевой проблемой экономической политики в этих условиях является восстановление экономического роста темпом, который превышал бы среднемировой. Это требование и было сформулировано В. В. Путиным в Послании Федеральному Собранию, а затем в качестве центральной задачи экономической политики страны в майском (2018 г.) указе.

2.2. Проблемы экономического роста и механизм торможения

Впрочем, при всей важности повышения темпов экономического роста эту задачу нельзя превращать в фетиш. Экономический рост важен не как набор правильных цифр, но лишь в той мере, в какой

1. Степень диверсификации российского экспорта рассчитана сотрудником РАНХиГС при Президенте РФ *Г. И. Идрисовым* на основе используемого Всемирным банком индекса диверсификации (индекс Хиршмана — Херфиндала). URL: http://wits.worldbank.org/wits/wits/witshelp/Content/Utilities/e1.trade_indicators.htm.

он обеспечивает рост благосостояния. Иными словами, экономический рост без роста благосостояния в современном мире не может считаться полноценным (или даже необходимым).

Следует учитывать и ряд других факторов, значимых для оценки адекватности экономического роста:

- рост должен сопровождаться технологической модернизацией;
- рост должен продолжаться в средне- и долгосрочной перспективе, а не ограничиваться краткосрочным скачком с последующим спадом или стагнацией. Это особенно важно, поскольку существуют реальные противоречия между мерами, обеспечивающими кратко- и долгосрочный рост;
- экономический рост не должен достигаться ценой макроэкономической дестабилизации, то есть неконтролируемого повышения государственного долга и бюджетного дефицита;
- 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.

Однако не конъюнктурные факторы являлись главными в этой ситуации. В России включился *механизм торможения*, который связан с исчерпанием действовавшей начиная с 1999 г. модели экономического роста и имеет преимущественно институциональную природу. Этот вывод был сделан и в Послании Федеральному Собранию Президента РФ В. Путина 12 декабря 2013 г.

Исчерпание восстановительной модели наглядно демонстрируется графиком темпов экономического роста за 1999–2014 гг. Из него видно, что торможение началось при достижении российской экономикой докризисного уровня 1990 г., затем был спад 2008–2009 гг., после чего экономика опять достигла докризисного уровня и вновь остановилась. На этом фоне падал уровень потенциального роста (*рис. 2.5*).

Экономический рост 1999–2011 гг. опирался на быстрое повышение спроса (внутреннего и внешнего), который удовлетворялся благодаря значительным незадействованным производственным мощностям. По сути, здесь счастливым образом совместились возможности наращивания внутреннего спроса (из-за крайне низкого стартового уровня, сформировавшегося по итогам посткоммунистической трансформации) и динамичного развития мировой экономики, стимулировавшей внешний спрос. Восстановительный рост, да еще в условиях благоприятной внешней конъюнктуры, по-

чти не чувствителен к инвестиционному климату — здесь главным является обеспечение социально-политической стабильности. Однако у такого роста есть две важные и неприятные особенности — *он является затухающим и конечным*. Исчерпание резервов приводит к торможению, которое можно компенсировать только формированием благоприятных условий для инвестиционной активности и появления условий для нового роста¹.

Об исчерпании посттрансформационной (восстановительной) модели говорили уже в середине 2000-х гг., однако эта модель имела определенные внутренние ресурсы, среди которых сохранение высоких цен на нефть и накопленные финансовые резервы. Восстановительный рост, как правило, длится дольше, чем его прогнозируют экономисты. Поэтому на определенном этапе, когда по прогнозу темпы должны упасть, однако на практике существенно не снижаются, политики начинают верить, что высокий рост восстановительного периода является естественным результатом их правления и будет продолжаться сколь угодно долго. На фоне этой уверенности и может начаться торможение, а затем и кризис.

Исчерпание возможности развития по экстенсивной модели нашло отражение в снижении потенциального роста, или структурных темпов роста² (*рис. 2.5*).

Можно обозначить наиболее важные элементы механизма торможения в современной российской экономике.

Прежде всего это *качество институтов*, обеспечивающих устойчивость социально-экономической жизни и предсказуемость принимаемых бизнесом и гражданами решений, особенно инвестиционных. Одной из ключевых проблем здесь является качество базовых институтов, в первую очередь обеспечивающих *безопасность личности и частной собственности*. Отсутствие в этой области надежных гарантий резко демотивирует инвестиционную активность.

Эта проблема непосредственно связана с *низкой эффективностью государственного регулирования*, включая отсутствие институ-

1. Проблемы восстановительного роста, его возможностей и ограничений были хорошо изучены экономистами 1920-х гг. А практика того времени продемонстрировала исключительную политическую уязвимость этой модели роста. Его исчерпание оборачивается политическим кризисом с весьма болезненными последствиями и для экономистов, и для общества. См.: *Базаров В. А.* Избранные произведения. В 2 т. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2014. Т. 1. С. 356–383; т. 2. С. 331–332.

2. *Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М.* Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 гг. // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 7–37; *Дробышевский С., Казакова М.* Декомпозиция темпов роста ВВП в 2016–2019 гг. // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 6. С. 3–7.

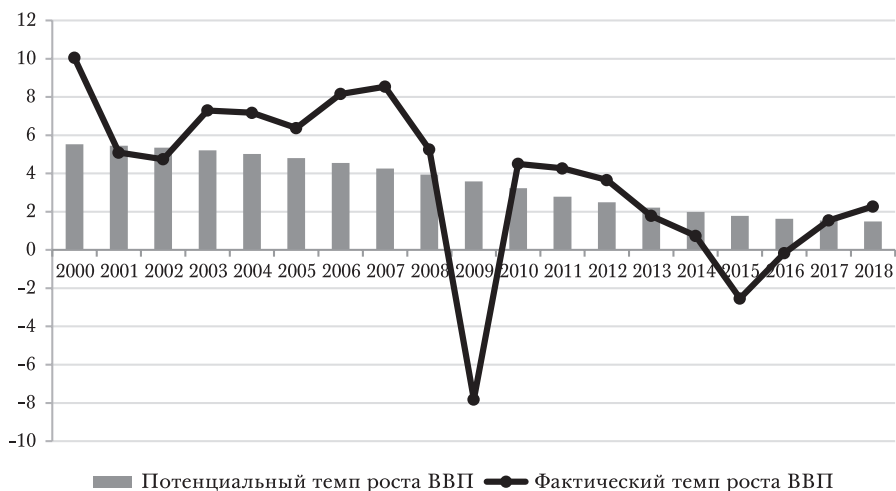


РИС. 2.5. Фактический и потенциальный темпы роста ВВП России, % к предшествующему году

Источники: Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 гг. // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 7–37; Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП в 2016–2019 гг. // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 6. С. 3–7.

циональных и макроэкономических условий для долгосрочных инвестиций, а также недостаточную эффективность расходования государственных средств на фоне их высокого уровня — макроэкономические риски. Особой темой здесь становится цифровизация, которая подводит к серьезнейшим, пока не до конца даже осознанным изменениям всех сторон жизни общества.

Институциональные препятствия на пути роста, как поначалу казалось, в достаточной мере могли быть охарактеризованы 122-м местом России в рейтинге Всемирного банка 2012 г. *Doing Business*. Однако быстрое продвижение в этом рейтинге (31-е место в 2019 г. и 28-е — в 2020 г.) не привело к изменению модели роста и повышению темпов. С формальной точки зрения налицо даже обратный тренд: торможение по мере достижения более высоких позиций в этом рейтинге и вроде бы улучшения инвестиционного климата. Впрочем, это говорит скорее о недостаточной эффективности достижения высоких мест в рейтингах в качестве цели экономической политики (либо об отражении ими лишь второстепенного результата).

Демографические тренды, при которых на протяжении десятилетия сокращается численность населения в трудоспособном воз-

расте, являются важнейшими структурными ограничениями экономического роста. К этому примыкает проблема невысокой (хотя в последние годы и растущей) ожидаемой продолжительности жизни, а также снижение миграционного притока в Россию. Нетрудно заметить, что соответствующий российский тренд весьма напоминает характерную для современной Японии четвертьвековую стагнацию. Численность населения в трудоспособном возрасте в России снижается, по данным Росстата, с некоторыми перерывами начиная с 2007 г. (90 млн человек) и составила в 2018 г. 82,2 млн человек.

Среди структурных факторов обращает на себя внимание *доминирование потребительского спроса в ущерб инвестициям*.

Это наглядно проявляется в росте доли зарплаты и снижении доли прибыли, а также в опережающем росте зарплаты по сравнению с ростом ВВП и производительности труда.

Оставался низким уровень накопления — порядка 20–21%. Между тем за последние полвека устойчивый динамичный рост демонстрировали страны, у которых доля инвестиций составляла не менее 25% ВВП, причем инвестиции в образование и здравоохранение составляли еще порядка 7–8% ВВП. Преодоление разрыва в производительности труда требует более высокого уровня инвестиций, в то время как потребительская модель роста функционирует за счет относительного снижения доли инвестиций.

Налицо *неэффективность рынков, препятствующая перетоку труда и капитала в наиболее эффективные сектора* — здесь кроется риск консервации экономической структуры с низким уровнем конкурентности внутренних рынков, связанным с неблагоприятными условиями ведения бизнеса, наличием чрезмерного нерыночного или монопольного сектора экономики, а также чрезмерного госсектора; с низкой эффективностью рынка труда на фоне высоких и растущих издержек на труд.

Проблемой является и *низкий уровень вовлеченности в мирохозяйственные связи* — препятствия для расширения сырьевого экспорта и интеграции российских фирм в международные цепочки добавленной стоимости, высокий уровень тарифов.

Наконец, торможение может быть связано и с *результатами самой антикризисной политики*. Как было отмечено выше, политика эта была успешной, она позволила не допустить глубокого спада производства, значимого роста безработицы, бегства от банков и макроэкономической дестабилизации. Обратной стороной этого успеха является отсутствие того, что Й. Шумпетер называл «созидательным разрушением». Высокая посткризисная динамика обычно бывает связана в том числе и с глубиной кризиса, расчищающего площадку от неэффективных хозяйственных структур.

Все это, вместе взятое, позволяет предположить, что Россия во втором десятилетии XXI в. попала в «ловушку среднего уровня дохода». Эта проблема возникает, когда страна, достигнув определенного уровня благосостояния, сталкивается одновременно с ограничениями по цене рабочей силы (она уже высока) и институтов (они еще недостаточно хороши). Иначе говоря, оказывается не в состоянии конкурировать как с развитыми экономиками, так и с экономиками с низкими доходами, низким уровнем заработной платы и дешевым производством промышленных товаров.

Эта ситуация требует качественного обновления институтов — тех формальных и неформальных правил, в рамках которых осуществляется экономическое развитие. О необходимости институциональных реформ говорили очень много. Однако эти рассуждения оставались лишь пожеланиями, пока экономическая динамика не указала со всей определенностью на исчерпанность сложившейся институциональной среды. Конечно, можно предпринять попытки ускорения без изменения институциональных условий, однако такая политика не даст сколько-нибудь устойчивого результата, а при определенных обстоятельствах (о которых было сказано выше) может обернуться и катастрофой.

2.3. Государство в поисках политики роста: долгосрочные задачи и национальные приоритеты

На протяжении всего турбулентного десятилетия велась активная дискуссия относительно путей и механизмов повышения темпов экономического роста. Она находила отражение и в официальных документах, и в экспертной работе, в которую были вовлечены представители различных исследовательских организаций, придерживающиеся разных взглядов на решение задачи придания российской экономике необходимой (или искомой) динамики.

Ключевую роль в формировании социально-экономической траектории играли программные установки В. В. Путина, с которыми он выступал в 2008, 2012 и 2018 гг. Они были связаны с президентскими выборами и носили программный характер по отношению к следующему политическому циклу. В первом случае это было выступление на расширенной сессии Госсовета в феврале 2008 г. Во втором — серия статей в начале 2012 г. и Указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. И наконец, Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. Все они касались долгосрочных вызовов и ответов на них, которые должна давать Российская Федерация.

Среди экспертных работ следует прежде всего обратить внимание на масштабную экспертную работу по Стратегии-2020¹, организованную по поручению В. В. Путина в 2011–2012 гг. РАНХиГС и ВШЭ. В ней было задействовано несколько сотен специалистов, а результаты представлялись руководству страны и в определенной мере были использованы при формировании повестки следующего политического цикла 2012–2018 гг.

Схожую масштабную работу также по поручению президента проводил в 2016–2018 гг. Центр стратегических разработок во главе с А. Л. Кудриным².

В 2008 г. В. В. Путин обозначил свое видение долгосрочных перспектив развития, суть которого он определял как «стратегию инновационного развития страны, опирающуюся на одно из наших главных конкурентных преимуществ — на реализацию человеческого потенциала». Ключевыми элементами этой стратегии были:

— структурная модернизация экономики, или преодоление зависимости от конъюнктуры цен на сырье, от импорта товаров и технологий; недопущение «закрепления за Россией роли сырьевого придатка мировой экономики». Для решения этой задачи «темпы инновационного развития должны быть кардинально выше тех, что мы имеем сегодня»³;

— развитие отраслей человеческого капитала как основы инвестиционного развития. Инвестиции в эти сектора рассматривались как приоритетные для государства. Это должно было привести как к повышению общего уровня благосостояния, так и к росту продолжительности жизни;

— социальной базой и одновременно результатом этих преобразований президент считал средний класс, доля которого должна была достичь 60–70% к 2020 г.;

— в экономической сфере речь шла о развитии рыночных институтов и конкурентной среды, создании сотен тысяч высококвалифицированных рабочих мест, развитии финансовой инфраструктуры и формировании в России одного из мировых финансовых центров;

1. Стратегия развития России до 2020 г. URL: <https://lenta.ru/news/2012/03/14/strategy>.

2. Стратегия развития России 2018–2024. Т. I. Доклады по направлению «Экономическое развитие»; Т. II. Доклады по направлению «Человеческий капитал»; Т. III. Доклады по направлению «Институты и общество: государственное управление»; Т. IV. Доклады по направлению «Институты и общество: правоохранительная и судебная система»; Т. V. Доклады по направлению «Пространственное развитие»; Т. VI. Доклады по направлениям «Технологии» и «Внешняя политика и безопасность». М.: ЦСР, 2018.

3. См.: *Путин В. В.* О стратегии развития России до 2020 г. Выступление на расширенном заседании Государственного совета 8 февраля 2012 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/page/344>.

— необходимым условием достижения целей считалась модернизация государства. Президент исключительно критично оценивал состояние госуправления: «Сегодняшний госаппарат является в значительной степени забюрократизированной, коррумпированной системой, не мотивированной на позитивные изменения, а тем более на динамичное развитие». Ставились задачи: снизить чрезмерное административное давление на экономику; сократить колоссальный государственный сектор, в котором на тот момент было задействовано около 25 млн человек; формирование «независимой и высокоэффективной судебной власти как безусловного гаранта защиты прав предпринимательства, в том числе от произвола чиновников»;

— и конечно, ставилась задача обеспечения макроэкономической стабильности в условиях неустойчивости ситуации на мировых рынках.

Именно последний фактор предопределил многое в дальнейшем развитии событий. Через несколько месяцев после этого выступления разразился глобальный кризис, ставший одним из ключевых факторов социально-экономической политики на предстоящее десятилетие.

Программа Президента РФ 2012 г.¹ предполагала курс, балансирующий меры на стороне спроса и предложения. В условиях достаточно высокой неопределенности ситуации глобального кризиса и хороших макроэкономических основ, которые удалось сохранить, несмотря на кризис, такой подход был оправданным.

Продолжая логику программного выступления 2008 г., указы 2012 г. акцентировали внимание на повышении эффективности и уменьшении доли государственного сектора, включая расширение

1. См.: Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., в которых содержится 218 поручений, рассчитанных на выполнение в 2012–2020 гг.: № 594 «О Президентской программе повышения квалификации инженерных кадров на 2012–2014 гг.»; № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»; № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»; № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»; № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»; № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»; № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»; № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса»; № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации»; № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»; № 606 «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации».

приватизации, продажу непрофильных активов компаниями с госучастием, ограничение приобретения ими (и их дочерними организациями) акций и долей хозяйственных обществ, анализ эффективности работы «консолидированных государством» компаний, обязательный ценовой и технологический аудит крупных инвестиционных проектов с госучастием, удешевление и упрощение предоставления частным фирмам госуслуг и их взаимодействия с налоговыми и таможенными органами и т. п.

Специальное внимание уделялось обеспечению макроэкономической стабильности, особенно выработке нового «бюджетного правила», определяющего механизм использования нефтегазовых доходов. «Бюджетное правило», действовавшее во время нефтяного бума 2000-х гг., продемонстрировало свою ограниченность — накопление резервов и возможность расходовать их в условиях кризиса на практике оказывались тормозом структурных реформ.

Ставились масштабные задачи по улучшению предпринимательского климата, принятию мер, которые позволили бы переместиться со 120-го на 20-е место в рейтинге Всемирного банка Doing Business. Особое внимание уделялось темам судопроизводства, правоохраны, контроля и надзора. Президент предлагал принять меры по обеспечению независимости судебных решений, созданию института уполномоченного по правам предпринимателей, а также создать условия, которые исключали бы возможность решения хозяйственных споров посредством уголовного преследования.

Параллельно предполагалось предпринять масштабные действия по стимулированию спроса, включая:

- развитие ипотечного кредитования (прежде всего путем последовательного снижения ставки);
- разработку стратегии развития пенсионной системы, стимулирующей поздний выход на пенсию и частные пенсионные накопления;
- существенное увеличение помощи нуждающимся семьям с детьми, что отражало известную позицию российских экспертов, согласно которой именно здесь концентрируется бедность;
- и наконец, существенный рост заработной платы работников бюджетной сферы до 100–200% от средней по соответствующему региону.

Отдельные указы касались ускоренного развития отраслей человеческого капитала — образования, науки, здравоохранения, культуры, принятия мер по демографической политике.

Практическая реализация этих требований была затруднена в связи с резким обострением геополитической обстановки в 2014 г., экономическим кризисом и падением реальных располагаемых доходов. В результате на практике преимущественное внимание

при реализации указов уделялось факторам на стороне спроса — прежде всего зарплате. Были приняты намеченные меры по обеспечению макроэкономической стабильности (прежде всего «бюджетное правило»).

Вместе с тем на определенном этапе произошло ухудшение структуры бюджетных расходов, стала сокращаться доля производительных (человеческий капитал и транспортная инфраструктура) в пользу непроизводительных. Кроме того, политические требования по наращиванию зарплат в бюджетном секторе обернулись ухудшением финансовой ситуации в регионах, которые несли значительную долю ответственности в сфере медицины и образования. Ситуация с региональными бюджетами потребовала серьезных мер и стала выправляться только в 2017–2018 гг.¹

Гораздо хуже обстояли дела с институциональными мерами по стимулированию предложения, то есть с предпринимательским климатом, хотя и произошло существенное продвижение России в рейтинге Doing Business (как уже отмечалось выше, со 122-го на 28-е место в 2020 г.).

2.4. Управленческая макро модель в условиях проектного управления

В 2018 г. президентом были сформулированы новые ориентиры социально-экономического развития до 2024 г.² По сравнению с 2012 г. был предложен ряд экономико-политических новаций, которые отражали как новейшие технологические тренды, так и геополитические реалии, сложившиеся после 2014 г.

В качестве механизма достижения целей на передний план выдвигается проектный метод — как по форме, так и по содержанию. Строго говоря, механизм управления через национальные приоритетные проекты был впервые опробован еще в 2004–2006 гг. и продемонстрировал достаточно высокую эффективность. О приоритетных проектах говорилось и в управленческой модели образца 2012–2018 гг. Однако характер и результативность управления с помощью проектов зависят от обстоятельств их реализации.

1. Анализ региональных бюджетов свидетельствует об улучшении их состояния в 2019 г. по сравнению с предшествующими годами. К этому времени наблюдался общий профицит региональных бюджетов, стала снижаться задолженность субъектов Федерации. См.: *Климанов В. В., Дерюгин А. Н., Михайлова А. А., Яговкина В. А.* Бюджетный федерализм: финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. С. 25.

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

В программе 2018 г. формулируются национальные цели развития, вокруг достижения которых должна строиться социально-экономическая политика страны. Это действительно масштабные цели, соответствующие вызовам, стоящим в настоящее время перед Россией. Но это в основном не специфические цели — примерно с такими же вызовами сталкиваются развитые и ведущие развивающиеся страны мира.

Достижению национальных целей должна способствовать реализация национальных проектов, в свою очередь, состоящих из нескольких десятков приоритетных проектов. Финансирование проектов ведется преимущественно из федерального бюджета — и на федеральные институты возлагается основная ответственность по их реализации.

Можно выделить следующие основные подходы к динамизации экономики в 2018 г.:

- как и ранее, в качестве ключевых проблем рассматривается ускоренное развитие отраслей человеческого капитала и инфраструктуры;

- в отличие от предыдущих проектов особо выделяется цифровизация как ключевой вызов технологического прогресса. По сути, она охватывает все другие аспекты, в том числе упомянутые отрасли человеческого капитала и инфраструктуры;

- в майском Указе 2018 г. делается акцент на стимулировании предложения, то есть экономического роста, основанного на инвестициях¹. Указ ориентировал на поддержание инвестиционной активности для развития производственной, транспортной и социальной инфраструктуры²;

- финансировать намеченные проекты предполагается преимущественно за счет средств федерального бюджета. 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. и 7,5 трлн руб. — на внебюджетные источники;

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

1. *Мау В. А., Кузьминов Я. И.* (ред.) Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. В 2 т. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2013; *Мау В. А.* Экономическая политика 2010 г.: в поисках инноваций // Вопросы экономики. 2011. № 2. С. 4–22.

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

Таким образом, сформулированная в 2018 г. модель экономического роста существенно отличалась от подходов предыдущего десятилетия. Государственные ресурсы теперь должны были концентрироваться на инвестиционном обеспечении реализации национальных целей и приоритетов, а повышение потребительского спроса следовало в основном за инвестиционным спросом¹. Повышение пенсионного возраста с 2019 г., обеспечивающее рост предложения на рынке труда, вполне согласуется с этой моделью.

Отчасти этот курс может напоминать политику ускорения 1986–1989 гг., когда был осуществлен бюджетный маневр в пользу инвестиций. Разумеется, здесь неприменимы прямые аналогии. Во-первых, современная российская экономика качественно отличается от советской — она гораздо более гибкая благодаря частной собственности и рыночному ценообразованию. Во-вторых, этот маневр предполагал сохранение консервативной бюджетной политики. Все это позволяло видеть в предложенных мерах поворот к экономике предложения. Однако уроки 30-летней давности не следовало игнорировать. И главный из них состоит в том, что безответственная макроэкономическая политика, приводя к краткосрочному ускорению, далее оборачивается катастрофой. Между стабильностью и тяжелым кризисом может пройти всего четыре года, причем два из них экономика будет ускоряться².

Экономика предложения задает понятную 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 в той или иной степени велась на протяжении всех трех десятилетий посткоммунистического развития. С самого начала становления рыночной экономики (и особенно с возобновлением экономического роста) конкурировали три принципиально разные модели роста — развитие частнопредпринимательской 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 ценообразование³. На разных этапах обсуждение этих моделей шло

1. 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.

2. *Май В. А.* В ожидании новой модели роста: социально-экономическое развитие России в 2013 г. // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 22–23.

3. См. подробнее: *Май В. А.* Экономико-политические итоги 2001 г. и перспективы устойчивого экономического роста // Вопросы экономики. 2002. № 1. С. 4–15; *Май В. А.*

с разной интенсивностью, но на практике тренд на «чеболизацию» почти всегда оказывался главным. К концу 2000-х гг. эту институциональную модель можно считать утвердившейся, причем ключевую роль в экономическом развитии стали играть финансово-промышленные группы с государственным участием.

У этой модели есть ряд разнонаправленных эффектов. Во-первых, эти группы во многом обеспечивают российский экспорт — энергетической, военно-промышленной и даже сельскохозяйственной продукции, в определенной степени способствуя его диверсификации.

Во-вторых, именно на них прежде всего возлагается решение задачи импортозамещения. К тому же и правительство подчеркивало важность именно экспортоориентированного импортозамещения¹.

В-третьих, корпорации с госучастием часто выполняют важные социальные функции, формально им несвойственные.

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).

С началом разработки и реализации конкретных федеральных проектов выявились серьезные проблемы и противоречия.

1. Не вполне очевидной оказалась связь между разрабатываемыми проектами и национальными целями. Федеральные проекты были нередко не состыкованы с национальными целями и не обеспечивали их достижение. Это, в свою очередь, транслировалось на региональный уровень, поскольку субъекты Федерации должны были брать на себя обязательства не только по освоению средств нацпроектов, но и по достижению соответствующих стратегических целей.
2. Изначально не был проработан вопрос о полных приведенных издержках проектов, то есть не оценены долгосрочные финансовые последствия их успешной реализации. Отсутствовало понимание, хватит ли у субъектов Федерации (или у муниципалитетов) средств для эксплуатации новых объектов социальной и транспортной инфраструктуры. Отсюда следовал риск, что инвестиционные проекты завершатся появлением большого числа «зависших», никем не финансируемых объектов. Предложения навсегда оставить их в федеральной собственности были

Экономико-политические итоги 2002 г. и особенности экономической политики в преддверии выборов//Вопросы экономики. 2003. № 2. С. 10–11.

1. Медведев Д. А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы//Вопросы экономики. 2015. № 10. С. 5–29.

экономически не осмыслены и политически мало приемлемы. 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 порядка 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.

2.5. Экономическая политика в условиях нестабильности и санкций

Бюджетная политика. В условиях, сложившихся после 2014 г., правительство придерживалось 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 принятых мер по сокращению расходов и росту доходов бюджета 2018 г. снова сформировался профицит федерального бюджета, который предполагается сохранить, по крайней мере, в ближнесрочной перспективе.

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 произошло по завершении периода, на который распространялся провозглашенный в 2012 г. тезис о неизменности основных параметров налоговой системы. Данное решение мотивировалось потребностью изыскать дополнительные ресурсы для финансирования национальных проектов. Предлагались и другие способы увеличить доходы бюджета — изменить «бюджетное правило» (установить цену отсекаемых нефтяных доходов в размере 45 долл./барр. вместо нынешних 40) или расширить бюджетные заимствования. Эти способы были бы политически более приемлемыми, однако несли бы дополнительные риски устойчивости макроэкономической системы. Правительство выбрало более сложное в социально-политическом плане решение, продемонстрировав, что обеспечение финансовой устойчивости и предотвращение дестабилизации — его главные приоритеты. С учетом неустойчивой динамики цен на углеводоро-

ды и крайней нестабильности внешнеполитической ситуации такое решение представляется оправданным.

Политически важным, хотя фискально не очень значимым, стало введение налога на самозанятых. Несмотря на его административную необременительность и низкие ставки, он вызвал у многих негативную реакцию, имеющую скорее социально-психологическую, чем экономическую природу:

— психологически он был воспринят как повышение налоговой нагрузки, хотя на самом деле это лишь упрощенный и облегченный механизм выполнения налоговых обязательств. Однако возможность не платить налоги самозанятыми всегда воспринималась как данность делового оборота, а не как уклонение от налогов;

— в условиях низкого доверия у потенциальных налогоплательщиков возникли опасения, что, зарегистрировавшись в качестве самозанятого на сайте ФНС и заплатив налоги, гражданин увеличит 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 перешло на новый этап развития, что дало два разнородных, но исключительно важных результата.

Во-первых, технологически теперь максимально сократилась возможность уклоняться от уплаты налогов, в том числе благодаря расчистке банковской системы. Результат оказался неожиданным: в обществе это было воспринято как фактическое повышение налогового бремени.

Во-вторых, теперь налоговая система способна выходить за рамки решения собственно фискальных задач. Фактически налоговое ведомство становится центром сбора разнообразной 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, повышения ее эффективности при снижении нагрузки на субъектов хозяйственной деятельности.

Денежно-кредитная политика соответствовала бюджетной, то есть 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 в достижении провозглашенных целей. Однако уже в 2019 г. денежные власти вернулись к курсу на снижение ключевой ставки, реагируя на быстро снижавшуюся инфляцию.

Серьезной проблемой оставалась сильная зависимость курса рубля (следовательно, и уровня инфляции) от внешних факторов — геополитики и отчасти 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, оказался заложником геополитических трендов.

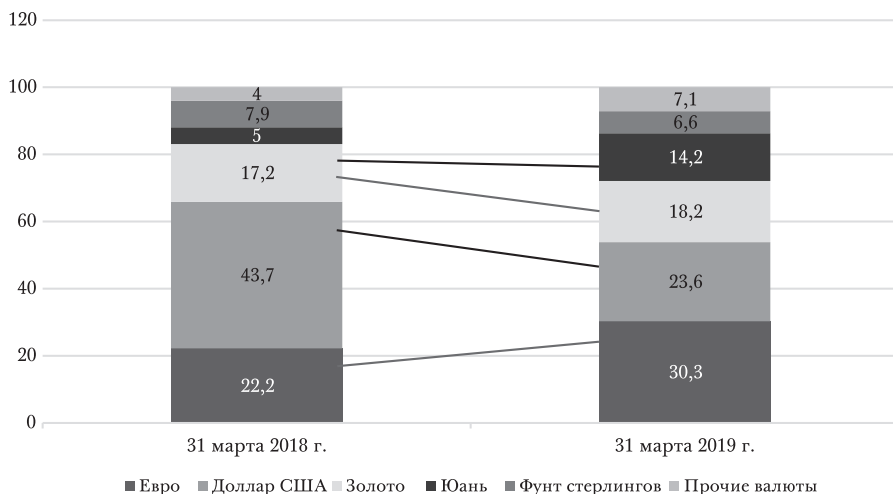
Важной новацией 2018–2019 гг. стало значительное изменение структуры золотовалютных резервов Банка России, в которых снижалась доля долларов и росли доли золота, евро, юаня и ряда других валют. Так, за период с 1 июля 2017 г. до 1 июля 2018 г. доля долларов уменьшилась с 46,3 до 21,9%, а возросли доли 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. 2.6, 2.7).

Изменилось отношение денежных властей России к криптовалютам. Несмотря на их высокую волатильность, Банк России перешел от интерпретации их роли как криминальной, 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) волей регулятора, а предпочтениями потребителей, то есть зависеть от удобства (надежности) использования криптовалют по сравнению с другими платежными инструментами.

Санкции стали значимым фактором при обсуждении текущих и перспективных проблем социально-экономической динамики и экономической политики. В 2018 г. в общественном сознании 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 поло-

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 18,5% международных резервов страны.

2. В октябре 2017 г. выходит поручение Президента РФ, которое устанавливает необходимость принятия законодательства, регулирующего криптовалюты, ICO, майнинг, смарт-контракты. Во исполнение этого поручения Минфин России совместно с Банком России подготавливает законопроект «О цифровых финансовых активах», а в Государственной думе разрабатывается законопроект о поправках в Гражданский кодекс, которые направлены на создание рамочного регулирования криптоэкономики. См.: *Леващенко А. Д., Ермохин И. С., Зубарев А. В. и др.* Криптоэкономика. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. С. 38.



■ Евро ■ Доллар США ■ Золото ■ Юань ■ Фунт стерлингов ■ Прочие валюты
РИС. 2.6. Распределение активов Банка России в иностранных валютах и золоте, % от их рыночной стоимости

Источник: Банк России.

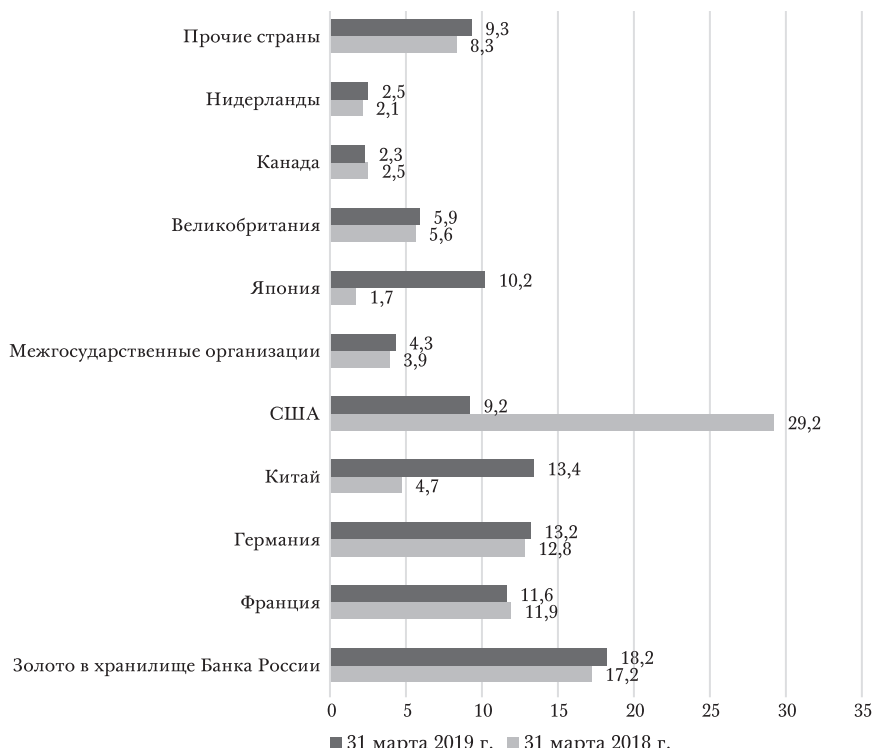


РИС. 2.7. Географическое распределение российских активов, %

Источник: Банк России.

вины XX в. и накопленный после 2014 г. опыт позволяют сделать несколько выводов относительно проблем и рисков такого рода политики.

Санкции, как правило, не дают немедленного результата. Нередко они способствуют консолидации сил и политической системы в попавшей 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.

Наиболее неприятное последствие санкций — риски технологического отставания. В современном мире эта проблема становится особенно острой, поскольку технологический прогресс имеет глобальный характер и устойчивое развитие требует участия в глобальных цепочках создания стоимости¹. Наиболее наглядно это демонстрирует динамика прямых иностранных инвестиций, приток которых в 2018 г. сократился до незначительной суммы в 1,9 млрд долл. по сравнению с 27,1 млрд долл. в 2017 г.: ниже (на уровне 0,6 млрд долл.) было только в 1994 г. (рис. 2.8).

В подобной ситуации встает задача нейтрализации рисков, связанных с санкциями, и одновременно действий, направленных на их отмену как неадекватного инструмента современных политических и экономических отношений. Такую политику можно назвать стабилизацией санкционного режима². В ее рамках, как показывает международный опыт, целесообразны следующие действия.

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

1. Кадочкинов 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., Лощенко А. Н., Прока К. А. Санкции: всерьез и надолго. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. С. 65, 68.

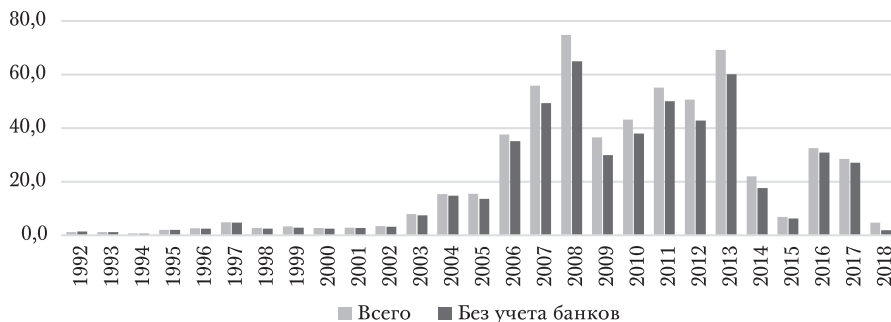


РИС. 2.8. Прямые инвестиции в РФ, млрд долл.

Источник: Банк России.

Выстраивание инфраструктуры, 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 — до некоторой степени 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 гг.) 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, требуются и сложные институциональные решения¹.

Углубление международной интеграции национального бизнеса. Вовлечение отечественных компаний в глобальный рынок усиливает взаимную зависимость. Чем больше страна и конкретная фирма интегрированы в мировой рынок, тем сложнее вводить против них санкции. Поэтому «необходимо выявлять точечные взаимные

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.

интересы с американскими и европейскими компаниями, особенно работающими в секторах, которые в наибольшей степени уязвимы к санкционному давлению»^{1,2}.

* * *

В России к концу турбулентного десятилетия, по сути, сформировалась парадигма социально-экономического развития следующего этапа. Ее можно представить в виде нескольких тезисов.

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

Второе. Ускорение экономического роста — важнейшее условие обеспечения социально-политической стабильности. Как показало развитие событий в 2019 г., это важное условие устойчивого развития.

Третье. 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).

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

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

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

1. Кнобель А. Ю., Багдасарян К. М., Лощенкова А. Н., Прока К. А. Санкции: всерьез и надолго. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019.

2. 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. и др. Приватизация 30 лет спустя: масштабы и эффективность государственного сектора. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. С. 56–57.

	2008	2009
МАКРОПОКАЗАТЕЛИ (ТЕМПЫ ПРИРОСТА ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА, % К ПРЕДЫДУЩЕМУ ГОДУ (ЕСЛИ НЕ УКАЗАНО ИНОЕ))		
ВВП	5,2	-7,8
Промышленность	0,6	-10,7
Сельское хозяйство	10,8	1,4
Строительство	12,8	-13,2
Оптовая торговля	5,4	2
Розничная торговля	13,7	-5,1
Конечное потребление домашних хозяйств	10,6	-5,1
Инвестиции в основной капитал	9,5	-13,5
Доля оплаты труда в ВВП, %	47,4	52,6
Доля прибыли и смешанных доходов в ВВП, %	32,7	30,8
Прямые иностранные инвестиции в РФ, млрд долл.	74,8	36,6
Прямые иностранные инвестиции в РФ, кроме банков, млрд долл.	64,9	29,9
Показатели государственных финансов и международных резервов		
Профицит (+)/дефицит (-) консолидированного бюджета, % ВВП	4,9	-6,3
Профицит (+)/дефицит (-) федерального бюджета, % ВВП	4,1	-6,0
Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета, % ВВП	-6,5	-13,7
Внутренний государственный долг РФ, на конец года, млрд руб.	1499,8	2094,7
Внешний государственный долг, млрд долл. (данные Минфина)	40,6	37,6
Совокупный госдолг, % ВВП	6,5	8,3
Резервный фонд (до 2007 г. — Стабилизационный фонд), на конец года, млрд долл.	137,1	60,5
Фонд национального благосостояния, на конец года, млрд долл.	87,97	91,56
Международные резервы Банка России, на конец года, млрд долл.	426,3	439,5
Цены и процентные ставки		
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю, %	13,3	8,8
Индекс цен производителей, декабрь к декабрю, %	-7	13,9
Ключевая ставка Банка России (в 2007–2013 гг. — минимальная ставка по операциям РЕПО на 1 день), в среднем за год, % годовых	6,9	8,3
Средняя процентная ставка по кредитам предприятиям в рублях, в среднем за год, % годовых	12,2	15,3

ПРИЛОЖЕНИЕ
Основные экономические показатели Российской Федерации
в 2008–2018 гг.

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
4,5	4,3	3,7	1,8	0,7	-2,5	0,3	1,6	2,3
7,3	5	3,4	0,4	1,7	-0,8	2,2	2,1	2,9
-11,3	23	-4,8	5,8	3,5	2,6	4,8	3,1	-0,6
5	5,1	2,5	0,1	-2,3	-3,9	-2,1	-1,2	5,3
3	4,4	3,6	0,7	3,9	-5,5	3,1	5,7	2,4
6,5	7,1	6,3	3,9	2,7	-10,0	-4,6	1,3	2,6
5,5	6,8	7,9	5,2	2	-9,4	-1,9	3,2	2,2
6,3	10,8	6,8	0,8	-1,5	-10,1	-0,2	4,8	4,3
49,6	43,8	44,3	46,2	47,3	47,8	48	47,6	46,4
32,6	41,8	41,4	40	38,8	41	41	41,6	41,8
43,2	55,1	50,6	69,2	22,0	6,9	32,5	28,6	4,8
38	50	42,8	60,1	17,6	6,3	30,9	27,1	1,9
-3,4	1,4	0,4	-1,2	-1,1	-3,4	-3,6	-1,5	2,9
-3,9	0,7	-0,1	-0,4	-0,4	-2,4	-3,4	-1,4	2,7
-12,2	-8,6	-9,5	-9,4	-9,8	-9,4	-9,1	-7,9	-6,0
2940,4	4190,6	4977,9	5722,2	7241,2	7307,6	8003,5	8689,6	9169,6
40,0	35,8	50,8	55,8	54,4	50,0	51,2	49,8	49,1
9,0	8,9	9,9	10,3	13,0	13,2	12,9	12,6	12,1
25,4	25,2	62,1	87,4	87,9	50,0	16,0	0,0	0,0
88,44	86,79	88,59	88,63	78	71,72	71,87	65,15	58,1
479,4	498,6	537,6	509,6	385,5	368,4	377,7	432,7	468,5
8,8	6,1	6,6	6,5	11,4	12,9	5,4	2,5	4,3
16,7	12	5,1	3,7	5,9	10,7	7,4	8,4	11,7
5,3	5,3	5,3	5,5	7,9	12,6	10,6	9,1	7,4
10,8	8,5	9,1	9,5	11,1	15,7	12,6	10,6	8,9

	2008	2009
Средняя процентная ставка по рублевым депозитам физических лиц (кроме депозитов до востребования), в среднем за год, % годовых	7,6	10,4
РЫНОК ТРУДА		
Общий уровень безработицы (методология МОТ), в среднем за год, %	6,2	8,2
Средняя заработная плата, тыс. руб./месяц	17,3	18,6
Динамика зарплат в реальном выражении, % к предыдущему году	11,5	-3,5
Динамика реальных располагаемых доходов домашних хозяйств, % к предыдущему году	2,4	3,0
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, млн человек	19,0	18,4
БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА		
Количество действующих кредитных организаций, на конец года	1108	1058
Количество отозванных в течение года лицензий на осуществление банковской деятельности	33	43
Активы банков, прирост за год, %	32,7	3,7
Задолженность юридических лиц-резидентов (кроме банков) по банковским кредитам, прирост за год, %	28,6	0,0
Задолженность физических лиц-резидентов по банковским кредитам, прирост за год, %	31,2	-11,7
Доля просроченных кредитов юридическим лицам-резидентам, кроме банков, в общем объеме задолженности юридических лиц-резидентов, кроме банков, %	2,5	6,0
Доля просроченных кредитов физическим лицам в общем объеме задолженности физических лиц, %	3,6	6,9
Прибыль, млрд руб.	409	205

Источники: Росстат, Минфин России, Банк России.

Окончание приложения

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
6,8	5,4	6,5	6,5	6,7	9,7	7,3	6,0	5,5
7,3	6,5	5,5	5,5	5,2	5,6	5,5	5,2	4,8
21,0	23,4	26,6	29,8	32,5	34,0	36,7	39,2	43,4
5,2	2,8	8,4	4,8	1,2	-9,0	0,8	2,9	6,8
5,9	0,5	4,6	4,0	-0,7	-3,2	-5,8	-1,2	-0,3
17,7	17,9	15,4	15,5	16,1	19,5	19,5	19,3	18,9
1012	978	956	923	834	733	623	561	484
27	18	22	32	86	93	97	51	60
14,8	21,4	20,4	14,2	18,6	-1,5	2,1	7,8	6,1
9,6	22,8	15,5	11,6	12,7	5,0	-0,1	4,6	7,8
14,4	35,5	39,1	27,7	11,6	-7,3	0,7	12,3	21,7
5,5	4,8	4,6	4,1	4,1	6,0	6,1	5,9	5,7
7,1	5,3	4,1	4,5	6,0	8,4	8,3	7,3	5,3
573	848	1012	994	589	192	930	790	1345

ГЛАВА 3

Экономический рост в XXI веке: первый цикл завершен

В 2000-х гг. динамика экономического роста в России испытала значительные колебания. Если в период 2000–2008 гг. среднегодовой прирост ВВП был равен практически 7% (6,95%), то есть за десятилетие ВВП удвоился в реальном выражении, то за последующие 10 лет — с 2009 по 2018 г. — накопленный рост едва достиг 8,5% (0,8% среднегодового прироста). Такое различие в динамике ключевого показателя экономического развития было связано, по нашему мнению, с движением экономики в рамках первого в современной российской истории делового цикла.

Для анализа и интерпретации колебаний ВВП в указанный период используется подход, основанный на декомпозиции темпов роста российской экономики, с выделением вклада фундаментальных факторов производства. Этот подход применяется в методике оценки разрыва выпуска (output gap) ОЭСР¹, он был адаптирован к российским реалиям². В рамках данного подхода будут выделены структурная, конъюнктурная и циклическая составляющие выпу-

Авторы главы: *Дробышевский С. М.*, д-р экон. наук, доцент, директор по научной работе Института Гайдара, заведующий лабораторией макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Павлов П. Н.*, старший научный сотрудник лаборатории системного анализа отраслевых рынков ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Пономарев Ю. Ю.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований отраслевых рынков и инфраструктуры Института Гайдара, заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Синельников-Мурылев С. Г.*, д-р экон. наук, профессор, ректор ВАВТ Минэкономразвития России, научный руководитель Института Гайдара, проректор РАНХиГС при Президенте РФ.

1. *Giorno C., Richardson P., Roseveare D., van den Noord P.* Estimating potential output, output gaps and structural budget balances // OECD Economics Department Working Papers. 1995. No. 152.
2. *Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М.* Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 гг. // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 7–37; *Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Идрисов Г. и др.* Декомпозиция темпов роста российской экономики в 2007–2017 гг. и прогноз на 2018–2020 гг. // Вопросы экономики. 2018. № 9. С. 5–31.

ска. Определение каждого понятия приводится ниже, причем ключевыми для целей дальнейшего изложения являются понятия потенциального и структурного выпуска.

3.1. Основные принципы декомпозиции динамики ВВП Российской Федерации

Понятие потенциального выпуска в различных исследованиях определяется по-разному¹. Мы определяем уровень производства товаров и услуг, соответствующий структурному (естественному) уровню безработицы, как *структурный выпуск* экономики. Траектория структурного выпуска экономики определяется динамикой фундаментальных факторов производства — труда, капитала и совокупной факторной производительности (СФП) — и представляет собой траекторию максимального объема производства товаров и услуг, которая может *устойчиво* поддерживаться в *долгосрочном периоде*. Траектория фактического выпуска относительно потенциального определяется результатом сочетания фундаментальных и конъюнктурных (краткосрочных) факторов. Приближение экономики к уровню ее потенциального выпуска наблюдается в периоды «перегрева»: потенциальному выпуску соответствует максимально возможное (для данной экономики) приближение к состоянию полной загрузки производственных мощностей² и полному использованию имеющихся трудовых ресурсов³.

Фактический выпуск — фактически наблюдаемый объем производства товаров и услуг, фиксируемый органами государственной статистики. В любой момент времени он отличается от структурного на величину разрыва выпуска. Соответственно, разрыв выпуска равен сумме вклада циклической составляющей и внешнеторговой конъюнктуры.

-
1. См., например: *Solow R. M.* A policy for full employment. *Industrial Relations//A Journal of Economy and Society*. 1962. Vol. 2. Iss. 1. P. 1–14; *Romer D.* *Advanced macroeconomics*. N.Y.: McGraw-Hill, 1996; *Razin A.* Aggregate supply and potential output. 2004. NBER Working Paper No. 10294; *Blanchard O., Johnson D. R.* *Macroeconomics*. 6th ed. Pearson, 2013.
 2. Уровень загрузки производственных мощностей в экономике, как правило, не достигает 100% в силу экономической нецелесообразности. В условиях ограниченности ресурсов решением задачи максимизации прибыли экономическими агентами выступает уровень загрузки, отличный от полного. Кроме того, отклонение уровня загрузки от 100% может также определяться необходимостью создавать резервы мощности для прохождения пиков спроса (например, сезонных).
 3. При движении экономики к уровню потенциального выпуска безработица может находиться ниже естественного уровня, а уровень занятости — краткосрочно превышать уровень полной занятости с соответствующими эффектами «перегрева» рынка труда.

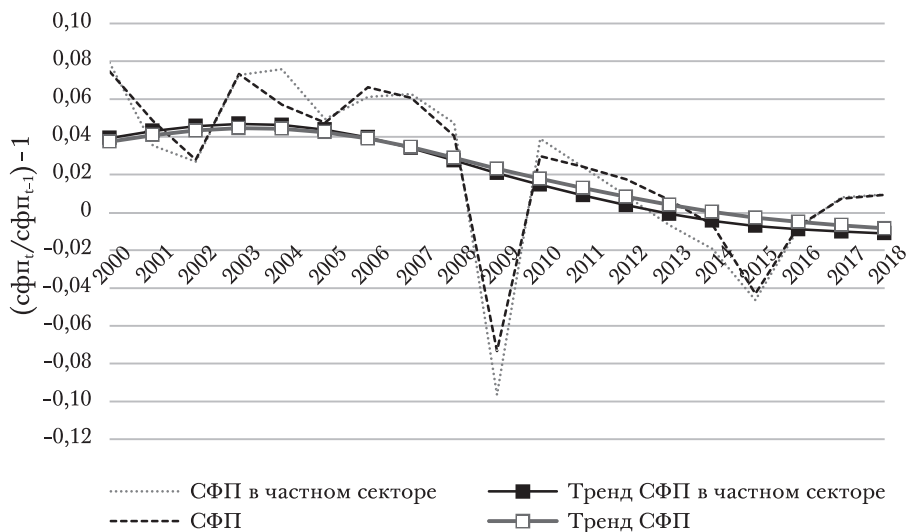


РИС. 3.1. Оценки темпов прироста СФП частного сектора и российской экономики, %

Источник: расчеты авторов.

Используемая для настоящих расчетов методика, ее адаптация для России и промежуточные вычисления подробно описаны в работе С. Синельникова-Мурылева и др.¹ В качестве первого шага были сформированы ряды СФП в частном секторе и экономике России в целом для периода 2000–2018 гг. (рис. 3.1).

Согласно проведенным расчетам, локальный минимум несглаженного ряда темпов роста СФП российской экономики может быть идентифицирован приблизительно в районе 2015 г. Вследствие технических особенностей использования фильтра Ходрика—Прескотта в данном случае существует высокая вероятность занижить уровень трендовых значений темпов роста СФП, если в период после 2018 г. она будет расти². На рис. 3.2 представлены оценки со-

1. Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Идрисов Г. и др. Декомпозиция темпов роста российской экономики в 2007–2017 гг. и прогноз на 2018–2020 гг. // Вопросы экономики. 2018. № 9. С. 5–31.

2. Полученные при таком подходе отрицательные значения тренда темпов роста СФП в период 2013–2018 гг. некорректно объяснять действием исключительно фундаментальных (нетехнических) факторов, например снижением агрегированного спроса в российской экономике и др. Вариация оценок трендовых значений темпов роста СФП (или изменение оценки значений сглаженного ряда остатков Солоу, имеющее аналогичные причины) может приводить к изме-

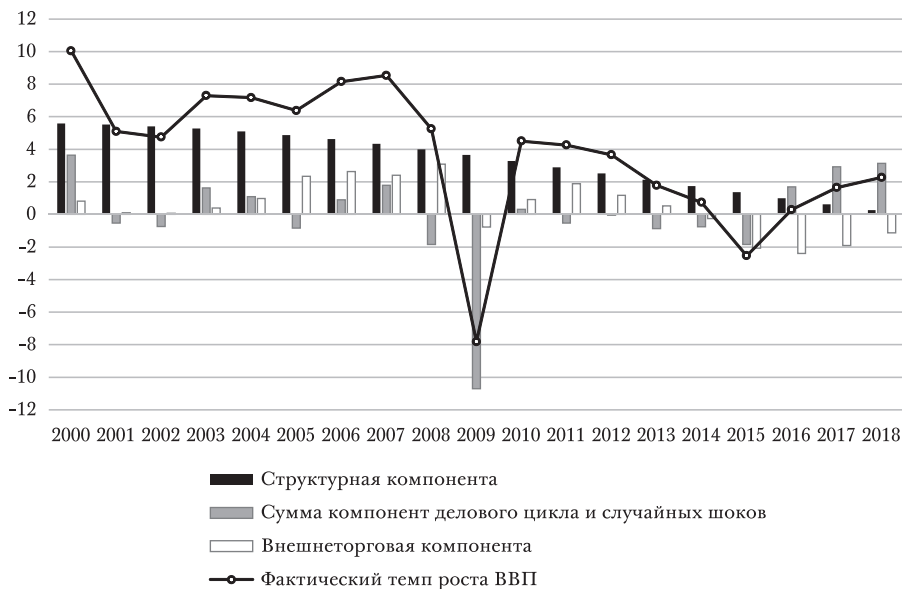


РИС. 3.2. Результаты декомпозиции темпов прироста ВВП российской экономики в 2000–2018 гг., % к предшествующему году

Источник: расчеты авторов.

ставляющих темпов российского ВВП при использовании фактических данных за 2000–2018 гг.

Для более корректной оценки вклада различных составляющих ВВП в период 2015–2018 гг. был смоделирован вклад компонент в темпы роста ВВП с использованием сценариев ожидаемой макроэкономической динамики согласно официальному прогнозу Минэкономразвития России¹.

Параметры базового и целевого сценариев во многом сходны, поскольку в них предусматриваются единые внешние условия, в том числе уровень цен на нефть. Консервативный сценарий предполагает более низкие цены на нефть, более низкие темпы роста ВВП в совокупности с более высоким уровнем безработицы и инфляции. Сценарии динамики ВВП, согласно прогнозам Минэкономразвития, представлены на *рис. 3.3*.

нению оценки уровня и темпов роста показателя структурного ВВП и, соответственно, оценки внешнеторговой и конъюнктурной составляющих темпов роста выпуска.

1. Основные параметры прогноза социально-экономического развития на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dermasro/2019042102>.

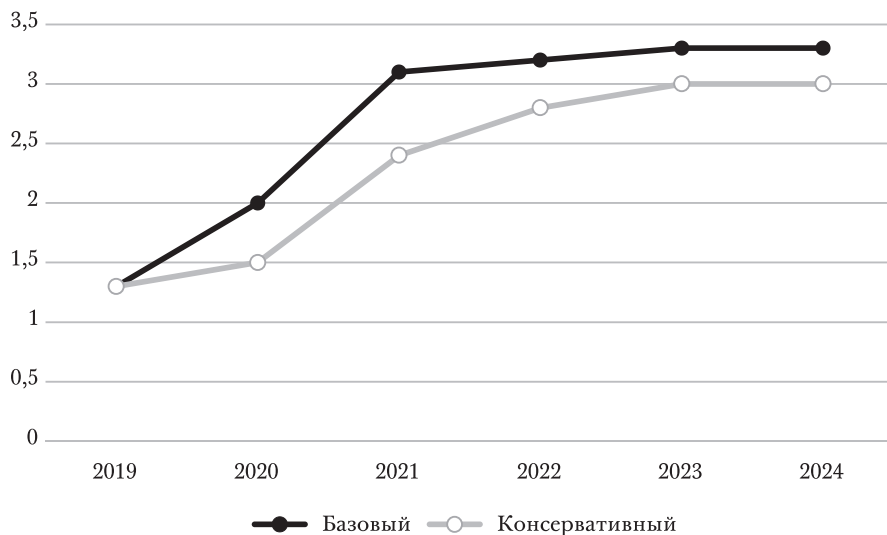


РИС. 3.3. Сценарии макроэкономической динамики на 2019–2024 гг. (темпы прироста ВВП, % за год)

Источник: Минэкономразвития России.

Таким образом, окончательная интерпретация динамики ВВП России в период 2000–2018 гг. дается исходя из предположения о реалистичности прогнозных темпов роста ВВП России в 2019–2024 гг.

3.2. Структурная компонента

Оценка структурных темпов роста в различных макроэкономических сценариях по итогам 2018 г. составляет 0,5–0,9 п. п. Их замедление в 2007–2018 гг. (рис. 3.4) объясняется суммой эффектов, обусловленных динамикой фундаментальных факторов производства — совокупной факторной производительности, капитала, труда¹.

Наблюдающееся с начала — середины 2000-х гг. последовательное замедление *сглаженных* темпов роста СФП (рис. 3.5) обусловлено, во-первых, завершением посттрансформационного восстановительного роста конца 1990-х — середины 2000-х гг.; во-вторых, ухудшением бизнес-климата: ростом доли государства в экономике, усилением государственного вмешательства в нее, отсутствием прогресса

1. Подробнее см. также: *Мау В., Улюкаев А.* От экономического кризиса к экономическому росту, или Как не дать кризису превратиться в стагнацию // Вопросы экономики. 2015. №4. С. 5–19.

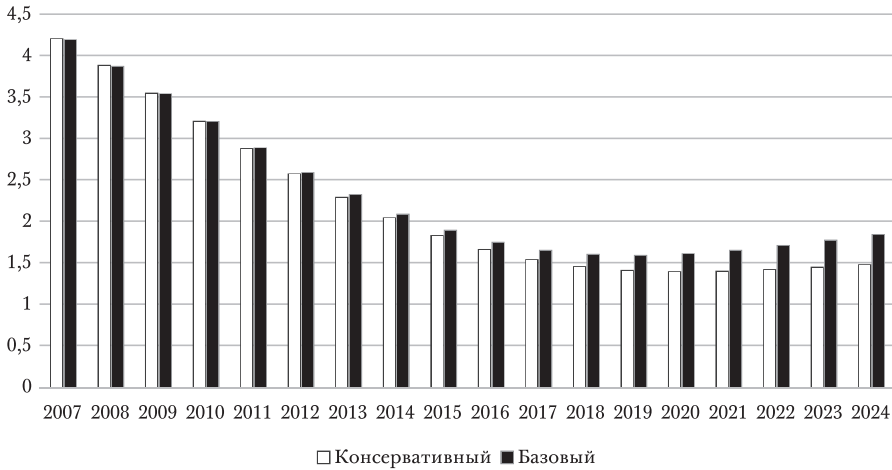


РИС. 3.4. Структурная компонента темпов прироста ВВП в 2007–2024 гг. в различных макроэкономических сценариях, % за год

Источник: расчеты авторов.

в сфере институциональных реформ. Кроме того, прохождение экономикой негативной фазы делового цикла также вносит вклад в замедление динамики СФП¹.

Точка локального минимума *сглаженных* темпов роста СФП (тренда СФП) приходится на период 2014–2017 гг. Дополнительным фактором замедления этой динамики с 2014 г. выступает применение рядом зарубежных стран режима торговых и финансовых санкций²: в отношении российских компаний и банков были введены секторальные³ и финансовые санкции. Российская Федерация в ответ приняла агропродовольственные контрсанкции⁴.

1. См. также: Гурвич Е., Кудрин А. Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. 2014. №12. С. 4–36.
2. Mau V. Between crises and sanctions: economic policy of the Russian Federation // Post-Soviet Affairs. 2016. №4. P. 350–377.
3. Введение секторальных санкций, затрагивающих поставки в Россию современных образцов нефтегазового, телекоммуникационного оборудования и оборудования других видов, замедляет диффузию технологий и оказывает прямое негативное влияние на долгосрочную динамику технологического развития. В условиях глобализации эффективность такого рода санкций ограничена в той мере, в какой выпадающие объемы поставок инвестиционных товаров могут компенсироваться производителями из стран, не присоединившихся к эмбарго. Однако часто это невозможно, поскольку глобальное предложение определенной части номенклатуры инвестиционных товаров характеризуется высокой концентрацией.
4. Указ Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. №560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».

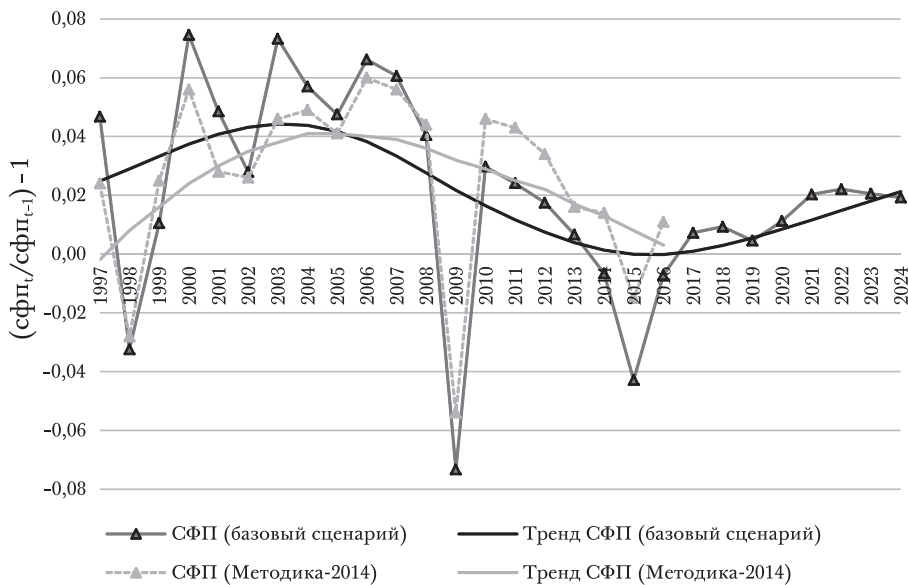


рис. 3.5. Темпы прироста СФП российской экономики по различным методикам декомпозиции, % за год

Источник: расчеты авторов.

В кратко- и среднесрочной перспективе эти события привели к формированию негативных ожиданий экономических агентов. Последнее в совокупности с возросшей ценой привлечения капитала для российских компаний, а также с увеличением стоимости импортных товаров инвестиционного назначения в результате девальвации рубля в декабре 2014 г. привело к снижению инвестиций. Впервые с 1999 г. в экономике России наблюдалась продолжительная «инвестиционная пауза» (2013–2016 гг.)¹, что привело к замедлению процесса обновления основного капитала и стало одним из факторов замедления темпов роста СФП и структурных темпов роста.

В 2017–2018 гг. среднегодовой прирост инвестиций в основной капитал в сопоставимых ценах составил примерно 4,5%, что может означать завершение периода спада инвестиционной активности. С некоторым лагом этому могла способствовать активизация

1. Феномен инвестиционной паузы рассматривается в следующих работах: Буклемишев О. В. Инвестиционная пауза в российской экономике и ее преодоление // Журнал НЭА. 2016. №1 (29). С. 160–167; Замаев Б. А., Назарова А. Г., Суханов Е. Ю. Финансовые ограничения вслед за инвестиционной паузой // Вопросы экономики. 2014. №10. С. 4–43.

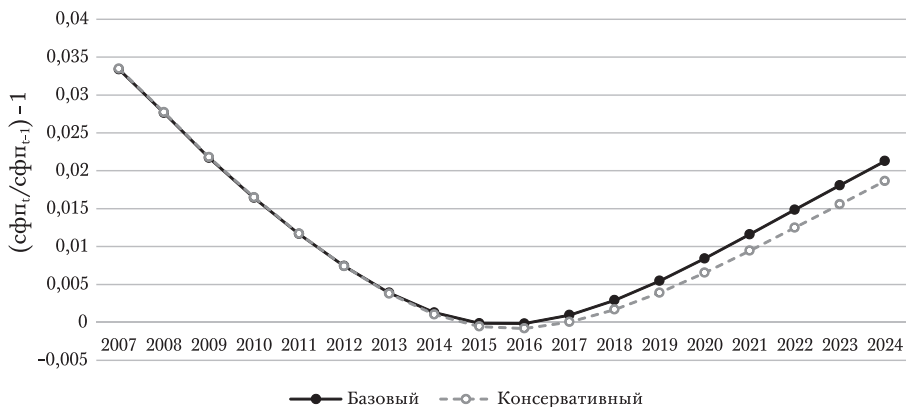


рис. 3.6. Темпы прироста СФП российской экономики в различных макроэкономических сценариях, % за год

Источник: расчеты авторов.

в 2015 г. программ импортозамещения в ответ на введение секторальных санкций, в том числе в сфере производства товаров инвестиционного назначения¹. Однако при реализации консервативного сценария развития экономики с сохранением негативной динамики показателя СФП (рис. 3.6) структурные темпы роста могут стать отрицательными.

В 2013–2016 гг. выбытие основных фондов не превышало их ввода, однако снижение темпов роста запаса капитала в российской экономике стало дополнительной причиной снижения структурных темпов роста ВВП в последние годы (рис. 3.7).

На структурные темпы роста экономики существенно воздействует неблагоприятная демографическая ситуация. Согласно среднему варианту демографического прогноза Росстата на период 2019–2036 гг., численность населения в трудоспособном возрасте снизится на 3,2 млн человек², а в период 2018–2026 гг. — на 3,35 млн. При этом данный показатель уже учитывает пополнение трудовых ресурсов за счет миграционного прироста населения, не связанного с временной занятостью (рис. 3.8).

Постепенное снижение численности населения в трудоспособном возрасте при определенных предпосылках приводит к сокращению предложения труда и, соответственно, к росту стоимости

1. Подробнее см.: Павлов П., Каукин А. Импортозамещение товаров инвестиционного назначения в России // Вопросы экономики. 2017. № 8. С. 92–103.

2. Показатель рассчитывается на начало года, показатели на начало 2036 и 2026 гг. приблизительно соответствуют показателям на конец 2035 и 2025 гг.



РИС. 3.7. Темпы прироста объема основных фондов, % за год

Источник: расчеты авторов.

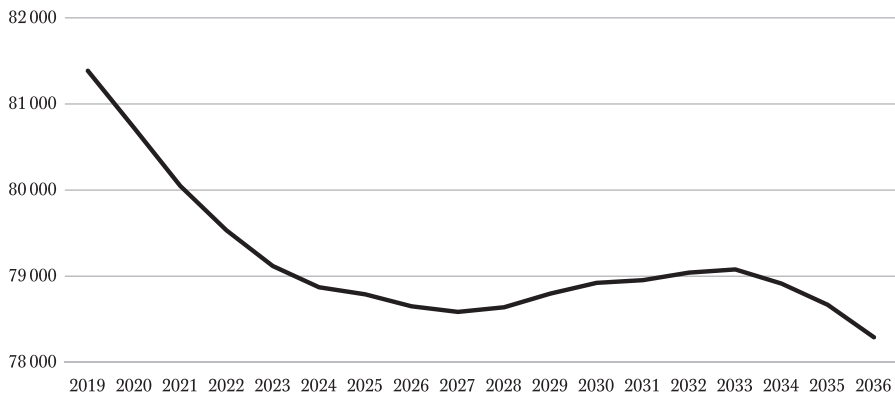


РИС. 3.8. Численность населения в трудоспособном возрасте в среднем варианте долгосрочного демографического прогноза, тыс. человек

Источник: Росстат.

единицы труда. Это можно рассматривать как стимул для бизнеса к обновлению капитала в целях сохранения достигнутого уровня или темпов прироста выпуска, к инвестированию в трудосберегающие технологии, включая автоматизацию и роботизацию. Обновление капитала позволяет непротиворечивым образом в рамках одного макроэкономического сценария сочетать снижение численности трудовых ресурсов, увеличение запаса капитала и рост СФП. В то же время при отсутствии обновления капитала и роста СФП для достижения прогнозируемых структурных темпов роста выпу-

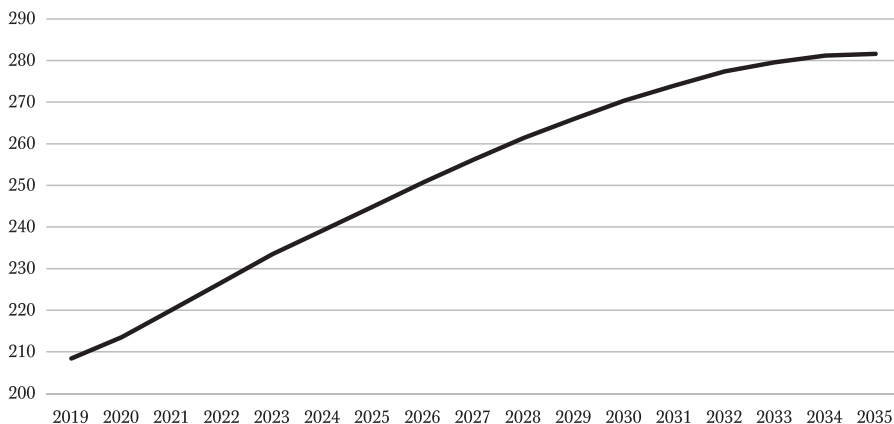


РИС. 3.9. Миграционный прирост населения в среднем варианте долгосрочного демографического прогноза, тыс. человек

Источник: Росстат.

ска экономики потребуются большой миграционный прирост населения. В настоящее время прогнозируемый Росстатом миграционный прирост в 2018–2025 гг. составляет порядка 225–282 тыс. человек в год (рис. 3.9).

Таким образом, с конца 1990-х гг. до 2005 г. структурные темпы роста российской экономики составляли порядка 5–5,5 п. п., что было обусловлено восстановительным посттрансформационным ростом и улучшением условий торговли. Замедление структурных темпов роста началось еще до кризиса 2008 г., когда российская экономика подошла к границе производственных возможностей, а роль внешнеторговой конъюнктуры составляющей усилилась. Отсутствие или недостаточный темп значимых институциональных преобразований обусловили постепенное замедление структурных темпов роста к 2017 г. до 0,5–0,9 п. п.

3.3. Внешнеторговая компонента

Динамика внешнеторговой компоненты определена исходя из составленного Минэкономразвития России прогноза цен на нефть марки Urals (рис. 3.10, 3.11).

В 2007–2014 гг. (за исключением 2009 г.) высокие цены на нефть определяли положительную внешнеторговую компоненту темпов роста ВВП. После некоторой стабилизации в 2011–2014 гг. на уровне примерно 100 долл./барр. цены на нефть начали стремительно снижаться.

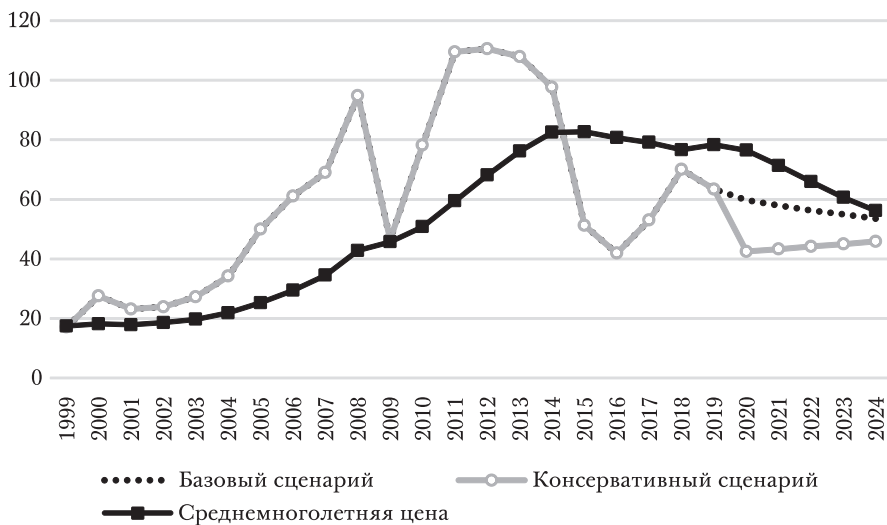


РИС. 3.10. Цены на нефть марки Urals: фактические значения и прогноз на 2019–2024 гг., долл./барр.

Источники: Минэкономразвития России, расчеты авторов.

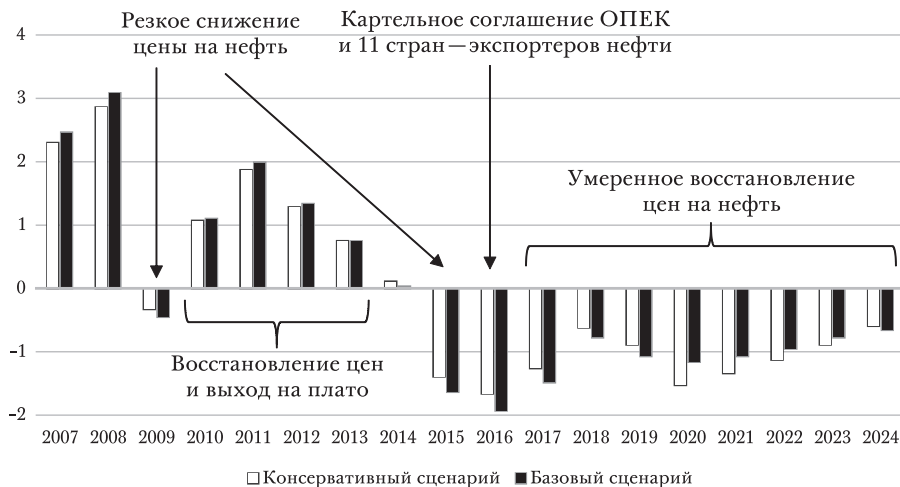


РИС. 3.11. Внешнеторговая компонента темпов прироста ВВП в 2007–2024 гг. в различных макроэкономических сценариях

Источник: расчеты авторов.

Снижение цен на нефть в 2015 г. ниже среднеголетних значений обусловило переход внешнеторговой компоненты в отрицательную область. Заключение картельного соглашения об ограничении нефтедобычи странами ОПЕК и 11 странами — экспортерами

нефти, включая Россию, привело в 2016 г. к приостановке снижения цен. В 2017 г. соглашение об ограничении добычи было продлено до конца 2018 г., что поддержало котировки нефти. В июле 2019 г. это соглашение было пролонгировано еще на девять месяцев.

Согласно рассматриваемому прогнозу, цены на нефть останутся на уровне ниже среднесрочных в ближайшие годы, что будет соответствовать отрицательной величине внешнеторговой компоненты. В различных макроэкономических сценариях потери от ухудшения условий торговли составят порядка 1 п. п. темпов роста ВВП в год.

Измерение экономических результатов: ВВП и ВВД¹

Уровень экономического развития² той или иной страны, являясь содержательно очень широким понятием, в экономической литературе, как правило, измеряется с помощью показателей, характеризующих показатели экономического роста (производства), в первую очередь реального валового внутреннего продукта (далее — реальный ВВП). В результате относительной простоты измерения реальный ВВП и реальный ВВП на душу населения получили широкое практическое распространение в качестве измерителя уровня экономического развития. Одновременно очевидно, что они не позволяют учесть такие характеристики экономического развития, как рост потребления, снижение бедности, уменьшение социальной поляризации в обществе, изменение степени влияния внешних и внутренних шоков на благосостояние индивидуумов³.

Помимо реального ВВП важнейшим количественным измерителем уровня экономического развития является показатель реального валового внутреннего дохода⁴ (далее — реальный ВВД), который отражает ре-

1. При подготовке материала использован текст статьи: *Идрисов Г., Пономарев Ю., Синельников-Мурылев С.* Условия торговли и экономическое развитие современной России // Экономическая политика. 2015. Т. 3. С. 7–37.
2. Понятия уровня экономического развития и экономического роста, как правило, разделяют. Экономическое развитие очень тесно и сложно связано с благосостоянием общества, социальной справедливостью, уровнем бедности, социальной поляризацией в обществе, эффективностью работы общественных институтов, в то время как под экономическим ростом обычно понимают темп роста ВВП. См., например: *Helpman E.* The mystery of economic growth. Harvard University Press, 2009; *Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г.* Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35–59.
3. *Arrow K. J., Dasgupta P., Goulder L. H., Mumford K. J., Oleson K.* Sustainability and the Measurement of Wealth // NBER Working Paper No. 16599. 2010; World Bank. Is Fiscal Policy the Answer? A Developing Country Perspective // B. Moreno-Dodson (ed.). Washington, DC. 2013.
4. ВВД (Gross Domestic Income) является мерой экономической активности, отражающей сумму всех доходов, полученных при производстве товаров и услуг на территории страны за определенный период. См.: *Bartelsman E. J., Beaulieu J. J.* A Consistent Accounting of US Productivity Growth // Hard-to-Measure Goods and Services:

альные возможности, предоставляемые экономическим агентам с точки зрения потребления и сбережений. В номинальных величинах показатели ВВП и ВВД совпадают (по статистической методике построения), поскольку являются мерами «экономической активности», рассчитываемыми со стороны либо производства, либо доходов¹. В реальных величинах основное расхождение ВВП и ВВД проявляется в ценовых дефляторах — дефлятор ВВД рассчитывается по корзине потребления, то есть учитывает цены импортируемых товаров и не учитывает цены экспортированных товаров, в то время как дефлятор ВВП рассчитывается по корзине произведенных товаров². Таким образом, в закрытой экономике оба показателя всегда совпадают.

В отличие от реального ВВП, который представляет собой некоторую меру объема производства экономики, реальный ВВД отражает реальную покупательную способность доходов экономических агентов. Для того чтобы проводить сопоставления ВВД во времени (для одной страны) и в пространстве (для различных стран), нужно зафиксировать некоторый базисный вектор цен, с помощью которого будет проводиться агрегирование изменения потребления экономики в натуральном выражении.

Изменение условий торговли уже в краткосрочной перспективе оказывает сильное влияние на реальный ВВД — изменение относительной стоимости экспорта по сравнению с импортом (например, в случае улучшения условий торговли) приводит к росту покупательной способности отечественных экономических агентов за счет роста доходов от внешнеторговой деятельности. При неизменной структуре торгового баланса страна

Essays in Honor of Zvi Griliches. 2007. Vol. 67. P. 449. Реальный ВВД равен сумме ВВП в постоянных ценах какого-либо года и положительного (или отрицательного) вклада изменений условий торговли в формирование доходов. См.: The OECD Glossary of Statistical Terms. URL: <http://esa.un.org/unsd/sna1993/introduction.asp>.

1. Отличия в номинальных показателях, как правило, возникают как следствие различных методологий расчета: ВВП описывает сторону «расходов», а ВВД — сторону «доходов». Тем не менее в российской и мировой статистической практике оба эти подхода являются способами расчета ВВП. При этом метод расчета ВВП по источникам доходов, являясь одним из трех способов расчета ВВП, но не основным, используется Росстатом только для анализа стоимостной структуры ВВП, а не для определения его номинального объема или динамики, поскольку не все показатели доходов получаются путем прямого счета, часть из них исчисляется балансовым методом. См.: Kohli U. Real GDP, real domestic income, and terms-of-trade changes // Journal of International Economics. 2004. Vol. 62. No. 1. P. 83–106; Методологические положения по статистике. Росстат. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B99_10/Issw/w.exe/Stg/0000/i00032or.htm.
2. Следует отметить, что описанное расхождение является в определенной степени интерпретацией различий между показателями реального ВВП и ВВД, которая позволила бы отразить механизм влияния изменений условий торговли. При этом дефлятор ВВП рассчитывается как частное от деления показателей номинального ВВП и реального (в постоянных ценах соответствующего года) ВВП. То есть в определенном смысле показатель дефлятора является вторичным по отношению к номинальным и реальным показателям ВВП. См.: Методология расчета индексов макроэкономических показателей. Росстат. URL: www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/met-dop.doc.

может позволить себе экспортировать меньше, импортируя то же количество товаров и услуг, либо, наоборот, импортировать больше при неизменном объеме экспорта. Это рост так называемого вклада условий торговли в реальном выражении, что, в свою очередь, приводит к росту ВВД как в номинальном, так и в реальном выражении. В средне- и долгосрочном периоде изменение условий торговли будет сопровождаться изменением внутренних цен (в первую очередь вследствие действия закона единой цены для торгуемых товаров и соответствующего переноса в цены неторгуемых), которое будет происходить по-разному при фиксированном или плавающем обменном курсе. При этом рассчитанный в мировых ценах ВВД в результате улучшения/ухудшения условий торговли вырастет/падает в реальном выражении.

Для количественной и качественной оценки изменения экономического развития страны, ее богатства или благосостояния анализ динамики реального ВВД намного более содержателен, чем анализ темпов экономического роста, то есть роста реального ВВП¹. Он показывает, насколько изменяются возможности экономики по потреблению и сбережению (в определенном смысле по отложенному потреблению), а не то, насколько изменяется производство товаров в физическом выражении.

Многие американские и европейские статистические агентства в обзорах развития экономики проводят совместный анализ показателей реального ВВП и ВВД. Причем часто анализируется ситуация с разнонаправленной динамикой этих показателей². Например, при ухудшении условий торговли ситуация может интерпретироваться практически дословно следующим образом: наша экономика теперь производит больше (вырос реальный ВВП), но мы стали беднее (упал реальный ВВД), потому что наш выпуск в мировых ценах теперь ценится меньше³. Показатель реального ВВД, как правило, включается в число переменных, по которым Национальное бюро экономических исследований дотирует бизнес-циклы в США⁴.

Статистический анализ показывает, что кризис 1998 г., как и 2008–2009 гг., Россия прошла с существенно большим снижением реальных до-

1. *Mendoza E. G.* Terms-of-trade uncertainty and economic growth // *Journal of Development Economics*. 1997. Vol. 54. No. 2. P. 323–356; *Kohli U.* Real GDP, real domestic income, and terms-of-trade changes // *Journal of International Economics*. 2004. Vol. 62. No. 1. P. 83–106.
2. *Kohli U.* Real GDP, Real GDI, and Trading Gains: Canada, 1981–2005 // *International Productivity Monitor*. 2006. Vol. 13. P. 47; *Nalewaik J. J.* Estimating probabilities of recession in real time using GDP and GDI // *Journal of Money, Credit and Banking*. 2012. Vol. 44. No. 1. P. 235–253.
3. *Kohli U.* Real GDP, real domestic income, and terms-of-trade changes // *Journal of International Economics*. 2004. Vol. 62. No. 1. P. 83–106; Дополнительные интерпретации динамики ВВП и ВВД в экономике США см. на страницах Бюро экономического анализа Министерства торговли США. URL: <https://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdpnewsrelease.htm>, http://www.bea.gov/scb/pdf/2014/08%20August/0814_revisions_to_gdp_gdi_and_their_major_components.pdf.
4. См. официальные комментарии NBER. URL: http://www.nber.org/cycles/recessions_faq.html, <http://www.nber.org/cycles/sept2010.html>.

ходов (то есть потребления и сбережений), чем со снижением реального выпуска. Глубину отрицательного влияния условий торговли на экономическое развитие России в 2009 г. характеризует не только более существенное падение ВВП — на 7,8% против 5,3% в 1998 г., но и падение ВВД — на 16,8% против 8,0% в 1998 г. (табл. 3.1). Такое значительное падение реальных доходов экономики в целом было компенсировано средствами Резервного фонда, поэтому ни в реальных располагаемых доходах населения, ни в реальном потреблении частного или государственного сектора не было такого сильного снижения. В результате если в ситуации восстановительного роста после 1998 г. — при большом резерве незадействованных производственных мощностей — не просто благоприятные, а постоянно улучшающиеся условия торговли являлись важнейшим фактором роста ВВП и ВВД, то после 2009–2010 гг. при значительном падении ВВД (компенсированного расходом средств Резервного фонда) и ВВП отсутствие дальнейшего перманентного улучшения условий торговли привело к исчерпанию внешних источников роста¹.

Сказанное означает, что во время кризисов, связанных с существенным ухудшением условий торговли, при российской структуре экономики показатель реального ВВП значительно преуменьшает глубину экономического падения. При этом в межкризисный период 2010–2013 гг. восстановление реального ВВД опережало восстановление реального ВВП (например, в 2011 г. +10,7% против +4,3% соответственно) в результате как улучшения условий торговли, так и низкой базы реального ВВД, до которой он снизился из-за кризиса. При этом номинальный ВВП по ППС рос в этот период средними темпами — 8,2% в год², что выше, чем в среднем по развитым странам, но ниже, чем в среднем по развивающимся.

В такой ситуации использование реального ВВП в качестве целевого ориентира для экономической политики приводит к тому, что государство, с одной стороны, борется за увеличение производства продукции, которая может иметь меньшую, чем ранее, ценность для мировой экономики, а с другой — недостаточно обращает внимания на снизившиеся объемы реального потребления, сбережений и инвестиций, которые формируют условия для текущего и будущего экономического развития. Из табл. 3.1 видно, что начиная с 2014 г. (за счет снижения долларовых экспортных цен на нефть, нефтепродукты, газ, продукцию черной и цветной металлургии) в России падал реальный ВВД, в то время как реальный ВВП показывает снижение только в 2015 г. (-2,3%), а в 2014 и 2016 гг. — хотя и небольшой, но рост.

Таким образом, фокусирование экономической политики только на показателе реального ВВП может приводить к неверному ее пониманию, как и мер, необходимых для ее стабилизации и улучшения.

1. Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35–59.
2. Среднегодовой темп роста реального (в международных долларах 2011 г.) ВВП по ППС за аналогичный период составил 3,6%.

ТАБЛИЦА 3.1

Динамика показателей экономического роста и внешней торговли в России в кризисные периоды на основании данных Всемирного банка (прирост показателя, % к предшествующему году)

	1998	1999	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Индекс условий торговли	-	-	-	20,3	-33,4	21,0	21,8	4,4	-6,6	-4,0	-23,9	-8,0	13,1	-
Реальный ВВП	-5,3	6,4	10,0	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,7	1,8	0,7	-2,3	0,3	1,6	2,3
Реальный ВВД	-6,6	5,6	16,1	9,7	-16,8	10,1	10,7	4,2	0,1	-0,8	-9,4	-4,2	5,0	6,8
ВВП по ППС (в международных долларах 2011 г.)	-5,3	6,4	10,0	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,7	1,8	0,7	-2,3	0,3	1,6	2,3
ВВП по ППС (в международных долларах соответствующих лет)	-4,3	7,9	14,9	21,1	-3,8	5,7	18,7	6,2	2,0	-0,1	-6,4	0,2	7,2	5,4

Источник: составлена авторами на основе данных Всемирного банка.

3.4. Конъюнктурная компонента

Динамика конъюнктурной компоненты приведена на *рис. 3.12*.

В 2007 г. при высоких и растущих ценах на нефть и увеличении инвестиционных расходов наблюдался «перегрев» экономики. Уровень фактической безработицы был ниже уровня структурной. Развитие мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. обусловило переход конъюнктурной компоненты темпов роста ВВП в отрицательную область. В конце 2008 г. начался переход к нисходящей фазе делового цикла. В 2009 г. снижение конъюнктурной компоненты было вызвано случайным шоком, обусловленным наложением ряда негативных факторов, включая изменение ожиданий экономических агентов (пессимизм инвесторов стал одной из причин сокращения инвестиций на 13,5%), а также снижением спроса на основные товары российского экспорта в силу прохождения в 2009 г. нижней точки мирового кризиса, в которой наиболее сильно сокращается спрос на товары инвестиционного назначения¹.

Посткризисный период характеризовался переходом к восстановительному росту. Был также зафиксирован небольшой рост оптимистичных ожиданий экономических агентов (например, в марте — октябре 2012 г. индекс предпринимательской уверенности в обрабатывающей промышленности, по данным Росстата, впервые после кризиса 2008–2009 гг. вышел в область положительных

1. *Maу В.* Драма 2008 года: от экономического чуда к экономическому кризису // Вопросы экономики. 2009. № 2. С. 4–23.

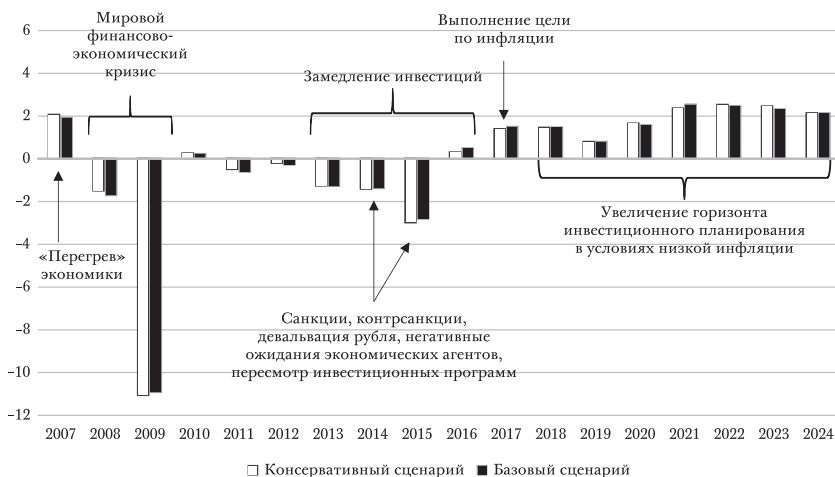


РИС. 3.12. Конъюнктурные темпы прироста ВВП России, % за год

Источник: расчеты авторов.

значений). Тем не менее данные тенденции были неустойчивыми в силу постепенного перехода циклической компоненты темпов роста в область отрицательных значений.

В 2013–2015 гг. наблюдалось углубление циклического спада, усиленное действием ряда случайных шоков. В 2013 г. начался период сокращения инвестиций в экономику России. В 2014 г. активизация политики санкций и контрсанкций привела к росту рисков ведения экономической деятельности в России как для внутренних, так и особенно для иностранных инвесторов¹. Кроме того, в конце 2014 г. из-за существенного ослабления номинального, а также реального курса рубля сократился объем импортных поставок, что было обусловлено ростом рублевых цен импортных товаров. Для ограничения девальвационных и инфляционных рисков 16 декабря 2014 г. ЦБ РФ принял решение повысить ключевую ставку процента с 10,5 до 17%. Это позволило остановить рост инфляционных ожиданий, однако привело к росту реальной ставки процента² и замедлению кредитования реального сектора. Таким образом, действие случайных шоков, наблюдавшихся в IV квартале 2014 г., вызвало формирование негативных ожиданий экономических агентов относительно перспектив российской экономики в ближайшие

1. Подробнее см.: Идрисов Г., Каукин А., Пономарев Ю. Динамика производства в отдельных отраслях промышленности // Российская экономика в 2015 г. Тенденции и перспективы. Вып. 37 / под ред. С. Г. Синельникова-Мурылева, А. Д. Радыгина. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016. С. 221–232.

2. При ее расчете по фактической инфляции.

годы, что проявилось в негативных значениях конъюнктурной компоненты темпов роста российского ВВП в 2015 г.¹

Хотя с I квартала 2015 г. ЦБ РФ начал проводить политику снижения ключевой ставки, в 2016 г. реальные ставки процента по кредитам, рассчитанные по фактической инфляции, оставались самыми высокими за период с 2007 г. При том что реальные ставки процента, рассчитанные по ожидаемой инфляции, в тот же период были достаточно низкими, в условиях высокого уровня неопределенности (например, в отношении таргетирования инфляции) инвестиции продолжали сокращаться.

В 2017 г. впервые в современной России был выполнен целевой ориентир по инфляции. Ее снижение способствовало «заякориванию» инфляционных ожиданий и снижению уровня неопределенности, что компенсировало негативный эффект от высоких реальных процентных ставок. Инвестиции и экономика в целом реагировали на политику дезинфляции положительно. С 2017 г. возобновился рост инвестиций, компонента, связанная с деловым циклом, перешла в положительную область. Позитивный вклад в динамику циклической компоненты в 2018 г. внесли проведение в России чемпионата мира по футболу и связанный с ним приток туристов в страну (до 0,3 п. п. прироста ВВП).

Вместе с тем сохраняется неопределенность экономической ситуации, обусловленная возможностью введения новых санкций в отношении российских экономических агентов, включая персональные санкции, визовые ограничения, затрагивающие интересы российских предпринимателей. Реализация такого рода рисков может негативно повлиять на конъюнктурную компоненту темпов роста ВВП, как это происходило в 2014–2015 гг.

Необходимо отметить, что при консервативном сценарии макроэкономической динамики с большой вероятностью может произойти структурное замедление российской экономики с переходом значений структурных темпов роста в отрицательную область в 2019–2020 гг. Если при этом сохранится неблагоприятная внешнеторговая конъюнктура, вносящая отрицательный вклад в темпы роста, то единственным его источником будет компонента делового цикла. С учетом возможного введения новых санкций, которые могут оказать негативное влияние на условия ведения бизнеса в России, возможен переход от слабого роста к стагнации или рецессии.

Одним из факторов низких темпов институциональных преобразований в России стал устойчиво сохранявшийся в 2000–2014 гг.

1. Вацелюк Н., Полбин А., Трунин П. Оценка макроэкономических эффектов шока ДКП для российской экономики // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2015. №2. С. 169–198.

(за исключением 2009 г.) положительный вклад внешнеторговой конъюнктуры, который в различные годы составлял до 2,5 п. п. годовых темпов роста ВВП. Формирование препятствий для развития необходимых институтов в периоды высокой конъюнктуры сырьевых рынков — основной механизм действия так называемого ресурсного проклятия, способствующего снижению долгосрочных темпов роста выпуска экономики¹.

В 2015–2018 гг. впервые за достаточно продолжительный период внешнеторговая компонента темпов экономического роста из-за падения мировых цен на энергоносители стала отрицательной. Она сохраняется на уровне около -1 п. п. в год.

Конъюнктурная компонента темпов экономического роста России на протяжении рассматриваемого периода была достаточно изменчивой, что обусловлено действием различных по своей природе случайных шоков, а в отдельные периоды — и их наложением (как в 2008–2009 гг. или в 2014 г.). В целом в странах с развивающейся экономикой деловой цикл обладает свойствами стохастического процесса, что затрудняет его идентификацию и периодизацию. Тем не менее анализ результатов декомпозиции темпов роста ВВП России позволяет предложить следующую периодизацию фаз делового цикла:

- 2008 г. — пик делового цикла;
- 2008–2015 гг. — фаза спада;
- 2015 г. — «дно» делового цикла;
- 2015 г. — настоящее время — фаза оживления.

В отсутствие случайных шоков 2014 г. достижение «дна» делового цикла могло произойти в 2013 г., а период сокращения инвестиций мог продлиться всего 1–2 года. Тогда переход циклической компоненты в положительную область состоялся бы в 2015–2016 гг. В реальности же сумма компонент делового цикла и случайных шоков вышла в положительную область только в 2017 г., составив, по различным оценкам, от 1,4 до 1,9 п. п.

Проведенная декомпозиция роста указывает на дальнейшее замедление структурных темпов роста ВВП России в ближайшие годы в рамках рассматриваемых макроэкономических сценариев. Таким образом, смена тренда именно в структурных темпах роста является необходимым условием для обеспечения темпов роста российской экономики выше среднемировых.

1. См., например: *Гуриев С., Сонин К.* Экономика «ресурсного проклятия» // Вопросы экономики. 2008. № 4. С. 61–74; *Клюбель А. Ю.* Риски бюджетной политики в странах, богатых природными ресурсами // Экономическая политика. 2013. № 5. С. 29–38; *Мау В.* Уроки Испанской империи, или Ловушки ресурсного изобилия // Экономика переходного периода: сборник избранных работ. 2003–2009; науч. ред. Н. Г. Главацкая. М.: Дело АНХ, 2010. С. 68–82.

ГЛАВА 4

Государственный сектор и приватизационная политика

4.1. Государственный сектор и приватизация: вводные замечания

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ аспекты приватизации обстоятельно обсуждаются в академической литературе уже более 50 лет¹. Однако современная экономическая теория в самом общем виде исходит из того, что, по-видимому, не существует «универсально пригодной» формы собственности, которая неизменно и независимо от конкретных исторических условий превосходила бы другие ее формы в любой стране во всех отраслях и секторах экономики.

Например, теорема «безразличия приватизации» констатирует нейтральность форм собственности², но предполагает наличие

Авторы главы: *Абрамов А. Е.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Мальгинов Г. Н.*, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, заведующий лабораторией проблем собственности и корпоративного управления Института Гайдара; *Радыгин А. Д.*, д-р экон. наук, профессор, директор Института ЭМИТ РАНХиГС при Президенте РФ, руководитель научного направления «Институциональное развитие, собственность и корпоративное управление» Института Гайдара, член совета директоров Института Гайдара; *Чернова М. И.*, научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Энтов Р. М.*, академик РАН, главный научный сотрудник Центра макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, ведущий научный сотрудник Института Гайдара.

1. Эволюция современных теоретических подходов и экономические последствия приватизации подробно рассматривались в работе: *Радыгин А. Д., Энтов Р. М., Мальгинов Г. Н. и др.* Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение» для России. В 2 т. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2014; *Радыгин А., Энтов Р.* «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики. 2012. № 12. С. 4–30; *Радыгин А., Энтов Р.* «Фундаментальная» теорема приватизации: идеология, эволюция, практика // Экономическая политика. 2013. № 6. С. 7–45. При подготовке данного материала авторы опирались также на работу: *Радыгин А. Д., Абрамов А. Е., Энтов Р. М. и др.* Приватизация 30 лет спустя: масштабы и эффективность государственного сектора. Научные доклады. Серия «Экономика», 19/3. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019.
2. *Sappington D., Stiglitz J.* Privatization, Information and Incentives // Journal of Policy Analysis and Management. 1987. Vol. 4. P. 567–582.

ряда жестких исходных теоретических условий: «благосклонное» государство, максимизирующее общественное благосостояние, погружение фирм-производителей в конкурентную рыночную среду, отсутствие экстерналий, своевременный и полный доступ собственника-государства к информационным потокам («симметричная информация»), полнота всех заключаемых контрактов, эффективное функционирование институтов, определенность и прочная защита прав собственности законом и независимыми судебными инстанциями, невозможность в рамках данной политической системы извлечения частных выгод.

В то же время, как отмечают Э. Бордман и Э. Вайнинг, «результаты исследований свидетельствуют о том, что при учете широкого круга факторов [влияющих на эффективность хозяйственных операций. — *Авт.*] крупные промышленные фирмы со смешанной собственностью и аналогичные фирмы, полностью принадлежащие государству, обнаруживают существенно меньшую эффективность по сравнению с подобными им частными компаниями»¹. В целом «исследователи весьма близки к консенсусу, согласно которому в богатых странах существует отрицательная корреляция между совокупными размерами государства и экономическим ростом»². Оба приведенных утверждения, равно как и абстрактность жестких теоретических предпосылок теоремы «безразличия приватизации», по сути, резюмируют выводы современной теории в пользу приватизационных программ.

Однако приватизация как таковая является не самоцелью, а инструментом экономической политики, обеспечивающим рыночные правила игры для хозяйствующих субъектов. «Конкурентные рынки обеспечивают наиболее мощные средства долгосрочного экономического процветания... По всей Западной Европе социал-демократические партии умили свои программы и планы по сравнению с 1970-ми и 1980-ми годами, а также произвели в них инновационные изменения, приспособив их к реалиям 1990-х и 2000-х годов»³.

В то же время соображения о сравнительной эффективности тех или иных форм собственности (предпринимательства) в некоторых сферах хозяйственной деятельности не предполагают и не могут

-
1. Boardman A. E., Vining A. R. Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed and state-owned enterprises // Journal of Law and Economics. 1989. Vol. 32. P. 29.
 2. Bergh A., Henrekson M. Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence // Journal of Economic Surveys. 2011. Vol. 25. P. 885.
 3. Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгайт Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011. С. 235.

предполагать — особенно в условиях современной глобализирующейся экономики — вытеснения механизмов централизованного регулирования.

Отмечая необходимость «общественных работ» и государственного предпринимательства, Адам Смит подчеркивал, что выполнение этих обязанностей требует совсем различных расходов в различные периоды времени¹. В современных условиях и «в реальном мире... не существует никакой «оптимальной» роли государства в экономике... (его) роль определяется в основном политикой и ограничивается в основном финансовыми возможностями и, возможно, политическими и институциональными условиями... Правительство должно сосредоточить свою деятельность на предотвращении... сбоев (рыночного механизма), а не на их последующем исправлении и коррекции»².

Конечно, периодический рост исследовательского интереса в значительной степени связан с масштабными прикладными проектами и их результатами, однако это влияние имеет двусторонний характер. На уровне национальных идеологов и прагматиков, принимающих экономические решения, приватизация, как и разгосударствление в более широкой постановке вопроса, остаются неотъемлемым элементом современного рыночного хозяйства, взаимодействия конкурентных сил и частной собственности (в ее современных видах), взаимных корректировок рынка и государства, экономического роста и аллокационной эффективности. Эмпирика, в свою очередь, исследуя вопросы сравнительной микроэкономической эффективности фирм, как правило, свидетельствует в пользу частных субъектов хозяйствования³.

1. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Соцэкгиз, 1962 [1776]. С. 520.

2. Танци В. Правительство и рынки. М.: Изд-во Института Гайдара, 2018. С. 528.

3. Сводную характеристику сравнительных исследований, опубликованных с начала 1970-х гг., см. в: Shirley M., Walsh P. Public versus private ownership: The current state of the debate. WB Policy Research Working Paper, 2000. No. 2420; Cato S. The efficiency of state-owned firm and social welfare: A Note//Bulletin of Economic Research. 2012. Vol. 64. P. 275–285; Радьгин А. Д., Энтов Р. М., Мальгинов Г. Н. и др. Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение» для России. В 2 т. М.: Изд. дом «Дело» РАНХИГС, 2014; Estrin S., Hanousek J., Kočenda E., Svejnar J. The effects of privatization and ownership in transition economies//Journal of Economic Literature. 2009. Vol. 47. No. 3. P. 699–728; Megginson W.L. The financial economics of privatization. New York: Oxford University Press, 2005; Megginson W.L. Privatization, state capitalism, and state ownership of business in the 21st century//Foundations and Trends in Finance. 2017. Vol. 11. No. 1–2. P. 1–153; Boardman A. E., Vining A. R. Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed and state-owned enterprises//Journal of Law and Economics. 1989. Vol. 32. P. 1–33; Borcherting T., Pommerehne W., Schneider F. Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries//Zeitschrift fur Nationaloekonomie. 1982. Band 89. S. 127–156 и др.

На практике приватизационный процесс имеет циклический характер, отражая конкретные интересы и предпочтения правящих элит и решая задачи различного масштаба — от системной трансформации до обеспечения оперативных бюджетных (фискальных) потребностей. Нельзя также сказать, что все национальные приватизационные программы, осуществляемые во второй половине XX — начале XXI в., увенчались успехом. Актуальны сегодня и рецидивы идеологии государственного капитализма, однако, как отмечает У. Меггинсон¹, для конца XX — начала XXI в. характерен глобальный тренд сокращения государственной собственности (участия государства в коммерческих предприятиях), хотя он иногда может замедляться и меняться на противоположный.

Безусловно, вопрос о возрождении идеологии «государственного капитализма», которая в современных условиях предполагает сохранение контроля над жизненно важными национальными активами, стимулирование развития «национальных чемпионов» в глобально конкурентных отраслях и инвестирование через контролируемые государством институты, остается сегодня весьма дискуссионным, и ответ на него зависит в значительной мере от экспертного подхода. Тем не менее существует ряд факторов, поддерживающих и обратное движение. К ним относятся тенденция к превращению Китая в крупнейшую экономику мира, привлекательность тех или иных аспектов моделей государственного капитализма Китая и Сингапура, режим высоких нефтяных цен 2005–2014 гг. и связанное с ним финансирование суверенных инвестиционных фондов стран — экспортеров нефти, глобальный финансовый кризис, потребовавший адекватных мер правительств многих стран в отношении проблемных банков и компаний, милитаризация западной (и особенно американской) внешней политики после 2011 г., неизбежно включающая и экономические компоненты².

-
1. *Meggison W.L.* Privatization, state capitalism, and state ownership of business in the 21st century // *Foundations and Trends in Finance*. 2017. Vol. 11. No. 1–2. P. 48–50.
 2. Там же. P. 1. См. также: *Радыгин А.* Россия в 2000–2004 гг.: на пути к государственному капитализму? // *Вопросы экономики*. 2004. № 4. С. 42–65; *Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р.* Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // *Вопросы экономики*. 2015. № 1. С. 45–79; *Мир после кризиса. Глобальные тенденции — 2025: Меняющийся мир*. М.: Европа, 2009. С. 38–42; *Bremmer I.* The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations? N.Y.: Portfolio, 2010; *Musacchio A., Lazzarini S.* Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and Their Implications for Economic Performance. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2070942; *State Capitalism: Special Report* // *The Economist*. 21 January 2012; *Кондратьев В. Б.* Государственный капитализм на марше. URL: www.perspektivy.info/book/gosudarstvennyj_kapitalizm_na_marshe_2012-08-24.htm.

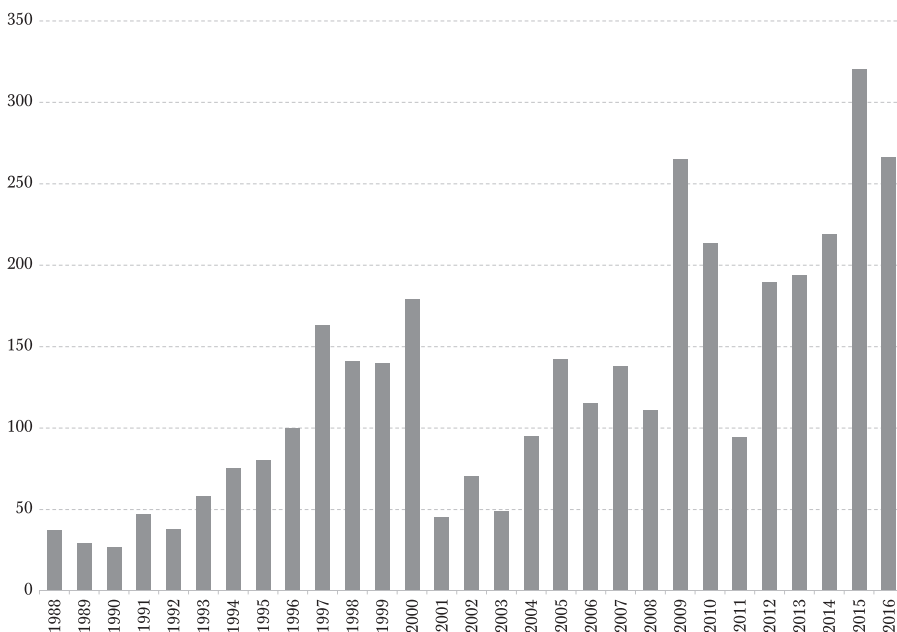


РИС. 4.1. Мировые доходы от приватизации в 1988–2016 гг., млрд долл.

Источник: Privatization Barometer, 2017. URL: www.privatizationbarometer.net.

После значительного расширения государственной поддержки, оказанной частному сектору правительствами многих стран в целях финансовой стабилизации компаний и банков в период глобального финансового кризиса 2008–2009 гг., поступления от приватизации в мире в 2013–2016 гг. составили почти 1 трлн долл. (998,8 млрд долл.). Это гораздо больше, чем за любой сопоставимый период со времен М. Тэтчер, давшей старт современной приватизации в 1979 г. (рис. 4.1). Таким образом, современные программы приватизации приносят государствам ежегодно почти по 0,25 трлн долл., что свидетельствует о начале в мире новой масштабной приватизационной волны, которая может занять длительное время. Новые приватизационные планы затрагивают страны практически всех регионов мира, хотя их цели могут заметно различаться: стратегические и/или структурные соображения, чисто тактические шаги (идеология, средство пополнения бюджета), задачи повышения эффективности экономики и др.¹

1. См.: Privatization Barometer, 2016; 2017. URL: www.privatizationbarometer.net

Для России 2000–2008 гг. была характерна тенденция к количественной экспансии госсектора. Однако во втором десятилетии 2000-х гг. тренд изменился: доля компаний с государственным участием в ключевых экономических показателях стабилизировалась или возростала незначительно (хотя необходимо отметить в определенной мере циклический характер данных показателей с учетом макроэкономической конъюнктуры). Это означает, в частности, что процесс усиления роли государства в экономике перешел в иное — качественное — состояние. Масштабы этого процесса остаются не вполне ясными, однако издержки достаточно очевидны.

Во-первых, это приводит к снижению эффективности функционирования рыночных механизмов — нарушению принципа равенства компаний во взаимоотношениях с государством (конфликт интересов собственника и блюстителя равных правил игры), замещению конкурентных механизмов (конкуренция через повышение эффективности или улучшение потребительских свойств выпускаемой продукции) административным ресурсом и лоббистскими возможностями. Как следствие, экономика начинает пробуксовывать, что выражается в снижении темпов роста, усиливающемся технологическом отставании от более успешных стран.

Во-вторых, государство — как абстрактное и неперсонифицированное понятие — является менее эффективным собственником, чем частные структуры, прежде всего в конкурентных отраслях¹. Тенденция к менее эффективному хозяйствованию объясняется особенностями государственной собственности, воспринимаемой обычно как некая коллективная («общая») собственность. Механизмы мониторинга результатов деятельности государственных предприятий, разумеется, не могут включать контроль со стороны каждого гражданина. Обычно эта обязанность возлагается на некоторые ведомства исполнительной власти. Тем самым складывается система отношений «принципал — агент», в рамках которой возникает еще больше проблем, связанных с механизмами мониторинга результатов того контроля, который должны осуществлять указанные ведомства. «Мониторинг мониторов» в конечном итоге вырождается в неэффективную бюрократическую пирамиду многоступенчатого административного контроля и формальной отчетности.

1. Более подробно эта проблематика, включая эмпирический анализ характеристик эффективности, рассматривается в: *Абрамов А., Радыгин А., Чернова М., Энтов Р.* Государственная собственность и характеристики эффективности // Вопросы экономики. 2017. № 4. С. 5–37.

В-третьих, одним из значимых последствий описанных процессов становится неформальное огосударствление частного сектора экономики и появление «частных государственных компаний»¹. Одновременно происходят сужение пространства для частной инициативы, эрозия цивилизованных имущественных отношений, возможностей реализации прав частной собственности (частного бизнеса) и конкурентных рынков в связи с экспансией госсектора де-юре и де-факто.

В рамках данной работы нет необходимости обсуждать целесообразность достаточно существенного (в количественном отношении) государственного сектора и его целевые функции в предоставлении общественных и глобальных общественных благ, компенсации системных провалов или обеспечении геополитических интересов в зависимости от специфических условий национальной экономики. Это касается и упомянутой выше дискуссии о модели государственного капитализма, его этапах и особенностях. Нельзя однозначно утверждать, что государственные компании априори менее эффективны в сравнении с частными. Однако при прочих равных условиях государству сложнее быть эффективным собственником, чем собственнику частному. Масштабы государственной собственности обостряют управленческие проблемы. Это предполагает *особое внимание к проблеме точных оценок госсектора и, соответственно, адекватных приватизационных программ.*

4.2. Российская приватизация: краткий исторический экскурс и современные дилеммы

В России, как и в других странах посткоммунистической трансформации, приватизация стала заметным трендом с конца 1980-х гг.

Практически во всех странах с переходной экономикой необходимо отметить такие проблемы, как связь приватизации с изменением властных отношений в обществе (в частности, проблеме реституции), масштабы приватизации; отсутствие рациональной рыночно-конкурентной среды; огромные технические сложности; необходимость идеологического выбора; отсутствие на стартовом этапе необходимой институциональной инфраструктуры; высокий уровень коррупции и иных криминальных явлений.

1. Структуры, которые независимо от формы собственности подконтрольны государству в связи с экспансией государственного сектора де-юре и де-факто. См.: *Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р.* Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // Вопросы экономики. 2015. №1. С. 45–79.

Хотя России не пришлось решать в ходе приватизации такие проблемы, как реституция или заметный региональный сепаратизм, в российских условиях разработка и реализация приватизационной политики особенно усложнялись в силу действия (более весомого по сравнению с другими странами переходной экономики) следующих факторов:

— во-первых, параллельно с процессом выбора глобальных моделей¹ на микроуровне происходит спонтанный перевод государственных предприятий и имущества в иные формы собственности (коллективные и частные или же квазиколективные и квазичастные).

— во-вторых, высочайший уровень концентрации наравне с отсталостью многих секторов российской промышленности препятствует проведению эффективной и социально мягкой структурной перестройки до и в ходе приватизации;

— в-третьих — и это, на наш взгляд, особенно важно, — именно приватизация и проблемы преобразования собственности являются той областью экономических реформ, где политический и популистский прессинг наиболее тяжел.

Политический фактор в приватизационной политике 1990-х гг., в частности, самым непосредственным образом усиливал противоречивость и нестабильность законодательной базы, что проявлялось в отсутствии единого правового подхода, одномоментном действии противоречащих друг другу нормативных актов, частой смене тактических установок и моделей, принятии в ряде конкретных случаев актов, дающих той или иной стороне эксклюзивные права вне рамок законодательства, возможность отмены уже принятых решений. Более того, высочайшая степень политизации приватизационного процесса в России и, следовательно, конфликтно-компромиссный характер его развития обуславливали выбор приватизационной модели, ориентированной на максимальное достижение социального компромисса. Это, в свою очередь, вело к исключительно высокому уровню транзакционных издержек как в ходе реализации приватизационных программ, так и впоследствии при осуществлении сделок, связанных с перераспределением собственности².

1. В переходных экономиках известны несколько основных моделей приватизации: массовая программа приватизации (МП), модель инсайдеров, модель установления единовременного мажоритарного контроля. Особое место (практически во всех странах) занимает модель смешанного (частно-государственного) контроля. Существуют также специфические для отдельных стран модели, такие как модель социально ориентированной собственности, модель стандартных продаж по открытой подписке, модель case-by-case и др.

2. Подробно об этом периоде см.: *Радгин А. Д.* Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее. М.: Республика, 1994.

Если 1985–1989 гг. можно охарактеризовать как период косметических изменений действовавшей в СССР системы, когда любые альтернативные формы собственности рассматривались лишь в контексте «многоукладной социалистической экономики» с доминирующим госсектором, то 1990–1991 гг. — это годы более систематических реформ или, что точнее, более систематических концепций прорывных преобразований. Заметный сдвиг произошел в идеологических подходах к вопросам собственности в целом и реформирования соответствующих отношений в частности. Последнее проявлялось и в содержании рассматриваемых программ, и в принятом в этот период законодательстве. Одновременно — на фоне продолжавшихся дискуссий о допустимости альтернативных форм собственности и методах приватизации — резко активизировался спонтанный процесс: номенклатурно-бюрократический, номенклатурно-территориальный, «коллективный», «менеджеральный» и др.

С учетом спонтанного этапа в целом в новейшей российской истории можно выделить следующие основные этапы приватизации и соответствующего перераспределения собственности:

— спонтанный приватизационный процесс (1987–1991 гг.) — отсутствие формализованных целей на макроуровне;

— массовая приватизация (1992–1994 гг.) — доминирование политических целей и поиск социального компромисса, старт крупномасштабной реформы в сфере отношений собственности на основе разработанного приватизационного законодательства, интенсивное наращивание «критической массы» соответствующих количественных преобразований¹;

1. Общее число всех предприятий к началу приватизации составляло около 240 тыс., что требовало стандартизованных процедур. Значимым компонентом модели стали приватизационные ваучеры, в той или иной мере решавшие проблемы как политического характера, так и платежеспособного спроса. В итоговом варианте первая Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год, ставшая основополагающей для массовой приватизации 1992–1994 гг., была утверждена Верховным Советом РФ только 11 июня 1992 г. Все предприятия России подразделялись на три группы: малые (с числом занятых до 200 человек и балансовой стоимостью основных фондов менее 1 млн руб.) приватизировались через аукцион и конкурс, крупные (с числом занятых свыше 1000 человек и основными фондами свыше 50 млн руб.) корпоратизировались в обязательном порядке с последующей продажей акций, все прочие (средние) могли использовать любые методы, в том числе добровольную корпоратизацию. Диапазон допустимых методов приватизации был весьма широк: продажа акций на конкурсах, аукционах, продажа акций по закрытой подписке (три варианта льгот: 1) безвозмездная передача всем членам трудового коллектива именных неголосующих акций, составлявших 25% уставного капитала, обыкновенных акций со скидкой 30% от номинала до 10% уставного капитала и обыкновенных акций по номиналу администрации до 5% уставного капитала; 2) всем членам трудового коллектива предоставлялось

— первый денежный этап 1995–1998 гг. (включая залоговые аукционы 1995 г.) — сочетание политических и фискальных целей, в сущности, неудачные попытки перехода к новой — денежной — приватизационной модели;

— второй денежный этап 1999–2010 гг. — сочетание фискальных (с переменным успехом, в основном невозобновляемые источники) и консолидационных («сборка» разрозненных активов) целей, количественный рост госсектора;

— современный этап (после законодательных изменений 2010 г., запуска и реализации государственной программы по управлению федеральным имуществом в 2013–2018 гг.) — сочетание фискальных и оптимизационных задач.

На современном этапе де-факто продолжается усиление госсектора, причем качественным образом: преимущественно через повышение роли государственных структур (в том числе не имеющих прямого отношения к хозяйственным операциям) в распределении финансовых ресурсов и контроле экономических агентов, через активизацию сформированных вертикально интегрированных структур (ВИС) в ряде отраслей, государственных корпораций и институтов развития, передачу в их капитал имущества непубличных государственных компаний, процессы «псевдоприватизации», расширение сфер (зон контроля) государственного регулирования. В той или иной форме продолжается и характерный для 2000-х гг. процесс количественного расширения госсектора — через внесение активов в ВИС, увеличение пакетов акций, принадлежащих государству, в капиталах крупнейших публичных компаний и др.

Тем не менее и сегодня, по истечении около 30 лет приватизационной истории современной России, нам не известны официальные заявления высших должностных лиц, в которых приватизация и разгосударствление оценивались бы негативно. Напротив, *на уровне официальных деклараций* политику разгосударствления можно считать однозначным трендом в российской экономической политике:

— 2010 г. — внесены важные поправки в федеральный закон о приватизации, на высшем уровне обсуждается новая большая приватизация;

— 2012 г. — предусмотрено завершить к 2016 г. выход государства из капитала компаний несырьевого сектора, не относящихся к субъ-

право приобрести обыкновенные (голосующие) акции до 51% уставного капитала; 3) опцион на покупку обыкновенных акций до 20% уставного капитала по номиналу для группы работников при выполнении ряда условий и продажа всем работникам обыкновенных акций до 20% уставного капитала со скидкой 30%), продажа предприятий целиком на конкурсах и аукционах, выкуп арендных и продажа имущества ликвидируемых предприятий и др.

ектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса (Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»);

— 2012 г. — увеличение прогноза планов приватизации на 2011–2013 и 2014–2016 гг. компаний с государственным участием, относящихся к крупнейшим;

— 2013–2017 гг. — принята и скорректирована Государственная программа по управлению федеральным имуществом на период до 2018 года, которая предполагает максимальное сокращение присутствия государства в экономике;

— 2017 г. — сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках, отнесено к числу основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции (Указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»);

— 2018 г. — «доля государства в экономике должна постепенно снижаться»¹ (Послание Президента РФ Федеральному Собранию 1 марта 2018 г.);

— 2018 г. — «сегодня развитию конкуренции препятствует целый ряд проблем, прежде всего избыточное участие государства в экономике», «следует более активно проводить приватизацию государственной собственности. Хотя это не всегда просто, особенно на региональном и муниципальном уровнях»² (из выступления Председателя Правительства РФ на заседании Правительства РФ 30 августа 2018 г.);

— 2018 г. — «план действий также предполагает развитие конкуренции и снижение доли государства в экономике, что будет содействовать повышению эффективности инвестиций»; «в целях повышения темпов экономического развития будет сведено к минимуму участие государства в деятельности коммерческих компаний на конкурентных рынках, количество организаций с государственным участием будет сокращаться на 10% ежегодно» (Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утверждены 29 сентября 2018 г.).

По всей видимости, в настоящее время политические и социальные аргументы приватизации уходят на второй план (особенно на контрасте с началом 1990-х гг.), а фискальные соображения имеют значение, но пока не решающее (по сравнению с 2000-ми гг.).

1. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>.

2. URL: <https://www.interfax.ru/russia/627178>.

Соответственно, *основным оценочным критерием целесообразности ускоренного разгосударствления становятся вопросы оптимизации государственного сектора в целом и экономической эффективности*¹.

Именно здесь, по крайней мере на уровне содержательной дискуссии, наиболее значимыми становятся следующие аргументы в пользу дальнейшего разгосударствления российской экономики:

— избыточность государственного имущества с точки зрения исполнения государственных функций;

— в секторах с большим прямым и косвенным участием государства недостаточны условия для справедливой конкуренции, ограничена мотивация к развитию частной инициативы;

— у государства ограничены стимулы к развитию (отраслевого) регулирования (модернизации) при наличии прямых инструментов влияния;

— компании с государственным участием (КГУ) преимущественно ориентированы на господдержку и преференции, и эффективность их хозяйственной деятельности, как правило, ниже². Преференции и административный ресурс крупных госкомпаний деформируют рынки;

— разгосударствление в различных сегментах государственной собственности не принесет дополнительного дохода, но позволит снизить расходы бюджета на содержание излишних (с точки зрения функций государства и перерасходования средств) объектов;

— углубление приватизации крупнейших КГУ (вплоть до выхода государства из их капитала) позволит привлечь дополнительные бюджетные ресурсы (вторичный и однократный эффект разгосударствления секторов). Тем не менее эта возможность ограничена;

— повышение качества управления в госсекторе, оптимизация бюджетных расходов на эти цели и ликвидация потенциальных «коррупционных окон» ограничиваются субъектной размерностью госсектора, избыточностью активов, наличием неуправляемых и/или кризисных объектов, недостаточным уровнем прозрачности, нечеткостью интересов государства и несовершенством механизмов их представления;

1. Прикладные аргументы общего характера, в том числе применительно к России, подробно рассматривались в материалах, подготовленных для Центра стратегических разработок (ЦСР) в 2016–2018 гг. См., например: *Радыгин А. Д., Абрамов А. Е., Аксенов И. В. и др.* Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г.: аналитический доклад. М.: Центр стратегических разработок, 2018; *Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р.* Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» // Вопросы экономики. 2011. № 9. С. 4–26.

2. См.: *Абрамов А., Радыгин А., Чернова М.* Компании с государственным участием на российском рынке: структура собственности и роль в экономике // Вопросы экономики. 2016. № 12. С. 61–87.

— сохраняются конфликт интересов, двойственность и противоречивость положения государства (как законодателя, регулятора и прямого участника крупных компаний). На практике это проявляется в политике двойных стандартов в отношении российского бизнеса.

Если исходить из приоритетности такого подхода, то риторику антироссийских санкций не следует считать весомым аргументом против приватизации в обозримой перспективе, а надо рассматривать ее в более широком политико-экономическом контексте «неохотной приватизации»¹. Речь идет о внешне технической асимметрии в поведении государства, которая обусловлена традиционной приверженностью административным методам управления, нежеланием правящих элит расстаться с привычными рычагами власти, возможностью присваивать частные выгоды в разнообразных формах, в том числе в виде обширных рентных доходов, посредством расширения присутствия государства в экономике. Признаки «неохотной приватизации» чаще можно наблюдать в развивающихся странах, правительства которых особенно настороженно относятся к игре рыночных сил, определяющих приток и отток капитала. Эмпирические исследования практики приватизации в 21 развитой стране в 1977–2002 гг. свидетельствуют о взаимосвязи «неохотной (отложенной) приватизации» и специфики политической (электоральной) системы². Применительно к современной России очевидно, что политическая воля выступает одним из ключевых аргументов при обсуждении прикладных приватизационных решений.

Оставляя в стороне политические аспекты перспектив разгосударствления в России, отметим, что в долгосрочной перспективе

1. Термин *reluctant privatization* введен в работе: *Bortolotti B., Faccio M.* Reluctant privatization. EGGI Working Paper. 2004. No. 4. В более широкой постановке асимметричность процессов огосударствления и приватизации в литературе рассматривается в контексте характеристик устойчивости (инерционности) расширения присутствия государства, «эффекта близорукости» (при оценке кратко- и долгосрочных эффектов приватизации), политических ограничений и рынков, фискальных задач и др. См. также: *Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р.* Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // Вопросы экономики. 2015. №1. С. 45–79.

2. См.: *Bortolotti B., Pinotti P.* Delayed privatization // *Public Choice*. 2008. Vol. 136. Iss. 3–4. P. 331–351. Здесь проблематика «неохотной приватизации» рассматривается в контексте политической экономики реформ и актуальной дискуссии о факторах, обуславливающих время осуществления (отсрочки) различных экономических реформ («war-of-attrition models of economic reform»). Однако в данном конкретном случае эмпирические результаты (отсрочка в приватизации тем больше, чем более фрагментарна политическая система и больше партий участвуют в электоральном процессе) при всей их условности лишь косвенно подтверждают, что в случае России причины «неохотной приватизации» не связаны с такой фрагментацией.

принципиальное значение имеет следующая дилемма при выборе стратегии:

— инерционное продолжение политики усиления роли государства (развитие недекларируемой официально модели государственного капитализма, сформировавшейся в 2000-е гг.);

— политика разгосударствления (декларируемая формально на всех уровнях власти), предполагающая поиск прагматичного баланса между сохранением рычагов государственного влияния (прямое вмешательство, жесткий контроль) и полным уходом государства из тех или иных секторов экономики (с замещением отраслевым регулированием и иными формами контроля стратегических компаний).

Переводя данную дискуссию в более прагматичное русло, обратимся к анализу масштабов современного российского госсектора, а также компаний, которые уже фигурируют в приватизационных планах и, собственно, выступают объектом «неохотной приватизации» в современных российских условиях.

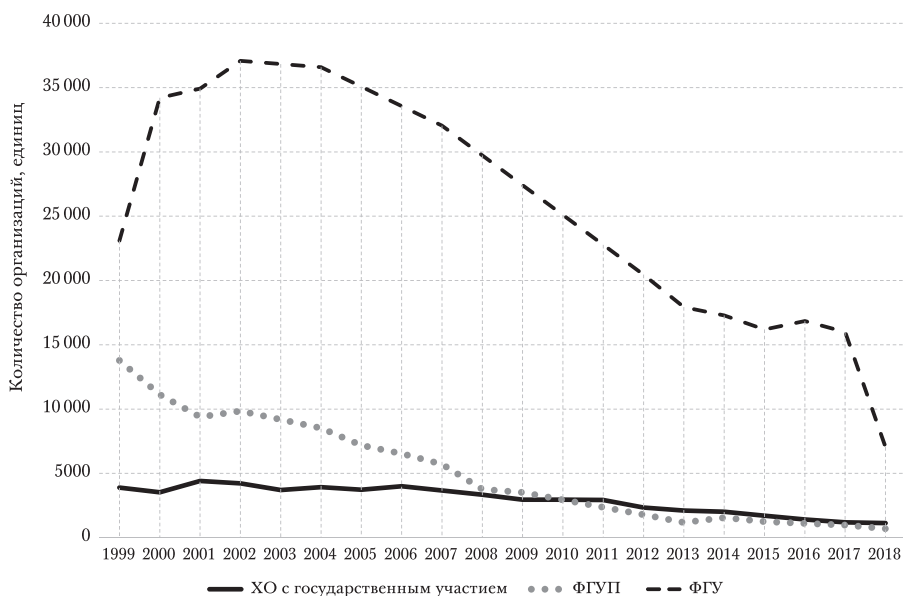
4.3. Масштабы государственного сектора

Если подойти к вопросу формально и оценивать динамику государственного сектора по числу хозяйствующих субъектов с участием государства (как это принято в официальной российской статистике), то почти 20-летний тренд однозначно свидетельствует о последовательном разгосударствлении (*рис. 4.2*).

Тем не менее, как отмечалось выше, в 2000-е гг. в России серьезно изменилась роль, которую государство играет в экономике, по сравнению с периодом 1990-х гг. В 2000–2005 гг. усилия государства были направлены преимущественно на оптимизацию своего присутствия в экономике, сохранившегося после реализации программ чековой (1992–1994 гг.) и денежной (1995–1999 гг.) приватизации. В последующие годы масштабы присутствия государства явно расширились за счет активизации компаний с долей государства в капитале. Госкомпании встали на путь расширения масштабов своего бизнеса и его диверсификации, участвуя в слияниях и поглощениях¹.

После 2005 г. активизировалась политика укрупнения разрозненных активов, остающихся в собственности государства, в интегрированные структуры, которые в ряде случаев охватывали целые

1. Риски повышения роли государства на внутреннем финансовом рынке отмечались в исследовании А. Радыгина и А. Абрамова (2007), проведенном еще до кризиса 2008 г. См.: Абрамов А., Радыгин А. Финансовый рынок России в условиях государственного капитализма // Вопросы экономики. 2007. № 6. С. 28–44.



ПРИМЕЧАНИЕ. HO — хозяйственные общества, ФГУП — федеральные государственные унитарные предприятия, ФГУ — федеральные государственные учреждения.

РИС. 4.2. Номинальный тренд: снижение числа хозяйствующих субъектов с участием государства, 1999–2018 гг.

Источник: расчеты по данным Росимущества.

отрасли (авиационная и атомная промышленность, судостроение). Новым аспектом в имущественной политике государства стало появление в 2007–2008 гг. государственных корпораций. Кризис 2008–2009 гг., как и во многих странах, привел к определенному увеличению, по крайней мере, косвенного владения государства. Однако в России в отличие от других стран реприватизация (обратный выкуп) в 2010–2012 гг. не наблюдалась. Расширение косвенного владения продолжалось и в 2014–2017 гг., затрагивая различные секторы (нефтяной, банковско-финансовый, торговлю и др.).

Для оценки доли государственного сектора в ВВП в Институте прикладных экономических исследований (ИПЭИ) РАНХиГС была составлена представительная выборка с показателями российских компаний. В выборку вошли 265 крупнейших частных и государственных российских компаний, по которым доступна публичная финансовая отчетность; из них 162 имели статус КГУ. В 2017 г. на указанные компании приходилось 96,1% капитализации акций и 22% совокупной выручки в российской экономике. Анализ данных по расширенной выборке проводился за период с 2006 по 2017 г. Более

ранний период — 2000–2005 гг. — рассмотрен на сокращенной выборке из 55 КГУ, входивших в состав крупнейших по выручке компаний из рейтинга «Эксперта РА» в эти годы и/или в число крупнейших компаний по капитализации на всех российских биржах, из-за отсутствия информации по большому количеству компаний, а также процессов приватизации и реорганизации компаний в тот период¹.

Проведенные нами расчеты свидетельствуют о росте государственного присутствия в российской экономике с 31,2% ВВП в 2000 г. до 43,8% в 2017 г. (рис. 4.3).

Основной вклад в рост доли государственного сектора внесли компании с государственным участием² и сектор государственного управления (СГУ)³. В 2000–2017 гг. консервативно оцениваемая доля КГУ в ВВП выросла с 20,1 до 28,7%, а доля СГУ — с 7,1 до 13,7% ВВП (рис. 4.4)⁴. Доля сектора государственных унитарных предприятий (ГУП) сократилась с 4,1% ВВП в 2000 г. до 1,6% в 2017 г.

-
1. Оценка размера государственного сектора ИПЭИ и ее методика были опубликованы в 2017 г. в журнале «Экономическая политика». См.: *Абрамов А., Аксенов И., Радыгин А., Чернова М.* Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика // *Экономическая политика*. Т. 13. №1. С. 36–69; Т. 13. №2. С. 28–47. В 2018 г. с учетом отдельных корректировок данные о размере государственного сектора экономики были раскрыты в Аналитическом докладе ЦСР. См.: *Радыгин А. Д., Абрамов А. Е., Аксенов И. В. и др.* Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г.: аналитический доклад. М.: Центр стратегических разработок, 2018. В настоящее время наиболее актуальные данные о размере государственного сектора в ВВП, о доле КГУ в ВВП, капитализации акций и стоимости находящихся в обращении корпоративных облигаций находятся в открытом доступе на русском и английском языках на страницах сайта ИПЭИ РАНХиГС в интернете по адресу: <https://ipei.ranepa.ru/ru/kgu>.
 2. Согласно определению OECD, под компанией с государственным участием (КГУ) понимается организация, контролируемая государством, выступающим в роли единственного собственника, владельца мажоритарного или существенного миноритарного пакета акций (доли в уставном капитале) в размере не менее 10%.
 3. СГУ — органы власти и местного самоуправления, фонды государственного социального обеспечения и некоммерческие организации, финансируемые и контролируемые государством (школы, вузы, больницы, организации культуры и т. п.).
 4. Методика оценки компонентов доли государственного сектора в ВВП в 2006–2016 гг. была изложена в работе: *Абрамов А., Аксенов И., Радыгин А., Чернова М.* Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика // *Экономическая политика*. 2018. Т. 13. №1. С. 36–69; Т. 13. №2. С. 28–47. По сравнению с оценками, приводимыми в указанной публикации, в настоящем докладе учтены следующие корректировки: а) все показатели рассчитаны за более ранний исторический период — начиная с 2000 г. При этом доля КГУ за период 2000–2005 гг. оценена по выборке из 55 КГУ, входивших в состав крупнейших по выручке компаний из рейтинга «Эксперта РА» в эти годы и/или в число крупнейших компаний по капитализации на всех российских биржах; б) за более поздний период оценки сектора КГУ уточнены с учетом расширения исходной выборки компаний до 265 организаций; в) уточнен размер сектора государственного управления (СГУ) за период 2000–2017 гг., который теперь определяется не по объему выручки, а по добавленной стоимости данного сектора, учитываемой в системе национального счетоводства за все указанные годы.

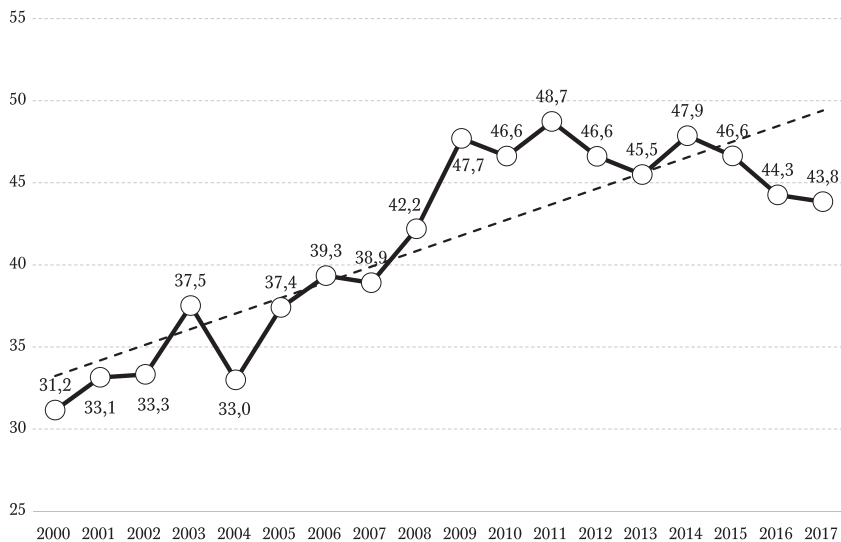


РИС. 4.3. Доля государственного сектора в российской экономике (индекс размера государственного сектора ИПЭИ РАНХиГС), 2000–2017 гг., % ВВП
 Источник: расчеты по данным выборки ИПЭИ РАНХиГС, СПАРК и Росстата (данные представлены на сайте <https://ipei.ranepa.ru/en/soc>).

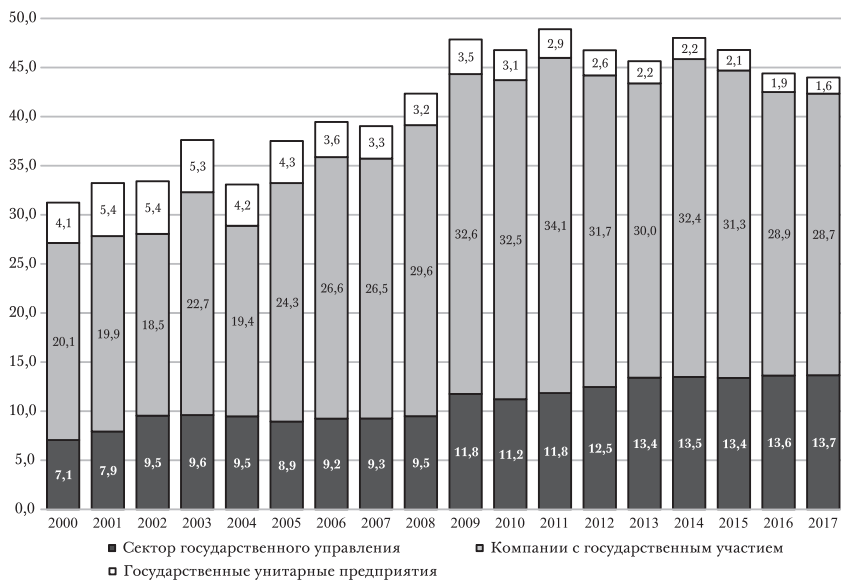


РИС. 4.4. Компоненты доли государственного сектора (индекс размера государственного сектора ИПЭИ РАНХиГС), 2000–2017 гг., % ВВП
 Источник: расчеты по данным выборки ИПЭИ РАНХиГС, СПАРК и Росстата (данные представлены на сайте <https://ipei.ranepa.ru/en/soc>).

Ключевыми факторами роста доли КГУ в ВВП за рассматриваемые годы выступали сделки по приобретению крупными КГУ акций и активов частных компаний¹, создание государственных корпораций (Ростех, Роснано, Росатом и др.), а также опережающий рост выручки компаний ряда отраслей, где КГУ играют основную роль. В скорректированной в 2013 г. версии Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы амбициозные планы выхода государства из капитала крупнейших компаний стали скромнее, а в 2014 г., по всей видимости, были заморожены на неопределенный срок. Соответственно, малореалистичными стали и планы 2012 г. по полному выходу государства из несырьевого сектора².

Рост размера сектора государственного управления в России в 2000–2017 гг. опережал многие страны не только с развитой, но и с развивающейся экономикой. За указанные годы доля добавленной стоимости СГУ в России выросла с 7,1% ВВП в 2000 г. до 13,7% в 2017 г., в то время как средний показатель по 28 странам Евросоюза остался практически неизменным на уровне 12,6% ВВП в 2000 и 2017 гг. (*рис. 4.5*). В результате в 2013 г. вклад СГУ в экономике России превысил средний уровень по рассматриваемым странам Евросоюза. Для сравнения: в Китае, где доля СГУ в ВВП в 2007 г. оценивалась примерно на том же уровне, что и в российской экономике, то есть 7,4%, к 2015 г. (последние имеющиеся данные) она повысилась всего до 8,1%. Опережающий рост сектора СГУ в России вызван не только тем, что в 2000-е гг. государство старалось в определенной мере решить проблему недофинансирования бюджетной сферы, сложившуюся в 1990-х гг., но и недостаточными условиями для развития частного сектора, что привело к опережающему росту занятых в секторе государственного управления.

-
1. Приобретение «Юганскнефтегаза» в 2004 г., ТНК-ВР в 2013 г. и «Башнефти» в 2016 г. «Роснефтью», акций компании «Сибнефть» «Газпромом» в 2005 г., акций «Магнита» банком ВТБ в 2017 г., переход акций банков «ФК Открытие» и Бинбанка во владение Банка России в процессе их докапитализации Банком России в целях предотвращения банкротства в 2017 г.
 2. Изначально программа включала следующие 10 компаний: «Роснефть», «РусГидро», ФСК, «Совкомфлот», РЖД, Объединенную зерновую компанию (ОЗК), «Росагролизинг», ВТБ, Сбербанк, Россельхозбанк. Речь шла о продаже преимущественно блокирующих и миноритарных пакетов акций. В 2012 г. произошла серьезная радикализация приватизационных планов для крупнейших компаний: был расширен их перечень (до 25), значительно сокращалась доля государства и прекращалось его участие в капитале до 2016 г. во всех компаниях при возможности использовать специальное право («золотую акцию») в некоторых из них и др. В 2013 г. произошел возврат к первоначальному варианту: сокращение доли участия Российской Федерации в уставных капиталах многих крупнейших компаний предусматривает сохранение корпоративного контроля или возможности влиять на корпоративное управление посредством блокирующего пакета акций (25% плюс 1 акция).

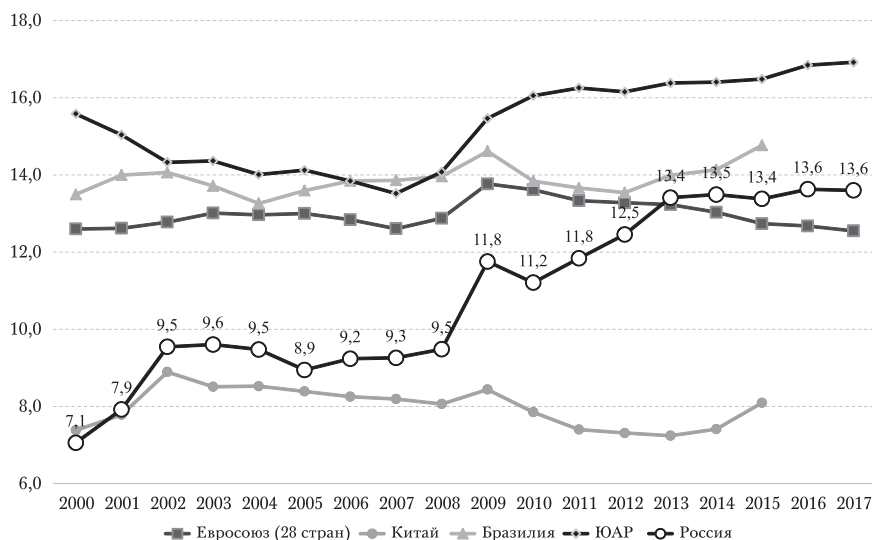


РИС. 4.5. Доля добавленной стоимости СГУ в ВВП в 2000–2017 гг. в России, Евросоюзе, Китае, Бразилии и ЮАР, %

Источник: расчеты авторов по данным статистики OECD и статистики национальных счетов Росстата.

По сравнению с 41 страной мира, по которой статистика СГУ публикуется OECD, показатель доли добавленной стоимости данного сектора в ВВП в России в 2015 г. соответствовал среднестатистическому уровню (рис. 4.6). При максимальном в выборке значении доли СГУ в Дании в размере 18,8% ВВП и минимальном в Индонезии в размере 6,3% ВВП соответствующий показатель по России составлял 13,4%. Однако он превышал средние значения показателя в 19 странах еврозоны в размере 12,9 и 12,7% в 28 странах ЕС.

Текущая доля капитализации компаний с государственным участием в сводной капитализации российского фондового рынка, составлявшая 50,5% в 2017 г., примерно соответствует аналогичному показателю КГУ 2000 г. в размере 47,4% (рис. 4.7). Однако за прошедшие 18 лет в динамике капитализации КГУ выделяются два разных периода. В самом начале 2000-х гг. за счет приватизации пакетов акций крупных компаний («ЛУКОЙЛ», «Славнефть» и др.), а также прогресса в сфере корпоративного управления, прежде всего частных АО, доля КГУ в совокупной капитализации сократилась с 47,4% в 2000 г. до 32,7% в 2003 г. Однако в последующем рост присутствия государства в компаниях нефтегазовой отрасли, создание государственных корпораций, преобразование в АО крупных, ра-

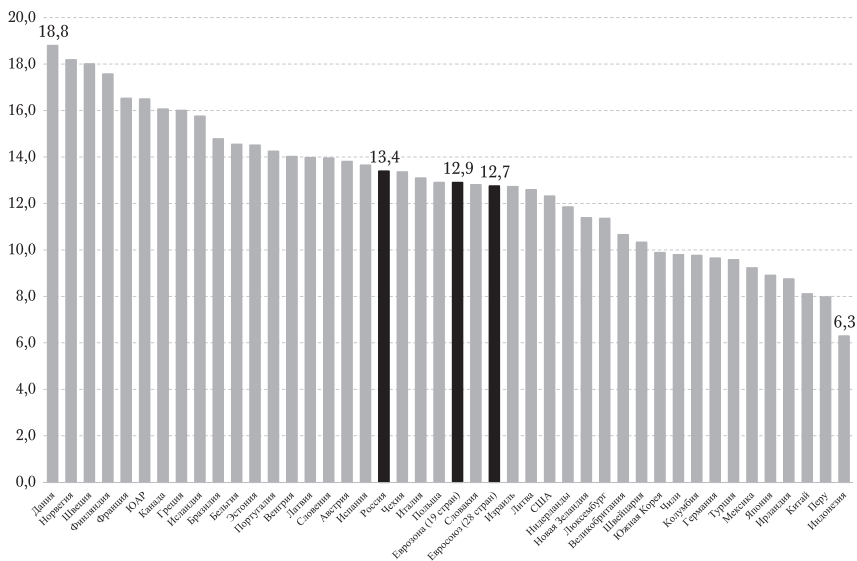


РИС. 4.6. Доля добавленной стоимости СГУ в ВВП в 42 странах, ЕС и еврозоне в 2015 г., %

Источник: расчеты авторов по данным статистики OECD и статистики национальных счетов Росстата (данные представлены на сайте: <https://ipei.ranepa.ru/en/soc>).

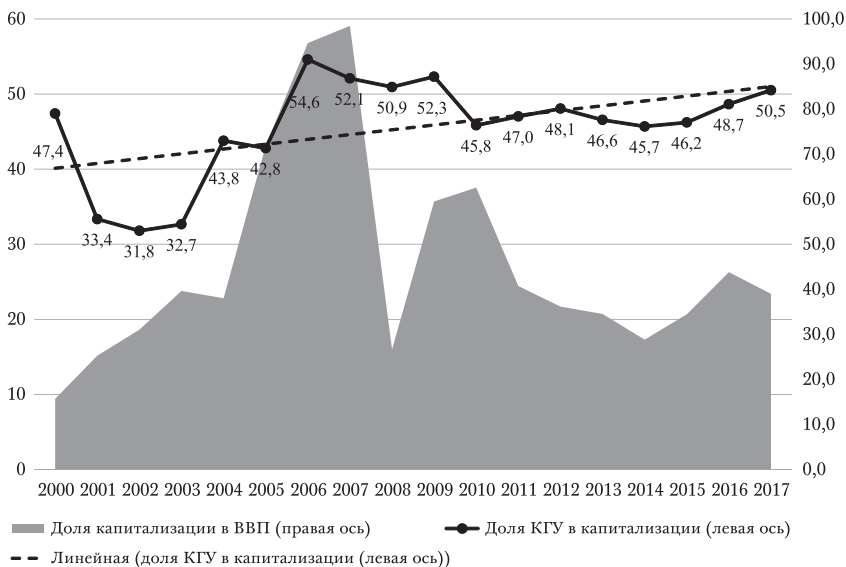


РИС. 4.7. Доля КГУ в сводной капитализации российских компаний и доля сводной капитализации в ВВП в 2000–2017 гг., %

Источник: расчеты по данным выборки ИПЭИ РАНХиГС, Росстата и Московской биржи (данные представлены на сайте: <https://ipei.ranepa.ru/en/soc>).

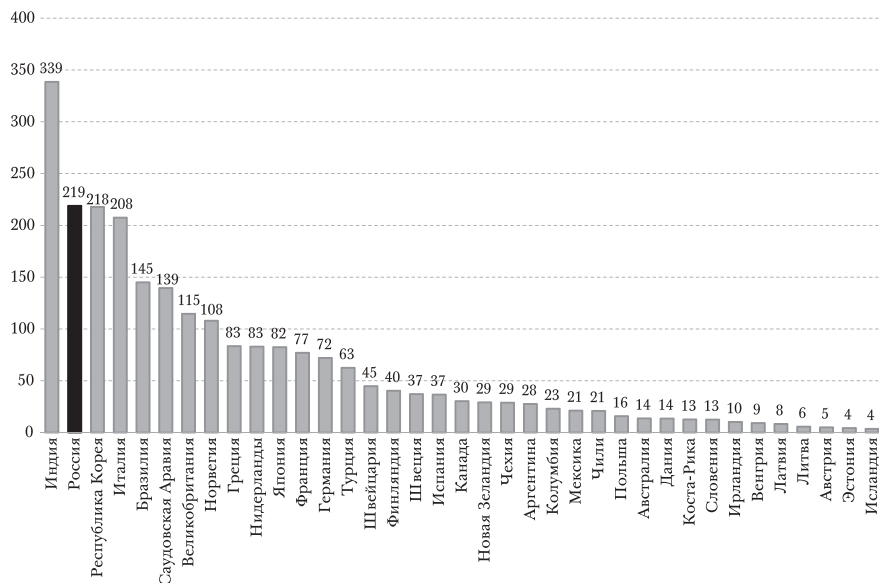
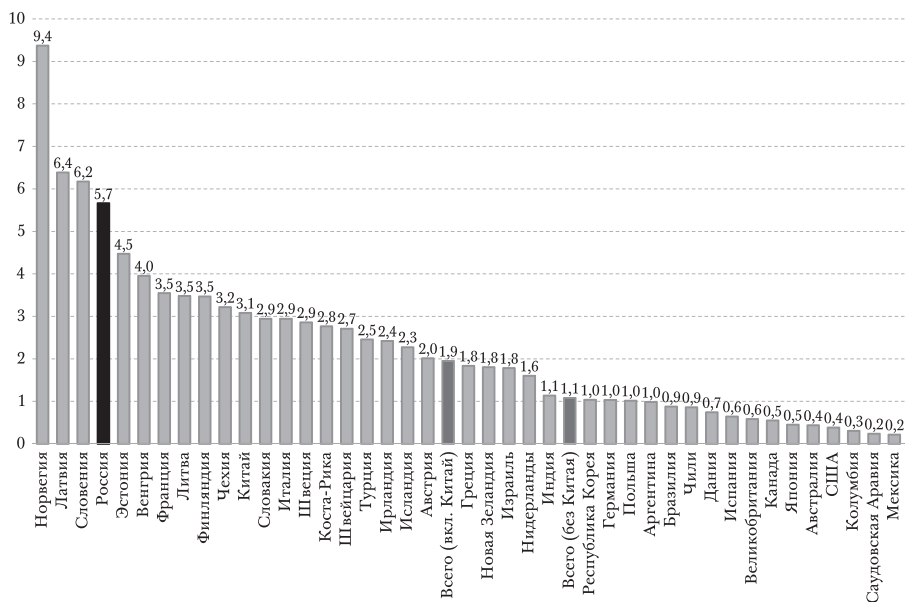


РИС. 4.8. Сравнение капитализации КГУ в России с показателями других стран по выборке OECD в 2015 г., млрд долл.

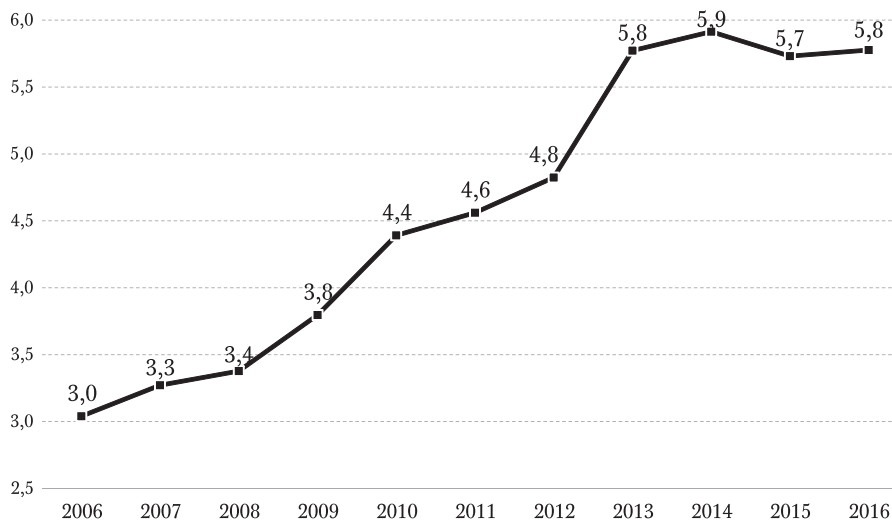
Источник: расчеты авторов по данным выборки ИПЭИ РАНХиГС, Московской биржи и OECD, 2017 г. (данные представлены на сайте: <https://ipei.ranepa.ru/en/soe>).

нее непубличных КГУ привели к существенному росту доли государственных компаний в капитализации с 32,7% в 2003 г. до 52,3% в 2009 г. В дальнейшем доля КГУ несколько сократилась, но осталась примерно на уровне 50% к 2017 г. Приватизация пакетов акций крупных компаний, проходившая в 2000–2010-х гг., не оказала существенного влияния на снижение доли КГУ в капитализации, поскольку данные сделки, как правило, не приводили к уменьшению сводного пакета в прямой и косвенной государственной собственности до уровня ниже 10%. Напротив, приобретение статуса КГУ в 2017 г. такими компаниями, как банк «Открытие», Промсвязьбанк и Бинбанк, а также «Магнит», повлияло на повышение доли КГУ в сводной капитализации.

Сохранение высокой доли капитализации КГУ в совокупной капитализации, по нашему мнению, является скорее негативной тенденцией, поскольку она сочетается со значительной недооценкой компаний и стабильно низким уровнем капитализации. Доля капитализации российских компаний в ВВП, составлявшая 39% в 2017 г., оказывается чуть ниже уровня 2003 г. (39,6%), когда начался опережающий рост капитализации государственного сектора экономики. Иными словами, опережающий рост капитализации КГУ начиная



a



б

РИС. 4.9. Доля занятых в КГУ в общей численности занятых: в 40 странах по выборке ОЭСД, 2015 г., % (рис. а) и в России в 2006–2016 гг., % (рис. б)

Источник: расчеты авторов по данным выборки ИПЭИ РАНХиГС, Росстата и ОЭСД, 2017 г. (данные представлены на сайте: <https://ipei.ranepa.ru/en/soe>).

с 2004 г. сопровождался стагнацией общего уровня капитализации российского фондового рынка относительно масштабов ВВП. Государство удерживает свои ключевые позиции в таких конкурентных сферах, как нефтегазовый сектор, банковская система, энергетика и транспорт, создавая ситуацию конфликта интересов с развитием других сфер экономики.

Данные межстранового анализа показывают, что в России КГУ играют более важную роль в капитализации компаний и численности занятых по сравнению с другими странами. В 2015 г. по размеру капитализации КГУ Россия занимала 2-е место из 39 стран выборки ОЭСД (без учета Китая) (рис. 4.8).

В том же году по доле численности занятых в КГУ в общей численности занятых Россия занимала 4-е место из 40 стран выборки ОЭСД (рис. 4.9). За период 2006–2016 гг. данный показатель в России вырос в 1,9 раза при росте капитализации КГУ всего на треть.

Таким образом, в 2000–2017 гг. в России наблюдался существенный рост государственного сектора экономики за счет роста добавленной стоимости в ВВП, создаваемых в КГУ и СГУ. Это сопровождалось стабильно высокой долей капитализации КГУ в совокупной капитализации внутреннего фондового рынка при стагнации размера капитализации компаний относительно ВВП. Опережающими темпами росла занятость в КГУ. По уровню капитализации и численности занятых в КГУ показатели российской экономики превышают аналогичные характеристики подавляющего большинства других экономик в мире.

4.4. Эффективность государственного сектора: некоторые оценки

Данное исследование не претендует на то, чтобы предложить всеобъемлющую оценку влияния государственной собственности на экономику и деятельность организаций. Тем не менее нами выявлен ряд тенденций, которые могут послужить основой для всесторонней дискуссии о целесообразности снижения доли присутствия государства в экономике как непосредственного участника хозяйственных операций.

Понятие эффективности деятельности компаний в экономике является сложным и неоднозначным. Во многих исследованиях отмечается наличие взаимосвязи между различными характеристиками размера государственного сектора и экономическим ростом.

Например, в работах Гроссмана¹, Афонсо и Фьюрцери², Фолстера и Хенрексона³, Джастинина⁴ отмечается негативное влияние на экономический рост масштабов налоговых изъятий. Доппелхофер⁵ и Ромеро-Авила⁶ обосновали отрицательное влияние на экономический рост повышения масштабов государственного потребления. Применительно к российской экономике влияние государственного присутствия в экономике на экономический рост отмечается в работах А. Кудрина и Е. Гурвича⁷, О. Вьюгина⁸.

Общее сопоставление и результаты расчетов по многим странам позволяют утверждать, что увеличение доли государственного сектора в конце XX — начале XXI в. скорее отрицательно сказывается на характеристиках эффективности общественного производства. Представленная выше оценка доли государства в ВВП в перспективе дает возможность включить данный показатель в применяемые модели экономического роста и сопоставить его с динамикой тех или иных характеристик экономического роста, исследовать влияние масштабов государственного сектора на совокупную факторную производительность.

На микроуровне проблема измерения эффективности КГУ является предметом давней дискуссии⁹. Мы исходим из того, что теоретическая модель КГУ может предполагать следующие варианты: а) чисто государственное предприятие, непубличное (информационно закрытое) и имеющее специфические целевые функции; б) КГУ как публичная корпорация с участием государства, где доля

-
1. *Grossman P. The Optimal Size of Government*//Public Choice. 1987. Vol. 53. P. 131–147; *Grossman P. Government and Economic Growth: A Nonlinear Relationship*//Public Choice. 1988. Vol. 56. P. 193–200; *Grossman P. Government and Growth: Cross-Sectional Evidence*//Public Choice. 1990. Vol. 65. P. 217–227.
 2. *Afonso A., Furceri D. Government Size, Composition, Volatility and Economic Growth*//European Journal of Political Economy. 2010. Vol. 26. P. 517–532.
 3. *Folster S., Henrekson V. Growth Effects of Government Expenditures and Taxation in Rich Countries*//European Economic Review. 2001. Vol. 17. P. 1501–1520.
 4. *Justesen M. The Effect of Economic Freedom on Growth Revisited: New Evidence on Causality from a Panel of Countries*//European Journal of Political Economy. 2008. Vol. 24. P. 642–660.
 5. *Doppelhofer G., Miller R., Sala-i-Martin X. Determinants of Long-Term Growth: a Bayesian Averaging of Classical Estimates Approach*//American Economic Review. 2004. Vol. 94. P. 813–835.
 6. *Romero-Ávila D., Strauch R. Public Finances and Long-term Growth in Europe — Evidence from a Panel Data Analysis*//European Journal of Political Economy. 2008. Vol. 24. P. 172–191.
 7. *Кудрин А., Гурвич Е. Новая модель роста для российской экономики*//Вопросы экономики. 2014. № 12. С. 4–36.
 8. *Вьюгин О. В. Путь к росту*//Ведомости. 25 мая 2016 г.
 9. Подробнее см., например: *Радыгин А. Д., Энтов Р. М., Мальгинов Г. Н. и др. Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение» для России. В 2 т. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2014.*

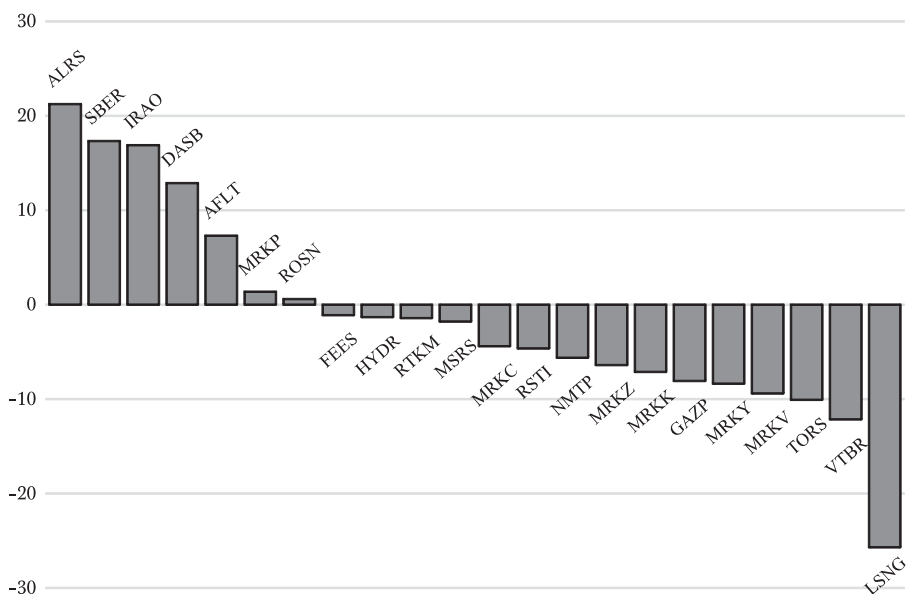


РИС. 4.10. Разница между среднегеометрической годовой доходностью вложений в акции КГУ и доходностью портфеля ОФЗ (индекс RGBEY) за период 2006–2016 гг.

Источник: расчеты авторов по данным Bloomberg, «СПАРК-Интерфакс» и данным о дивидендной доходности соответствующих выпусков акций из Investfunds.ru.

государства в капитале может изменяться, однако предусматривается рыночный характер ее деятельности. В первом случае характеристики рентабельности действительно могут иметь второстепенное значение (государство может использовать нерыночные критерии поведения, если речь идет, например, о государственных медицинских центрах или университетах, о разработке вооружений и др.). Однако тогда все финансовое бремя деятельности таких структур ложится на государство (бюджет), а рыночные механизмы повышения эффективности исчезают. Во втором случае государство сознательно привлекает частный капитал и частную инициативу, и в такой ситуации — существования финансовых рынков — оно вынуждено обеспечивать нормальные условия функционирования частного капитала. Соответственно, проблемы рентабельности становятся жизненно важными для корпорации подобного типа.

Исходя из предположения, что вложения средств в более рискованные активы должны компенсироваться премией за риск, за период с 2006 по 2016 г. было проведено сравнение доходности акций КГУ с доходностью широкого портфеля индекса RGBEY ОФЗ, в ко-

тором представлены выпуски государственных ценных бумаг с разной дюрацией (рис. 4.10)¹. Из 22 публичных КГУ в выборке среднегодовая доходность обыкновенных акций только 7 компаний за период 2006–2016 гг. с учетом дивидендов была выше доходности расширенного портфеля ОФЗ (RGBEY). Доходность остальных акций была ниже доходности государственных ценных бумаг.

Выбирая для сопоставления долгосрочную доходность акций КГУ и ОФЗ, необходимо учитывать, что в данном случае речь идет о разнокачественных объектах — о ценных бумагах с разной сущностью и не всегда схожими ожиданиями их эмитентов и инвесторов. Однако данное сравнение позволяет выделить серьезные аномалии российского финансового рынка, в частности явное отсутствие на долгосрочном временном горизонте премии за риск по акциям большинства компаний с государственным участием. Совокупный доход по акциям КГУ оказывается ниже минимальной рыночной доходности по акциям, а это при прочих равных условиях неизбежно сокращает спрос на них со стороны частных инвесторов и, соответственно, увеличивает финансовое бремя, связанное с государственной поддержкой.

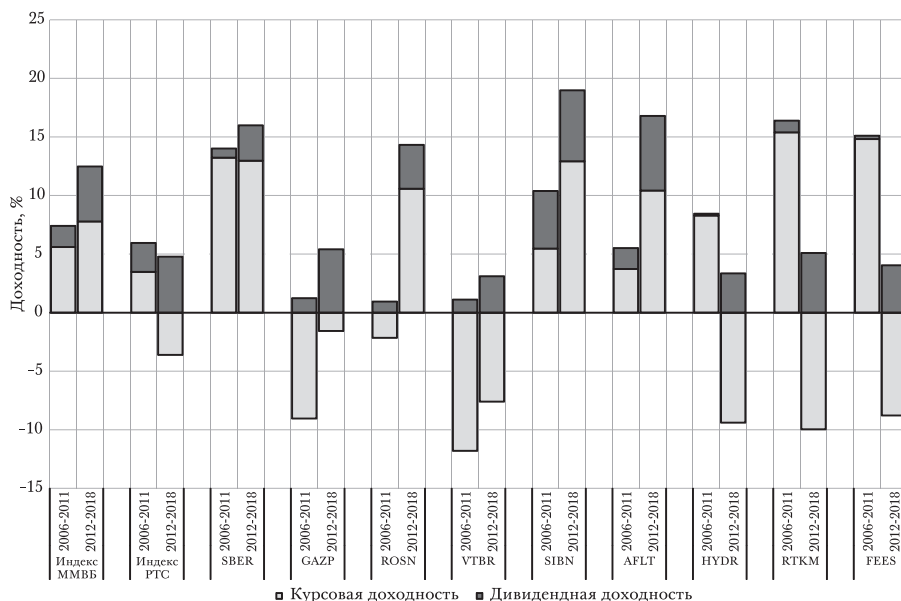
В результате у инвесторов формируются стимулы вкладывать средства преимущественно в государственные ценные бумаги, а не инвестировать в акции КГУ. Привлечение средств при IPO–SPO акций КГУ стало редким явлением. *В условиях ограниченности спроса на акции КГУ со стороны частных инвесторов данные компании вынуждены прибегать к различным формам финансирования из бюджета и ресурсов государственных банков.* Соответственно, повышается финансовая нагрузка на бюджет, который для финансирования проектов КГУ вынужден привлекать средства на рынке ОФЗ под более высокую доходность, чем доходность проектов, финансируемых из бюджета.

Вместе с тем в КГУ наблюдалось повышение роли дивидендов (рис. 4.11). Причем у таких эмитентов, как «Газпром», ВТБ, «РусГидро», «Ростелеком» и ФСК ЕЭС, за период 2012–2018 гг. дивидендная доходность во многом компенсировала отрицательную курсовую доходность, сложившуюся в результате снижения их курсовой стоимости.

Особенность дивидендных выплат у КГУ заключалась в том, что основная их часть приходилась всего на 12 крупнейших государственных компаний (топ-12 КГУ)². Размер их дивидендных выплат

1. За рассматриваемый период из 29 КГУ данные о доходности инвестиций с учетом прироста рыночной стоимости акций и начисленных дивидендов были доступны лишь по 22 публичным КГУ (включая дочерние структуры ПАО «Россети»).

2. Большинство этих компаний имеют суммарную государственную долю более 50%, а одна компания вошла в состав КГУ лишь в последние годы. Они подпадают под требование Министерства финансов о выплате 50% или более от размера полученной



ПРИМЕЧАНИЕ. SBER — ПАО «Сбербанк», GAZP — ПАО «Газпром», ROSN — ПАО «НК «Роснефть», VTBR — ПАО «Банк ВТБ», SIBN — ПАО «Газпром нефть», AFLT — ПАО «Аэрофлот», HYDR — ПАО «РусГидро», RTKM — ПАО «Ростелеком», FEES — ПАО «ФСК ЕЭС».

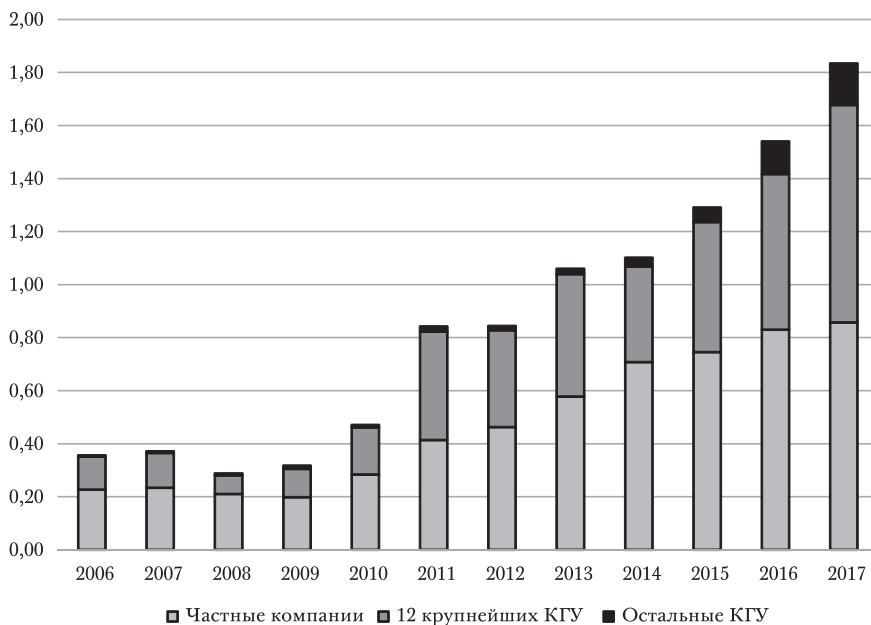
РИС. 4.11. Декомпозиция общей доходности портфелей акций, входящих в рыночные индексы, и крупнейших КГУ с 2006 по 2018 г., % годовых

Источник: расчеты авторов по данным Bloomberg.

за отчетный 2017 г. составил 819 млрд руб., или 44,7% от всей суммы дивидендов частных компаний и КГУ, и 83,9% от общей суммы дивидендов КГУ (рис. 4.12). Тем не менее доля выплат топ-12 КГУ в общей сумме дивидендов компаний с государственным участием снижалась за 2015–2017 гг. Это означало относительный рост выплат остальных КГУ и более равномерное распределение дивидендных требований государства в отношении акций КГУ, в том числе предусмотренных указаниями Минфина России. Вероятно, более жесткое регулирование выполнения этого требования стало причиной таких изменений в последние годы.

Некоторые проблемы КГУ видны при сравнении результатов их деятельности с показателями частных российских компаний. Подобранный метод нередко используется в докладах по китайским КГУ

консолидированной прибыли. Однако фактические коэффициенты дивидендных выплат по этой выборке лишь несколько раз за все рассматриваемые годы, включая последние, превысили это пороговое значение.



Примечание. Дивиденды агрегированы по соответствующему отчетному году.

РИС. 4.12. Накопленный размер выплат дивидендов за отчетный год для выборки частных компаний, 12 крупнейших КГУ и остальных КГУ, 2006–2017 гг., трлн руб.

Источник: расчеты авторов по данным ежеквартальной отчетности компаний, Invest-funds и Bloomberg.

при обосновании необходимости реформ государственного сектора экономики¹.

Для проведения данного анализа была использована выборка из 16 крупнейших КГУ, по которым имелась возможность собрать финансовую отчетность в базах данных Bloomberg и «СПАРК-Интерфакс». Анализ проведен на основе консолидированной отчетности по МСФО, а также рыночных показателей, таких как капитализация, коэффициенты price-to-earnings и price-to-book-value. Показатели КГУ сравнивались с данными консолидированной отчетности по МСФО 133 частных российских компаний за период 2006–2016 гг. В эту выборку вошли крупнейшие по капитализации

1. People's Republic of China. Article IV Consultation— Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the People's Republic of China. IMF Country Report, 2015. No. 15/234, August; Lam W., Rodlauer M., Schipke A. State-owned enterprise reform. In: Modernizing China: Investing in soft infrastructure. Ch. 11. Wash.: International Monetary Fund, 2017.

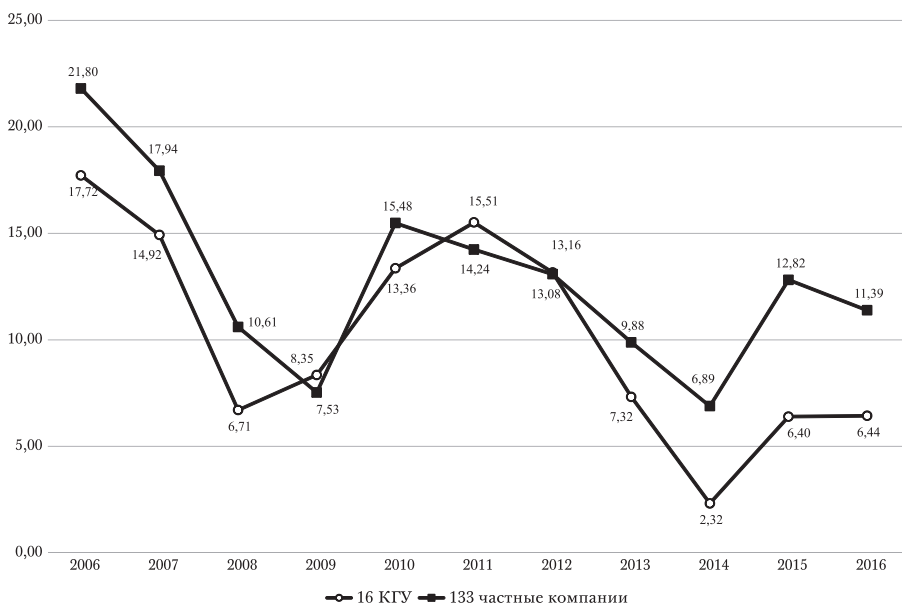


РИС. 4.13. Динамика медианного значения показателя ROE по выборке из 16 КГУ и 133 частных компаний в России в 2006–2016 гг., %

Источник: расчеты авторов на основе данных Bloomberg, СПАРК и финансовой отчетности эмитентов.

частные компании, в структуре собственности которых доля государства составила менее 10% на всем периоде¹.

Как показано на *рис. 4.13*, в 2006–2016 гг. стабильно сохранялось отставание КГУ от частных компаний по показателю ROE. В 2006 г. медианное значение ROE по выборке КГУ составило 17,7%, а по вы-

1. В этом и дальнейших сравнениях выборок использовался показатель медианы вместо среднего, что позволяет смягчить влияние выбросов среди наблюдений. Этот показатель дает возможность сравнивать границы между худшей и лучшей половинами каждой выборки. При этом репрезентативность обеих выборок достаточно высокая. В выборку КГУ вошли наиболее крупные компании из основных секторов экономики (нефть и газ, энергетика, банки, транспорт и т. п.), а использование консолидированной отчетности позволило косвенным образом включить в расчеты все дочерние предприятия, расширив охват выборки. В набор компаний вошли как относительно эффективные предприятия (например, ПАО «Газпром», ПАО «Роснефть» и проч.), так и менее доходные. Однако состав условно «наихудших» (и – в меньшей степени – «наилучших») по ряду финансовых коэффициентов компаний менялся от года к году, поэтому удалить такие компании из выборки затруднительно и нецелесообразно. Частные компании также распределены по всем отраслям с крупнейшими КГУ и рядом других, что позволяет делать обобщенные выводы о частном корпоративном секторе экономики России и проводить сравнения с сектором КГУ.

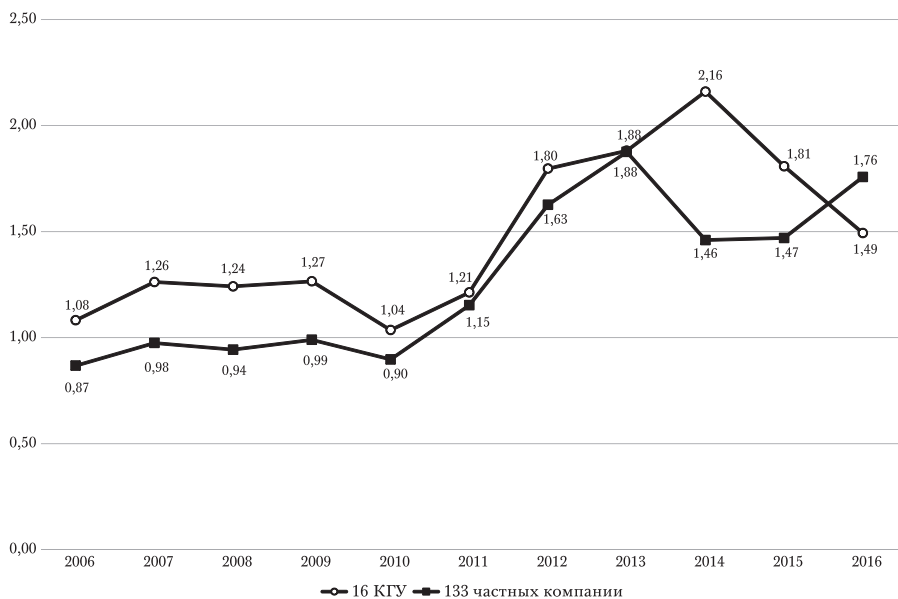


РИС. 4.14. Динамика медианного значения показателя (коэффициента) долговой нагрузки Net Debt-to-EBITDA по выборке из 16 КГУ и 133 частных компаний в России в 2006–2016 гг.

Источник: расчеты авторов на основе данных Bloomberg, СПАРК и финансовой отчетности эмитентов.

борке частных компаний оно достигало 21,8%, разность равнялась 4,1 п. п. В 2016 г. медианное значение ROE КГУ снизилось до 6,4%, у частных компаний — до 11,4%, а разность увеличилась до 5 п. п.

Проблемой большинства КГУ в выборке выступают *более высокие по сравнению с частными компаниями показатели долговой нагрузки*, что предполагает дополнительные риски для государства как собственника в случае их неплатежеспособности. У КГУ в выборке больше кредитное плечо (они принимают на себя и акционеров повышенные риски), однако их отдача для акционеров, включая государство, в виде ROE и дивидендной доходности заметно ниже, чем у частных российских компаний.

Как показано на *рис. 4.14*, в 2006–2016 гг., за исключением 2016 г., у КГУ был более высокий уровень долговой нагрузки, измеряемой показателем Net Debt/EBITDA, по сравнению с частными компаниями. В 2006 г. медианное значение коэффициента Net Debt/EBITDA по выборке КГУ составляло 1,1, а по выборке частных компаний — 0,9. В 2015 г. указанный показатель КГУ увеличился до 1,8, а у частных компаний — до 1,4. В 2016 г. медианное значение коэффициента долговой нагрузки КГУ стало меньше, чем у частных ком-

паний в выборке. Это может быть связано с влиянием секторальных санкций, в силу чего более крупные КГУ были вынуждены в большей мере, чем частные компании, погашать свои внешние долги без их последующего рефинансирования.

Выявленные закономерности, в том числе повышенная долговая нагрузка КГУ при более низких значениях коэффициентов чистой прибыли на капитал, *подтверждаются и при сравнении КГУ с широким кругом конкурентов в разных странах мира.* У КГУ, как отмечалось, больше кредитное плечо, однако их отдача для акционеров, включая государство, в виде ROE заметно ниже, чем у их конкурентов (табл. 4.1). При ограниченном интересе частных инвесторов к акциям КГУ их деятельность нередко финансируется за счет кредитов государственных банков, использование которых может быть чрезмерным даже с учетом потенциальных льготных условий. Это выражается в том, что показатель чистого долга (числитель в коэффициенте долговой нагрузки) завышен для ряда КГУ по сравнению с частными компаниями. Другим источником более высокого значения рассматриваемого показателя долговой нагрузки у КГУ может быть относительно низкое значение знаменателя — EBITDA вследствие меньшей эффективности деятельности компаний с государственным участием по сравнению с частными структурами.

За период 2006–2016 гг. для 10 из 16 КГУ в выборке средние значения показателя ROE оказались меньше, чем у конкурентов, для остальных 6 КГУ результаты выше среднего показателя у конкурентов. Размер отклонения среднегодовых значений ROE от индикаторов конкурентов колебался от 1,3 п. п. у ПАО «Ростелеком» до 11,4 п. п. у ПАО ГТЛК.

За тот же период средние значения показателя долговой нагрузки в виде Net Debt/EBITDA оказались выше, чем у конкурентов, у 7 из 16 КГУ в выборке. Еще две компании публично не раскрывали этот показатель. Размер превышения среднегодовых значений долговой нагрузки по сравнению с индикаторами конкурентов колебался от 0,13 у ПАО «Ростелеком» до 9,46 у ПАО «Совкомфлот».

Высокий уровень вмешательства государства в управление коммерческими компаниями сам по себе выступает фактором, отрицательно влияющим на оценки инвестиционного климата в России, а значит, определяющим недооценку стоимости крупнейших российских компаний. *Существенная недооценка крупнейших КГУ по сравнению с глобальными конкурентами действительно имеет место.* Кроме того, приводимые примеры из выборки крупнейших КГУ показывают, что даже в ней недооцененность разных компаний относительно конкурентов различается, что позволяет судить об эффективности их деятельности. Поскольку по критериям рентабельности капитала и дивидендной доходности КГУ уступают и российским

ТАБЛИЦА 4.1

Отклонение среднегодовых значений финансовых показателей 16 российских КГУ за период 2006–2016 гг. от средних значений коэффициентов у их конкурентов, базисных пунктов или единиц

Компания	Конкуренты (компании/ страны)	Net			
		ROE	Debt-to-Ebitda	P/E	P/BV
1. ПАО «Сбербанк»	63/24	5,80	-4,63	-4,80	0,50
2. ПАО «Аэрофлот»	61/33	11,00	0,40	-0,84	0,60
3. ПАО «Транснефть»	93/22	5,50	-2,76		
4. ПАО «Газпром»	90/40	3,10	-0,42	-6,20	-0,65
5. ПАО «Роснефть»	79/37	8,20	0,28	-1,42	0,20
6. АК «АЛРОСА»	25/7	23,50	1,93		0,66
7. ПАО НМТП	48/23	-7,00	1,34	-5,08	2,31
8. ПАО «РусГидро»	90/25	-5,10	-2,30	-2,56	-0,93
9. ПАО РЖД	12/9	-7,90	-0,22		
10. ПАО «Интер РАО»	63/20	-7,10	-2,71	-9,57	-0,68
11. ПАО «Россети»	91/27	-6,00	-2,93	-13,84	-1,17
12. ПАО «Ростелеком»	87/48	-1,30	0,13	-2,50	-1,08
13. ПАО ВТБ	97/41	-6,90			-0,29
14. ПАО ГТЛК	30/13	-11,40	5,25		
15. ПАО «Совкомфлот»	98/32	-3,60	9,46		
16. АО «Россельхозбанк»	5/5	-6,20			

ПРИМЕЧАНИЕ. Отрицательное значение означает, что соответствующий коэффициент в среднем за период для некоторой КГУ ниже, чем среднее значение ее конкурентов в мире и России.

Источник: расчеты авторов по данным Bloomberg, «СПАРК-Интерфакс» и InvestFunds.ru.

частным компаниям, и иностранным конкурентам, можно говорить, что КГУ недооценены сильнее, чем частные российские компании.

В государственных компаниях нередко отсутствуют общепринятые рыночные механизмы регулирования эффективности деятельности. Это проявляется при изучении статистической связи между динамикой показателя реального валового выпуска на одного занятого и показателя рентабельности собственного капитала отдельно для группы компаний с высокой долей государства (25% и более) и группы частных компаний и компаний с миноритарным суммарным участием государства в структуре собственности (рис. 4.15). Как показано на данном рисунке, для КГУ, в которых снизился реальный валовой выпуск на одного работника, не наблюдалось стати-

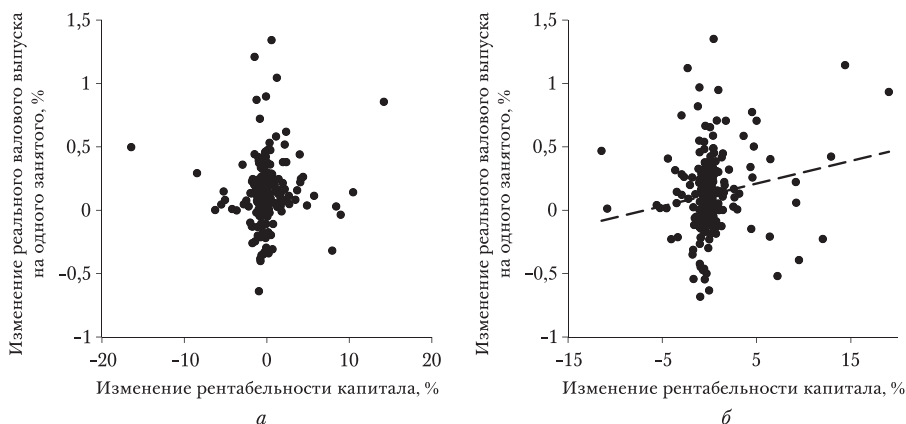


РИС. 4.15. Реальный валовой выпуск в расчете на одного занятого и рентабельность капитала (для компаний с суммарной долей государства более 25% (рис. а) и для компаний с миноритарным участием государства менее 25%, включая частные (рис. б))

Источник: *Абрамов А., Радыгин А., Чернова М., Энтов Р.* Государственная собственность и характеристики эффективности // Вопросы экономики. 2017. № 4. С. 5–37.

стически значимой связи между показателями производительности труда и рентабельности капитала в отличие от частных компаний, где зависимость между рассматриваемыми показателями была значимой. В приводимом примере КГУ, по-видимому, имели возможность компенсировать снижение производительности и соответствующий рост издержек за счет повышения цен на выпускаемую продукцию, что позволяло, по крайней мере, сохранять достигнутый уровень прибыли на собственный капитал.

Меньшая эффективность КГУ по сравнению с компаниями в частной собственности нередко объясняется тем, что государственные предприятия служат инструментом социальной и промышленной политики¹ или тем, что они, по выражению Дж. Лина², несут стратегические и социальные издержки. Однако, как отмечает Лин на основе опыта реформы государственных компаний в Китае, в силу информационной асимметрии государство часто не может получить точные данные об издержках компаний, связанных с реализацией официального экономического курса государства. Это нередко позволяет государственным компаниям объяснять более высокие операционные издержки проводимой экономической политикой.

1. См., например: *Полтерович В.М.* Приватизация и рациональная структура собственности. М.: Институт экономики РАН, 2012. С. 35.
2. *Лин Дж. Й.* Демистификация китайской экономики. М.: Мысль, 2016. С. 240–243.

По мнению Лина, решить данную проблему можно только за счет избавления компаний от бремени, связанного с экономической политикой, но при учете специфики и значимости для государства производимой компаниями продукции. Если приватизация КГУ проводится до снятия данной нагрузки, то возрастают риски потерь государства вследствие занижения стоимости активов таких предприятий.

Следуя данной логике, приватизация подобных КГУ — повод одновременно снять с них бремя стратегических и социальных функций, переложив его напрямую на государственных заказчиков таких услуг. Это сделает соответствующие расходы государства количественно измеримыми и будет способствовать в том числе росту прозрачности и бюджетной эффективности выполнения соответствующих государственных функций.

4.5. Приватизационная политика в условиях санкций

На совещании по вопросам приватизации 1 февраля 2016 г. Президент России определил следующие условия приватизации КГУ:

- все приватизационные сделки должны строго соответствовать нормам и требованиям закона при их максимальной прозрачности;
- в результате приватизации государство не должно потерять контроль над стратегически важными предприятиями (контрольный пакет акций системообразующих компаний с госучастием нужно сохранять в руках государства);
- реализация госимущества должна быть экономически оправдана, целесообразна, необходимо учитывать конъюнктуру и тенденции рынка (следует находить золотую середину, но не должно быть продаж акций по бросовой цене);
- больше внимания необходимо уделить качеству инвесторов, их деловой репутации и опыту работы. Переход акций в частные руки возможен только при наличии у покупателя стратегии развития приобретаемой компании;
- новые владельцы приватизируемых активов должны находиться в российской юрисдикции. «Серые» схемы, вывод активов в офшоры, сокрытие собственников долей недопустимы;
- будущие инвесторы и приобретатели должны искать собственные ресурсы либо кредитные ресурсы, но не из государственных банков¹.

Как показывают результаты отраслевого (секторального) анализа, показатель максимальной доли участия государства в эконо-

1. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51249>.

мике России по выручке крупнейших компаний существенно варьируется в зависимости от сектора. Фактически в четырех секторах экономики (энергетика, транспорт, добыча полезных ископаемых и финансы) доля выручки госкомпаний в общей выручке 100 крупнейших компаний по каждому сектору близка или превышает 50%. При этом 100 крупнейших компаний в каждом из указанных четырех секторов (всего 400 компаний) формируют более 30% выручки всех российских компаний. Эти пропорции в существенной мере обуславливают общий высокий уровень участия государства в экономике¹.

Имеющиеся дисбалансы показателя доли КГУ в выручке для разных отраслей российской экономики требуют учитывать отраслевую специфику при определении дальнейших шагов в сфере приватизации и управления государственной собственностью. В отраслях, где КГУ генерируют менее 1/3 выручки, государство может полностью выйти из собственности компаний, создавая возможности для конкуренции. В таких отраслях, как транспорт, энергетика, добыча полезных ископаемых, финансы и коммунальное хозяйство, доля участия государства в компаниях может снижаться постепенно (см. Приложение к настоящей главе).

На микроуровне к потенциальным кандидатам для «большой приватизации» в настоящее время, по нашим оценкам, относятся около 80 крупных российских компаний с государственным участием (из 128 хозяйственных обществ, 700 ФГУП и 42 федеральных казенных учреждений на 1 января 2019 г.). Однако не более 20 из них имеет смысл рассматривать более детально, если подходить прагматично и ориентироваться на предысторию вопроса².

1. Согласно данным ОЭСР по выборке из 40 стран, в структуре численности занятых в КГУ и их стоимости наибольший удельный вес приходился на КГУ инфраструктурных отраслей (электроэнергетики, газовой промышленности, транспорта и телекоммуникационной отрасли), а также на КГУ, осуществляющие финансовую деятельность (ОЭСР. *The size and sectoral distribution of state-owned enterprises*. Paris: OECD Publishing, 2017). Оценки применительно к Российской Федерации см. в работе: *Абрамов А., Аксенов И., Радыгин А., Чернова М.* Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика // *Экономическая политика*. 2018. Т. 13. № 1. С. 36–69; № 2. С. 28–47.

2. Детальный анализ эволюции конкретных приватизационных планов соответствующих КГУ проводился нами ранее. См.: *Радыгин А., Энтов Р.* «Фундаментальная» теория приватизации: идеология, эволюция, практика // *Экономическая политика*. 2013. № 6. С. 7–45. См. также ежегодно публикуемые обзоры российской экономики Института Гайдара за 2010–2018 гг. (www.iep.ru). Аргументы «за» и «против» участия государства в капитале крупнейших российских компаний и перспективы его сокращения в 2018–2024 гг. рассматриваются также в работе: *Радыгин А. Д., Энтов Р. М., Абрамов А. Е. и др.* «Большая неохотная приватизация»: противоречивые подходы в условиях санкций // *Вопросы экономики*. 2018. № 8. С. 5–38, Приложение 2.

Практически для всех рассматриваемых компаний аргументация в пользу приватизации может сводиться к тому, что запуск приватизационных процедур — уже в силу наличия компаний в прогнозных планах (программах) приватизации — послужит позитивной иллюстрацией соблюдения принципов планомерности, устойчивости и гарантий долгосрочности в достижении ранее заявленных целей и задач. Преимущество в этом аспекте экономической политики обусловлена аналогией с началом нового этапа приватизации в 2010 г. (увеличение срока действия прогнозных планов (программ) до трех лет, структурирование приватизационных сделок с привлечением инвестиционных консультантов и независимых продавцов), который совпал с посткризисным восстановлением экономики в 2010–2012 гг. Разумеется, отдельного обоснования требует выбор момента приватизации с точки зрения потребностей бюджетной системы, возможностей привлечения финансирования, влияния потенциальных сделок на состояние конкретных рынков, развитие отдельных отраслей и регионов.

Тем не менее Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 годов» не содержит информации о доходах от приватизации. 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. В нем анонсирована приватизация семи крупнейших компаний на основании отдельных решений Президента и Правительства России при определении конкретных сроков и способов с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов. Однако в отсутствие принятых Правительством России 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.

Введенные в 2014–2018 гг. антироссийские санкции выступают одним из существенных аргументов против приватизации крупнейших компаний и банков. Безусловно, эти санкции обуславливают значимые риски для финансового рынка, хотя их воздействие на поведение участников рынка имеет ограниченный характер. К основным каналам влияния санкций на финансовый рынок относятся ограничение объемов заимствования средств российскими компаниями, удорожание стоимости заемных ресурсов и отток иностранных инвестиций с рынка акций. Имеющиеся оценки влияния санкций на финансовый рынок существенно различаются, однако в основном они выражаются в процентах предполагаемого замедления темпов роста ВВП. Непосредственно анализу последствий санкций для финансового рынка посвящено немного работ. По не-

которым оценкам¹, суммарный дополнительный чистый отток капитала, связанный с санкциями, составил 58 млрд долл. в 2014 г. и 160–170 млрд долл. за 2014–2017 гг.

В краткосрочной перспективе санкции, ограничивающие взаимодействие ряда компаний на глобальных рынках, не оказывают серьезного влияния на внутренний финансовый рынок: ставки взаимодействий на нем остаются на том же уровне, что и до введения санкций. Кроме того, санкции не распространяются на значительное число частных компаний, что позволяет им занимать средства на рынке еврооблигаций. В большей мере санкции влияют на инвестиционную активность компаний — закупки оборудования и технологий за рубежом. Опасаясь применения санкций, многие крупные компании не осуществляют серьезные инвестиции, накапливая денежные средства на счетах в банках. В этом смысле санкции сдерживают инвестиционную активность бизнеса, что отрицательно влияет на экономический рост.

Долгосрочный характер санкций и низкая вероятность их отмены в среднесрочной перспективе не должны рассматриваться как ключевой фактор, определяющий решение о приватизации активов. При принятии решений о продаже неконтрольных пакетов акций крупнейших компаний (снижение доли участия государства, не предполагающее полного выхода из актива) необходимо исходить из осознания санкций как новой долгосрочной реальности российской экономики. Иностранные инвесторы, ограниченные санкциями, должны быть замещены инвесторами из юрисдикций, не ограничивших соответствующие инвестиции/операции (Азиатско-Тихоокеанский регион, Ближний Восток).

Приватизация неконтрольных пакетов акций крупнейших компаний — голубых фишек — может стать весомым стимулом для активизации частного внутрироссийского инвестиционного спроса, а с учетом относительно невысоких текущих депозитных ставок, предлагаемых банковской системой, — и хорошей альтернативой для развития рынка сбережений. Поэтому тезис «*в условиях санкций инвесторы не придут*» — умозрительно априорный и нуждается в эмпирической проверке. Однако уже сейчас можно привести ряд соображений политико-экономического характера, которые данный тезис как минимум не подтверждают.

Не только санкции Запада, но и имеющиеся внутренние нормативно-правовые ограничения в России выступают сдерживающим фактором для иностранных инвестиций в процессе приватизации. Вместе с тем практически все компании, которые могут

1. Гурвич Е., Прилепский И. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. №1. С. 5–35.

стать объектом приватизации, нуждаются в обновлении и приток иностранного капитала (вместе с новыми технологиями) необходим. Это связано и с очевидным соображением, что импортозамещение невозможно одновременно во всех отраслях, тем более в условиях и при приоритете технологического развития. Создание субститутов во всех без исключения сегментах научно-технического прогресса — при наличии уже имеющихся в мире серийных производств — ведет к снижению совокупной эффективности производства.

Опыт индустриализации КНР в конце 1970-х — начале 1980-х гг. позволяет предположить, что индустриализация с полноценным участием иностранных инвесторов (участие иностранного капитала в значительной части промышленных компаний, создание полностью иностранных предприятий) придавала дополнительную позитивную динамику китайской экономике¹. При этом иностранные инвестиции в ходе приватизации, включая сферу вооружений, не несли политических рисков, но давали позитивный эффект, в том числе в сфере новых технологий.

Целенаправленная политика России по привлечению иностранных инвестиций, причем не только с рынков (из регионов), где санкционные меры не работают, в том числе в процессе приватизации, в любом случае оправдывает себя. 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 правила².

С одной стороны, предполагавшиеся к приватизации начиная с 2010 г. (и приостановленные к продаже после 2014 г.) пакеты акций крупнейших российских компаний, большая часть которых представляет полноценный рыночный актив, при их продаже азиатским и ближневосточным инвесторам усиливают позиции по-

1. Заметим, что индустриализация в СССР осуществлялась на базе иностранного оборудования и с использованием иностранных специалистов (до начала массовых репрессий во второй половине 1930-х гг.), но без привлечения иностранных инвестиций в экономику страны.

2. «Капитал <...> избегает шума и брани и отличается боязливой натурой. Это правда, но это еще не вся правда. Капитал боится отсутствия прибыли или слишком маленькой прибыли, как природа боится пустоты. Но раз имеется в наличии достаточная прибыль, капитал становится смелым. Обеспечьте 10%, и капитал согласен на всякое применение, при 20% он становится оживленным, при 50% положительно готов сломать себе голову, при 100% он попирает все человеческие законы, при 300% нет такого преступления, на которое он не рискнул бы, хотя бы под страхом виселицы. Если шум и брань приносят прибыль, капитал станет способствовать тому и другому. Доказательство: контрабанда и торговля рабами» (цит. по: *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. 2-е изд. М.: Госполитиздат, 1960. Т. 23. С. 770).

следних в глобальной конкурентной борьбе, что не может устраивать крупный бизнес США и ЕС. С другой стороны, потенциальная конкуренция различных игроков глобального рынка позволяет рассчитывать на более емкую ресурсную базу при приватизации (помимо антисанкционного давления). В определенном смысле можно утверждать, что начало нового раунда большой российской приватизации может стать стимулом для ослабления антироссийских санкций. Вероятно, что в этих противоречивых условиях имеет смысл пересмотреть условия привлечения иностранного капитала, создавая более благоприятный режим в тех или иных секторах экономики.

Не существует очевидных рисков при приходе частных иностранных инвесторов даже в компании ОПК. Приобретение менее 25% ограничивает их права в части продажи и передачи соответствующих активов третьим лицам, так как контроль остается у государства¹. При этом вовлечение иностранных инвесторов с «альтернативных» (санкционных) рынков, в том числе в секторе ОПК, может сопровождаться целым комплексом сопутствующих мер ограничительного и стимулирующего характера одновременно: запрет на перепродажу в течение нескольких (например, трех) лет, премия за риск при подготовке условий сделки, вхождение в совет директоров при соответствующем пакете акций и дополнительные механизмы влияния через корпоративное управление (расширение прав в интересах прибыльности и технологического обновления).

Остаются в силе краткосрочные задачи финансирования (прорывного) технологического развития, где потенциальные доходы от приватизации (помимо приоритетных задач структурного характера и экономической эффективности) выступают альтернативой расходам из ФНБ. Поэтому дискуссия о «преждевременности продаж в ожидании лучшей рыночной конъюнктуры после отмены санкций» приобретает несколько абстрактный характер. С политической точки зрения обвинения в продажах по «более низким ценам, чем можно было бы» неизбежны при любой конъюнктуре. Однако здесь ключевой задачей становится определение золотой середины между максимизацией приватизационного дохода и потребностями в текущем финансировании социально-экономических программ.

Конечно, нельзя исключить вероятность резкого обострения финансовых санкций по мере нарастания конфликтных ситуаций в геополитической сфере. В этом случае санкции могут приводить к финансовым шокам на уровне крупных компаний, что, по всей

1. См.: Приватизация и санкции: кто кого? 26 апреля 2016 г. URL: <http://rosinvest.com/page/privatizacija-i-sankcii-kto-kogo>.

видимости, потребует дополнительных мер их поддержки. Более того, в данной ситуации *возникают в качестве дополнительных риски разрастания госсектора. Кроме того, появляется потребность в дополнительных финансовых ресурсах* на поддержку государственных и частных компаний, в том числе за счет приватизации имеющихся активов. Соответственно, тезис об отказе от крупных приватизационных сделок по фискальным мотивам окажется важным лишь в краткосрочной перспективе¹. Фактически может возникнуть порочный круг: разрастание госсектора — изыскание средств на его поддержку — приватизация — поддержка госкомпаний. При этом необходимо принимать во внимание отмеченную выше практику, при которой для финансирования, в частности, проектов КГУ вынужденным образом привлекаются средства под более высокую доходность, чем доходность большинства указанных компаний.

Наконец, если вернуться к вопросу об оценочных критериях целесообразности ускоренного разгосударствления, потенциальное ужесточение финансовых санкций и тем более их, вероятно, долгосрочный характер неизбежно выводят на первый план вопросы *внутренней конкуренции*, что предполагает активизацию частно-рыночных механизмов хозяйствования, в том числе посредством продолжения приватизационных программ. При выборе такой стратегии практически впервые за 30-летнюю историю российской приватизации *задачи экономической эффективности* могут быть переведены в практическое русло.

* * *

По всей видимости, в современных условиях «большая неохотная приватизация» все в большей степени становится реальностью. Как отмечалось выше, некоторые паллиативы (приватизация при сохранении полного государственного контроля) возможны и даже ожидаемы в среднесрочной перспективе. На макроуровне такие решения незначительно повлияют на динамику госсектора в целом. На микроуровне возникает традиционный вопрос: насколько эффективна деятельность компаний, в которых государство продолжает удерживать преобладающую (значительную) долю собственности и контроля? Эмпирические исследования показывают, что сохранение преобладающего пакета акций у государства во мно-

1. См.: Орешкин объяснил торможение крупной приватизации // РБК. 7 февраля 2018 г. URL: <http://www.rbc.ru/economics/07/02/2018/5a7adc529a7947db6df067ao> («У нас, конечно же, в прошлом году снизилось количество крупных приватизационных сделок. Но это на самом деле означает, что у нас больше не стоит жесткая задача финансировать дыры, которые есть в бюджете»).

гих случаях существенно сдерживало рост эффективности компании после подобной «приватизации»¹.

Не следует сбрасывать со счетов и общие соображения о том, как имеющиеся специфические институциональные условия (права собственности, контрактные права, политические институты, практики корпоративного управления) воздействуют на развитие приватизируемых компаний, рынки капитала и экономический рост. В большинстве исследований показано, что приватизация благотворно влияет на преобразования и эффективность на микроуровне, хотя такие изменения происходят быстрее и легче там, где сильнее экономические и правительственные институты, выше качество правовых и регулятивных рамок хозяйственной деятельности. Напротив, частичная приватизация может привести к положительным эффектам там, где институты относительно слабы².

Очевидно, что разгосударствление российской экономики не сводится к проблематике «большой приватизации». Помимо общих и самодостаточных мер стимулирования возникновения и развития частных компаний разгосударствление предполагает на долгосрочном горизонте решение комплекса задач. К ним относятся:

— обеспечение устойчивости и планомерности процесса сокращения прямого участия государства в экономике, прежде всего последовательная реализация принципа «презумпции полезности» приватизации, гарантирование долгосрочности заявленных планов, подготовка поля (включая источники средств) приватизации;

— нормативное ограничение разрастания госсектора в экономике, прежде всего формирование адекватной системы запретов и ограничений, лимитирование приобретения новых активов крупными компаниями с госучастием, проведение ревизии состава госхолдингов и госкорпораций;

— сокращение масштаба прямого участия государства в экономике, что означает повышение глубины приватизации крупных компаний, предполагает модернизацию сектора и замещение прямого контроля отраслевым регулированием;

— политика чистки госсектора от некрупных «непрофильных» активов означает ускоренную ликвидацию предприятий, не ведущих хозяйственную деятельность, упрощенный порядок продажи низколиквидных активов, приватизацию ГУП в одну фазу, минуя стадию акционирования, передачу единичных пакетов дочерних

1. *Boubakri N., Cosset J., Guedhami O.* Postprivatization corporate governance: The role of ownership structure and investor protection // *Journal of Financial Economics*. 2004. Vol. 62. P. 369–399.

2. *Marcelin I., Mathur I.* Privatization, financial development, property rights and growth // *Journal of Banking & Finance*. 2015. Vol. 50. P. 528–546.

и зависимых обществ (ДЗО) в уставные капиталы их головных компаний и др.;

— повышение качества государственного управления в компаниях с госучастием, что не должно сводиться к модификации корпоративного управления. Необходимо систематизировать интересы государства в стратегическом ядре, все сохраняемые в нем госкомпании должны провести IPO, обеспечить биржевые котировки акций и стать публичными;

— синхронизация федеральной и региональной политики разгосударствления, трансляция на уровень субъектов РФ и муниципалитетов «презумпции приватизации» и контроль за ее проведением.

Важны также следующие меры: сокращение не только прямого, но и косвенного присутствия государства (квазигосударственного сектора) на рынках (привлечение частных инвесторов в ДЗО с заключением долгосрочных контрактов); развитие инструментов финансового рынка, стимулирование участия в приватизации институциональных инвесторов; максимальное вовлечение в коммерческий оборот неиспользуемого недвижимого государственного имущества: упрощение процедур, заявительная приватизация на электронных торгах по предлагаемой рынком цене; перераспределение полномочий и передача недвижимого имущества, не закрепленного за балансодержателями, с федерального на другие публично-правовые уровни; привлечение частных инвестиций в социальную сферу и на рынки услуг, занятые бюджетными учреждениями, без изменения формы собственности (образование, здравоохранение и др.), в том числе путем развития концессионных механизмов с заключением долгосрочных государственных контрактов, а также преобразования коммерчески успешных учреждений в коммерческие организации и т. д. (по критерию качества услуг), концессии с последующим переходом в частную собственность, а также синхронизация разгосударствления с реформой государственного заказа (в части аудита государственных компаний по выбору поставщиков, эффективности и др.). Все это будет способствовать улучшению инвестиционного климата и росту привлекательности российских предприятий для инвесторов.

Сектор	Степень участия государства (доля выручки госкомпаний в выручке топ-100 компаний отрасли), по данным годовой бухгалтерской отчетности за 2016 г., %*	Глобальная стратегия участия государства	Расчистка сохраняемых компаний от непрофильных и профильных активов, включая продажу подрядчиков, поставщиков и потребителей с предварительным дроблением (разделением) и заключением долгосрочных контрактов	Реструктуризация сохраняемых компаний с упрощением структуры владения ДЗО
Транспорт	83,0	Частичный выход	Да	Да
Энергетика	70,9	Частичный выход	Да	Да
Добыча полезных ископаемых	70,0	Частичный выход	Да	Да
Финансы и страхование	46,8	Частичный выход	Да	Да
Коммунальное хозяйство	31,9	Частичный выход	Да	Да
Машиностроение, автомобилестроение	30,9	Полный выход, кроме ОПК	Да	Да
Информатизация и связь, медиа	22,7	Полный выход		
Строительство и стройматериалы	18,4	Полный выход		
Коммерческая недвижимость	15,9	Полный выход		
Образование***	11,8	Частичный выход		
Здравоохранение***	11,5	Частичный выход		
Химическая промышленность	9,3	Полный выход		
Консультационные, юридические и прочие услуги, охрана	8,5	Полный выход		
Гостиничные услуги и общественное питание	6,7	Полный выход		
Металлургия, металлоизделия и добыча металлических руд	4,4	Полный выход		

Стратегия государства в отношении компаний различных секторов

Проведение IPO акций всех 100%-ных АО, сохраняемых в составе государственного ядра	Приватизация с установлением обременений на нового собственника	Оптимизация, повышение прозрачности и усиление контроля за выделением бюджетных инвестиций государственным компаниям	Концессионные и квази-концессионные механизмы	Совершенствование дивидендной политики	ДПР по каждой компании — не как внутренний документ, а как взаимовязанный план действий компании и государства**	Усиление роли независимых директоров с поэтапным отказом от механизма директив
Да				Да	Да	Да
Да				Да	Да	Да
Да				Да	Да	Да
Да				Да	Да	Да
Да				Да	Да	Да
Да		Да		Да	Да	Да
	Да		Да			
	Да		Да			

Сектор	Степень участия государства (доля выручки госкомпаний в выручке топ-100 компаний отрасли), по данным годовой бухгалтерской отчетности за 2016 г., %*	Глобальная стратегия участия государства	Расчистка сохраняемых компаний от непрофильных и профильных активов, включая продажу подрядчиков, поставщиков и потребителей с предварительным дроблением (разделением) и заключением долгосрочных контрактов	Реструктуризация сохраняемых компаний с упрощением структуры владения ДЗО
Культура, искусство, спорт***	3,5	Частичный выход		
Фармацевтика	2,6	Полный выход		
Лесная и деревообрабатывающая промышленность	1,3	Полный выход		
Торговля	1,1	Полный выход		
АПК и пищевая промышленность	1,0	Полный выход		
Легкая промышленность	0,7	Полный выход		
Прочее****	4,9	Полный выход		

* Расчет по данным годовой бухгалтерской отчетности компаний за 2016 г. Выборка топ-100 крупнейших компаний по каждому сектору по объему годовой выручки. Идентификация в выборке контролируемых государством компаний: к ним отнесены компании, более 50% уставного капитала которых принадлежит государству напрямую, и компании, более 50% уставного капитала которых принадлежит государству опосредованно, в том числе через другие государственные компании. Оценка отношения совокупной выручки контролируемых государством компаний из входящих в топ-100 к совокупной выручке всех компаний в топ-100 (по каждому сектору).

** Усиление роли долгосрочных программ развития (ДПР) в управлении и контроле: стандартизация формата ДПР, детализация финансовых моделей и планов, привязка к ДПР параметров гибкой дивидендной политики, выплат менеджменту и членам советов директоров, персонализация ответственности за КРІ, включая ответственность регулирующих органов.

*** Без учета сектора бюджетных учреждений.

**** Включая некорректные ОКВЭД, фактически относящиеся к иным группам.

Окончание приложения

Проведение IPO акций всех 100%-ных АО, сохраняемых в составе государственного ядра	Приватизация с установлением обременений на нового собственника	Оптимизация, повышение прозрачности и усиление контроля за выделением бюджетных инвестиций государственным компаниям	Концессионные и квази-концессионные механизмы	Совершенствование дивидендной политики	ДПР по каждой компании — не как внутренний документ, а как взаимовязанный план действий компании и государства**	Усиление роли независимых директоров с поэтапным отказом от механизма директив
	Да		Да		Да	Да

ГЛАВА 5

Эволюция государственного управления

НА ПРОТЯЖЕНИИ всего десятилетия (2008–2018 гг.), как и в предшествующие периоды¹, одной из главных причин многих проблем российского общества и государства признавалось недостаточное качество государственного управления².

Повышение качества государственного управления рассматривалось и продолжает рассматриваться как одно из ключевых условий эффективного решения проблем благосостояния общества, социальной справедливости, повышения качества жизни россиян³, но также и успешного запуска новой модели экономического роста⁴. Принятые в 2008–2018 гг. стратегические документы предусматривали: «обеспечение эффективности системы государственного

Авторы главы: *Добролюбова Е. И.*, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Южаков В. Н.*, д-р филос. наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

1. Анализ динамики российского государственного управления и его реформ в XXI в. представлен в: *Yuzhakov V., Dobrolyubova E. The Bureaucracy (Book Chapter) // Russia: Strategy, Policy and Administration / Irvin Studin (ed.). Palgrave Macmillan UK, 2018. P. 341–352.*
2. Это относится к госуправлению как в широком смысле (к управленческой деятельности государства в целом, включая деятельность всех ветвей государственной власти — законодательной, исполнительной, судебной), так и в узком смысле — к управленческой деятельности только исполнительной власти. В данном разделе, если не оговорено иное, речь идет о госуправлении в узком смысле. Хотя при этом мы исходим из того, что решение проблем повышения качества управленческой деятельности исполнительной власти (например, в части оптимизации регулирования деятельности бизнеса) невозможно без адекватной судебной реформы и улучшения работы законодательной власти.
3. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.
4. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция), утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации 14 мая 2015 г.

управления»¹; «повышение качества работы системы государственного управления и местного самоуправления на основе качественно иных требований к государственному управлению»²; «повышение эффективности государственного управления и качества государственных услуг»³; «повышение качества государственного управления»⁴. Уже в начале рассматриваемого периода одной из стратегических целей было определено «совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий»⁵.

12 декабря 2012 г. в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ определил ключевые принципы формирования новой модели госуправления. Первый из них — «ориентация работы всех звеньев госмеханизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы»⁶. В 2012 г. вопросы совершенствования государственного управления стали предметом отдельного указа⁷.

5.1. Повестка реформ и тренды развития государственного управления в России

Основная повестка преобразований в сфере государственного управления была сформирована и реализовывалась еще до 2008 г. в рамках трех реформ: государственной службы, административной и бюджетной. При этом возрастающая роль отводилась использованию в указанных сферах информационно-телекоммуникационных, электронных, а затем и цифровых технологий.

Содержание реформ государственного управления в эти годы в значительной мере определялось результатами реформ предшествующего периода.

-
1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
 2. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.
 3. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации 31 января 2013 г.
 4. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция).
 5. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Президента Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. № Пр-212.
 6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г.
 7. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Осуществляемая в 2008–2018 гг. *реформа государственной службы*⁸, с одной стороны, выглядела как реализация планов, заявленных в 2001 г.⁹ и нашедших отражение в федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»¹⁰, а с другой — воплощала в жизнь положения принятых незадолго до того профильных федеральных законов¹¹. Последовавшие программные документы и соответствующие усилия в сфере реформирования государственной службы были в значительной мере направлены на реализацию этих базовых актов¹².

В данном русле следует рассматривать и федеральную программу «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»¹³. Акцент в этом документе был сделан на формировании целостной системы государственной службы, включая создание системы управления государственной службой, а также на формировании высококвалифицированного кадрового состава.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» актуализировал задачи реформирования и развития государственной гражданской службы и внедрения новых принципов кадровой политики.

Наконец, «Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы»¹⁴ сформулировали такие цели, как совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации и повышение качества его формирования; совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих, повышение их профессионализма и компетентности; повышение престижа гражданской службы; совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы.

В рамках *административной реформы* в рассматриваемый период были объединены усилия по улучшению организации работы

8. С ней связано и развитие муниципальной службы.

9. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г.).

10. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336, продлена до 2007 г. Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. № 1437.

11. Федеральные законы от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

12. С учетом развития системы отношений федерального центра и органов государственной власти, распределения их полномочий.

13. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261.

14. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403.

не только персонала, но и самих органов исполнительной власти. Первоочередные задачи для этой работы были определены Президентом РФ в 2003–2004 гг.¹ Тогда же главой государства были установлены основные типы функций органов исполнительной власти². Выделение среди них функций по оказанию государственных услуг создавало предпосылки для постепенного превращения государства властных полномочий в сервисное государство³.

Был определен и порядок установления функций органов исполнительной власти, который существенно ограничил возможности их бесконтрольного увеличения. Наконец, президентским Указом «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была учреждена трехуровневая система федеральных органов исполнительной власти, основанная на запрете исполнения ими одновременно нормотворческих, контрольных и распорядительных функций.

Цели, основные задачи и мероприятия по улучшению работы исполнительных органов власти на старте рассматриваемого периода определялись Концепцией административной реформы в Российской Федерации на 2006–2008 годы⁴, продленной впоследствии до 2010 г. Основными направлениями работы по совершенствованию государственного управления в рамках концепции стали: внедрение управления по результатам и проектного управления; регламентация и стандартизация государственных и муниципальных услуг (функций)⁵; предоставление информации о государственных услугах, оказываемых в электронной форме; организация предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг; оптимизация функций органов исполнительной власти; размещение государственного и муниципального заказа; введение механизмов проти-

-
1. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».
 2. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
 3. *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт / пер с англ. М.: Весь мир, 2003.
 4. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.
 5. При этом под государственными и муниципальными услугами в рамках реализации этой концепции и далее в рамках административной реформы фактически подразумевались только административные государственные (муниципальные) услуги, то есть услуги по установлению и подтверждению прав заявителей (например, на образование или медицинские услуги), а не по реализации этих прав (например, на обучение или лечение).

водействия коррупции; повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, прозрачности деятельности органов исполнительной власти; модернизация системы информационного обеспечения.

Концепцией были установлены соответствующие показатели: повышение удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг¹; снижение доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке²; улучшение места Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления³.

В 2011–2013 гг. акцент в проведении административной реформы был сделан на двух направлениях — снижение административных барьеров и повышение качества и доступности услуг⁴. Основными задачами реформы на этот период были определены: снижение административных барьеров и повышение доступности государственных и муниципальных услуг; оптимизация механизмов осуществления функций органов исполнительной власти и местного самоуправления, включая совершенствование разграничения полномочий Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований; совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений. Все больше внимания уделялось формированию и развитию «электронного правительства», предусмотренным государственной программой Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»⁵.

После завершения срока действия Концепции административной реформы на 2011–2013 годы новый концептуальный документ конкретно в этой сфере так и не был принят. Практически все закрепленные в концепции направления совершенствования государственного управления реализовывались постольку, поскольку это было предусмотрено уже принятыми федеральными законами и актами правительства.

Дальнейшее развитие они получили в рамках Указа Президента от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенство-

1. До 50% — к 2008 г. и не менее чем до 70% — к 2010 г.

2. К 2008 г. — до 5%, к 2010 г. — до 3%.

3. К 2008 г. предполагалось достичь значения показателя эффективности государственного управления в 55 ед. из 100 возможных (против 48,1 ед. в 2004 г.), эффективности государственного регулирования — 60 ед. из 100 возможных (против 30,5 ед. в 2004 г.), а в 2010 г. — не ниже 70 ед. по каждому из показателей.

4. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р.

5. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р.

вания системы государственного управления» и реализующей его подпрограммы «Совершенствование государственного и муниципального управления» в составе утвержденной в следующем году государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика»¹. В этих документах были сформулированы цели и задачи на период до 2018 г., а также соответствующие целевые значения. Среди них — повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг (не менее чем до 90%); снижение административных барьеров; развитие и внедрение системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также повышение эффективности госслужбы и результативности профессиональной служебной деятельности госслужащих; обеспечение информационной открытости и доступности органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе формирование системы раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения; совершенствование исполнения государственных и муниципальных функций; оптимизация разрешительной и контрольно-надзорной деятельности; замена в отдельных отраслях экономики избыточных и/или неэффективных административных механизмов государственного контроля альтернативными рыночными механизмами, включая страхование ответственности; дальнейшее совершенствование и развитие института оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.

Одновременно государство приступило к *реформе контрольно-надзорной деятельности*. В 2016 г. она вошла в Перечень основных направлений стратегического развития Российской Федерации до 2018 года и на период до 2025 года². Тогда же был дан старт реализации приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности»³, рассчитанной до 2025 г. Ее целями стали снижение ущерба охраняемым законом ценностям (количества смертельных случаев по контролируемым видам рисков, числа заболеваний и отравлений, пострадавших и травмированных по контролируемым видам рисков)⁴; уменьшение уровня материального

1. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 467-р.

2. Утвержден на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 13 июля 2016 г. (протокол от 13 июля 2016 г. № 1).

3. Утверждена на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12).

4. На 15% от уровня 2015 г. к концу 2018 г. и на 50% к концу 2025 г.

ущерба по контролируемым видам рисков¹; сокращение при осуществлении государственного и муниципального контроля административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности²; рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций, включая оптимизацию использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного и муниципального контроля³. Также были продолжены начатые в 2004 г. мероприятия по проведению *бюджетной реформы*, значимость которой возросла на фоне мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. В 2009 г. была принята Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 года⁴, в 2010 г. — среднесрочная Программа повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 года⁵. Основные направления ее реализации: внедрение программно-целевых принципов деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; применение в полном объеме норм бюджетного законодательства в части формирования трехлетнего бюджета; переход к утверждению «программного» бюджета⁶; развитие новых форм оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг; реформирование государственного (муниципального) финансового контроля и развитие внутреннего контроля; совершенствование инструментов управления и контроля на всех стадиях государственных (муниципальных) закупок; создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений и повышения действенности общественного контроля.

Свое развитие указанные направления преобразований получили в рамках принятой в 2013 г. Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года⁷.

Некоторые из базовых реформ государственного управления в 2008–2018 гг. фактически превратились в самостоятельные на-

1. На 10% от уровня 2015 г. к концу 2018 г. и на 30% к концу 2025 г.

2. Не менее чем на 20% по сравнению с 2016 г. к концу 2018 г. и на 50% к концу 2025 г.

3. В два раза к концу 2025 г.

4. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р.

5. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р.

6. В рамках выполнения этой задачи началось внедрение государственных программ как механизма повышения эффективности бюджетных расходов и перехода к программной структуре расходов бюджета.

7. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.

правления модернизации и развития государственных институтов. Среди наиболее заметных тенденций:

— использование информационных технологий в государственном управлении, формирование «электронного правительства», цифровизация государственного управления, прежде всего на основе перехода к оказанию государственных услуг в электронной форме (в частности, в состав показателей президентских майских указов 2012 г. был включен показатель, отражающий долю граждан, которые получают государственные и муниципальные услуги в электронной форме);

— развитие стратегического планирования, попытка систематизации стратегических и программных документов различных уровней на основе Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

— расширение мероприятий по противодействию коррупции. В частности, в 2010 г. в рамках реализации Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» была разработана Национальная стратегия противодействия коррупции¹, в соответствии с которой на регулярной основе принимаются и реализуются национальные планы противодействия коррупции²;

— развитие инструментов повышения качества нормативных правовых актов на основе как антикоррупционной экспертизы (обязательна с 2009 г.), так и оценки регулирующего воздействия (эти инструменты введены с 2010 г. и в настоящее время обязательны к использованию при оценке большинства федеральных и региональных актов).

В 2008–2018 гг. многие мероприятия, ранее запланированные в русле базовых реформ государственного управления, перешли в стадию практической реализации и были включены в текущую деятельность органов исполнительной власти³.

1. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. №460 «О национальной стратегии противодействия коррупции и национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

2. Первый Национальный план противодействия коррупции (вместе с Перечнем первоочередных проектов законодательных актов Российской Федерации, которые необходимо принять в связи с Национальным планом противодействия коррупции) был утвержден распоряжением Президента Российской Федерации от 31 июля 2008 г. №Пр-1568.

3. Например, предоставление государственных и муниципальных услуг через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (ныне — «Мои документы») из задачи реформы стало повседневной реальностью почти для всех органов исполнительной власти, тысяч центров «Мои документы» и миллионов граждан. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов из задачи реформирования стала рутинной процедурой в отношении более чем 1 млн документов ежегодно.

Многие процедуры и инструменты государственного управления, сформулированные в рамках реформы, в последние годы нередко «выпадают» из реализуемой реформаторской повестки. Конкретные мероприятия перестают восприниматься и регулироваться как сохраняющие значение для модернизации государственного управления.

В целом, на наш взгляд, можно утверждать, что в рассматриваемое десятилетие в России осваивались и реализовывались основные парадигмы государственного управления. Вышеописанные преобразования сочетали черты двух таких парадигм: «веберийского государства» (основанного на профессионализме и престиже государственной службы, предполагающего регламентацию и специализацию управленческого труда) и «нового государственного управления» (в рамках которого обеспечивается ориентация деятельности на удовлетворение запросов потребителей).

Такое сочетание позволяло использовать не освоенные ранее аспекты исторически первичной парадигмы («веберийского государства»), но одновременно препятствовало либо приводило к непоследовательному освоению более продвинутой парадигмы. Это вкупе с отсутствием единого центра управления реформами и недостаточной координацией их исполнения снижало общий эффект от реализации реформаторских замыслов.

Кроме того, были анонсированы и в различной мере воплощены преобразования, затронувшие практически все аспекты государственного управления, от которых зависит его качество, включая те, которые определены ООН как обязательные признаки (принципы) качественного государственного управления: участие граждан в процессе принятия государственных решений — как непосредственное, так и через организации гражданского общества; верховенство права; прозрачность; оперативность; ориентация на консенсус; равенство и инклюзивность; эффективность и результативность, а также подотчетность¹.

Вместе с тем в 2008–2018 гг. реализовывались существенные новации, не заявленные и/или не оформленные в виде программ, концепций и проектов, например система мер по укреплению вертикали власти; расширение практики непосредственного участия Президента РФ в руководстве деятельностью Правительства РФ; расширение тематической повестки, повышение статуса и роли поручений Президента РФ в рамках деятельности системы исполнительной власти и в государственном управлении в целом.

1. Термин «качественное государственное управление» («good governance») и указанные принципы были введены в оборот и фактически институализированы Программой развития ООН в 1997 г. в развитие принципов «нового государственного управления» (New Public Management).

При этом периодически прилагались немалые усилия по сокращению избыточного государственного регулирования, например, деятельности бизнеса, но вместе с тем рос объем полномочий государственных органов по регулированию бизнеса, а соответственно, и количество регулирующих его деятельность правовых норм¹.

Многие процессы в сфере государственного управления имеют выражено волнообразный характер. К таковым, по-видимому, относятся периодически принимаемые меры по сокращению численности государственных гражданских служащих. Несмотря на успех отдельных подобных акций, итогом за весь рассматриваемый период стал рост их численности (среди прочего в силу устойчивости тренда на рост контрольно-надзорных и регуляторных полномочий, которые государство взяло на себя дополнительно).

Как представляется, эти тренды, нерегулируемые в рамках повестки преобразований в сфере государственного управления, оказали существенное влияние и на реализацию соответствующих реформ.

5.2. Оценка результатов реформ государственного управления

Итоги работы по реформированию государственного управления, предпринятому за последнее десятилетие, значительны. Это большое число принятых законов, регулирующих различные аспекты государственного управления; новые механизмы и инструменты, в том числе в части стратегического планирования; массовый реинжиниринг административных процессов и процедур; освоение электронных и цифровых технологий; реализация новых подходов и методов бюджетного планирования и управления бюджетными расходами, в том числе программно-целевого и на его основе проектного управления. Указанные реформы позволяют в значительной мере адаптировать сферу государственного управления к соответствующим требованиям, принятым в странах ОЭСР².

1. На конец 2016 г. количество полномочий, исполняемых федеральными органами исполнительной власти, достигло 10,4 тыс., что на 45% больше, чем в 2010 г., и практически в два раза превышает аналогичный показатель 2003 г. — исходного пункта административной реформы, одной из задач которой было сокращение избыточного государственного регулирования. См.: *Плаксин С. М., Стырин Е. М., Жулин А. Б.* Подходы к формированию реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3. С. 14; *Госуправление: приоритетные шаги в целях устойчивого развития.* М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. С. 6.

2. *Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Талалина Э. В., Тихомиров Ю. А.* Анализ возможностей учета требований ОЭСР к качеству государственного управления в целях развития

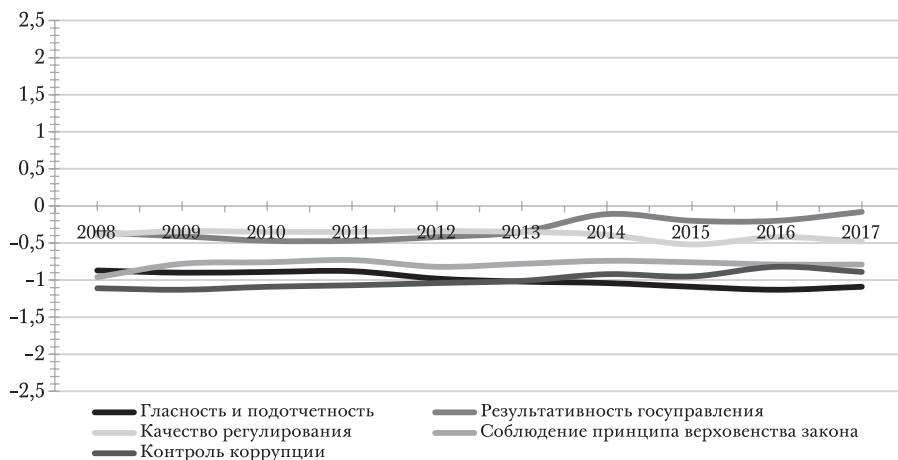


РИС. 5.1. Оценка качества российского государственного управления на основе международных показателей государственного управления Всемирного банка в 2008–2017 гг.

Источник: Worldwide Governance Indicators. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>.

Однако достигнутые результаты свидетельствуют не о значимых сдвигах в качестве государственного управления, а скорее о некотором эволюционном сценарии развития¹. Так, согласно международным показателям государственного управления, ежегодно публикуемым Всемирным банком, по всем измеряемым параметрам качество государственного управления в Российской Федерации находилось в отрицательной зоне, то есть оценивалось ниже, чем в среднем в мире (рис. 5.1).

При этом некоторые положительные тенденции отмечаются в части показателей результативности государственного управления (в 2008 г. значение показателя составляло $-0,36$ в интервале от $-2,5$ до $2,5$; в 2017 г. значение показателя составило $-0,08$ соответственно), контроля коррупции (рост с $-1,11$ до $-0,89$ соответственно), соблюдения принципа верховенства закона (с $-0,96$ до $-0,79$ балла). В то же время, по оценкам Всемирного банка, за прошедшее десятилетие показатели гласности и подотчетности государственных органов, а также качества регулирования, напротив, снизились.

правового регулирования российского государственного управления. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2018.

1. Под эволюцией здесь подразумеваются постепенные, нерадикальные качественные изменения.

ТАБЛИЦА 5.1
Позиция России в рейтинге глобальной конкурентоспособности
Всемирного экономического форума в 2008–2018 гг.

Показатель	Ед. изм.	2008–2009 гг.	2009–2010 гг.	2010–2011 гг.	2011–2012 гг.	2012–2013 гг.	2013–2014 гг.	2014–2015 гг.	2015–2016 гг.	2016–2017 гг.	2017–2018 гг.
		Общая оценка конкурентоспособности	Балл	4,31	4,15	4,24	4,21	4,2	4,25	4,37	4,44
	Ранг	51	63	63	66	67	64	53	45	43	38
Качество институтов	Балл	3,29	3,23	3,22	3,08	3,09	3,28	3,45	3,46	3,6	3,7
	Ранг	110	114	118	128	133	121	97	100	88	83

Источник: Всемирный экономический форум.

Сходные тенденции отмечаются и в выводах Всемирного экономического форума: в 2008–2018 гг. оценка качества российских институтов, в том числе государственных, выросла (с 3,29 до 3,7 балла), однако значение данного показателя все еще существенно отстает от общей оценки глобальной конкурентоспособности России: если в целом наша страна занимает 38-е место по уровню глобальной конкурентоспособности, то по качеству институтов — только 83-е (табл. 5.1). При этом отмечается крайне сильная корреляция изменения общей оценки конкурентоспособности России и оценки качества институтов (коэффициент корреляции 0,946). Это подтверждает, что качество государственного управления является важнейшим резервом роста конкурентоспособности России в мировой экономике.

Следует отметить и существенную вариацию результативности различных реформ государственного управления. Так, реформы в части предоставления административных государственных и муниципальных услуг¹ привели к значительному росту удовлетворенности граждан качеством взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления. Если на старте реформ не более четверти граждан выражали удовлетворение качеством пре-

1. Услуги, оказываемые органами государственной власти заявителям (гражданам и организациям) по запросу, связанные с изменением прав и обязанностей заявителей (например, выдача паспорта, подача налоговой декларации, регистрация собственности). Бюджетные услуги (например, в сфере здравоохранения и образования), оказываемые государственными и муниципальными учреждениями, не были предметом административной реформы.

доставления государственных и муниципальных услуг, то, по итогам социологического опроса РАНХиГС, в 2015 г. 83,8% граждан, обращавшихся за государственными и муниципальными услугами, оценили их качество как хорошее и очень хорошее¹. За 2011–2015 гг. среднее время ожидания в очереди при получении государственных и муниципальных услуг сократилось в 1,5 раза, наметилась тенденция к росту доли государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в МФЦ (в 2015 г. 17% граждан обращались в МФЦ за данными услугами) и в электронном виде (3%)². В 2016–2017 гг. отмечался дальнейший рост удовлетворенности граждан качеством административных государственных и муниципальных услуг³.

В сфере улучшения предпринимательского климата прогресс менее очевиден. Так, рост оценок России по рейтингу Doing Business (в 2006 г. она занимала 79-е место, в 2011 г. — 92-е, в 2015 г. — 51-е, в 2019 г. — 31-е место) частично обусловлен изменениями, внесенными в методологию расчета данного рейтинга. Пока улучшение позиции России в данном рейтинге не привело к значимому росту предпринимательской активности: упрощение отдельных административных процедур не смогло компенсировать иные, в том числе внешние, негативные факторы, ограничивающие приток инвестиций⁴.

Улучшению бизнес-климата призваны были способствовать и реформы в сфере контрольно-надзорной деятельности. Это направление предусматривалось еще в рамках административной реформы 2005 г. В 2008 г. был принят новый федеральный закон, направленный на защиту прав хозяйствующих субъектов при проведении проверок⁵. Введенные им ограничения привели к некоторому снижению количества проверок⁶. Тем не менее значительное и растущее

-
1. По итогам опроса 2011 г. — 74% (см.: *Мау В. А., Южаков В. Н., Покида А. Н., Добролюбова Е. И.* Оценка результативности реформирования административных публичных услуг // Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. статей / под науч. ред. В. А. Мау и С. Е. Нарышкина. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 79–111).
 2. *Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Мау В. А., Покида А. Н.* Оценка россиянами административных услуг государства: результаты социологических опросов 2011–2015 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 75–98.
 3. URL: <http://ar.gov.ru/ru-RU/presscentr/news/view/529>.
 4. Как показывают последние исследования, основные факторы, ограничивающие темпы роста российской экономики, носят неэкономический характер. См.: *Maу V. Russian Economic Policy: Challenges Of Growth* // *Russian Journal of Economics*. 2018. V. 4. № 2. P. 87–107.
 5. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
 6. Основные тенденции и итоги контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в 2011–2014 годах (количественная оценка) / С. М. Плаксин, С. В. Семенов, Е. В. Климовская. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.

число форм государственного контроля (надзора), на которые положения данного закона распространяются лишь частично, а также сохранение ориентации контрольно-надзорных органов на выявление нарушений и применение санкций (но не на снижение рисков в подконтрольной сфере) ограничивали положительный эффект от его принятия уже в первые годы правоприменительной практики¹. К 2015 г. задача оптимизации контрольно-надзорных функций и ограничения их негативного влияния на бизнес оценивалась как нерешенная и руководством страны².

В качестве причин могут быть невнятно сформулированные цели и ожидаемые результаты реформирования контрольно-надзорной деятельности³. До недавнего времени реформа государственного контроля (надзора) рассматривалась в лучшем случае как инструмент снижения административных барьеров для бизнеса, но не как способ защитить граждан и организации от рисков в подконтрольных (поднадзорных) сферах. Лишь в 2016 г. в рамках приоритетной программы «Реформирование контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации» было установлено, что важнейшей целью преобразований в указанной сфере является минимизация рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям — жизни, здоровью, имуществу, законным интересам, окружающей среде, культурным памятникам и т. д. Конкретные показатели результативности, характеризующие достижение данной цели, были утверждены для некоторых федеральных контрольно-надзорных органов лишь в 2018 г.⁴ Однако пока практика регулярного мониторинга и оценки реализации этих показателей внедрена не во всех государственных органах и зачастую имеет формальный характер⁵. В этом контексте неудивительно, что, согласно проведенным РАНХиГС социологическим опросам, в 2017 г. большинство хозяйствующих субъектов не отмечали какого-либо положительного

-
1. *Добролюбова Е. И., Южаков В. Н.* Комплексный мониторинг практики применения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в 2012 г.: итоги и рекомендации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 79–90.
 2. *Медведев Д. А.* Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10; Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2014–2015 гг.
 3. Подробнее см.: *Добролюбова Е. И., Южаков В. Н.* Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 41–64.
 4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2018 г. № 788-р.
 5. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2018. URL: <http://контроль-надзор.рф/upload/iblock/421/4217d3483426487c6734acef16c1f3a1.pdf?fbclid=IwARoRmtPtLgVypEnsIQRKiaIQJWYNWd5xMfgKuodPMoxM-nfJ4hQNdjVxM7rk>.

влияния проверок на безопасность продукции и производственных процессов¹, а в 2018 г. лишь 30% россиян оценивали уровень защищенности значимых для них и охраняемых законом ценностей как достаточный².

В целом внедрение процедур оценки регулирующего воздействия (ОРВ)³, расширение каналов взаимодействия государственной власти с бизнесом и гражданским обществом пока не оказывают значимого влияния как на качество регулирования, так и на уровень административных барьеров. Например, при проработке решения о возможности использования «маршрутных карт» для внесения платы за пользование дорогами большегрузным автотранспортом разработчик решения не отметил ни одного риска его принятия. Фактически же при внедрении данной системы осенью 2015 г. столкнулись с неоднократными сбоями, и, более того, это привело к многочисленным акциям протеста владельцев большегрузного транспорта по всей стране. При этом отрицательное заключение об ОРВ не является реальным тормозом для принятия неэффективных решений. Выдвигающие подобные инициативы руководители федеральных органов исполнительной власти, как правило, действуют в рамках реализации ранее принятых решений, оформленных поручениями президента или правительства, и, соответственно, не несут всей полноты ответственности за достигнутый результат.

Повышению ответственности за результат должны были способствовать мероприятия по внедрению управления и бюджетирования по результатам. В 2008–2018 гг. использовались различные инструменты управления по результатам. Однако мониторинг их внедрения демонстрирует, с одной стороны, сохранение асимметрии между нормативным закреплением и фактическим использованием инструментов управления по результатам, а с другой — перекося в сторону планирования результатов в ущерб оценке их достижения⁴. Несмотря на неоднократные попытки внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, на практике за-

-
1. Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства глазами бизнеса. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2017.
 2. Южаков В. Н., Покида А. Н., Добролюбова Е. И., Зыбуновская Н. В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан // Экономическая политика. 2019. Т. 14. № 1. С. 92–115.
 3. Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318.
 4. Добролюбова Е. Мониторинг реализации «дорожной карты» // Государственная служба. 2014. № 5. С. 78–84.

частую именно объем доступного финансирования определяет характеристику результата, а не требуемые результаты служат основой для определения необходимого объема ресурсов. При этом оценка достижения результатов той или иной программы в отчетном периоде не оказывает значимого влияния на выделение финансирования в будущем¹.

Экспертные оценки реализации реформы государственной службы также показывают, что ее повестка не исчерпана², а большинство заявленных результатов не достигнуты, несмотря на позитивное влияние программ развития государственной службы на ее показатели³. Конкурентоспособность оплаты труда гражданских служащих неравномерна: она существенно ниже для территориальных органов и для категории «специалисты»⁴. Система оплаты труда остается крайне непрозрачной и слабо ориентированной на достижение результатов — как индивидуальных, так и результатов деятельности органов власти в целом. Так, премирование государственных гражданских служащих в 86,3% органов власти зависит от субъективной оценки руководителя, в 79,5% — от своевременности исполнения поручений и лишь в 32,9% — от достижения запланированных результатов реализации государственных программ⁵. Между тем в большинстве зарубежных стран на государственной службе в той или иной форме используется оплата труда по результатам профессиональной служебной деятельности⁶. И, как показывают соответствующие международные исследования, такая прак-

-
1. Александров О. В. Использование результатов статистического исследования результативности реализации государственных программ Российской Федерации при рассмотрении вопросов оптимизации бюджетных расходов // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2015. № 4. С. 100–102.
 2. Барабашев А. Г., Киндрась А. А. Об эффективности программно-целевого метода реформирования государственной службы: опыт России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 7–27.
 3. Борщевский Г. А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 65–88; *Он же*. Оценка тенденций развития государственной службы: вопросы методологии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 103–128.
 4. Добролюбова Е. И. Оценка конкурентоспособности оплаты труда на государственной службе // Государственная служба. 2018. Т. 20. № 6. С. 36–44.
 5. Южаков В. Оклад и стимулирующие выплаты // Государственная служба. 2015. № 2. С. 53–57.
 6. Журавлева Т. А. Система оплаты труда и мотивация государственных гражданских служащих: обзор международной практики // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 64. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-oplata-truda-i-motivatsiya-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih-obzor-mezhdunarodnoy-praktiki>; Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Оценка результативности и оплата труда по результатам: международный опыт // Общественные финансы. 2015. № 1 (31). С. 62–73.

тика способствует повышению результативности деятельности государственных служащих¹.

Реализация реформы государственной службы не привела и к рационализации внутренней структуры органов исполнительной власти: на долю административно-управленческого персонала (руководителей и служащих обеспечивающих подразделений — финансовых, хозяйственных, юридических и т. п.) приходится менее половины государственных служащих в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти, свыше 45% служащих территориальных органов федеральных агентств и 28,8% служащих территориальных органов федеральных служб².

Одна из причин скромного результата реформ государственного управления — их изначальная ориентация на эволюционный характер ожидаемых и допустимых качественных улучшений. Разработчики осознанно основывались на приоритетах макроэкономической, социальной и политической стабильности и в значительной мере ориентировались на ее поддержание. Очевидно, такой подход в некоторых случаях ограничивал возможности принятия решений в пользу более радикальных и последовательных версий соответствующих реформ³. Иногда эволюционный подход приводил к отказу от первоначально принятых, более последовательных и перспективных институциональных решений⁴.

Дополнительным мотивом для выбора в пользу эволюционных решений в сфере реформ государственного управления стала апелляция к их более вероятной реализуемости, лучшей «проходимости».

Все эти мотивы и соображения в каждом случае были в той или иной мере оправданы. Более того, иногда выбор более осторожных решений объяснялся еще и тем, что для реализации конкретного улучшения требовалось несколько «подходов к снаряду»,

1. Pay Flexibility and Government Performance. A Multicountry Study. World Bank, Washington D.C., 2014.

2. Добролюбова Е. И., Александров О. В. Стратегическое управление кадровыми ресурсами на государственной службе как инструмент оптимизации их численности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 124–142.

3. Например, в части внедрения программно-целевых методов, обеспечения открытости информации о деятельности органов государственной власти, участия граждан и бизнеса в подготовке и принятии решений органов власти, а равно обеспечения обязательности устранения выявленных коррупциогенных факторов и урегулирования соответствующих конфликтов интересов на государственной службе.

4. Как, например, в случае отказа от обязательного перехода к предоставлению данных в электронном виде (такой переход первоначально предполагался при внедрении информационно-телекоммуникационных технологий в целях предоставления государственных услуг в электронном виде).

несколько этапов апробации, как, например, в случае с продолжающимся внедрением принципа управления по результатам¹.

Однако в итоге возникали и возникают претензии к самим этим улучшениям (в том числе проводимым в формате реформ). При оценке их итогов ставится в упрек, что они не приводили (и не приводят) к обещанным (ожидаемым) результатам. На этом основании уже запущенные проекты преобразований в сфере государственного управления объявляются устаревшими, неудачными, ненужными.

Собственно, и сам принцип управления по результатам в государственном управлении подвергается сомнению. Регулярно появляются утверждения, что он устарел и давно не применяется в передовых странах, что, однако, не соответствует действительности². Этот скепсис основан прежде всего на том, что за управление по результатам нередко выдаются кейсы, имеющие к нему лишь косвенное отношение (например, фетишизированные КРП). Под вывеской управления по результатам, к сожалению, нередко скрываются ситуации, которые можно назвать ловушками нерезультативности, дискредитирующими сам принцип управления по результатам³.

К тому же это как раз тот случай, когда ориентация на эволюционный сценарий реформ обрекает их на непоследовательность, неудачу и в конечном счете на публичную дискредитацию.

На наш взгляд, при оценке предпринятых в 2008–2018 гг. преобразований в сфере государственного управления стоит учитывать не только их измеримые, но и институциональные результаты, а равно то, какие результаты не были достигнуты в силу выбора половинчатых решений.

В подобных случаях, по нашему мнению, следует не прекращать реформы, а искать более эффективные сценарии их продолжения.

1. См.: Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Александров О. В., Клочкова Е. Н. Потенциал и инструментарий государственного управления по результатам // Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. статей / под науч. ред. В. А. Мау и С. Е. Нарышкина. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 7–53.

2. Подробнее см.: Добролюбова Е. И., Александров О. В., Южаков В. Н., Клочкова Е. Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // Государственная служба. 2014. № 1. С. 84–92.

3. Так, результат может скрываться за анонсированными целями; при этом происходит, например, отождествление результативности с фактом целевого освоения бюджетных средств, то есть деятельность органа власти по факту считается результативной, если полученные им бюджетные средства использованы «целевым образом». Вторая ловушка — подмена результатов показателями, в том числе показателями деятельности (активности) органов власти. Происходит подмена подлинной работы результатом работы «на показатели». Подробнее см.: Южаков В. Н. К государственному управлению по результатам // URL: <http://2035.media/2018/02/09/yuzhakov-interview/>.

5.3. Перспективы эволюции российского государственного управления

Анализ результатов соответствующих преобразований показывает, что относительно удачными были те направления реформ, где на этапе планирования, финансирования, реализации, мониторинга и оценки использовались принципы управления по результатам, как, например, при успешном выполнении задачи повышения качества административных государственных услуг.

Напротив, по направлениям реформ государственного управления, где внимание к результатам было недостаточным, где использовались формально достижимые показатели, отражающие скорее логику управленческих действий, нежели их качество, итоги оказались значительно скромнее. Так, повестка реформы контрольно-надзорной деятельности государства только в последнее время понемногу переориентируется на достижение и улучшение конечных общественно значимых результатов. Характерно, что в сфере контрольно-надзорной деятельности до 2016 г. отсутствовали единые показатели результативности¹. По наиболее массовым видам государственного контроля (надзора) они были утверждены лишь в 2017–2018 гг. По многим из них мониторинг до сих пор имеет формальный характер, что, очевидно, сдерживает давно назревшие преобразования в этой сфере.

Соответственно, любые преобразования в сфере государственного управления следовало бы переориентировать на достижение понятного общественно значимого результата, на повышение адекватно определенной эффективности любого реформируемого сектора государственного управления, будь то органы государственной власти (государственные органы), их учреждения, оказывающие публичные услуги, или внебюджетные социальные фонды. На достижение и/или поддержку понятных населению и бизнесу результатов должны быть ориентированы и все устанавливаемые федеральным законодательством государственные функции.

Оценивая внедрение принципа управления по результатам, необходимо выделить несколько этапов этого процесса. На первом этапе создавались и апробировались отдельные механизмы и инструменты управления по результатам. На втором — управление по результатам стало самостоятельным контуром деятельности органов государственной власти, дополнительным к их основной дея-

1. В планировании, выполнении и оценке контрольно-надзорной деятельности абсолютным приоритетом обладали — и в значительной мере все еще обладают — показатели активности (деятельности), или, как их часто называют, «палочные» показатели.

тельности и, надо признать, обременительным для нее. На этом этапе, по нашему мнению, внедрение принципа управления по результатам в ряде отраслей государственного управления по-прежнему буксует. Например, это имеет место в рамках реформирования государственного контроля (надзора).

Назрел, очевидно, переход к третьему этапу освоения этого принципа, когда управление по результатам из специализированного контура деятельности государства превратится в смысл всего государственного управления. Иными словами, государственное управление как таковое должно быть трансформировано в государственное управление по результатам¹.

Необходимо достичь адекватного, консенсусного понимания конечных общественно значимых результатов, разработать достоверные и статистически измеримые показатели результативности. На их достижение должны быть последовательно настроены решения и действия на всех уровнях государственного управления и на всех этапах управленческого цикла. Соответствующим образом должны быть переформатированы все государственные функции, инструменты стратегического планирования, а равно и задачи процессного и проектного управления, которому в последнее время уделяется все большее внимание². На достижение результатов следует сориентировать и всех участников государственного управления, включая как государственные органы, так и государственных служащих³. Этой цели должно служить решение и повседневных задач государственного управления, и задач развития⁴. Наконец,

-
1. Южаков В. Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 165–174; Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Александров О. В., Клочкова Е. Н. Потенциал и инструментарий государственного управления по результатам // Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. статей / под науч. ред. В. А. Мау и С. Е. Нарышкина. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 7–53; Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Александров О. В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 191–207.
 2. Мау В. А. Национальные цели и модель экономического роста: новое в социально-экономической политике России в 2018–2019 гг. // Вопросы экономики. 2019. № 3. С. 5–28.
 3. Роль персонала, в том числе руководителей и исполнителей, в достижении конкретного конечного результата весьма различна (вплоть до почти неразличимой на уровне рядовых исполнителей). Настройка «на результат», в том числе в рамках оплаты по результату, разумеется, должна это учитывать. Подробнее см.: Добролюбова Е. И., Клочкова Е. Н., Южаков В. Н. Численность и оплата труда федеральных государственных гражданских служащих в условиях внедрения программно-целевых и проектных подходов. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2018.
 4. См.: Южаков В. Н., Старцев Я. Ю. Проблема результативности управления развитием как специализированного вида государственной деятельности // Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. статей / под науч. ред. В. А. Мау

важнейшую роль в формировании новой модели государственного управления должно сыграть освоение новых, в том числе цифровых, технологий¹, включая их применение для цифровой трансформации государственного управления².

Оценивая государственное управление по результатам с точки зрения его эволюции, важно отметить следующее.

Концепция государственного управления по результатам основана на принципах New Public Management: они предполагают ориентацию деятельности органов государственной власти на удовлетворение запросов потребителей. Одновременно государственное управление по результатам может рассматриваться как противоположность традиционным моделям, предусматривающим приоритетную ориентацию государственного аппарата на обеспечение административных процессов (их реинжиниринг, оптимизацию)³.

Вместе с тем в отличие от классической модели «нового государственного управления» как клиентоориентированного (сервисного) государства рассматриваемая модель управления по результатам отнюдь не ограничивается сферой государственных услуг. Инструменты и механизмы управления по результатам в той же мере могут применяться и в отношении иных государственных функций. В данном контексте важна стратегическая роль государства, призванного учитывать не только текущие потребности и оценки потребителями получаемых публичных услуг, но и интересы будущих поколений⁴.

Более того, на наш взгляд, модель управления по результатам может инкорпорировать и синтезировать иные модели и парадигмы государственного управления — как действующие, так и вновь

и С. Е. Нарышкина. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 55–78; Южаков В. Н. Организация процесса развития: онтология и методология управления развитием. М.: ИД В. Ема, 2011; Южаков В. Н., Скоробогачук В. В., Старцев Я. Ю. и др. Управление изменениями на государственной службе: методическое пособие для обучения лиц, замещающих государственные должности категории «руководители». М.: Статут, 2010.

1. Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Ефремов А. А. и др. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019.
2. Как это предполагается в рамках предложений по «изъятию» у государства функций посредника и превращению его в платформу для обмена данными. Подробнее см.: Государство как платформа: люди и технологии. М.: РАНХиГС, 2019.
3. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт / пер. с англ. М.: Весь мир, 2003.
4. Подробнее об особенностях данной модели государственного управления в сопоставлении с базовыми парадигмами государственного управления и ее отличиях от других моделей государственного управления см.: Южаков В. Н., Александров О. В., Добролюбова Е. И., Клочкова Е. Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2014.

внедряемые и развиваемые, соответственно усиливая их преимущества. Например, модель управления по результатам оптимально коррелирует с подходами, представленными в рамках концепции «предугадывающего управления» («anticipatory state»)¹, ориентированного на ожидаемые результаты с учетом уже достигнутого, и концепции «качественного государственного управления» («good governance»), которое полагается на внешние оценки как на главный критерий эффективности и результативности.

В целом же опыт 2008–2018 гг. показывает, что качество государственного управления становится одним из важнейших факторов и условий обеспечения экономического роста и устойчивого развития страны.

1. *Gustan D.* Understanding 'Anticipatory Governance' // *Social Studies of Science*. 2014. Vol. 44 (2). Accessed: 23 June 2014 at: <http://sss.sagepub.com/content/44/2/218.full.pdf+html>.

ГЛАВА 6

Санкции и их последствия

С ИЮЛЯ 2014 г. начали действовать жесткие секторальные санкции в отношении финансовой, энергетической, оборонной и горно-металлургической отраслей Российской Федерации, причинами введения которых декларировались аннексия Крыма и нарушение территориальной целостности Украины. Санкции включали ограничения на предоставление займов и оказание инвестиционных услуг (запрет операций с новым долгом со сроком обращения более 90 дней или акциями банков и нефтегазовых компаний с государственным участием), запрет на поставки вооружения, военной техники и технологий двойного назначения, высокотехнологического оборудования и технологий. В сентябре 2014 г. санкции со стороны США расширились на энергетические компании, со стороны ЕС — на энергетические компании и банки. В декабре 2014 г. США ввели санкции в отношении Республики Крым, которые впоследствии поддержали страны ЕС и ряд других государств.

В августе 2017 г. США ввели вторичные санкции в отношении физических и юридических лиц третьих стран, сотрудничающих с компаниями из России или инвестирующих в проекты с российским участием, если это участие превышает 33% стоимости проекта.

В апреле 2018 г. произошло ужесточение секторальных санкций: ряд российских компаний попал в список Казначейства США Specially Designated Nationals (SDN), что означало для них не просто запрет на финансирование со стороны резидентов США, но и заморозку активов в Соединенных Штатах, и запрет на любые операции с фигурантами списка SDN для резидентов США, а для нерезидентов — угрозу вторичных санкций.

Авторы главы: *Кнобель А. Ю.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией международной торговли Института Гайдара, директор Центра исследований международной торговли РАНХиГС при Президенте РФ, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития России; *Лощенкова А. Н.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории международной торговли Института Гайдара.

Очередная волна антироссийских санкций прошла в августе 2018 г., когда США ввели запрет на поставку в Российскую Федерацию продукции военного и двойного назначения, на любую помощь Российской Федерации (кроме срочной гуманитарной помощи, поставок пищевых продуктов или сельскохозяйственных товаров) и на предоставление российским властям кредитов и финансовой поддержки. В то же время было объявлено о возможном введении второго пакета санкций в течение 90 дней в случае неисполнения Россией требований США по предоставлению гарантий прекращения производства и использования химического оружия и по объяснению случившегося в Солсбери.

6.1. Текущая санкционная ситуация

Прежде всего следует отметить, что, согласно официальной позиции Российской Федерации, односторонние санкции в отношении России «являются незаконными мерами ограничительного характера, поскольку не имеют международно-правового обоснования»¹. До 2018 г. включительно расширялось число декларируемых поводов для введения санкций (помимо упомянутых выше — в отношении криминальных лиц и группировок российского происхождения; поддержка режима Асада; вмешательство в выборы США и нарушение кибербезопасности; нарушение санкционного режима в отношении Северной Кореи; использование химического оружия), поэтому вряд ли стоит ожидать ослабления санкционного давления в последующие периоды (*табл. 6.1*).

В общем виде по состоянию на конец 2018 г. санкции в отношении России со стороны США и ЕС выглядят следующим образом.

Персональные санкции

Со стороны США (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, SDN) — визовые ограничения, блокирование имущества и счетов, запрет на экспорт/реэкспорт товаров и услуг, передачу технологий и материалов, запрет на сотрудничество и деловые связи с физическими и юридическими лицами из списка, а также с компаниями, в которых физическим или юридическим лицам из списка принадлежит 50% акций и более.

Со стороны ЕС — визовые ограничения, блокирование активов на территории ЕС, запрет на любые сделки, связанные с блокиро-

1. Лавров: односторонние санкции против России нелегитимны. URL: <https://ria.ru/politics/20140320/1000377709.html>.

ТАБЛИЦА 6.1
Поводы/декларируемые причины для введения санкций США
в отношении России

Поводы/декларируемые причины для введения санкций	Начало действия	Законодательный акт
Нарушение прав человека и коррупция	14 декабря 2012 г.	Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act PL 112–208, Executive Order 13818, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017 PL 114–328, Support for the Sovereignty, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act PL 113–95
Криминальные лица и группировки российского происхождения	20 декабря 2012 г.	Executive Order 13581, Executive Order 13224
Аннексия Крыма и нарушение территориальной целостности Украины	6 марта 2014 г.	Executive Order 13660, Executive Order 13661, Executive Order 13662, Executive Order 13685, Ukraine Freedom Support Act PL 113–272, Support for the Sovereignty, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act PL 113–95
Поддержка режима Асада и его деятельности	8 мая 2014 г.	Executive Order 13582
Нарушение кибербезопасности	1 апреля 2015 г.	Executive Order 13694, Executive Order 13757
Вмешательство в выборы США	28 декабря 2016 г.	Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act PL 115–44, Executive Order 13757, Executive Order 13848
Нарушение санкций в отношении Северной Кореи	31 марта 2017 г.	Executive Order 13687, Executive Order 13722, Executive Order 13810, Executive Order 13382
Использование химического оружия (дело Скрипалей)	27 августа 2018 г.	Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991 PL 102–182

Источник: составлена авторами.

ванными активами (после 18 марта 2014 г.), в отношении лиц и компаний (принадлежащих более чем на 50% лицам под персональными санкциями), в том числе дочерних компаний с долей владения более 50% (кроме зарегистрированных на территории ЕС).

Секторальные санкции

Со стороны США (Sectoral Sanctions Identifications, SSI):

— в финансовой сфере: запрет на предоставление финансирования финансовым организациям России, на операции с имуществом, ценными бумагами со сроком обращения более 14 дней¹;

— в энергетическом секторе: запрет на предоставление финансирования, на операции с имуществом, ценными бумагами со сроком обращения более 60 дней², запрет экспорта/реэкспорта товаров, технологий, предоставления нефинансовых услуг, связанных с разведкой и добычей нефти на Арктическом шельфе, с глубоководной добычей нефти, добычей сланцевой нефти (для проектов, инициированных после 29 января 2018 г., запрет действует независимо от места локализации)³;

— в оборонном секторе: запрет на экспорт/импорт вооружений и связанных материалов, товаров и услуг двойного назначения, запрет на предоставление долгового финансирования на срок более 30 дней, сделок с имуществом (касается и ряда стратегических компаний)⁴;

— вторичные санкции: в отношении неамериканских физических и юридических лиц, сотрудничающих с российскими компаниями в разведывательной и оборонной отраслях и инвестирующих в проекты, в которых российское участие составляет более 33% (преимущественно в нефтегазовом секторе)⁵.

Со стороны ЕС:

— в финансовой сфере: запрет физическим и юридическим лицам ЕС покупки/продажи, предоставления брокерских услуг и оказания любого вида помощи в отношении ценных бумаг и инстру-

1. Directive 1 (as amended on September 29, 2017) under Executive Order 13662. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive1_20170929.pdf.

2. Directive 2 (as amended on September 29, 2017) under Executive Order 13662. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive2_20170929.pdf.

3. Directive 4 under Executive Order 13662. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive4.pdf.

4. Directive 3 under Executive Order 13662. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive3.pdf.

5. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>.

ментов денежного рынка со сроком погашения более 90/30 дней ряду российских кредитных организаций или других кредитных организаций, 50% акций которых принадлежит лицам из санкционного списка (Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк, ВЭБ, Россельхозбанк)¹;

— в энергетическом секторе: запрет физическим и юридическим лицам ЕС покупки/продажи, предоставления брокерских услуг и оказания любого вида помощи в отношении ценных бумаг и инструментов денежного рынка со сроком погашения более 30 дней крупнейшим нефтяным компаниям («Роснефть», «Транснефть», «Газпром нефть»); введена процедура лицензирования сделок по товарам и технологиям в области добычи и разведки нефти и других полезных ископаемых²;

— в оборонном секторе: запрет на покупку/продажу/передачу оружия и боеприпасов, товаров двойного назначения, технологий для военного использования³.

«Крымские» санкции

Со стороны США: запрет на ввоз и вывоз товаров, услуг или технологий в Крым и из Крыма, запрет на инвестиции в этот регион, запрет банковского обслуживания региона⁴.

Со стороны ЕС: запрет на импорт продукции из Крыма, на экспорт в Крым некоторых товаров и технологий в сферах транспорта, телекоммуникаций и энергетики, на инвестирование в Крым, на ведение туристического бизнеса, на вход в порты и пользование аэропортами Крыма, за исключением экстренных случаев⁵.

Дополнительные пакеты санкций

Со стороны США: заморозка сделок с ФСБ и Главным управлением Генерального штаба ВС РФ; запрет на любую помощь (кроме срочной гуманитарной помощи, поставок пищевых продуктов или сельскохозяйственных товаров); запрет на предоставление кредитов и финансовой поддержки государственным органам власти; ограничение финансирования через приватизацию или инвестиции

1. Council Regulation (EU) No. 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/833/oj>.

2. Там же.

3. Там же.

4. Executive Order 13685 of December 19, 2014. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_co4.pdf.

5. EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>.

на сумму от 10 млн долл.¹; расширение персональных санкций; создание дополнительных санкционных списков по Сирии, Северной Корее (за экспорт товаров и услуг), Венесуэле.

Со стороны ЕС: приостановление финансирования проектов в России Европейским инвестиционным банком (ЕИБ) и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР)².

Исключения

Со стороны США: возможна выдача генеральной и специальной лицензии Управлением по контролю за иностранными активами (ОФАС) для вывода определенных сделок из-под действия санкций, например по экспорту/реэкспорту сельскохозяйственных товаров, медикаментов, медицинского оборудования, запасных частей, отдельных услуг и программного обеспечения в Крым, личных некоммерческих переводов.

Со стороны ЕС: снятие запрета на товары, которые были предоставлены для проверки и контролировались украинскими властями и которые сертифицированы как произведенные Украиной³, в некоторых особых случаях снятие запрета на въезд на территорию ЕС и разморозка активов.

Важно отметить, что экспортный контроль также служит инструментом санкционного давления, хотя он, согласно классификации ВТО, является нетарифной мерой внешнеэкономического регулирования и в целом запрещен. Однако положения ВТО не касаются торговли вооружениями и продукцией военного назначения, а также товаров, связанных с вопросами национальной безопасности, чем с успехом пользуются США, лицензируя не только экспорт товаров, но и передачу технологий. Давление на Россию оказывается также за счет процессуальных (ограничение форм сотрудничества с международными экономическими организациями) и дипломатических (несколько волн высылки российских дипломатов) санкций.

Из числа компаний, попавших в санкционные списки США, наибольшую долю занимают компании топливной промышленности и финансового сектора (*рис. 6.1*).

-
1. Радыгин А. Д., Энтов Р. М., Абрамов А. Е. и др. «Большая неохотная приватизация»: противоречивые подходы в условиях санкций // Вопросы экономики. № 8. 2018. С. 5–38.
 2. EU sanctions against Russia over Ukraine crisis. URL: https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en.
 3. Council Decision 2014/386/CFSP of 23 June 2014 concerning restrictions on goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A2014D0386>.

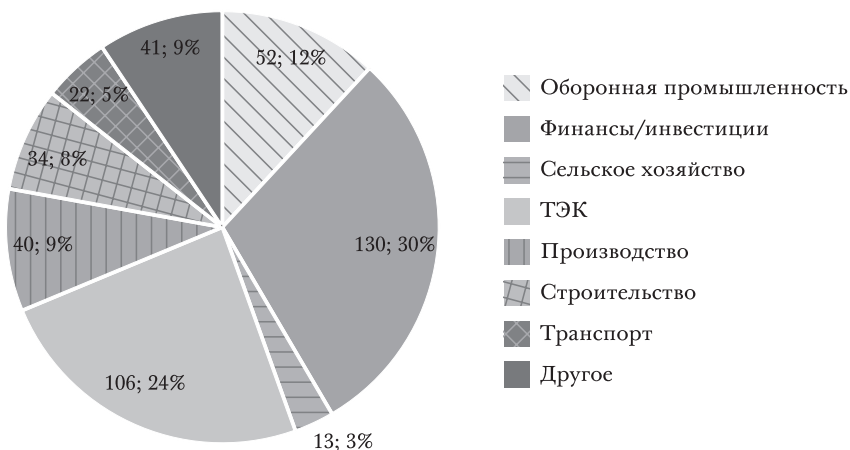


РИС. 6.1. Распределение российских компаний из санкционных списков США по секторам

Источник: построена на основе Russia Sanctions Tracker. URL: <https://russiasanctionstracker.csis.org/#database>.

По состоянию на конец 2018 г. под американскими санкциями находятся 492 российские организации и компании (с учетом дочерних) и 359 физических лиц¹; под санкциями ЕС — 21 организация и компания и 93 физических лица². Также в санкционном списке США числятся восемь российских судов и 47 зарубежных компаний, наказанных за сотрудничество с Россией; наибольшую долю в их числе занимают компании Кипра (офшорная зона), Украины, Финляндии.

Из подсанкционных российских компаний 66 ведут внешне-экономическую деятельность: импортерами являются 46 компаний, объем их импорта в 2018 г. составил 1,93 млрд долл.; экспортную деятельность ведут 48 компаний с суммарным объемом экспорта в 85,1 млрд долл., причем 39 из них осуществляют экспортную деятельность через посредников (для 25 компаний доля экспорта через посредников превышает 96%). Очевидно, что санкции направлены в первую очередь против компаний-экспортеров нефтегазового сектора, при этом из 22 компаний-экспортеров нефтегазового сектора 11 осуществляли свои поставки в США. Экс-

1. Russia Sanctions Tracker. URL: <https://russiasanctionstracker.csis.org/#database>.

2. Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1521625455688&uri=CELEX:02014D0145-20171121>.

порт других подсанкционных компаний включает товары групп ТН ВЭД 76 «Алюминий и изделия из него», 84 «Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства; их части», 29 «Органические химические соединения», 44 «Древесина и изделия из нее; древесный уголь», 85 «Электрические машины и оборудование, их части», 87 «Средства наземного транспорта», 73 «Изделия из черных металлов», 90 «Инструменты», поставляемые в 2018 г. в основном в Нидерланды, Китай, Индию, Финляндию, Узбекистан, Алжир, Сербию. К примеру, экспорт «РУСАЛА» в 2018 г. составил 6,4 млрд долл. и включал преимущественно поставки в Нидерланды, Китай и Южную Корею. Основным закупщиком древесины и изделий из нее («Краслесинвест») является Китай.

Импорт подсанкционных компаний в основном касается закупок оборудования и комплектующих из европейских стран для производства машин, технических средств, электроники, судов, летательных аппаратов, а также продукции химической промышленности^{1,2}. Наибольший объем импорта в 2018 г. пришелся на «РУСАЛ» (1,6 млрд долл.), который закупает ТН ВЭД 2818 «Глинозем, гидроксид алюминия, корунд», 2708 «Пек и пековый кокс», 8545 «Электротехнические изделия из углерода» преимущественно на Украине, в Австралии и Китае. На втором месте по объему импорта ПАО «Сургутнефтегаз» (196,8 млн долл.), закупящее преимущественно в США, Китае и Мексике. Из числа подсанкционных компаний только шесть осуществляли свои закупки в США в 2018 г.

Из рассматриваемых компаний, ведущих внешнеэкономическую деятельность, 46 являются одновременно и экспортерами, и импортерами. Например, ПАО «Сургутнефтегаз» экспортировало в 2018 г. нефть, нефтепродукты и природный газ преимущественно в Нидерланды, Германию и Италию, при том что закупало в основном в США, Китае и Мексике.

В целом наблюдается тенденция все большей коммерциализации санкций в исполнении США, то есть фактически применение методов ограничительной деловой практики, недобросовестной конкуренции в отношении крупнейших и успешных российских компаний³. Благодаря санкциям американские корпорации, например, получили преимущества и дополнительные возможности на рынках алюминия и вооружений. Происходит смыкание

-
1. Павлов П., Каукин А. Импортозамещение товаров инвестиционного назначения в России // Вопросы экономики. 2017. № 8. С. 92–103.
 2. Цухло С. Импортозамещение: инвестиционные предпочтения промышленности // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 6. С. 21–23.
 3. Абрамов А., Радьгин А. Внутренняя конкуренция и иностранные инвесторы на российском фондовом рынке // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 5. С. 51–63.



РИС. 6.2. Динамика импорта алюминия, железа и стали США из России

Источник: построен авторами на основе ИТС. Trade Map. URL: <https://www.trademap.org/Index.aspx>.

санкций с традиционными торговыми ограничениями, поскольку в обоих случаях неконкурентными методами продвигаются интересы американского бизнеса. По алюминию США повысили ввозные таможенные пошлины и одновременно ввели санкции в отношении владельца «РУСАЛА» и самой компании. В данном случае «РУСАЛ» был выбран не случайно. По сравнению с другими крупнейшими металлургическими компаниями — экспортерами алюминия и стали «РУСАЛ» имеет значительный вес в импорте США: Соединенные Штаты импортировали из России в 2017 г. около 7% алюминия и около 9% железа и стали¹. При этом к 2017 г. и стоимостной импорт алюминия США из России, и его доля в суммарном импорте алюминия с 2013 г. существенно выросли (рис. 6.2). Падение импорта алюминия из России и его доли в суммарном импорте США в 2018 г. обусловлено санкциями, наложенными на «РУСАЛ».

Однако после долгих переговоров 28 января 2019 г. американские санкции были сняты с UC Rusal, En+ и «Евросибэнерго» на условиях отказа от контроля за этими компаниями О. Дерипаской². Главной причиной желания США заключить сделку послу-

1. Идрисов Г., Пономарев Ю., Судаков С. Положение в российской металлургической отрасли // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. №1. С. 38–41.

2. Ukraine-/Russia-related Designations Removals. U. S. Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190127.aspx>.

жил серьезный рост цен на глинозем, вследствие чего прибыль американских производителей алюминия значительно сократилась (например, у компании Alcoa более чем в два раза). Еще одним серьезным ограничивающим условием снятия санкций становится невозможность изменить юридическую регистрацию компаний En+ и «РУСАЛ» на российскую, учитывая планы размещения этих компаний в российском офшоре на острове Русский. В целом данная сделка оценивается одними экспертами как победа санкционной политики США и захват части российского бизнеса, другими — как шаг на пути к снятию санкций с остальных компаний.

Однако еще важнее, что такие компании, как НЛМК и Evraz, имеют производства на территории США, куда экспортируется только первичное сырье. К примеру, североамериканское подразделение НЛМК выпускает 2,3 млн т стального проката, используя 450 тыс. т чугуна, произведенного в российском подразделении НЛМК. Evraz поставляет из России 500 тыс. т слябов для дальнейшей обработки на территории США. Это позволяет компаниям использовать свою «переговорную силу», например, за счет угроз закрытия производств и сокращения рабочих мест, что в администрации президента США обычно принимается во внимание¹. Именно те компании, в сотрудничестве с которыми в наибольшей степени заинтересованы американские корпорации или физлица, с наибольшей вероятностью смогут избежать санкций. Значит, необходимо интенсивное наращивание сотрудничества с американскими компаниями для того, чтобы максимально затруднить процесс введения новых санкций.

В секторах производства «торгуемых» товаров (сельское хозяйство, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство; добыча полезных ископаемых; обрабатывающие производства) на территории России функционирует около 5500 компаний, глобальный конечный собственник которых расположен в странах ЕС и США, из них — 1523 компании (28%) ЕС (за исключением Кипра, Люксембурга и Нидерландов, представляющих в большом количестве офшорные компании), 362 — компании США (6,7%). Наибольшее число американских компаний представлено в российском секторе производства пищевых продуктов (101 компания), а компаний ЕС — в сельском хозяйстве и охоте (273 компании), в производстве резиновых, пластмассовых изделий и прочей неметаллической продукции (202 компании), в металлургическом производстве и производстве готовых металлических изделий (172 компании), в пищевой промышленности (151 компания) и производстве ма-

1. НЛМК пригрозил США сокращением рабочих мест и инвестпрограммы. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/05/04/768656-nlmk-prigrozil-ssha>.

шин и оборудования (150 компаний)¹. Компании в указанных секторах можно рассматривать в качестве потенциальных лоббистов снятия, смягчения или как минимум неужесточения антироссийских санкций со стороны ЕС и США. При этом доля американских компаний, особенно в сравнении с долей европейских, крайне низка в сельском хозяйстве, рыболовстве и рыбоводстве, производстве резиновых, пластмассовых изделий и прочей неметаллической продукции, металлургической промышленности, производстве компьютеров и электрооборудования, полиграфической деятельности, что указывает на слабую защищенность этих секторов от санкционного давления США.

В конечном счете санкции и другие ограничительные меры США, стран ЕС, Канады, Австралии и других стран в отношении России при декларировании политических целей имеют ярко выраженное экономическое содержание.

Риски дальнейшего расширения санкций все еще остаются весьма высокими. Направлениями для потенциальных санкций являются ужесточение ограничений в отношении подсанкционных компаний, расширение персональных и секторальных санкций, введение ограничений другими странами, запрет на операции с российским государственным долгом, отключение от SWIFT, ограничение ликвидности резервов ЦБ РФ^{2,3}.

6.2. Последствия санкций

По оценкам МВФ, потери от западных санкций для российской экономики составляют порядка 1–1,5 п. п. ВВП в год⁴. Экономическая экспертная группа оценила накопленные потери роста от санкций за период 2014–2017 гг. в 8,4%⁵. По оценкам Bloomberg, Россия за последние четыре года лишилась 6% ВВП⁶. По оценкам РАНХиГС, потери российской экономики в терминах экономиче-

-
1. База данных РУСЛАНА. URL: <https://ruslana.bvdep.com/version-20181030/home.serv?product=Ruslana>.
 2. Трунин П., Ващелюк Н. Анализ нестандартных инструментов предоставления ликвидности Банка России // Экономическая политика. 2015. Т. 10. № 1. С. 41–57.
 3. Моргунов В. Управление ликвидностью банковского сектора Банком России: наблюдения из опыта последних трех лет // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 9. С. 54–58.
 4. 015 Article Iv Consultation–Press Release; And Staff Report. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15211.pdf>.
 5. Гурвич Е. Т., Прилепский И. В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5–35.
 6. Here's One Measure That Shows Sanctions on Russia are Working. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-16/here-s-one-measure-that-shows-sanctions-on-russia-are-working>.

ского роста составляют порядка 1 п. п. ВВП в год¹. При этом воздействие санкций имеет прямые и косвенные эффекты, выражающиеся в сокращении двусторонней торговли России с западными странами, отказе от сотрудничества не только с западными инвесторами, но и с компаниями третьих стран из-за риска введения вторичных санкций, снижении притока прямых иностранных инвестиций и оттоке капитала из России², росте неопределенности, выражающемся в высокой волатильности рубля и колебаниях на финансовом рынке.

С 2013 г. российский экспорт в ЕС сократился на 117 млрд долл.³, а импорт из ЕС — на 53 млрд долл., в связи с чем доля ЕС во внешнеторговом обороте России снизилась с 47,6% в 2013 г. до 39,3% в 2017 г. Такое сокращение торговли вызвано не только санкциями в отношении России, но и продуктовым эмбарго России на ряд европейских товаров и обесценением курса национальной валюты⁴. Продовольственное эмбарго было введено в отношении мясных и молочных продуктов, рыбы, овощей, фруктов и орехов из ЕС, США, Австралии, Канады и Норвегии (2014 г.), Исландии, Албании, Черногории, Лихтенштейна (2015 г.), Украины (2016 г.). В наибольшей степени с 2013 г.^{5,6} снизился стоимостной экспорт в ЕС минерального топлива, продуктов неорганической химии, железа и стали, жиров и масел животного происхождения, органических химических соединений. Наибольшее снижение импорта из ЕС произошло по ядерным реакторам, котлам, средствам наземного транспорта, электрическим машинам и оборудованию, фармацевтической продукции. Тем не менее в 2017–2018 гг. произошло незначительное восстановление объема двусторонней торговли с ЕС⁷.

Что касается торговли с США, то к 2013 г. ее объем был невысок, поэтому его снижение было незначительно: доля России во внешне-

-
1. Лощенкова А. Н., Кнобель А. Ю., Багдасарян К. М., Прока К. А. Санкции: всерьез и надолго // Научные доклады РАНХиГС: экономика. 2018. URL: <https://pps.ganepa.ru/Publication2/2019/>.
 2. Пахомов А. А., Багдасарян К. М. Современные тенденции глобального движения инвестиций и позиции России в этом процессе // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 8. С. 4–12.
 3. Кнобель А. Внешняя торговля: падение экспорта обусловило снижение торгового сальдо // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 5. С. 16–18.
 4. Соколов И. Нужна ли фискальная девальвация для стимулирования экономического роста? // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 6. С. 13–18.
 5. Шагайда Н. И., Узун В. Я., Шишкина Е. Внешняя торговля продовольствием в условиях эмбарго // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 5. С. 19–23.
 6. Узун В., Логинова Д. Российское продовольственное эмбарго // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 9. С. 17–23.
 7. Воловик Н. Внешняя торговля // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 2. С. 27–30.

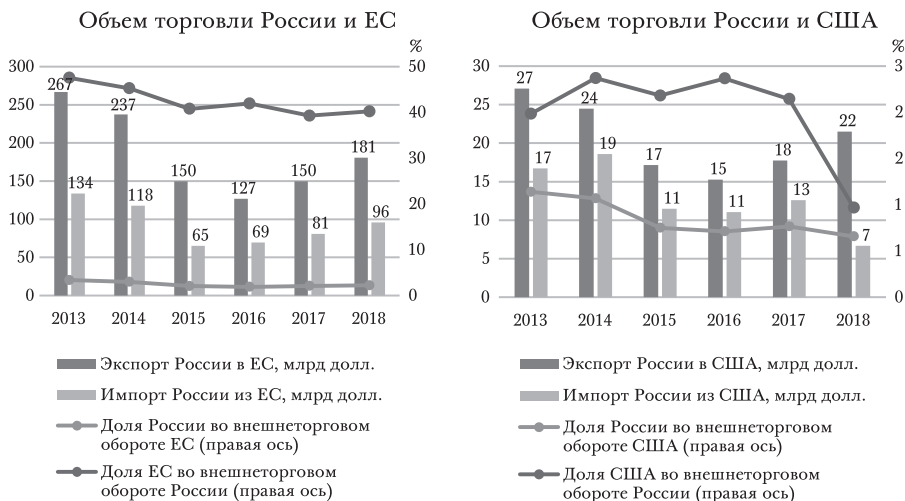


РИС. 6.3. Динамика объема двусторонней торговли России с ЕС и США

Источник: построен авторами на основе WITS. World Bank. URL: <https://wits.worldbank.org/>.

торговом обороте Соединенных Штатов сократилась с 1,1 до 0,8%, а доля США во внешнеторговом обороте России, наоборот, выросла с 2 до 2,1% в 2017 г.¹ В 2018 г. экспорт России в США вырос на 4 млрд долл., остальные показатели внешней торговли сократились, особенно доля США во внешнеторговом обороте России — до 1% (рис. 6.3).

В целом произошла переориентация торговли с западных стран на страны АТЭС и ЕАЭС, однако достичь досанкционных объемов торговли пока не удалось (табл. 6.2).

В отдельных направлениях нефтегазовой отрасли технические санкции имели очень сильный эффект. Например, за сотрудничество с «Роснефтью» на американскую нефтяную компанию ExxonMobil был наложен (небольшой по меркам компании) штраф в 2 млн долл.² Однако на отказ инвесторов от финансирования или полный отказ от реализации этих проектов оказало влияние не только санкционное давление, но и значительное снижение цены на топливо (нефть и природный газ), поскольку рентабельность некоторых проектов оценивалась только при цене нефти

1. Пахомов А. А., Багдасарян К. М. Итоги развития мировой торговли товарами и услугами в 2017 г. // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 5. С. 24–30.

2. Власти США оштрафовали ExxonMobil за сделки с «Роснефтью». URL: <https://www.rbc.ru/business/20/07/2017/5970b7489a794756bd239fbi>.

ТАБЛИЦА 6.2
Динамика доли отдельных стран/регионов в товарообороте России

Регион/страна	Доля в товарообороте, %					
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Украина	4,7	3,5	2,8	2,2	2,2	2,2
ЕАСТ (Норвегия, Швейцария, Исландия, Лихтенштейн)	1,73	1,19	1,16	1,37	1,20	1,30
Турция	3,9	4,0	4,4	3,4	3,7	3,7
АТЭС, включая:	24,8	26,9	28,1	30,0	30,4	31,0
Китай	10,5	11,3	12,1	14,1	14,9	15,7
Республика Корея	3,0	3,5	3,4	3,2	3,3	3,6
ЕАЭС	7,3	7,3	8,1	8,3	8,7	8,1

Источник: расчеты авторов на основе данных ФТС.

выше 80 долл./барр. Риск вторичных санкций приводит к отказу зарубежных компаний от сделок с российскими партнерами; некоторые примеры приведены в *табл. 6.3*.

Действие санкций также влияет на отток капитала из страны¹, который в 2017 г. составил около 20 млрд долл. (примерно 1,5% ВВП), а в 2018 г. — 63,3 млрд долл. (4,1% ВВП).

Несмотря на то что ограничения на осуществление прямых иностранных инвестиций санкции не предусматривают (за исключением Республики Крым), приток ПИИ в Россию крайне чувствителен к ужесточению санкций². В частности, периоды активного введения санкций и поддержания санкционной неопределенности с марта 2014 г. по январь 2016 г. и с апреля 2017 г. привели к резкому падению (и даже к отрицательным значениям) притока ПИИ, в то время как относительная стабилизация санкционного режима с февраля 2016 г. по март 2017 г. характеризовалась восстановлением притока ПИИ в Россию (*рис. 6.4*). Следовательно, именно усилия, направленные на стабилизацию санкционного режима, — наиболее

1. Трунин П. В., Горюнов Е. Л., Божечкова А. В. Анализ факторов и последствий ограничений на движение капитала // Российское предпринимательство. Т. 17. № 2. 2016. С. 251–258.

2. Зайцев Ю. К. Воздействие санкционного режима на прямые иностранные инвестиции в Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2018. Т. 26. № 4. С. 760–772.

ТАБЛИЦА 6.3
Примеры негативного воздействия санкций

Сфера	Примеры
Нефтегазовый сектор	<p>Закрыты/приостановлены проекты:</p> <p>«Роснефти» с:</p> <ul style="list-style-type: none"> — <i>ExxonMobil</i> (США): по бурению на Восточно-Прииновоземельских участках в Карском море и на Туапсинском участке в Черном море; по добыче трудноизвлекаемой нефти Баженовской и Ачимовской свит в Западной Сибири; — <i>British Petroleum</i> (Великобритания): по разработке доманиковых отложений в Оренбургской области; — <i>Eni</i> (Италия): проект «Западно-Черноморская площадь» (бурение поисково-разведочной скважины в Черном море); — <i>Statoil</i> (Норвегия): по оценке целесообразности коммерческой разработки доманиковых отложений на 12 лицензионных участках в Самарской области. <p>«ЛУКОЙЛ», «РИТЭК» с:</p> <ul style="list-style-type: none"> — <i>Total</i> (Франция): по разработке трудноизвлекаемых запасов на Галяновском, Восточно-Ковенском, Ташинском и Ляминском-3 участках. <p>«Газпром нефть» с:</p> <ul style="list-style-type: none"> — <i>Shell</i> (Нидерланды, Великобритания): по разработке баженовской свиты на Верхне-Салымском месторождении в ХМАО
Финансовый сектор	<p>Сокращение доли лиц, попавших под санкции, в иностранных компаниях (например, снижение доли «Реновы» до 48,8% в швейцарской <i>Sulzer</i>)</p> <p>Брокеры <i>BCS Global Markets</i> и «<i>Amon</i>» приостановили аналитическое покрытие Rusal и En+</p> <p>Затрудняется выплата дивидендов в пользу подсанкционных компаний (например, от австрийской строительной компании <i>Strabag</i> в пользу <i>Rasperia Trading</i> (принадлежит Дерипаске)</p> <p>После сообщения о возможной покупке Сбербанком 30%-ной доли «Яндекса» цена акций «Яндекса» снизилась, капитализация «Яндекса» снизилась на 1 млрд долл.</p> <p>В начале октября Министерство финансов провело аукцион ОФЗ, однако на условиях Минфина инвесторы купили лишь 37% размещенных государственных облигаций на сумму 7,4 млрд руб.¹ Предыдущие три аукциона были отменены из-за неблагоприятной рыночной конъюнктуры</p> <p>Американские и европейские страховые компании отказались перестраховать обязательства российских компаний, попавших под санкции. В результате была создана Российская национальная перестраховочная компания (РНПК)</p> <p>Европейские и азиатские банки опасаются кредитовать и проводить расчеты с российскими санкционными компаниями. Китайские банки отказываются проводить платежи в российские кредитные организации, особенно в государственные — Сбербанк и ВТБ². Под блокировку попадают транзакции даже не включенных в санкционные списки компаний</p>

1. Минфину не занимать. Инвесторы отказались покупать 63% гособлигаций. URL: <https://quote.rbc.ru/news/article/5bb4dc6b9a79473decf707bd>.

2. Почему в Китае отказываются проводить платежи в российские банки? URL: <https://www.bfm.ru/news/394784>.

Сфера	Примеры
Прочее	Продажа коммерческой недвижимости <i>Imttofianz</i> (Австрия), <i>PI Russia I Ку</i> (Финляндия), инвестфонда <i>Heitman</i>
	Отказ зарубежных компаний от покупки технологий «РУСАЛа» ¹
	Судоремонтный завод в порту Нантонг в Китае отказался исполнять свои обязательства по контракту на ремонт российского судна «Нептун» компании «Гудзон» ²
	Зарубежные компании из третьих стран вынуждены запрашивать в ОФАС подтверждение законности сделок с российскими компаниями, в том числе по покупке их пакетов акций

Источники: *Лоценкова А. Н., Кнобель А. Ю., Багдасарян К. М., Прока К. А.* Санкции: всерьез и надолго // Научные доклады РАНХиГС: экономика. 2018. URL: <https://pps.ranepa.ru/Publication2/2019>.

приемлемая стратегия внешнеполитического и внешнеэкономического позиционирования в современных условиях, поскольку только в этом случае (ввиду крайне низкой вероятности *смягчения* санкционного режима) экономика сможет приспособиться к устойчивым внешним ограничениям.

Имеющиеся данные по динамике прямых иностранных инвестиций согласуются с гипотезой, согласно которой снижение ПИИ было обусловлено не столько введением новых санкций, сколько обсуждением и анонсированием США и ЕС такой возможности³. Именно это создает неопределенность на рынке как для отечественных производителей, так и для зарубежных инвесторов. Со второй половины 2017 г. и в течение всего 2018 г. США всячески поддерживали эту неопределенность, постоянно угрожая введением новых санкций или ужесточением уже действующих. На анонсы американских обсуждений антироссийских санкций биржевые индексы реагировали падением. К примеру, после введения апрельских санкций в 2018 г. продавцы и дистрибьюторы бытовой техники сразу анонсировали рост цен на 5–10%⁴. 6 апреля

1. Страх перед вторичными санкциями отпугнул иностранные компании от «РУСАЛа». URL: <https://www.interfax.ru/business/630554>.
2. Почти все страховые компании из-за американских санкций отказались от сотрудничества с судоходной компанией «Гудзон». URL: <http://prim.news/2018/10/17/pochti-vse-strahovye-kompanii-iz-za-amerikanskix-sankeij-otkazalis-ot-sotrudnichestva-s-sudohodnoj-kompaniej-gudzon/>.
3. *Кнобель А. Ю., Багдасарян К. М., Прока К. А.* Международные экономические санкции: теория и практика их применения // Журнал НЭА. № 3 (43), 2019, С. 152–162.
4. Продавцы электроники и бытовой техники предупредили о росте цен из-за падения рубля. URL: <https://ru.reuters.com/article/businessNews/idRUKBN1HH2DH-ORUBS>.

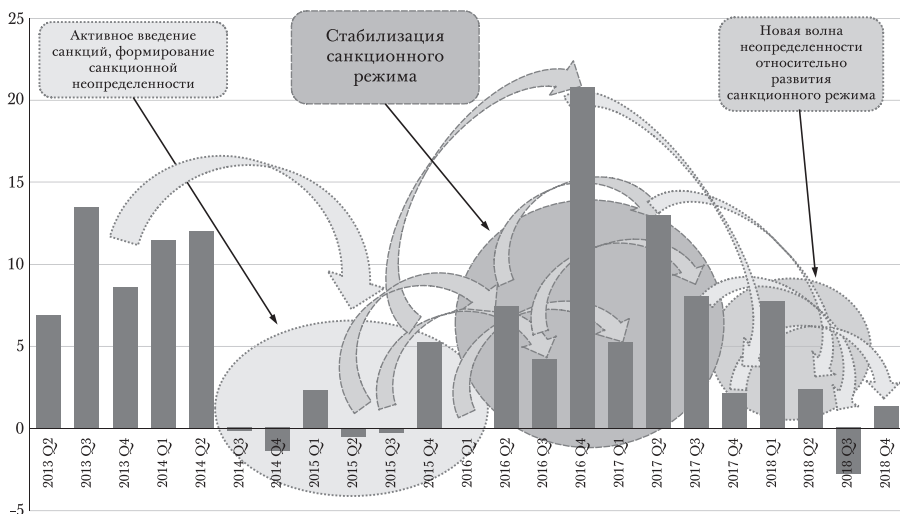


РИС. 6.4. Динамика ПИИ в Россию (млрд долл.) и реакция притока ПИИ на санкционные волны

Источник: построен авторами на данных Банка России.

капитализация E_{n+} снизилась на 30%¹, а компания «РУСАЛ» объявила о рисках технического дефолта, после чего цена ее акций рухнула более чем на 50%. Санкции повлекли падение котировок металлургических компаний. 9 апреля на Московской бирже «Норникель» подешевел на 16,5% (до 29,1 млрд долл.), «Полюс» — на 14,8% (до 9,6 млрд долл.), «Северсталь» — на 9,4% (до 12,4 млрд долл.), НЛМК — на 8,7% (до 15,8 млрд долл.)². После объявления новых санкций США в августе 2018 г. американские СМИ сообщили о том, что запрет во втором пакете на полеты «Аэрофлота» в США лишит компанию 5% выручки. На следующий день акции компании подешевели на 12%, затем котировки скорректировались (-8%) и стали на 1,5% ниже первоначального значения³. В значительной степени на подобные объявления реагирует и курс рубля (рис. 6.5).

В связи с санкциями Правительство РФ приняло ряд мер, в частности ввело требование по хранению данных на территории России и локализации программного обеспечения в государственных учре-

1. Котировки российских металлургов рухнули после новых санкций США. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/04/09/760394-aktsii-metallurgov>.

2. Там же.

3. Госдепартамент США уточнил данные о санкциях против «Аэрофлота». URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/08/09/777778-sanktsii-acroflota>.

ГЛАВА 6. САНКЦИИ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЯ

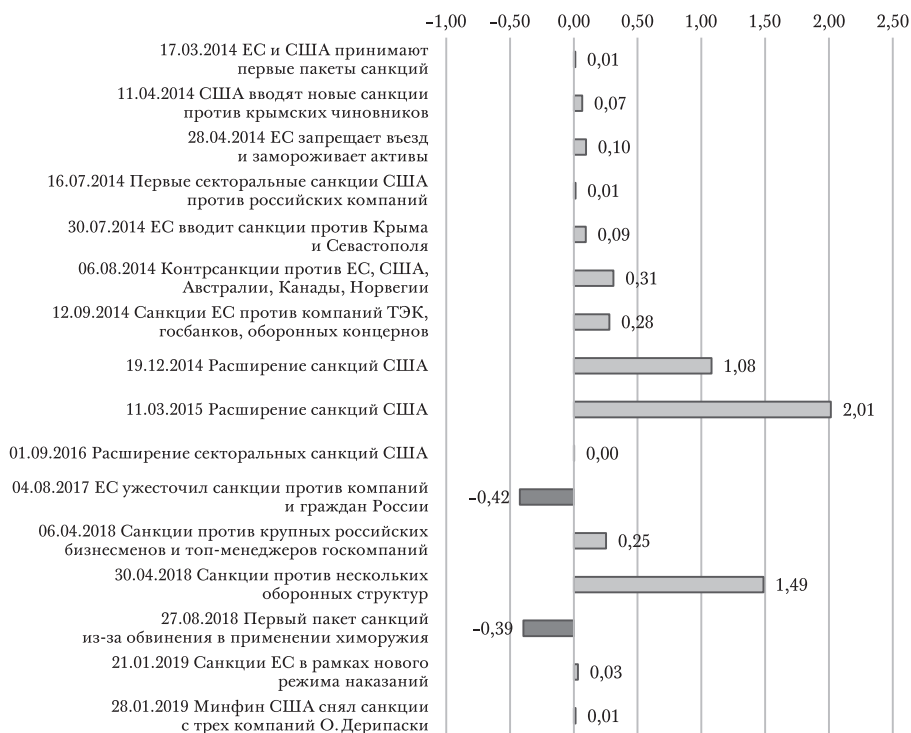


рис. 6.5. Реакция курса рубля на санкции ЕС и США (изменение номинального курса рубля относительно доллара, п.п.)

Источник: построен авторами на данных Банка России.

ждениях¹, что, однако, привело к росту издержек технологических и телекоммуникационных компаний. Для снижения зависимости от западных финансовых сервисов были разработаны и внедрены аналоги платежных систем, кредитные рейтинги, аналог SWIFT — Система передачи финансовых сообщений (СПФС). Произошло существенное увеличение международных резервов России в соответствии с бюджетным правилом². После изменения условий работы платежных систем в России и замыкания расчетов на внутрироссийский центр работа карт Visa и Mastercard российского производства в Крыму была восстановлена.

1. Обработка и хранение персональных данных в РФ. Изменения с 1 сентября 2015 г. URL: <https://minsvyaz.ru/ru/personaldata/>.

2. Международные резервы Российской Федерации. URL: http://www.cbr.ru/hd_base/mrrf/mrrf_7d; Статистика внешнего сектора. URL: ЦБ РФ <http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs>.

Наиболее серьезной ограничительной мерой, предпринятой Россией после введения в отношении нее санкций, послужил введенный 7 августа 2014 г. запрет на импорт ряда продовольственных товаров (мясной и молочной продукции, рыбы, овощей, фруктов, орехов) из США, ЕС, Норвегии, Австралии, Канады, а позднее из Албании, Черногории, Исландии, Лихтенштейна и Украины. Меры такого характера, с одной стороны, способствовали росту российского производства продукции сельского хозяйства¹, а с другой — росту цен² и снижению потребления населением соответствующих товаров³.

Также в России был принят рамочный Закон от 4 июня 2017 г. «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и (или) иных иностранных государств», облегчающий введение ограничительных мер Россией⁴.

Негативный эффект антироссийских санкций ощущался и Европейским союзом. По некоторым оценкам, потери Германии в первый год после введения санкций максимальны в сравнении с другими странами, они составили 830 млн долл. в месяц⁵ и связаны главным образом с существенным сокращением экспорта ФРГ в Россию. По другим оценкам, Германия ежемесячно теряет 727 млн долл., и на ее долю приходится 40% такого рода потерь западных стран⁶.

Правительством РФ ведется работа по преодолению санкционного давления. Позитивным решением стало создание в Министерстве финансов Департамента контроля за внешними ограничениями — аналога американского Управления по контролю за иностранными активами (OFAC). Россия и Китай в июне 2019 г. приняли решение о создании трансграничной системы расчетов в национальных валютах для дедолларизации двусторонней тор-

-
1. *Гатаулина Е. А., Узун В. Я.* Господдержка сельского хозяйства в условиях ВТО, санкций и антисанкций // ЭКО. 2015. № 1. С. 115–123.
 2. *Пономарева Е., Магомедов Р.* Влияние продуктовых санкций на цены в России в 2017–2016 гг. // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 3. С. 26–34.
 3. Некоторые оценки последствий таких ограничений см. в: Итоги четырех лет продовольственного эмбарго. URL: <https://www.agroinvestor.ru/analytics/news/30210-itogi-четыреkh-let-prodovolstvennogo-embargo>; *Пономарева Е., Магомедов Р.* Влияние продуктовых санкций на цены в России в 2014–2016 гг. // Мониторинг экономической ситуации в России. 2017. Т. 5. № 43. С. 15–17.
 4. Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201806040032>.
 5. Эксперты оценили потери западных стран от санкций в 60,2 млрд долл. URL: <https://www.rbc.ru/economics/06/07/2016/577ca0ed9a7947b2d5029176>.
 6. Германия подсчитала свои убытки от антироссийских санкций. URL: <http://nsn.fm/hots/germaniya-podschitala-svoi-ubytki-ot-antirossiyskikh-sankciy.html>.

говли и снижения санкционных рисков¹. В этом отношении уже осуществлены значимые шаги. В частности, в 2015 г. впервые была создана российско-китайская трансграничная платежная платформа электронной коммерции, в 2017 г. запущена система PVP (платеж против платежа), российские банки начали использование китайской платежной системы CIPS. Со Швейцарией обсуждалась возможность создания системы — аналога SWIFT, при этом Россия предлагала использование своей разработки — СПФС, однако ее покрытие составляет на сегодняшний день только около 400 участников². В 2019 г. СПФС будет переведена на блокчейн³.

Кроме того, правительство реализует ряд мер помощи пострадавшим от санкций компаниям, в том числе закупку для Росгвардии бронетехники на сумму 2 млрд руб. (из Резервного фонда) у компаний «Урал» и «Арзамасский машиностроительный завод», которые входят в группу компаний «ГАЗ» и «Русские машины», включенных в санкционный список США; субсидии в 1,5 млрд руб. производителям техники, работающей на природном газе, что позволит дополнительно загрузить производственные мощности предприятий, попавших под санкции⁴. Однако размер этой помощи вряд ли сможет значительно улучшить состояние пострадавших от санкций компаний.

* * *

Таким образом, негативный эффект влияния санкций на экономику России заключается не столько в их масштабах, сколько в возникающей неопределенности санкционных параметров, которая выражается в существенных колебаниях на финансовых рынках, волатильности рубля, отказе зарубежных инвесторов от сотрудничества с российскими компаниями, оттоке капитала из России⁵. 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.

-
1. В правительстве решили создать новую систему расчетов с КНР из-за санкций. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5bdfa2eb9a7947cccc348b7f?utm_source=application.
 2. Перечень пользователей СПФС Банка России по состоянию на 15 мая 2019 г. URL: <https://www.cbr.ru/PSystem/mes/clients/>.
 3. Центробанк переведет систему передачи финансовых платежей на блокчейн в 2019 г. URL: <https://iz.ru/737225/anastasiia-alekseevskikh/nadezhnee-chem-swift>.
 4. Правительство выделит 2 млрд руб. на закупку бронетехники у структур Дерипаски. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2018/11/16/786654-pravitelstvolidelit-2-mlrd-rublei-deripaski>.
 5. Кнобель А. Ю., Зайцев Ю. К. Прямые иностранные инвестиции в 2018 г.: рекордный отток // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 6. С. 18–21.

Для снижения рисков зарубежных компаний целесообразны создание благоприятных условий для инвесторов, предоставление им максимально возможно высокого уровня гарантий, особенно в «несанкционных» секторах, повышение транспарентности структуры собственности. Для создания лобби среди американских и европейских компаний, которое будет противодействовать расширению и ужесточению антироссийских санкций, необходимо выявлять точечные взаимные интересы с американскими и европейскими компаниями, особенно работающими в секторах, наиболее уязвимых перед санкционным давлением. Речь идет, в частности, об американских компаниях в сельском хозяйстве, рыболовстве и рыбоводстве, производстве резиновых, пластмассовых изделий и прочей неметаллической продукции, металлургической промышленности, производстве компьютеров и электрооборудования, полиграфической деятельности. Перспективным представляется выявление бенефициаров и проигрывающих от санкций на уровне отдельных компаний (корпораций), расположенных в юрисдикции США и ЕС. Для бенефициаров необходимо создавать дополнительные возможности на российском рынке, потеря которых могла бы быть критична для их бизнеса, а с проигрывающими следует работать как с лоббистами для смягчения или как минимум стабилизации уровня санкционного давления.

Представляется целесообразным также содействие в распространении информации среди зарубежных компаний, особенно европейских, о выгодах, безопасности и условиях инвестирования в России, а также об ущербе, наносимом субъектам ЕС и США антироссийскими санкциями. Для смягчения негативных последствий существующих и рисков введения новых санкций наряду с развитием производственного сектора, человеческого капитала, науки, инноваций, укреплением национальных институтов необходима широкая диверсификация торговых партнеров, статей товарного экспорта, повышение доли внешнеэкономических расчетов в рублях, создание собственной финансовой инфраструктуры с привлечением других стран к ее использованию.

Часть II
*Денежно-кредитная
и бюджетная политика*

ГЛАВА 7

Денежно-кредитная политика: стабилизация инфляции

НА ПРОТЯЖЕНИИ 2008–2018 гг. денежно-кредитная политика Банка России претерпела существенную трансформацию. Если до 2008 г. политика ЦБ РФ в основном была направлена на поддержание фиксированного номинального курса рубля, то возросшая в период мирового финансового кризиса роль Банка России в рефинансировании банковского сектора и повышение значимости процентных ставок как инструмента денежно-кредитной политики позволили ему постепенно двигаться в сторону нового монетарного режима. При этом непосредственный переход к инфляционному таргетированию, осуществленный в 2014 г., происходил в крайне неблагоприятных условиях, включая резкое снижение цен на нефть, геополитическую напряженность, санкции в отношении России. В условиях кризиса на валютном рынке и финансовой нестабильности регулятор проводил достаточно жесткую монетарную политику, позволившую снизить инфляцию до исторически минимальных уровней.

7.1. Глобальный кризис 2008–2009 гг.

Рост мировых цен на энергоносители обеспечил в 2000-х гг. значительный приток иностранной валюты в российскую экономику по счету текущих операций. Кроме того, в 2006–2007 гг. в Россию

Авторы главы: *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; *Клюцеская А. М.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Синельников-Мурылев С. Г.*, д-р экон. наук, проф., ректор ВАВТ Минэкономразвития России, научный руководитель Института Гайдара, проректор РАНХиГС при Президенте РФ; *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.

активно поступали средства и по финансовому счету. Для предотвращения укрепления рубля в номинальном выражении Банк России накапливал международные резервы (рис. 7.1), что при отсутствии эффективных инструментов по стерилизации избыточного денежного предложения сопровождалось ростом денежной базы. При этом частично данные средства стерилизовались за счет накопления на счетах Минфина России в Федеральном казначействе, а с 2004 г. — в Стабилизационном фонде. Тем не менее, несмотря на принятые меры, в период 2000–2007 гг. инфляция сохранялась на высоком уровне и в среднем составляла 14,2%, способствуя укреплению рубля в реальном выражении.

Финансово-экономический кризис, начавшийся в России во второй половине 2008 г., в первую очередь затронул финансовый сектор. Кризисные явления на мировом финансовом рынке вызвали значительный отток капитала из России. Кроме того, замедление экономического роста в крупнейших экономиках мира привело к масштабному ухудшению условий торговли для России, вследствие чего приток валюты в страну по текущему счету платежного баланса также резко сократился. В результате международные резервы Российской Федерации начали стремительно уменьшаться, поскольку Банк России расходовал их на поддержание курса рубля. Так, достигнув максимума на уровне 582,2 млрд долл. в начале августа 2008 г., они снизились к началу мая 2009 г. до локального минимума в 383,8 млрд долл.¹

В условиях валютных интервенций ЦБ РФ, обеспечивавших плавное снижение курса рубля, и ожиданий дальнейшего удешевления национальной валюты спрос экономических агентов на иностранную валюту оставался высоким, что оказывало дополнительное давление на рубль и вынуждало Банк России продолжать интервенции. Так, курс доллара к рублю вырос на 28,4% (с 22,6 руб./долл. в августе 2008 г. до 31,6 руб./долл. в августе 2009 г.), падение реального эффективного курса рубля между локальным максимумом в ноябре 2008 г. и локальным минимумом в феврале 2009 г. составило 17%. Можно предположить, что в случае резкого снижения курса рубля до уровня порядка 35 руб./долл. равновесие на валютном рынке также было бы достигнуто, при этом цена снижения курса для органов денежно-кредитного регулирования оказалась бы меньшей.

В период кризиса процентные ставки ЦБ РФ впервые стали работающим инструментом денежно-кредитной политики. Это оказалось результатом увеличения доли кредитов Банка России в пассивах коммерческих организаций, для которых ресурсы, пре-

1. Российская экономика в 2008 г. Тенденции и перспективы. Вып. 30. М.: Институт экономики переходного периода, 2009.



РИС. 7.1. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных (международных) резервов РФ в 2008–2018 гг.

Источник: Банк России.

доставляемые им ЦБ РФ, в условиях кризиса были практически единственным источником сравнительно недорогих финансовых средств. Тем не менее привлекаемые у ЦБ РФ кредитными организациями средства вкладывались затем в валютные активы, что способствовало обесценению рубля.

Для обеспечения стабильности финансовой системы Банк России четыре раза (12 ноября, 1 декабря 2008 г., 2 и 9 февраля 2009 г.) повышал ставку рефинансирования. В результате она выросла с 11 до 13% годовых, а ставки по кредитам ЦБ РФ коммерческим банкам увеличились на сопоставимую величину. Основной причиной их повышения стало желание Банка России, увеличив стоимость ресурсов, ограничить возможности банков по покупке валюты. Тем не менее данная мера не оказала существенного влияния на темпы девальвации рубля из-за недостаточного повышения ставок.

Для поддержки банковского сектора, оказавшегося в тяжелой ситуации вследствие масштабного оттока частного капитала из России, значительной внешней задолженности, накопленной в предыдущие годы, и кризиса в реальном секторе экономики, ЦБ РФ использовал широкий набор мер помимо процентной политики, в том числе предоставление кредитов без обеспечения (рис. 7.2); за-

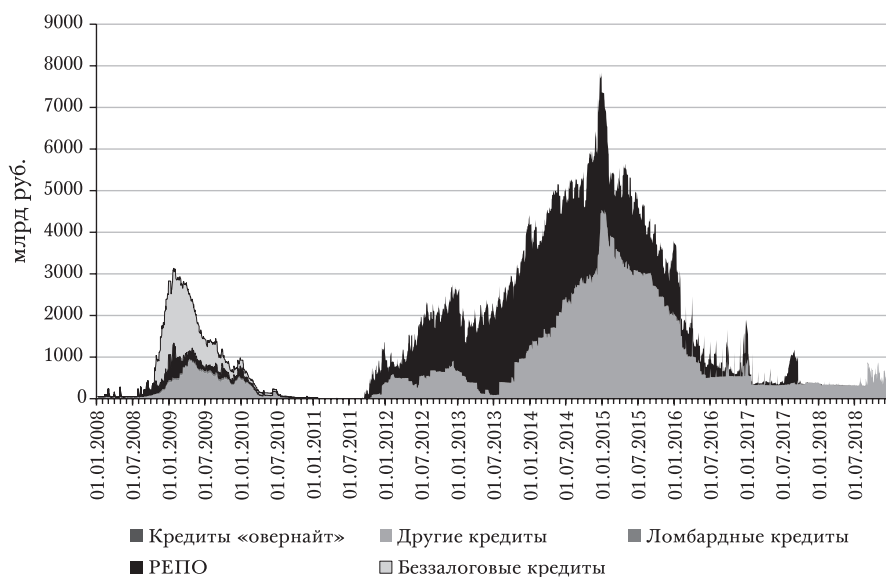


РИС. 7.2. Рублевая задолженность коммерческих банков (по основным инструментам) перед Банком России в 2008–2018 гг.

Источник: Банк России.

ключение соглашений с крупными российскими банками о компенсации части возможных потерь при межбанковском кредитовании; предоставление финансирования РЕПО под залог расширенного списка активов; удлинение сроков кредитования РЕПО; предоставление субординированных кредитов системообразующим банкам; принятие законодательства о гарантиях по кредитам предприятиям. В результате задолженность банков перед ЦБ РФ выросла до рекордного на тот момент уровня и превысила 3 трлн руб.

Тем не менее кредитование банков (в условиях ожидаемой девальвации) не позволяло решить проблемы ликвидности и увеличения кредитования реального сектора, так как в условиях фактически предопределенной плавной девальвации покупка иностранной валюты стала значительно более прибыльной и менее рискованной, чем альтернативные направления инвестиций. Такие операции позволили финансовому сектору зарабатывать дополнительную прибыль, что смягчало кризис ликвидности в банковской системе, однако стоили Банку России трети международных резервных активов и привели к возникновению ажиотажа на валютном рынке. Кроме того, плавный характер обесценения рубля несколько сгладил негативные социальные последствия падения курса национальной валюты, что позволило многим экономиче-

ским агентам перевести рублевые сбережения в иностранную валюту по более выгодному курсу¹.

В первой половине 2009 г. благодаря возвращению цен на нефть к более высокому уровню (около 70 долл./барр. в июне 2009 г.) ЦБ РФ смог отказаться от масштабных валютных интервенций. В итоге за 2009 г. международные резервы выросли на 12,8 млрд долл. — до 439 млрд долл., а рубль укрепился к доллару на 14,6% и достиг 30,24 руб./долл. По мере стабилизации ситуации на финансовых рынках и замедления инфляции Банк России начал постепенно смягчать денежно-кредитную политику, снижая процентные ставки. Помимо этого, регулятор принимал меры для перехода к использованию преимущественно стандартных инструментов рефинансирования кредитных организаций, в частности, сокращая долю кредитов без обеспечения в общей структуре задолженности банковского сектора перед ним.

7.2. Денежно-кредитная политика после кризиса 2008–2009 гг.

Банк России в официальных документах объявлял о своих намерениях в ближайшие годы перейти к таргетированию инфляции еще в середине 2000-х гг. На протяжении многих лет темп роста потребительских цен в России оставался высоким не только по меркам развитых стран, но даже при сопоставлении с развивающимися экономиками, сравнимыми с российской с точки зрения стадии экономического развития. Планам введения таргетирования инфляции помешал глобальный финансово-экономический кризис 2008–2009 гг., и в итоге смена монетарного режима произошла только в 2014 г.

Напомним, что с февраля 2005 г. в рамках реализации курсовой политики Банк России использовал в качестве операционного ориентира рублевую стоимость бивалютной корзины, состоящей из 45 евроцентов и 55 центов США. Диапазон допустимых для ЦБ РФ значений рублевой стоимости бивалютной корзины был задан плавающим операционным интервалом, границы которого корректировались в зависимости от объема совершенных валютных интервенций. После мирового финансового кризиса Банк России продолжил проводить валютную политику в рамках режима управляемого плавания валютного курса. Восстановление цен на нефть позволило ЦБ РФ активно накапливать международные

1. Российская экономика в 2009 году. Тенденции и перспективы. Вып. 31. М.: Институт экономики переходного периода, 2010.

резервы, потраченные в период кризиса. В результате к началу сентября 2011 г. они достигли 545 млрд долл.

При этом для постепенного повышения гибкости курсообразования после мирового финансового кризиса Банк России поэтапно расширял операционный интервал допустимых значений рублевой стоимости бивалютной корзины, а также сокращал величину накопленных интервенций, приводящих к сдвигу границ операционного интервала. Так, если в начале 2010 г. операционный интервал допустимых значений рублевой стоимости бивалютной корзины составлял 3 руб., а величина накопленных интервенций, приводящих к сдвигу границ операционного интервала на 5 коп., — 700 млн долл., то в конце 2013 г. размер операционного интервала вырос до 7 руб., а величина накопленных интервенций сократилась до 350 млн долл. Это также способствовало снижению привлекательности использования спекулятивных стратегий на внутреннем финансовом рынке, способных оказывать одностороннее давление на курс рубля¹.

С целью создания условий для перехода к режиму плавающего валютного курса с 1 октября 2013 г. механизм курсовой политики был скорректирован с учетом намерения Федерального казначейства приступить к непосредственному осуществлению валютных операций по приобретению/продаже иностранной валюты в рамках управления средствами суверенных фондов. Вплоть до октября 2013 г. операции по приобретению/продаже иностранной валюты за счет средств этих фондов осуществлял Банк России, что позволяло ему определять и корректировать объем интервенций, необходимый для поддержания устойчивости внутреннего валютного рынка. Теперь параметры операций Банка России по покупке и продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке стали определяться с учетом операций Федерального казначейства по пополнению или расходованию средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. В частности, объемы операций Банка России по покупке или продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке, устанавливаемые исходя из задачи сглаживания волатильности курса рубля, стали изменяться на величину, эквивалентную объему операций Федерального казначейства по пополнению/расходованию средств суверенных фондов. Введенная корректировка позволила сгладить резкие колебания курса рубля и улучшить состояние ликвидности банковского сектора в периоды осуществления Федеральным казначейством валютных операций. Тем не менее реализация бюджетного правила в таком виде

1. Килюцкая А. М. Плавающий курс российского рубля: миф или реальность? // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 50–67.

продолжала оставаться ненейтральной по отношению к денежному предложению (сокращение денежной базы при накоплении средств в Резервном фонде и рост денежной эмиссии при их расходовании)¹ и компенсировалась операциями по кредитованию банковского сектора регулятором.

Ситуация в банковском секторе существенно изменилась по сравнению с докризисным периодом. С 2011 г. объемы предоставления ликвидности кредитным организациям Банком России вновь начали расти. В 2013 г. размер задолженности превысил пиковые значения кризисного периода, увеличившись за год на 65% и составив на 1 января 2014 г. 4,4 трлн руб. Такая ситуация стала следствием сокращения объемов валютных интервенций, являвшихся одними из ключевых источников роста денежной базы в предшествующие годы, а также операций по накоплению средств расширенного правительства на счетах в ЦБ РФ, что уменьшало денежное предложение.

Учитывая высокий спрос банковского сектора на операции рефинансирования, а также реализуя поэтапную подготовку к переходу к режиму инфляционного таргетирования, Банк России в сентябре 2013 г. ввел понятие ключевой ставки процента. Ключевая ставка была определена путем унификации процентных ставок по операциям предоставления и абсорбирования ликвидности на аукционной основе на срок 1 неделя (5,50% годовых на 13 сентября 2013 г.). Ставки по операциям Банка России постоянного действия по абсорбированию и предоставлению ликвидности на 1 день образовали, соответственно, нижнюю (4,5% годовых на 13 сентября 2013 г.) и верхнюю (6,5% годовых на 13 сентября 2013 г.) границы процентного коридора, симметричные относительно ключевой ставки (*рис. 7.3*). Отметим, что введенная мера повысила прозрачность денежно-кредитной политики: решения по ключевой ставке были направлены на снижение инфляции и достижение ценовой стабильности с учетом комплексного анализа экономической ситуации².

В целом в 2010–2013 гг. Банк России продолжал реализацию курсовой политики в рамках режима управляемого плавающего курса, постепенно повышая гибкость курсообразования в целях перехода к режиму плавающего валютного курса. Помимо этого, в рамках подготовки перехода к режиму инфляционного таргетирования регулятор расширял линейку инструментов предоставления и абсорбирования ликвидности и превращения процентной ставки Банка

1. Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы. Вып. 35. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014; *Синельников-Мурылев С. Г., Трунин П. В.* Суверенные фонды благосостояния и денежная политика России // Финансовый журнал. 2015. № 3 (25). С. 26–34.

2. Российская экономика в 2013 г. Тенденции и перспективы. Вып. 35. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014.

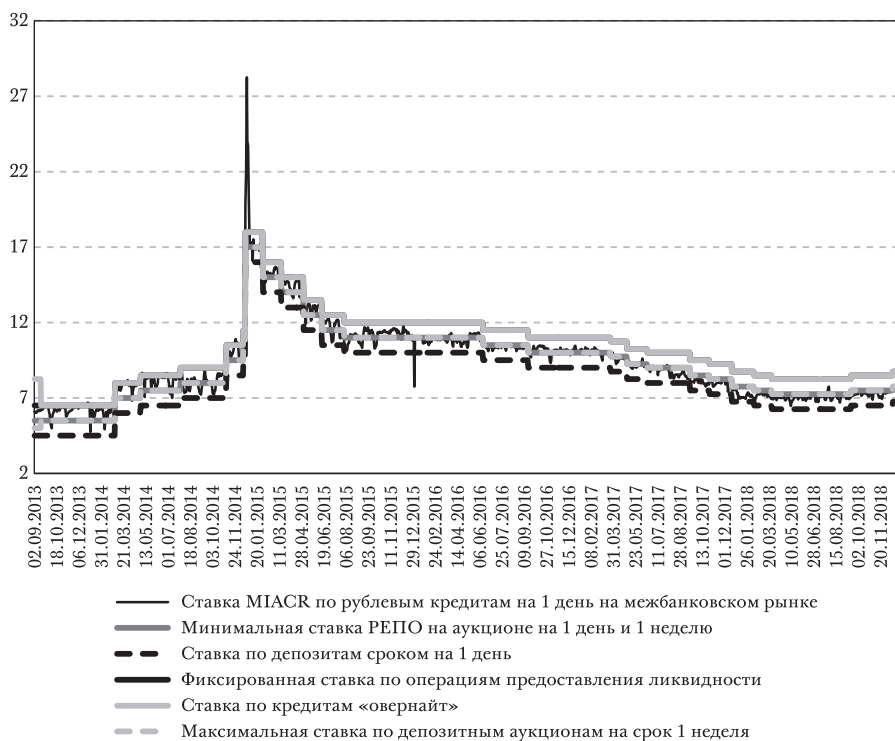


РИС. 7.3. Коридор процентных ставок Банка России и динамика ставок межбанковского рынка в 2013–2018 гг.

Источники: Банк России, расчеты авторов.

России в главный инструмент денежно-кредитной политики. В Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015–2016 годов ЦБ РФ определил свои намерения по завершению перехода к режиму инфляционного таргетирования к 2015 г., а целевой ориентир по инфляции установил на уровне 5,0% в 2014 г., 4,5% в 2015 г. и 4,0% в 2016 г.

Несмотря на то что меры денежно-кредитной политики являются одинаковыми для всех регионов, их влияние на инфляцию в отдельных субъектах РФ оказалось различным. Региональная ценовая дифференциация снижалась, но при этом уровни цен в отдельных российских регионах значительно отличаются. На разброс цен в российских регионах статистически значимое влияние оказывали следующие группы факторов: 1) величина заработной платы, структура региональной экономики (доля неторгуемых товаров), структура доходов (доля социальных выплат в общих доходах населения); 2) издержки региональной торговли (удаленность регио-

на от остальных); 3) уровень монополизации розничной торговли¹. Так, более высокий уровень заработной платы в регионе, большая транспортная удаленность региона от других регионов, низкая степень конкуренции в розничной торговле оказывали повышательное влияние на общий уровень цен в регионе. Следовательно, региональную ценовую дифференциацию необходимо учитывать при проведении экономической политики, например при индексации социальных выплат в различных регионах.

7.3. Валютный кризис 2014 — начала 2015 г.

В 2014 г. российская экономика столкнулась с масштабными шоками, что не могло не сказаться на политике Банка России. Ситуация на валютном рынке стала, пожалуй, главным вызовом для ЦБ РФ, так как значительное ослабление рубля сделало невозможным достижение целевого ориентира по инфляции и создало угрозу для финансовой стабильности. Более чем двукратное падение цен на нефть (цена на нефть марки Brent в июне 2014 г. достигала 111 долл./барр., но к январю следующего года опустилась до 50 долл./барр.) привело к сильнейшему понижающему давлению на рубль и высоким инфляционным рискам. Кроме того, в 2014 г. вследствие геополитического кризиса, связанного с ситуацией на Украине, развитые страны начали вводить санкции в отношении российских компаний и банков, ограничив им доступ на свои рынки капитала и наложив запрет на некоторые сделки. Одновременно российские власти ввели пакет ответных санкций в виде ограничений на импорт ряда продовольственных товаров, что создало дополнительное инфляционное давление².

В результате за период с августа по декабрь 2014 г. рубль обесценился по отношению к доллару на 60%, что не могло не сказаться на ценах. Инфляция (накопленная за 12 месяцев) увеличилась с 7,5% в августе до 11,4% в декабре 2014 г.

В течение всего года, пытаясь противостоять ослаблению рубля, ЦБ РФ проводил валютные интервенции аналогично ситуации 2008–2009 гг., в результате чего за период с начала января по начало ноября 2014 г. международные резервы сократились на 16% — с 509,6 млрд до 428,6 млрд долл. Однако в этот раз быстрого вос-

1. *Перевышин Ю. Н., Синельников-Мурылев С. Г., Трунин П. В.* Факторы дифференциации цен в российских регионах // Экономический журнал ВШЭ. 2017. Т. 21. № 3. С. 361–384.

2. *Трунин П. В., Божечкова А. В., Горюнов Е. Л., Киюцевская А. М., Синельникова-Мурылева Е. В.* Выгоды и издержки инфляционного таргетирования в России. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. Сер. 19/13. Научные доклады: экономика.

становления цен на нефть не произошло, а ситуация на валютном рынке усугублялась масштабным оттоком капитала из-за санкций. В связи с этим 10 ноября 2014 г. Банк России фактически заявил о переходе к плавающему валютному курсу, оставив за собой право проводить операции на внутреннем валютном рынке в случае возникновения угроз для финансовой стабильности¹.

Пытаясь стабилизировать ситуацию на финансовых рынках и уменьшить отток капитала, Банк России в течение всего года ужесточал монетарную политику: ключевая ставка поэтапно повышалась с 5,5% в январе до 17% 16 декабря 2014 г. В условиях стремительного сокращения международных резервов, перехода к режиму плавающего валютного курса и таргетирования инфляции увеличение ключевой ставки процента в течение 2014 г. являлось непростым, но правильным решением. Тем не менее, на наш взгляд, ключевую ставку следовало повышать раньше, как и переходить к режиму плавающего валютного курса. Это позволило бы избежать ускоряющегося роста девальвационных ожиданий и расходования международных резервов.

В 2014 г. размер задолженности банковского сектора перед ЦБ РФ превысил пиковые значения кризисного периода 2009 г. практически в два раза, увеличившись за 12 месяцев в 2,1 раза и составив на 1 января 2015 г. 9,3 трлн руб. На 1 января 2014 г. основным источником привлечения ликвидности кредитными организациями со стороны регулятора являлись аукционы РЕПО, средняя задолженность по которым за 12 месяцев 2014 г. составляла 2,69 трлн руб., а также кредиты под залог нерыночных активов и поручительства, средняя задолженность по которым за 12 месяцев 2014 г. была равна 2,3 трлн руб. Тем не менее, как и в период мирового финансового кризиса, в условиях поддержания номинального курса рубля с помощью валютных интервенций банки, наращивая задолженность перед ЦБ РФ, предъявляли повышенный спрос на иностранные активы, оказывая понижающее давление на рубль и способствуя истощению международных резервов, что существенно снижало эффективность проводимой денежно-кредитной политики.

Одной из важных мер денежно-кредитной политики, введенных в конце 2014 г., стало предоставление Банком России банкам кредитов в долларах. Это позволило поддержать величину валютной ликвидности кредитных организаций и снизить панические настроения на рынке, не расходуя международные резервы. Наиболее востребованным инструментом предоставления иностранной валюты стали операции РЕПО. Задолженность банков перед ЦБ РФ по операциям валютного РЕПО росла вплоть до конца апреля 2015 г., достигнув

1. Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М.: Изд-во Института Гайдара, 2015.

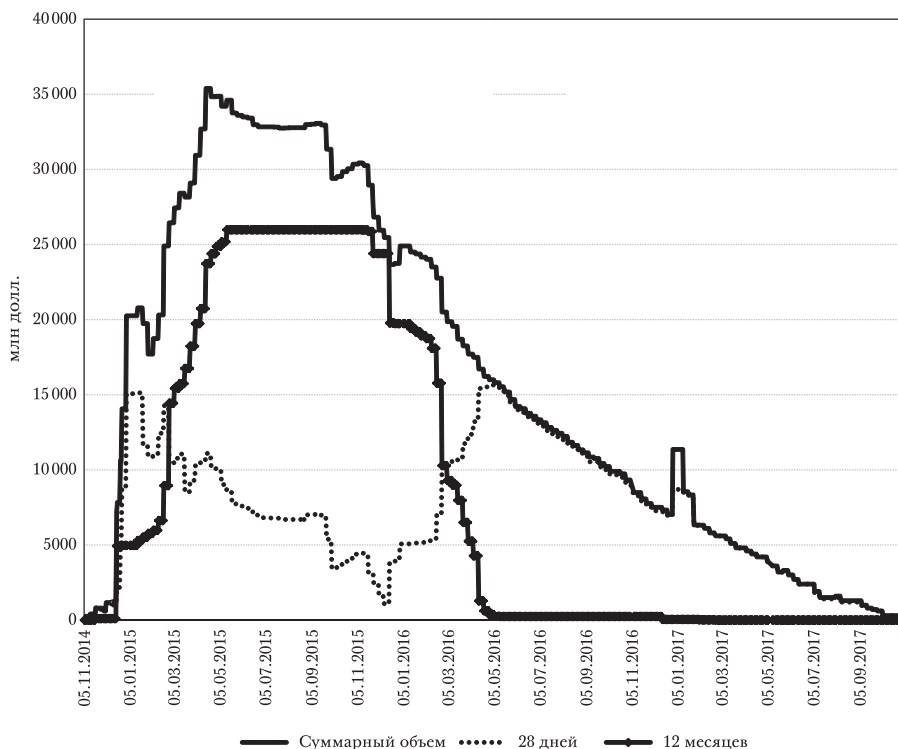


РИС. 7.4. Задолженность кредитных организаций перед ЦБ РФ по второй части сделок РЕПО в иностранной валюте в 2014–2017 гг.

Источники: Банк России, расчеты авторов.

максимума в 33,9 млрд долл., а затем плавно снижалась. На 1 января 2015 г. задолженность составила 24,9 млрд долл. (рис. 7.4). На наш взгляд, широкое использование операций валютного РЕПО оказалось оправданным и позволило снизить давление на валютный рынок¹.

В результате снижения цен на основные товары российского экспорта и высокой инфляции в 2014 г. реальный эффективный курс рубля снизился на 27,2%. Официальный курс доллара к рублю за 2014 г. вырос на 69,6% — с 32,9 руб. в среднем в январе 2014 г. до 55,8 руб. в среднем в декабре 2014 г. При этом в декабре курс евро к рублю в среднем составил 68,8 руб., увеличившись за год на 49,2%. Для сравнения напомним, что в 1998 г. рубль обесценился по отношению к доллару в 3,4 раза, составив 20,7 руб./долл. в декабре 1998 г. При этом

1. Российская экономика в 2015 г. Тенденции и перспективы. Вып. 37. М.:Изд-во Института Гайдара, 2016.

реальный эффективный курс рубля за аналогичный период снизился на 46%. За 2008 г. курс доллара к рублю вырос на 14,8% — до 28,1 руб./долл., тогда как реальный эффективный курс рубля вырос на 4,3%.

Важно отметить, что, несмотря на геополитический фон, динамика курса российского рубля по отношению к основным мировым валютам в 2014–2015 гг. соответствовала трендам, характерным для валют развивающихся стран. За этот период российский рубль по отношению к доллару обесценился в 1,9 раза, тогда как курс бразильского реала — в 1,6 раза, а турецкой лиры — в 1,3 раза. Ослаблению валют развивающихся стран способствовали ожидания ужесточения денежно-кредитной политики ФРС США, сопровождаемые оттоком капитала с развивающихся рынков. Напомним, что в конце 2015 г. ставка по федеральным фондам ФРС впервые с декабря 2008 г. была повышена с 0,25% годовых до 0,5% годовых. Дополнительным фактором ослабления национальной валюты для стран — экспортеров сырья стало падение цен на нефть. Тем не менее тот факт, что темпы обесценения российского рубля в 2014–2015 гг. обгоняли аналогичный показатель для других стран — экспортеров сырья, таргетирующих инфляцию (казахский тенге — в 1,6 раза, мексиканский песо — на 31,6%), говорит о значительном вкладе напряженной геополитической ситуации в динамику валютного курса рубля.

Отметим, что ослабление рубля в 2014–2015 гг. стало важным инструментом адаптации экономики к внешним шокам и установления нового внутреннего и внешнего равновесия. Так, вследствие резкого ухудшения условий торговли в 2014–2015 гг. реальный валовой внутренний доход за эти два года снизился в среднем на 10,2%, тогда как реальный ВВП сократился лишь на 1,8%. Иными словами, падение цен на нефть привело к сокращению частного и государственного располагаемого (то есть валового внутреннего) дохода в России, что не в полной мере отражено показателем реального ВВП.

В условиях снижения совокупного спроса и потребления ослабление рубля позволило смягчить последствия кризиса. Во-первых, удешевление национальной валюты привело к повышению конкурентоспособности отечественной продукции по сравнению с зарубежными экономиками, к росту экспорта и импортозамещению. А во-вторых, выросла эффективность (рентабельность) производства за счет перераспределения доходов от работников в пользу предпринимателей, которые, в свою очередь, наращивали объем производства (ВВП) за счет реализации новых инвестиционных проектов, финансируемых из прибыли¹.

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

Ситуация на валютном рынке нормализовалась в начале 2015 г. Этому способствовали поддержание ключевой ставки на высоком уровне (15%, а затем 14% годовых) и продолжающийся рост предоставления валютного рефинансирования банкам. В силу существенной инерционности воздействия мер процентной политики на инфляционные процессы, наличия лагов в проявлении эффекта переноса валютного курса в цены¹ инфляция достигла пикового значения в марте 2015 г. (16,9%), а затем снижалась и к концу года составила 12,9%. По мере уменьшения рисков для финансовой стабильности в 2015 г. регулятор перешел к постепенному смягчению денежно-кредитной политики.

7.4. Политика Банка России после валютного кризиса

Хотя успех политики Банка России по достижению таргетируемого уровня инфляции является очевидным, результаты проводимой монетарной политики вызывают бурную дискуссию². Ключевая причина этого — противоположная направленность краткосрочной и долгосрочной реакции выпуска на политику дезинфляции. Так, в краткосрочной перспективе ужесточение условий кредитования негативно сказывается на объеме инвестиций и темпах роста выпуска, тогда как в долгосрочном периоде ценовая стабильность создает предпосылки для устойчивого экономического роста.

Как отмечалось выше, по мере снижения рисков для финансовой стабильности в 2015 г. ЦБ РФ последовательно снижал ключевую ставку. Основанием для этого было постепенное замедление инфляции в условиях глубокой рецессии (темп падения ВВП составил 3,3% в I квартале, 6,2% — во II квартале, 5,1% — в III квартале по отношению к соответствующему кварталу 2014 г.). Политика поэтапного снижения ключевой ставки с 15% годовых в начале 2015 г. до 7,25% в марте 2018 г. продолжалась вплоть до сентября 2018 г. Тем не менее как номинальная, так и реальная ставки процента сохранились

-
1. Плескачев Ю. А., Пономарев Ю. Ю. Валюта контракта и жесткость цен на импортные товары в России // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 3. С. 80–99.
 2. Кудрин А. Л., Горюнов Е. Л., Трунин П. В. Стимулирующая денежно-кредитная политика: мифы и реальность // Вопросы экономики. 2017. № 5. С. 5–28; Клепач А. Уроки современных кризисов для экономического развития России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2. С. 210–218; Аганбегян А., Еришов М. О связи денежно-кредитной и промышленной политики в деятельности банковской системы России // Деньги и кредит. 2013. № 6. С. 3–11; Горюнов Е., Дробышевский С., Трунин П. Денежно-кредитная политика Банка России: стратегия и тактика // Вопросы экономики. 2015. № 4. С. 53–85; Горюнов Е., Трунин П. Банк России на перепутье: нужно ли смягчать денежно-кредитную политику? // Вопросы экономики. 2013. № 6. С. 29–44.

на относительно высоком уровне, превышающем аналогичные показатели для большинства развивающихся стран, таргетирующих инфляцию. По всей видимости, поддержание ставок денежного рынка на уровне выше инфляции в рассматриваемый период сдерживало рост потребительской активности, оказывая понижающее давление на темп роста цен, но при этом несло риски замедления экономического роста.

Задача оценки последствий медленного смягчения денежно-кредитной политики представляется затруднительной ввиду воздействия на российскую экономику комплекса факторов, замедляющих экономическую активность, включая низкие цены на нефть, геополитическую напряженность и санкции. Помимо этого, подобная оценка должна учитывать неоднородную реакцию различных секторов экономики на шоки денежно-кредитной политики. Однако необходимо отметить, что даже при более мягкой политике ЦБ РФ фиксировались бы спад в инвестиционно-ориентированных отраслях, рост проблемных кредитов, снижение занятости и пр. Та макроэкономическая и секторальная динамика, которая наблюдалась начиная с 2014 г., объясняется не только политикой дезинфляции, но и сокращением совокупного спроса.

Наиболее заметный спад произошел в строительстве, автомобильном производстве, производстве подвижного железнодорожного состава и в целом в секторе производства машин и оборудования. Пострадал сектор торговли, где сократился реальный товарооборот, что объясняется существенным падением реальных располагаемых доходов населения. Динамика обрабатывающих производств также испытала заметный спад. Ухудшение экономической ситуации отрицательно сказалось на финансовых показателях компаний. С начала кризиса доля просроченной задолженности выросла с 5% по состоянию на конец 2014 г. до 8,5% к середине 2016 г. Сектор строительства демонстрировал максимальный прирост доли просроченной задолженности¹.

Еще одним сектором, на который дезинфляционная политика могла оказать негативное влияние, является ипотечное кредитование, особенно чувствительное к изменению процентных ставок. Однако в действительности ипотечное кредитование не испытало стресса и росло темпами, превышающими темп роста общего кредитного портфеля банков и портфеля банковских кредитов физическим лицам. Ставки по ипотечным кредитам выросли в 2015 г. вслед за повышением ключевой ставки ЦБ РФ, но в дальнейшем они по-

1. Трунин П. В., Божечкова А. В., Горюнов Е. Л., Киюцевская А. М., Синельникова-Мурылева Е. В. Выгоды и издержки инфляционного таргетирования в России. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. Сер. 19/13. Научные доклады: экономика.

степенно сокращались, а сроки кредитования увеличивались. Возможным объяснением такой динамики процентных ставок, сроков и объемов кредитования может являться политика регулятора, которая приводит к сокращению уровня ожидаемой инфляции и ее волатильности, а также создает стимулы к предоставлению долгосрочных кредитов и снижению ставок¹.

Одним из значимых шагов в рамках движения к режиму инфляционного таргетирования стал переход к плавающему курсу рубля. Однако в 2017–2018 гг., когда Банк России приступил в рамках бюджетного правила к прямой конвертации дополнительных нефтегазовых доходов бюджета на валютном рынке, вновь обострилась дискуссия о допустимой степени вмешательства Центрального банка в процесс курсообразования. Согласно действующему в России бюджетному правилу, базовая цена на нефть марки Urals соответствует 40 долл./барр., и начиная с 2018 г. эта цена подлежит ежегодной 2%-ной индексации. Дополнительные доходы, формируемые за счет превышения фактической цены на нефть над базовой, согласно бюджетному правилу, конвертируются в иностранную валюту и направляются на пополнение Фонда национального благосостояния.

В результате в 2017 г. на покупку иностранной валюты за счет средств федерального бюджета было потрачено 829,1 млрд руб., а в 2018 г. — 3,7 трлн руб. В итоге одним из факторов изменения валютных резервов Банка России в 2017–2018 гг. вновь стали операции по покупке иностранной валюты на внутреннем валютном рынке: в 2017 г. их вклад в рост резервов составил 893,2 млрд руб. (1% ВВП), в 2018 г. — 3705,8 млрд руб. (3,6% ВВП)². Однако с точки зрения объемов находящихся в обращении денежных средств в национальной валюте реализация бюджетного правила в таком виде является нейтральной для денежного предложения и процентных ставок в экономике. Это обусловлено тем, что при покупке иностранной валюты на внутреннем рынке с целью пополнения Фонда национального благосостояния регулятор увеличивает денежное предложение, которое сократилось ранее на этапе сбора налоговых поступлений ФНС России³.

Тем не менее при неблагоприятных внешних условиях такие интервенции могут быть особенно значительным источником колебаний курса рубля. Так, например, в августе 2018 г. в условиях роста

1. Там же.

2. Российская экономика в 2018 году. Тенденции и перспективы. Вып. 40. М.: Изд-во Института Гайдара, 2019.

3. Синельников-Мурылев С. Г., Трунин П. В. Суверенные фонды благосостояния и денежная политика России // Финансовый журнал. 2015. № 3 (25). С. 26–34.

рисков в мировой экономике из-за проблем Турции и Аргентины¹ и введения новых антироссийских санкций при ожиданиях их дальнейшего ужесточения ЦБ РФ было принято решение о приостановке операций по приобретению иностранной валюты до конца сентября, а затем до конца 2018 г. Такое решение позволило не допустить более значительного падения курса рубля и предотвратить связанные с этим риски для финансовой стабильности в этот период.

В целом практика реализации режима инфляционного таргетирования в условиях функционирования бюджетного правила согласуется с мировым опытом стран, таргетирующих инфляцию (например, Чили, Норвегии). Закупки Минфином России (с помощью ЦБ РФ) иностранной валюты на валютном рынке для пополнения средств суверенного фонда не противоречат режиму инфляционного таргетирования (учитывая тот факт, что Банк России не преследует цели по управлению обменным курсом рубля, хотя и влияет на него)².

С учетом стабилизации ситуации на внутреннем финансовом рынке в конце 2018 г. Банк России принял решение возобновить с 15 января 2019 г. регулярные покупки иностранной валюты, а с 1 февраля 2019 г. приступить к проведению отложенных в 2018 г. покупок валюты.

7.5. Инфляционное таргетирование: итоги первых четырех лет и новые вызовы

В 2015 г. инфляция в России достигла рекордно высокого уровня за 10 лет, составив 12,9% по отношению к декабрю 2014 г. (11,4% в 2014 г.) и оказавшись в три раза выше целевого ориентира по инфляции на 2017 г. (4%). Основной вклад в ускорение инфляции с учетом значительной доли импортных товаров в потреблении экономических агентов³ России внесло ослабление рубля, пик которого пришелся на начало года вследствие масштабного оттока капитала, роста девальвационных ожиданий и снижения цен на нефть⁴.

1. Гадий Л., Киюцевская А., Трунин П., Шербустанова М. Кризисные явления на развивающихся рынках: временное затишье // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 10. С. 24–27.

2. Киюцевская А. М., Трунин П. В. Курсовая политика в рамках инфляционного таргетирования: мировая практика и действия Банка России // Деньги и кредит. 2017. № 5. С. 32–39.

3. Идрисов Г., Каукин А., Павлов П. Импорт инвестиционных товаров // Экономическое развитие России. 2016. № 11. С. 22–25.

4. Российская экономика в 2015 г. Тенденции и перспективы. Вып. 37. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016.

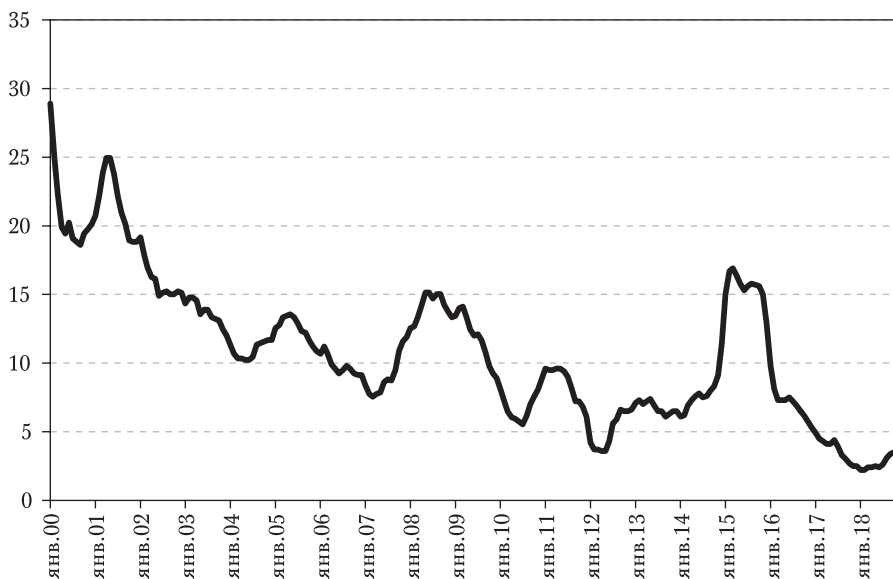


РИС. 7.5. Инфляция за предыдущие 12 месяцев, %

Источник: Росстат.

Тем не менее ужесточение денежно-кредитной политики способствовало перелому инфляционного тренда. За два последующих года политики высоких ставок денежным властям удалось довести инфляцию до таргетируемого значения. Несмотря на то что в 2015–2017 гг. Банк России поэтапно снижал ключевую ставку с 17 до 7,75% годовых, процентная политика оставалась консервативной. Так, по итогам 2016 г. инфляция составила 5,4%, а в конце 2017 г. — 2,5% (рис. 7.5). При этом замедлению инфляционных процессов также способствовала стагнация экономики и доходов населения¹.

В 2018 г. произошло изменение направленности денежно-кредитной политики ЦБ РФ: впервые с декабря 2014 г. Банк России повысил ключевую ставку. Отметим, что переход Банка России к нейтральной денежно-кредитной политике замедлился еще в 2017 г. В 2018 г. в результате введения новых антироссийских санкций в апреле и августе, вызвавших отток капитала из России и снижение курса рубля, принятия решения о повышении НДС с 2019 г., снижения мировых цен на энергоносители в конце года, опасений относи-

1. Божечкова А. В., Килюцкая А. М., Трунин П. В. Инфляция достигла целевого ориентира // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 8. С. 12–14.

тельно 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 перспективе¹.

Достижение таргетируемого уровня инфляции можно, безусловно, считать успехом политики Банка России, тем более что изначально у экспертного сообщества были сомнения относительно реальности достижения столь низкой инфляции. До 2015 г. ЦБ РФ публиковал прогнозные значения инфляции, но они практически никогда не выполнялись, поскольку регулятор первостепенное внимание уделял контролю за динамикой курса бивалютной корзины.

Следует отметить, что позитивные эффекты от снижения инфляции уже начинают проявляться, однако в полной мере выгоду от ценовой стабильности российская экономика сможет получить только после того, как инфляционные ожидания будут надежно «заякорены» около целевого уровня². Данная задача, по всей видимости, является одной из наиболее сложных. Так, по прошествии пика валютного кризиса 2015 г. инфляционные ожидания стабильно снижались, оставаясь на высоком уровне, как правило, превышающем фактические значения инфляции. А в 2018 г., учитывая высокие проинфляционные риски, начался рост инфляционных ожиданий (с 7,8% в апреле 2018 г. до 10,2% в декабре 2018 г.)³.

Таким образом, успешность российского опыта перехода к режиму инфляционного таргетирования заключается в достижении инфляцией целевого ориентира в 4%. В подобных условиях в 2018 г. ключевая ставка приблизилась к нейтральному значению, а разрыв выпуска — к нулевому уровню⁴, что свидетельствует об адаптации экономики к новым условиям на денежном рынке и о постепенном завершении переходного периода. Проявлением позитивных эффектов снижения инфляции следует считать сокращение ставок по долгосрочным ипотечным кредитам и увеличение сроков кредитования. Негативные эффекты от политики высоких ставок сложно идентифицируемы, поскольку жесткая политика проводилась на фоне неблагоприятных внешних шоков, а значит, затруднитель-

-
1. Божечкова А. В., Трунин П. В. Инфляция в 2018 г.: ускорение продолжается // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. №1. С. 3–6.
 2. Перевышин Ю. Н. Оценка инфляционных ожиданий домашних хозяйств на основе опроса РАНХиГС // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. №10. С. 58–64.
 3. Петрова Д. А., Трунин П. В. Оценка инфляционных ожиданий домашних хозяйств // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. №3. С. 48–51.
 4. Трунин П. В., Божечкова А. В., Горюнов Е. Л., Ключевская А. М., Синельникова-Мурылева Е. В. Выгоды и издержки инфляционного таргетирования в России. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. Сер. 19/13. Научные доклады: экономика.

но однозначно определить, в какой мере рецессия была спровоцирована именно политикой ЦБ РФ.

Сохранение высокой степени неопределенности, обусловленной ожиданиями дальнейшего усиления санкций в отношении России, и ухудшение условий торговли или ситуации в развивающихся странах несет риски замедления перехода Банка России к нейтральной монетарной политике и даже ее ужесточения. В этом случае временной лаг между переходом к режиму инфляционного таргетирования и проявлением позитивных эффектов данного режима для динамики выпуска, составляющий в среднем 3–5 лет, может возрасти¹.

Однако мировой опыт говорит о том, что инфляционное таргетирование является наиболее современным режимом денежно-кредитной политики и именно за ним будущее, в том числе в России². Стабилизация инфляции на низком уровне стала одной из немногих успешных институциональных реформ, завершение которой позволит создать предпосылки для макроэкономической стабильности на много лет вперед.

-
1. Трунин П. В., Божечкова А. В., Горюнов Е. Л., Киоцевская А. М., Синельникова-Мурылева Е. В. Выгоды и издержки инфляционного таргетирования в России. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. Сер. 19/13. Научные доклады: экономика; Картаев Ф. Оценка влияния монетарной политики на экономический рост для различных групп стран// Финансы: теория и практика. 2018. Т. 22 №1. С. 50–63; Кудрин А. Л., Горюнов Е. Л., Трунин П. В. Стимулирующая денежно-кредитная политика: мифы и реальность// Вопросы экономики. 2017. №5. С. 5–28.
 2. Трунин П., Божечкова А., Киоцевская А. О чем говорит мировой опыт инфляционного таргетирования// Деньги и кредит. 2015. №4. С. 61–67; Зубарев А., Трунин П. Макроэкономический эффект перехода к таргетированию инфляции в развивающихся странах// Финансы и кредит. 2015. №25. С. 41–54; Кудрин А. Л., Горюнов Е. Л., Трунин П. В. Стимулирующая денежно-кредитная политика: мифы и реальность// Вопросы экономики. 2017. №5. С. 5–28.

ГЛАВА 8

Налогово-бюджетная политика в условиях внешних и внутренних вызовов

ПЕРИОД 2008–2018 гг. для российской бюджетной системы был отмечен двумя внешними шоками. Первый — мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. Второй — резкое снижение начиная с 2014 г. цен на нефть, совпавшее по времени с усилением геополитической напряженности. Эти шоки продемонстрировали Правительству РФ, что доступ к долговому финансированию при негативных сценариях развития может быть серьезно ограничен, что, в свою очередь, обусловило необходимость проведения, с одной стороны, бюджетной консолидации, а с другой — активной политики сглаживания циклических колебаний в экономике. Однако в рассматриваемый период была решена лишь вторая задача: бюджет сумел оказать поддержку экономике и социальной сфере в 2008–2010 гг. и в 2014–2016 гг., при этом контрциклический характер бюджетной политики в кризисные периоды препятствовал процессу созидательной конкуренции и очищению экономики от неэффективных хозяйствующих субъектов.

Очевидно, что сохранить сбалансированность бюджетной системы удалось за счет Резервного фонда, средства которого в результате фактически были израсходованы¹, а также девальвации рубля и скачков цен в периоды кризисов.

Авторы главы: *Белёв С. Г.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией бюджетной политики Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Синельников-Мурылев С. Г.*, д-р экон. наук, проф., ректор ВАВТ Минэкономразвития России, научный руководитель Института Гайдара, проректор РАНХиГС при Президенте РФ; *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; *Тищенко Т. В.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

1. *Белёв С. Г., Соколов И. А., Тищенко Т. В.* Фискальная (налогово-бюджетная) политика // Российская экономика в 2017 г. Тенденции и перспективы. М.: Изд-во Института Гайдара, 2018.

Более того, финансовый кризис конца 2000-х гг. показал, что, во-первых, бюджетная система России сильно зависит от цен на нефть¹, а во-вторых, наличие «подушки безопасности» в виде Резервного фонда, как ни парадоксально, может иметь негативные последствия для долгосрочной бюджетной устойчивости.

Вместо серьезной оптимизации бюджетных расходов и масштабных структурных реформ в бюджетном секторе, ЖКХ, транспортной инфраструктуре правительство, по существу, занималось упорядочиванием отдельных видов расходов и предпринимало непоследовательные попытки выявления и ликвидации нерациональных расходов. На деле же произошел рост расходов по так называемым непроизводительным статьям (социальная политика, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность). Расходы же по производительным статьям (образование, здравоохранение, национальная экономика) к моменту выхода из кризиса в 2010 г. значительно снизились относительно ВВП².

В результате были не только серьезно исчерпаны ресурсы Резервного фонда, но и одновременно созданы дополнительные долгосрочные обязательства (в части пенсионных обязательств). Структура государственных расходов ухудшилась за счет непроизводительной компоненты. Это создало предпосылки для сдерживания темпов экономического роста.

Экономические санкции вместе с резким падением цен на нефть и необходимостью выполнять майские указы Президента РФ от 2012 г. все же вынудили осуществить бюджетную консолидацию, которая в большей степени затронула производительные расходы. Действие бюджетного правила в версии 2013 г. было фактически приостановлено, а в 2016 г. вообще произошел возврат к однолетнему бюджетному планированию.

Следует отметить ряд шагов, предпринятых в 2017–2018 гг. в качестве ответа на возникшие вызовы. Во-первых, это продолжение начавшегося еще в 2015 г. и приостановленного впоследствии налогового маневра в нефтегазовом секторе, что было призвано хотя бы частично затормозить падение нефтегазовых доходов как в долях ВВП, так и в структуре доходных источников. Во-вторых, с 2018 г. начата оптимизация непроизводительных расходов, в первую очередь на оборону и социальную политику³. В-третьих, с 2018 г. стало

-
1. Дробышевский С., Синельников-Мурылев С., Малинина Т. Основные направления реформирования налоговой системы на среднесрочную перспективу // Экономическая политика. 2012. № 3. С. 20–38.
 2. Кудрин А. Л., Соколов И. А. Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5–27.
 3. Дерюгин А. Н., Соколов И. А. Федеральный бюджет на 2018–2020 гг.: режим жесткой экономики // Экономическое развитие России. 2017. № 11. С. 7–11.

применяться новое бюджетное правило, достаточно жестко ограничивающее расходы федерального бюджета на стадии планирования, способствующее снижению чувствительности курса рубля к колебаниям цен на нефть и восстанавливающее суверенные резервы¹. В-четвертых, в 2017 г. введено ограничение на перенос убытков прошлых лет по налогу на прибыль, накопленных за кризисные годы². Однако все эти меры скорее повышают долгосрочную устойчивость бюджетной системы к возможному кризису, нежели создают условия для стимулирования темпов роста российской экономики.

8.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Динамика основных параметров бюджетной системы Российской Федерации в 2008–2018 гг. имела достаточно изменчивый характер (*табл. 8.1*): объем доходов бюджета расширенного правительства с максимального уровня в 39,2% ВВП в 2008 г. сократился до 32,0% ВВП в 2015–2016 гг. и затем восстановился до 35,3% ВВП в 2018 г. Среднегодовой объем нефтегазовых доходов расширенного бюджета за период 2008–2018 гг. составил 8,7% ВВП (с максимальным значением 10,9% ВВП в 2008 г. и минимальным уровнем 5,6% ВВП в 2016 г.). Причем доля нефтегазовых поступлений в среднем составляла четверть от совокупных доходов, колеблясь между 17,5% в 2016 г. и 30,9% в 2012 г. Подобная динамика не могла не сказаться на бюджетной устойчивости — сбалансированность бюджетов разных уровней то улучшалась, то ухудшалась. Следует отметить, что динамика ненефтегазовых доходов бюджета расширенного правительства характеризовалась бóльшей устойчивостью по сравнению с конъюнктурными сырьевыми доходами, находясь в диапазоне от 23,3% ВВП в 2013 г. до 28,3% ВВП в 2008 г. При этом ненефтегазовые доходы, несмотря на заметное улучшение качества налогового администрирования в последние годы, так и не вышли на уровень 2008–2009 гг.

В расходной части бюджета расширенного правительства наблюдалась неоднородная динамика: максимальное значение 41,5% ВВП отмечалось в 2009 г. вследствие реализации активной антикризисной политики. Ее завершение после стабилизации экономики привело к сокращению расходов до минимума за рассматриваемый период — до 32,8% ВВП в 2011 г. Затем последовал пятилетний период

1. Кудрин А. Л., Соколов И. А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5–32.

2. Леонов Е. А. Ограничение переноса убытков в России в 2017–2020 гг. // Экономическое развитие России. М.: Изд-во ИЭП им. Е. Т. Гайдара, 2018. № 12. С. 44–52.

ТАБЛИЦА 8.1
Основные параметры бюджета расширенного Правительства РФ
в 2008–2018 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Изменение в 2018 г. относи- тельно 2008 г.	
												п. п. ВВП	%, в ценах 2008 г.
Доходы*, в том числе:	39,2	35,0	34,6	34,2	34,3	33,3	33,8	32,0	32,0	32,6	35,3	-3,9	17
нефте- газовые доходы	10,9	7,9	8,4	10,3	10,6	10,0	9,4	7,1	5,6	6,5	8,7	-2,2	4
ненефте- газовые доходы	28,3	27,1	26,2	23,9	23,7	23,3	24,4	24,9	26,4	26,1	26,6	-1,7	22
Расходы*	34,3	41,5	38,0	32,8	34,0	34,5	34,8	35,4	35,7	34,5	32,4	-1,9	23
Дефицит (-)/ профицит (+)	4,9	-6,5	-3,4	1,4	0,3	-1,2	-1,0	-3,4	-3,7	-1,9	2,9	-2,0	
Справочно:													
ВВП, млрд руб.**	41 277	38 807	46 308	60 282	68 164	73 134	79 058	83 094	86 014	92 101	103 876		

* Скорректированы на величину двойного счета части страховых взносов регионов за неработающее население.

** До 2011 г. — в старой методологии Росстата, с 2011 г. — в новой.

Источники: Федеральное казначейство, Росстат, расчеты авторов.

поступательного наращивания расходов бюджетной системы, обусловленный необходимостью реализации президентских майских указов 2012 г. с одновременным противодействием экономическим санкциям, которые были введены против России с 2014 г. Наконец, на последние два года рассматриваемого периода (2017–2018 гг.) пришлось два ключевых события: выход из затянувшейся рецессии экономики и введение нового, жесткого бюджетного правила. Эти два года также принесли правительству осознание дальнейшей длительной неопределенности отношений Запада и России. Все это обусловило некоторое сжатие совокупных расходов бюджетной системы России: в 2018 г. было зафиксировано их минимальное значение за рассматриваемый 11-летний период — 32,4% ВВП. В итоге за 10 лет расходы в постоянных ценах выросли на 23%.

Динамика сальдированного результата исполнения консолидированного бюджета страны в 2008–2012 гг. повторяла в значительной степени динамику его расходной части. Так, сокращение расходов в 2010 г. на 3,5 п. п. ВВП относительно предыдущего года привело к снижению дефицита бюджетной системы с 6,5% ВВП в 2009 г. до 3,4% ВВП в 2010 г. Существенное сокращение бюджетных расходов в 2011 г. на 5,2 п. п. ВВП относительно предыдущего года даже на фоне снижения доходов на 0,4 п. п. ВВП обеспечило положительное сальдо бюджета в размере 1,4% ВВП.

В 2013–2018 гг. бюджетное сальдо преимущественно следовало за изменениями нефтегазовых доходов. В частности, существенное сокращение доходов от природной ренты в 2015–2016 гг. по сравнению с предыдущими годами — на 2,3 и 1,5 п. п. ВВП соответственно — привело к росту дефицита бюджетной системы страны на 2,4 п. п. ВВП в 2015 г. и на 0,3 п. п. ВВП в 2016 г.¹

Анализ структуры доходов и расходов бюджетной системы Российской Федерации (*табл. 8.2*) в 2008–2018 гг. показал, что на уровне федерального правительства концентрировалось в среднем 53,2% всех доходов бюджетной системы, 37,0% ненефтегазовых доходов, 54,2% расходов бюджета расширенного правительства. Таким образом, основные внешние и внутренние риски финансовой стабильности отражались в первую очередь на федеральном уровне, а уже затем могли сказаться на бюджетах других уровней (вследствие изменения объемов межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов).

Доходы федерального бюджета в рассматриваемый период сохраняли сильную зависимость от динамики нефтегазовых поступлений, что было особенно заметно в кризисные годы — в 2009 г. и в 2015–2016 гг. Принципиально ситуация не изменилась и впоследствии (рост поступлений в реальном выражении за десятилетие составил лишь 8% в ценах 2008 г.), даже несмотря на улучшение собираемости ненефтегазовых доходов.

Доходы консолидированного бюджета субъектов Федерации демонстрировали гораздо меньшую чувствительность к конъюнктуре, оставаясь на стабильном уровне даже в кризисные периоды, однако выросли в реальном выражении также на незначительную величину — 3% в ценах 2008 г.

Доходы внебюджетных фондов в рассматриваемом периоде выросли в реальном выражении на 73% (в ценах 2008 г.) в отличие от доходов федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов, что в основном было обусловлено динамикой ставок

1. Сокращение нефтегазовых доходов частично было нивелировано ростом ненефтегазовых поступлений.

ТАБЛИЦА 8.2
Доходы и расходы по уровням бюджетов бюджетной системы РФ
в 2008–2018 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Изменение в 2018 г. относи- тельно 2008 г.	
												п. п. ВВП	%, в ценах 2008 г.
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ													
Доходы	22,5	18,9	17,9	18,2	18,9	17,8	18,3	16,4	15,6	16,4	18,7	-3,8	8
Расходы	18,3	24,9	21,8	17,5	18,9	18,2	18,7	18,8	19,1	17,8	16,1	-2,2	14
Дефицит (-) / профицит (+)	4,2	-6,0	-3,9	0,7	0,0	-0,4	-0,4	-2,4	-3,5	-1,4	2,6	-1,6	
КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ СУБЪЕКТОВ РФ													
Доходы	15,0	15,3	14,1	12,3	11,8	11,2	12,4	11,2	11,5	11,7	11,9	-3,1	3
Расходы	15,1	16,1	14,3	12,3	12,2	12,0	11,8	11,4	11,5	11,7	11,4	-3,7	2
Дефицит (-) / профицит (+)	-0,1	-0,8	-0,2	0,0	-0,4	-0,8	0,6	-0,2	0,0	0,0	0,5	0,6	
ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ РФ													
Доходы	7,9	9,8	11,2	9,3	11,0	11,1	11,3	11,1	11,5	11,6	10,5	2,6	73
Расходы	7,0	9,2	10,5	8,6	10,1	10,9	10,1	11,9	11,7	11,5	10,7	3,7	99
Дефицит (-) / профицит (+)	0,9	0,6	0,7	0,7	0,9	0,2	1,2	-0,8	-0,2	0,1	-0,2	-1,1	

Источники: Федеральное казначейство, Росстат, расчеты авторов.

страховых взносов, улучшением администрирования их сбора и ростом реальных заработных плат.

Изменение расходной части федерального бюджета в 2008–2018 гг. определялось в основном внешними факторами (мировой кризис 2008–2009 гг., ухудшение геополитической обстановки и торможение экономического роста, строительство объектов для проведения крупных международных мероприятий (АТЭС, Олимпиады-2014, чемпионата мира по футболу – 2018)). Безусловно, влияние оказала и внутренняя государственная политика (майские указы Президента РФ от 2012 г., введение нового бюджетного правила в 2017 г.).

Изменения же в расходах консолидированного бюджета субъектов РФ и внебюджетных фондов складывались под воздействием внутренних факторов, преимущественно принятыми решениями по реализации майских указов Президента РФ 2012 г. При этом

в отличие от сильно колеблющихся федеральных расходов бюджетные траты регионов в последние 6–7 лет были довольно стабильными, демонстрируя незначительную тенденцию к сокращению как в долях ВВП, так и в ценах 2008 г.

Если в отношении региональных бюджетов и бюджетов внебюджетных фондов в последние несколько лет наблюдается затухание колебаний дефицита/профицита, то для федерального бюджета, даже несмотря на действие бюджетного правила, существенное отклонение значений бюджетного сальдо от года к году является вполне привычным. Более того, величина ненефтегазового дефицита федерального бюджета находилась на протяжении всех 11 лет в среднем на уровне 9,6% ВВП, достигнув своих минимальных значений в первый и последний годы периода (6,7 и 6,1% в 2008 и 2018 гг. соответственно). Эти обстоятельства свидетельствуют о сохранении серьезных конъюнктурных рисков для всей системы государственных финансов России, даже несмотря на все бюджетные ограничения, применяемые на стадии планирования государственного бюджета.

8.2. Поступления основных налогов в бюджетную систему России

За 2008–2018 гг. доходы бюджета расширенного правительства в долях ВВП заметно сократились — с 39,2% ВВП в 2008 г. до 35,3% ВВП в 2018 г., а в постоянных ценах рост составил 28% (табл. 8.3). Основной вклад в это сокращение внесли налог на прибыль (-2,1 п. п. ВВП и -16% в постоянных ценах), НДФЛ (-0,5 п. п. ВВП и -16% в постоянных ценах) и таможенные пошлины (-5,5 п. п. ВВП и -55% в постоянных ценах). При этом поступления НДС, акцизов, НДС и ЕСН/страховые взносы за тот же период выросли.

Нефтегазовые доходы. Хотя динамика нефтегазовых поступлений в 2008–2018 гг. была разнонаправленной, зависимость бюджета от этих источников практически не изменилась. Основным изменением в рассматриваемый период можно считать начатый в 2015 г. налоговый маневр в нефтегазовом секторе, в соответствии с которым постепенно снижались экспортные пошлины на нефть и повышались ставки НДС, что создавало экономические предпосылки для ускорения модернизации российских нефтеперерабатывающих мощностей. В итоге поступления НДС на углеводородное сырье выросли на 1,8 п. п. ВВП или на 85% в постоянных ценах — значительно больше любых других поступлений в консолидированный бюджет за период 2008–2018 гг. (табл. 8.4). Однако с учетом динамики экспортных пошлин на углеводороды, тоже зависящих от цен на нефть, нефтегазовые доходы в совокупности снизились за тот же период на 2,2 п. п. ВВП.

ТАБЛИЦА 8.3
Поступления основных налогов в бюджет расширенного Правительства РФ
в 2008–2018 гг.

	% ВВП						Изменение 2018 г. относительно 2008 г.	
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	п. п. ВВП	%, в ценах 2008 г.
Доходы, всего*	39,2	34,6	34,3	33,8	32,0	35,3	-3,9	17
В том числе:								
налог на прибыль	6,1	3,8	3,5	3,0	3,2	3,9	-2,1	16
НДФЛ	4,0	3,9	3,3	3,4	3,5	3,5	-0,5	13
ЕСН/страховые взносы*	5,5	5,3	6,0	6,3	6,6	6,6	+1,0	55
НДС	5,2	5,4	5,2	5,0	5,3	5,8	+0,6	46
акцизы	0,8	1,0	1,2	1,4	1,6	1,5	+0,7	135
НДПИ	4,1	3,0	3,6	3,6	3,4	5,9	+1,8	85
таможенные пошлины и сборы	8,4	6,2	6,0	5,9	2,4	2,9	-5,5	-55

* Скорректированы на величину двойного счета части страховых взносов регионов за неработающее население.

Источники: Федеральное казначейство, Росстат, расчеты авторов.

ТАБЛИЦА 8.4
Объем поступлений вывозных пошлин на энергоносители и НДПИ
в 2008–2018 гг., % ВВП

	2008 г.	2010 г.	2012 г.	2014 г.	2016 г.	2018 г.
НДПИ на углеводородное сырье	4,0	2,9	3,5	3,6	3,3	5,8
Вывозные пошлины на энергоносители:	6,8	5,3	5,9	5,8	2,3	2,9
на нефть сырую	4,3	3,6	3,7	3,3	1,2	1,5
на товары, выработанные из нефти	1,2	0,4	0,6	0,6	0,6	0,8
на газ природный	1,3	1,3	1,7	1,9	0,5	0,6

Источники: Росстат, ЦБ РФ, ФТС России, ФНС России, расчеты авторов.

Основными факторами, определявшими динамику нефтегазовых доходов в течение десятилетия, являлись цены на нефть, курс доллара и индексация ставок (*рис. 8.1*). В 2008–2013 гг. в условиях относительной стабильности курса доллара (вследствие фактически проводившейся ЦБ РФ политики таргетирования валютного курса) и ставки НДПИ цена на нефть во многом предопределяла динамику

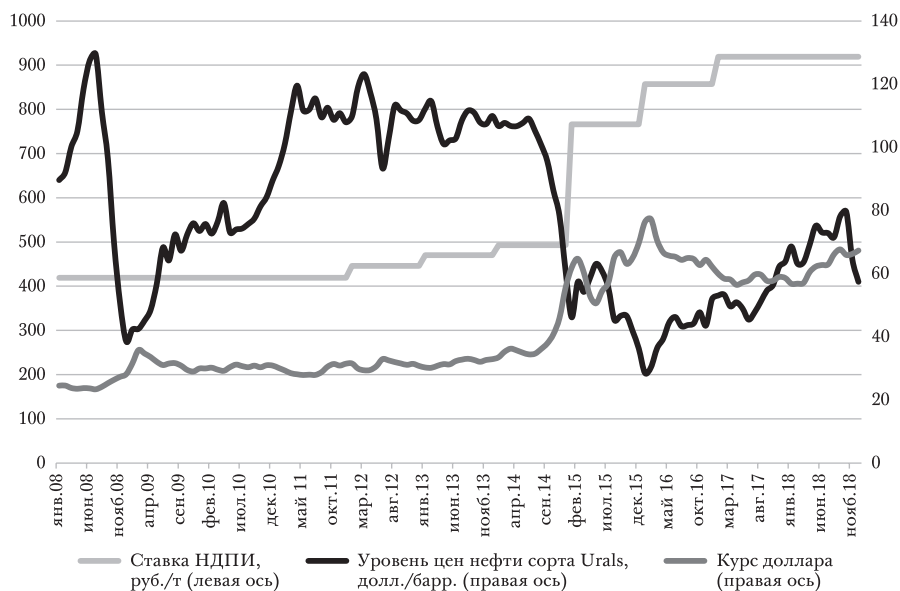


РИС. 8.1. Динамика налоговой ставки по НДС (левая ось), цен на нефть сорта Urals (правая ось) и курса доллара (правая ось) в 2008–2018 гг.

Источники: ФНС России, ЦБ РФ, Росстат.

ку нефтегазовых доходов. В следующие пять лет переход к политике инфляционного таргетирования совпал с резким падением цен на нефть. Последовавшее за этим ослабление номинального курса рубля наряду с ежегодной индексацией ставки НДС в рамках проводимого налогового маневра (базовая рублевая ставка НДС повысилась с 493 руб. в 2014 г. до 766 руб. в 2015 г., 857 руб. в 2016 г. и 919 руб. в 2017 и 2018 гг.) позволило частично смягчить для бюджета последствия стремительного падения цен на нефть. Применение с 2018 г. нового бюджетного правила, предусматривающего использование дополнительных нефтегазовых доходов на закупку валюты на открытом рынке, заметно ослабило связь между ценой на нефть и валютным курсом.

Налог на прибыль. Налог на прибыль в долях ВВП несколько сократился по сравнению с основными доходными источниками (рис. 8.2). Сыграли роль два фактора. Во-первых, прибыль прибыльных предприятий так и не восстановилась после кризисных событий 2008–2010 гг., явно отставая в последующие годы от динамики ВВП. Во-вторых, отдельные годы отличались высокими значениями убытков у организаций: в 2008 г. они составили 3,8% ВВП, а в 2014 г. достигли максимума (7,7% ВВП). Накопленные убытки списывались

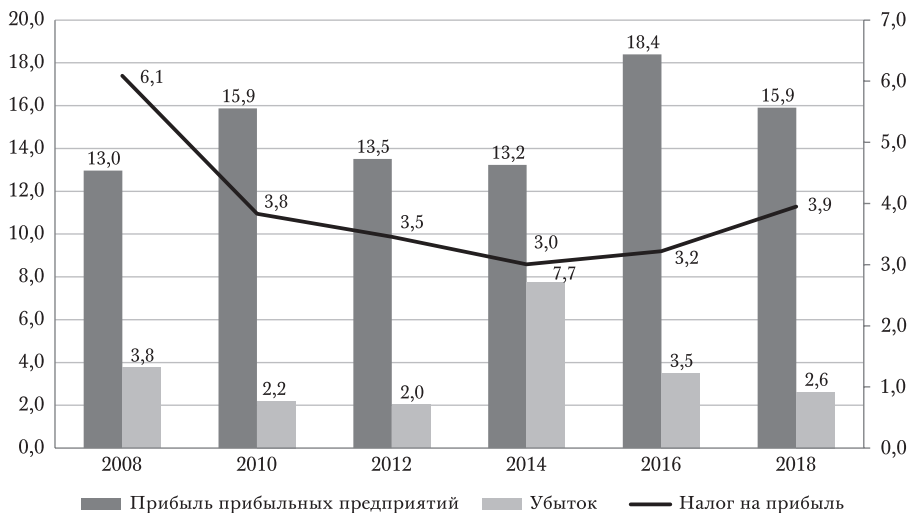


рис. 8.2. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ (правая ось), прибыли прибыльных предприятий (левая ось) и убытка убыточных предприятий (левая ось) в 2008–2018 гг., % ВВП

Источники: ФНС России, Росстат.

(полностью или частично), снижая базу по налогу на прибыль. Это приводило к тому, что рост прибыли прибыльных предприятий перекрывался списанием убытков предыдущих лет. Косвенно о значимости данного обстоятельства для устойчивости в первую очередь региональных бюджетов говорит тот факт, что в 2017 г. была ограничена возможность списания убытков уровнем не более 50% налогооблагаемой прибыли, и по итогам 2017 г. был зафиксирован рост поступлений по налогу на прибыль — до 3,6% против 3,2% ВВП в 2016 г. И это при том, что прибыль прибыльных предприятий в долях ВВП сократилась до 15,3% ВВП против 18,4% ВВП соответственно. Таким образом, негативные макроэкономические шоки последнего десятилетия привели к тому, что предприятия накопили убытки, которые вносили заметные искажения в предсказуемость поступлений налога на прибыль, из-за чего снижались возможности прогнозирования доходной части консолидированного бюджета субъектов РФ.

Страховые взносы и НДФЛ. С одной стороны, рассматриваемый период для налогообложения труда был связан с сохранением плоской шкалы НДФЛ и основной ставки в размере 13%. С другой стороны, в сфере обложения ЕСН/страховыми взносами происходили



РИС. 8.3. Предельные ставки страховых взносов/ЕСН, % от налогооблагаемой базы

Источник: Налоговый кодекс РФ.

значимые изменения. С 2010 г. ЕСН был трансформирован в страховые взносы, которые стали собираться государственными внебюджетными фондами¹. Одновременно с этим в начале 2010-х гг. рост дефицита Пенсионного фонда, возникшего из-за валоризации пенсий², было решено покрыть за счет роста ставок страховых взносов с 26% в 2010 г. до 34% (рис. 8.3). При этом был сделан ряд исключений:

- 1) для индивидуальных предпринимателей, адвокатов и нотариусов — 31,1%;
- 2) для российских организаций и индивидуальных предпринимателей (работодателей), осуществляющих производство, выпуск в свет, издание средств массовой информации; для налогоплательщиков УСН (упрощенной системы налогообложения) — производителей пищевых продуктов, обуви, резиновых и пластмассовых изделий, мебели, транспортных средств, оборудования и др. — 26%;
- 3) для организаций, деятельность которых связана с информационными технологиями, хозяйственных обществ, созданных бюд-

1. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

2. Валоризация пенсий — разовое увеличение денежной оценки пенсионных прав граждан, имеющих трудовой стаж до 2002 г., осуществлена с 1 января 2010 г. По своей сути она означала увеличение расходов бюджетной системы на выплаты пенсий на продолжительный период времени.

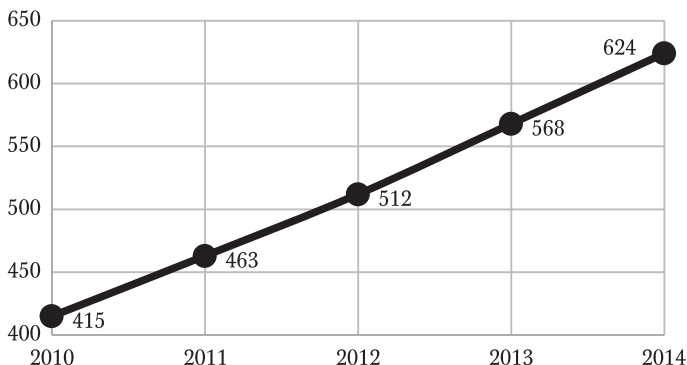


РИС. 8.4. Пороги страховых взносов, тыс. руб.

Источник: Налоговый кодекс РФ.

жетными научными учреждениями и вузами после 13 августа 2009 г.; для резидентов технико-внедренческих особых экономических зон, участников проекта «Сколково» — 14%.

Несмотря на эти льготы, данное повышение попало под шквал критики со стороны бизнеса. В результате уже на следующий год ставки страховых взносов вновь были пересмотрены: основную ставку снизили до 30%, однако, чтобы смягчить падение поступлений, увеличили ставку после порога страховых взносов. Дополнительно к этому была продолжена индексация самого порога (рис. 8.4).

Результатами этой политики, а также кризисных явлений 2014–2016 гг. стали снижение фонда оплаты труда в долях ВВП и, соответственно, сокращение поступлений по НДФЛ (4,0% ВВП в 2008 г. против 3,5% ВВП в 2018 г.) даже на фоне роста собираемости страховых взносов — с 5,3% ВВП в 2010 г. до 6,6% ВВП к 2016–2018 гг. (рис. 8.5).

НДС. Общие поступления НДС в 2018 г. выросли по сравнению с 2008 г. на 0,6 п. п. ВВП, при этом 2008 г. стал последним годом, когда поступления по «внешнему» НДС были выше, чем по «внутреннему». Отчасти это связано со снижением доли импорта в ВВП и ростом потребления товаров и услуг внутреннего производства (табл. 8.5).

Произошли изменения и в администрировании НДС: были внедрены автоматизированные информационные системы, позволяющие улучшить наблюдение за оборотом товаров, работ, услуг на территории страны и, следовательно, увеличить собираемость НДС. Начало работы этих систем и стартовавшая в 2014 г. политика ЦБ РФ по очистке банковского рынка от участников схем по об-

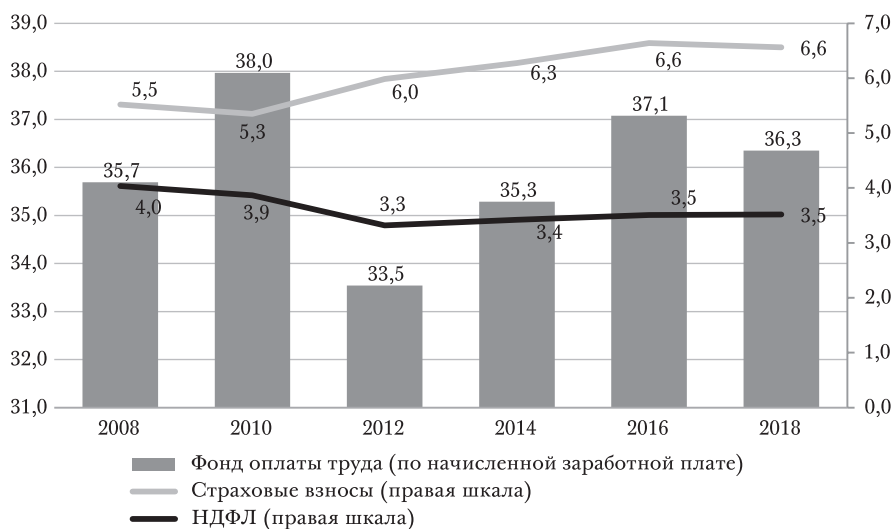


рис. 8.5. Поступления страховых взносов, НДФЛ и фонд оплаты труда (по начисленной заработной плате) в 2008–2018 гг., % ВВП

Источники: Росстат, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

ТАБЛИЦА 8.5
Динамика поступлений НДС в бюджетную систему РФ, % ВВП

	2008 г.	2010 г.	2012 г.	2014 г.	2016 г.	2018 г.
Доходы от НДС, всего	5,2	5,4	5,2	5,0	5,3	5,8
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,4	2,9	2,8	2,8	3,1	3,4
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,7	2,5	2,4	2,2	2,2	2,4
Эффективная ставка НДС, %:						
по внутреннему потреблению, %	7,7	7,7	7,6	7,0	7,4	8,7
по импорту, %	12,4	11,9	12,0	10,7	10,8	11,3

Источники: Росстат, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

наличиванию средств развернули тренд в динамике поступлений НДС: вместо традиционного снижения эффективной ставки этого налога как по импорту, так и по внутреннему потреблению поступления начиная с 2015 г. в долях ВВП стали неизменно увеличиваться.

Однако принятое в 2018 г. решение увеличить с 2019 г. базовую ставку НДС с 18 до 20% может стать серьезным препятствием на пути ежегодного повышения собираемости налога.

Акцизы. В 2008–2018 гг. несколько менялось понимание назначения акцизов как инструмента государственного регулирования: наряду с задачей по снижению спроса на блага с отрицательными внешними эффектами в потреблении они стали рассматриваться как значимый источник наполнения бюджета. Так, в 2009 г. для пополнения бюджета правительством было принято решение о существенном индексировании с 2010 г. акцизных ставок на слабоалкогольную и табачную продукцию¹. Соответственно, ставки акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 9% включительно, спиртосодержащую продукцию и вино были проиндексированы в среднем на 30%, на пиво — на 50%, а в отношении сигарет (папирос) было предусмотрено увеличение размера адвалорной составляющей ставки акциза, исчисляемой исходя из максимальных розничных цен, на 0,5%, а специфической составляющей ставки на сигареты с фильтром — в среднем на 30%, на сигареты без фильтра — на 50%.

Результатом данной политики, а также принятых в последующие годы регуляторных мер по ограничению мест и времени розничных продаж, запрета рекламы и ПЭТ-тары более 1,5 л, введения ЕГАИС стало падение розничного оборота всех видов алкогольных напитков (по данным Росстата): водки и ликеро-водочных изделий — со 177,2 млн дкл в 2008 г. до 83,3 млн в 2018 г., винодельческой продукции — со 102,9 млн дкл в 2008 г. до 95,4 млн в 2018 г., пива и пивных напитков — со 138,2 млн дкл в 2008 г. до 791,9 млн в 2018 г. Несимметричная индексация ставок акцизов на отдельные виды алкогольной продукции несколько замедлила переход от потребления крепких алкогольных напитков к слабоалкогольной продукции², что является одной из базовых задач концепции здорового образа жизни, продвигаемой Минздравом.

Рынок табачной продукции в 2008–2018 гг. также устойчиво сокращался (*табл. 8.6*). Причем если ранее доходы бюджета регулярно повышались 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:

— увеличение абсолютного объема нелегальных продаж и, соответственно, доли нелегального оборота на падающем рынке. Так, по оценкам Euromonitor Int., доля нелегального оборота увеличилась с 2% в 2008 г. до 7% в 2018 г.;

1. Соколов И. А. Повышение ставок акциза на пиво: оценка возможных последствий // Экономико-политическая ситуация в России. 2009. № 10. С. 66–72.

2. Kueng L, Yakovlev E. How Persistent Are Consumption Habits? Micro-Evidence from Russia // NBER Working Paper No. 20298. 2015.

ТАБЛИЦА 8.6
Поступления акцизов на табачную и алкогольную продукцию, млрд руб.

	2008 г.	2010 г.	2012 г.	2014 г.	2016 г.	2018 г.
Поступления от акцизов на табачную продукцию (без учета ЭСДН)	65	108	255	319	483	583
Справочно: объем рынка табачной продукции, млрд шт.	393	383	371	316	279	238
Поступления от акцизов на алкоголь	121	178	255	340	354	395
Справочно: объем рынка алкогольной продукции, млн дкл абсолютного алкоголя	137,3	127,6	131,1	110,5	96,8	91,5

Источники: Euromonitor, Росстат, Федеральное казначейство, ФНС России, расчеты авторов.

— изменение структуры рынка и переход части потребителей на электронные системы доставки никотина (ЭСДН), популярность и разнообразие которых устойчиво росли: если в 2017 г. совокупные поступления акцизов от ЭСДН составили лишь 0,57 млрд руб., то в 2018 г. — уже 5,33 млрд руб.

Таким образом, в последние годы отмечалась тенденция к снижению возможностей пополнения бюджета за счет акцизов на табачную и алкогольную продукцию. Причем рост ставок все в большей мере провоцирует падение легального потребления, при том что, например, в производстве сигарет теневой сектор и так рос в течение всего рассматриваемого периода.

8.3. Динамика и структура расходов расширенного правительства

Расходы бюджетной системы росли в периоды проведения антикризисных бюджетных интервенций и сокращались в послекризисные годы. При этом в целом за рассматриваемый период совокупные расходы сократились на 1,9 п. п. ВВП (*табл. 8.7*), в основном за счет снижения бюджетных ассигнований, выделяемых на поддержку экономики, жилищно-коммунальной сферы и национальную безопасность.

Влияние на изменение динамики и функциональной структуры расходов бюджета расширенного правительства в 2008–2010 гг. оказали контрциклические мероприятия, реализуемые на федеральном и региональном уровнях. Комплекс антикризисных мер Правительства РФ, беспрецедентный как по количеству форм и направлений

ТАБЛИЦА 8.7
Расходы бюджета расширенного правительства в 2008–2018 гг., % ВВП

	2008 г.	2010 г.	2012 г.	2014 г.	2016 г.	2018 г.	Изменение 2018 г. относительно 2008 г.	
							п. п. ВВП	%, в ценах 2008 г.
Расходы, всего	34,3	38,0	34,0	34,8	35,7	32,4	-1,9	23
В том числе:								
общегосударственные вопросы	2,6	2,5	2,1	2,1	2,2	2,1	-0,5	5
национальная оборона	2,5	2,8	2,7	3,1	4,4	2,7	0,2	40
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,7	2,9	2,8	2,8	2,3	2,0	-0,7	-4
национальная экономика	5,5	5,0	4,8	5,8	4,5	4,3	-1,2	2
жилищно-коммунальное хозяйство	2,8	2,3	1,6	1,3	1,2	1,3	-1,5	-40
охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	30
образование	4,0	4,1	3,8	3,8	3,6	3,5	-0,5	14
культура, кинематография	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-0,1	8
здравоохранение	3,5	3,4	3,3	3,1	2,9	3,2	-0,3	19
социальная политика	9,1	13,3	11,3	11,1	12,7	11,4	2,3	63
физическая культура и спорт	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	30
СМИ	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	30
обслуживание государственного и муниципального долга	0,5	0,6	0,6	0,7	0,9	0,9	0,4	4

Источники: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

поддержки, так и по объемам используемых ресурсов, был утвержден уже в марте 2009 г.¹; на региональном уровне были разработаны аналогичные программы. В результате расходы бюджета расширенного правительства увеличились в 2009 г. до 41,3% ВВП и впервые был зафиксирован дефицит в размере 6,5% ВВП. Существенный прирост бюджетных ассигнований в 2009 г. произошел по разделам «Национальная экономика» и «Социальная политика» — по сравнению с предшествующим годом на 1,7 и 3,1 п. п. ВВП соответственно. Кроме того, значительные средства были выделены на финансирование статей «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (3,1 и 3,2% ВВП соответственно), что на 0,6 и 0,5 п. п. выше значений 2008 г. по каждому из них.

1. Дробышевский С. М., Синельников-Мурылев С. Г., Соколов И. А. Эволюция бюджетной политики России в 2000-е годы: в поисках финансовой устойчивости национальной бюджетной системы // Вопросы экономики. 2011. №1. С. 4–25.

Следует отметить, что функциональная структура бюджетной системы, сложившаяся еще в 2009–2010 гг. для преодоления финансового кризиса и характеризующаяся ростом расходов на финансирование общественных благ при снижении расходов на обеспечение экономического роста, не претерпела существенных изменений и в последующие годы¹. Если в 2008 г. расходы на социальную политику, оборону и правопорядок составили 42,5% от общих расходов расширенного бюджета без учета процентных платежей, то в 2012 г. их доля выросла до 50,3% и к 2016 г. достигла 54,3%.

После 2012 г. основными факторами изменения структуры бюджетных расходов стали приоритеты, сформированные в указах Президента РФ от 7 мая 2012 г., и инвестиции в крупные строительные проекты для проведения международных мероприятий. Рост расходов был определен в первую очередь майским Указом № 597, предусматривающим доведение средней заработной платы в сфере образования, здравоохранения, культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе, а в отношении высококвалифицированных специалистов (врачей, преподавателей в вузах и научных сотрудников) — до 200% от средней заработной платы. Численность работников бюджетной сферы, по данным Росстата², в 2009 г. составляла 14,8 млн человек, или 15,3% среднегодовой численности занятых в России, в том числе в сфере образования, здравоохранения, предоставления социальных услуг, культуры и спорта — 10,3 млн человек. Таким образом, действие майских указов 2012 г. распространилось на все уровни бюджетной системы и привело не только к ухудшению сбалансированности региональных и местных бюджетов, но и к перетоку работников из частного сектора в бюджетный.

Подготовка и проведение крупных международных мероприятий, таких как форум АТЭС-2012, Олимпиада в Сочи 2014 г., чемпионат мира по футболу 2018 г. и др., менее затратных, стали еще одним фактором роста бюджетных расходов. Расходы, которые осуществлялись, как правило, из средств федерального бюджета в виде прямых инвестиций в основные фонды, имущественных взносов в государственные корпорации, субсидий компаниям, созданным для проведения мероприятий³, по данным Счетной палаты РФ,

-
1. Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35–59.
 2. Сборник Росстата «Труд и занятость в России». URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139916801766.
 3. Так, для Олимпиады в Сочи были учреждены АНО «Оргкомитет «Сочи 2014», ГК «Олимпстрой», АНО «Транспортная дирекция Олимпийских игр», АНО «Единый информационный центр», АНО «Спортивное вещание», АНО «Агентство по проведению церемоний».

составили (на весь период реализации): АТЭС — 334 млрд руб., Олимпийские игры — 104 млрд руб., чемпионат мира по футболу — 36 млрд руб.

Расходы были осуществлены в основном в периоды дефицита федерального бюджета (2009–2010 гг. и 2013–2017 гг.). Были «вытеснены» производительные расходы на образование и здравоохранение, которые в 2018 г. относительно 2008 г. сократились на 0,5 и 0,3 п. п. ВВП соответственно. При этом представлений о дальнейшем использовании созданной инфраструктуры для возврата инвестиций до сих пор не появилось, равно как неясным осталось и определение возможных внебюджетных источников доходов на содержание ряда объектов.

Действующие с весны 2014 г. санкции привели к снижению инвестиционной активности и падению доступности кредитных ресурсов и, как следствие, к необходимости усиления бюджетной поддержки отечественных производителей и компаний финансового сектора. Так, в декабре 2014 г. из средств федерального бюджета в качестве имущественного взноса в Агентство по страхованию вкладов (АСВ) посредством выпуска ОФЗ был передан 1 трлн руб. Кроме того, АСВ получило право пополнять капитал системно значимых банков с капиталом не менее 100 млрд руб. В целом государственные расходы по статье «Национальная экономика» выросли в 2014 г. до 5,8% ВВП или на 1,0 п. п. ВВП по сравнению с 2012 г.

Рост бюджетных расходов после введения санкций продолжился до 2016 г. и достиг 35,7% ВВП. Существенное влияние на их динамику и структуру оказали поправки, внесенные в закон о федеральном бюджете в ноябре 2016 г. Они привели к общему увеличению расходов относительно утвержденных ранее параметров на 304 млрд руб.

Рост оборонных расходов в 2016 г. до максимального за предыдущие 10 лет уровня в 4,4% ВВП связан с выделением средств предприятиям ВПК на выплату банковских кредитов, сроки погашения по которым приходились на 2016–2018 гг. Кроме того, в федеральный бюджет на 2016 г. был заложен ряд норм, которые позволили использовать имевшиеся резервы на реализацию дополнительных мер по поддержке отраслей экономики (в рамках антикризисного плана правительства), социальной поддержке граждан, финансовой помощи субъектам РФ. Также была предусмотрена возможность использования до 342,2 млрд руб. в соответствии с решениями президента и правительства.

Данные нормы, существенно увеличившие долю нераспределенных зарезервированных средств, способствовали снижению прозрачности бюджета, которая и так традиционно невысока из-за значительной доли «закрытых статей» расходов. В частности, если в 2006–2011 гг. их уровень поддерживался на отметке 12% от общих

расходов бюджета, то уже к 2014 г. в закрытой части оказалось сосредоточено до 22% всех расходов. В последующие годы ситуация принципиально не улучшилась.

Политика бюджетной консолидации 2014–2016 гг. формировалась преимущественно как ответ на кризисные явления и не имела системных оснований. Эффекты от сжатия расходов частично или полностью нивелировались разовыми решениями, приводящими к увеличению расходной части федерального бюджета. Так, при общем планируемом сокращении расходов в 2015 г. за 32 дня до конца финансового года были внесены изменения, предусматривающие увеличение бюджетных ассигнований на 202,2 млрд руб. В том числе 124,3 млрд руб. — на трансферты из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда РФ в связи с прогнозируемым снижением поступлений страховых взносов и 30,6 млрд руб. — в качестве взносов в уставный капитал в международные финансовые организации. Следует учитывать также и негативные эффекты бюджетной консолидации с точки зрения структуры расходов в пользу защищенных статей при сокращении производительных расходов¹.

Тем не менее в 2017 г. расходы бюджетной системы страны сократились на 1,2 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом. Сдерживание бюджетных расходов, даже в условиях необходимости выполнения указов 2012 г., стало возможным как за счет сбережения дополнительных нефтегазовых доходов посредством их конвертации в иностранную валюту, так и вследствие досрочного погашения еще в 2016 г. значительной части кредитов, выданных оборонным предприятиям. Это позволило заметно сократить расходы на оборону в 2017 г. Снижение бюджетных расходов и бюджетного дефицита при одновременном проведении рациональной денежно-кредитной политики способствовало существенному снижению инфляции с 5,4% по итогам 2016 г. до 2,5% в 2017 г.

В 2018 г. расходы бюджетной системы оказались на минимальном за десятилетие уровне в 32,4% ВВП, при этом доля производительных расходов в общем объеме в 2018 г. составила 29,3% против 26,2% в 2008 г. Сокращение расходов в 2018 г. до минимума за рассматриваемый период наблюдалось и в федеральном бюджете (до 16,1% ВВП), и в консолидированном бюджете субъектов РФ (до 11,4% ВВП). Снижение расходов бюджетов всех уровней согласуется с задачей по повышению устойчивости государственных финансов в долгосрочном периоде, но зачастую противоречит задаче наращивания бюджетной поддержки экономического роста, сопровождаемого структурными преобразованиями. Так, согласно на-

1. Соколов И. А. Эффективность государственных расходов определяет качество бюджетной консолидации // Бюджет. 2016. № 4. С. 24.

шим расчетам, изменение структуры расходов бюджета расширенного правительства, наблюдавшееся в период с 2011 по 2017 г., имело негативное краткосрочное влияние на темпы роста ВВП на уровне $\sim 0,2$ п. п. и негативный долгосрочный эффект $\sim 0,3$ п. п.

Однако бюджетный маневр, предусмотренный в рамках реализации в 2019–2024 гг. национальных проектов¹, может несколько повысить влияние бюджета на экономический рост. По нашим оценкам, планируемое изменение государственных расходов, включающее распределение дополнительных средств (около 8 трлн руб.), направляемых на достижение целей майского Указа № 204, способно оказать слабое положительное влияние на экономический рост в краткосрочной перспективе и существенное влияние — на экономический рост (около 0,4 п. п. в год) в долгосрочной перспективе. На горизонте 10–15 лет такой вклад способен добавить экономике суммарно 4–6% ВВП.

Следует выделить два основных институциональных изменения в бюджетной политике: во-первых, это эволюция бюджетных правил (за период 2008–2018 гг. сменилось три их версии); во-вторых, появление государственных программ.

Сами по себе бюджетные правила и суверенные резервы являются необходимыми условиями поддержания стабильности бюджета, что подтверждается многочисленными примерами, в том числе стран с недиверсифицированной экономикой и ограниченными возможностями для привлечения заемных средств в условиях кризиса. Однако базовой характеристикой этих инструментов является их устойчивость во времени. В России этого не удалось достичь — бюджетные правила пересматривались каждые два-три года. Это может быть объяснено, с одной стороны, имевшимися исходными недостатками и ошибочными предпосылками в их конструкции, а с другой — непоследовательностью бюджетной политики и низким качеством государственного управления в целом.

1. На конец 2018 г. для реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» разработаны 12 национальных проектов и комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Отличительной чертой национальных проектов является их межотраслевой характер. 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. Достижение целей и задач национальных приоритетов будет зависеть в первую очередь от эффективности межведомственной координации и возможности привлечения средств из внебюджетных источников финансирования.

Версия бюджетных правил от 2008 г., в основе которой была «концепция нефтегазового бюджета», с самого первого года столкнулась с противоречиями между задачами покрытия бюджетного дефицита, возникавшего уже в процессе исполнения бюджета, и пополнения Резервного фонда. Дело в том, что ежегодно устанавливаемая законом о федеральном бюджете допустимая величина нефтегазового трансферта в виде фиксированной доли в процентах к ВВП не соблюдалась на практике по причине кризиса 2008–2009 гг. и необходимости наращивания бюджетных расходов. Вместо запланированного пополнения Резервного фонда имела место компенсация за счет накопленных резервов недостающих для покрытия нефтегазового трансферта средств.

В итоге пришлось отказаться от данной конструкции бюджетного правила из-за невозможности компенсировать в полной мере уменьшившиеся бюджетные поступления в 2009 и 2010 гг., а также из-за необходимости наращивать расходы для проведения антикризисной политики. Но, пожалуй, главная причина состояла в том, что данная конструкция не могла в принципе быть реализованной при такой устойчиво высокой зависимости федерального бюджета от нефтегазовых доходов.

Бюджетные правила были скорректированы лишь в 2012 г. и предусматривали направление части нефтегазовых доходов, признаваемых как дополнительные, в Резервный фонд до достижения им уровня 7% ВВП; ограничение дефицита федерального бюджета на уровне 1% ВВП; новый подход к определению основных параметров федерального бюджета на основе среднегодовых цен на нефть (начиная с пятилетних цен на нефть марки Urals планировалось увеличивать период расчета ежегодно на 1 год до 10 лет). При этом предельные расходы федерального бюджета ограничивались суммой доходов федерального бюджета без учета дополнительных нефтегазовых доходов, состав которых был расширен за счет экспортных пошлин на газ и нефтепродукты¹.

Однако эта версия правил применялась только до 2015 г., когда правительство решило приостановить их действие и отказалось от трехлетнего бюджета (был принят федеральный бюджет на 2016 г.). Причина — их неспособность обеспечить необходимую адаптацию бюджета к резкому снижению цен на нефть из-за негибкой структуры бюджетных расходов, широкого перечня оснований для расходования средств Резервного фонда и необходимости проведения контрциклической бюджетной политики.

1. Ранее в Стабилизационный фонд подлежали зачислению исключительно экспортные пошлины на сырую нефть и НДС на нефть.

В 2017 г. в Бюджетный кодекс были внесены изменения, задающие основные параметры нового бюджетного правила¹. И хотя они стали применяться де-юре только начиная с закона о федеральном бюджете на 2018–2020 гг., бюджетные параметры на 2017 г. фактически также были сформированы с учетом основных положений нового правила. Согласно этому правилу, действующему до сих пор, предельный объем расходов федерального бюджета определяется как сумма трех компонентов: 1) базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при базовой цене на нефть на постоянном уровне 40 долл./барр. марки Urals (с последующей ежегодной индексацией на 2% начиная с 2018 г.); 2) объема ненефтегазовых доходов, рассчитанного в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза Минэкономразвития России; 3) расходов по обслуживанию долга.

На наш взгляд, данная версия бюджетного правила не является оптимальной с точки зрения гибкости, устойчивости во времени и контрцикличности. Дело в том, что в момент ее принятия перед правительством стояла задача проведения фискальной консолидации и адаптации государственного бюджета к достаточно низкому уровню цен на нефть (около 40 долл./барр.), а также максимизации объема средств, направляемых на пополнение суверенных резервов, после фактического исчерпания Резервного фонда в кризис 2014–2015 гг. К настоящему времени эти задачи можно считать в высокой степени решенными: уровень расходов бюджета расширенного правительства в 2018 г. удалось понизить до 32,4%, а объем ФНБ в настоящее время составляет около 3,7% ВВП (без учета накопленных за 2018 г. дополнительных нефтегазовых доходов около 4% ВВП).

Реализация национальных проектов и достижение национальных целей развития ставят перед бюджетной политикой новые задачи, требующие, с одной стороны, поддержания макроэкономической стабильности, а с другой — увеличения бюджетного финансирования по целому ряду направлений (инфраструктура, социальная политика, здравоохранение, образование). В связи с этим представляется целесообразным внести ряд уточнений в конструкцию бюджетного правила. В частности, предлагается пересмотреть уровень базовой цены на нефть, приведя его в соответствие со среднесрочным прогнозом цен на нефть. Следует подчеркнуть, что действующий уровень базовой цены на нефть определялся в условиях, когда текущий уровень этих цен и среднесрочные консенсус-про-

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

гнозы находились на уровне не выше 40 долл./барр., то есть обосновывались текущей на момент принятия правила конъюнктурой рынка, а не фундаментальными условиями. Исходя из этого, с учетом консенсус-прогнозов цен на нефть в период до 2024 г. представляется допустимым без угрозы макроэкономической стабильности поднять базовую цену на 5–10 долл. Это даст дополнительно 0,5–1,0 п. п. ВВП доходов бюджетной системы для финансирования национальных проектов и бюджетного маневра в пользу производительных статей расходов.

Другой институциональной новацией в бюджетной политике рассматриваемого периода стали государственные программы. Они использовались для определения целей, задач и инструментов государственной политики, направленных на реализацию приоритетов долгосрочного развития страны и крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения. В 2010 г. правительство утвердило порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ¹, а также их перечень². Все программы были структурированы по пяти направлениям: новое качество жизни, инновационное развитие и модернизация экономики, обеспечение национальной безопасности, сбалансированное региональное развитие, эффективное государство. Общее число этих документов из года в год менялось, оставаясь в пределах 40–45.

Объемы финансирования каждой госпрограммы стали определяться с момента формирования проекта федерального бюджета на 2012–2014 гг. — сначала в аналитическом срезе, а затем была введена в Бюджетный кодекс программная классификация. Начиная с 2014 г. Бюджетный кодекс предусматривал обязательность составления федерального бюджета и всех региональных бюджетов на трехлетний период и в программной структуре. В результате было обеспечено существенное повышение доли целевых расходов как федерального, так и региональных бюджетов (на начало 2019 г. программно-целевым методом управления было охвачено до 70% и до 100% бюджетных расходов федерального и региональных бюджетов соответственно).

При всей важности данного инструмента остаются до сих пор не урегулированными накопленные проблемы с реализацией госпрограмм. В частности, они представляются избыточно укрупненными, вторичными по отношению к бюджету, их показатели не индикативны, ответственность за результат выглядит размытой. Число госпрограмм во многих странах в несколько раз превосходит

1. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588.

2. Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р.

их количество в России (Словакия — 95, Словения — более 100, Нидерланды — 120, Канада — 130, Франция — 176, Индия — более 200, Казахстан — 249, Чили — 321, Южная Корея — 810, США — более 1000). Все отмеченные факторы практически сводят значимость государственных программ до имитационных конструкций, применяемых для обоснования расходов ведомств, вместо того чтобы превратить их в базовый управленческий инструмент.

В последние годы применение программно-целевого планирования происходило одновременно с попытками внедрения проектных принципов государственного управления. При этом возникла проблема технической синхронизации этих различающихся по своему назначению управленческих подходов.

8.4. Анализ сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации

Источники финансирования дефицита бюджетной системы Российской Федерации в 2008–2018 гг. представлены в *табл. 8.8*.

Традиционно базовым источником финансирования дефицита являлись заимствования на внутреннем рынке. При этом даже при исполнении бюджета с профицитом (2008 и 2018 гг.) или при незначительном дефиците (2012 г.) объем размещаемых ценных бумаг на внутреннем рынке превышал объем погашения. Таким образом, сальдированный результат по государственным ценным бумагам в 2008–2018 гг. всегда имел положительное значение.

Наибольший объем заимствований на внутреннем финансовом рынке был осуществлен в 2012, 2014 и 2017 гг. в размере 1433,8, 1460,4 и 1971,7 млрд руб. соответственно, из которых Минфин России привлек заемных средств на сумму 1378,7, 1348,9 и 1756,4 млрд руб. Тем самым он компенсировал в том числе сокращение суверенных резервов, остававшихся в Резервном фонде.

Объем чистых государственных заимствований на внешнем рынке в 2008–2018 гг. не превышал 0,3% ВВП (в 2010 г.) и формировался за счет операций Минфина России по размещению ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте. При этом в период финансового кризиса 2008–2009 гг. размещение ценных бумаг на внешних рынках не осуществлялось.

Основным источником финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2008–2016 гг. являлись кредиты кредитных организаций. И если отдельные региональные бюджеты продолжали осуществлять заимствования на внутренних финансовых рынках, то на уровне муниципалитетов, в основном городских

ТАБЛИЦА 8.8
Источники финансирования дефицита бюджетной системы РФ
в 2008–2018 гг., % ВВП

	2008 г.	2010 г.	2012 г.	2014 г.	2016 г.	2018 г.
Источники финансирования дефицита, всего	-4,9	3,4	-0,3	1,0	3,7	-2,9
Финансирование дефицита за счет внутренних источников	0,8	-0,1	0,9	5,7	-0,5	1,5
Государственные ценные бумаги	0,6	1,4	0,8	1,3	0,6	0,5
Кредиты кредитных организаций	0,1	0,1	0,2	0,3	-0,1	0,0
Иные источники	0,1	-1,6	-0,1	4,1	-1,0	1,0
Финансирование дефицита за счет внешних источников	-0,3	0,3	0,0	-0,2	0,0	-0,1
Государственные ценные бумаги	-0,2	0,3	0,2	-0,1	0,1	0,0
Кредиты иностранных государств	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Иные источники	0,0	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Изменение остатков средств	-5,4	3,2	-1,2	-4,5	4,2	-4,3

Источники: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

округов, коммерческие кредиты стали единственным источником покрытия дефицита бюджета.

В начале 2008 г. объем государственного долга субъектов РФ (без муниципальных образований) составлял 458,7 млрд руб., в том числе задолженность по ценным бумагам — 190,9 млрд руб., кредиты кредитных организаций — 138,9 млрд руб., при этом у 46 субъектов РФ не было задолженности по ценным бумагам. Для снижения долговой нагрузки субъектов РФ, которая увеличилась до 1737,5 млрд руб. к началу 2014 г., Минфин России начал осуществлять замещение более дорогих коммерческих кредитов бюджетными кредитами со ставкой около 0,1% годовых. Наиболее активно подобное замещение применялось в 2015–2017 гг. Как результат сначала доля коммерческих кредитов в структуре долга субъектов РФ росла (30,2% в 2008 г., 39,8% в 2013 г., 34,3% в 2016 г.) и лишь в 2018 г. сократилась до 28,8%¹ — ниже уровня десятилетней давности.

На конец 2018 г. объем государственного долга субъектов РФ составил 2206,3 млрд руб. (рост с 2008 г. на 1746,7 млрд руб.), задолженность муниципальных образований выросла до 371,9 млрд руб. против 102,5 млрд руб. в начале 2008 г. При кажущейся несоразмерности долговых обязательств субъектов РФ и муниципальных обра-

1. Данные на конец года.

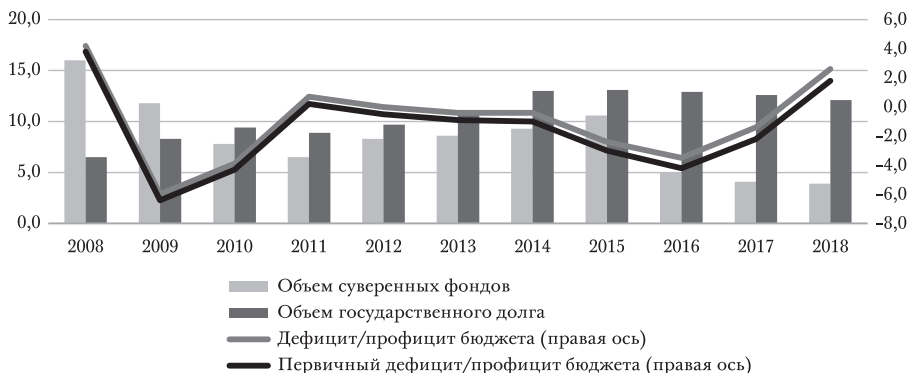


РИС. 8.6. Динамика объемов дефицита федерального бюджета, государственного долга и суверенных фондов в 2008–2018 гг., % ВВП

Источники: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

зований следует обратить внимание на то, что расходы на обслуживание задолженности по дорогим коммерческим кредитам более ощутимо сказываются на среднесрочной сбалансированности местных бюджетов, чем региональных.

Остатки денежных средств на счетах были основным источником финансирования дефицита консолидированного бюджета страны в 2010 и 2016 гг.: значительный объем средств формировался за счет Резервного фонда¹. Объем суверенных фондов (РФ и ФНБ в 2008–2017 гг., ФНБ с 2018 г.) за прошедшее десятилетие сократился на 12,1 п. п. ВВП, а государственный долг вырос на 5,6 п. п. ВВП (рис. 8.6).

Расходы на обслуживание государственного долга за рассматриваемый период составляли в среднем 0,6% ВВП. В 2009 г. Россия погасила до конца задолженность Лондонскому клубу кредиторов, а также произвела реструктуризацию коммерческой задолженности бывшего СССР в объеме 400–500 млн долл., чем подтвердила свою способность обслуживать обязательства и сохранила полноправное присутствие на внешних рынках.

На начало 2012 г. положение России по сравнению с другими странами по показателям дефицита и государственного долга оценивалось как относительно благоприятное: дефицит бюджета стран еврозоны (-6,2% ВВП в целом), США (-9,6% ВВП) и Японии (-10,3% ВВП) и огромный государственный долг (по еврозоне — более 80% ВВП, в США — 69% ВВП и в Японии — 208% ВВП). Это по-

1. Актуальные проблемы в сфере бюджетной политики / А. Дерюгин [и др.]. М., 2016. — (Научные труды и ЭП; № 170Р).

зволило сохранить в 2013 г. суверенные кредитные рейтинги. Например, по шкале Standard and Poor's рейтинг по обязательствам в национальной валюте составляет ВВВ+, по обязательствам в иностранной валюте — ВВВ.

Наиболее сложная ситуация с бюджетной устойчивостью сложилась в 2016–2018 гг., когда государственный долг (в среднем 12,5% ВВП) превышал объем суверенных фондов (в среднем 4,3% ВВП) почти в три раза. На конец 2018 г. объем средств ФНБ, размещенных на счетах Банка России в иностранной валюте, в рублевом эквиваленте составил 2355,5 млрд руб., объем средств, инвестированных в ценные бумаги российских эмитентов для реализации самокупаемых инфраструктурных проектов, — 446,4 млрд руб., в привилегированные акции кредитных организаций — 279,0 млрд руб. Таким образом, положительное сальдо исполнения федерального бюджета в 2018 г. не оказало существенного влияния на государственный долг и суверенные резервы, учитываемые в ФНБ (в долях ВВП), однако валютные резервы выросли. В частности, объем средств на счетах Федерального казначейства в иностранной валюте на конец 2018 г. составил 7119,7 млрд руб. (рост за год более чем в два раза), что минимизирует риски долговой устойчивости, связанные со снижением курса национальной валюты и возможностью обслуживать долговые обязательства в среднесрочном периоде.

Оценивая десятилетнюю динамику основных параметров бюджетной системы страны, можно признать, что максимальный уровень безопасности государственных финансов был достигнут в 2008 г. В последующие годы, включая 2017 г., риски бюджетной устойчивости в той или иной степени присутствовали.

Как показывают оценки, существуют риски дестабилизации бюджета в долгосрочной перспективе. Выделяются два основных фактора потенциальной бюджетной дестабилизации. Во-первых, в последующие десятилетия произойдет выпадение заметной доли нефтегазовых доходов, связанное с недостаточным ростом добычи по сравнению с прогнозируемым темпом экономического роста. Во-вторых, ожидается повышение расходов на медицинское и пенсионное обеспечение, обусловленное старением населения. Комбинация снижения доходов и увеличения расходов при отсутствии корректировки налогово-бюджетной политики приведет к существенному росту дефицитов бюджета и его дестабилизации. Одним из показателей, отражающим долгосрочные бюджетные дисбалансы, является бюджетный разрыв¹. Первые оценки этого показате-

1. Показатель бюджетного разрыва на практике применяется для оценки долгосрочной бюджетной устойчивости и представляет собой сумму совокупной приведенной стоимости будущих первичных дефицитов и текущего уровня госдолга, отнесен-

ля для России были выполнены экономистами Института Гайдара в 2013 г.¹ Значение бюджетного разрыва было оценено в 8,4% суммарной приведенной стоимости ВВП в основном сценарии и диапазоном значений от 5,2 до 10,5% во вспомогательных сценариях. Более консервативные предположения относительно долгосрочного уровня цен на нефть, а также использование усовершенствованной методики прогнозирования расходов и доходов бюджета, примененные в работе ИЭП, привели к тому, что обновленная оценка величины бюджетного разрыва выросла до 13,6% в основном сценарии с диапазоном значений от 11,8 до 14,1% во вспомогательных сценариях². Полученные положительные значения бюджетного разрыва говорят о наличии заметной несбалансированности государственных финансов в долгосрочной перспективе и необходимости укрепления бюджетного баланса в будущем. Обе оценки базировались на экстраполяции долгосрочного макроэкономического прогноза, подготовленного Министерством экономического развития РФ в 2013 г.³

В ноябре 2018 г. Минэкономразвития России опубликовало новый прогноз долгосрочного социально-экономического развития до 2036 г. Текущие оценки бюджетного разрыва, построенные на предпосылках этой версии прогноза, варьируются от 9,4 до 10,1% суммарной приведенной стоимости ВВП. Более низкие значения разрыва по сравнению с оценками 2015 г. в основном объясняются снижением нагрузки на бюджет в связи с реализованными в период 2016–2018 гг. мерами по бюджетной консолидации, а также решением о постепенном повышении пенсионного возраста. Тем не менее бюджетный разрыв остается большим, поскольку не решена проблема замещения сокращающихся нефтегазовых доходов доходами из других источников.

ного к суммарной приведенной стоимости выпуска за все будущие моменты времени. Содержательно значение разрыва показывает, насколько в процентах ВВП нужно укрепить бюджетный баланс, чтобы в дальнейшем избежать дестабилизации государственных финансов. Положительное значение бюджетного разрыва говорит о том, что проводимая государством бюджетно-налоговая политика приведет к некоторой утрате контроля над дефицитами и динамикой госдолга в долгосрочной перспективе, если своевременно не будут приняты стабилизационные меры.

1. *Goryunov E., Kazakova M., Kotlikoff L. et al.* Russia's fiscal gap // National Bureau of Economic Research. 2013. No. w19608.
2. *Горюнов Е., Котликофф Л., Синельников-Мурылев С.* Бюджетный разрыв: оценка для России // Вопросы экономики. 2015. № 7. С. 5–25.
3. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. от 8 ноября 2013 г., доступный на сайте Минэкономразвития России. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20131108_5.

ГЛАВА 9

Основные направления развития отношений между федеральным центром и регионами

В 2008–2018 гг. в сфере субфедеральных финансов, а также в системе отношений между федеральным центром и регионами произошел ряд существенных изменений. Изменились нормативы налоговых отчислений в различные уровни бюджетной системы, поменялись состав и содержание полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что в определенной степени было обусловлено майскими (2012 г.) указами Президента РФ. Значительно трансформировалась и система межбюджетных отношений:

- изменилась структура финансовой помощи регионам, в том числе увеличился удельный вес нецелевых трансфертов, выросла роль дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов, появились новые виды межбюджетных трансфертов (например, дотация за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала);

- произошла консолидация межбюджетных субсидий;

- в структуре выравнивающих дотаций были выделены средства, распределяемые на основе результатов инвентаризации расходных обязательств («модельный бюджет»);

- для регионов введены условия для получения дотаций на выравнивание — подписание высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации соответствующих соглашений, предусматривающих реализацию комплекса мер, направленных на бюджетную консолидацию.

Кроме того, на состояние региональных финансов оказали значительное влияние изменения в правилах предоставления бюджет-

Авторы главы: *Барбашова Н. Е.*, канд. экон. наук, научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Дерюгин А. Н.*, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

ТАБЛИЦА 9.1
Динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ
в 2008–2018 гг., % ВВП

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Доходы, всего	15,0	15,3	14,1	12,7	11,8	11,2	11,2	11,2	11,5	11,7	11,9
Налоговые и неналоговые доходы	11,9	10,9	10,8	9,7	9,4	9,0	9,1	9,2	9,6	9,8	9,8
В том числе налоговые доходы:	10,6	9,8	9,8	8,7	8,5	8,2	8,2	8,3	8,8	8,9	9,1
налог на прибыль	4,2	2,8	3,3	3,2	2,9	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	3,0
НДФЛ	4,0	4,3	3,9	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5
налоги на совокупный доход	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
налоги на имущество	1,2	1,5	1,4	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3
акцизы	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,8	0,7	0,6
Неналоговые доходы	1,3	1,2	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Трансферты	2,7	3,8	3,0	2,7	2,4	2,1	2,1	1,9	1,8	1,8	2,0
Прочие доходы	0,4	0,5	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Источники: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

ных кредитов. Большинство вышеперечисленных новаций стали следствием мер, реализованных федеральным центром в целях преодоления кризисных явлений 2008–2009 и 2014–2015 гг.

9.1. Доходы и расходы консолидированных бюджетов регионов

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят отражение в динамике доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Анализ доходной части субнациональных бюджетов (*табл. 9.1*) показывает, что на протяжении десятилетия (2008–2018 гг.) наблюдалась разнонаправленная тенденция в реальном объеме бюджетных поступлений.

В 2009 г. во время экономического кризиса произошло существенное сокращение реального объема налоговых и неналоговых доходов регионов, обусловленное главным образом падением по-

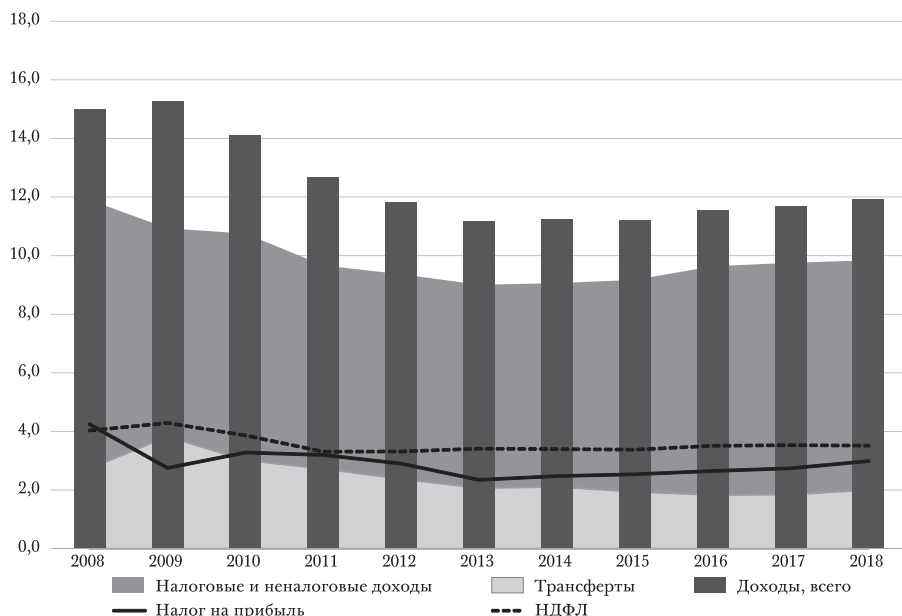


РИС. 9.1. Динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2018 гг., % ВВП

Источники: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

ступлений от налога на прибыль организаций¹. При этом снижение налоговых доходов было компенсировано ростом финансовой помощи из федерального бюджета. Поэтому, а также по причине падения объема ВВП суммарные доходы регионов в долях ВВП в 2009 г. выросли на 0,3% по сравнению с уровнем 2008 г. Затем на протяжении 2009–2013 гг. реальные доходы консолидированных бюджетов регионов снижались. Минимум был пройден в 2013–2015 гг., и с 2016 г. наблюдается устойчивый рост доходов субфедеральных бюджетов в долях ВВП².

Объем трансфертов из федерального бюджета начиная с 2010 г. снижался вплоть до 2016 г. включительно, а незначительный рост федеральной финансовой помощи произошел в 2017–2018 гг. (рис. 9.1).

1. Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3 (21). С. 5–19.
2. Дробышевский С., Синельников-Мурылев С. Особенности роста экономики России в 2017 и 2018 гг.: стимулы и ограничения // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 2. С. 5–7.

ТАБЛИЦА 9.2
Динамика основных видов расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2008–2018 гг., % ВВП

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Расходы бюджета, всего	15,1	16,1	14,3	12,7	12,2	12,0	11,8	11,4	11,6	11,7	11,4
Общегосударственные вопросы	1,1	1,2	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0,6	0,6	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Национальная экономика	3,0	2,9	2,4	2,2	2,4	2,4	2,2	2,2	2,3	2,5	2,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,5	2,2	1,8	1,6	1,3	1,2	1,1	1,0	1,1	1,2	1,2
Образование	3,1	3,5	3,1	2,9	3,0	3,2	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9
Культура, кинематография	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Здравоохранение	1,9	2,0	1,7	2,0	2,0	1,7	1,7	1,6	1,5	0,9	0,9
Социальная политика	1,8	2,5	2,5	2,0	1,9	1,8	1,9	1,8	1,9	2,4	2,3
Физическая культура и спорт	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Межбюджетные трансферты	0,5	0,7	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Примечания. 1. Структура расходов 2008–2010 гг. не сопоставима со структурой расходов 2011–2018 гг. в связи с изменением бюджетной классификации. Так, расходы на обслуживание долга до 2011 г. учитывались по разделу «Общегосударственные вопросы», расходы на физическую культуру и спорт — по разделу «Здравоохранение». 2. Резкое снижение расходов по разделу «Межбюджетные трансферты» в 2011 г. обусловлено изменением правил учета субсидий и ряда иных трансфертов, а именно перенесением их из раздела «Межбюджетные трансферты» в профильные отраслевые разделы функциональной классификации. 3. Сокращение расходов в сфере здравоохранения в 2017 г. с одновременным ростом затрат в сфере социальной защиты связано с изменением порядка отражения расходов на уплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Источники: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

В динамике расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в исследуемый период можно отметить следующие тенденции. Доля расходов в долях ВВП в период с 2010 до 2015 г. снижалась, после чего стабилизировалась на уровне 11,4–11,7% ВВП. В целом это соответствует динамике доходов субфедеральных бюджетов. В результате расходы региональных бюджетов в долях ВВП по состоянию на 2018 г. оказались значительно ниже значения данного показателя в 2008–2009 гг. Анализ динамики расходов по видам функциональной классификации (табл. 9.2) дает основание го-

ворить о том, что структура расходов за рассматриваемый период претерпела ряд изменений.

Наиболее крупными статьями расходов консолидированных бюджетов регионов оставались образование, поддержка национальной экономики, а также здравоохранение и социальная защита. Уровень расходов на образование является наиболее стабильным показателем. Финансирование данной отрасли — национальный приоритет. Важную роль в данной сфере сыграли майские президентские указы 2012 г., а именно требование повышения заработной платы педагогическим работникам. Динамика расходов на поддержку экономики практически повторяет динамику расходов в целом. Реальный уровень затрат на здравоохранение и социальную защиту в целом сокращается, что в определенной степени обусловлено переводом части расходов на здравоохранение в территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Наибольшее снижение реального объема расходов произошло в сфере ЖКХ: с 2,5% ВВП в 2008 г. до 1,2% ВВП в 2018 г. Динамика прочих видов расходов примерно соответствовала изменению общего объема.

Разрыв между уровнями доходов и расходов на протяжении десятилетия характеризовался периодами роста и сокращения (*рис. 9.2*). Дефицит консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации достигал максимума дважды — в кризисном 2009 г., а также в 2013 г., когда реальные доходы субфедеральных бюджетов сократились до десятилетнего минимума. В обоих случаях показатель дефицита составил порядка 0,85% ВВП. На протяжении 2014–2016 гг. дефицит стабильно сокращался, и консолидированный бюджет 2016 г. был исполнен регионами практически с нулевым балансом. Рост доходов и сдерживание расходов консолидированных бюджетов территорий к 2018 г. положительно сказались на их сбалансированности: впервые за последние 11 лет был зафиксирован профицит консолидированных бюджетов субъектов РФ, размер которого достиг исторического максимума — 0,5 трлн руб. (или 0,49% ВВП)¹.

Параметры государственного и муниципального долга регионов определялись динамикой сбалансированности их бюджетов. Пики наращивания долга, как видно из *табл. 9.3*, приходились на 2009–2010 гг., а также на 2013–2016 гг. В структуре долга с 2009 г. заметно увеличивается доля бюджетных кредитов. Роль ценных бумаг и государственных и муниципальных гарантий, напротив, поступательно уменьшается. Максимальный уровень дол-

1. Дерюгин А. Н. Бюджеты регионов в 2018 г.: лучшие итоги десятилетия // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 3. С. 56–62.

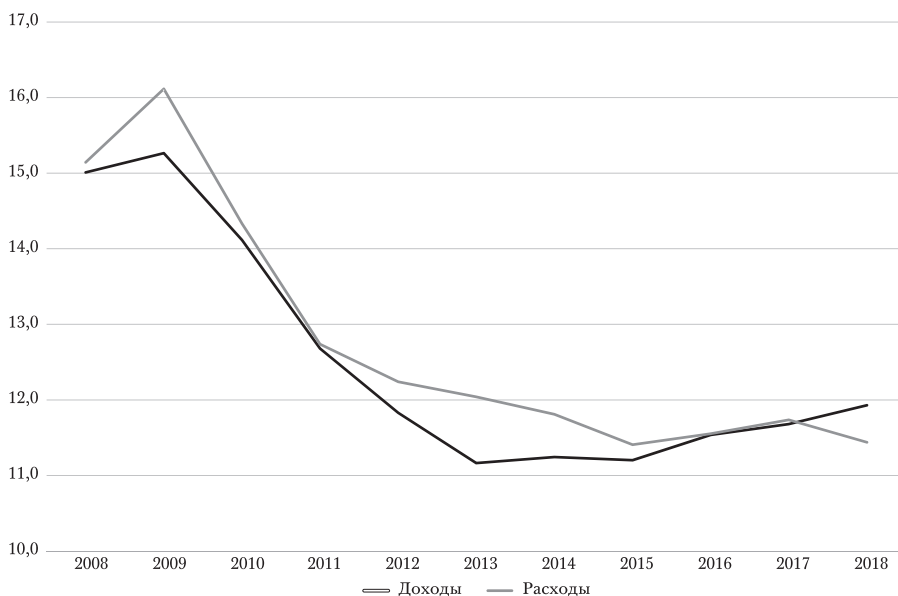


РИС. 9.2. Динамика доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, % ВВП

Источники: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

га в процентном отношении к ВВП пришелся на 2015 г. и составил 3,2%¹. Нарастание государственного и муниципального долга в 2011–2015 гг. происходило под влиянием двух факторов — снижения реального объема бюджетных доходов и роста расходных обязательств в связи с майскими президентскими указами 2012 г. Нарастание долга стало возможным благодаря повышению доступности бюджетных кредитов².

Ограниченность доходной базы вынудила субъекты РФ прибегать к использованию заемных средств. К 2015 г. отношение суммы государственного и муниципального долга к налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов регионов в среднем по стране составило около 35%. У 40 субъектов Федерации объемы долга превышали 50% суммы налоговых и неналоговых доходов. Лидерами по накопленной задолженности стали

1. Мамедов А., Фомина Е. Долговая нагрузка регионов в 2015 г. // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 2. С. 97–101.

2. Мамедов А., Авксентьев Н. Региональный и муниципальный долг субъектов Российской Федерации: ретроспективный анализ и перспективы // Финансовый журнал. № 4. 2014. С. 66–80.

ТАБЛИЦА 9.3
Объем государственного муниципального долга на субфедеральном уровне,
% ВВП

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Ценные бумаги	0,7	1,0	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5
Кредиты от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	0,5	0,7	0,7	0,7	0,8	1,2	1,4	1,4	1,2	1,0	0,9
Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ	0,2	0,6	0,9	0,8	0,7	0,8	0,9	1,1	1,3	1,2	1,0
Государственные и муниципальные гарантии	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Итого	1,7	2,6	2,7	2,3	2,3	2,8	3,0	3,2	3,2	2,9	2,5

Источники: данные Минфина России, расчеты авторов.

Республика Мордовия, Костромская, Смоленская и Астраханская области: для этих субъектов сумма задолженности превысила поступления от налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет¹.

Увеличение собственных бюджетных доходов, оптимизация расходов в 2016–2018 гг. и, как следствие, улучшение параметров бюджетной сбалансированности у большинства регионов позитивно сказались на динамике их государственного долга. Размер долга по итогам 2018 г. сократился до 2,5% ВВП, что примерно соответствует уровню 2011 г.

Динамика доходов и расходов субфедеральных бюджетов, параметры их сбалансированности и показатели государственного и муниципального долга на протяжении 2008–2018 гг. во многом определялись антикризисными мерами, принимаемыми на федеральном уровне, изменениями в системе разграничения полномочий, новой расстановкой социально-экономических приоритетов в государственной политике. Заметные изменения произошли в финансовых отношениях Федерации с регионами.

1. Мамедов А., Фомина Е. Бюджетные кредиты и дотации регионам в 2015 г. // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 3. С. 93–100.

9.2. Влияние мер антикризисной политики на межбюджетные отношения

Динамика индекса физического объема ВВП на протяжении прошедшего десятилетия наглядно демонстрирует наличие двух кризисов (рис. 9.3). Провал 2009 г., корректировка 2010 г. и последующее замедление темпов экономического роста, а также резкое падение объема ВВП в 2015 г. — следствие комплексного воздействия различных внешних экономических и политических факторов, из которых наиболее значимыми являются падение цен на нефть в 2008 и 2014 гг. и введение экономических санкций в отношении России¹.

Для преодоления кризисных явлений на всех уровнях бюджетной системы Правительством России разработан комплекс мер, затрагивающих в том числе сферу региональных финансов и межбюджетного регулирования².

Отчисления от налогов

Для смягчения последствий кризиса 2008 г. в налоговое законодательство были внесены изменения, направленные на увеличение доходной части субфедеральных бюджетов. С 1 января 2009 г. суммарная ставка налога на прибыль была снижена с 24 до 20% за счет сокращения федеральной составляющей — при одновременной передаче 0,5% ставки регионам. Таким образом, налог на прибыль в региональные бюджеты стал зачисляться по ставке 18%. С 2017 г. произошла централизация 1 п. п. ставки налога на прибыль для увеличения общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Кроме того, в 2009–2010 гг. норматив зачисления акцизов на горюче-смазочные материалы в региональные бюджеты вырос с 60 до 100%. С 1 июня 2016 г. он составляет 88%, что связано с формированием федеральных дорожных фондов.

Межбюджетные трансферты

На региональном уровне сосредоточены основные расходные обязательства бюджетной системы в социальной сфере. Недопущение снижения качества жизни граждан в периоды кризиса является од-

1. Мау В. Экономические кризисы в новейшей истории России // Экономическая политика. 2015. № 2. С. 7–19.

2. Силуанов А. Г., Назаров В. С. Взаимодействие федерального центра и регионов при проведении антикризисной политики: международный опыт // Вопросы экономики. № 9. 2009. С. 110–118.

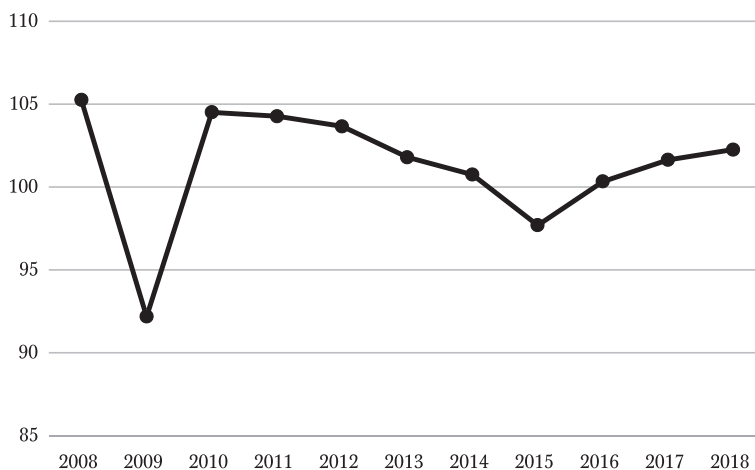


РИС. 9.3. Индекс физического объема ВВП в 2008–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

ним из приоритетов государственной бюджетной политики¹, поэтому в периоды рецессии растет роль межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам РФ из федерального бюджета².

Наиболее популярным инструментом «ручного управления» в данной сфере являются дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. В кризисном 2009 г. они резко выросли и составили около 1/3 всего объема нецелевой финансовой помощи (табл. 9.4). В 2010–2013 гг. удельный вес дотаций на обеспечение сбалансированности в структуре трансфертов снижался, а в кризисном 2014 г. снова резко вырос (основные получатели — Республика Крым и г. Севастополь, на долю которых пришлось 28% всего объема дотаций на сбалансированность). В 2016–2018 гг. значимость дотаций на сбалансированность снижалась. Отметим, что с 2013 г. у данного вида трансфертов появилась новая роль — обеспечение выполнения майских указов 2012 г. В 2016–2017 гг. это направление расходов составляло около 1/3 распределяемой суммы.

Предоставление дотаций на сбалансированность отличается низкой степенью формализации и непрозрачностью распределе-

1. Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Назаров В., Соколов И. Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: в поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны. М., 2010.

2. Стабилизационные свойства трансфертов, выделяемых регионам России из федерального бюджета / А. Божечкова [и др.]. М., 2018. — (Научные труды / Ин-т экономической политики им. Е. Т. Гайдара; № 173Р).

ТАБЛИЦА 9.4
Динамика межбюджетных трансфертов в 2008–2018 гг., % ВВП

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Трансферты	2,71	3,81	3,00	2,71	2,36	2,06	2,11	1,95	1,83	1,85	2,01
Дотации	0,95	1,49	1,13	0,94	0,77	0,83	0,98	0,78	0,76	0,82	1,00
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	0,80	0,97	0,86	0,66	0,58	0,57	0,56	0,59	0,60	0,67	0,62
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	0,11	0,49	0,23	0,26	0,17	0,24	0,41	0,18	0,15	0,04	0,16
прочие дотации	0,04	0,03	0,04	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,12	0,21
Субсидии	1,05	1,37	0,90	0,85	0,84	0,71	0,52	0,48	0,42	0,46	0,37
Субвенции	0,44	0,74	0,82	0,56	0,42	0,38	0,39	0,41	0,39	0,35	0,32
Иные межбюджетные трансферты	0,27	0,22	0,16	0,36	0,33	0,14	0,21	0,27	0,27	0,21	0,32

Источники: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

ния. Эксперты Института Гайдара отмечают, что выделение существенных объемов дотаций на сбалансированность снижает мотивацию руководства регионов к оптимизации расходов в условиях падения собственных доходов и таким образом искажает систему стимулов субнациональных властей¹.

При этом отметим, что предоставление регионам единовременной финансовой помощи на преодоление кризисных явлений является распространенной мерой контрциклической политики в международной практике².

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ — основной канал предоставления финансовой помощи регионам из федерального бюджета. Цель предоставления указанных дотаций — сокращение межрегионального неравенства, что особенно важно для поддержания политической стабильности. Дотации на выравнивание носят нецелевой характер, что позволяет регионам проводить самостоятельную политику и направлять получен-

1. Проблемы межбюджетных отношений в России / А. А. Мамедов [и др.]. М., 2012. — (Научные труды / Ин-т экономической политики им. Е. Т. Гайдара; № 159Р).

2. Силуанов А. Г., Назаров В. С. Адаптация системы межбюджетных отношений и субнациональных финансов к колебаниям экономической конъюнктуры // Экономическая политика. 2009. № 4. С. 171–189.

ные средства исходя из внутрирегиональных приоритетов. Несмотря на постоянный рост в номинальном выражении, объем фонда выравнивания в долях ВВП стабильно снижался в 2009–2014 гг. Небольшой рост наблюдался в 2015–2016 гг., а в 2017 г. общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов вырос с 0,60 до 0,67% ВВП. Дополнительный объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности был выделен регионам в качестве компенсации за перераспределение в пользу федерального бюджета 1 п. п. ставки налога на прибыль. Важное новшество бюджетного законодательства 2017 г. заключалось в том, что дотации стали предоставляться регионам при условии заключения соглашений с федеральным центром.

Укажем, что централизация налога на прибыль сокращает налогооблагаемую базу наиболее обеспеченных регионов. Эти выпадающие доходы им никак не компенсируются. Таким образом, централизация и дальнейшее перераспределение 1 п. п. ставки налога на прибыль организаций являются, по сути, скрытым отрицательным трансфертом — перераспределением средств от более обеспеченных регионов к менее обеспеченным.

В целях стимулирования экономического развития регионов с 2017 г. в структуре межбюджетных трансфертов появились дотации, распределяемые между регионами, достигшими наивысших темпов роста налогового потенциала. В 2018 г. наибольший объем таких грантов получили Камчатский край, Белгородская, Ленинградская и Сахалинская области. Всего в 2017–2018 гг. на указанные цели ежегодно выделялось 20 млрд руб.

Бюджетные кредиты

В целях расширения возможностей для обеспечения сбалансированности региональных бюджетов Правительство Российской Федерации изменило правила предоставления бюджетных кредитов. В конце 2008 г. в Бюджетный кодекс РФ были внесены поправки, в соответствии с которыми срок предоставления бюджетных кредитов увеличился с одного года до трех лет, а с 2015 г. кредиты стали предоставляться на срок до пяти лет. Одновременно вырос и размер таких кредитов. В условиях ограниченных возможностей для роста собственной доходной базы, а также необходимости исполнения расходных обязательств по социально значимым вопросам дешевые бюджетные кредиты стали популярным средством покрытия бюджетного дефицита.

Предоставление бюджетных кредитов, изначально направленное на оздоровление региональных финансов, имело и обратный эффект. Так, за период с 2008 по 2015 г. номинальный государ-

ственный долг регионов вырос почти в 4 раза, а в долях ВВП — в 1,9 раза (с 1,7 до 3,2% ВВП), главным образом за счет наращивания бюджетных кредитов. Повышение доступности заемных средств привело к снижению финансовой дисциплины регионов и создало стимулы к наращиванию бюджетных расходов при отсутствии мотивации (а зачастую и возможности) к развитию собственной доходной базы. Дополнительная нагрузка на бюджеты субъектов в связи с майскими указами 2012 г., а также кризис 2014 г. привели к тому, что в 2015 г. ситуация с закредитованностью регионов стала критической¹. Лидерами по накопленной задолженности относительно налоговых и неналоговых доходов стали республики Мордовия (117%), Северная Осетия (111%) и Ингушетия (113%)².

В сентябре 2017 г. Президент России заявил о запуске с 1 января 2018 г. программы реструктуризации накопленных бюджетных кредитов регионов, рассчитанной на 7–12 лет. В соответствии с программой объем предоставляемых бюджетных кредитов с 2018 г. резко сокращается. Так, если в 2016 г. правительство выделяло регионам бюджетные кредиты на сумму 310 млрд руб., то в соответствии с законом о федеральном бюджете на 2018 г. эта величина снизилась до 1,8 млрд руб. Данная мера направлена на оздоровление региональных финансов и повышение ответственности регионов за их долговую политику.

Минимизация бюджетных кредитов должна была способствовать отказу регионов от неэффективных расходов и повышению сбалансированности бюджетов. Несмотря на возможные проблемы для ряда территорий в результате реализации этих мер, постепенный отказ от использования бюджетного кредитования представляется правильным решением, освобождающим бюджетную систему от выполнения несвойственных ей кредитных функций.

Антикризисные меры с ограниченным сроком действия

Анализ международной практики в сфере проведения контрциклической бюджетной политики показывает, что многие страны вводили временные меры поддержки регионов сроком действия 1–3 года после кризиса, которые подлежали отмене по мере преодоления негативных последствий. С 2009 г. для субъектов РФ также были введены отдельные меры «ручного» регулирования, которые впоследствии были отменены. К ним можно отнести:

-
1. Актуальные проблемы в сфере бюджетной политики /А. Дерюгин [и др.]. М., 2016. — (Научные труды ИЭП; № 170Р).
 2. Дерюгин А. Н. Бюджеты регионов: сокращение долга при жесткой экономии // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 8. С. 70–74.

- предоставление дополнительного объема дотаций на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов;
- предоставление бюджетных кредитов субъектам РФ из федерального бюджета;
- рост субвенций на осуществление полномочий по содействию занятости населения;
- увеличение объемов субсидий, предоставляемых регионам из федерального бюджета на поддержку занятости, сельского хозяйства, малого и среднего предпринимательства.

Кроме того, к временным антикризисным мерам можно отнести политику мягких бюджетных ограничений — смягчение требований к регионам в отношении предельного размера бюджетного дефицита и государственного (муниципального) долга, которые давались на период 2009–2013 гг. Мягкие бюджетные ограничения не являются наилучшим решением в период кризиса¹ (хотя аналогичная практика используется в развитых федеративных государствах, в частности в Канаде). В качестве альтернативы предлагаются гибкие бюджетные правила, параметры которых зависят от экономической ситуации. Подобный механизм применяется, например, в системе межбюджетных отношений США и Канады².

9.3. Развитие федеративных отношений и изменения в системе разграничения полномочий

Изменения в организации местного самоуправления

На протяжении десятилетия произошел ряд изменений в системе организации местного самоуправления и отношений между субъектами РФ и муниципальными образованиями, входящими в их состав.

По состоянию на начало 2008 г. в соответствии с федеральным законодательством в России было пять типов муниципальных образований: городское и сельское поселения, муниципальный район, городской округ и внутригородская территория города федерального значения. В 2014 г. их число выросло до семи в связи с появлением двух новых типов муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением и внутригородского района.

1. Синельников-Мурылев С., Кадоchnikов П., Трунин И. и др. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей/Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2006.

2. Кудрин А.Л., Дерюгин А.Н. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт//Экономическая политика. 2018. Т. 13. №1. С. 8–35.

Кроме того, был внесен ряд изменений в некоторые вопросы, находящиеся в компетенции городских и сельских поселений, а также закрепленных за их бюджетами налоговых доходов. В бюджетном законодательстве было отменено требование, в соответствии с которым установленный законом субъекта РФ единый норматив отчислений от налогов в бюджет городских округов должен быть равен сумме соответствующих нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов. А наиболее существенное новшество заключалось в том, что субъекты РФ получили право регулировать разграничение полномочий и доходов между сельскими поселениями и муниципальными районами.

В результате этих преобразований распределение доходов местных бюджетов и полномочий по решению вопросов местного значения приобрело значительную асимметричность. Перечень полномочий, переданных на уровень поселений, существенно различается по муниципальным районам. Например, в Забайкальском крае полномочия по сбору и вывозу мусора были переданы 252 поселениям в 24 муниципальных районах, полномочия по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций — 214 поселениям в 20 муниципальных районах, по созданию условий для массового отдыха жителей — 184 поселениям в 18 муниципальных районах. В результате возникла ситуация, когда в одном и том же муниципальном районе практически все полномочия, установленные для сельских поселений, на территории одного поселения могли осуществляться органами местного самоуправления этого поселения самостоятельно, а полномочия другого сельского поселения — в основном исполняться органами местного самоуправления муниципального района. В связи с этим границы между типами муниципальных образований с точки зрения бюджетных обязательств размылись, поскольку даже муниципальные образования одного типа могут иметь разный набор полномочий и закрепленных доходных источников¹.

Изменения в организации местного самоуправления повлекли за собой необходимость реформирования механизма межбюджетных отношений на субфедеральном уровне. В 2015 г. в Бюджетный кодекс РФ была введена новация, позволяющая регионам предоставлять дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности консолидированных бюджетов муниципальных районов. Отчасти это позволило сгладить проблему несопоставимости набора полномочий у однотипных муниципальных образований, но оставило открытым вопрос о дальнейшем выравнивании поселений. Эксперты

1. Сумская Т. В. Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / под ред. С. А. Сулицына. Новосибирск: Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, 2016.

РАНХиГС отмечают, что более эффективным вариантом выравнивания в текущих условиях мог бы стать переход к единому фонду финансовой поддержки для муниципальных образований всех типов¹.

Изменения в системе разграничения полномочий в связи с реализацией государственных приоритетов

В период с 2008 по 2018 г. произошли существенные изменения в содержании и структуре полномочий регионального и муниципального уровней, в том числе обусловленные необходимостью реализации майских указов 2012 г.

Сравнение редакций Федерального закона от 6 сентября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» показывает, что количество региональных полномочий в период с начала 2008 г. до конца 2018 г. выросло с 78 до 115. 22 полномочия из действовавших ранее дополнены новым содержанием в соответствии с федеральными законами. Майские указы 2012 г. в явном виде ввели три новых полномочия и расширили содержание 11 ранее действовавших полномочий, что повлекло за собой необходимость их дополнительного финансирования².

К новым полномочиям, обусловленным президентскими майскими указами, в частности, относятся:

— финансовое обеспечение получения дошкольного и общего образования в частных образовательных организациях;

— полномочия по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, осуществления мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия;

— организация деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Президентские указы, подписанные 7 мая 2012 г., расширили содержание отдельных полномочий либо внесли в их исполнение дополнительные требования, влекущие за собой увеличение финансирования. Так, положения Указа №597 от 7 мая 2012 г. «О ме-

1. Барбашова Н. Е. Использование единой методики при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Финансовый журнал. 2019. №1. С. 44–55.

2. Климанов В., Алтынцева А., Михайлова А., Яговкина В. Анализ исполнения в регионах переданных обязательств Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. №2. 2013. С. 62–72.

роприятиях по реализации государственной социальной политики» требуют повышения заработной платы педагогических работников, врачей, младшего и среднего педагогического персонала, научных сотрудников, социальных работников. Указ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» требует доведения оплаты труда гражданских служащих до конкурентного уровня. Помимо этого, реализация указов требует институциональных изменений и создания дополнительной инфраструктуры (создание института уполномоченного по защите прав предпринимателей, сокращение очереди в детские сады, увеличение доли учреждений образования, приспособленных для инвалидов, увеличение охвата детей дополнительным образованием).

За десятилетие изменились также перечень и содержание полномочий муниципального уровня. Рассмотрим произошедшие изменения на примере вопросов местного значения городских округов. Данный вид муниципальных образований сочетает функции как муниципальных районов, так и поселений, и поэтому анализ на примере городских округов дает достаточно полное представление о произошедших переменах в составе муниципальных полномочий.

Количество вопросов местного значения городских округов составляло на начало 2008 г. 39, на конец 2018 г. — 45. Появились 8 новых полномочий, 2 полномочия были исключены, а 13 полномочий из действовавших ранее дополнены новым содержанием в соответствии с федеральными законами. Майские указы 2012 г. ввели 1 новое полномочие в явном виде и расширили содержание с требованием дополнительного финансирования для 3 ранее действовавших полномочий.

В соответствии с Указом № 602 от 7 мая 2012 г. «Об обеспечении межнационального согласия» был введен пункт «Разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов».

Отдельные указы президента требуют создания новой инфраструктуры в рамках действующих полномочий, в частности в сферах жилищного строительства, создания мест в дошкольных учреждениях, культурных центров в сельской местности.

Таким образом, за десятилетие произошло существенное расширение перечня полномочий, осуществляемых на региональном и муниципальном уровнях, а майские указы создали дополнительную бюджетную нагрузку на отдельные существующие полномочия.

9.4. Трансформация системы межбюджетных трансфертов

Структура финансовой помощи, предоставляемой регионам из федерального бюджета

Система межбюджетных трансфертов, предоставляемых регионам из федерального бюджета, включает перечень дотаций, из которых наибольший вес имеют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и обеспечение сбалансированности, а также субсидии, субвенции и прочие виды межбюджетных трансфертов. На *рис. 9.4* видно, как менялись объемы и структура финансовой помощи за рассматриваемый период.

На протяжении 2008–2013 гг. основную роль в системе межбюджетных трансфертов играли субсидии. С 2013 г. наблюдается тенденция к увеличению доли нецелевой финансовой помощи в межбюджетных трансфертах при сокращении доли субсидий. Небольшое уменьшение объема (в долях ВВП) дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2018 г. связано с изменением порядка индексации общего объема дотаций (с 2018 г. индексируется только часть фонда выравнивания, сформированная за счет 1 п. п. ставки по налогу на прибыль). Объем дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов был наиболее значим в кризисных 2009 и 2014 гг. Эта особенность динамики данного вида трансфертов обусловлена тем, что такие дотации являются прежде всего инструментом «аварийного ручного управления» бюджетной системой и используются наиболее интенсивно в периоды внешних шоков¹. Доля субвенций в структуре региональных бюджетов оставалась достаточно стабильной.

Среди произошедших за десятилетие изменений в системе межбюджетных трансфертов наибольшего внимания заслуживают вопросы консолидации субсидий и изменения в системе предоставления выравнивающих дотаций.

Консолидация субсидий

Межбюджетные субсидии являлись наиболее значимой формой финансовой поддержки регионов в 2008–2013 гг. Число различных видов субсидий в указанный период колебалось от 79 до 104 (*рис. 9.5*). Экспертами РАНХиГС и Института Гайдара² отмечены две наибо-

1. Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М.: Изд-во Института Гайдара, 2015. Гл. 2.3.

2. Арлашкин И. Ю., Ганган А. С. Консолидация федеральных субсидий субъектам РФ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1 (29). С. 50–60.

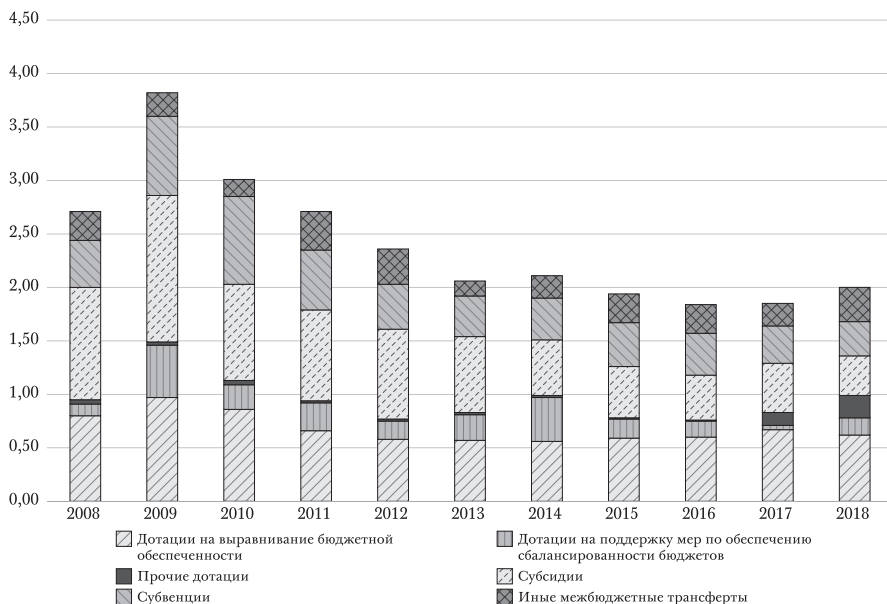


РИС. 9.4. Динамика межбюджетных трансфертов в 2008–2018 гг., % ВВП

Источники: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

лее острые проблемы, связанные с эффективностью предоставления межбюджетных субсидий в указанные годы. Во-первых, это проблема дублирования софинансируемых направлений. Она усугублялась параллельным существованием «отраслевых» и «территориальных» субсидий. Во-вторых, субсидии зачастую распределялись между регионами в столь мизерном объеме, что это не позволяло существенно повлиять на региональную бюджетную политику, но при этом увеличивались суммарные издержки на администрирование. Так, в 2015 г. у 58 субъектов РФ объем хотя бы одной федеральной субсидии составил менее 100 тыс. руб.

Вопрос сокращения числа субсидий впервые был поднят в Бюджетном послании Президента РФ от 29 июня 2010 г. «О бюджетной политике в 2011–2013 годах». В Послании «О бюджетной политике в 2014–2015 годах» обращалось внимание на затягивание процесса укрупнения субсидий и необходимость перехода к преимущественному распределению субсидий на основании федерального закона о бюджете.

Консолидация субсидий представляет собой процесс объединения действующих субсидий в несколько блочных субсидий. Консолидированная (блочная) субсидия отличается тем, что предполагает более широкий набор возможных направлений софинансирования,

причем получатель самостоятельно определяет, какой объем субсидии будет потрачен на каждое выбранное им направление. Исполнение субсидии контролируется федеральным центром не по фактическим затратам на каждое направление, а по выполнению показателей результативности.

Задача по консолидации субсидий решается в рамках государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445. Целевые показатели программы изначально предполагали сокращение числа субсидий к 2018 г. до 71, фактически этот показатель составил 55 (*рис. 9.5*), то есть количество субсидий сокращается опережающими темпами по сравнению с показателями государственной программы по развитию федеративных отношений. Прежде всего это было достигнуто за счет сокращения количества сельскохозяйственных субсидий: с 2016 по 2018 г. их число снизилось с 43 до 6. Вместе с тем не были достигнуты целевые показатели роста доли субсидий, распределяемых в рамках закона о бюджете: целевой показатель составляет 50%, а по факту в 2018 г. законом было распределено лишь 27% от общего объема субсидий (по доле объема бюджетных средств).

Изменения в системе предоставления выравнивающих дотаций

Общие подходы к расчету выравнивающих дотаций на основе соотношения оценок индекса налогового потенциала (ИНП) и индекса бюджетных расходов (ИБР) на протяжении рассматриваемого десятилетия практически не менялись. В отношении определения ИНП важно отметить, что с 2008 г. налоговый потенциал регионов стал рассчитываться в разрезе видов налогов на основе данных о налогооблагаемых базах. До этого при оценке ИНП использовались данные о произведенной валовой добавленной стоимости (о валовом региональном продукте) в разбивке по видам экономической деятельности (по отраслям экономики). Изменились значения удельных весов оценок доходов прошлых лет.

Если в формуле, используемой в 2008 г., веса налогового потенциала за три предшествующих года учитывались с коэффициентами 0,25, 0,3 и 0,45 соответственно, то с 2009 г. и позднее эти веса составили 0,3, 0,35 и 0,35. В качестве исходных данных о показателях, характеризующих налоговый потенциал, в 2008 г. использовались данные Росстата (налог на прибыль оценивался по данным о прибыли крупных и средних организаций, НДС — по фонду заработной платы работников организаций и т. д.). К 2015 г. для оценки

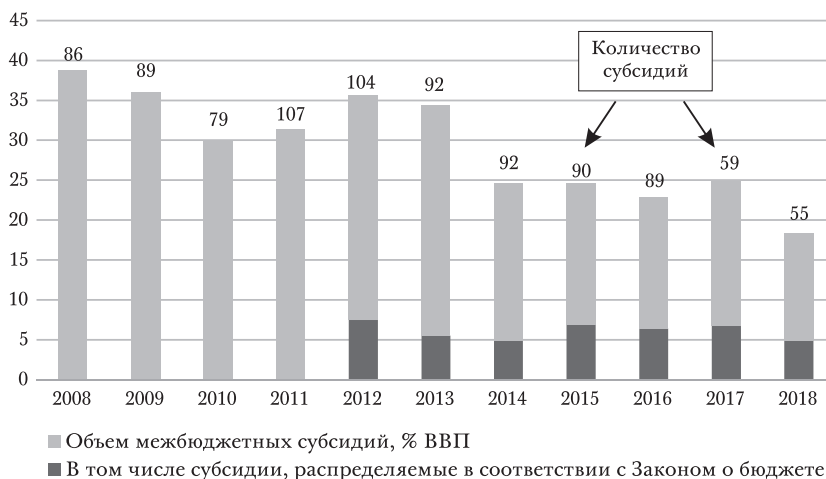


РИС. 9.5. Динамика межбюджетных субсидий в 2008–2018 гг.

Источники: Минфин России¹, расчеты авторов.

налогооблагаемых баз стали использоваться данные из форм налоговой отчетности ФНС. Несколько изменилась и репрезентативная налоговая система. С 2014 г. в базе по налогу на добычу полезных ископаемых перестали учитываться углеводороды (в связи с централизацией соответствующего налога). В целях стимулирования развития малого бизнеса из репрезентативной системы доходов в 2017 г. были исключены налоги, взимаемые по упрощенной схеме налогообложения, и налог на вмененный доход².

В части оценки ИБР в 2013 г. произошло небольшое изменение расчета коэффициента транспортной доступности, связанное с учетом доли сельских населенных пунктов, не имеющих связи с транспортной сетью³. Еще одно изменение формулы связано с уточнением расчета объема дотаций субъекту РФ в случае, если значения, утвержденные в законе о бюджете на первый и/или второй год планового периода, превышают объем средств, необходимых для доведения бюджетной обеспеченности региона до установленного критерия выравнивания.

1. Ерошкина Л. А. Об особенностях формирования межбюджетных отношений в 2015–2017 гг.

Презентационный материал. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4-22060.

2. Дерюгин А. Н. Особенности и проблемы оценки доходного потенциала регионов при распределении выравнивающих дотаций // Финансы. 2019. № 8. С. 10–18.

3. Учет данного показателя ведет к существенному приросту ИБР Чукотского АО и практически не влияет на ИБР других субъектов. Можно предположить, что это преобразование ИБР является политическим решением, направленным на поддержку конкретного региона.

Наиболее существенные изменения в системе предоставления выравнивающих дотаций связаны с введением условий их получения, а также с выделением части средств, распределяемых на основе оценки параметров «модельного бюджета».

В 2017 г. в Бюджетном кодексе РФ появилась новация, предписывающая финансовым органам дотационных регионов в качестве условия получения дотации заключать соглашения с Минфином России. Содержание указанных соглашений раскрывается в постановлении Правительства РФ от 27 декабря 2016 г. № 1506. В соответствии с этими соглашениями дотационные регионы берут на себя обязательства по реализации комплекса мер, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов и рост доходного потенциала. Меры включают оптимизацию налоговых льгот, обеспечение прироста налоговых и неналоговых поступлений, увеличение инвестиций, уровня занятости, развитие малого и среднего бизнеса, оптимизацию бюджетной сети. Для высокодотационных субъектов вводится требование согласования основных параметров бюджета с Минфином России. За нарушение соглашений установлены меры ответственности: в случае неисполнения утвержденного бюджета по налоговым и неналоговым доходам более чем на 10% — снижение дотаций на 1,25%, по прочим нарушениям — применение мер дисциплинарной ответственности к должностным лицам органов государственной власти субъекта РФ.

С одной стороны, указанные меры должны привести к оздоровлению финансовой ситуации в регионах, повысить сбалансированность их бюджетов и в результате снизить потребность в финансовой помощи. С другой стороны, с введением данных требований выравнивающие дотации перестают быть безусловным трансфертом, регионы теряют самостоятельность выбора собственного сценария бюджетной политики, а высокодотационные субъекты фактически попадают в состояние «ручного управления» из федерального центра.

С 2017 г. часть дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ стала распределяться на основе результатов инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Оценка расходных обязательств регионов, используемая для распределения дотации, получила неформальное название «модельный бюджет».

В соответствии с подходами, действовавшими в 2018 г., «модельный бюджет» формируется на основе оценки расходных обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований в разрезе 23 групп полномочий. Для каждой группы оценка расходных обязательств рассчитывается как произведение показателя физического объема исполнения полномочия, среднероссийского при-

веденного объема расходов на исполнение полномочия (без учета пяти максимальных и десяти минимальных значений) и корректирующих коэффициентов. После расчета по группам полномочий «модельный бюджет» досчитывается с учетом капитальных расходов, которые оцениваются исходя из предпосылки постоянства доли капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности в общей сумме расходов бюджета. Для оценки расходов по ряду полномочий установлена верхняя граница, равная фактическим расходам субъекта в отчетном году, то есть если расчетная оценка объема расходных обязательств по указанному кругу отраслей оказывается выше, чем фактические расходы, то нормативные расходы принимаются равными фактическим.

Использование «модельного бюджета» в рамках методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности выглядит следующим образом:

- для каждого субъекта РФ рассчитывается коэффициент, равный отношению «модельного бюджета» к фактическим бюджетным расходам;

- для тех субъектов, у которых отношение «модельного бюджета» к фактическим расходам выше среднероссийского уровня, «модельный бюджет» корректируется на расчетный объем погашения рыночных заимствований;

- те регионы, для которых отношение скорректированного «модельного бюджета» к фактическим расходам выше среднероссийского уровня (то есть субъекты с недофинансированием расходных обязательств), получают дотацию исходя из распределения установленного объема методом «пропорционального подтягивания».

Таким образом, в рамках действующей методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ с 2017 г. осуществляются одновременно две оценки расходных обязательств:

- относительная (по сравнению со среднероссийским уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта РФ по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных факторов и условий (традиционный ИБР);

- оценка номинального объема расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, которая строится с учетом результатов инвентаризации их расходных обязательств («модельный бюджет»)¹.

К 2018 г. 30% от общего объема дотаций распределялось на основе «модельного бюджета». При этом в государственной про-

1. Дерюгин А. Н. К вопросу об оценке расходных обязательств регионов при распределении выравнивающих дотаций // Финансы. 2019. № 5. С. 7–14.

грамме «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» заявлен переход к распределению выравнивающих дотаций на основе «модельного бюджета» в полном объеме. Кроме того, в число условий предоставления выравнивающих дотаций входит требование, в соответствии с которым дотационные субъекты РФ должны к 2020 г. либо сократить свои расходы до уровня, определенного в рамках «модельного бюджета», либо отказаться от дотаций. Таким образом, роль «модельного бюджета» в межбюджетном выравнивании усиливается, что требует максимальной корректности при его оценке.

Текущая формула оценки «модельного бюджета» не лишена недостатков. Можно отметить неполный учет факторов, объективно влияющих на объем расходов в отдельных группах (например, при оценке расходов на управление игнорируется эффект масштаба). Расчет среднероссийских показателей без учета пяти максимальных и десяти минимальных значений приводит к искажению фактической структуры расходов. Кроме того, применяемый в действующей методике потолок нормативных расходов, равных фактическим расходам в отдельных сферах, оказывает дестимулирующее воздействие на регионы. Субъект, который экономит бюджетные средства и в связи с этим тратит на исполнение расходного обязательства меньшую сумму, чем в среднем по России, оказывается наказанным за свою инициативу, поскольку нормативные расходы приравниваются к фактическим.

Спорным вопросом является также и само использование одновременно двух оценок расходных обязательств регионов при распределении выравнивающих дотаций. Эксперты РАНХиГС отмечают, что наилучшим вариантом применения «модельного бюджета» в методике распределения выравнивающих дотаций мог бы стать переход к расчету индекса бюджетных расходов исключительно на основе оценки расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов РФ¹.

* * *

Десятилетие 2008–2018 гг. для российских регионов ознаменовалось сменой периодов роста и сокращения бюджетных доходов, что соответствовало трендам экономической ситуации в стране в целом. Доля доходов региональных бюджетов в ВВП за десятиле-

1. Дерюгин А. Н., Соколов И. А. Перспективы использования в России «модельного бюджета» при распределении выравнивающих дотаций // Вопросы экономики. 2019. № 4. С. 21–38.

тие сократилась с 15 до 12%, а доля расходов — с 15,1 до 11,4%, что обусловлено кризисными явлениями 2009 и 2014 гг.

В наиболее острые моменты кризисов Федерация обеспечивала регионам поддержку за счет дополнительных межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, что позволило избежать провалов бюджетного финансирования в социально значимых сферах. В целях повышения устойчивости региональных финансов к будущим внешним шокам федеральный центр проводил политику, направленную на повышение сбалансированности региональных бюджетов. Так, регионы, которые получают выравнивающие дотации, стали заключать с Минфином России соглашения по реализации комплекса мер, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов и увеличение собственных доходов. Были введены дотации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала. Консолидация субсидий позволила сократить дублирующие финансовые потоки и снизить издержки администрирования. Для сокращения долгового бремени регионов была принята программа реструктуризации бюджетных кредитов и одновременно сокращены до минимума объемы выдаваемых Федерацией новых кредитов. В структуре финансовой помощи регионам стали преобладать нецелевые трансферты, что соответствует принципам бюджетного федерализма.

Необходимо отметить рост степени централизации управления региональными финансами. Такие меры, как введение условий получения выравнивающих дотаций и зависимость уровня поддержки от соответствия пропорциям «модельного бюджета», снизили финансовую самостоятельность регионов. Централизация налога на прибыль для увеличения фонда выравнивания уменьшила доходную базу (а значит, и степень независимости от центра) регионов-доноров. Принятие майских указов 2012 г. в социальной сфере повлекло за собой дополнительную расходную нагрузку на субфедеральный уровень. Достаточно большой удельный вес в структуре трансфертов дотаций на обеспечение сбалансированности и непрозрачность их распределения также свидетельствуют об использовании «ручного управления» со стороны федерального центра.

С 2016 г. доля доходов региональных бюджетов в ВВП начала устойчиво расти. Тенденции в сфере сбалансированности региональных бюджетов также следует считать положительными. Бюджетный дефицит достиг минимума к 2016 г., а в 2018 г. наблюдался уверенный профицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Этому способствовал как рост доходов, так и относительное (в долях ВВП) сокращение расходов. С 2016 г. стабильно снижался уровень долговой нагрузки на регионы, что также можно считать свидетельством оздоровления субфедеральных

финансов. Однако необходимо иметь в виду, что повышение сбалансированности региональных бюджетов в 2016–2018 гг. пришлось на период реального роста ВВП Российской Федерации и подъема цен на нефть на мировом рынке. Поэтому в настоящий момент преждевременно делать выводы о том, что в наибольшей степени сказалось на улучшении финансовой ситуации в регионах — эффективные меры государственного регулирования или благоприятная конъюнктура.

ГЛАВА 10

Особенности реформирования налогообложения в нефтяной и нефтеперерабатывающей отраслях

10.1. О ресурсной ренте

ЗНАЧИТЕЛЬНУЮ часть прибыли от продажи товаров, произведенных при использовании национальных природных ресурсов, цена на которые существенно зависит от колебаний цен на внешних рынках, в мировой практике принято ассоциировать с ценой использования специфического фактора производства — национальных недр, а не с рентной ценой других факторов производства или прибылью производителя. Таким образом, большая доля прибыли, достигаемой исключительно за счет конъюнктурных колебаний, должна идти владельцу этого особенного фактора, то есть го-

Авторы главы: *Идрисов Г. И.*, д-р экон. наук, руководитель научного направления «Реальный сектор» Института Гайдара, проректор РАНХиГС при Президенте РФ; *Каукин А. С.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры научного направления «Реальный сектор» Института Гайдара, заведующий лабораторией системного анализа отраслевых рынков ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Миллер Е. М.*, старший научный сотрудник лаборатории системного анализа отраслевых рынков ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Синельников-Мурылев С. Г.*, д-р экон. наук, профессор, ректор ВАВТ Минэкономразвития России; научный руководитель Института Гайдара; проректор РАНХиГС при Президенте РФ.

При подготовке материала были использованы публикации: *Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г.* Экспортная пошлина на нефть: отменить нельзя сохранить // Нефть России. 2011. № 12. С. 72–77; *Идрисов Г., Синельников-Мурылев С.* Модернизация или консервация: роль экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты // Экономическая политика. 2012. № 3. С. 5–20; *Бобылев Ю., Идрисов Г. и др.* Нефть, бюджет и налоговый маневр // Экономическое развитие России. 2015. № 11. С. 47–50; *Идрисов Г., Каукин А.* Налоговый маневр: ускорение экономического роста в ущерб бюджетной консолидации // Экономическое развитие России. 2016. № 6. С. 35–39; *Каукин А., Миллер Е.* Налоговый маневр в нефтяной отрасли // Экономическое развитие России. 2017. № 10. С. 60–64; *Каукин А., Миллер Е.* Налоговый маневр в нефтяной отрасли: благоприятный момент для завершения // Экономическое развитие России. 2018. № 7. С. 50–54; *Жемкова А., Идрисов Г., Каукин А., Миллер Е.* Заморозка цен на нефтепродукты — остановка налогового маневра // Экономическое развитие России. 2019. № 1. С. 31–35.

сударству. Каким бы налогом или сбором ни называлась соответствующая часть прибыли, это, по существу, факторный платеж.

Следует различать факторные платежи и налоги с дохода от капитала или труда, использованных при производстве, или налоги на экономическую деятельность. Государство в тех случаях, когда ему принадлежат природные ресурсы, одновременно выступает и как их собственник, и как сборщик налогов. Размеры этих двух видов платежей должны быть скоординированы, чтобы нефтегазовый сектор не подвергался чрезмерному или недостаточному налогообложению. Иными словами, государство должно учитывать, что сумма факторных платежей и налогов будет определять способность инвестора получать прибыль на средства, вложенные в этот сектор экономики.

В российской экономике факторный платеж за использование национальных недр при добыче нефти на протяжении 2008–2018 гг. был представлен двумя составляющими: налогом на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и экспортной пошлиной на нефть и нефтепродукты. При этом если НДПИ в целом соответствует смыслу факторного платежа, используемого для изъятия ресурсной ренты, то экспортная пошлина, несмотря на аналогичную НДПИ привязку к колебаниям мировых цен, не может в полной мере рассматриваться как механизм изъятия ресурсной ренты, так как представляет собой налогообложение иностранных потребителей российской нефти. Благодаря использованию экспортной пошлины внутренние и внешние оптовые цены различаются на ее величину (за вычетом издержек транспортировки на зарубежный рынок), что обеспечивает равновыгодность для производителя поставки тонны нефти на внутренний и внешний рынки.

В результате применения экспортных пошлин в российской экономике упущенная прибыль производителей нефти с внутреннего рынка, которая имела бы место при мировых ценах внутри страны (за вычетом транспортных издержек), поступает не производителю или государству, а непосредственно и напрямую через пониженные цены на нефтепродукты идет российским промышленным потребителям и домохозяйствам, в конечном счете являющимся собственниками природных недр.

Целесообразность субсидирования российских потребителей нефти за счет низких цен вызывает серьезные сомнения, так как низкие цены на энергоресурсы препятствуют их эффективному использованию, тормозя процессы модернизации экономики. Рациональность такого подхода часто объясняют тем, что дешевые ресурсы могут позволить производить дешевые, то есть конкурентоспособные на мировом рынке товары. Это утверждение действительно справедливо, но только если производители товаров, по-

требляя дешевые ресурсы, используют получаемую в виде низких цен субсидию для обеспечения низких цен на производимые товары, а не для покрытия собственной неэффективности и/или получения сверхприбыли. Другими словами, только в некоторых случаях ценовая субсидия на ресурсы, позволяющая снизить затраты на них по сравнению с долгосрочными предельными издержками, может служить инструментом для уменьшения цен на производимую ими продукцию, то есть для достижения поставленной цели.

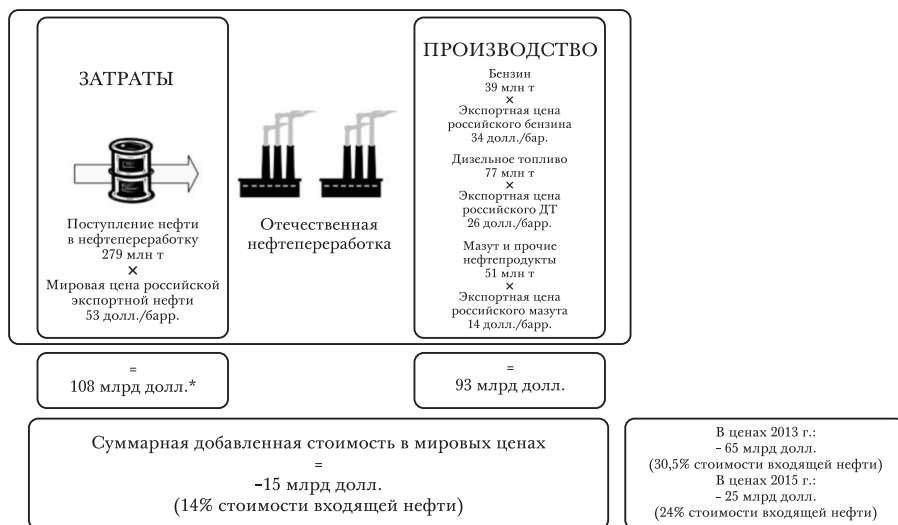
10.2. Распределение нефтяной ценовой субсидии в российской экономике

Рассматриваемый механизм субсидирования за счет заниженных по сравнению с мировыми внутренними цен на нефть с точки зрения повышения эффективности всей российской экономики в целом работает плохо, так как на практике происходит главным образом субсидирование отдельных отраслей. В первую очередь такой отраслью является нефтепереработка, выступающая промежуточным звеном между нефтью и конечным потребителем. Отечественная нефтепереработка в мировых ценах уже более 30 лет создает отрицательную добавленную стоимость¹. Если оценить стоимость используемой нефти по мировым ценам и получаемых нефтепродуктов также по мировым ценам, то результаты работы отрасли отрицательные. Это означает, в частности, что если нефть не перерабатывать, а продавать на экспорт, то можно на внешнем рынке купить больше нефтепродуктов, чем производится отечественной нефтепереработкой. Это наглядно представлено на *рис. 10.1*.

Заниженные по сравнению с мировым рынком цены на нефть подают искаженные сигналы отечественной нефтепереработке: входящая субсидия, образуемая за счет низких внутренних цен, не используется для повышения технологической эффективности (что крайне актуально для России, где средняя глубина переработки по состоянию на 2018 г. составляла лишь 81,3%, в то время как в США — 96%) и крайне слабо передается дальше в экономику в виде низких цен на нефтепродукты.

Об эффективности экономической политики по субсидированию конечных потребителей нефтепродуктов за счет искусственно заниженных относительно мировых цен на нефть можно было бы говорить в том случае, если бы розничные безналоговые цены на нефтепродукты в России также были низкими. Однако это не так,

1. Первые оценки были проведены Е. Т. Гайдаром в 1988 г.



* По затратам представлена оценка снизу без учета затрат на ФОТ и прочих затрат отрасли.

РИС. 10.1. Иллюстрация производства отрицательной добавленной стоимости в отечественной нефтепереработке (в ценах 2017 г.)

что иллюстрирует сравнение с ценами в ЕС и США. Можно показать, что безналоговые цены на бензин (цены за вычетом косвенных налогов) в ЕС и США близки и составляют порядка 0,6 долл./л, для России же соответствующее значение лишь немногим ниже — около 0,5 долл./л¹. Таким образом, хотя внутренняя цена на нефть в России² ниже европейской примерно на 40%, российские цены на нефтепродукты ниже цен в ЕС только примерно на 15%.

Причина, по которой пониженная внутренняя цена на нефть не транслируется в низкую внутреннюю цену нефтепродуктов, состоит в том, что существенная часть такой неявной субсидии не до-

1. Розничные цены на автомобильное топливо в странах Европейского союза (для анализа рассматривались данные по ведущим странам ЕС: Германии, Франции, Великобритании и др.) в долларовом выражении превышают российские цены в 2,5–2,8 раза, в США — примерно на 25%. При этом европейские страны отличаются наиболее высоким уровнем налоговой нагрузки; в среднем по странам ЕС доля косвенных налогов в конечной цене бензина на текущий момент составляет около 60%. По данным ФАС, вклад налогов в конечной цене автомобильного топлива составляет около 65% (при этом вклад косвенных налогов в этот показатель — порядка 25 п. п.).
2. В связи с тем что большая часть продаж сырой нефти на внутреннем рынке осуществляется внутри отдельных вертикально интегрированных компаний (ВИНК), показатель является модельно-расчетным; используются внутренняя безналоговая цена производителей на нефть в России и мировая биржевая цена нефти без налогов.

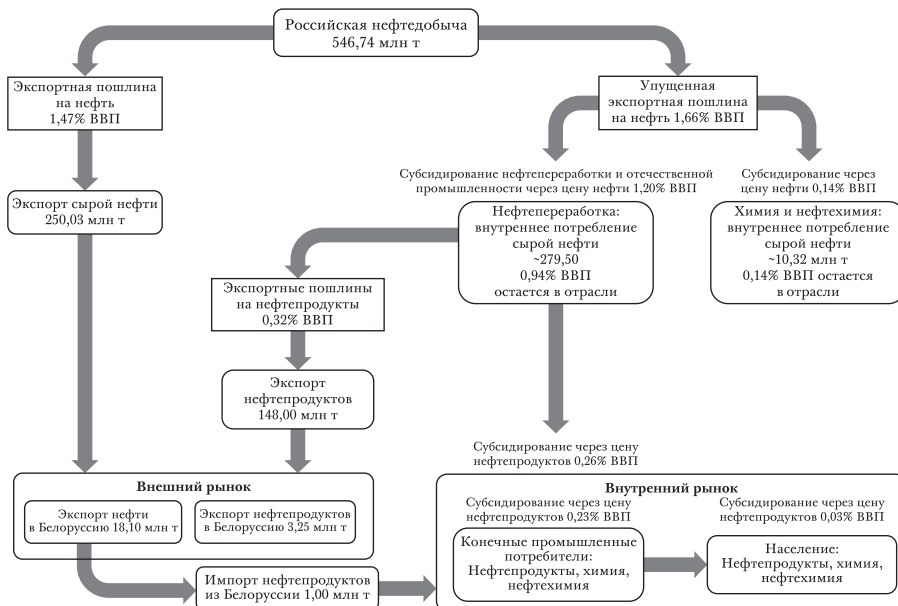


РИС. 10.2. Распределение субсидии, получаемой экономикой за счет заниженных цен на нефть (в ценах 2017 г.; среднегодовая цена нефти марки Urals—около 53 долл./барр.)

ходит до конечных потребителей, а оседает в нефтеперерабатывающей отрасли (рис. 10.2).

Из расчетов, результаты которых приведены на рис. 10.2, следует, что поставляемая на внутренний рынок нефть в случае продажи на экспорт обеспечила бы поступления в бюджет от экспортной пошлины в размере около 1,7% ВВП. Данная величина условно может рассматриваться как субсидия, передаваемая на внутренний российский рынок. Оценки распределения этой субсидии показывают, что конечные потребители нефтепродуктов — как промышленность, так и население — получают относительно небольшую долю этой субсидии (за счет заниженных по сравнению с мировыми ценами на продукты нефтепереработки) — примерно 0,2–0,3% ВВП суммарно. Для представителей нефтехимической отрасли соответствующая субсидия в ценах и налоговых условиях 2017 г. составляла около 0,15% ВВП. В то же время субсидия, неявно заложенная в заниженную относительно мировой цену на нефть, которую получает российская нефтепереработка (за вычетом величины, которую государство возвращает в виде сборов вывозных пошлин на нефтепродукты), составляет около 0,9% ВВП. Таким образом, механизм взимания экспортных пошлин приводит к субсидированию не по-

требителей энергоресурсов, а в основном отечественных НПЗ за счет природной ренты, принадлежащей обществу (государству), которая должна собираться в бюджет.

Следует также отметить, что низкие цены на нефть, нефтепродукты и другие энергоносители, как правило, снижают стимулы к энергосбережению и повышению энергоэффективности производства. В долгосрочной перспективе это приводит к снижению конкурентоспособности отечественной экономики в целом.

10.3. Основные направления налогообложения нефтяной отрасли в 2008–2017 гг.: половинчатые преобразования и заморозка реформы в кризисные годы

Описанное выше положение дел в целом сохранялось на протяжении примерно 15 лет. В 2002 г. был введен налог на добычу полезных ископаемых, главной целью которого было формирование единой (недифференцированной) повышенной ставки роялти, которая заменила платежи за пользование недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциз на нефть и газовый конденсат. Экспортную пошлину на данном этапе также привязали к уровню мировых цен на нефть; кроме того, были введены пониженные тарифы для вывоза нефтепродуктов — это было сделано для поддержки отечественной переработки нефти и стимулирования экспорта нефтепродуктов, а не сырой нефти. Тем не менее нефтяные компании нашли простой способ сократить налоговую базу, получив пониженные экспортные пошлины: наращивая низкочрезмерно затратное производство продуктов первичной переработки нефти (в основном мазута). Таким образом, несмотря на то что экспорт нефтепродуктов в целом увеличился, эффективность производства и глубина переработки нефти, по сути, не изменились.

В дальнейшем были предприняты попытки совершенствования действующей системы налогообложения. Был осуществлен переход к системе пошлин, учитывающей глубину переработки нефти и поощряющей выпуск светлых нефтепродуктов. Новая система экспортных пошлин была предложена в 2011 г. и получила название «60–66–90» (по значениям коэффициентов в формуле расчета уровня пошлин на нефть, светлые и темные нефтепродукты). Однако к 2014 г. стало ясно, что до конца 2015 г. план по комплексной модернизации отрасли, по итогам которого должно было произойти выравнивание пошлин на темные нефтепродукты и нефть, не успел бы привести к снижению неэффективности нефтепереработки из-за нехватки модернизированных мощностей. В силу комбинации факторов (устаревшие, оставшиеся, в том числе еще с со-

ветских времен, производственные мощности и сохранявшийся долгое время перекос в ставках экспортных пошлин, благодаря которому компаниям было выгоднее всего производить и экспортировать мазут) значительная часть российских нефтеперерабатывающих заводов фактически продолжала производить отрицательную добавленную стоимость, если сравнивать стоимость входящего сырья и произведенной продукции в мировых ценах. Фактически компании с такими показателями могли продолжать функционировать в условиях внутрироссийского рынка лишь потому, что являлись частью вертикально интегрированных компаний, частью бизнеса которых были добыча и экспорт сырой нефти.

Для решения обозначенных проблем в 2011–2012 гг. Институтом Гайдара был предложен «налоговый маневр» (в 2014 г. частично реализован на законодательном уровне), идея которого изначально состояла в следующем. При снижении экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты до нуля произошло бы выравнивание внешних и внутренних цен на сырую нефть (за вычетом транспортных издержек), которые до этого были искусственно занижены на величину пошлины. Фактически такое удорожание сырья значительно усложнило бы дальнейшее существование неэффективных нефтеперерабатывающих заводов: они были бы вынуждены либо модернизировать свои производственные мощности, либо существенно поднять цены на нефтепродукты на внутреннем рынке (что должно было вызвать реакцию ФАС), либо функционировать за счет кросс-субсидирования внутри ВИНК, либо прекратить свое существование. Рост цен на нефтепродукты, который последовал бы за реализацией данных мер, предполагалось нивелировать за счет снижения акцизов.

В описанном виде реформа так и не была реализована. Параметры принятых в 2014 г. преобразований были половинчатыми: снижение экспортных пошлин с одновременным увеличением НДС было растянуто на несколько лет — до 2017 г., а снижение происходило не до нуля (постепенное сокращение до 30% от текущего уровня), то есть сохранялись заниженные внутренние цены на сырую нефть. Пошлины на мазут были повышены до 100% от цены на нефть, а акциз на бензин снижен. Предполагалось, что за трехлетний период отсрочки выравнивания тарифных ставок на нефть и темные нефтепродукты нефтяники смогут получить дополнительную прибыль, которая будет направлена на модернизацию и повышение эффективности НПЗ для повышения глубины переработки нефти и увеличения доли светлых нефтепродуктов в производстве и экспорте.

При этом был упущен из виду тот факт, что при снижении экспортных пошлин НДС должен вырасти не на аналогичную,

а на большую величину при сохранении налоговой нагрузки на отрасль на прежнем уровне. За счет приближения внутренних цен к мировым выросли прибыли нефтяных компаний, которые государство — как собственник недр — должно было бы изъять за счет дополнительного увеличения НДС для сохранения нейтральности преобразований для компаний.

На момент проведения реформ 2014 г. средняя глубина переработки российских НПЗ находилась на уровне 71% (по сравнению с 90–95% в развитых странах). Программа по модернизации отечественных НПЗ¹, зафиксированная в четырехсторонних соглашениях между государством в лице ФАС, Ростехнадзора, Росстандарта и ВИНК, была утверждена еще в 2011 г. На начальном этапе владельцы НПЗ под надзором государства следовали принятым обязательствам и успели завершить ряд проектов. Кризис 2014 г. привел к корректировке программ модернизации отдельных НПЗ: сроки окончания ряда проектов отодвинулись, а строительство некоторых наиболее дорогих и сложных установок конверсионных процессов оказалось под вопросом. Следующий год для отрасли начался с налоговой реформы и с сокращения инвестиций в нефтепереработку и нефтехимию почти в два раза. Несмотря на внешние шоки, показатель средней по России глубины переработки (рис. 10.3) к 2017 г. показал рост (по сравнению с 2013 г.) с 71,6 до 81,0%, также снизилось производство топочного мазута.

В целом в 2014–2017 гг. наблюдалась существенная неравномерность процесса модернизации НПЗ у разных компаний. Так, например, для «ЛУКОЙЛа» средний показатель глубины переработки по состоянию на 2017 г. составлял 86,8%, причем на отдельных НПЗ был внедрен безмазутный способ производства (98% для компании «ЛУКОЙЛ Пермнефтегазсинтез»). В то же время на отдельных НПЗ показатели глубины переработки остаются на крайне низком уровне — например, на Куйбышевском НПЗ («Роснефть») в 2017 г. глубина переработки составляла лишь 65,4%.

Фактически преобразования 2014 г., хотя и не доведенные до логического завершения, были восприняты многими компаниями как вполне внятный сигнал и привели к заметному улучшению ситуации в нефтепереработке. Тем не менее некоторые другие НПЗ продолжили работать с использованием технологий, которые едва ли можно назвать конкурентоспособными.

1. Решение Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 826 (ред. от 30 июня 2017 г.) «О принятии Технического регламента Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту» (вместе с «ТР ТС 013/2011 Технический регламент Таможенного союза. О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту»).

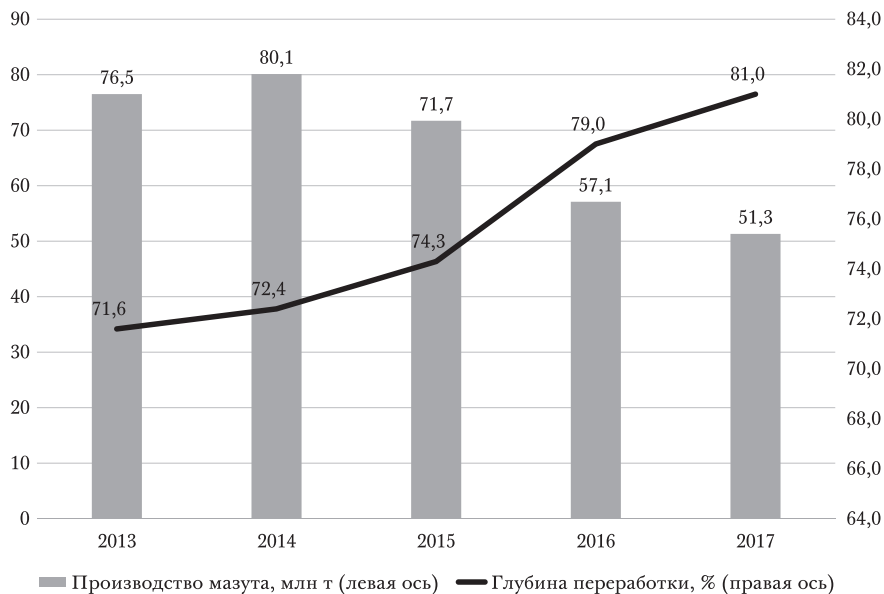


РИС. 10.3. Средняя глубина переработки российских НПЗ в 2013–2017 гг.

Источники: Росстат, Министерство энергетики Российской Федерации.

На практике описанный механизм реформирования 2014 г.¹, изначально заложенный в Налоговый кодекс, подвергался значительным изменениям. В конце 2015 г. запланированное снижение экспортной пошлины было заморожено с целью сохранения наполняемости бюджета в новых макроэкономических условиях (акцизы затем и вовсе начали расти²), а ставка НДС планируемо повысилась, что снова сдвинуло сроки модернизации и возможности по повышению эффективности предприятий. Однако, несмотря на кризис, налоговый маневр 2014 г. принес некоторые плоды: значительно сократилось производство мазута одновременно с небольшим приростом выработки бензина. Тем не менее, несмотря на подешевевшую нефть, стоимость производства нефтепродуктов в среднем по экономике осталась достаточно высокой, а нефтеперерабатывающая отрасль продолжила получать неявную субсидию за счет заниженных относительно мировых внутренних цен на нефть.

1. Бобылев Ю. И. Налоговый маневр в нефтяной отрасли // Экономическое развитие России. 2015. Т. 22. № 8. С. 45–49.

2. Гордеев Д. С. Повышение акцизов блокирует налоговый маневр // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 9. С. 49–53.

10.4. Параметры «завершающего» налогового маневра 2018 г.

Необходимость завершить формирование налоговой системы в нефтяной отрасли, устранить сохраняющееся субсидирование неэффективности отечественной нефтепереработки за счет цен на нефть, заниженных относительно мировых, и стимулировать отечественные нефтеперерабатывающие заводы к модернизации привела к новому циклу преобразований в налогообложении отрасли¹. В соответствии с Федеральным законом от 3 августа 2018 г. №305-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» и Федеральным законом от 3 августа 2018 г. №301-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» с 1 января 2019 г. вступили в силу следующие изменения:

- введен корректирующий коэффициент, равномерно понижающий ставку вывозной таможенной пошлины на сырую нефть до нуля в период с 2019 по 2024 г.;

- изменена формула расчета ставки НДС с начала 2019 г.: в нее добавляется слагаемое, равное разности ставок экспортных пошлин в 2018 г. и в текущем налоговом периоде;

- поэтапно вводится акциз на нефтяное сырье, принадлежащее налогоплательщику на праве собственности и направленное им на переработку. Законом предусмотрен налоговый вычет к данному акцизу с коэффициентом 2 (то есть фактически обратный акциз, другими словами — субсидия), предоставляемый компаниям, корзина производства которых включает светлые нефтепродукты², увеличенный на демпфирующую компоненту, компенсирующую затраты на поставку нефтепродуктов на внутренний рынок для нефтяных компаний в целях обеспечения рентабельности поставок и недопущения повышения цен на нефтепродукты;

- скорректированы в сторону повышения ставки акцизов на нефтепродукты;

- для части месторождений (в том числе для новых) введен налог на дополнительный доход (НДД). В законе оговорен ряд осо-

1. Каукин А. С., Миллер Е. М. Налоговый маневр в нефтяной отрасли: благоприятный момент для завершения // Экономическое развитие России. 2018. Т. 26. № 7. С. 50–54.

2. Также на обратный акциз смогут рассчитывать НПЗ, находящиеся под санкциями США и ЕС, даже если они не производят топливо для внутреннего рынка; НПЗ, осуществляющие модернизацию, смогут получить обратный акциз на нефть и отсрочку до 2024 г. по обязательствам поставки на внутренний рынок не менее 10% произведенного автобензина 5-го класса.

бенностей расчета, исчисления и уплаты налога в отношении добычи углеводородного сырья в зависимости от месторасположения и рентабельности конкретных месторождений углеводородного сырья.

Данная конфигурация реформирования налогообложения отрасли решает ряд проблем, описанных ранее. За счет того что налоговая база НДС выше, чем у экспортной пошлины, новая формула расчета ставки НДС, включающая добавку разности ставок экспортных пошлин в 2018 г. и в текущем налоговом периоде, не только компенсирует выпадающий доход государства от отмены вывозной таможенной пошлины на сырую нефть, но и позволяет изъять дополнительную прибыль у производителей нефти, возникающую при повышении внутренних цен на нефть (по принципу *net back* с внешним рынком) в 2019–2024 гг.

С помощью компенсации в виде выплаты обратного акциза и демпфирующей надбавки осуществляется поддержка отечественных производителей нефтепродуктов. Также стоит отметить, что в параметрах маневра учитывается различная удаленность от рынков сбыта с помощью логистического коэффициента, а также учтена структура производственной корзины НПЗ.

Однако в версии маневра рассмотренного выше Федерального закона № 305-ФЗ открытым остается ряд вопросов.

1. Отмена экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты происходит постепенно, на протяжении шести лет, рост внутренних цен, связанный с этой мерой, для производителей нефтепродуктов компенсируется введением обратного акциза, который позволяет адаптироваться к сложившимся на рынке условиям. При этом неясным остается вопрос о целесообразности длительного переходного периода с постепенным обнулением экспортных пошлин и заменой их НДС. Их следовало бы отменить в максимально короткие сроки, а именно в 1,5–2 года.
2. Сроки окончания выдачи субсидии нефтеперерабатывающим предприятиям в виде обратного акциза с учетом демпфирующей надбавки не обозначены (в отличие от сроков обнуления экспортной пошлины). Это создает базу для потенциально неограниченного субсидирования отрасли, но уже не через механизм искусственно заниженных внутренних цен на нефть, а напрямую — трансфертами из бюджета (которые с учетом того, что на обратный акциз могут рассчитывать компании, находящиеся под санкциями, даже не обязательно будут связаны с повышением эффективности производства на НПЗ и увеличением доли светлых фракций).
3. Маневр не является нейтральным по отношению ко всем нефтяным компаниям. Дополнительную прибыль от реализации налогового маневра смогут получить ряд НПЗ, находящихся

в удалении от рынков внутреннего сбыта нефтепродуктов и ориентированных по большей части на экспортное производство (например, Афицкий НПЗ) за счет логистического коэффициента, используемого при расчетах акциза на нефтяное сырье (и, соответственно, обратного акциза). Для компаний, производственная корзина которых не ориентирована на светлые нефтепродукты, частичное изъятие дополнительной прибыли будет происходить за счет введенного акциза на нефтяное сырье. В то же время компании, в отношении которых этот платеж по факту заменяется на обратный акциз, в том числе ВИНКи, получают компенсацию.

4. Не ясно определение попавших под санкции нефтеперерабатывающих предприятий, которым также выплачивается субсидия. В частности, не вполне очевидно, насколько существенными должны быть санкции для того, чтобы компания получила субсидию. Если компания, которая совсем не поставляет нефтепродукты на внутренний рынок, но у нее, к примеру, член совета директоров не имеет права въезда в США, теоретически может рассчитывать на субсидию, то это вряд ли отвечает изначальной цели налогового маневра в отрасли.
5. Большую неопределенность внесла ситуация с заморозкой внутренних оптовых цен на нефтяное топливо, которая сложилась в конце 2018 г.

10.5. Ценовые ограничения на внутреннем рынке и отсутствие снижения акцизов — риски для достижения целей налогового маневра

В целях сдерживания роста внутренних цен на нефтепродукты¹ 31 октября 2018 г. между правительством и нефтяными компаниями² было заключено соглашение о заморозке внутренних цен на бензин и дизель до конца года на уровне июня 2018 г.³ и затем до конца марта с поправкой на прогнозируемую инфляцию и с повышением на 1,7% для компенсации изменения НДС. В результате соглашения до середины ноября удалось стабилизировать цены на бензин, однако в некоторых регионах возникла нехватка топлива, особенно на независимых АЗС, столкнувшихся с ограниченным предложением по сдерживаемым оптовым ценам.

1. Результат изменившейся мировой конъюнктуры.

2. «Роснефть», «Газпром», «Сургутнефтегаз», «Русснефть», «Газпром нефть», «Новый поток», «Нефтегазхолдинг», «ЛУКОЙЛ», ТАИФ-НК и «Татнефть».

3. Бензин марки АИ-92 — не более 53,5 тыс. руб. на тонну, бензин марки АИ-95 — не более 56,65 тыс., летний дизель — не более 51,2 тыс., зимний дизель — не более 53,6 тыс. руб. на тонну.

В условиях жесткого регулирования рынка остается неясным, как будет проходить завершающий этап формирования налоговой системы в нефтяной отрасли, вступающий в силу с 1 января 2019 г.¹ Запланированная конфигурация налоговой системы, в частности рост акцизных платежей при фиксированных внутренних ценах на нефтепродукты, сократит маржинальность нефтеперерабатывающих компаний. Государственное субсидирование в виде обратного акциза с демпфирующей надбавкой скорее послужит компенсацией выпадающих доходов, нежели покроет затраты на модернизацию. При этом если ВИНКи смогут частично компенсировать снижение маржинальности за счет добывающего сегмента, то независимые НПЗ станут терпеть убытки и могут начать уходить с рынка, сокращая предложение. Заморозка цен фактически отложит действие мер налогового маневра.

В сложившихся на конец 2018 г. условиях у каждой стороны на внутреннем рынке есть несколько возможных вариантов поведения.

В качестве экстремального варианта экономической политики в нефтяной и нефтеперерабатывающей отраслях правительство могло бы начать регулировать внутренние цены на нефтепродукты в форме введения верхней планки для цен на внутреннем рынке (и фактически отказаться от проведения налогового маневра), либо в заявленный срок довести налоговый маневр в нефтяной отрасли до завершения, либо выбрать некоторое промежуточное решение (например, затянутое проведение маневра). Нефтяные компании, в свою очередь, могут полностью или частично отложить решение о начале реализации программ модернизации своих производственных мощностей либо в полном объеме осуществить программы модернизации.

Фактически выбранный правительством на конец 2018 г. вариант развития событий (регулирование цен, связанное с негативными стимулами для реализации программ по модернизации НПЗ), а также сохранение в 2019 г. практики ручного регулирования цен на нефтепродукты наряду с социально-политическими выгодами от поддержки низкого уровня цен влечет за собой ряд негативных последствий для самой отрасли. Среди них сокращение объемов нефтепереработки, потеря стимулов к модернизации и наращиванию доли светлых нефтепродуктов, субсидирование по-прежнему неэффективной отечественной нефтепереработки, а также убытки независимых НПЗ, которые не могут их компенсировать за счет сег-

1. Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» и Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 301-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

мента добычи. В результате независимые АЗС уже столкнулись с дефицитом топлива, что, вероятно, способно привести к снижению его качества, поискам нелегальных поставок и далее к росту доли теневого рынка и количества посредников на рынке. С учетом заморозки ставок налоговых отчислений данный вариант реформирования налогообложения отрасли не принесет заметных выгод и для бюджетов любых уровней (около 0,2 трлн руб. к 2024 г. за счет поступлений от сохранившихся таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты, НДС и акцизных платежей на нефтепродукты). Рост розничных цен может составить 4,0–4,6% согласно принятому соглашению о стабилизации внутреннего рынка нефтепродуктов.

Альтернативный вариант развития событий (если оставить за рамками рассмотрения различные промежуточные конфигурации проведения маневра) — это следование параметрам налогового маневра, закрепленным в приказе от 3 августа 2018 г., с сопутствующей реализацией программ по модернизации НПЗ. Как уже говорилось выше, это предполагает повышение ставок акцизов на нефтепродукты в 2019–2024 гг., что может вызвать рост внутренних цен. Таким образом, некоторая доля повышения налоговой нагрузки на отрасль в текущей конфигурации будет переложена на конечных потребителей нефтепродуктов. С учетом того что государство должно принимать во внимание интересы населения, то есть не допускать сильного роста цен, параметры приказа можно скорректировать (например, удерживать рост розничных цен за счет снижения акцизов). Это, однако, создает проблемы для межбюджетного распределения средств. Сохранение сложившегося механизма наполнения региональных бюджетов и дорожных фондов¹ через акцизы (на текущий момент в дорожные фонды направляется 54%² всех доходов государства от акцизов на топливо, из них 84%³ отчисляется непосредственно в региональные дорожные фонды) возможно лишь в случае фиксированной ставки акциза на нефтепродукты. Понижение уже установленной ставки приводит к выпадению из бюджетов регионов значительной части средств, в связи с чем возникает необходимость поиска альтернативных источников их

-
1. Дорожный фонд — бюджетные средства, направляемые на обеспечение дорожной деятельности, строительство и ремонт автомобильных дорог и дворовых территорий. См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г., с изм. от 11 октября 2018 г.), ст. 179.4 «Дорожные фонды».
 2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г., с изм. от 11 октября 2018 г.), ст. 50 «Налоговые доходы федерального бюджета».
 3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г., с изм. от 11 октября 2018 г.), ст. 56 «Налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации».

компенсации. Например, можно финансировать дорожные фонды из федерального бюджета.

В конце октября 2018 г. Госдумой был предложен законопроект, предусматривающий постепенное увеличение доли доходов от акцизов на нефтепродукты, направляемой в региональные бюджеты и дорожные фонды, начиная с 2020 г.: норматив был повышен с 58,2 до 66,6% в 2020 г., до 74,9% в 2021 г., до 83,3% в 2022 г., до 91,6% в 2023 г. и до 100% в 2024 г. Таким образом, дополнительные поступления в бюджеты регионов от повышения норматива могут компенсировать снижение акцизов.

Реализация налогового маневра по параметрам приказа от 3 августа 2018 г. с учетом программ модернизации НПЗ, согласно проведенным расчетам, принесет в бюджет 1,1 трлн руб. за счет: поступлений от роста ставки НДС на величину сокращения ставки экспортной пошлины; роста акцизных платежей на нефтепродукты; изъятия дополнительной прибыли, возникающей при повышении внутренних цен на нефть (по принципу net back с внешним рынком), введения акциза на нефтяное сырье. Предполагается, что за счет модернизации НПЗ произойдет сокращение издержек, поэтому рост розничных цен окажется более медленным, чем при реализации налогового маневра без учета программ модернизации нефтеперерабатывающих мощностей.

Таким образом, согласно расчетам, для государства с точки зрения бюджетного эффекта наилучшим вариантом из возможных альтернатив является проведение налогового маневра без ручного регулирования розничных цен на нефтепродукты. Для нефтяных компаний реализация программ модернизации зависит от их уверенности в том, будет ли государство проводить налоговый маневр. Если она есть, то наиболее выгоден вариант реализации программ модернизации, если же ее нет, то модернизация будет откладываться.

Фактически это означает, что оптимальным в условиях 2018 г. был бы вариант с проведением налогового маневра без введения ценовых ограничений и с одновременным осуществлением модернизации НПЗ. Однако в реальности последовала заморозка розничных цен на нефтепродукты, которая ставила под угрозу реализацию целей налогового маневра. Данный выбор, по всей видимости, был связан с невозможностью для государства допустить рост розничных цен на нефтепродукты по социальным соображениям. При этом существует способ как минимум сгладить рост цен для населения и при отказе от вмешательства в их формирование по рыночным принципам — за счет снижения акцизов. Однако это означает фактический отказ от поступлений в федеральный бюджет (федеральные дорожные фонды) доходов от акцизов на нефтепродукты с вероятной заменой их на внутрибюджетный трансфер.

В краткосрочной перспективе такое решение является трудно реализуемым с административной точки зрения, что по факту привело к выбору менее эффективного варианта развития событий.

10.6. О выборе оптимальной траектории дальнейших преобразований

В текущей ситуации важно принимать во внимание, что дальнейшее реформирование налогообложения нефтяной и нефтеперерабатывающей отраслей является в большей степени политическим, а не экономическим решением, так как затрагивает сферу влияния сразу нескольких групп экономических агентов. Если рассматривать лишь экономические соображения, то чистое субсидирование неэффективной российской нефтепереработки за счет низкой цены нефти в размере 1 п. п. ВВП необходимо прекратить. С экономической точки зрения при принятии положительного решения о субсидировании той или иной отрасли или группы населения целесообразно использовать трансферт потребителю, причем адресный и обусловленный действительной нуждаемостью.

Следует устранять искажения в ценовых стимулах и создавать экономические предпосылки к модернизации, снижению энергоёмкости ВВП за счет не только изменения структуры экономики, но и повышения технической эффективности, снижения негативного влияния на окружающую среду. При предлагаемых в данной работе реформах для экономических агентов, розничных и оптовых потребителей изменения цен на топливо достаточно серьезны. Неэффективные, немодернизируемые предприятия — потребители нефти и нефтепродуктов уйдут с рынка, их место займут более эффективные компании. Таким образом, отмена экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты является необходимым условием модернизации российской экономики.

В Институте Гайдара был разработан вариант реализации налогового маневра, который учитывает последствия кризиса, текущую экономическую ситуацию, экономику отдельных НПЗ и достижение первоначально запланированных конечных результатов реформы.

Согласно действующему законодательству¹, параметры налогового маневра в 2019–2024 гг. имеют следующие значения²: коэффи-

1. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе», Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 301-ФЗ «О внесении в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 27 ноября 2018 г.).

2. На момент проведения расчетов и подготовки настоящей главы.

циент в формуле расчета предельной ставки экспортной пошлины на отечественную нефть равен 0,3 и сохраняется на всем периоде, начиная с 2019 г. предельная ставка экспортной пошлины корректируется коэффициентом, равным:

- 0,833 — с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2019 г. включительно;
- 0,667 — с 1 января 2020 г. по 31 декабря 2020 г. включительно;
- 0,5 — с 1 января 2021 г. по 31 декабря 2021 г. включительно;
- 0,333 — с 1 января 2022 г. по 31 декабря 2022 г. включительно;
- 0,167 — с 1 января 2023 г. по 31 декабря 2023 г. включительно;
- 0 — с 1 января 2024 г.;
- базовая ставка НДС — 919 руб./т;
- ставка экспортной пошлины на светлые нефтепродукты — 0,3;
- ставка экспортной пошлины на темные нефтепродукты — 1,00.

Предусмотрено увеличение акциза на нефтепродукты в 2019–2024 гг. по сравнению со значением в 2018 г.¹

Основные же параметры предлагаемого Институтом Гайдара варианта налогового маневра² заключаются в следующем:

- полная единовременная отмена вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2020 г.;
- повышение ставки НДС на добычу нефти, эквивалентное снижению ставки экспортной пошлины на нефть;
- сохранение ставки акциза на нефтепродукты на уровне 2019 г.;
- корректировка роста розничных цен на нефтепродукты снижением акциза на нефтепродукты;
- введение паушальной субсидии³ всем НПЗ с целью модернизации мощностей, постепенно уменьшающейся до полной отмены в 2024 г.;
- распределение субсидии между НПЗ направлено в первую очередь на стимулирование перехода к производству корзины с большей долей бензина (в том числе возврата на уже осуществленные инвестиции).

В *табл. 10.1* представлена динамика налоговых поступлений при осуществлении варианта налогового маневра, предлагаемого Институтом Гайдара. Из нее видно, что при реализации базового варианта прогноза Министерства экономического раз-

1. В расчетах используется числовое значение акциза на автомобильный бензин класса 5 (12 314 за тонну в 2019 г., 12 752 в 2020 г. и 13 262 за тонну начиная с 1 января 2021 г.).

2. Методология расчетов для российских нефтепродуктов и нефти представлена в работах: *Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г.* Экспортная пошлина на нефть: отменить нельзя сохранить // Нефть России. Декабрь 2011 г. № 12. С. 72–77; *Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г.* Модернизация или консервация: роль экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты // Экономическая политика. 2012. № 3. С. 5–19.

3. Могут рассматриваться и другие виды субсидии, например отрицательный акциз.

ТАБЛИЦА 10.1
Динамика налоговых поступлений при осуществлении полного налогового маневра в варианте ИЭП

	Единица измерения	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Курс доллара	руб./долл.	65,10	64,90	65,40	66,20	67,00	68,60
Цена на нефть	долл./барр.	63,40	59,70	57,90	56,30	55,00	53,50
Экспортная пошлина на нефть	% ВВП	1,53	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Экспортная пошлина на нефтепродукты	% ВВП	0,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Акциз на нефтепродукты	% ВВП	1,16	1,19	1,19	1,23	1,23	1,23
В том числе:							
на бензин	% ВВП	0,47	0,47	0,47	0,47	0,47	0,47
НДПИ на нефть	% ВВП	7,47	12,06	11,88	11,74	11,64	11,57
Суммарные поступления в бюджет	% ВВП	10,73	13,25	13,07	12,98	12,88	12,80
Прирост суммарных поступлений в бюджет	% к ВВП 2018 г.	0,54	3,06	2,88	2,79	2,69	2,61
Изменение безналоговой цены производителей на нефть	% к 2018 г.	0,15	20,34	17,33	15,28	13,84	13,33
Изменение безналоговой цены производителей на бензин	% к 2018 г.	6,98	14,10	16,57	18,25	19,43	19,85
Изменение розничной цены на бензин	% к 2018 г.	6,11	11,06	12,78	13,95	14,77	15,06

ПРИМЕЧАНИЕ. Расчеты в ценах 2018 г.

Источники: расчеты авторов на основе данных ЦДУ ТЭК, Росстат, ФТС.

вития РФ¹ с показателями курса доллара 68,6 руб./долл. и цены на нефть 53,5 долл./барр. в 2024 г. розничные цены на бензин вырастут по сравнению с 2018 г. примерно на 6,1% в 2019 г. и на 15,1% в 2024 г., а прирост суммарных поступлений в бюджет составит 3,1% ВВП в 2020 г. (2,6% ВВП в 2024 г.). Чистый эффект от предлагаемой версии налогового маневра за вычетом 1,1% в 2020 г. (0,0% в 2024 г.), необходимых на субсидии НПЗ, и 1,3% в 2020 г. (0,3% в 2024 г.), которые являются следствием изменения макроэкономических условий, составит 0,7% ВВП в 2020 г. и 1,8% ВВП в 2024 г. (подробнее см. в табл. 10.2).

Для модельного расчета распределения субсидии между НПЗ был построен показатель, который представляет собой усредненное

1. Сценарные условия прогноза социально-экономического развития на 2019–2024 гг. Министерство экономического развития России. Апрель 2019 г.

ТАБЛИЦА 10.2
Динамика размера субсидии НПЗ и итогового эффекта от налогового маневра в варианте ИЭП, млрд руб.

	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Прирост суммарных поступлений в бюджет	554,4	3168,5	2981,8	2889,7	2783,9	2707,7
% ВВП	0,54	3,06	2,88	2,79	2,69	2,61
Субсидия НПЗ	-347,6	-1119,2	-839,4	-559,6	-279,8	0,00
% ВВП	-0,34	-1,08	-0,81	-0,54	-0,27	0,00
«Эволюционная» составляющая прироста (макроусловия)	-11,9	-1332,0	-1145,4	-1005,2	-899,4	-823,3
% ВВП	-0,01	-1,29	-1,11	-0,97	-0,87	-0,79
Итоговый эффект от налогового маневра	194,9	717,3	997,1	1324,8	1604,6	1884,4
% ВВП	0,19	0,69	0,96	1,28	1,55	1,82

Примечание. Расчеты в ценах 2018 г.

Источники: расчеты авторов на основе данных ЦДУ ТЭК, Росстат, ФТС.

значение индивидуальных минимумов разницы между стоимостью произведенной корзины нефтепродуктов и стоимостью использованной нефти для отдельных НПЗ в 2013–2015 гг.; усреднение производилось внутри групп НПЗ¹, использующих сравнимые объемы сырой нефти в производстве (на рис. 10.4 в качестве примера представлены значения добавленной стоимости НПЗ крупнейших ВИНКов, использующих более 14 тыс. т нефти ежегодно, и ее среднее значение по группе). Расчет показывает, что в ходе реализации налогового маневра добавленная стоимость, производимая рядом НПЗ, при отсутствии модернизации мощностей опустится ниже исторических минимумов, которые еще позволяли им функционировать (с учетом возможного кросс-субсидирования внутри ВИНКа). На рис. 10.5 представлен пример прогноза добавленной стоимости в расчете на тонну входящей нефти, производимой НПЗ, по параметрам предложенной реформы, без учета субсидии. Как можно увидеть, некоторые заводы без модернизации своих мощностей не смогут функционировать с положительной рентабельностью и будут вынуждены осуществить процесс модернизации. Субсидия таким НПЗ направлена на обеспечение их функционирования в переходном периоде. Субсидия также может быть предоставлена тем НПЗ, которые уже начали процесс модернизации для частичного обеспечения окупаемости уже осуществленных инвестиций.

1. Расчет проводился по данным ЦДУ ТЭК за 2015 г.

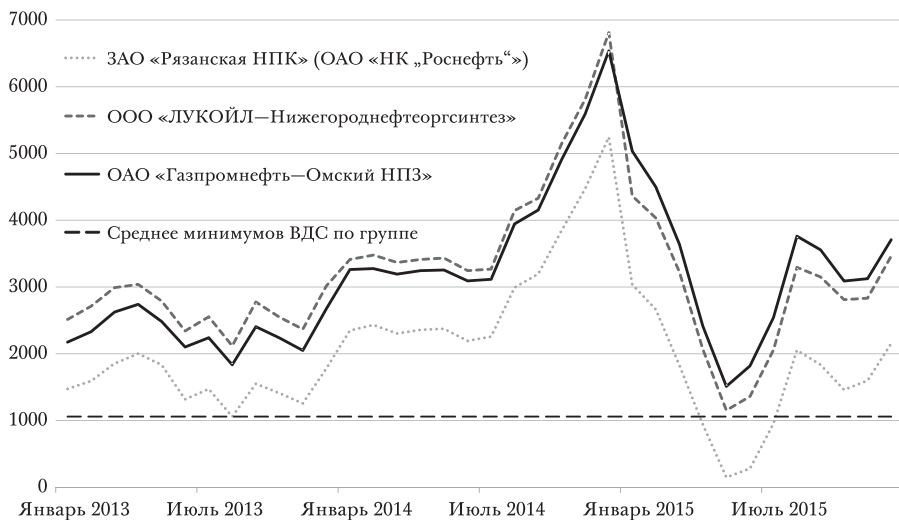


РИС. 10.4. Ретроспективная динамика добавленной стоимости НПЗ в расчете на тонну входящей нефти в 2013–2015 гг., руб.

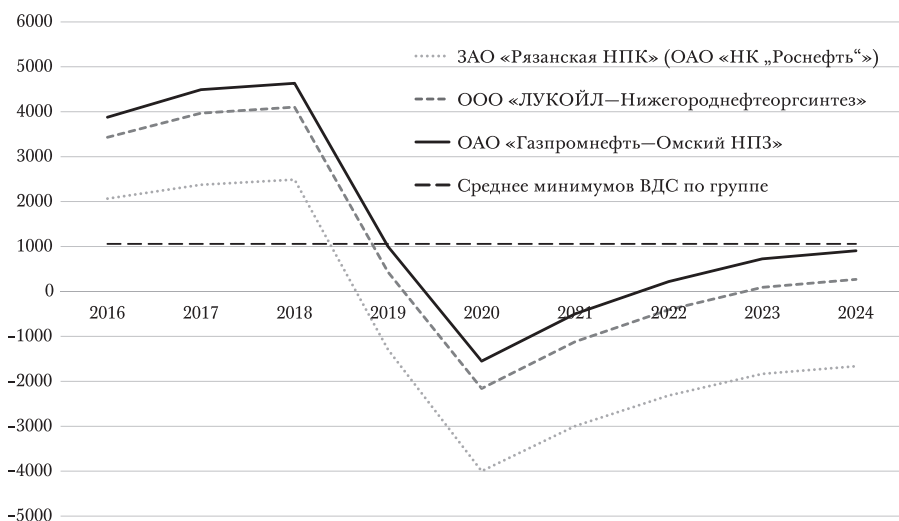


РИС. 10.5. Прогноз добавленной стоимости в расчете на тонну входящей нефти на 2016–2024 гг., руб.

Предлагаемый вариант реформы будет способствовать модернизации нефтеперерабатывающих заводов, увеличению глубины переработки нефти и изменению структуры производимых нефтепродуктов в пользу повышения доли светлых фракций либо спо-

способствовать закрытию неэффективных убыточных производств. При этом вводится паушальная субсидия всем НПЗ, позволяющая пройти переходный период после единовременной отмены экспортной пошлины на нефть и модернизировать производство. Даже с учетом такой субсидии маневр увеличивает объем поступлений в бюджет от нефтяной и нефтеперерабатывающей отраслей. Предлагаемый вариант сохраняет ставку акциза на бензин на уровне 2019 г., за счет которого происходит пополнение региональных бюджетов.

Часть III
*Финансовые рынки
и финансовые институты*

ГЛАВА 11

Российский финансовый рынок: уроки прошедшего десятилетия

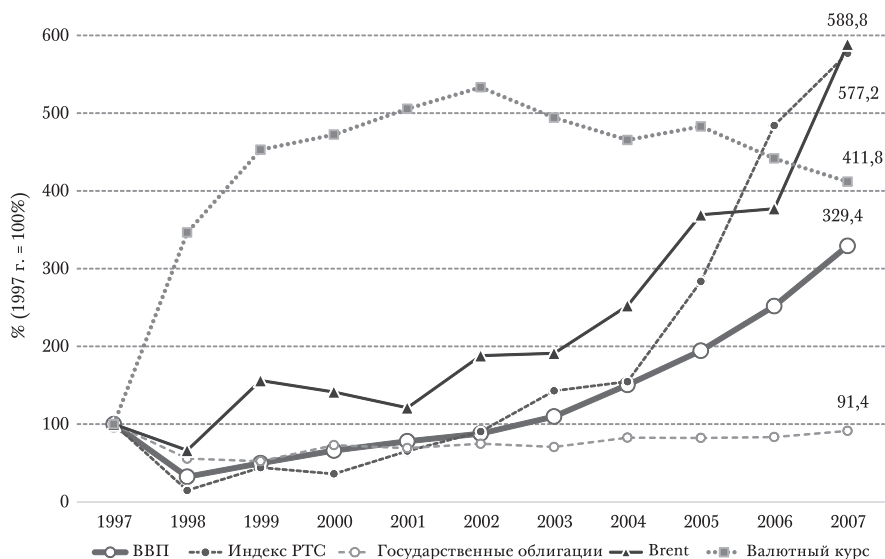
В ИСТОРИИ развития российского финансового рынка можно выделить два примерно одинаковых по продолжительности периода: в 1997–2007 гг. рынок восстанавливался после кризиса 1997–1998 гг., а в 2007–2018 гг. шло восстановление после кризиса 2008 г. При этом природа обоих кризисов была разная¹.

11.1. Финансовый рынок и экономика

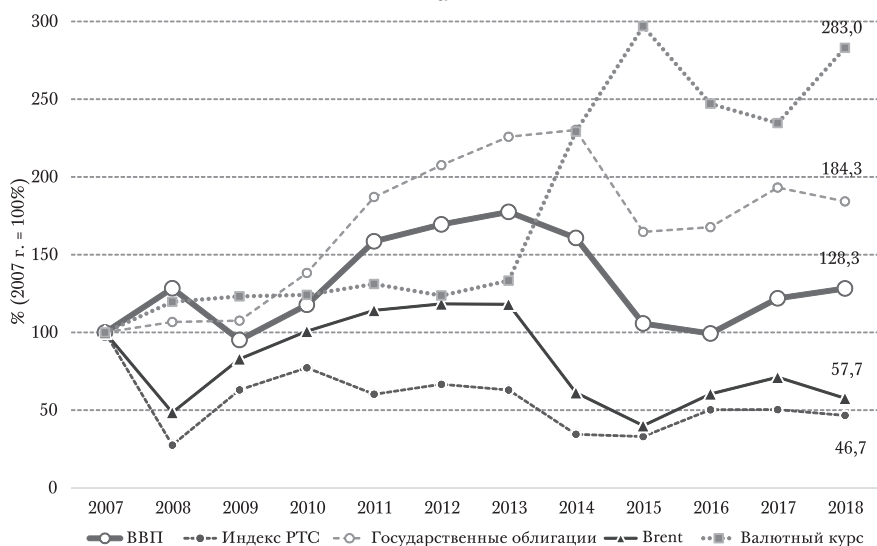
Как показано на *рис. 11.1*, в 2007 г. ВВП в долларовом выражении составил 329,4% к предкризисному уровню в 1997 г. (*рис. 11.1, а*), в то время как в 2018 г. данный показатель достиг лишь 128,3% от уровня 2007 г. (*рис. 11.1, б*). В 1997–2007 гг. рост ВВП в значительной мере основывался на росте цен на нефть и иные экспортируемые ресурсы, а также на эффекте девальвации рубля. Указанный эффект действовал в 1998–2002 гг. и существенным образом поддержал конкурентоспособность российских товаров и услуг. За 1997–2007 гг. цена барреля нефти сорта Brent выросла в 5,8 раза, а курс доллара к рублю укрепился в 4,1 раза. Благодаря восстановительному росту экономики и притоку иностранных инвестиций индекс РТС к 2007 г. вырос в 5,8 раза по сравнению с 1997 г. В то же время девальвация рубля и последствия дефолта по внутренним государственным облигациям в августе 1998 г. ограничивали спрос иностранных порт-

Авторы главы: *Абрамов А. Е.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Чернова М. И.*, научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

1. Причины и последствия кризиса 2008 г. в мире и в России анализировались в публикациях: *Абрамов А.* Кризис российского фондового рынка 2008 года: внешние факторы или внутренние механизмы? // *Экономическая политика*. 2008. № 6. С. 125–152; *Абрамов А.* «Почему его никто не заметил?». Причины и итоги мирового кризиса 2008–2009 годов. Republic. 3 сентября 2018 г. <https://republic.ru/posts/91977>.



а



б

ПРИМЕЧАНИЕ. На графиках показана динамика показателей ВВП, стоимости государственных ценных бумаг, цен акций в индексе РТС и цены нефти сорта Brent, измеренных в долларах по среднегодовому валютному курсу. Капитализация рынка государственных облигаций включает стоимость рублевых облигаций и еврооблигаций Российской Федерации.

РИС. 11.1. Динамика ключевых экономических и финансовых показателей в 1997–2007 гг. (а) и в 2007–2018 гг. (б) накопительным итогом, %

Источник: расчеты авторов.

фельных инвесторов на государственные облигации Российской Федерации; их совокупная стоимость в долларах в 2007 г. составляла лишь 91,4% от соответствующего показателя 1997 г.

Совсем по иному сценарию шло восстановление экономики и финансов после кризиса 2008 г. В 2018 г. цена нефти Brent составляла лишь 57,7% от уровня предкризисного 2007 г. Менее глубокая, чем в прошлом, девальвация рубля (курс доллара в рублях в 2018 г. вырос в 2,8 раза против 2007 г.) произошла не в начале кризиса, а лишь после 2013 г., что явилось сдерживающим фактором для притока иностранных портфельных инвестиций в акции из-за наличия девальвационных рисков. В то же время поддержание относительно высокой ключевой ставки при достигнутой правительством стабильности государственных финансов позволило даже в условиях низкого экономического роста привлекать средства нерезидентов в государственные облигации Российской Федерации. В 2018 г. их совокупная рыночная стоимость в долларовом эквиваленте выросла в 1,8 раза по сравнению с предкризисным 2007 г. Что касается цен акций большинства российских компаний в долларовом выражении, то они не восстановились до сих пор: значение индекса РТС в 2018 г. составляло всего 46,7% от уровня 2007 г. В условиях торможения экономического роста (начиная с 2012 г.) и последовавшего усиления геополитической напряженности иностранные инвесторы предпочитали преимущественно выводить средства из акций российских эмитентов. Хотя именно в этот период крупнейшие российские компании стали заметно наращивать дивидендные выплаты в целях поддержания своей инвестиционной привлекательности в восприятии инвесторов.

Отличия в динамике ВВП и индикаторов фондового рынка в 1997–2007 гг. и в 2007–2018 гг. также были обусловлены особенностями поведения на финансовом рынке различных категорий инвесторов. Относительно быстрое восстановление экономики после кризиса 1997–1998 гг. привело к тому, что в 2004–2005 гг. все три международных рейтинговых агентства (S&P, Moody's и Fitch) присвоили России инвестиционные рейтинги кредитоспособности. К 2006 г. валютное законодательство было практически полностью либерализовано. В результате внутренний финансовый рынок стал частью глобального рынка.

На этом фоне резко выросли потоки иностранных портфельных инвестиций, как поступающих в страну, так и уходивших в иностранные юрисдикции, отчасти из-за неблагоприятного инвестиционного климата, сформировавшегося после «дела ЮКОСа». Однако приток иностранных инвестиций в этот период существенно превышал их отток. Накопленные прямые иностранные инвестиции (ПИИ), поступившие в Россию к 2007 г., превосходили их уровень в 1997 г.

в 505,8 раза, а портфельные инвестиции — в 355,3 раза (*рис. 11.2, а*). За это же время ПИИ, инвестированные из России в другие страны, выросли лишь в 13,1 раза, а портфельные инвестиции — в 14,4 раза. Значительный чистый приток ПИИ и портфельных инвестиций в Россию стал мощным фактором роста цен акций российских компаний. Рост ВВП также во многом опирался на высокую инвестиционную активность внутренних предпринимателей. Размер инвестиций в основной капитал вырос в указанный период в 3,8 раза.

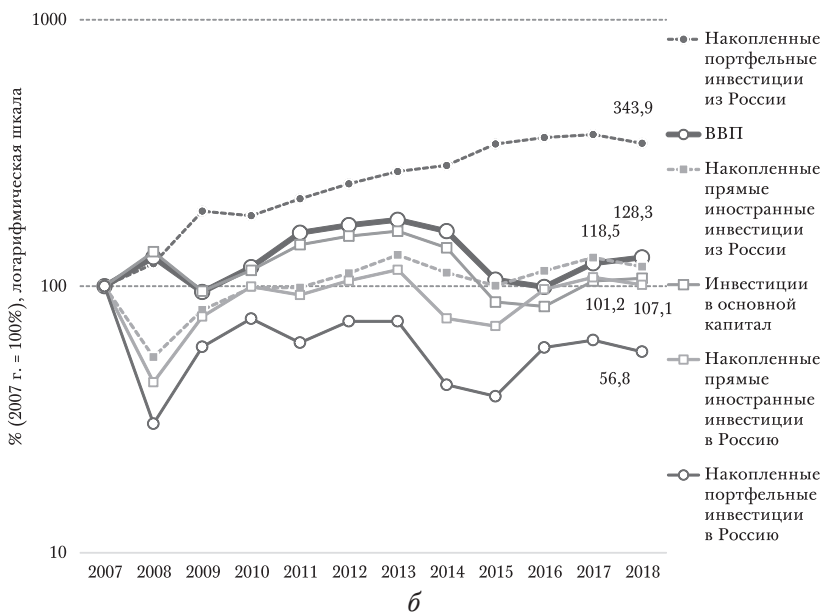
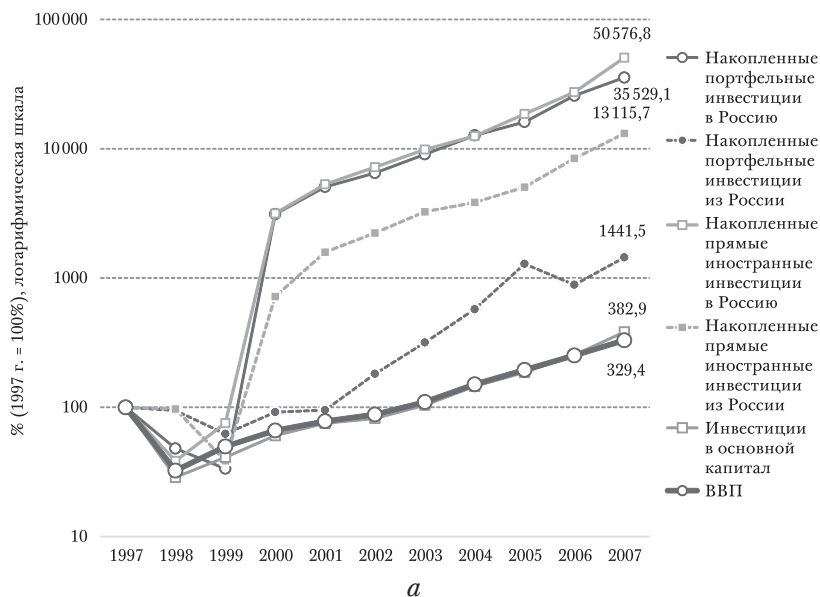
Совсем иная картина инвестиционных потоков наблюдалась в 2007–2018 гг. (*рис. 11.2, б*). Если в 1997–2007 гг. практически все анализируемые показатели инвестиций росли быстрее ВВП, то в период 2007–2018 гг. накопленный показатель роста ВВП, напротив, превышал темпы роста инвестиционных потоков, за исключением оттока портфельных инвестиций из России. На смену чистому притоку прямых и портфельных иностранных инвестиций в первой половине 2000-х гг. пришел их отток. За 12 лет накопленные ПИИ в Россию в 2018 г. составили лишь 101,2% от уровня 2007 г., а иностранные портфельные инвестиции, поступившие в страну, — лишь 56,8%. При этом накопленные ПИИ, инвестированные в другие страны за тот же период, составили 118,5% от уровня 2007 г., а портфельные инвестиции — 343,9%.

Иными словами, в 2007–2018 гг. чистые накопленные потоки ПИИ и портфельных инвестиций были отрицательными¹. Внутренние инвестиции в основной капитал в 2018 г. составили лишь 107,1% от уровня 2007 г., то есть их рост заметно отставал от роста ВВП, составившего 128,3%.

Под воздействием оттока иностранных инвестиций и иных факторов (введения ограничений для пенсионных накоплений, ослабления конкуренции на внутреннем финансовом рынке, проблем с инвестиционным климатом) в 2007–2018 гг. внутренний фондовый рынок стал менее эффективно выполнять свои функции механизма привлечения рыночных инвестиций в компании путем проведения публичных размещений акций и облигаций, а также финансирования сделок слияний-поглощений компаний. До кризиса 2008 г. наблюдался устойчивый рост рынка публичных размещений корпоративных ценных бумаг и сделок слияний-поглощений (*рис. 11.3*). Объем средств, привлеченных компаниями

1. Проблемы влияния разных факторов на потоки средств иностранных портфельных инвесторов на российском рынке акций рассматривались в работах: *Абрамов А. Е., Радыгин А. Д.* Внутренняя конкуренция и иностранные инвесторы на российском фондовом рынке // *Экономическое развитие России.* 2017. Т. 24. № 5; *Абрамов А., Лаврищева А.* Российский финансовый рынок в 2018 г.: риски инвестирования // *Экономическое развитие России.* 2019. Т. 26. № 2.

ГЛАВА 11. РОССИЙСКИЙ ФИНАНСОВЫЙ РЫНОК



Примечание. На графиках показана динамика показателей ВВП, инвестиций в основной капитал, прямых и портфельных иностранных инвестиций в долларах по среднегодовому валютному курсу.

РИС. 11.2. Динамика показателей инвестиционной активности (накопленным итогом) в 1997–2007 гг. (а) и в 2007–2018 гг. (б), %

Источник: расчеты авторов.

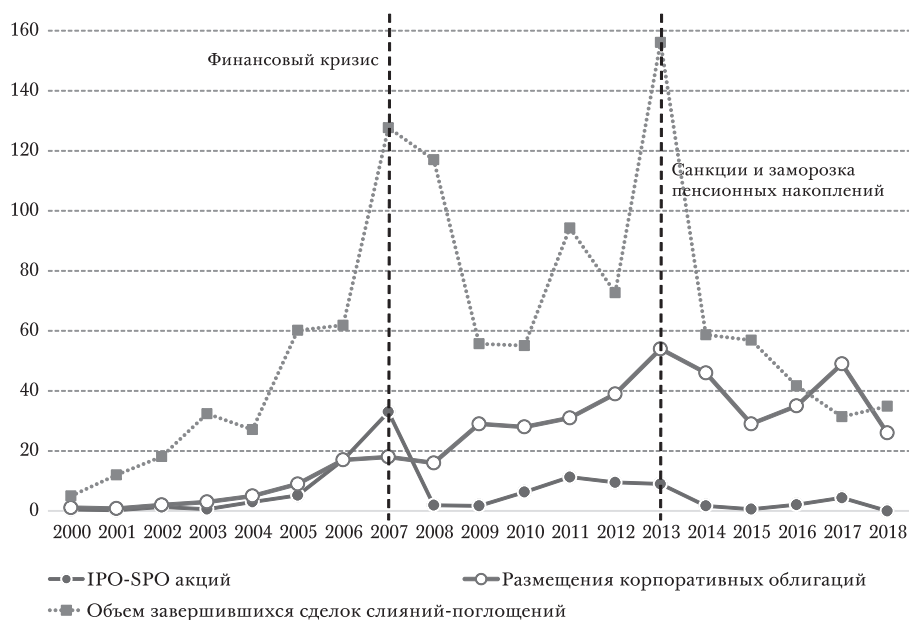


РИС. 11.3. Стоимость средств, привлеченных российскими компаниями с помощью проведения IPO-SPO акций и размещения облигаций, а также объем завершенных сделок слияний-поглощений с их участием, 2000–2018 гг., млрд долл.

Источник: расчеты авторов.

через IPO-SPO, вырос с 0,5 млрд долл. в 2000 г. до 33,0 млрд долл. в 2007 г.; объем размещенных корпоративных облигаций — соответственно с 1,1 млрд до 18,0 млрд долл.; стоимость сделок слияний-поглощений — с 5,0 млрд до 127,7 млрд долл.

После кризиса 2008 г. и до 2013 г. включительно наблюдался восстановительный рост первичного рынка капитала и сделок слияний-поглощений. В 2013 г. объемы размещений корпоративных облигаций и сделок слияний-поглощений достигли своих максимальных значений в долларовом выражении за всю историю современной России — соответственно 54,0 млрд и 156,1 млрд долл. Однако начиная с 2014 г. объемы размещений корпоративных облигаций стали снижаться. В итоге за весь рассматриваемый период они снизились на 51,8% (с 54,0 млрд в 2007 г. до 26,0 млрд долл. в 2018 г.), а объемы сделок слияний-поглощений — на 77,6% (соответственно с 156,1 млрд до 34,9 млрд долл.).

На рынке публичных размещений акций российских АО спад начался еще с 2012 г. Это было вызвано не только оттоком средств иностранных портфельных инвесторов из-за начала кризиса зоны

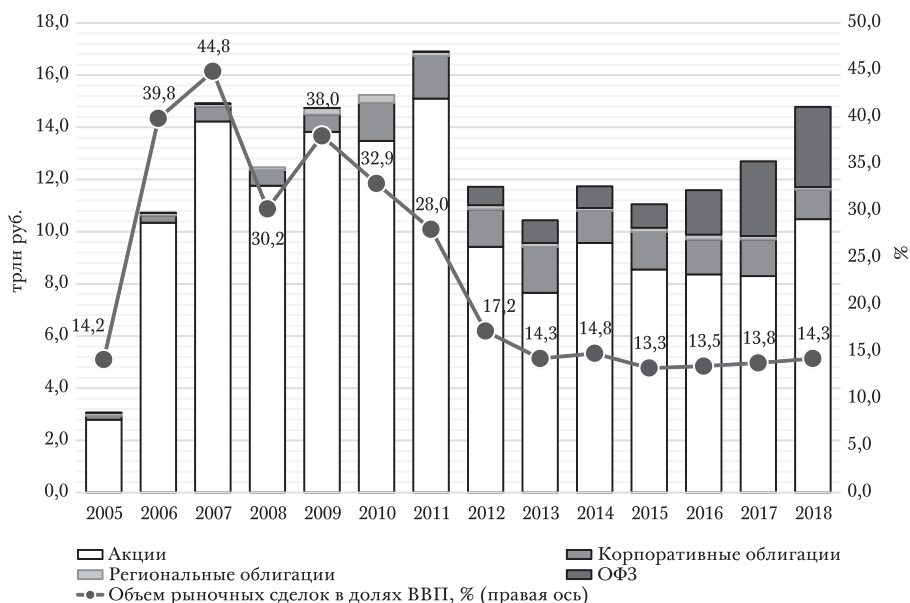


РИС. 11.4. Объемы рыночных и переговорных сделок с ценными бумагами на Московской бирже в 2005–2018 гг.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

евро, но отчасти объяснялось устранением конкуренции между российскими биржами в результате объединения РТС и ММВБ, произошедшего в конце 2011 г. Если в 2011 г. объем сделок IPO-SPO достиг 11,3 млрд долл., то в 2018 г. и первой половине 2019 г. на Московской бирже не прошло ни одной успешной сделки публичного размещения акций.

После кризиса 2008 г. на фондовом рынке стали возникать серьезные проблемы в сфере ценообразования ценных бумаг. Это выразилось в стагнации на низком уровне ликвидности рыночного сегмента¹ биржевого рынка акций и облигаций (рис. 11.4). Значимость таких сделок заключается в том, что именно на их основе рассчитываются рыночные цены акций и облигаций российских эмитентов, а также значения ключевых фондовых индексов. Общий объем таких сделок снизился с 44,8% ВВП в 2007 г. до 14,3% ВВП в 2018 г. В 2018 г. наблюдался некоторый прирост ликвидности преимущественно на рынке акций за счет повышения интереса к биржевым сделкам со стороны внутренних частных инвесторов.

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

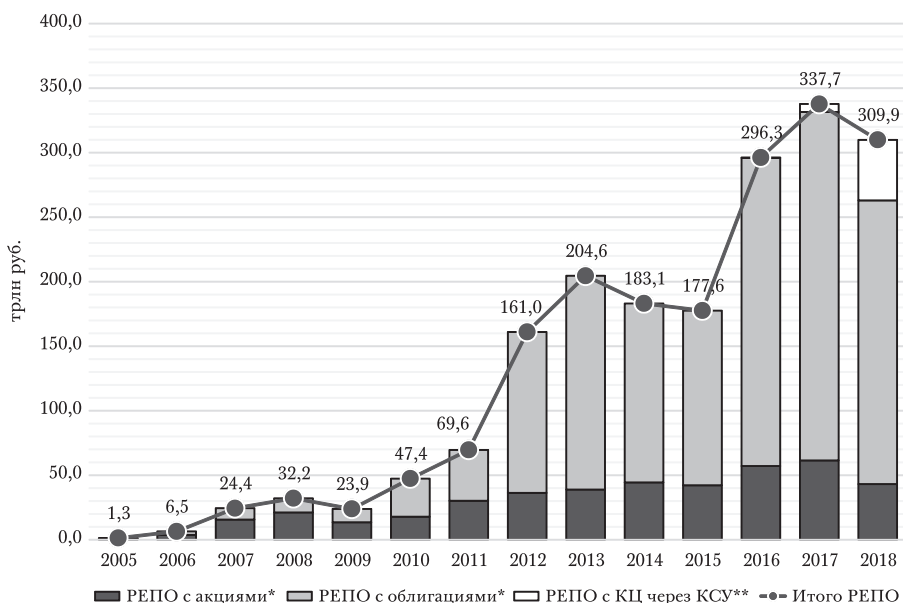
2007–2018 гг. характеризовались более быстрым ростом сделок РЕПО с акциями и облигациями по сравнению с объемом рыночных сделок. В результате этого российский биржевой рынок трансформировался из механизма привлечения капитала компаниями-эмитентами в организатора преимущественно денежного рынка для привлечения краткосрочных денежных займов участниками рынка под залог ценных бумаг¹. Если в 2009 г. на Московской бирже соотношение объема фондового и денежного рынка составляло 1 к 2,8, то в 2018 г. оно выросло до 1 к 9,0, то есть более чем в 3 раза.

До кризиса 2008 г. на фоне укреплявшегося рубля в 2002–2007 гг. ликвидность из внешних источников заимствований привлекалась на денежный рынок за счет использования стратегий carry trade, что едва не вызвало полномасштабный банковский кризис осенью — зимой 2008 г. (рис. 11.5). Во время острой фазы кризиса с сентября 2008 г. по февраль 2009 г. и последующего восстановления рынка монетарные власти поддерживали необходимый уровень ликвидности в банковской системе за счет централизованных средств. При этом банки не могли использовать полученные денежные средства на цели кредитования бизнеса из-за установленной ЦБ РФ 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 ЦБ РФ. Этот механизм позволил частично сгладить для банковской системы негативные эффекты от введения секторальных санкций в середине 2014 г. С начала 2016 г. по настоящее время основным фактором поддержки ликвидности на финансовом рынке стало накопление средств на счетах крупных компаний и рефинансирование бизнеса за счет ресурсов бюджета и Резервного фонда.

В результате общий объем сделок РЕПО на Московской бирже вырос с 1,3 трлн руб. в 2005 г. до 337,7 трлн руб. в 2017 г. Од-

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 доходили до трех месяцев (см.: Обзор финансовой стабильности за II–III кварталы 2018 г. Банк России, 2018. № 2 (13). С.24). По нашему мнению, средний срок заимствований на рынке РЕПО можно рассчитать, если разделить число календарных дней в году на число дней, рассчитываемое путем деления годового объема сделок РЕПО на среднегодовое значение всех открытых позиций на данном рынке. То есть: 365 дней / (309 трлн руб. / 2,2 трлн руб.) = 2,6 дня.



* 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. 11.5. 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.

нако 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 снижением спроса на краткосрочные заемные ресурсы у банков из-за санации ряда крупных проблемных кредитных организаций во второй половине 2017 г. и с улучшением ситуации с денежной ликвидностью в банковской системе в целом.

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). Масштабный 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. КСУ заменили более дорогие механизмы привлечения, в том числе сделки РЕПО с акциями.

11.2. Рынок акций

Медленное восстановление цен акций российских компаний после кризиса 2008 г. стало не только результатом внутренних проблем, с которыми столкнулись экономика и фондовый рынок, но и трендом, характерным для многих крупных развивающихся рынков (*рис. 11.6*)¹. 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%, а индекс MSCI Бразилия — до 47,0%. Более высокие темпы восстановления показал индекс РТС, рассчитываемый с учетом дивидендных выплат по входящим в него акциям: его значение в январе 2019 г. составило 74,8% от предкризисного пика в мае 2008 г. То есть из всех стран БРИКС именно в России и Бразилии, экономики которых зависят от экспортных цен на сырьевые ресурсы, структурные проблемы имеют 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 поствосстановительном периоде 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 значения в мае 2008 г.

Самыми долгосрочными кризисами в современной истории фондовых рынков считаются спад американского рынка акций, порожденный Великой депрессией 1929–1933 гг., а также спад рынка акций японских компаний после 1989 г. Восстановление фондового долларового индекса Dow Jones Industrial Average (DJIA) в США после Великой депрессии продолжалось 303 месяца, или 25,3 года (*рис. 11.7*). 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, то есть более 29 лет. Его значение в январе 2019 г. составляло лишь 53,4% от максимального ежемесячного значения 1989 г. Как правило, причинами столь длинных сроков восстановления цен акций являются не просто глубокие структурные диспропор-

1. В целях сопоставления результатов по странам БРИКС в качестве индикаторов использовались страновые индексы акций MSCI, рассчитываемые в долларах. Оценка изменения российского рынка акций производилась по валютному индексу РТС, включая аналогичный индекс, учитывающий дивидендную доходность входящих в него выпусков акций российских эмитентов. Такое сравнение позволяет более точно сопоставить привлекательность акций той или иной страны в условиях глобализации фондовых рынков.

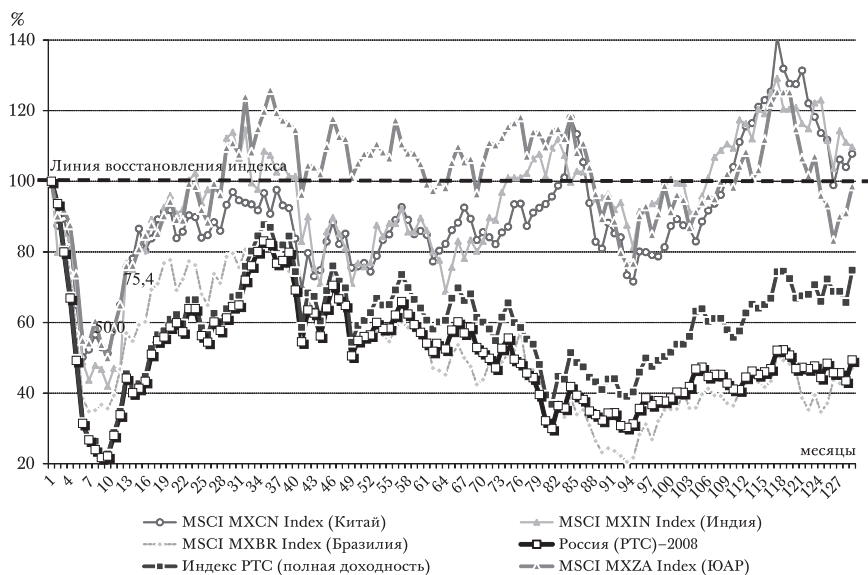


рис. 11.6. Глубина и продолжительность влияния финансового кризиса 2008 г. на фондовые индексы стран БРИКС в долларах по состоянию на январь 2019 г. (пик в мае 2008 г. = 100%)

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

ции экономик, но и сочетание их с результатами серьезных ошибок, допущенных властями в экономической, денежно-кредитной и иной политике. Для рынков, где финансовые кризисы носили среднесрочный характер и вызывались структурными диспропорциями в экономике (спад в Южной Корее в 1989 г. или крах пузыря инновационных компаний в США в начале 2000-х), характерна W-образная траектория восстановления индексов. Восстановление цен акций в Южной Корее и США длилось соответственно 183 и 177 месяцев.

На фоне указанных кризисов восстановление российского индекса PTC и MSCI Бразилия соответственно до уровней 49,4 и 47,0%, продолжающееся 128 месяцев, пока формально не превысило временных горизонтов вышеуказанных среднесрочных кризисов. Однако, как видно на рис. 11.7, текущая траектория восстановления индексов PTC и MSCI Бразилия соответствует кривым восстановления даже не среднесрочных, а скорее долгосрочных кризисов эпохи Великой депрессии и кризиса японской финансовой системы.

Российский рынок акций остается одним из самых волатильных в мире. Как показано на рис. 11.8, 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

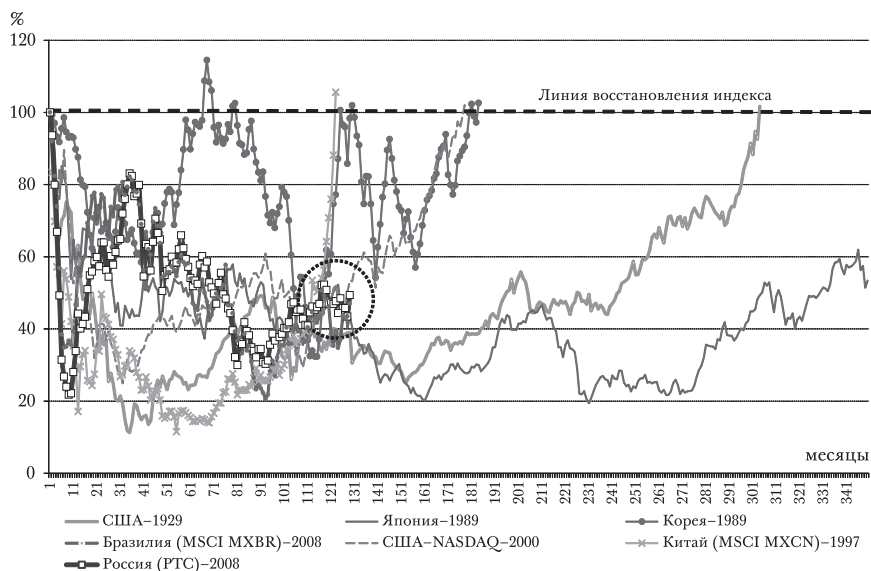


РИС. 11.7. Глубина и продолжительность восстановления фондовых индексов самых длительных в XX и XXI вв. кризисов по состоянию на январь 2019 г. (пик до кризиса = 100%)

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

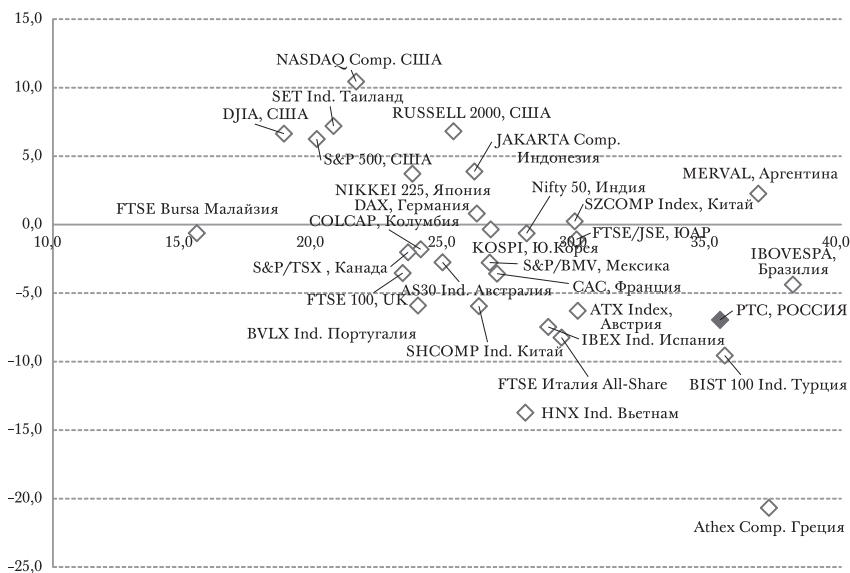


РИС. 11.8. Параметры среднегодовых доходностей и риска 30 фондовых индексов разных стран за период 2007–2018 гг. в долларах, % годовых

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

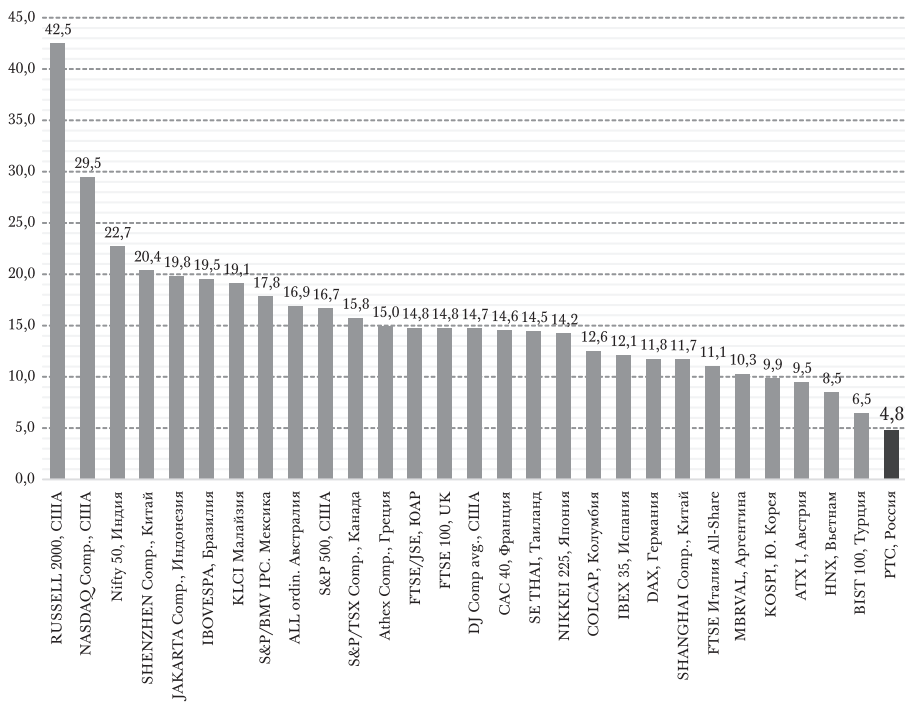


РИС. 11.9. Значение финансового коэффициента «цена/чистая прибыль в расчете на акцию» (P/E) по состоянию на 31 декабря 2018 г. по 29 фондовым индексам разных стран, долл.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

стандартного отклонения, российский RTS 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 индекс RTS оказался лучше индексов только пяти стран – Греции, Испании, Италии, Турции и Вьетнама. Таким образом, за рассматриваемый период индекс RTS продемонстрировал один из самых высоких показателей риска и одну из самых низких доходностей в мире, что существенно ограничивает привлекательность акций российских компаний в глазах инвесторов.

Недостаточный спрос на акции российских компаний, наблюдавшийся после кризиса 2008 г., привел к тому, что они продаются на рынке по ценам, заниженным по сравнению с ценами компаний других развивающихся стран с аналогичными финансовыми мультипликаторами. Как показано на рис. 11.9, по итогам 2018 г. из 29 фондовых индексов разных стран финансовый коэффициент

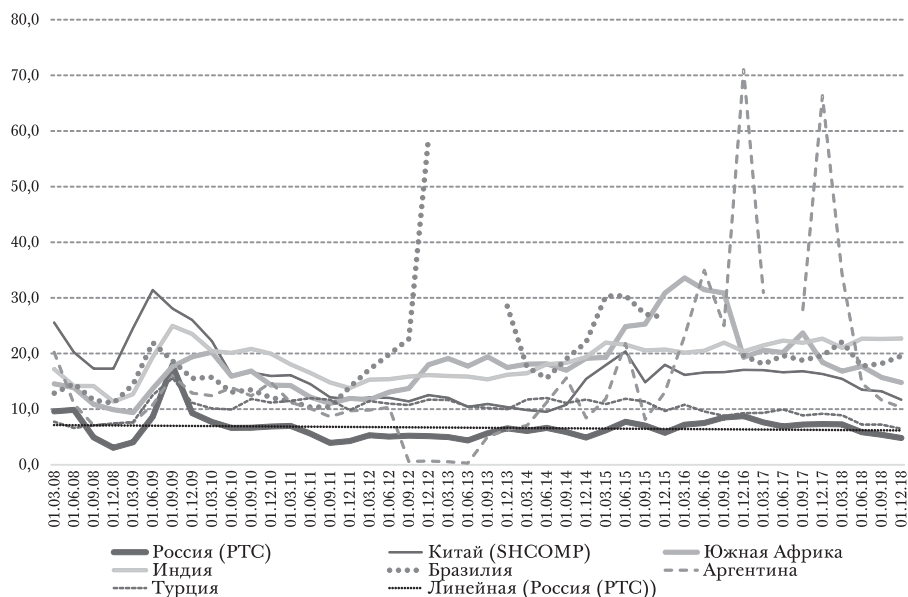


рис. 11.10. Значения финансового коэффициента «цена/чистая прибыль в расчете на акцию» (P/E) за период 2008–2018 гг. по фондовым индексам 7 крупнейших развивающихся рынков, долл.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

«цена/чистая прибыль в расчете на акцию» (P/E Ratio)¹ компаний из индекса РТС со значением 4,8 оказался самым низким. 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.

На рис. 11.10 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 хронической недооценке акций российских компаний. Изображенная на графике (рис. 11.10) кривая линейного тренда коэффициента P/E индекса РТС показывает, что данный индикатор остается неизменным на протяжении почти 10 лет.

1. Данный финансовый коэффициент характеризует относительный размер капитализации компаний и отражает количество лет, в течение которых размер чистой прибыли в расчете на одну акцию компании окупает рыночную цену данной акции.

Позитивной тенденцией на внутреннем фондовом рынке после кризиса 2008 г. стал существенный рост дивидендной доходности акций российских компаний. С одной стороны, это отражало стремление публичных компаний поддерживать капитализацию на фоне более низких, чем до кризиса 2008 г., цен на нефть, стагнации экономического роста и оттока иностранных инвестиций; с другой стороны, демонстрировалось наличие у публичных компаний значительных свободных денежных ресурсов, не используемых по разным причинам на финансирование инвестиционных проектов. Рост дивидендной доходности и дивидендных выплат российских компаний стал элементом защитной стратегии крупных публичных компаний, стремившихся за счет активной дивидендной политики сохранить свою привлекательность для инвесторов. Кроме того, важную роль в наращивании дивидендных выплат компаний с государственным участием (КГУ) сыграла политика Минфина России, направленная на соблюдение крупными КГУ (за редким исключением) требования о выплате в виде регулярных дивидендов суммы, составляющей не менее 50% чистой прибыли.

Как показано на *рис. 11.11*, в 2008 г. значение дивидендной доходности портфеля индекса РТС составило 6,0% к стоимости акций; это значительно выше показателей всех других 28 рынков — как развитых, так и развивающихся стран. Начиная с января 2010 г. и по декабрь 2018 г. дивидендная доходность индекса РТС выросла с 1,6 до 6,0% (*рис. 11.12*). По темпам роста дивидендной доходности за рассматриваемый период индекс РТС был одним из самых динамичных в мире.

В период 2008–2018 гг. накопленная премия за риск по акциям российских эмитентов¹ была отрицательной (-16,9%) по индексу и полной доходности Мосбиржи и положительной (на уровне 14,8%) — по широкому рыночному портфелю RMRF (*рис. 11.13*). То есть по индексу Мосбиржи с учетом дивидендов накопленная доходность рыночного портфеля акций уступала накопленной доходности безрискового актива. Накопленная доходность широкого индексного портфеля акций, включая выплачиваемые дивиденды, была выше доходности безрискового актива за счет доходности тех акций, которые не входили в расчет индекса Мосбиржи.

1. Разница между доходностью рыночного портфеля акций и доходностью безрискового актива. В качестве рыночных портфелей в расчетах использованы индекс Мосбиржи полной доходности «брутто» (МСФТР) и составляемый нами широкий рыночный портфель (RMRF), состоящий из всех акций, имеющих на рынке, где веса акций взвешиваются по рыночной капитализации их эмитентов (с максимальным ограничением на вес 15%). В отличие от индекса Мосбиржи, широкий рыночный портфель учитывает фактор «ошибки выжившего», то есть доходности прекративших обращение на бирже акций.

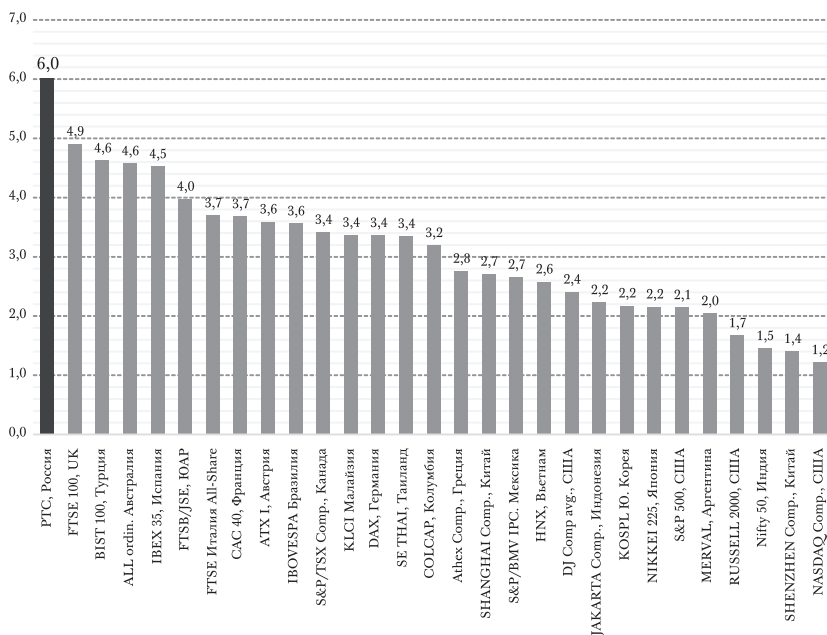


РИС. 11.1. Значение дивидендной доходности (dividend yield) по состоянию на 31 декабря 2018 г. по 29 фондовым индексам разных стран, долл.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

При этом наблюдались существенные различия в доходности акций разных групп компаний, классифицируемых по размеру капитализации, ликвидности, стоимости, уровню дивидендной доходности и доли пакета акций, принадлежащего государству, что показывало значительный потенциал применения стратегий факторного инвестирования. В терминах общей накопленной доходности акции компаний с государственным участием больше всего проигрывали акциям частных компаний; следом шли акции компаний с низкой ликвидностью, проигрывавшие акциям с высокой ликвидностью, и акции компаний с низкими дивидендами против компаний с высокими дивидендами. Значительный потенциал увеличения доходности портфелей инвесторов имели акции компаний с малой капитализацией, а также компаний с высоколиквидными акциями и высокими дивидендами¹.

1. Более подробно о применении факторных моделей ценообразования на российском рынке акций см.: *Абрамов А. Е., Радыгин А. Д., Чернова М. И.* Модели ценообразования акций российских компаний и их практическое применение // Вопросы экономики. 2019. № 3. С. 48–76.

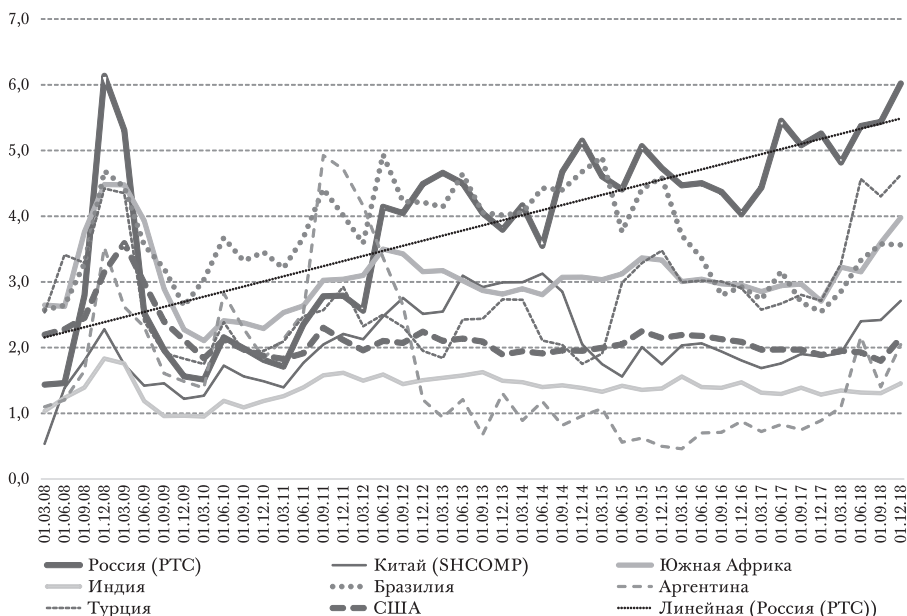


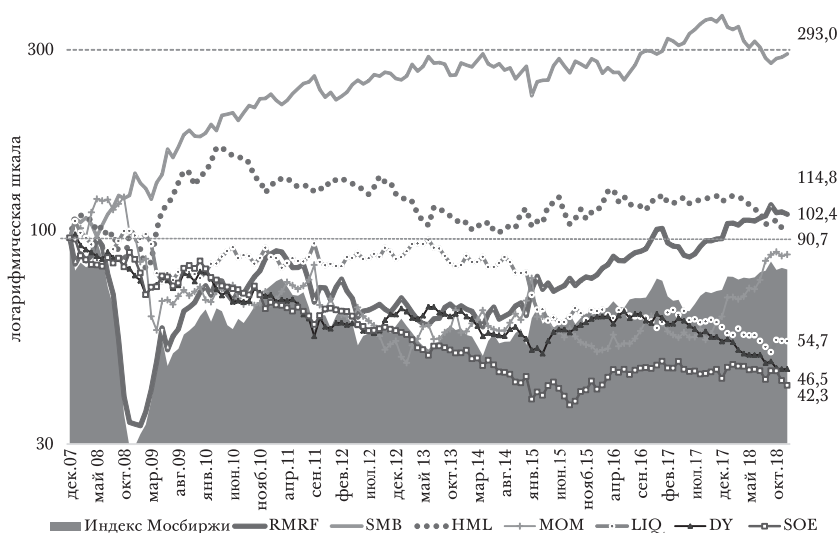
РИС. 11.12. Среднеквартальное значение дивидендной доходности (dividend yield) за период 2008–2018 гг. по фондовым индексам семи крупнейших развивающихся рынков и США, % годовых

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

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. наблюдалась стабильная тенденция снижения числа компаний в листинге (рис. 11.14). В 2018 г. число таких компаний составило 229, сократившись на 21,8% к уровню 2012 г. За 11 лет, прошедших после кризиса 2008 г., число компаний в биржевом листинге практически не изменилось.

11.3. Рынок облигаций

В 2007–2018 гг. — в условиях медленного восстановления стоимости акций после кризиса и повышенных рисков долгосрочного инвестирования в рыночные активы — более значимую, чем прежде, роль на внутреннем фондовом рынке стали играть облигации. Бурному росту облигационных заимствований в эти годы способствовали снижающийся уровень инфляции, относительно высокая ключевая ставка и растущие запасы денежных средств у крупных банков и нефинансовых организаций.



Примечание. Индекс Мосбиржи — рыночная премия за риск по акциям, рассчитанная как разница между доходностью индекса Мосбиржи с учетом дивидендов (начиная с января 2009 г.) и доходностью безрискового актива; RMRF — рыночная премия за риск по акциям, рассчитанная как разница между доходностью широкого рыночного портфеля с учетом дивидендов и доходностью безрискового актива. SMB — фактор размера, рассчитанный как разница средневзвешенной доходности портфеля акций компаний с низкой капитализацией и средневзвешенной доходности акций компаний с высокой капитализацией (с учетом дивидендов). Распределение компаний на малые и большие производилось раз в год с пороговым значением рыночной капитализации, равной медиане. HML — фактор стоимости, рассчитанный как разница средневзвешенной доходности портфелей из акций стоимости и средневзвешенной доходности портфелей из акций роста (с учетом дивидендов). Распределение акций на акции роста и стоимости производилось раз в год по показателю Book-to-Market. MOM — фактор импульса (инерции), рассчитанный как разница доходностей портфелей с высокой и низкой накопленной доходностью за предыдущие 11 месяцев (с учетом дивидендов). Распределение акций по портфелям акций с низкой и высокой доходностью производилось с периодичностью один раз в год с использованием пороговых значений 30 и 70% квантили. LIQ — фактор ликвидности, рассчитанный как разница средневзвешенной доходности портфелей из акций с низкой ликвидностью и средневзвешенной доходности портфелей из акций с высокой ликвидностью с учетом дивидендов. DY — фактор дивидендной доходности, рассчитанный как разница средневзвешенной доходности портфеля акций компаний с низкой дивидендной доходностью и средневзвешенной доходности акций компаний с высокой дивидендной доходностью. Дивидендная доходность определена как отношение суммы всех выплаченных за календарный год дивидендов к цене акции на начало года. SOE — фактор государственной собственности, рассчитанный как разница средневзвешенной доходности портфеля акций компаний с государственной собственностью (КГУ) и средневзвешенной доходности акций частных компаний. Компания считалась КГУ, если в ее ежеквартальной отчетности по итогам предыдущего года сумма прямой и косвенной доли государства была более 10%¹.

РИС. 11.13. Премия за риск по акциям российских АО и накопленная доходность факторов рыночной модели ценообразования финансовых активов с декабря 2007 г. по декабрь 2018 г., % (декабрь 2007 г. = 100%)

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

1. Более подробно методика расчета доходности факторов изложена на страницах «Конструктор CAPM-ru» сайта РАНХиГС. URL: <https://ipei.ranepa.ru/ru/capm-ru/metodika-rascheta-faktorov>.

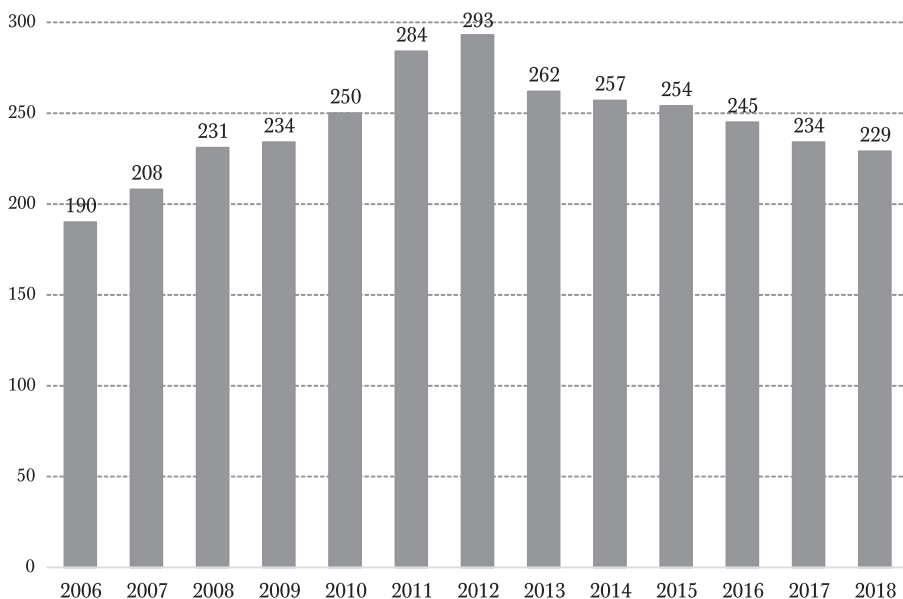


РИС. 11.14. Количество компаний в листинге Московской биржи в 2006–2018 гг.¹

Источник: расчеты авторов по данным НАУФОР за 2006–2008 гг. и по данным Всемирной федерации бирж за 2009–2017 гг.

Стоимость внутренних облигационных займов в России выросла с 2,7 трлн руб. в 2007 г. до 21,8 трлн руб. в 2018 г., или в 8 раз (рис. 11.15). Стоимость корпоративных облигаций, включая нерыночные выпуски, за то же время увеличилась с 1,3 трлн до 11,9 трлн руб., или в 9,5 раза, федеральных облигаций (ОФЗ, ГСО и др.) — с 1,2 трлн до 7,7 трлн руб., или в 6,2 раза, региональных облигаций — с 0,2 трлн до 0,7 трлн руб., или в 3,2 раза. Для управления банковской ликвидностью в 2017 г. в обращении появились краткосрочные облигации Банка России (КОБР), их объем в 2018 г. составил 1,4 трлн руб.

В период 2007–2018 гг. быстро рос и рынок публичных размещений облигаций, однако в 2018 г. он начал проявлять признаки торможения (рис. 11.16). Объем размещений корпоративных облигаций снизился с 2,9 трлн руб. в 2017 г. до 1,6 трлн руб. в 2018 г., или на 43,7%. Предпосылки сокращения объема размещаемых корпоративных облигаций на внутреннем рынке были связаны с ростом номинальных ставок заимствования ресурсов, с усложнением

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

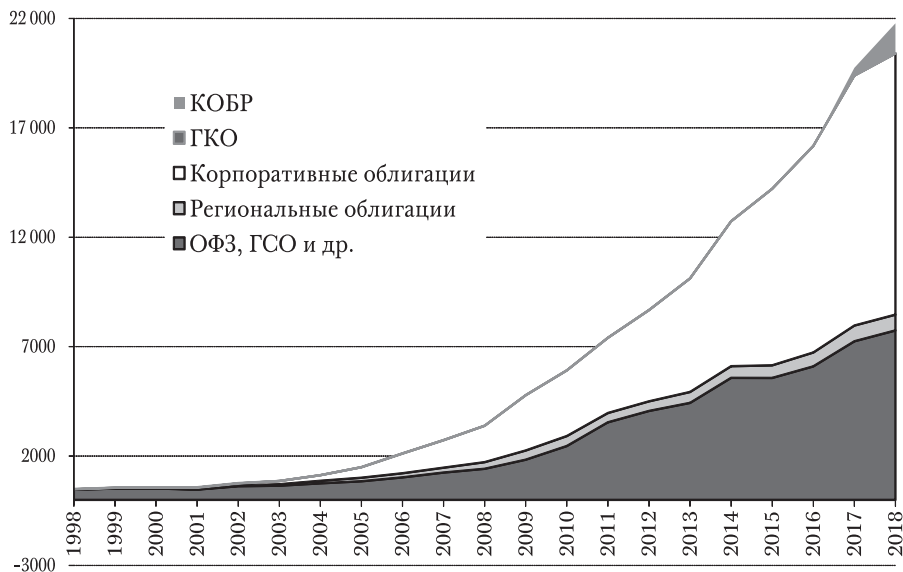


РИС. 11.15. Объемы рублевых облигаций в обращении с 1998 по 2018 г., млрд руб.

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

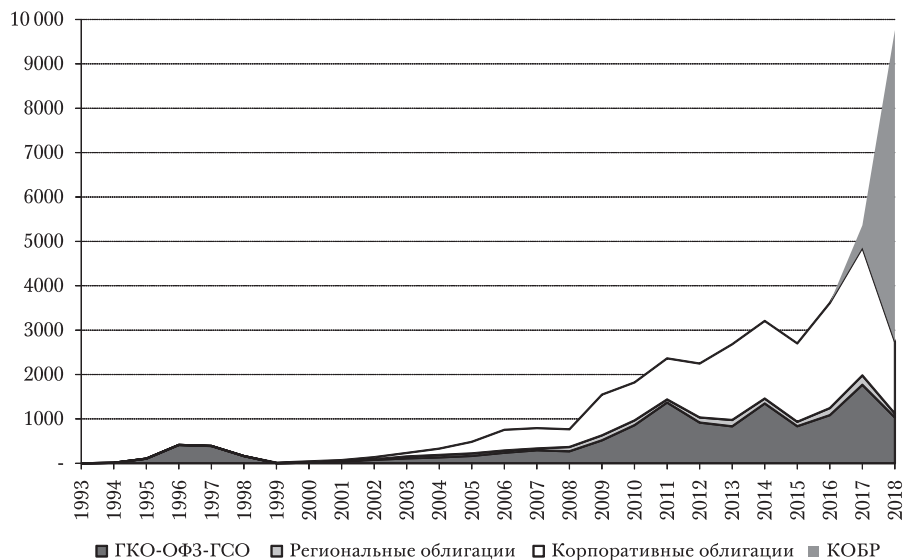


РИС. 11.16. Объемы размещений рублевых облигаций в 1993–2018 гг., млрд руб.

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



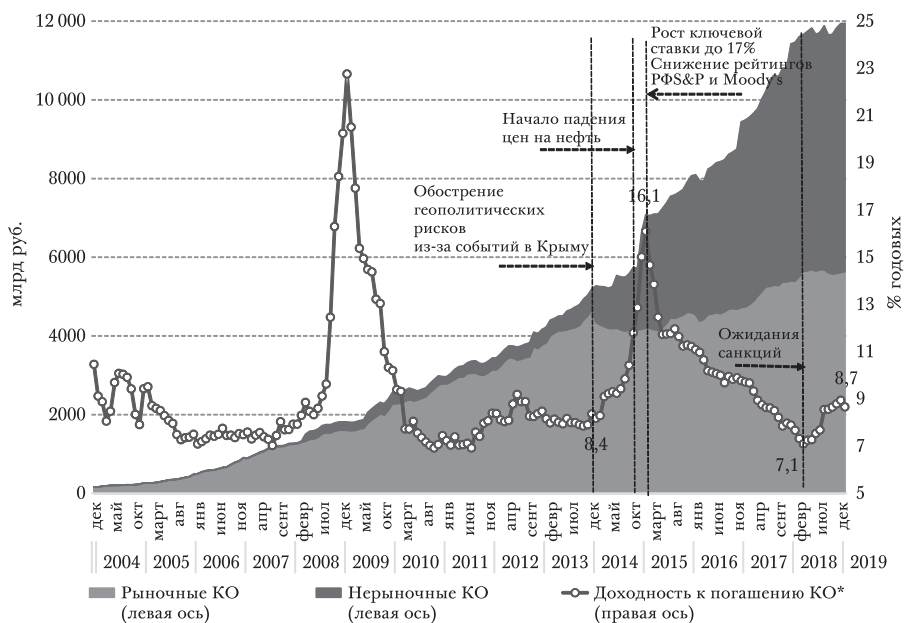
РИС. 11.17. Объемы корпоративных облигаций российских эмитентов в обращении, млрд долл.

Источник: расчеты авторов по данным cBonds.ru и Московской биржи.

доступа эмитентов к заемным ресурсам на глобальном рынке из-за расширения санкций, а также с продолжающейся заморозкой пенсионных накоплений.

Объем эмиссии федеральных облигаций уменьшился с 1,8 трлн руб. в 2017 г. до 1 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%. На снижение активности первичного рынка ОФЗ и рублевых корпоративных облигаций — наряду с ослаблением рубля и рисками ускорения инфляции — повлияли ожидания введения с апреля 2018 г. новых антироссийских санкций, ограничивавших возможности приобретения глобальными инвесторами российских государственных ценных бумаг и обязательств ряда крупных российских компаний. В результате в 2018 г. ставки доходности по рублевым облигациям существенно выросли.

Введение секторальных санкций в 2014 г. заметно ограничило выход российских компаний на рынок еврооблигаций. Рыночная стоимость корпоративных еврооблигаций достигла пика в 2013 г. (181,8 млрд долл. против 93,8 млрд долл. в 2007 г.). При этом в 2018 г. их стоимость снизилась до 109,4 млрд долл., или на 39,8%, по сравнению с пиком 2013 г. (рис. 11.17). После введения санкций компании



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

РИС. 11.18. 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

переориентировались на внутренний рынок заимствований: в 2014 г. его объем в долларовом выражении достиг 190,9 млрд долл. против 109,4 млрд долл. у еврооблигаций.

Одновременно с 2014 г. рост внутреннего рынка корпоративных облигаций стал обеспечиваться за счет опережающего размещения их нерыночных выпусков, не имеющих биржевой рыночной котировки (рис. 11.18). Доля рыночных выпусков рублевых корпоративных облигаций в их суммарной капитализации уменьшилась в 2018 г. до 47,2% по сравнению с 90,0% в 2013 г.

Как показано на рис. 11.19, 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 резким падением цен на нефть с сентября

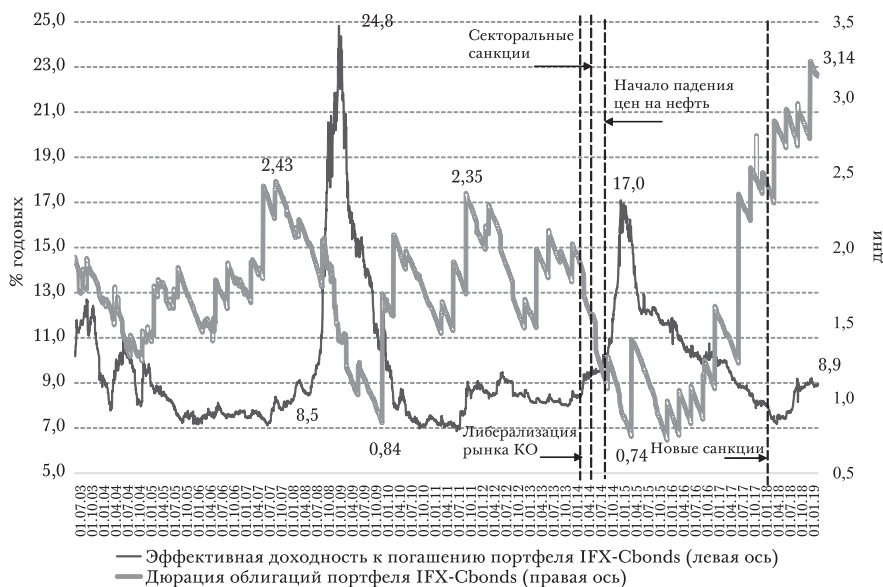


РИС. 11.19. Динамика эффективной доходности к погашению и дюрации портфеля корпоративных облигаций IFX-Cbonds с 1 июля 2003 г. до 15 февраля 2019 г.

Источник: расчеты авторов по данным cBonds.ru

2014 г. и валютным кризисом, неожиданно разразившимся в середине декабря 2014 г.¹

Со второй половины 2015 г. благодаря усилиям монетарных властей ситуацию на внутреннем долговом рынке удалось стабилизировать. К началу апреля 2018 г. эффективная доходность портфеля IFX-Cbonds снизилась до 7,24% годовых, его дюрация повысилась до 2,82 года. Это выглядело значительно лучше параметров того же облигационного портфеля по состоянию 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; на конец декабря рассматриваемый показатель доходности корпоративных облигаций вырос до 8,9%. При этом уровень дюрации долга вырос до 3,14 года.

В 2007–2018 гг. произошли существенные изменения рынка федеральных облигаций, благодаря которым ОФЗ превратились в зна-

1. Подробнее см.: Viktorov I., Abramov A. The 2014–2015 Financial Crisis in Russia and the Foundations of Weak Monetary Power Autonomy in the International Political Economy, *New Political Economy*. Published online, 14 May 2019. URL: <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1613349>.

чимый инструмент финансирования дефицита бюджета, привлекательный для внутренних и иностранных инвесторов.

Эволюция структуры ОФЗ во многом предопределялась приоритетами Минфина России в сфере долговой политики и ролью различных категорий инвесторов. В исследовании Лу и Яковлева¹ 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, в том числе привлекаемые за счет зарубежных заимствований. 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. 11.20).

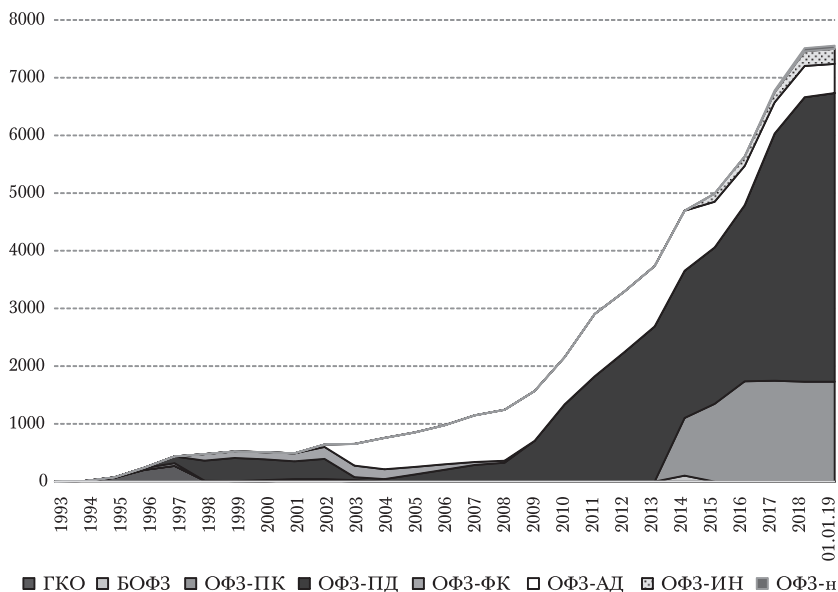
С 2009 г. до середины 2011 г. Минфин был заинтересован в привлечении средств для финансирования дефицита бюджета. Использовались выпуски ОФЗ-ПД, ориентированные на банки, обладавшие избыточной ликвидностью. При этом по новым выпускам при их размещении предлагалась небольшая премия к рынку в размере 5–10 базисных пунктов². Спрос на ОФЗ со стороны нерезидентов был ограничен из-за неопределенной ситуации с процентной ставкой. В итоге к 2011 г. доля ОФЗ-АД уменьшилась до 62,8%, а доля ОФЗ-ПД выросла до 62,8%.

С середины 2011 г. до настоящего времени на рынке ОФЗ произошли многие важные изменения, повысившие значение рынка государственных ценных бумаг и повлиявшие на его структуру. Ключевые изменения заключались в том, что с начала 2012 г. ликвидность на рынке ОФЗ стали обеспечивать в первую очередь нерезиденты³. 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 в 2014–2020 гг.

1. Lu Y., Yakovlev D. Exploring the Role of Foreign Investors in Russia's Local Currency Government Bond (OFZ) Market//IMF Working Paper N° WP/17/28. February 2017.

2. Ibid. P. 10.

3. Ibid. P. 14.



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. 11.20. Стоимость облигаций ГКО-ОФЗ, находящихся в обращении с 1993 г. по январь 2019 г., млрд руб.

Источник: расчеты авторов по данным Минфина России.

пенсионных накоплений, ограничившая спрос на ОФЗ-АД со стороны пенсионных фондов. В снижении доли ОФЗ-АД был заинтересован и Минфин России: в 2016 г. осуществление им обмена ОФЗ-АД номинальной стоимостью 63,7 млрд руб. на ОФЗ-ПД номинальной стоимостью 56,4 млрд руб. принесло ощутимую выгоду для бюджета. В то же время с 2015 г. на рынке появились 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 физическим лицам. В результате в структуре выпусков ОФЗ по состоянию на 1 января 2019 г. преобладали облигации с постоянным доходом

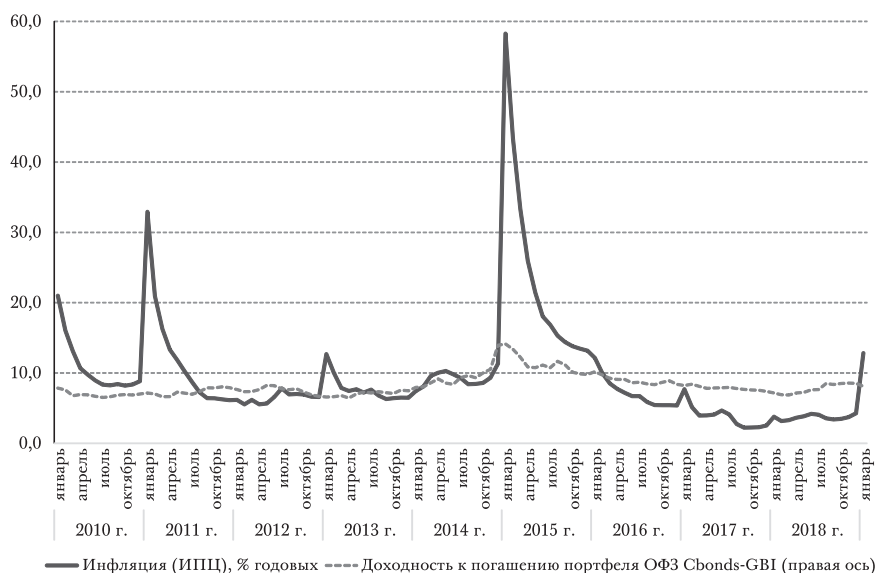


РИС. 11.21. Динамика инфляции и доходности к погашению портфеля ОФЗ Cbonds-GBI с 11 января 2010 г. по 31 января 2019 г.

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

(ОФЗ-ПД) и облигации с переменным купоном (ОФЗ-ПК). На их долю приходилось соответственно 66,2 и 22,9% в структуре выпусков. Доля облигаций с амортизацией долга (ОФЗ-АД), с индексируемым купоном (ОФЗ-ИН) и ОФЗ-н для физических лиц составляла соответственно 6,7, 3,4 и 0,7%.

Значимой тенденцией стал рост так называемых народных ОФЗ-н с апреля 2017 г. по январь 2019 г., их объем в обращении достиг 56,6 млрд руб. Минфин России рассматривает их как инструмент привлечения на финансовый рынок широких масс населения. Агентами продаж данных облигаций выступают Сбербанк и ВТБ. Минфин стремится обеспечить возможность продажи таких облигаций населению без комиссий за счет компенсации соответствующих издержек продавцов из бюджета¹. 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 добиться в портфеле ценных бумаг превышения доходности к погашению по сравнению с инфляцией (рис. 11.21). Снижение инфляции и стабилизация

1. Горячева В. Залог резидента // Коммерсантъ. 2019. 4 марта.

валютного курса позволили Минфину вновь начиная с марта 2016 г. по декабрь 2018 г. выйти на позитивную реальную доходность портфеля ОФЗ Сbonds-GVI. В декабре 2018 г. доходность к погашению портфеля ОФЗ Сbonds-GVI составила 8,53% годовых при годовой инфляции по ИПЦ в 4,3%. Однако в связи со всплеском инфляции в январе 2019 г. к декабрю 2018 г. на 101,0% исчисленный в годовом измерении показатель ИПЦ временно вырос до 12,8% при уровне доходности ОФЗ в 8,10%.

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. Правительству и Банку России удалось стабилизировать ситуацию на валютном и финансовом рынках. По параметрам доходности рынки ОФЗ и еврооблигаций РФ в начале 2019 г. примерно соответствовали 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 долга. Доля нерезидентов на вторичном рынке ОФЗ выросла с 6,5% в июле 2012 г. до 28,1% в мае 2013 г. (рис. 11.22)¹. С мая 2013 г. доля нерезидентов несколько снизилась — до 24,9% в декабре 2013 г. Это произошло под воздействием оттока средств глобальных инвесторов с развивающихся рынков из-за планов ФРС США повысить ключевую ставку. С 2014 г. по январь 2015 г. на российский фондовый рынок негативно повлияли 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 агентствами S&P 25 января 2015 г. и Moody's 20 февраля 2015 г. В результате уже в январе 2015 г. доля нерезидентов в сделках с ОФЗ снизилась до 18,7%. Принятые монетарными властями меры позволили стабилизировать ситуацию на финансовом и валютном рынках, что привело к возвращению нерезидентов на внутренний рынок ОФЗ, в марте 2018 г. их доля повысилась до 34,5%. Однако реакцией на заявления о возможности введения санкций за приобретение российских государственных облигаций в апреле 2018 г.

1. По нашим оценкам, нельзя исключать, что до либерализации рынка ОФЗ в феврале 2013 г. реальная доля нерезидентов в ОФЗ была выше официальных показателей (6,5%). Проблема в том, что до открытия корреспондентских счетов депо Клирстрим и Евроклир в Национальном расчетном депозитарии (НРД) действовавшая в то время система депозитарного учета не позволяла раскрывать вложения нерезидентов в ОФЗ через депозитарии банков, обслуживающих вложения иностранных инвесторов.

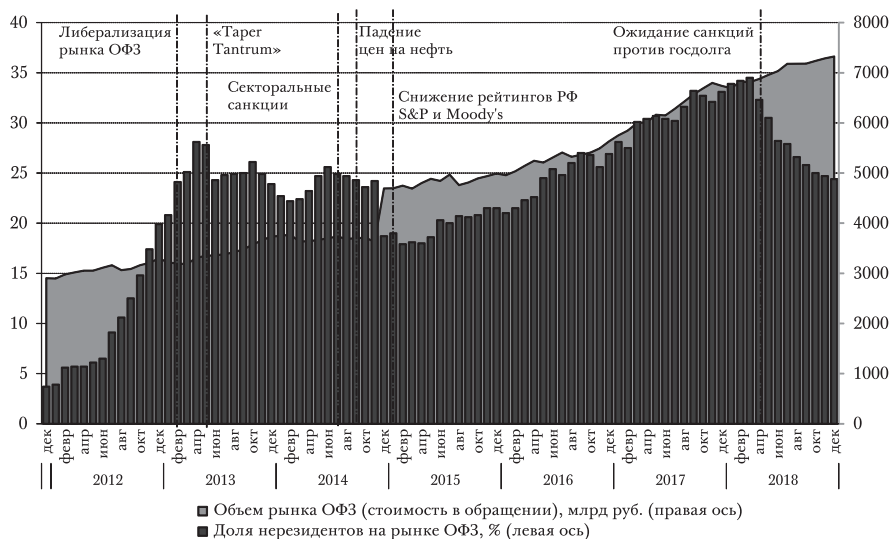


РИС. 11.22. Доля нерезидентов на рынке ОФЗ с февраля 2012 г. по декабрь 2018 г.

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

стал вывод средств нерезидентов из ОФЗ; по состоянию на декабрь 2018 г. их доля снизилась до 24,7%¹.

В таких условиях дальнейшие 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.

11.4. Негосударственные пенсионные фонды

Успешное развитие внутреннего фондового рынка во многих странах опирается на сбережения, аккумулируемые пенсионными и взаимными фондами². С 2004 г. в России заработала система обязательных пенсионных накоплений — она была призвана обеспечить

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

2. Опыт деятельности пенсионных фондов в 27 странах мира, включая Россию, обстоятельно рассмотрен в монографии: *Абрамов А. Е.* Институциональные инвесторы в мире: особенности деятельности и политика развития. В 2 кн. Кн. 2/науч. ред. А. Д. Радыгин. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. Практика работы взаимных фондов в России и в мире проанализированы в монографии: *Абрамов А. Е., Акиенцева К. С., Чернова М. И. и др.* Экономика инвестиционных фондов/ под общ. ред. А. Д. Радыгина. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015.

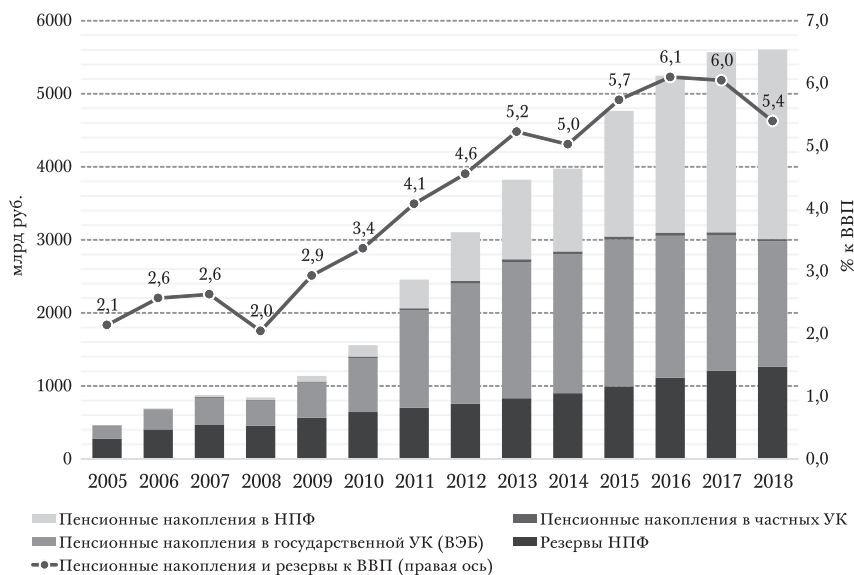


РИС. 11.23. Размер пенсионных накоплений и резервов в 2005–2018 гг.

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

создание источников для дополнительной частной пенсии граждан и финансирования долгосрочных инвестиций. С 2007 по 2018 г. стоимость пенсионных накоплений в негосударственных пенсионных фондах (НПФ) выросла с 27 млрд до 2595 млрд руб., или в 96,1 раза; параллельно вырос объем накоплений в государственной и частных управляющих компаниях — с 375 млрд до 1748 млрд руб., то есть в 4,7 раза (рис. 11.23). Одновременно с ростом активов обязательной накопительной системы в НПФ шло формирование добровольных пенсионных сбережений, ориентированных на корпоративные пенсионные планы. Стоимость пенсионных резервов в НПФ выросла с 472 млрд руб. в 2007 г. до 1261 млрд руб. в 2018 г., или в 2,7 раза.

В 2013 г. под влиянием финансовых проблем в пенсионной системе и из-за опасений по поводу недостаточно эффективного управления портфелями пенсионных накоплений правительство приняло решение о «временном замораживании» взносов в накопительную пенсию и перенаправлении этих средств (начиная с 2014 г.) на нужды финансирования страховой (государственной) пенсии. Это привело к замедлению роста пенсионных накоплений. Доля пенсионных накоплений и резервов в ВВП, увеличившаяся с 2,6% в 2007 г. до 6,1% в 2016 г., в последующие два года начала снижаться — до уровня 5,4% в 2018 г.

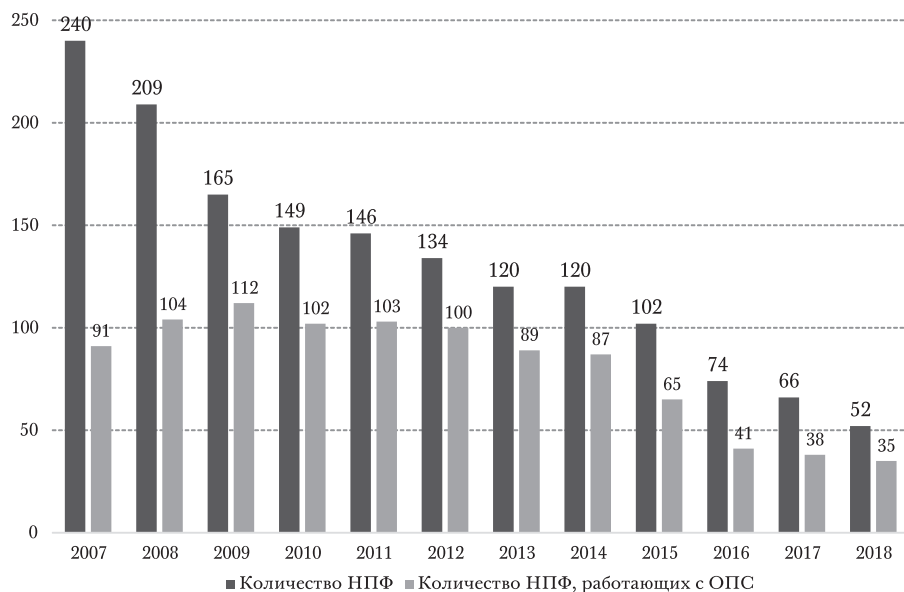


РИС. 11.24. Количество НПФ в 2007–2018 гг.

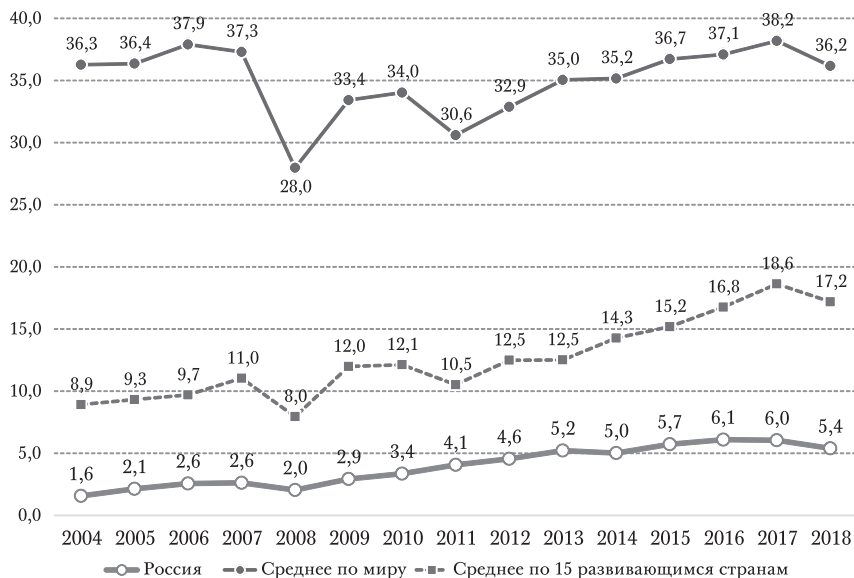
Источник: расчеты авторов по данным Банка России и Минфина России.

К середине 2019 г. перспективы развития корпоративной и индивидуальной пенсии выглядят неопределенными: прежняя система пенсионных накоплений в условиях перекрытия притока новых взносов стала расти медленнее, чем ВВП, а обещанная Банком России и Минфином новая система индивидуального пенсионного капитала (ИПК) так и не появилась.

В 2007–2018 гг. наблюдался процесс сокращения количества НПФ, в том числе тех фондов, которые занимались управлением пенсионными накоплениями (рис. 11.24). Этому во многом способствовали формирование системы пруденциального надзора за деятельностью фондов и создание государственной системы гарантирования пенсионных взносов граждан на финансирование накопительной пенсии. Общее количество НПФ сократилось с 240 в 2007 г. до 52 в 2018 г., или на 78,3%, в том числе НПФ, управляющих пенсионными накоплениями, — с 91 фонда до 35, или на 61,5%.

Создание накопительной пенсии в России в начале 2000-х гг. шло в общем тренде со стратегиями формирования многоуровневой пенсионной системы, реализуемыми более чем тремя десятками государств. Как показано на рис. 11.25, несмотря на периодические спады, порождаемые кризисами, среднемировое соотношение

ГЛАВА 11. РОССИЙСКИЙ ФИНАНСОВЫЙ РЫНОК



Примечания. 1. В группу 15 развивающихся стран включены государства, в которых в 2005–2018 гг. действовала система обязательных пенсионных накоплений: Мексика (1997), Польша (1999), Болгария (2002), Колумбия (1993), Эстония (2004), Словения (2004), Чили (1981), Перу (1992), Казахстан (1998), Латвия (1998), Литва (2004), Индия (2004), Коста-Рика (2000), Хорватия (2002), Уругвай (1995). В скобках указан год введения пенсионных накоплений. На графике показано значение простой средней по данным странам.

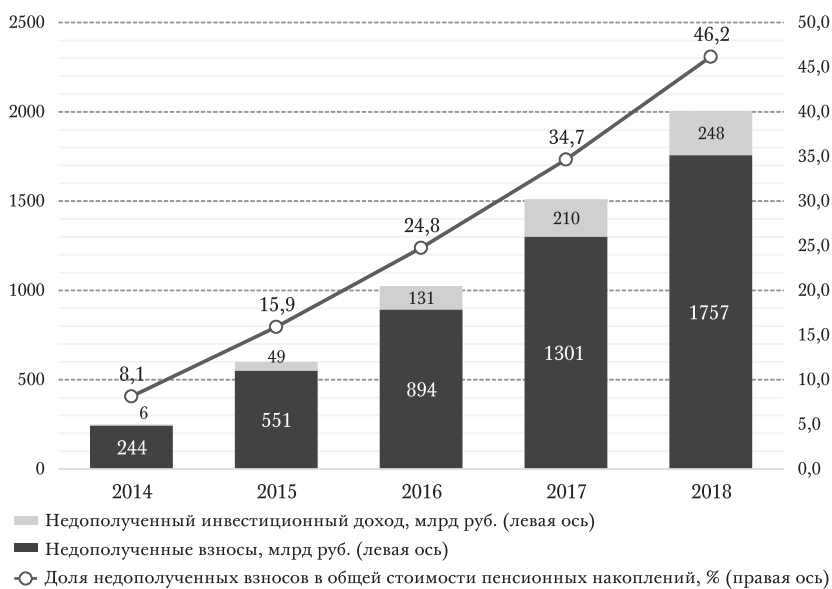
2. Данные по России включают общую стоимость пенсионных накоплений и резервов НПФ за соответствующий год.

РИС. 11.25. Активы автономных пенсионных фондов в 2004–2018 гг., % ВВП

Источник: расчеты авторов по данным статистики ОЭСР и Всемирного банка.

размера активов автономных пенсионных фондов¹ и ВВП сохраняется на уровне 35–36%. Кроме того, на графике приведен средний показатель соотношения активов автономных пенсионных фондов и ВВП по 15 развивающимся рынкам, где в течение 1981–2004 гг. была введена и продолжает действовать система обязательных пенсионных накоплений. Значение данного показателя выросло с 8,9% ВВП в 2004 г. до 17,2% в 2018 г. Несмотря на рост доли пенсионных накоплений и резервов в ВВП России с 1,6% в 2004 г. до 5,4% в 2018 г., уровень данного показателя продолжает существенно от-

1. Согласно определению ОЭСР, к автономным пенсионным фондам относятся любые накопительные и фондируемые распределительные пенсионные планы, за исключением суверенных пенсионных и сберегательных фондов и государственных пенсионных фондов, финансирующих распределительную пенсию. В России к активам автономных пенсионных фондов относится вся сумма пенсионных накоплений, а также величина пенсионных резервов в НПФ.



ПРИМЕЧАНИЕ. Расчет недополученного инвестиционного дохода осуществлялся исходя из средневзвешенной доходности портфелей пенсионных накоплений НПФ.

РИС. 11.26. Оценка потенциальных потерь пенсионных накоплений в результате заморозки взносов в накопительную пенсию в 2014–2018 гг.

Источник: расчеты авторов по данным Банка России и сборника: Пенсионные накопления в России. Итоги 2017 г. и промежуточные результаты 2018 г. Pension & Actuarial Consulting и АНПФ, 2018.

ставать от среднего индикатора по другим развивающимся рынкам с обязательной пенсионной системой. Это означает, что российская система пенсионных накоплений отстает от стран-конкурентов как в части ее воздействия на благосостояние граждан, так и в качестве инструмента, обеспечивающего долгосрочными ресурсами внутреннюю инвестиционную активность бизнеса.

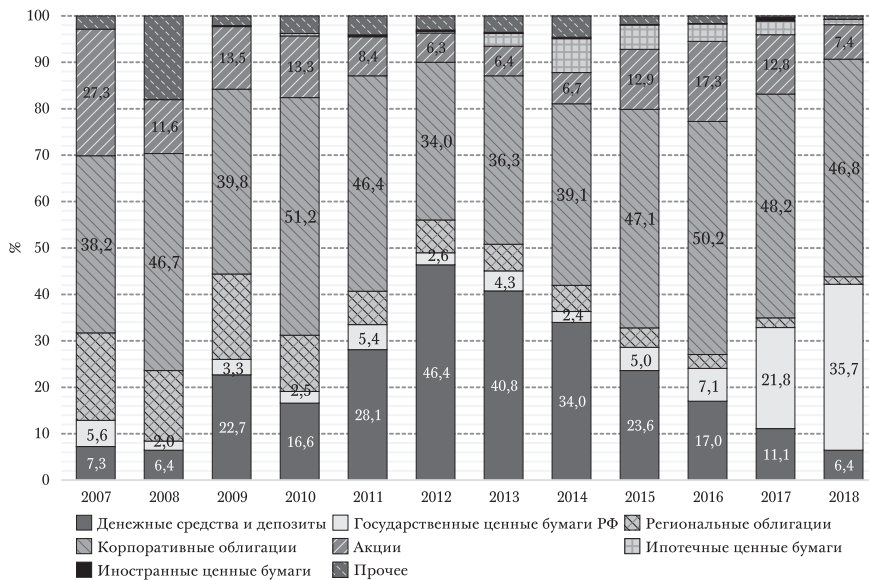
Как было отмечено выше, существенную роль в замедлении роста накопительной пенсии сыграло решение о заморозке взносов в нее (рис. 11.26). В результате за период 2014–2018 гг., в том числе из-за потерь инвестиционного дохода, накопительная пенсионная система лишилась поступлений в объеме 2 трлн руб., что составляет 46,2% от общей стоимости пенсионных накоплений в 2018 г. Данные средства не поступили на финансовый рынок в виде вложений в ценные бумаги российских эмитентов, что усугубило стагнацию цен акций и спад на рынке корпоративных облигаций, которые были вызваны посткризисным оттоком средств иностранных инвесторов.

В структуре портфелей пенсионных накоплений НПФ, практически полностью ориентированных на внутренние финансовые инструменты, преобладают четыре направления вложений: корпоративные облигации, федеральные облигации, акции и инструменты денежного рынка (депозиты и иные денежные средства в банках). При этом изменения структуры портфеля пенсионных накоплений НПФ носят выражено циклический характер (*рис. 11.27, а*). В течение 2007–2012 гг., то есть во время кризиса и последующего восстановления рынка, доля инструментов денежного рынка выросла с 7,3% в 2007 г. до 46,4% в 2012 г. Соответственно, доли основных категорий ценных бумаг в портфеле за это время снизились: акций — с 27,3 до 6,3%, корпоративных облигаций — с 38,2 до 34,0%, федеральных облигаций — с 5,6 до 2,6%. В последующие 6 лет — с 2012 по 2018 г. — доля денежных инструментов резко упала: с 46,4% в 2012 г. до 6,4% в 2018 г. За это же время в портфелях НПФ резко выросли доли облигаций: корпоративных — с 34,0 до 46,8% и федеральных — с 2,6 до 35,7%. Рост доли акций в портфеле пенсионных накоплений оказался более скромным — с 6,3% в 2012 г. до 7,4% в 2018 г.

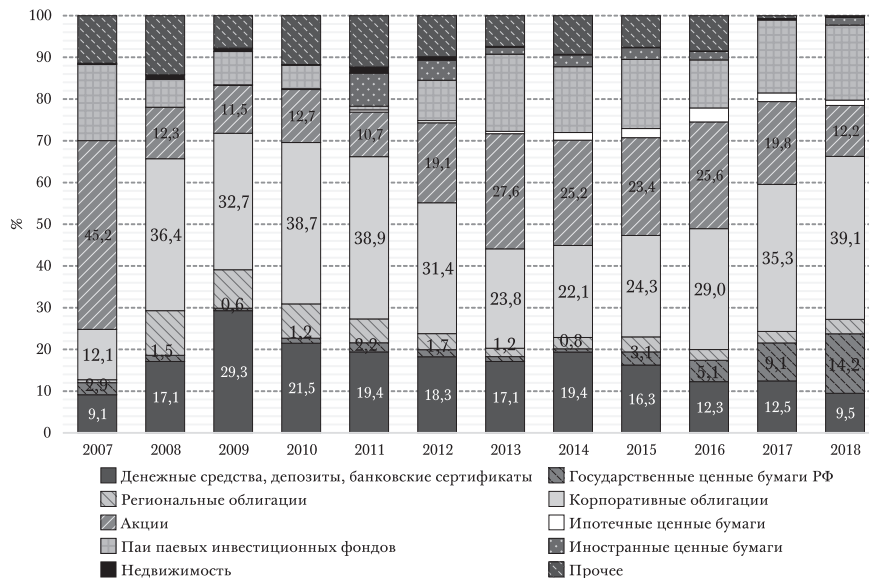
Таким образом, ориентация портфелей пенсионных накоплений НПФ преимущественно на облигации и инструменты денежного рынка имела вполне рациональный характер, если учесть, что за период 2007–2018 гг. доходность инструментов с фиксированной доходностью на российском рынке была, как правило, выше, чем по рыночному портфелю акций компаний-резидентов, а риск — существенно ниже. Определенную роль играл и административный фактор. Так, увеличение доли инвестиций пенсионных накоплений в ОФЗ стало результатом воздействия «мягкой силы» со стороны монетарных властей в целях частичного замещения в структуре источников финансирования ОФЗ средств уходящих нерезидентов¹. В частности, рост спроса НПФ на государственные ценные бумаги связан с необходимостью прохождения фондами стресс-тестов Банка России.

Структура портфелей пенсионных резервов НПФ была менее циклической, возможно, из-за более умеренного режима их регулирования (*рис. 11.27, б*). Однако и здесь произошло резкое снижение доли вложений фондов в акции: с 45,2% в 2007 г. до 12,2% в 2018 г. Параллельно выросли вложения в корпоративные облигации (с 12,1 до 39,1%) и федеральные облигации (с 2,9 до 14,2%). Структура портфеля пенсионных резервов, как и пенсионных накоплений, также была смещена в сторону инструментов с фиксированной доходностью. Однако управляющие данными портфелями проявляли больше склонности к рискам. Доля акций в портфелях

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



а



б

РИС. 11.27. Структура портфелей пенсионных накоплений (а) и пенсионных резервов (б) НПФ в 2007–2018 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Банка России.

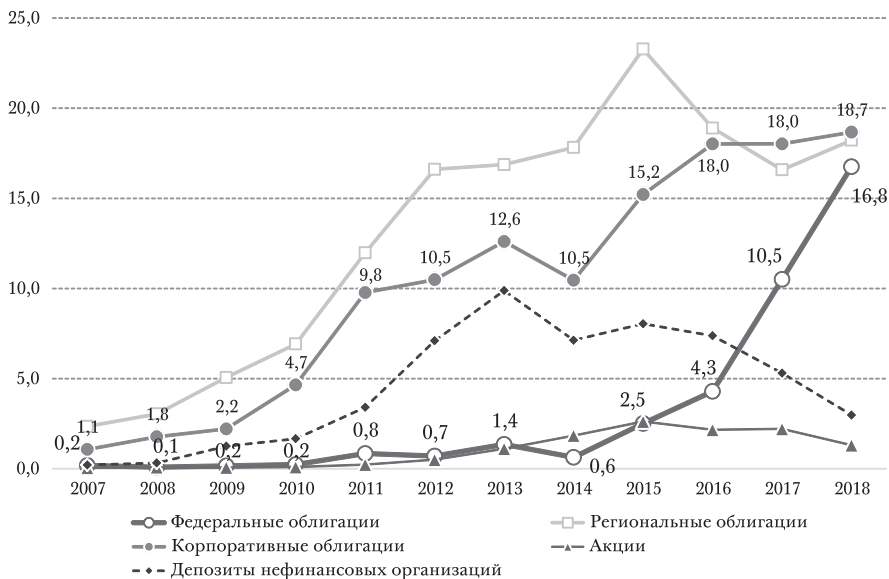


РИС. 11.28. Доля инвестиций пенсионных накоплений и резервов НПФ в структуре владельцев различных финансовых инструментов в 2007–2018 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Банка России, Минфина России, Московской биржи и cBonds.ru.

пенсионных резервов заметно выше, чем в накопительных портфелях. Кроме того, существенная доля резервных портфелей НПФ — 18,0% в 2018 г. — приходилась на инвестиционные паи преимущественно закрытых паевых инвестиционных фондов, являющихся инструментами альтернативных инвестиций.

Благодаря портфелям пенсионных резервов и накоплений НПФ стали крупными инвесторами на внутреннем фондовом рынке (рис. 11.28). В 2018 г. их вложения составляли 18,7% от общей стоимости корпоративных облигаций, 18,2% — региональных облигаций, 16,8% — ОФЗ. При этом основной рост доли вложений НПФ в облигации российских эмитентов пришелся на 2014–2018 гг., когда из-за геополитических рисков крупные компании и государство столкнулись с трудностями в привлечении заемных средств на глобальных финансовых рынках. Доля НПФ как инвесторов в акции и их удельный вес в структуре банковских депозитов в последние годы снижались, однако и сейчас эти показатели составляют заметную величину — соответственно 3,0 и 1,3%.

Выполняя важную роль институциональных инвесторов на внутреннем финансовом рынке, НПФ стали значимым социальным

явлением¹. Клиентами программ пенсионных накоплений в НПФ являются 37 млн граждан, а участниками дополнительных корпоративных пенсионных планов — 6,1 млн человек (*рис. 11.29, а*). Тем не менее средняя стоимость пенсионных накоплений на одного застрахованного в НПФ остается весьма умеренной (*рис. 11.29, б*): с 2007 по 2018 г. она выросла с 14,3 тыс. до 70,2 тыс. руб. (или с 582,5 до 1010,5 долл.). При таких размерах накоплений даже за 20–30 лет средств на пенсионном счете большинства граждан будет хватать для выплат лишь символической пенсии.

Более заметным в 2007–2018 гг. был рост активов в расчете на одного участника дополнительных корпоративных планов в НПФ, не испытавших последствий заморозки взносов: они выросли с 69,9 тыс. до 205,7 тыс. руб. Однако данные планы остаются добровольными и распространяются на более узкий круг работников преимущественно крупных компаний.

За прошедшие годы НПФ пока не завоевали доверия широких слоев населения: в отрасли нередко возникали скандалы, связанные с незаконными выводами активов в пользу тех или иных лиц, неплатежеспособностью отдельных фондов и скромными показателями доходности портфелей. По модели регулирования и надзора НПФ в большей мере похожи на банки, где регулятор возлагает на себя, а не на общественность функцию оценки эффективности деятельности и отбора пригодных для обслуживания массового клиента структур. Уровень публичного раскрытия информации о результатах деятельности НПФ остается недостаточным: из-за нехватки данных расчет самых простых показателей риска и доходности портфелей НПФ часто не под силу не только обычным гражданам, но и специалистам.

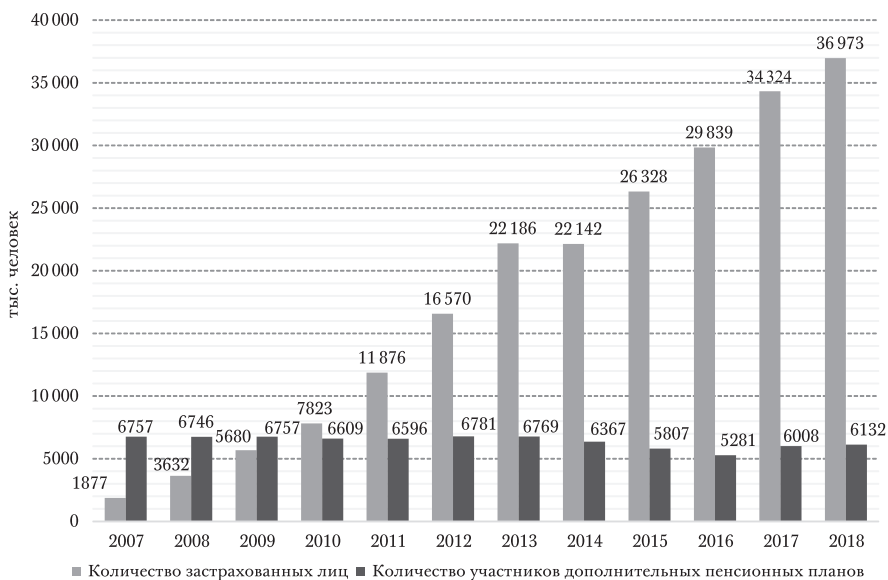
Сравнение средней фактической доходности 45 НПФ² за период 2007–2018 гг. с их доходностью, оцениваемой по бенчмаркам³, и инфляцией приведено на *рис. 11.30*. Видно, что фактическая доходность НПФ проигрывала как инфляции, так и бенчмаркам. За рассматриваемый период средняя доходность эталонных портфелей НПФ, составленных из бенчмарков, стабильно превышала инфля-

1. В 2017 г. в Центре стратегического развития одним из авторов данной главы был опубликован доклад, предусматривавший усиление роли внутренних институциональных инвесторов в решении проблем стимулирования инвестиций и роста финансового рынка: *Данилов Ю. А., Абрамов А. Е., Бужлемшиев О. В.* Реформа финансовых рынков и небанковского финансового сектора. М.: ЦСР, 2017.

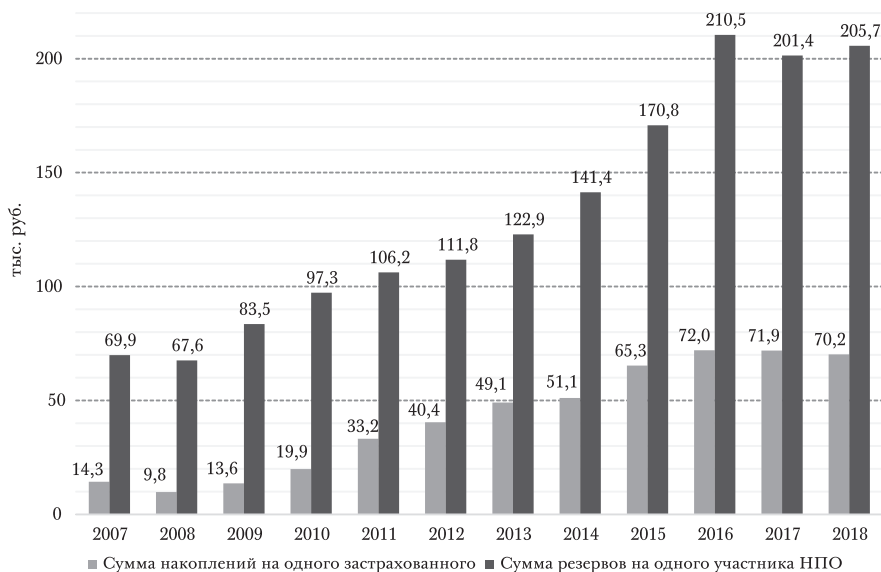
2. Из указанных 45 НПФ 34 фонда по состоянию на конец 2018 г. входили в систему гарантирования пенсионных накоплений, а остальные 11 фондов были исключены из нее по причине реорганизации.

3. Смоделированная по бенчмаркам доходность портфеля пенсионных накоплений НПФ рассчитывается исходя из структуры активов каждого НПФ на конец отчетного года и исторической доходности подобранных нами индексов для разных активов, входящих в портфель НПФ.

ГЛАВА 11. РОССИЙСКИЙ ФИНАНСОВЫЙ РЫНОК



а



б

РИС. 11.29. Основные параметры обязательных и дополнительных пенсионных сбережений в НПФ в 2007–2018 гг.

Источник: расчеты авторов по данным Банка России и Минфина России.

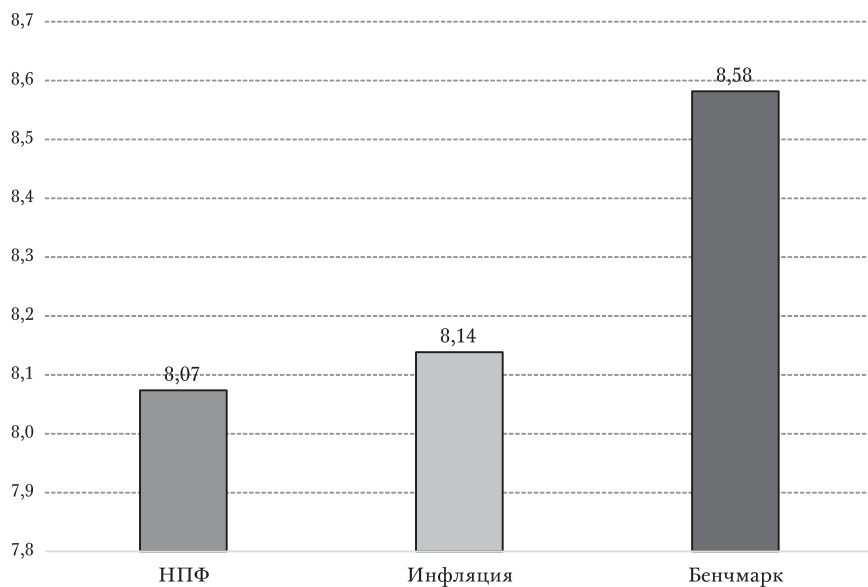


РИС. 11.30. Сравнительная доходность портфелей пенсионных накоплений НПФ и инфляции в 2007–2018 гг., % годовых

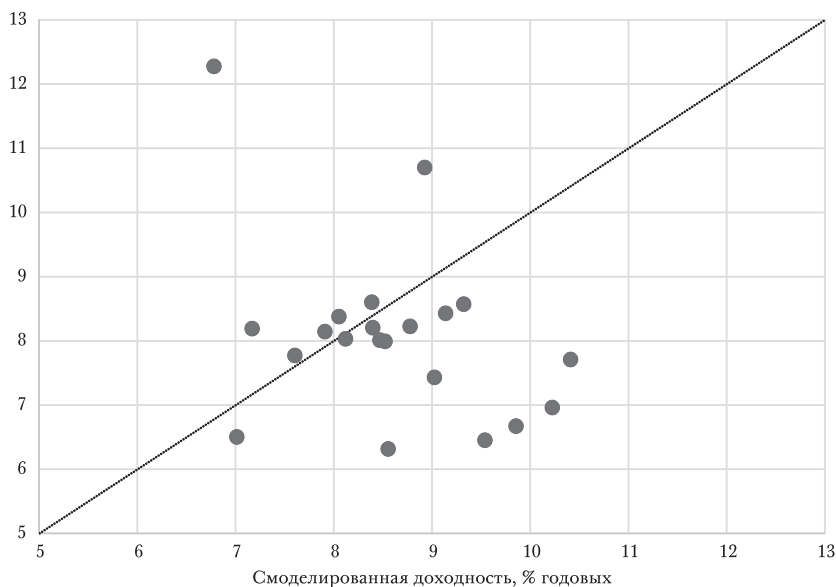
Источник: расчеты авторов по данным Банка России и отчетности НПФ.

цию на 0,44 п. п. годовых, а среднюю фактическую доходность портфелей пенсионных накоплений НПФ — на 0,51 п. п. годовых.

Как показано на *рис. 11.31*, по выборке из 21 НПФ, включенного в систему гарантирования пенсионных накоплений и публиковавшего статистику о структуре портфелей пенсионных накоплений и их доходности в 2007–2018 гг., большая часть этих НПФ, а именно 14 фондов, показывали доходность портфеля ниже доходности бенчмарков, рассчитываемой по их модельному портфелю. Средняя доходность по 21 НПФ составляла 8,3% годовых, а их бенчмарков — 8,5% годовых.

Декомпозиция средней доходности 21 НПФ за период 2007–2018 гг. (см. расчеты в *Приложении* к настоящей главе), составившей 8,3% годовых, показала: фактор рыночной доходности обеспечивал в среднем 10,1% годовых, в то время как факторы распределения активов и отбора конкретных выпусков ценных бумаг в портфелях фондов, характеризующие навыки портфельных управляющих, приносили отрицательную доходность соответственно в размере -0,6 и -1,4% в расчете на год.

Основными факторами, препятствующими сохранению и приумножению пенсионных накоплений в портфелях фондов, помимо



Примечание. На представленной диаграмме рассеяния по оси абсцисс расположены эффективные годовые смоделированные доходности, а по оси ординат — эффективные годовые фактические доходности НПФ. Кроме того, на диаграмме показана линия, проходящая под углом 45 градусов: все точки, которые лежат выше этой линии, обозначают фонды, которые получили доходность выше, чем по соответствующим бенчмаркам. У таких фондов, вероятно, больше навыков выбора ценных бумаг внутри класса актива или времени совершения сделки; все точки, которые лежат ниже, обозначают фонды, которые уступили по доходности своему модельному портфелю.

РИС. 11.31. Фактическая и смоделированная по бенчмаркам доходности портфелей пенсионных накоплений 21 НПФ, осуществлявшего деятельность на всем рассматриваемом периоде, в 2007–2018 гг., % годовых

Источник: расчеты авторов по данным Банка России и отчетности НПФ.

эффективности деятельности НПФ, являются риски, свойственные инвестициям в финансовые инструменты российских эмитентов, а также риски девальвации рубля и отсутствие глобальной диверсификации данных портфелей¹.

1. Проблемы эффективности инвестирования пенсионных накоплений рассматривались в публикациях: *Абрамов А., Радыгин А., Чернова М., Акшенцева К.* Эффективность управления пенсионными накоплениями: теоретический подход и эмпирический анализ // Вопросы экономики. 2015. № 7. С. 26–44; *Абрамов А., Чернова М.* Анализ эффективности портфелей негосударственных пенсионных фондов и паевых инвестиционных фондов в Российской Федерации // XVI Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 4 кн. Кн. 1./ отв. ред. Е. Ясин. М.: НИУ ВШЭ, 2016. С. 659–671; *Абрамов А. Е., Чернова М. И.* Как сделать НПФ понятным // Вестник НАУФОР. 2019. № 11. С. 40–57.

Одной из ключевых проблем пенсионных накоплений в НПФ является непрозрачность информации о показателях их деятельности. Имеющимся публичным данным о доходности НПФ трудно доверять полностью: одни и те же показатели доходности часто различаются в данных, публикуемых Банком России, и в данных, раскрываемых на сайтах в интернете самими НПФ. Отсутствуют официальные полные исторические ряды данных начиная с 2005 г. об общей доходности портфелей пенсионных накоплений конкретных НПФ, а также об их чистой доходности, распределенной по индивидуальным пенсионным счетам застрахованных лиц. По рассматриваемым портфелям не публикуется информация о показателях их рисков. В таких условиях любые оценки эффективности управления портфелями пенсионных накоплений НПФ имеют условный характер.

11.5. Главный урок прошедшего десятилетия

После кризиса 2008 г., имевшего структурный характер, российский финансовый рынок столкнулся со значительными сложностями. Прежние факторы его роста — приток средств иностранных инвесторов, рост валютной выручки экспортеров сырья, приход на рынок новых пенсионных денег — перестали работать. Неблагоприятный инвестиционный климат и геополитические риски стали причинами значительного оттока средств иностранных портфельных инвесторов.

В этих условиях в 2008–2018 гг. государство и участники рынка прилагали значительные усилия для того, чтобы более активно использовать внутренние факторы роста фондового рынка. С 2012 г. была консолидирована биржевая и расчетная инфраструктура рынка, введены более понятные глобальным инвесторам стандарты расчетов, либерализован их доступ на внутренний рынок государственных ценных бумаг. Крупнейшие публичные компании стали проводить более активную дивидендную политику, направленную на поддержание своей привлекательности в восприятии инвесторов. Государство и бизнес прилагают большие усилия, чтобы активизировать участие на рынке акций и облигаций частных инвесторов.

Вместе с тем не все проблемы в работе финансового рынка удалось решить в полной мере. Например, замораживание системы пенсионных накоплений начиная с 2014 г. не сопровождалось введением новых механизмов корпоративных и индивидуальных пенсионных сбережений. В результате существенно замедлился приток на фондовый рынок средств внутренних институциональных инвесторов. Стратегические планы развития фондового рынка не были

вписаны в систему национальных проектов и государственных программ. На финансовом рынке ухудшилась ситуация с конкуренцией, выросло административное давление на участников рынка, не улучшается ситуация с раскрытием информации о НПФ, паевых инвестиционных фондах, параметрах многих продаваемых на рынке инвестиционно-финансовых продуктов.

В результате публичный фондовый рынок стал утрачивать свои позиции в сфере привлечения капитала компаниями и справедливо-го ценообразования финансовых активов. На бирже перестали проводиться IPO акций, наметился спад в размещении рыночных выпусков корпоративных облигаций. С 2012 г. идет процесс сокращения доли акций в биржевом листинге. Медленно растут объемы рыночных сделок с акциями и облигациями, биржа в большей мере стала площадкой для совершения краткосрочных сделок с инструментами денежного рынка, а не местом привлечения рыночного капитала.

В ближайшие годы российский фондовый рынок окажется перед следующими серьезными развилками.

Главная из них связана с ролью этого рынка в экономике: удастся ли задействовать его в реализации ключевых национальных проектов и решении задачи повышения благосостояния граждан, или он останется фрагментарным институтом, ориентированным на решение локальных проблем управления денежной ликвидностью компаний и финансовых институтов? Вероятно, важным импульсом для развития фондового рынка может стать создание эффективных корпоративных и индивидуальных пенсионных планов.

Фондовому рынку также предстоит определиться с наиболее приемлемой для его развития моделью регулирования, отличной от традиционной модели банковского надзора, применяемой в отношении организаций, несущих высокие системные риски. Это предполагает усиление роли рыночной конкуренции, публичного раскрытия информации и защиты прав потребителей финансовых услуг.

Необходим поиск разумного баланса между банковскими услугами и доверительным управлением активами клиентов. Доверительное управление, как правило, не сопряжено с системными рисками; оно позволяет более эффективно и на более длительные сроки привлекать сбережения граждан и организаций. Его более интенсивное развитие на внутреннем финансовом рынке может существенно повысить доступность и снизить стоимость долгосрочных заимствований финансовых ресурсов для целей ускорения российской экономики.

Одним из ключевых вопросов развития внутреннего финансового рынка является выбор модели функционирования обязательных и добровольных пенсионных накоплений.

Таким образом, главный урок прошедшего десятилетия — осознание непостоянства внешних факторов развития экономики и финансового рынка. При недостатке средств, заимствуемых на глобальных рынках, возникает искушение подтолкнуть экономический рост и инвестиции с помощью мер государственного дрижизма. Однако жизнь всякий раз напоминает, что в основе прогресса в экономике и финансах лежит конкуренция, инициатива участников рынка, привлекательная инвестиционная среда и высокие стандарты профессиональной деятельности. В этом смысле финансовый рынок должен играть более значимую роль в российской экономике и управлении благосостоянием граждан¹.

1. Более подробный анализ факторов развития и барьеров роста российского финансового рынка см.: *Абрамов А. Е.* Российский финансовый рынок: факторы развития и барьеры роста/под науч. ред. А. Д. Радыгина. М., 2017. (Научные труды/Ин-т экономической политики им. Е. Т. Гайдара; №172Р).

Приложение

Декомпозиция доходности портфелей пенсионных накоплений НПФ в 2007–2018 гг.

На основе методологии, содержащейся в ряде исследований — Brinson¹, Xiong, Ibbotson², Абрамов и др.³, — была проведена декомпозиция доходности негосударственных пенсионных фондов, позволяющая выявить факторы, оказавшие наибольшее влияние на среднюю доходность портфелей пенсионных накоплений НПФ в 2007–2018 гг. Анализ проводился на трех выборках. В первую выборку вошли 45 НПФ, которые находятся или находились в системе гарантирования пенсионных накоплений. Во вторую выборку вошли только 34 — это те, которые участвовали в системе гарантирования на конец 2018 г. В третью выборку вошел 21 фонд без пропусков данных за весь исследуемый период времени.

Используя построенные компоненты доходности, можно оценить вклад каждой из них в итоговый показатель. В *табл. 11.1* представлена декомпозиция средней доходности НПФ за весь период. Для этого рассчитана средняя величина фактической доходности, рыночной доходности и трех остальных компонент, выраженных в виде избыточных доходностей за разные аспекты управления портфелем.

По сравнению с рыночной доходностью НПФ проигрывают в среднем 1,5–1,9% в зависимости от выборки. Причем наблюдается два основных источника проигрыша: это неэффективное долгосрочное распределение активов по сравнению с рыночным бенчмарком и отбор ценных бумаг. Стоит отметить, что корректировки весов у НПФ происходят достаточно эффективно и не приносят значимой отрицательной премии. Результаты по обоим выборкам достаточно устойчивы и не противоречат друг другу.

Оценка парных регрессий позволяет оценить объясняющую силу каждой из компонент. Средние коэффициенты детерминации для каждой парной регрессии представлены в *табл. 11.2*. Эф-

-
1. Brinson G., Hood L., Beebower G. Determinants of portfolio performance // Financial Analysts Journal. 1986. No. 43. P. 39–44; *Idem*. Determinants of portfolio performance II // Financial Analysts Journal. 1991. Vol. 47. No. 3. P. 40–48.
 2. Xiong J., Ibbotson R., Idzorek T., Chen P. The Equal Importance of Asset Allocation and Active Management // Financial Analysts Journal. 2010. No. 66. P. 1–9.
 3. Абрамов А., Чернова М. Анализ эффективности портфелей негосударственных пенсионных фондов и паевых инвестиционных фондов в Российской Федерации. XVI Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 4 кн. Кн. 1/отв. ред. Е. Ясин. М.: НИУ ВШЭ, 2016. С. 659–671.

ТАБЛИЦА 11.1
Декомпозиция средней доходности НПФ за период 2007–2018 гг., %

	Выборка из 45 НПФ	Выборка из 34 НПФ	Выборка из 21 НПФ
Фактическая доходность	8,2	8,2	8,3
Декомпозиция доходности:			
рыночная доходность	10,1	10,1	9,8
избыточная доходность за долгосрочное распределение	-0,6	-0,6	-0,5
избыточная доходность за коррекцию весов	0,1	0,0	-0,0
избыточная доходность за отбор ценных бумаг	-1,4	-1,3	-1,0

Источник: расчеты авторов на основе отчетности НПФ.

ТАБЛИЦА 11.2
Объясняющая сила компонент доходности НПФ, 2007–2018 гг., %

	Выборка 45 НПФ	Выборка 34 НПФ	Выборка 21 НПФ
Отбор ценных бумаг	24,26	22,87	21,78
Коррекция весов	11,75	15,02	14,63
Долгосрочное распределение	25,59	29,35	24,09
Рыночная доходность	59,39	63,31	56,67
Эффект взаимодействия	-20,99	-30,55	-17,17

Источник: расчеты авторов на основе отчетности НПФ.

эффект взаимодействия определен как разница 100% и суммы вклада всех остальных компонент. Этот показатель учитывает возможные эффекты синергии или негативного взаимодействия различных частей процесса принятия инвестиционных решений.

Результаты оценки показывают, что рыночная доходность объясняет около трети всей волатильности доходности НПФ. Долгосрочное распределение активов также является важным решением для НПФ и объясняет от 24 до 29%, причем приносит в среднем -0,5% от рыночной доходности. Коррекция весов объясняет еще 12–15%. Отбор ценных бумаг является той компонентой доходности, которую наиболее сложно оценить без высокой детализации данных о составах портфеля вплоть до индивидуальных ценных бумаг. Поэтому высокое влияние именно отбора бумаг может быть следствием как навыка выбора наиболее прибыльных в долгосрочном периоде инструментов, так и накопления ошибки после учета всех более прозрачных компонент.

Таким образом, результаты анализа доходности портфелей пенсионных накоплений НПФ являются неоднозначными. Они показывают, что за период 2007–2018 гг. по выборке из 34 НПФ, включая реорганизованные фонды, средняя доходность портфелей пенсионных накоплений лишь немного — на 0,07 п. п. в расчете на год — уступала инфляции. Более того, существенное снижение уровня инфляции, наблюдавшееся в 2016–2018 гг., и с высокой вероятностью сохранение низкого уровня инфляции в среднесрочном будущем создают благоприятные условия для получения фондами позитивной реальной доходности.

При этом если рассматривать валовую доходность портфелей пенсионных накоплений НПФ (без ее уменьшения на издержки и на формирование резервов), то она в значительно большей мере зависела от общей рыночной доходности финансовых активов, доступных НПФ, чем от компетенций управляющих данными портфелями. На разных выборках фондов показано, что улучшения в работе управляющих фондов по отбору конкретных выпусков ценных бумаг в портфели фондов могло бы прибавить к показателю их средней доходности в размере 8,2–8,3% годовых не более 1,5 п. п. в год. Однако на практике такой идеальный сценарий вряд ли реалистичен.

ГЛАВА 12

Российская банковская система: от роста к стагнации

12.1. Динамика ключевых показателей банковской системы Российской Федерации

РАЗВИТИЕ банковской системы РФ за 2008–2018 гг. напрямую определялось развитием российской экономики в целом. И если средние темпы роста ВВП в 2000-х гг. составляли 7%, то в последние 10 лет они были ниже 1% и состояние экономики характеризовалось как стагнация. Соответственно, стагнирующим было и развитие национальной банковской системы.

Доля активов банковской системы в ВВП увеличилась с 61 до 89% ВВП (*рис. 12.1*) за период 2008–2018 гг. Стремительный рост ее активов в предшествующее десятилетие серьезно затормозился: в 2008–2018 гг. они росли всего на 15% в год по сравнению со среднегодовым темпом их роста в 36,8% за 2000–2008 гг. В прошедшее десятилетие произошло два кризиса (2008–2009 гг. и 2015–2016 гг.), а также были реализованы Банком России меры по реформированию банковской системы.

Банковская система РФ в 2008–2018 гг. последовательно проходила период быстрого роста и стагнации. На это указывает такой показатель, как соотношение кредитов и депозитов нефинансового сектора (население и нефинансовые предприятия) (*рис. 12.2*). В случае превышения этим показателем 1 (когда объем кредитов превышает объем депозитов) возникает необходимость привлечения национальной банковской системой ресурсов из двух источников: с внешних рынков или от государства (Министерства финансов и Центрального банка РФ).

Автор главы: *Ведев А.Л.*, д-р экон. наук, заведующий лабораторией финансовых исследований Института Гайдара, заведующий лабораторией структурных исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

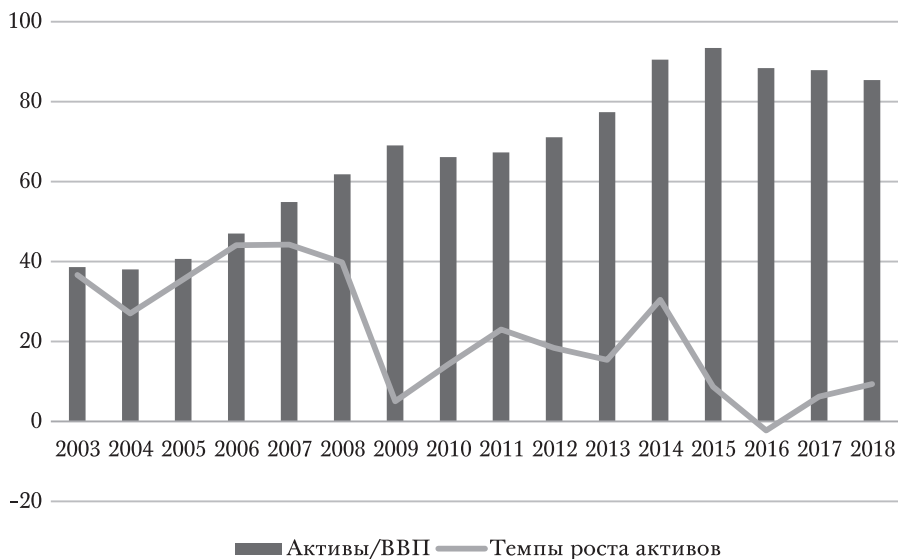


РИС. 12.1. Темпы роста активов банковской системы и соотношение активов и ВВП, %

Источник: ЦБ РФ.

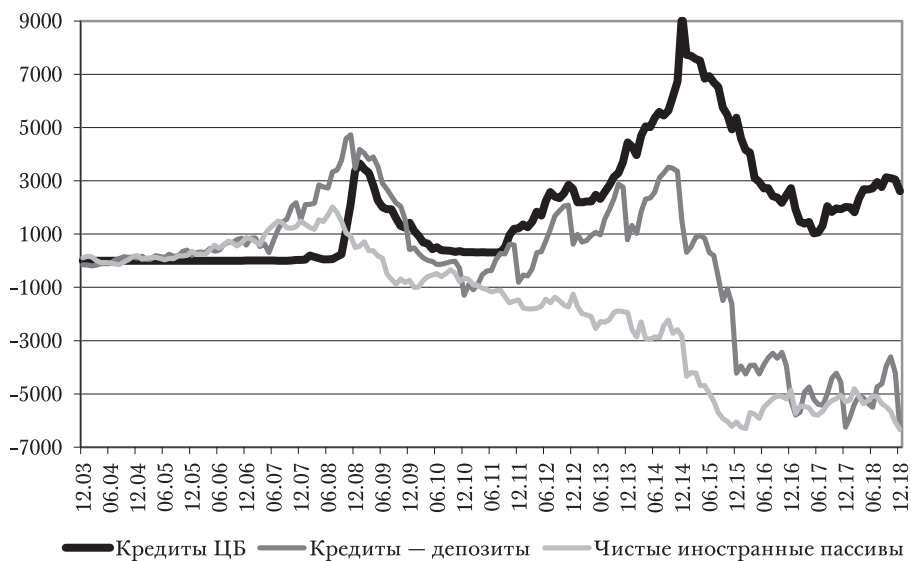


РИС. 12.2. Динамика основных банковских индикаторов

Источник: ЦБ РФ.

Первый пик роста показателя «кредиты минус депозиты» наблюдался в 2008 г. и был обусловлен быстрым ростом потребительского кредитования (темпы его роста тогда составляли 50–60% год к году). Вплоть до середины 2008 г. разрыв между кредитами и депозитами нефинансового сектора финансировался за счет внешних займов в виде привлечения кредитов от иностранных банков и размещения облигаций на мировых рынках капитала. Глобальный финансовый кризис 2008 г. закрыл доступ российским банкам к иностранному капиталу. В 2014 г. против России были введены санкции, и на протяжении рассматриваемого периода чистые иностранные пассивы (разность между иностранными пассивами и активами) сокращались. В результате отток иностранного капитала замещался резко увеличивающимися кредитами Центрального банка РФ.

Кризис 2008–2009 гг. обусловил падение спроса на кредиты, в результате в 2010 г. образовался профицит ликвидности и соотношение кредиты/депозиты стало меньше 1. Снижение деловой активности одновременно с высокими процентными ставками способствовало решению одной из ключевых структурных проблем российской банковской системы — сокращению разрыва между кредитами и депозитами нефинансового сектора. Напомним, что к осени 2008 г. данный разрыв достиг критического уровня: на 1 октября 2008 г. объем кредитов нефинансовому сектору превысил величину средств на клиентских счетах и депозитах на 4,5 трлн руб., что более чем в 1,5 раза превышало собственные средства банков. К началу же 2010 г. этот разрыв был фактически ликвидирован за счет стагнации кредитования на фоне устойчивого роста депозитной базы: на 1 января 2010 г. разница между кредитами и депозитами нефинансового сектора снизилась до 0,4 трлн руб., или на 12% собственных средств банков, что соответствует уровню 2005 г. Подобная ситуация, в принципе, создавала здоровую финансовую основу для сбалансированного экономического роста в отличие от модели, базирующейся на использовании заемных иностранных средств¹.

Начиная с 2011 г. банковская система России вновь вступила в фазу интенсивного роста. Темпы роста кредитов населению за год составляли 30–40%, предприятиям — около 20% (рис. 12.3). При этом недостаток ресурсов для поддержки такого роста финансировался за счет кредитов Банка России. Помимо этого, продолжался отток средств из банковской системы за рубеж. Рост кредитования прекратился в связи с кризисом 2015–2016 гг.

1. Ведев А. Л. Устойчивость и потенциал российской банковской системы // Банковское дело. 2010. № 4.

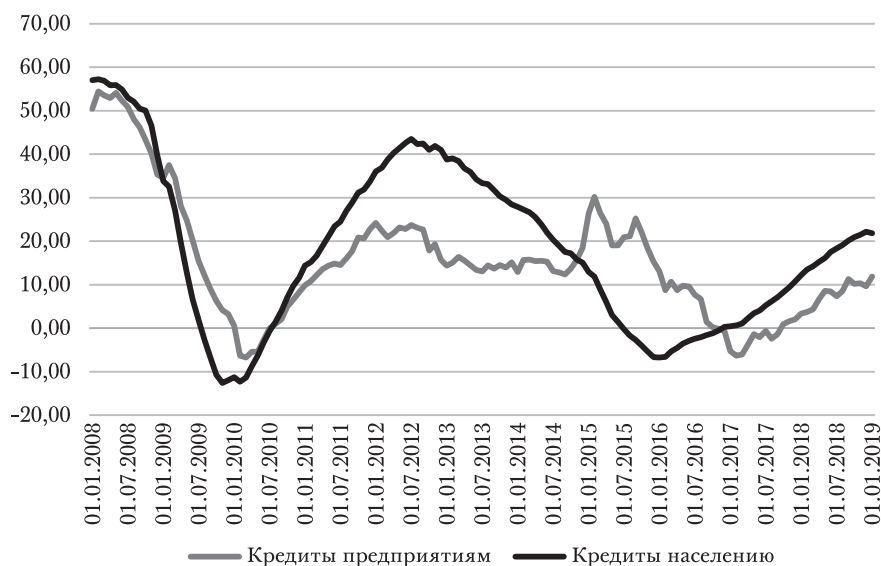


РИС. 12.3. Темпы роста кредитов населению и предприятиям, % за год

Источник: ЦБ РФ.

12.2. Институциональная структура банковской системы

Структура институциональных финансовых потоков, перераспределяемых национальным банковским сектором, предоставляет достаточно важную информацию для оценки действовавших тенденций как в финансовом, так и в реальном секторе национальной экономики. В качестве институциональных агентов здесь рассматриваются государство, предприятия, население, внешний мир, банковская система и Банк России.

Структура пассивов

В структуре совокупных банковских пассивов за рассматриваемое десятилетие произошли следующие изменения. Возросла доля нефинансового сектора (населения и предприятий) с 65 до 75% всех пассивов (рис. 12.4). Последовательно снижалась доля внешних средств — с 20 до 5%. Это было обусловлено в начале периода глобальным финансовым кризисом, а затем санкциями, введенными против российского банковского сектора. Доля собственных средств банков оставалась неизменной, а доля государства и ЦБ РФ колебалась от 2–3% в стабильные периоды до 10–12% общих пассивов в кризисные периоды.

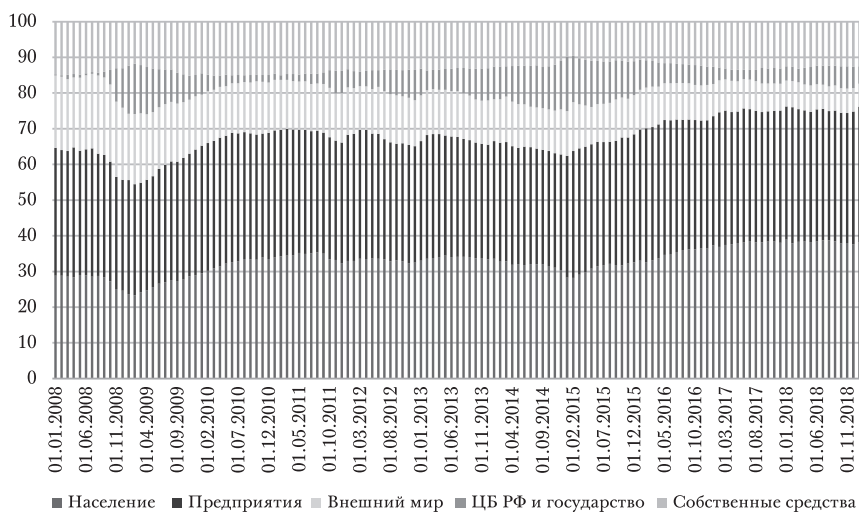


РИС. 12.4. Структура пассивов российской банковской системы, % к совокупным пассивам

Источник: ЦБ РФ.

Структура активов

Структура активов российской банковской системы в период 2008–2018 гг. оставалась достаточно стабильной (рис. 12.5). Около 70% всех активов составляют средства банковской системы, предоставленные нефинансовому сектору (населению и предприятиям) в виде кредитов, займов, облигаций. Вложения в облигации федерального займа колебались в зависимости от заемной политики Министерства финансов РФ и объемов избыточной ликвидности в банковском секторе. Незначительное снижение вложений во внешние бумаги определялось девальвацией рубля, а сохранение санкционного режима определяло свертывание активных операций российских банков на внешних рынках.

Чистые активы

Население традиционно (и практически везде) является нетто-кредитором банковской системы (рис. 12.6). Однако интенсивное развитие кредитования домашних хозяйств существенно снижает роль населения в формировании пассивов банковской системы. Так, если в среднем по миру соотношение кредитов к депозитам населения составляет около 40% (это предполагает, что 60% сбережений, как правило, среднего и старшего поколения использу-

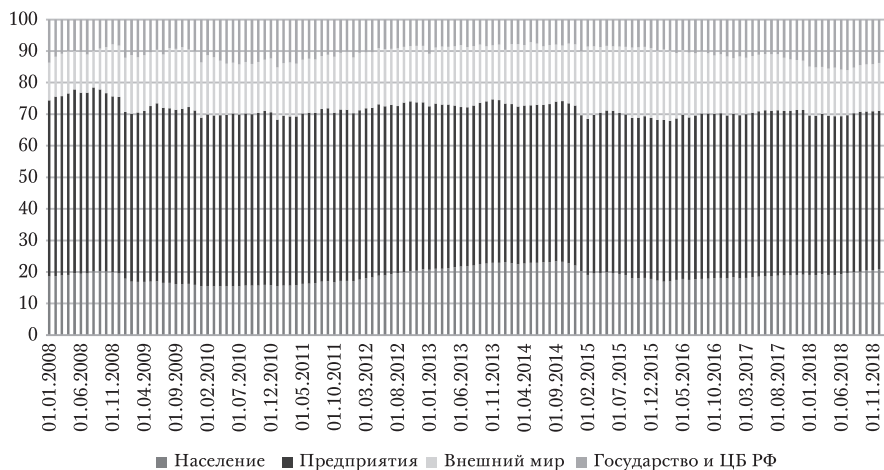


РИС. 12.5. Структура активов российской банковской системы, % к совокупным активам

Источник: ЦБ РФ.

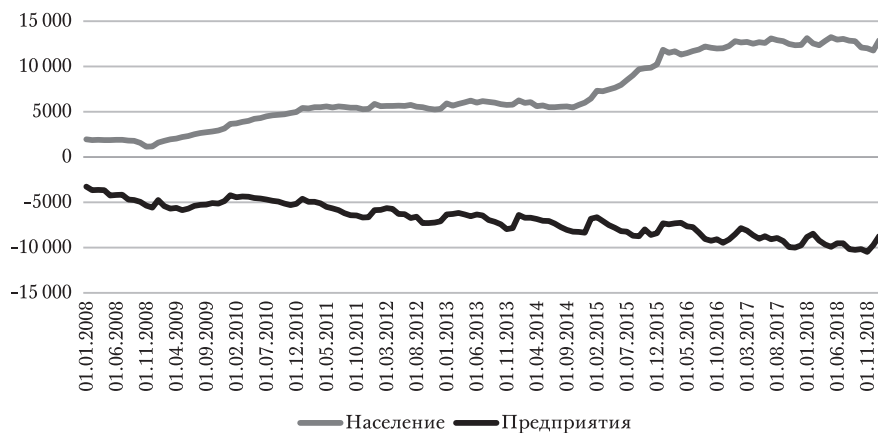


РИС. 12.6. Чистый кредит населения и предприятий банковской системе РФ, млрд руб.

Источник: ЦБ РФ.

ется для кредитования преимущественно более молодого населения), то на всем рассматриваемом периоде 2008–2018 гг. в России данное соотношение было выше (а иногда и экстремально выше). В отдельные периоды рост банковского кредитования домашних хозяйств был настолько интенсивным, что население было на грани того, чтобы стать нетто-заемщиком, — беспрецедентный случай в мировой практике. Так, в 2008 г. соотношение кредитов



РИС. 12.7. Соотношение кредитов и депозитов населения, %

Источник: ЦБ РФ.

и депозитов населения составляло 80%, а к началу 2015 г. — 70% (рис. 12.7).

Нефинансовые предприятия традиционно выступают нетто-заемщиками. Однако чистый кредит со стороны банковской системы увеличился лишь на 5 трлн руб. за 10 лет, а за период 2014–2018 гг. оставался практически стабильным (рис. 12.8). Такая ситуация определялась улучшением сальдированного финансового результата предприятий одновременно со стагнацией банковского кредитования нефинансовых предприятий.

Показательно изменение баланса банковской системы РФ с внешним миром. Если в 2008 г. чистый кредит мировых рынков капитала составлял 2 трлн руб., то к концу 2018 г. уже задолженность внешнего мира перед российской банковской системой составляла 7 трлн руб.

Государство в большинстве случаев выступает нетто-заемщиком банковской системы прежде всего в силу эмиссии Министерством финансов государственных долговых облигаций. Подобная ситуация характерна для большинства стран мира. Однако в 2008–2018 гг. два кризиса банковской системы РФ обусловили изменение ситуации, когда ради спасения банков государство становилось нетто-кредитором (рис. 12.9)¹.

1. Ведев А.Л. Основные характеристики динамики и структуры финансовой и банковской сферы России на различных этапах современного развития (1999–2012 годы). М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014.

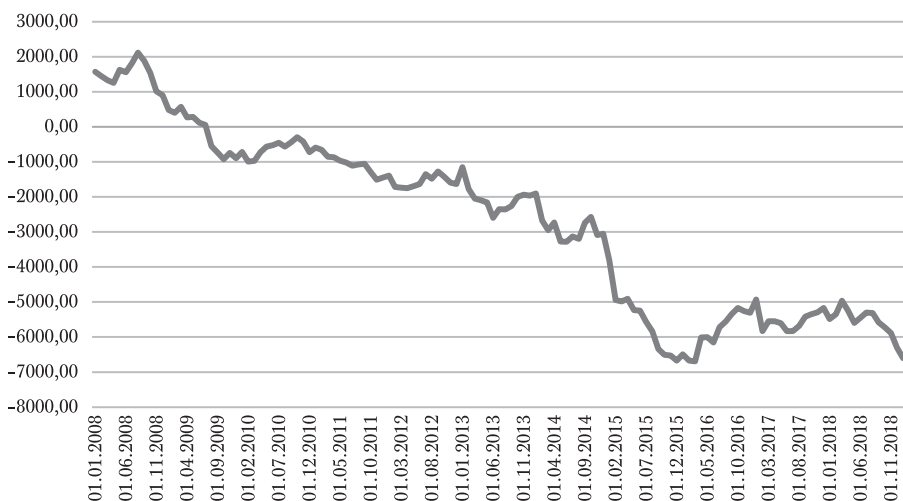


РИС. 12.8. Чистый кредит внешнего мира банковской системе РФ, млрд руб.

Источник: ЦБ РФ.

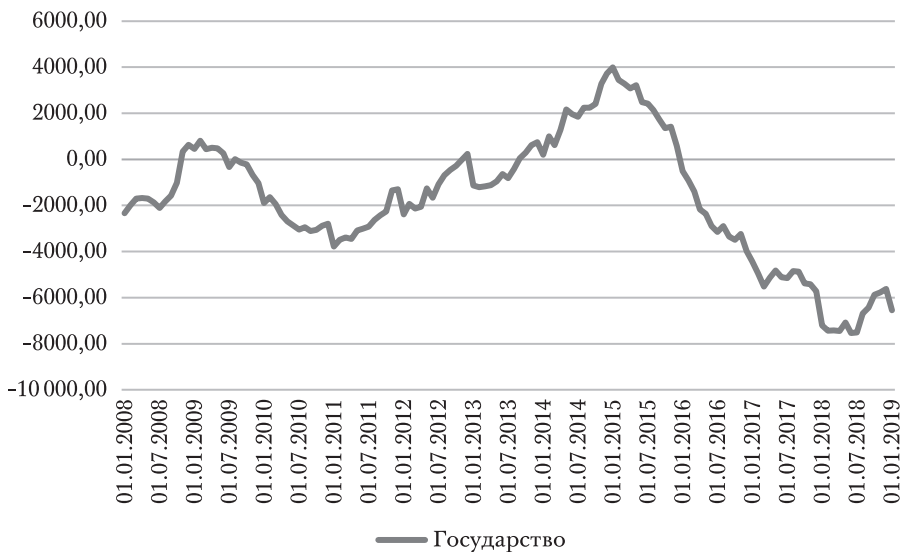


РИС. 12.9. Чистый кредит государства (Минфин России и ЦБ РФ) банковской системе РФ, млрд руб.

Источник: ЦБ РФ.

12.3. Банковский кризис 2008–2009 гг.

Российская банковская система в конце 2008–2009 гг. прошла один из труднейших периодов в своем развитии. Несмотря на значительные колебания обменного курса рубля в 2009 г. (включая так называемую плавную девальвацию в ноябре 2008 г. — январе 2009 г.), в целом по итогам года вклад курсовой динамики в изменение активов оказался практически незначимым — с поправкой на переоценку активов в иностранной валюте их динамика в 2009 г. составила 3,7%. Отметим, что падение номинального ВВП содействовало росту показателя «активы/ВВП» до 75%.

Ключевой тенденцией в формировании ресурсной базы банковской системы в 2009 г. была ориентация на сбережения нефинансового сектора. Однако в отличие от кризиса 1998–1999 гг. депозиты предприятий увеличились незначительно и возросли за 2009 г. на 15,2% (рублевые депозиты выросли на 18,4%, в иностранной валюте — на 6,5%). Наибольшую сберегательную активность демонстрировали домашние хозяйства, банковские сбережения которых увеличились на 26,7%. Этому предшествовало резкое повышение процентных ставок по депозитам населения в конце зимы после обострения проблем с фондированием банковской системы. Сбербанк, доля которого на рынке депозитов превышает половину, фактически задал benchmark по депозитным рублевым ставкам на год в 14–15%. Остальные банки были вынуждены предлагать более высокие ставки. В результате конкуренция процентных ставок на рынке депозитов привела к их росту до 20% годовых. Риски возросли настолько, что Банк России был вынужден в жесткой рекомендательной форме ограничить ставки по депозитам.

В целом в 2009–2011 гг. восстановление банковского сектора осуществлялось за счет двух источников — финансовой помощи государства и прироста сбережений населения. В рамках антикризисных мероприятий государство наибольшие ресурсы направило именно в банковский сектор. Население также оказалось заметным участником восстановления банковской системы. Осторожность побуждала население в кризис не брать кредиты в банках и в большей степени сберегать, в результате за 2009–2010 гг. прирост банковских вкладов населения составил 4 трлн руб., что превышало все потребительские кредиты на начало 2010 г.

Учитывая повышенное внимание российских денежных властей к проблеме нормального функционирования банковской системы, удалось избежать таких угроз, как обострение проблем с ликвидностью и кризис «плохих» долгов. Возможные проблемы с банковской ликвидностью были нейтрализованы еще в конце 2008 г. — начале

2009 г., когда Банк России достаточно оперативно скорректировал систему инструментов предоставления ликвидности. В частности, были приняты меры, значительно смягчившие разрывы между активами и пассивами банков:

- был заметно расширен ломбардный список, потенциально возможный объем рефинансируемых банковских активов превысил 1,5 трлн руб.;
- к рефинансированию были допущены банки, имеющие кредитный рейтинг только от российских рейтинговых агентств;
- введен в оборот инструмент беззалогового кредитования банков, на который на пике кризиса приходились наибольшие объемы поддержки банковской системы со стороны Банка России.

В результате, хотя рублевая ликвидность банков в отдельные периоды опускалась до минимальных уровней, масштабного кризиса ликвидности и паралича платежной системы удалось избежать.

После прохождения наиболее острой фазы кризиса в октябре 2008 г. — январе 2009 г. банковская система перестала испытывать дефицит ликвидности. Стало очевидным, что господдержка банковского сектора была избыточной. Погашение долга перед Банком России — основное направление использования ресурсов банками в 2009 г. На эти цели было направлено 1,9 трлн руб., или почти 60% задолженности на начало года. Доля средств денежных властей к началу 2010 г. снизилась до 5% от совокупного объема банковских пассивов по сравнению с 12% годом ранее (*рис. 12.10*). А уже к началу февраля 2010 г., за исключением субординированного кредита Сбербанку, задолженность банков сократилась до 0,6 трлн руб.

Предоставленные Банком России ресурсы изначально были сконцентрированы преимущественно в госбанках. Так, если в начале 2009 г., в разгар кризиса, на госбанки приходилось около 60% всех кредитов Банка России, то к февралю 2010 г. эта доля превысила 72%, а большая часть задолженности банков перед ЦБ приходилась на долгосрочный субординированный кредит Сбербанку. Но и без учета этого кредита госбанки аккумулировали около 50% краткосрочного рефинансирования. Негосударственные же банки более активно избавлялись от «дорогой» господдержки: к февралю 2010 г. они погасили уже почти 80% от максимального уровня задолженности, тогда как госбанки — только 63%.

При этом даже в условиях снижения процентных ставок (а в течение 2009 г. Банк России снизил ставку рефинансирования с 13 до 8,75% годовых) банки практически не пользовались возможностями рефинансирования задолженности перед ЦБ по более низким ставкам. В большинстве случаев на аукционах по предоставле-

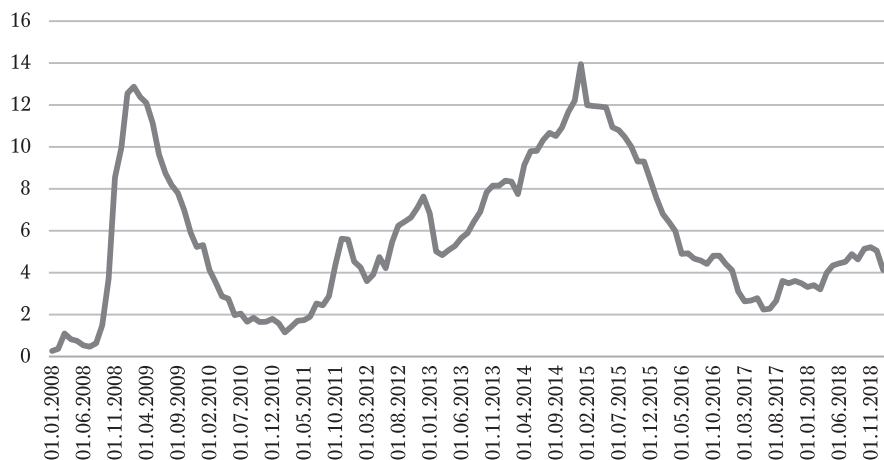


РИС. 12.10. Доля средств денежных властей (депозитов Минфина России и кредитов ЦБ РФ) в совокупных банковских пассивах, %

Источник: ЦБ РФ.

нию кредитов Банка России спрос оказывался значительно меньше предусмотренных лимитов. Это лишний раз подтверждало отсутствие критических проблем с ресурсным обеспечением банков в течение большей части 2009 г.

Одной из основных угроз для финансовой стабильности банковской системы в 2009 г. считался ее масштабный внешний долг: общий объем внешней задолженности банков на 1 января 2009 г. составлял 166 млрд долл., из которых почти треть (53 млрд долл.) должна была быть погашена в 2009 г. Всего за счет иностранных пассивов к началу 2009 г. было сформировано свыше 16% банковских активов. В течение года банкам тем не менее удалось рефинансировать около 40% выплат по внешнему долгу; часть выплат была перенесена на 2010 г., причем к концу истекшего года норма рефинансирования внешних долгов выросла до 50%.

Одной из основных альтернатив кредитованию в 2009 г. для банков стали вложения в ценные бумаги — общий объем вложений банков в долговые ценные бумаги увеличился за год на 1488 млрд руб. Помимо более высокой ликвидности вложения в облигации обладают еще одним преимуществом перед простым кредитованием: под них проще получить рефинансирование от Банка России по операциям прямого РЕПО и/или ломбардного кредитования.

При этом для корпоративных заемщиков эмиссии долговых обязательств так и не стали полноценной заменой банковскому кредитованию. Из общего прироста банковского портфеля облигаций

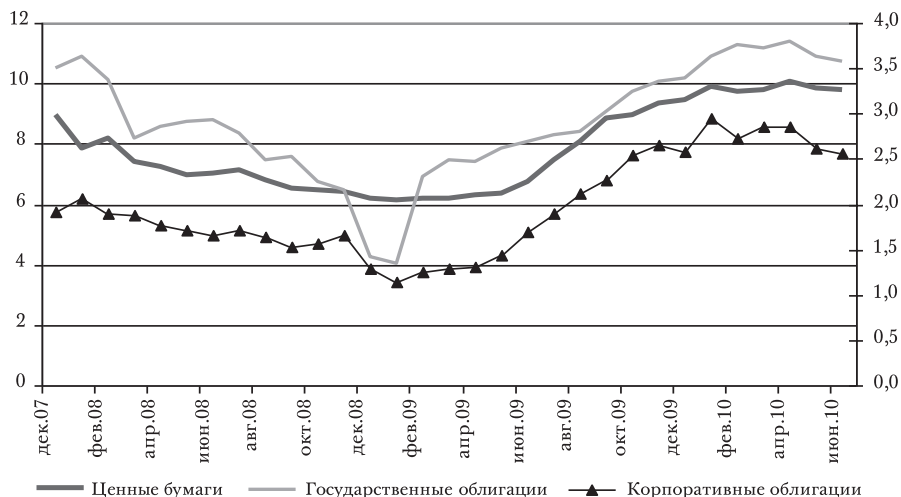


РИС. 12.11. Вложения банковской системы в ценные бумаги (левая шкала), в том числе в государственные и корпоративные облигации (правая шкала), % к активам

Источник: ЦБ РФ.

лишь около четверти (399 млрд руб.) пришлось на долговые обязательства небанковского сектора. Основным направлением вложений банков в долговые обязательства в 2009 г. стали государственные ценные бумаги (федеральные и муниципальные), а также ОБР (рис. 12.11). Эти три сегмента банковских портфелей выросли за год на 870 млрд руб. — почти на 60% от общего прироста банковских вложений в облигации. Еще на 120 млрд руб. увеличились покупки облигаций других банков, то есть это средства, которые остались в банковском секторе и выполняли роль межбанковского кредитования и расширения залоговой базы.

Объем эмиссий облигаций небанковских корпораций в 2009 г. вырос относительно 2008 г. почти в 3 раза — с 251 млрд до 737 млрд руб. Однако по сравнению с размерами кредитного рынка рынок облигаций оставался практически незначимым — он составлял всего лишь 4% от объема вновь выданных в 2009 г. кредитов¹. Таким образом, облигационный рынок никак не мог заменить кредитование².

1. Объем банковских кредитов, выданных в 2009 г. корпоративным заемщикам, составил 19,1 трлн руб., однако объем задолженности практически не изменился из-за того, что объемы погашений и пролонгаций были такими же.

2. Ведев А. Л., Данилов Ю. А. Прогноз развития финансовых рынков Российской Федерации до 2020 года. М., 2012. (Научные труды / Ин-т экономической политики им. Е. Т. Гайдара; № 160Р).

В целом кризисный 2009 г. оказался для банковской системы весьма успешным в решении структурных проблем, накопленных за годы ее форсированного роста. В конце 2008–2010 гг. российская банковская система прошла кризисный цикл — от дефицита ликвидности, банкротства ряда банков до восстановления банковского сектора на предкризисном уровне. Данный цикл содержал периоды, характеризующиеся задержками банковских перечислений, паникой банковских вкладчиков, дефолтами по частным долговым обязательствам, девальвацией рубля. Принципиальное отличие от кризиса 1998 г. состоит в том, что если тогда восстановление национальной банковской системы происходило за счет сбережений нефинансового сектора (предприятий и населения, поскольку государство само было банкротом), то кризис 2009 г. был ликвидирован за счет средств государства. Иностранные ресурсы в обоих кризисах активно выводились из банковского сектора и в целом усиливали негативные эффекты.

12.4. Оздоровление банковской системы

Особенностью функционирования банковской системы РФ в прошедшее десятилетие было резкое сокращение количества действующих банков. Если на начало 2008 г. было 136 кредитных организаций, то на начало 2019 г. их осталось 484 (и лишь 445 представили отчетность). Для такого сокращения числа банков был целый ряд причин.

Начало процесса сокращения числа кредитных организаций было положено в кризис 2008–2009 гг. Несмотря на перегрев рынка кредитования и регулярно возникающие проблемы с ликвидностью, российские банки поздно среагировали на кризис. Рост активов, в том числе и кредитов, продолжался еще несколько месяцев после наступления острой фазы кризиса. Данный факт лишний раз подтверждает низкий уровень управления рисками в российской банковской системе.

Кризис образца 2008–2009 гг. представил дополнительные аргументы в пользу укрупнения российской банковской системы. Наиболее пострадавшей группой выступили средние и мелкие банки, причем это выразилось не только в наибольшем падении рентабельности активов и капитала, но и в потере долей присутствия на всех сегментах рынка банковских услуг.

Государственная поддержка банковской системы была большей частью направлена группе государственных банков. Последние использовали ее для расширения своего присутствия в различных сегментах рынка. В результате после завершения острой фазы кризиса

наибольшая конкуренция наблюдалась между банками с государственным участием, присутствие частных банков снизилось.

Одной из характерных черт российской банковской системы оказалась ее сегментированность. Существовали устойчивые группы банков (можно выделить по меньшей мере такие группы, как государственные банки, крупные частные, банки с участием иностранного капитала, мелкие и средние банки), для которых на протяжении последнего десятилетия сохранялись различия, выраженные:

- в различных требованиях к уровню ликвидности (для обеспечения стабильности функционирования кредитных институтов);
- в различном доступе к внешнему финансированию (по цене и объему);
- в различном доступе к финансированию со стороны государства;
- в стоимости пассивов на внутреннем рынке;
- в различной политике управления структурой активов и рисков.

Если в 2006–2008 гг. мировые рынки капитала были открыты для российских заемщиков и наблюдался масштабный приток иностранного капитала, то начиная с 2009 г. возникла противоположная ситуация. Внешние инвесторы кардинально пересмотрели риски кредитования резидентов развивающихся экономик, что ограничило валовой приток внешнего капитала в Россию. Дополнительно введение антироссийских санкций в 2014 г. закрыло доступ российским банкам к внешним ресурсам. В результате национальная банковская система выступала нетто-кредитором внешнего мира, что существенно сужало ресурсную базу для расширения кредитования нефинансового сектора.

В результате доля государственных банков в активах банковского сектора увеличилась с 21–22% в первых трех кварталах 2008 г. до 27–28% в 2009 г., а к концу 2018 г. доля госбанков в активах составила 66%. Доля средств физических лиц в госбанках составила 72% от общего объема депозитов населения, а средства корпоративных клиентов в госбанках — 68% от общего объема сбережений нефинансовых компаний.

12.5. Кризис банковской системы 2015–2016 гг.

В отличие от кризиса 2009 г. кризис 2015–2016 гг. был более продолжительным. Если основными причинами кризиса 2008–2009 гг. выступил глобальный финансовый кризис, то в основе последнего кризиса лежали другие причины. В то время как на мировых рынках капитала был избыток финансовых ресурсов, а процент-

ные ставки находились на исторических минимумах, основными причинами кризиса в российской банковской системе выступили антироссийские санкции, ухудшение конъюнктуры на мировых сырьевых рынках (обусловившее девальвацию рубля), а также плачевное финансовое состояние многих российских банков, прежде всего мелких и средних. Продолжительность кризиса определялась скорее состоянием экономики, нежели финансовыми проблемами банков.

Банковский сектор был менее перегретым в последний кризис, нежели в 2008–2009 гг. (максимальное соотношение кредиты/депозиты нефинансовому сектору составило 11%, тогда как в 2008 г. — 142%). При этом если накануне кризиса 2008–2009 гг. данный разрыв финансировался внешним рынком (большей частью краткосрочными кредитами), то перед кризисом 2015–2016 гг. — за счет кредитов Банка России. Однако банки столкнулись с падением спроса на банковские услуги со стороны как населения, так и предприятий.

Реальные располагаемые доходы населения снижались 4 года подряд, и население перешло от кредитной к сберегательной модели потребления. Темпы роста задолженности населения по банковским кредитам резко снизились, в 2016 г. наблюдалось номинальное снижение долга населения по банковским кредитам (рис. 12.12).

Спрос со стороны нефинансовых предприятий на банковские кредиты также был на низком уровне (рис. 12.13). Подобное положение определялось как стагнацией экономики, так и высокими реальными процентными ставками по кредитам. И если по окончании кризиса рост потребительского кредитования возобновился, то кредитование реального сектора осталось на сравнительно низком уровне¹.

Необходимо отметить, что уроки кризиса образца 2008–2009 гг. денежными властями России были учтены не в полной мере. Можно выделить общие черты двух кризисов банковского сектора в прошедшем десятилетии:

- перегрев на рынке потребительского кредитования. В преддверии кризисов наблюдались высокие темпы роста банковской задолженности населения, равно как и возобновление ее роста сразу после кризиса;

- выход из кризиса за счет государства. Государство входило в капитал проблемных банков с намерением позже нормализовать их работу и приватизировать, чего не происходило;

- переход населения на сберегательную модель потребления;

1. Веев А.Л., Хромов М.Ю. Динамика «плохих» долгов: пик достигнут? // Экономическое развитие России. 2016. № 10.

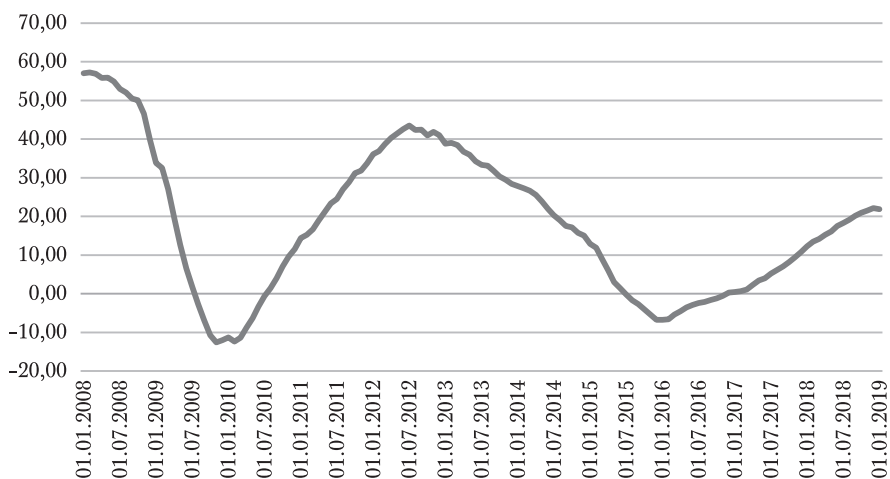


РИС. 12.12. Темпы роста задолженности населения по банковским кредитам, % за год

Источник: ЦБ РФ.

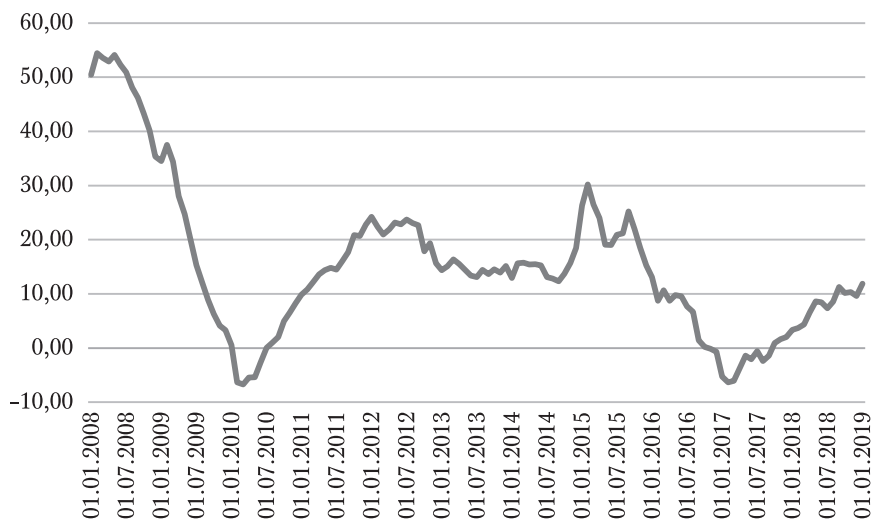


РИС. 12.13. Темпы роста задолженности предприятий по банковским кредитам, % за год

Источник: ЦБ РФ.

— структурный профицит ликвидности сразу после кризиса. Риски в экономике настолько повышаются, что существенные финансовые ресурсы оказываются лишними.

* * *

Исследование опыта мировых кризисов (с учетом их многообразия и различных макроэкономических условий) не позволяет напрямую использовать накопленный исторический опыт. Тем не менее определенные выводы в самом общем виде могут быть сформулированы следующим образом:

— изменения в структуре финансовых потоков между институциональными агентами принципиально важны как в качестве источников кризиса, так и с точки зрения оценки стоимости и продолжительности выхода из кризиса;

— восстановление финансовой сферы после кризисов или кризисных проявлений (банковской системы и финансовых рынков) происходит главным образом за счет сбережений нефинансовых предприятий и в определенных условиях за счет государства. Население как институциональный агент достаточно активно реагирует на негативные проявления в финансовой сфере и инерционно — в условиях восстановления банковской системы.

В условиях кризиса данные диспропорции усиливают угрозы, а также усложняют и делают более дорогим процесс ликвидации кризисных проявлений. В случае смягчения денежной политики происходит частичная консервация структурных проблем, и они могут проявиться уже после кризиса. Поэтому их решение становится стратегической задачей с точки зрения обеспечения дальнейшего поступательного развития.

Основные направления посткризисного развития российской финансовой системы должны будут определяться среднесрочными приоритетами развития экономики, прежде всего выходом на траекторию устойчивого роста. При этом финансовый сектор должен обеспечивать соответствующую инфраструктуру для поступательного развития, оказывать стимулирующее воздействие и генерировать минимальные риски. Решению столь сложных задач будет способствовать как общественная дискуссия о будущем национальной банковской системы, так и учет опыта ее развития в прошедшее десятилетие.

ГЛАВА 13

Поворот домохозяйств к финансовому рынку — реакция на макроэкономическую стабилизацию

13.1. Проблема привлечения домохозяйств на финансовый рынок

ДОМОХОЗЯЙСТВА являются основным поставщиком инвестиционных ресурсов в рыночной экономике. При этом они не только обеспечивают необходимый объем этих ресурсов, но и способствуют устойчивости финансовых потоков благодаря многочисленности розничных инвесторов. Системы национальных счетов разных стран подтверждают эту истину. Более того, масштабное превращение домохозяйств из нетто-кредиторов в нетто-заемщиков чревато финансовыми потрясениями: именно такая ситуация, по мнению американских экономистов¹, стала причиной *subprime*-кризиса 2007 г. в США.

Российская социально-экономическая система в целом подчиняется общему правилу (домохозяйства выступают в качестве нетто-кредиторов). Однако традиционно в качестве одной из самых острых и одновременно застарелых проблем называлась недостаточная активность домохозяйств в инвестициях на финансовых рынках (являющаяся следствием не столько недостаточности сбережений, сколько сложившейся структуры их инвестирования). Это приводит к недополучению реальным сектором инвестиций, а также к повышенной волатильности инвестиционных процессов и их большей уязвимости к внешним шокам. При этом наряду с превышением сбережений домохозяйств над их заимствованиями спецификой России оставалось крайне малое число домохозяйств, размещавших свои сбережения на рынках финансовых инструментов (акций и облигаций).

Автор главы: *Данилов Ю.А.*, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник лаборатории структурных исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

1. *Bhatia A. V., Bayoumi T.* Leverage? What Leverage? A Deep Dive into the U.S. Flow of Funds in Search of Clues to the Global Crisis. IMF Working Paper. WP/12/162. 2012.

Перед кризисом 2007–2009 гг. по количеству брокерских счетов физических лиц на душу населения Россия на порядок уступала большинству стран с крупными развивающимися рынками. В России количество физических лиц, имевших счета на фондовой бирже, в 2006 г. составляло 0,4% от численности населения страны, в то время как в Польше — 2,3%, в Китае — 5,6, в Корее — 7,8, в Бразилии — 10,9, в Гонконге — 19,6%¹.

По соотношению стоимости чистых активов открытых паевых инвестиционных фондов (являющихся основным инструментом коллективного инвестирования средств розничных инвесторов) к ВВП Россия еще заметнее отставала от своих конкурентов на глобальном рынке капитала. Данное соотношение в России в 2007 г. составляло 0,6%, в то время как в Индии — 8,8%, в Китае — 12,4, в ЮАР — 33,3, в Бразилии — 45%². По соотношению активов пенсионных институтов к ВВП в 2007 г. Россия также была в значительном отрыве от других стран с развивающимися финансовыми рынками: 1,7% против 9,8% в Мексике, 11,9% в Польше, 57,2% в ЮАР, 60,8% в Чили³.

13.2. Меры экономической политики по стимулированию инвестиций домохозяйств на финансовом рынке России

Вследствие этого стимулирование прихода домохозяйств на финансовый рынок в качестве инвесторов традиционно оставалось в числе важнейших задач развития финансовых рынков в рамках государственной политики. Так, среди 12 приоритетных задач, сформулированных в докладе Федеральной службы по финансовым рынкам России (упразднена 1 сентября 2013 г., ее функции переданы Банку России) «О мерах по совершенствованию регулирования и развития рынка ценных бумаг на 2008–2012 гг. и на долгосрочную перспективу»⁴, по крайней мере четыре задачи (внедрение механизмов, обеспечивающих широкое участие розничных инвесторов на финансовом рынке и защиту их инвестиций; развитие коллективных инвестиций; предупреждение и пресечение недобросовестной дея-

1. Российский фондовый рынок и создание международного финансового центра. Идеальная модель фондового рынка России на долгосрочную перспективу (до 2020 г.). М.: НАУФОР, 2008. С. 50.

2. Рассчитано по данным ICI.

3. Рассчитано по данным ОЭСР (Pension funds' assets (indicator). OECD, 2019. doi: 10.1787/d66f4f9f-en (Accessed on 31 May 2019) URL: <https://data.oecd.org/pension/pension-funds-assets.htm>) и Всемирного банка (GFDD).

4. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/868875>.

тельности на финансовом рынке; формирование благоприятного налогового климата для участников рынка ценных бумаг) непосредственно были нацелены на решение этой проблемы.

В разделе III «Расширение круга участников финансового рынка» плана мероприятий по созданию международного финансового центра в Российской Федерации¹ более половины направлений были призваны стимулировать приход на финансовый рынок розничных инвесторов. В их числе комплекс мер по внедрению целевых счетов для розничных инвесторов, который дал к настоящему времени, как показала практика, наиболее значимый эффект.

В докладе Национальной ассоциации участников фондового рынка (НАУФОР) «Идеальная модель фондового рынка», содержащем программу действий, нацеленных на долгосрочное развитие российского финансового рынка с упором на внутренних инвесторов и его превращение в ведущий международный финансовый центр, комплекс мер по стимулированию многократного роста численности граждан, инвестирующих в ценные бумаги, ставился на первое место. А основной упор делался на налоговое стимулирование инвестиций домохозяйств и создание института индивидуальных инвестиционных счетов (ИИС) граждан. ИИС были предназначены прежде всего для аккумулирования частных пенсионных накоплений².

Главным фактором падения российской экономики в 2008–2009 гг. стало снижение спроса мировой экономики, включая спрос на сырьевые товары, являющиеся основой российского экспорта. Вместе с тем, на наш взгляд, глубина этого падения в значительной мере была обусловлена отсутствием достаточного объема аккумулированных на финансовом рынке сбережений домохозяйств. В условиях резкого сокращения иностранных инвестиций эти сбережения объективно не смогли заместить выпадающие объемы инвестиционных средств.

Актуальность стимулирования домохозяйств к инвестированию в инструменты финансового рынка связана также с неоптимальной (с точки зрения потребностей экономики в долгосрочных инвестициях) структурой частных сбережений в России. В ней высока доля иностранной валюты и недвижимости, а в периоды стабильного развития избыточна доля банковских депозитов (*рис. 13.1*). Напротив, доля финансовых инструментов, включая инструменты коллективного инвестирования, в сбережениях российских домохозяйств по сравнению с зарубежными аналогами крайне мала.

1. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2009 г. № 911-р.

2. Российский фондовый рынок и создание международного финансового центра. Идеальная модель фондового рынка России на долгосрочную перспективу (до 2020 г.). М.: НАУФОР, 2008. С. 193–194.



РИС. 13.1. Структура сбережений населения России, % к сбережениям (агрегированная; включая прирост наличных денег)

Источник: данные Росстата.

В качестве мер государственной политики, направленной на стимулирование долгосрочных инвестиций домохозяйств в инструменты финансового рынка, выступают как финансовые (в основном налоговые), так и нефинансовые стимулы. Активизация этих стимулов на базе достигнутой макроэкономической стабилизации, научной базой для которой стали работы российских экономистов¹, могла бы стать (и стала) важным фактором разворота домохозяйств к возможностям финансового рынка.

Важнейшим элементом системы налогового стимулирования инвестиций домохозяйств в финансовые активы в России явился механизм индивидуальных инвестиционных счетов, который

1. См., например, *Мау В., Синельников-Мурылев С., Трофимов Г.* Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики. М.: ИЭППП, 1996; *Гайдар Е.* Политическая экономия внешних шоков // Экономическая политика. 2006. № 1. С. 38–60; № 2. С. 73–94; *Дробышевский С., Синельников-Мурылев С.* Макроэкономические предпосылки реализации новой модели роста // Вопросы экономики. 2012. № 9. С. 4–24; *Синельников-Мурылев С. Г., Гурвич Е. Т., Дробышевский С. М., Акиндинова Н. В.* Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики // Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 1/под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013.

начал функционировать с 1 января 2015 г. Данный механизм был разработан на основе мирового опыта (прежде всего опыта США в части счетов IRA), но с учетом отечественной специфики, включая особенности инвестиционного поведения российских домохозяйств.

13.3. Результаты экономической политики в области стимулирования инвестиций домохозяйств

Сегодня уже можно оценить первые итоги внедрения данного механизма и определить перспективы его дальнейшего развития. Существенным фактором успешного развития системы ИИС стала нацеленная на достижение макроэкономической стабильности государственная политика, которая проводилась в течение 2008–2018 гг. В результате произошло значительное изменение ряда макроэкономических параметров (в первую очередь снижение инфляции и ставок номинального процента), что повысило привлекательность инвестирования сбережений домохозяйств в финансовые инструменты за пределами банковского сектора. По мере снижения ставок процента в экономике и, соответственно, ставок по депозитам следует ожидать продолжения процесса перемещения средств домохозяйств из депозитов в другие инструменты сбережений.

По данным на 21 мая 2019 г., общее количество зарегистрированных на Московской бирже ИИС превысило 800 тыс. Свыше 70% (593 тыс.) счетов были открыты новыми частными инвесторами, которые никогда не имели брокерских счетов или счетов доверительного управления ценными бумагами¹. Это подтверждает роль ИИС как эффективного инструмента вовлечения в инвестиционные операции новых розничных инвесторов, повышения финансовой инклюзивности.

Более того, доля вновь пришедших на рынок среди всех владельцев ИИС устойчиво растет. По итогам 2015 г. таких было 25%, к 2018 г. — более 55%, в конце 1-го полугодия 2019 г. уже 72% владельцев — это люди, для которых открытый ИИС стал первым брокерским счетом или счетом доверительного управления ценными бумагами. Это свидетельствует о распространении данного инструмента среди уже достаточно широких слоев населения, ранее не имевших опыта инвестирования на финансовых рынках.

Основные показатели развития системы ИИС приведены в *табл. 13.1*.

1. Московская биржа. Свыше 800 тыс. ИИС зарегистрированы на Московской бирже // Пресс-релиз. 22 мая 2019 г. URL: <https://www.moex.com/n23715/?nt=106>.

ТАБЛИЦА 13.1
Показатели развития системы ИИС в России

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г. (*)
Количество открытых ИИС, тыс. ед.	88,9	195,2	302	598	1500
Доля активных ИИС, %	19	37	39	н. д.	н. д.
Доля ненулевых ИИС, %	н. д.	25	28	46	н. д.
Доля ИИС, открытых дистанционно, %	н. д.	н. д.	13,3	12,5	н. д.
Доля впервые пришедших инвесторов, %	25	34	47	55	72
Объем активов на ИИС, млрд руб.	7,5	20	45	120	144

(*) количество открытых счетов — по состоянию на 12 декабря; доля впервые пришедших инвесторов — на 1 июля; объем активов — на 30 сентября.

Источники: Банк России¹; НАУФОР²; Московская биржа³.

Важной структурной характеристикой рынка ИИС является его деление на два сегмента в зависимости от природы договора, в соответствии с которым открывается индивидуальный инвестиционный счет. ИИС может быть открыт на основании договора на брокерское обслуживание или договора доверительного управления. По состоянию на 27 августа 2019 г. доля брокерских счетов ИИС составляет 87%, счетов ИИС доверительного управления (ДУ) — 13%⁴ (по объему активов на брокерских счетах ИИС — 66% всех активов ИИС, на счетах ИИС доверительного управления — 34%⁵).

Наличие двух принципиально разных вариантов управления ИИС (брокерский ИИС и ИИС ДУ) позволяет максимально полно

1. Банк России. Индивидуальные инвестиционные счета. Аналитический обзор за 2015 г. М.: Банк России, 2016; Банк России. Создание системы гарантирования на рынке ценных бумаг. Доклад для общественных консультаций. М.: Банк России, 2017; Банк России. Обзор ключевых показателей профессиональных участников рынка ценных бумаг. Информационно-аналитический материал. III квартал 2019 года. М.: Банк России, 2019.
2. НАУФОР. Российский фондовый рынок: 2017 г. События и факты. М.: НАУФОР, 2018; НАУФОР. Российский фондовый рынок. Первое полугодие 2018 г. М.: НАУФОР, 2018; НАУФОР. Данные активности граждан на фондовом рынке за 2017 г. URL: <http://www.naufor.ru/tree.asp?n=15236>; НАУФОР. Данные активности граждан на фондовом рынке за 2018 г. URL: <http://naufor.ru/tree.asp?n=16433>.
3. Московская биржа, НАУФОР. Отчет по ИИС. Итоги 2015–2017 гг. М., 2018; URL: <https://www.moex.com/n20652/?nt=106>; Московская биржа. 1,5 млн ИИС зарегистрированы на Московской бирже// Пресс-релиз. 12 декабря 2019 г. URL: <https://www.moex.com/n26213/?nt=106>.
4. Московская биржа. 1 млн. ИИС зарегистрирован на Московской бирже//Пресс-релиз. 27 августа 2019 г. URL: <https://www.moex.com/n24785>.
5. Банк России. Обзор ключевых показателей профессиональных участников рынка ценных бумаг. Информационно-аналитический материал. III квартал 2019 года. М.: Банк России, 2019.

учесть предпочтения различных категорий инвесторов, в том числе тех из них, которые связаны с возрастными и гендерными характеристиками групп инвесторов. Брокерские ИИС более активно используют мужчины (63% против 37% женщин по итогам 2017 г.¹; 71% против 29% по итогам 2018 г.²). При этом возрастная структура владельцев брокерских счетов указывает на достаточно равномерное их распределение по возрастным группам: 25–35 лет, 35–45 лет, 45–55 лет и свыше 55 лет.

Счета доверительного управления по этим демографическим характеристикам владельцев существенно различаются. Во-первых, значительно чаще выбор в пользу счетов доверительного управления (ДУ) делают женщины (распределение в данной категории ИИС: 55% мужчины и 45% женщины). Во-вторых, ИИС ДУ гораздо больше привлекают старшую возрастную группу (55 лет и старше), доля которой в структуре владельцев таких счетов составляет 44%.

Еще одна важная качественная характеристика механизма ИИС — его активное использование за пределами ведущих финансовых центров страны. Он активно принимается домохозяйствами в основном в нестоличных регионах с относительно высоким уровнем дохода населения. Лидерами по уровню проникновения ИИС по итогам 2017 г. стали Ямало-Ненецкий автономный округ (0,52% домохозяйств), Магаданская область (0,45%), Мурманская область (0,36%), Республика Коми (0,35%), Тюменская область (0,34%) при среднем показателе по России 0,21%³.

Как уже отмечалось выше, одна из причин активного развития ИИС — стабилизация процентных ставок на достаточно низком уровне. Снижение ставки рефинансирования Банка России повлекло снижение коммерческими банками ставок по депозитам. Новый уровень депозитных ставок перестал устраивать значительную часть вкладчиков, которые постепенно начали переходить от депозита как основного вида организации сбережений к другим вариантам.

Как представляется, ИИС — весьма привлекательный механизм, который способен принять значительную часть ресурсов домохозяйств, уходящих из банковских депозитов. Учитывая, что альтернативными вариантами перетока этих ресурсов активно выступают различного рода финансовые пирамиды (объявляющие об инвестициях в криптовалюты и обыгрывающие другие «модные темы») и вывоз капитала, государственная политика должна быть нацелена на усиление притока сбережений населения в этот инструмент

1. Московская биржа, НАУФОР. Отчет по ИИС. Итоги 2015–2017 гг. М., 2018.

2. НАУФОР. Данные активности граждан на фондовом рынке за 2018 г. URL: <http://naufor.ru/tree.asp?n=16433>.

3. Московская биржа, НАУФОР. Отчет по ИИС. Итоги 2015–2017. М., 2018.

(наряду со страховыми продуктами и негосударственными пенсионными фондами).

Макроэкономическая стабилизация также стала предпосылкой роста популярности и других механизмов инвестирования сбережений населения, что позволило многим финансистам говорить о приходе частного инвестора на финансовый рынок. Кроме ИИС, активизировался приход средств частных инвесторов в более традиционные инструменты — брокерские счета и счета доверительно-го управления. Применительно к этим инструментам также были реализованы меры стимулирующего характера. С 2014 г. действует льгота в виде отсутствия подоходного налога с дохода, полученного в виде разницы между ценами покупки и продажи ценной бумаги, при условии, если владелец воздерживается от ее продажи в течение не менее 3 лет. Это повысило привлекательность долгосрочных инвестиций в ценные бумаги.

По состоянию на конец 2016 г. в России физическим лицам было открыто 1 499 778 брокерских счетов¹, которые охватывали 1,04% населения страны. Хотя отставание по этому показателю от большинства стран с крупными развивающимися рынками сохраняется, обнадеживает динамика данного показателя: за 10 лет количество брокерских счетов физических лиц увеличилось в 2,6 раза, несмотря на кризис 2007–2009 гг. и последующее недостаточно быстрое экономическое развитие страны.

Еще один вариант организации сбережений населения, инвестируемых на финансовом рынке, — институты коллективных инвестиций, традиционно рассматриваемые в качестве основных механизмов для неквалифицированных инвесторов. Среди институтов коллективных инвестиций основной механизм для широкого круга домохозяйств — открытые паевые инвестиционные фонды (ОПИФ), развитие которых в России началось еще с 1996 г. Но эта форма организации сбережений населения, несмотря на специальные программы, включающие стимулирующие механизмы, до самого последнего времени не получила заметного развития. Возможно, одной из причин были особенности инвестиционных предпочтений населения России, в большей мере, чем в других странах, ориентированного на самостоятельное принятие инвестиционных решений. В этом плане наша страна отчасти повторяет опыт Китая, на финансовом рынке которого домохозяйствами более активно использовались брокерские счета, а не институты коллективного ин-

1. World Federation of Exchanges. Enhancing retail participation in emerging markets, 2017. P. 6. Available at: URL: https://www.world-exchanges.org/storage/app/media/research/Studies_Reports/WFE%20Enhancing%20Emerging%20Market%20Retail%20Trading%20Report%20-%203%20August%202017.pdf.

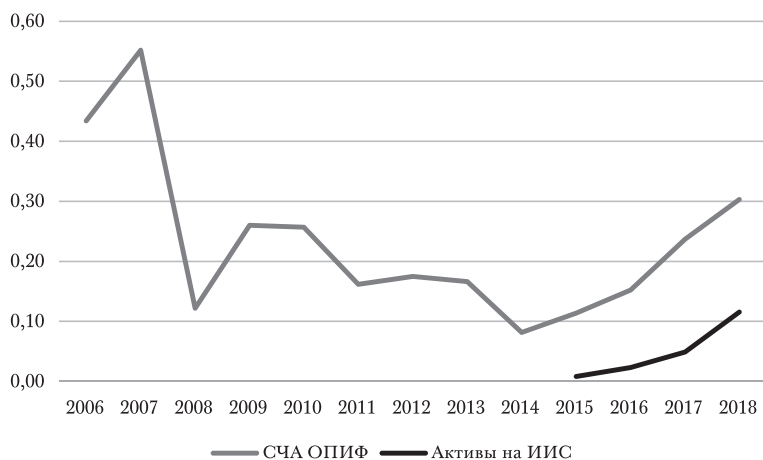


РИС. 13.2. Динамика активов открытых ПИФ и ИИС, % ВВП

Источники: данные Банка России, Росстата, НАУФОР, ICI.

вестирования. И лишь после приобретения домохозяйствами опыта инвестирования на рынках ценных бумаг, в том числе отрицательного, ускоренными темпами начали развиваться открытые инвестиционные фонды.

В любом случае долгое время в России открытые паевые инвестиционные фонды развивались гораздо медленнее, чем ожидалось. Более того, в течение длительного периода после кризиса 2008 г. (вплоть до 2014 г.) отношение стоимости чистых активов открытых паевых инвестиционных фондов к ВВП сокращалось. Тем не менее данный механизм также активизировался в последние годы, что связано с последствиями макроэкономической стабилизации. Темпы роста соотношения стоимости чистых активов (СЧА) ОПИФ и ВВП в 2015–2018 гг. примерно соответствуют темпам роста соотношения стоимости активов, находящихся на ИИС, и ВВП (рис. 13.2).

Общий объем ресурсов, инвестированных домохозяйствами на финансовом рынке посредством брокерских услуг и услуг доверительного управления (в рамках как ИИС, так и обычных счетов), по данным НАУФОР, превысил по итогам 2018 г. 2 трлн руб. С учетом стоимости чистых активов ОПИФ общий объем сбережений домохозяйств, инвестированных на финансовом рынке, достиг 2,25% ВВП (табл. 13.2).

Доля ИИС в совокупной стоимости активов, в которые инвестированы сбережения домохозяйств на финансовом рынке, устойчиво растет, но все же остается крайне незначительной по сравнению с более традиционными вариантами инвестирования (2,90%

ТАБЛИЦА 13.2
Инвестиции домохозяйств на финансовом рынке, млрд руб.

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Поступления от граждан в течение года				
на брокерские счета (без ИИС)		310	700	1000
на счета доверительного управления (без ИИС)			140	200
на ИИС (брокерские счета и счета ДУ)				80
Итого				1280
В % ВВП				1,2
Общая сумма инвестиций граждан накопленным итогом (рыночная оценка)				
на брокерских счетах (без ИИС)		520	850	1500
на счетах доверительного управления (без ИИС)		150	310	400
на ИИС (брокерские и ДУ)	7	20	45	120
Итого		690	1205	2020
СЧА открытых ПИФ	110	131	218	315
Суммарно стоимость активов домохозяйств на брокерских счетах, счетах ДУ, ИИС + СЧА ОПИФ		821	1423	2335
В % ВВП		1,0	1,5	2,2

Источник: данные НАУФОР (Данные активности граждан на фондовом рынке за 2018 г. URL: <http://naufog.ru/tree.asp?n=16433>), Банка России (данные по СЧА ОПИФ), Росстата (данные по ВВП).

в 2016 г., 3,73% в 2017 г., 5,94% в 2018 г.). Это связано с тем, что данный механизм используют прежде всего мелкие инвесторы, зачастую впервые пробующие свои силы в инвестиционной деятельности на финансовых рынках.

13.4. Перспективы дальнейшего роста значимости инвестиций домохозяйств

Таким образом, в последние несколько лет наблюдаются явные признаки поворота внимания домохозяйств к возможностям инвестирования сбережений в инструменты финансового рынка. Причиной этого стала политика макроэкономической стабилизации. Но следует признать, что этот поворот является только первым шагом на пути формирования в России современной экономической системы, в которой, с одной стороны, сбережения населения играют важнейшую роль в финансировании инвестиций реального сектора,

а с другой — доходы от финансовых активов составляют заметную часть доходов домохозяйств, создавая объективную основу для социально-политической стабильности.

Несмотря на активный рост всех механизмов доступа домохозяйств к финансовому рынку, объем их инвестиций в финансовые инструменты все еще находится на достаточно низком уровне, хотя имеет исключительно высокий потенциал роста. По показателю накопленных финансовых активов домохозяйств Россия существенно отстает не только от развитых стран, но и от большинства стран с развивающимися финансовыми рынками. По данным ОЭСР, в конце 2017 г. размер финансовых активов на одно домохозяйство в России достигал 17,4 тыс. долл. Аналогичный показатель в Мексике составлял 22,3 тыс. долл., в Словакии — 26,9 тыс., в Латвии — 30 тыс., в Польше — 30,3 тыс., в Литве — 31,2 тыс., в Словении — 36,9 тыс., в Эстонии — 40,3 тыс., в Чили — 42 тыс., в Чехии — 43,5 тыс. долл.¹

По оценкам Центра стратегических разработок, при условии реформирования финансового сектора, включающего активное стимулирование инвестиций домохозяйств, объем сбережений, ежегодно поступающих через финансовый сектор в экономику в виде долгосрочных инвестиций (без учета инвестиций в недвижимость), может достичь к 2024 г. 3–4 трлн руб. (в ценах 2015 г.), а соотношение финансовых активов домохозяйств и валового национального дохода — 130–140%².

Для того чтобы достичь указанных ориентиров, недостаточно тех мер, которые привели к ускорению притока сбережений домохозяйств на финансовый рынок в 2015–2018 гг. В тот период результат был обеспечен проведением политики макроэкономической стабилизации и формирования новых механизмов доступа частных инвесторов на финансовый рынок. Однако остаются незадействованными возможности в области защиты прав инвесторов, формирования доверия граждан к институтам финансового рынка, расширения механизмов и инструментов формирования пенсионного капитала. Следовательно, наряду с расширением фискального стимулирования критически важной представляется реализация комплекса мер по повышению уровня защиты инвесторов.

Наиболее актуальным является запуск национальной компенсационной системы или по крайней мере создание компенсационного фонда. Среди всех нефинансовых стимулов к инвестированию сбережений домохозяйств важнейшую роль играют стимулы, сни-

1. URL: <https://data.oecd.org/hha/household-financial-assets.htm>.

2. Данилов Ю. А., Абрамов А. Е., Буклемишев О. В. Реформа финансовых рынков и небанковский финансовый сектор. М.: ЦСР — РАНХиГС, 2017. С. 94.

жающие риски таких инвестиций, в первую очередь нерыночные риски. В конкурирующем сегменте финансового рынка — банковском — существует практика страхования вкладов, которая фактически покрывает риски недобросовестности финансовой организации. При создании аналогичного стимула для небанковских финансовых организаций они смогут конкурировать с банками по уровню сопутствующих рисков финансового посредника. С этой точки зрения наиболее важным из всех нефинансовых стимулов является создание компенсационного фонда, который покрывал бы нерыночные риски клиента небанковских финансовых организаций¹.

Использование компенсационных механизмов является обязательным условием более или менее значимого в масштабах национальной экономики привлечения сбережений населения на небанковском финансовом рынке. Во всех странах, реализовавших успешные программы повышения конкурентоспособности своих финансовых рынков, применялись в том числе механизмы компенсации потерь частных инвесторов на небанковском финансовом рынке, полученных в результате реализации нерыночных рисков².

Россия ничем принципиально не отличается от своих конкурентов на мировом рынке капитала. Напротив, ресурсы, находящиеся в распоряжении российских домохозяйств, как правило, более существенные, чем в странах-конкурентах. Отсутствие в России компенсационных фондов в настоящее время является важнейшим препятствием для наращивания и аккумулирования долгосрочных инвестиционных ресурсов, находящихся в распоряжении домохозяйств.

Экономические расчеты функционирования компенсационного фонда на тех же принципах, что и в других странах с развивающимися финансовыми рынками, показали, что выплаты возмещений по ИИС за счет имущества компенсационного фонда возможны с первого года его существования, выплаты возмещений в пределах 1,4 млн руб. по брокерским счетам и 3 млн руб. по счетам доверительного управления — со второго года существования фонда, и с четвертого года — без ограничений³.

Наряду с повышением уровня защиты инвесторов, в первую очередь розничных, необходимо расширять практику применения налоговых стимулов. Следует признать, что механизм ИИС показал высокую привлекательность для частных инвесторов, особенно

1. Особо подчеркиваем, что при создании компенсационных фондов не ставится (и не может ставиться) цель покрытия рыночных рисков инвесторов.

2. Данилов Ю. А. Мировой опыт создания компенсационных фондов // Экономическое развитие России. 2019. № 3. С. 34–44.

3. Данилов Ю. А. Экономическая модель компенсационного фонда в России // Финансовый журнал. 2020. № 1.

для тех, кто ранее не имел открытых счетов в брокерской или управляющей компании. Поэтому никаких принципиальных изменений в режим ИИС вносить не требуется. Вместе с тем необходимо точно совершенствовать стимулы к открытию ИИС за счет следующих мер:

- повышения размера налоговых льгот, увязанного с увеличением срока держания активов, купленных на ИИС;
- внедрения специализации ИИС, позволяющей учесть более широкий спектр инвестиционных потребностей домохозяйств.

Высокая привлекательность и технологичность ИИС ставят вопрос о расширении применения данного подхода. В частности, предлагается сделать технологию ИИС базовой для развития в России частных пенсионных систем. В случае реализации программ «пенсионных ИИС» естественным шагом, повышающим привлекательность этого механизма в качестве инструмента пенсионного накопления, является предоставление возможности человеку, открывшему ИИС, при выходе на пенсию получать выплаты без удержания налога на доходы физических лиц (при сохранении «стартового» налогового вычета).

Создание на базе ИИС нового механизма формирования пенсионных накоплений фактически возвращает его к исходной точке, ведь российские ИИС были созданы в значительной мере «по образу и подобию» льготированных пенсионных накопительных счетов, успешно применяемых в США и некоторых других странах. В Идеальной модели фондового рынка, в которой впервые появилось предложение по внедрению ИИС в России, прямо указывалось на то, что такой инструмент планируется для аккумулирования частных пенсионных накоплений граждан¹. Таким образом, развитие ИИС в России может в определенном смысле стать инструментом аккумулирования пенсионных накоплений, что представляется совершенно правильным.

Более того, наглядно продемонстрированная привлекательность ИИС заставляет взглянуть на проблему шире. Предлагается в перспективе осуществить расширение сферы применения ИИС за счет внедрения различных целевых ИИС (не только пенсионных, но и медицинских и образовательных), предусматривающих дополнительные налоговые льготы в случае соответствия накоплений целевым критериям.

1. НАУФОР. Российский фондовый рынок и создание международного финансового центра. Идеальная модель фондового рынка России на долгосрочную перспективу. М.: НАУФОР, 2008. С. 194.

Часть IV
Реальный сектор

ГЛАВА 14

Динамика промышленного производства: три этапа развития

ДО СЕРЕДИНЫ 2008 г. обрабатывающие отрасли российской экономики развивались в относительно благоприятных макроэкономических условиях: рос потребительский и инвестиционный спрос внутри страны, снижались реальные процентные ставки по банковским кредитам, росли мировые цены на экспортируемую Россией продукцию, увеличивался приток иностранных инвестиций. К негативным факторам можно было отнести высокую инфляцию, укрепление реального обменного курса рубля и быстрый рост издержек по оплате труда¹.

Если для отраслей-экспортеров — лесной и деревообрабатывающей промышленности, металлургии и химического производства — укрепление валютного курса было не слишком выгодно, то для остальных отечественных отраслей оно создавало стимулы к модернизации производства за счет относительного удешевления импортного оборудования.

Характерной чертой периода до кризиса 2008 г. также было отставание обрабатывающего сектора по объемам производства, производительности труда и инвестиционной привлекательности от строительной отрасли, торговли и сферы услуг, в которых основную долю занимали импортные товары. Расширения экспорта продукции обрабатывающих отраслей не произошло из-за невысокой конкурентоспособности отечественных товаров.

Авторы главы: *Каукин А. С.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры Института Гайдара, заведующий лабораторией системного анализа отраслевых рынков ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Миллер Е. М.*, старший научный сотрудник лаборатории системного анализа отраслевых рынков ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ.

Авторы выражают признательность М. Турунцевой и Т. Горшковой за помощь в проведении статистического анализа.

1. *Цухло С.* Конкуренция в российской промышленности в 2003–2009 гг. М., 2011. (Научные труды/Ин-т экономической политики им. Е. Т. Гайдара; № 151Р).

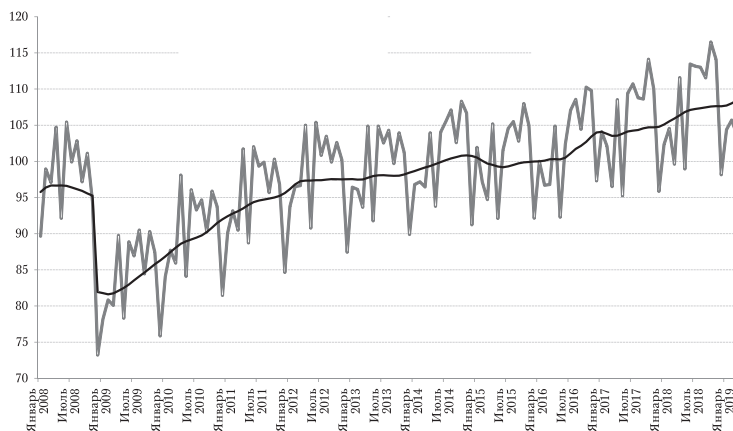
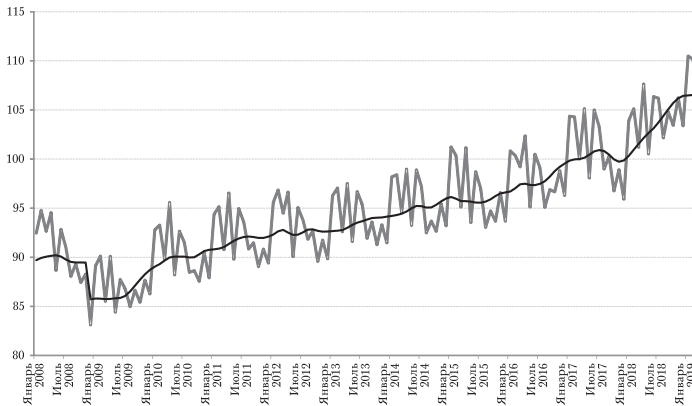


РИС. 14.1. Динамика индекса промышленного производства в 2008–2018 гг. (фактические данные и трендовая компонента), % к январю 2016 г.

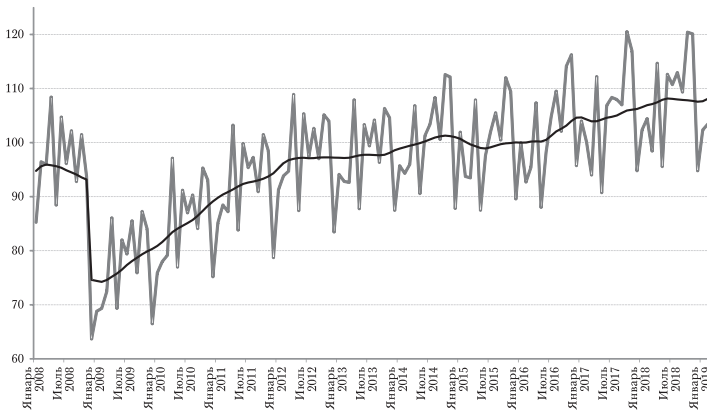
Источники: Росстат, расчеты авторов.

В настоящей главе проведен анализ динамики объемов производства в промышленных отраслях Российской Федерации (по классификации ОК ВЭД-2007) за 2008–2018 гг. Содержательная интерпретация кратко- и среднесрочных отраслевых тенденций (окончание периода спада или роста, начинающиеся периоды восстановления, замедления и т. п.) требует проведения декомпозиции ежемесячных временных рядов на календарную, сезонную, нерегулярную и трендовую составляющие¹. Росстат публикует соответствующим образом скорректированные значения индекса промышленного производства только в целом. Поэтому на базе актуальной статистики по отдельным секторам промышленности в Институте Гайдара была выделена трендовая составляющая. Результаты обработки для отраслей промышленности представлены на *рис. 14.1–14.3*. Ниже приведен анализ обработанных рядов на различных временных интервалах.

1. Значения индексов промышленного производства в целом и его отдельных составляющих за некоторый период представляют собой классические временные ряды, что предъявляет определенные требования к применимости различных методов их анализа. В частности, интерпретация изменений необработанных значений этих показателей может быть сопряжена с потенциальными ошибками. Так, например, увеличившееся после периода спада значение какого-либо рассматриваемого ряда может быть не только отражением влияния некоторых фундаментальных причин, но и, к примеру, календарным эффектом: за счет разного количества праздников и выходных продолжительность рабочего времени для разных месяцев (и для различных отраслей промышленности) может весьма существенно варьироваться, что, естественно, отражается и на данных об объемах производства. Для учета описанных эффектов при анализе временных рядов принято проводить так называемую календарную корректировку. См.: *Идрисов Г., Кау-*



Добыча полезных ископаемых, % к марту 2017 г.



Обрабатывающая промышленность, % к январю 2016 г.

РИС. 14.2. Динамика индексов производства в добывающей и обрабатывающей промышленности в 2008–2018 гг. (фактические данные и трендовая компонента)

Источники: Росстат, расчеты авторов.

кин А., Моргунова О., Турунцева М. Снижение в промышленности: хуже, чем хочется, лучше, чем кажется // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2015. № 5 (март).

Кроме календарной составляющей временных рядов выделяют также сезонную составляющую. Объемы производства во многих отраслях экономики достаточно неравномерно распределяются по разным месяцам и временам года. Так, например, основные объемы производства в сельском хозяйстве по понятным причинам приходятся на лето и осень, наибольшее количество тепла и электроэнергии вырабатывается в зимний период и т. д. Сезонные изменения носят циклический характер и, как и календарные колебания, могут быть выделены из необработанных значений временного ряда для того, чтобы избежать неверных интерпретаций наблюдаемых изменений. См.: Бессонов В. А., Петровевич А. В. Сезонная корректировка как источник ложных сигналов // Экономический журнал ВШЭ. 2013. Т. 17. № 4. С. 554–584.

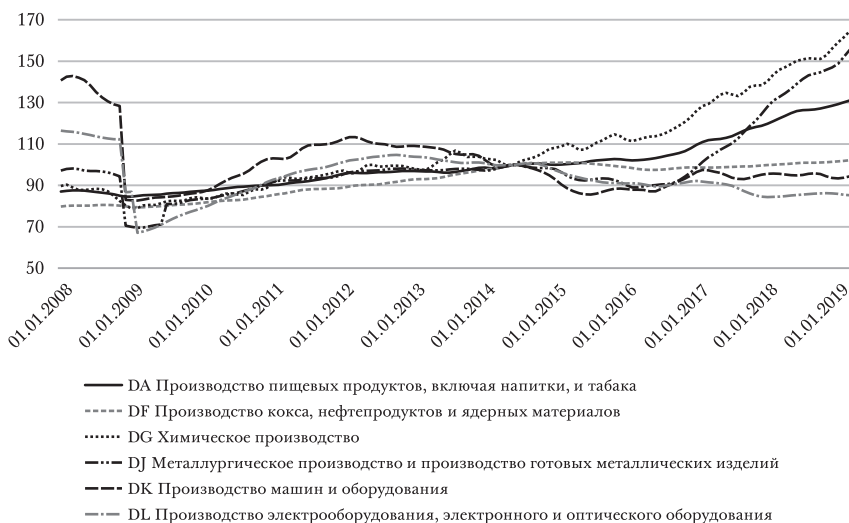


РИС. 14.3. Динамика индексов производства в отдельных отраслях промышленности в 2008–2018 гг. (трендовая компонента), % к июню 2014 г. Источники: Росстат, расчеты авторов.

14.1. Финансово-экономический кризис 2008–2009 гг.

Кризис 2008 г. затронул все отрасли промышленного производства, но степень его влияния оказалась существенно разной: как видно из *табл. 14.1*, наибольшие потери понесли инвестиционно ориентированные сектора¹. Максимальные масштабы спада были отмечены в деревообработке, машиностроении, производстве строительных материалов (прочих неметаллических изделий), металлургической промышленности.

На сокращение производства в деревообработке повлияли три причины:

во-первых, повышение ставки экспортных пошлин на круглый лес до 25%, что сократило маржу от экспортных поставок;

во-вторых, дополнительные объемы предложения на европейском рынке (остаток, который предприятия США не в силах были приобрести у своих основных партнеров из-за кризиса), что усилило конкуренцию и давление на российских экспортеров;

в-третьих, рост цен на перевозки железнодорожным транспортом и топливо, который заметно (за счет высокой доли стоимости

1. Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы. Вып. 32. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011.

транспортировки в издержках и конечной цене) увеличил издержки компаний. В конечном итоге компании отрасли были поставлены перед выбором между сокращением производства и увеличением цены продукции¹.

К причинам кризиса в машиностроительной отрасли в 2008–2009 гг. можно отнести: снижение платежеспособности потребителя; низкую конкурентоспособность выпускаемой продукции; концентрическую диверсификацию предприятий, что в период кризиса затрудняет переход к производству другой продукции². Характерной чертой отечественного машиностроения являлось существенное влияние импорта на объемы производства: во-первых, из-за отсутствия современных технологий производства и мощностей, способных выпускать конкурентную продукцию; во-вторых, из-за низкого уровня конкурентоспособности отечественной продукции на рынке по соотношению «цена/качество». По последнему пункту ситуация была неоднородной по секторам и выпускаемым товарам: например, на рынке товаров инвестиционного машиностроения импорт выступал как фактор реализации инвестиционных проектов по модернизации и внедрению технологических инноваций. Реализация подобных проектов начинала обострять конкуренцию отечественной продукции с импортом (в станкостроении, сельскохозяйственном машиностроении, производстве строительной-дорожной техники, автомобилестроении), для иностранных компаний становилось более выгодным перенести на территорию России деятельность по промышленной сборке. Однако в условиях кризиса эти предприятия оказались наиболее уязвимыми, так как не были приняты достаточные меры по развитию производства комплектующих. По причине разветвленной взаимосвязи машиностроения с другими отраслями это привело к цепной реакции по снижению выпуска в сопряженных производствах.

Сокращение производства строительных материалов было связано с заморозкой большого количества строительных проектов вследствие снижения их финансирования (сокращения программ кредитования у банков, повышения ставки ипотеки, ужесточения требований к заемщику и т. п.).

Строительная отрасль и машиностроение являются основными потребителями продукции, выпускаемой металлургической

1. Котылова А. Наперекор стихии // Лесная индустрия. 2008. Т. 25. № 5. С. 30–33.

2. Концентрическая диверсификация — пополнение ассортимента новыми изделиями, которые с технической и/или маркетинговой точки зрения похожи на существующие товары фирмы. См.: *Зенченко И.* Экономические процессы развития машиностроительного комплекса в кризисный период // Проблемы современной экономики. 2009. Т. 32. № 4.

ЧАСТЬ IV. РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР

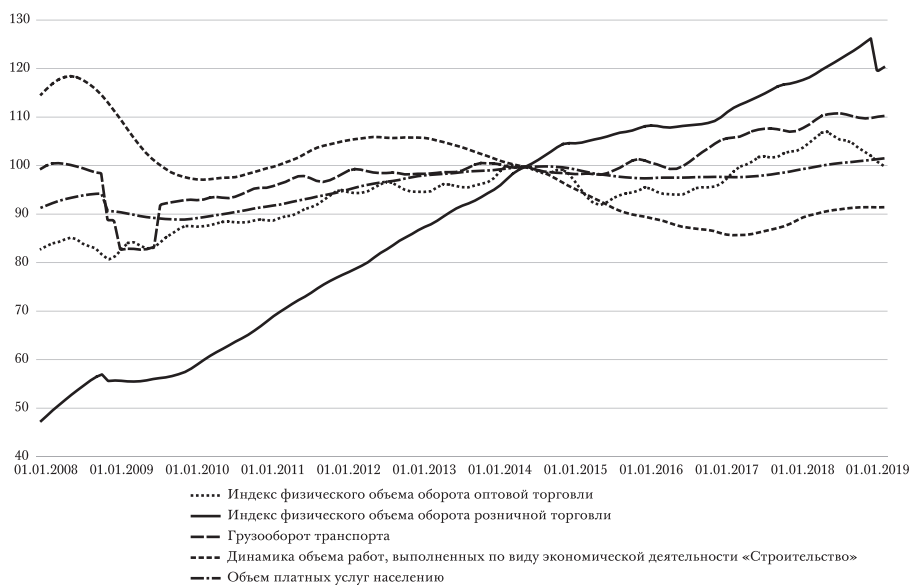


РИС. 14.4. Динамика индексов производства в других отраслях реального сектора российской экономики 2008–2018 гг. (трендовая компонента), % к июню 2014 г.

Источники: Росстат, расчеты авторов.

промышленностью. Сокращение спроса на данную продукцию неизбежно привело и к уменьшению выпуска. Динамика выпуска строительной отрасли представлена на рис. 14.4. Относительно спокойно период 2008–2009 гг. пережили: производство пищевой продукции, включая напитки, и табака; производство кокса и нефтепродуктов; химическое производство. Продукция этих отраслей либо была ориентирована на внутренний потребительский спрос, либо — в случае химической отрасли (и прежде всего в производстве удобрений) — являлась конкурентоспособной на мировом рынке.

14.2. 2010–2013 гг.: восстановление после кризиса и ожидание его «второй волны»

В 2010 г. российская экономика начала выходить из острой фазы кризиса, но все еще сохранялось доминирование факторов, являвшихся причиной быстрого и глубокого ее спада: зависимость от конъюнктуры мировых цен на товары сырьевого экспорта, низкий внутренний спрос и неактивное освоение отечественны-

ми производителями перспективных рынков потребительских, инвестиционных и промежуточных товаров, слабая финансовая система¹.

Внутри обрабатывающих производств динамика существенно отличается по видам экономической деятельности: значительное влияние на характер восстановительного роста оказывает производство капитальных и потребительских товаров. Превышение докризисного уровня было отмечено в таких отраслях, как производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака; производство кожи, изделий из кожи и обуви; химическое производство; производство резиновых и пластмассовых изделий. Ниже уровня показателей 2008 г. находились обработка древесины, целлюлозно-бумажное производство, металлургия, производство машин и оборудования, производство электрооборудования, производство транспортных средств.

За счет антикризисных мер государства, направленных на стимулирование спроса на отечественную продукцию в 2009 г., в том числе мер таможенно-тарифного регулирования, отечественное машиностроение смогло справиться с последствиями кризиса, избежать банкротства и выйти в область положительных значений по динамике производства уже с середины 2009 г. В частности, были приняты меры по государственным гарантиям автопроизводителям, оказана финансовая поддержка ОАО «АвтоВАЗ», проведены реструктуризация задолженностей, субсидирование процентных ставок по кредитам, взятым на технологическое перевооружение, а также реализована программа льготного кредитования на приобретение автомобилей отечественного производства физическими лицами. Рост трендовой составляющей в отраслях «Производство машин и оборудования», «Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования» продолжался до середины 2012 г. за счет увеличения инвестиционного спроса на крупное энергетическое оборудование, сельскохозяйственное машиностроение, строительную технику и т. п., в отрасли «Производство транспортных средств и оборудования» — до августа 2014 г. за счет активизации потребительского спроса, вызванного льготным кредитованием физических лиц². Машиностроение можно назвать локомотивом роста в рассматриваемый период. Однако положительная динамика отрасли во многом была обусловлена объемом государственной помощи и внешней конъюнктурой. С учетом того

1. Российская экономика в 2010 г. Тенденции и перспективы. Вып. 32. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011.

2. Машиностроение: тенденции и прогнозы// Аналитическая бюллетень РИА Рейтинг. 2010. №1; 2011. №5; 2012. №9.

что основная доля спроса приходилась на продукты длительного цикла производства, при сокращении господдержки и последовавшем кризисе 2014–2015 гг. положительная динамика выпуска отрасли сменилась отрицательной.

Производство химической отрасли в период кризиса снизилось несущественно, поэтому восстановление произошло быстрее большинства других секторов, хотя цены на основное сырье (углеводороды) в течение 2010 г. оставались высокими. Основной вклад в рост в 2010 г. внесли производство минеральных удобрений (за счет роста внешнего спроса на азотные удобрения) и производство полимеров (за счет роста внутреннего спроса со стороны строительной отрасли, отрасли автомобилестроения и др., по большей части на полиэтилен). В 2011 г. на уровне производства химической отрасли положительно сказались ввод новых мощностей по выпуску пластмасс и рост спроса на удобрения со стороны отечественных сельскохозяйственных производителей, которые увеличили посевную площадь из-за засухи в 2010 г., а также субсидировались правительством. В 2012–2013 гг. производство в отрасли продолжало расти за счет влияния перечисленных выше факторов и запуска новых предприятий: «Полином» в Омской области и «Тобольск Полимер» в Тюменской области, «Сибур-Химпром» в Пермском крае. За счет активного инвестирования в новые современные мощности химическая промышленность (отрасли «Химическая промышленность» и «Производство резиновых и пластмассовых изделий») смогла преодолеть кризисный период почти безболезненно¹.

Нефтепереработка («Производство кокса, нефтепродуктов и ядерных материалов»), как и химия, пережила кризисный период относительно легко: производство росло уже с середины 2009 г. Рост мировых цен на нефть стимулировал наращивание добычи сырой нефти, что, в свою очередь, влияло на объемы ее переработки. Учитывая низкий уровень глубины переработки отечественными НПЗ (в среднем по отрасли показатель составлял 71,2% в 2010 г.) и параметры экспортных пошлин на нефтепродукты (экспортные пошлины на темные нефтепродукты были ниже, чем на светлые), выгоднее было отправлять на экспорт темные нефтепродукты, то есть мазут. Поэтому были приняты меры для стимулирования модернизации НПЗ: постепенное повышение ставок экспортных пошлин на темные нефтепродукты и снижение ставок на светлые, в 2013 г. они выравнялись. Увеличение производства в 2011–2013 гг. было обеспечено ростом внутреннего спроса на автомобильный бен-

1. Химическое производство: тенденции и прогнозы // Аналитическая бюллетень РИА Рейтинг. 2012. № 9.

зин и авиакеросин, а также продолжающейся активизацией спроса на мазут со стороны внешних рынков¹.

Таким образом, в 2010–2013 гг. рост промышленности был обеспечен благоприятной конъюнктурой на мировых рынках; ростом инвестиционного спроса в тяжелом машиностроении и химической отрасли; ростом спроса со стороны внешних рынков на продукцию нефтеперерабатывающей и химической отрасли; ростом потребительского спроса на легковые автомобили, стимулируемого льготными условиями кредитования.

14.3. Российский валютный кризис 2014–2015 гг.: два полюса российской промышленности²

Период с конца 2014 г. до начала 2015 г. характеризовался сжатием инвестиций, ухудшением отношений с Украиной, введением санкций и контрсанкций, снижением экспортных цен на российскую нефть с 68 до 52 долл./барр., девальвацией рубля, небольшим оживлением производства за счет замещения части товаров, импортируемых с Украины, отечественными. В отсутствие скорых перспектив восстановления благоприятных внешних условий и внутреннего спроса, в ситуации фактического перекрытия доступа к внешним кредитным ресурсам и начавшейся инфляции промышленность начала пересмотр планов развития³.

В результате произошла поляризация отраслей промышленности. В первую группу, условно названную положительным полюсом, вошли отрасли (производство пищевых продуктов, производство прочих неметаллических минеральных продуктов, производство резиновых и пластмассовых изделий, металлургическое и химическое производство), которые в краткосрочном периоде испытывали благоприятное влияние со стороны внешней экономической конъюнктуры и располагали возможностями по замещению импорта с Украины. Они показали рост, постепенно затухающий по мере исчерпания этих преимуществ. Доля этих отраслей в общем объеме промышленного производства составляет около 35%.

На другом полюсе находились отрасли, использующие подорожавшие импортные промежуточные товары или зависимые от кредитных средств, в связи с чем они испытали спад: текстиль-

-
1. См.: Нефтегазодобывающая и нефтеперерабатывающая промышленность: тенденции и прогнозы // Аналитическая бюллетень РИА Рейтинг. 2010. № 5; 2011. № 7; 2012. № 9.
 2. См.: *Идрисов Г., Каукин А., Моргунова О., Турунцева М.* Два полюса российской промышленности // Экономическое развитие России. 2015. Т. 22. № 9. С. 60–63.
 3. *Израиднова О.И.* Реальный сектор экономики: факторы и тенденции // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 12. С. 9–14.

ное и швейное производство, целлюлозно-бумажное производство, производство кожи, машин и оборудования, транспортных средств, электрооборудования. Доля этих отраслей в промышленном производстве составляла 20%.

Добывающая промышленность в данный период росла. Более плавный растущий тренд наблюдался в добыче прочих полезных ископаемых (металлических руд, сырья для химического производства и строительства). Это может быть связано с тем, что данные виды сырья в значительных объемах перерабатываются на территории России, то есть не зависят от колебаний валютного курса и внешнеэкономической конъюнктуры. В динамике индекса добычи топливно-энергетических полезных ископаемых было отмечено запаздывающее и относительно небольшое падение, которое можно связать с различиями в параллельной динамике рублевых цен экспорта на российскую нефть и обменного курса доллара. В 2014 г. рублевые цены на российскую экспортируемую нефть начали снижаться с запаздыванием относительно падения биржевых долларовых цен на нефть и начала ослабления рубля, что объяснялось изменившейся политикой Банка России, переставшего сдерживать колебания валютного курса¹. Резко укрепившийся доллар практически полностью компенсировал снижение цен на нефть в долларовом выражении, цена российской нефти на экспорт, выраженная в рублях, не падала до конца 2014 г. В I и II кварталах 2015 г. стабилизировался валютный рынок и немного подорожала нефть на мировом рынке, рублевые экспортные цены пошли вниз (это произошло с трехмесячным лагом относительно падения биржевых цен на нефть и ослабления рубля), поэтому добыча полезных ископаемых стала сокращаться только в начале 2015 г.

К концу 2015 г. указанная «поляризация» прекратилась, и в целом можно было говорить о том, что большая часть отраслей нашла «дно» падения.

14.4. Околонулевые темпы прироста 2016–2018 гг.

В 2016 г. российская промышленность вошла в стадию околонулевых темпов прироста, что в основном определялось подъемом в добывающем секторе и стагнацией в обрабатывающем. В добывающем секторе продолжала работать «старая» модель роста за счет специфичности российских экспортных пошлин и запаздывания изменения контрактных цен относительно биржевых, нефтяные компании

1. См.: Идрисов Г., Каукин А., Моргунова О., Турунцева М. Два полюса российской промышленности // Экономическое развитие России. 2015. Т. 22. № 9. С. 60–63.

получали больший доход в рублевом исчислении, что отразилось на темпах роста производства в добывающем секторе¹.

Внутри обрабатывающего сектора ситуация была неоднородной, различия объяснялись моделями развития². Уверенный рост был отмечен в отраслях, производящих товары массового спроса (пищевые продукты, одежду и обувь), а также в производстве машин и оборудования (восстановительный рост после очень глубокого спада предыдущего года), в металлургии за счет растущих объемов производства в добывающем секторе и производства машин и оборудования³. Негативное влияние в рассматриваемый период со стороны предложения на эти отрасли оказывали следующие факторы: увеличение кредитной нагрузки на предприятия вследствие ослабления национальной валюты, удорожание импортных промежуточных товаров, снижение конкуренции в результате ответных санкций, рост процентных ставок. Негативное влияние со стороны спроса оказывали первоначальный ажиотаж на рынках, но затем снижение потребления населения, падение инвестиций в условиях усиления неопределенности, секвестр бюджета в 2015 г. Остановка и стабилизация спроса в этих отраслях произошли за счет роста цен на иностранную продукцию в рублевом выражении.

Динамика производства в других отраслях оставалась достаточно вялой, не сильно отличимой от нулевых темпов роста (*рис. 14.4*).

-
1. Каукин А., Миллер Е. Динамика промышленного производства в 2016 г. // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 2. С. 13–18; *Они же*. Динамика промышленного производства в 2017 г. // Экономическое развитие России. 2017. Т. 25. № 3. С. 30–33; *Они же*. Динамика промышленного производства в 2018 г.: рост в добывающем секторе // Экономическое развитие России. 2017. Т. 26. № 2. С. 40–44.
 2. В зависимости от рынка и отрасли рост или сокращение объемов производства может определяться набором факторов, влияющих со стороны спроса и предложения. Когда говорят о «стороне спроса», как правило, имеют в виду, что со стороны экономических агентов произошло сокращение реального спроса на товары и услуги, что впоследствии может вызвать безработицу, недозагрузку производственных мощностей и снижение темпов роста цен. При упоминании «стороны предложения» речь заходит об объемах квалифицированного труда, конкурентоспособности производственных мощностях, производительности экономики, доступе к финансовым ресурсам и технологиям, конкуренции и регулировании, административных барьерах на пути развития бизнеса. Последствиями влияния данных факторов являются замедление потенциальных/структурных темпов экономического роста и повышение цен. См., например: Казакова М., Синельников-Мурылев С. и др. Декомпозиция темпов роста ВВП России. М., 2015 (Научные труды/Ин-т экономической политики им. Е. Т. Гайдара; № 167Р).; Казакова М., Дробышевский С. Разложение ВВП: может ли российская экономика расти быстрее // Forbes. 11 декабря 2014 г.; Казакова М., Синельников-Мурылев С., Дробышевский С. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 гг. // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 7–37.
 3. Идрисов Г., Пономарев Ю., Судаков С. Положение в российской металлургической отрасли // Экономическое развитие России. 2016. № 1. С. 38–41.

Препятствием для развития являлись проблемы со стороны предложения: высокая зависимость от импорта промежуточной продукции и факторов производства, низкий уровень технического обеспечения, высокие процентные ставки кредитования, низкий уровень конкурентоспособности продукции и т. д.

Причиной отрицательной динамики в остальных сегментах реального сектора экономики (в оптовой и розничной торговле, строительстве и платных услугах населению) являлось продолжающееся снижение реальных располагаемых доходов населения¹.

В начале 2017 г. Росстат перешел на новую версию Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2). Статистика по индексам производства стала публиковаться по большему числу промышленных отраслей, так как произошла дезагрегация некоторых разделов старого классификатора. Например, раздел в ОКВЭД-2007 DA «Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака» в ОКВЭД2 стал тремя разделами: «Производство пищевых продуктов», «Производство напитков», «Производство табачных изделий». Ретроспективный пересчет по новой классификации был осуществлен Росстатом с 2013 г., что не позволяло провести качественную календарную и сезонную очистку рядов в связи с небольшой длиной доступного ряда и особенностями соответствующей статистической процедуры. Поэтому дальнейший анализ рядов был продолжен по ОКВЭД-2007, дезагрегированные разделы рассчитывались по структуре валовой добавленной стоимости по видам экономической деятельности за 2010 г., как указано в методологии расчета индексов производства Росстата².

В добывающем секторе в начале 2017 г. произошло небольшое сокращение объемов производства за счет нефтедобычи, так как с 1 января 2017 г. вступило в силу соглашение с ОПЕК+. Положительная динамика в целом по всей добывающей отрасли была обеспечена ростом добычи газа (рост экспортных поставок — восполнение запасов подземных хранилищ газа на территории Евросоюза) и угля (рост экспортных поставок — рост спроса у китайских металлургических предприятий).

Уверенный рост в обрабатывающем секторе продолжили демонстрировать отрасли, нацеленные на выпуск товаров конечного спро-

1. Изряднова О. И. Основные характеристики инвестиционно-строительной деятельности в 2017 г. // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 4. С. 14–20.

2. Официальная статистическая методология исчисления индекса промышленного производства. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/industrial/#.

ТАБЛИЦА 14.1
Изменение индексов производства по отраслям экономики, %

	Доля в индек- се промыш- ленного производства	Декабрь 2009 г. к янва- рю 2008 г.	Декабрь 2013 г. к янва- рю 2010 г.	Декабрь 2015 г. к янва- рю 2014 г.	Декабрь 2018 г. к янва- рю 2016 г.
Индекс промышленного производства	100,00	90,10	113,35	101,35	107,61
Добыча полезных ископаемых	34,54	98,90	105,72	102,54	110,07
Обрабатывающие производства	54,91	84,76	121,87	101,15	107,57
В том числе:					
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	16,34	100,15	112,77	104,10	125,61
текстильное и швейное производство	1,14	83,41	113,56	82,40	135,35
производство кожи, изделий из кожи и обуви	0,27	104,60	109,18	87,91	99,74
обработка древесины и производство изделий из дерева	2,02	77,61	125,76	92,03	122,95
целлюлозно-бумажное производство	3,35	83,67	107,04	91,97	64,43
производство кокса, нефтепродуктов	17,25	101,86	119,17	101,56	102,61
химическое производство	7,56	93,91	123,88	110,50	139,35
производство резиновых и пластмассовых изделий	2,14	102,66	148,95	108,09	111,14
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	4,02	67,62	128,32	92,26	114,43
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	17,42	85,72	116,82	94,16	163,01
производство машин и оборудования	6,97	61,35	120,11	86,49	105,99
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	6,27	67,11	127,80	90,36	94,69
производство транспортных средств и оборудования	6,75	70,24	160,92	84,70	111,22
прочие производства	2,42	83,71	115,56	86,80	124,12
Электроэнергия, газ и вода	10,55	99,53	96,04	100,59	102,36
Оптовая торговля	–	105,90	110,27	97,44	107,60
Розничная торговля	–	121,80	161,87	113,33	116,02
Грузооборот	–	93,66	108,06	100,87	108,53
Строительство	–	85,40	104,78	88,38	102,17
Сельское хозяйство	–	107,54	109,85	107,16	103,36
Объем платных услуг населению	–	97,47	111,18	98,32	103,79

Источники: Росстат, расчеты авторов.

са: производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака (за счет большого количества переходящих запасов сельхозпродукции и импортозамещения), текстильное и швейное производство (за счет программ льготного лизинга по технологическому перевооружению предприятий легкой промышленности), а также отрасли, производящие конкурентоспособную продукцию на мировом рынке (химическое производство, деревообработка и металлургия).

Анализ динамики трендовой составляющей и причин ее изменения в отраслях промышленности в 2017 г. показал отсутствие структурных предпосылок к росту — картина сохранилась и в 2018 г. В результате продления соглашения ОПЕК+ рост добывающего сектора был обеспечен за счет добычи газа (холодная зима, сокращение собственной добычи в Европе, выход на рабочую мощность проекта «Ямал СПГ») и угля (рост цен из-за перебоев в поставках на мировом рынке). Благоприятная мировая конъюнктура и наличие государственной поддержки помогли обрабатывающему сектору удержаться на плаву. Сохранились основные точки роста — экспортноориентированные отрасли с невысоким уровнем добавленной стоимости в продукции (химическое производство, деревообработка и металлургия).

Что касается других отраслей реального сектора, то в 2018 г. был достигнут докризисный уровень в объемах платных услуг населения (рецессия показателя в 2015–2016 гг. была связана со сжатием потребительских доходов). Несмотря на сохранение давления со стороны негативных факторов на темпы роста оборота розничной и оптовой торговли (низкий уровень реальной заработной платы и реальных доходов, снижение объемов потребительского кредитования на фоне девальвации рубля и сохранения инфляционных процессов), в 2015–2018 гг. они имели положительную динамику, что сказалось и на объемах грузовых перевозок, особенно автомобильных. Также на грузооборот положительно повлияли государственные программы обновления парка автомобилей и льготного лизинга для транспортных компаний.

ГЛАВА 15

Нефтяной сектор и экономическая политика: контекст и перспективы

НЕФТЯНОЙ сектор относится к числу базовых в экономике России и играет ведущую роль в формировании государственных доходов и торгового баланса страны. В зависимости от уровня мировых цен на нефть и других факторов сектор обеспечивает от 29 до 46% доходов федерального бюджета и от 42 до 54% российского экспорта. Важнейшей проблемой экономической политики по отношению к нефтяному сектору является решение двух взаимосвязанных задач: получение государством генерируемых в отрасли рентных доходов и создание необходимых условий для ее развития. Особое значение в связи с этим имеет построение эффективной налоговой системы, обеспечивающей как изъятие государством природной ренты, так и необходимые стимулы для инвестиций.

15.1. Мировые цены на нефть. Россия и ОПЕК

Существенное влияние на доходы государственного бюджета и положение в нефтяном секторе оказывает уровень мировых цен на нефть. Период 2008–2018 гг. характеризовался значительными колебаниями цен. Они как поднимались на чрезвычайно высокий уровень (2008 г., 2011–2013 гг.), так и глубоко падали (2009 г., 2015–2016 гг.).

В 2008 г. после прохождения ценового пика (в июле 2008 г. цена российской нефти сорта Urals на мировом рынке достигла 130 долл./барр.) цены резко упали — до 39,9 долл./барр. в декабре 2008 г. и 43,7 долл./барр. в I квартале 2009 г. Основным фактором падения цен явилось снижение мирового спроса в результате финансово-экономического кризиса. Однако уже во втором полуго-

Автор главы: *Бобылев Ю. Н.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией экономики минерально-сырьевого сектора Института Гайдара.

дии 2009 г. благодаря росту спроса в развивающихся странах, прежде всего в Китае, восстановлению экономического роста в ведущих развитых странах и сокращению добычи нефти странами ОПЕК (на 4,2 млн барр. в сутки с 1 января 2009 г.) началось повышение цен на нефть, которое продолжилось в 2010 г.

Последующие годы (2011 г. — первое полугодие 2014 г.) характеризовались чрезвычайно высокими ценами (107–112 долл./барр.). Основными факторами их формирования явились устойчивое повышение спроса, обусловленное ростом мировой экономики, прежде всего экономик Китая и других азиатских стран, и консервативная политика ОПЕК в отношении увеличения добычи странами — членами организации. В то же время высокие цены стимулировали вовлечение в разработку месторождений в регионах с более высокими издержками добычи, прежде всего в США (сланцевая нефть).

Обусловленный этим рост мирового производства нефти привел к значительному превышению предложения над спросом и падению мировых цен (*табл. 15.1, рис. 15.1*). ОПЕК в условиях снижения нефтяных цен не пошла на обычное 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 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. (в январе 2016 г. она опускалась до 28,8 долл./барр.)¹.

Такое падение цен побудило нефтедобывающие страны к совместным действиям по ограничению добычи. В конце 2016 г. страны ОПЕК и ряд нефтедобывающих стран, не входящих в ОПЕК, включая Россию (ОПЕК+), достигли соглашения о сокращении добычи сроком на шесть месяцев начиная с 1 января 2017 г. Страны-участницы обязались сократить свою добычу на 1,8 млн барр. в сутки: члены ОПЕК — на 1,2 млн барр. в сутки, а 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 страны ОПЕК+ в конце мая 2017 г. продлили действие соглашения на следующие девять месяцев (июль 2017 г. — март 2018 г.), а в конце ноября 2017 г. оно было продлено до конца 2018 г. В то же время в некоторых странах — участниках соглашения (Венесуэла и др.) в силу различных причин произошло значительное падение добычи. В результате фактическое

1. Бобылев Ю. Мировой рынок нефти: основные тенденции // Экономическое развитие России. 2017. № 7. С. 26–29.

ТАБЛИЦА 15.1
Мировые цены на нефть в 2008–2018 гг., долл./барр.

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Цена на нефть марки Brent, Великобритания	97,7	61,9	79,6	111,0	112,0	108,8	98,9	52,4	44,0	54,4	71,1
Цена на нефть сорта Urals, Россия	94,5	61,0	78,3	109,1	110,3	107,7	97,7	51,2	41,9	53,1	69,8

Источники: OECD/IEA; World Bank; Росстат.

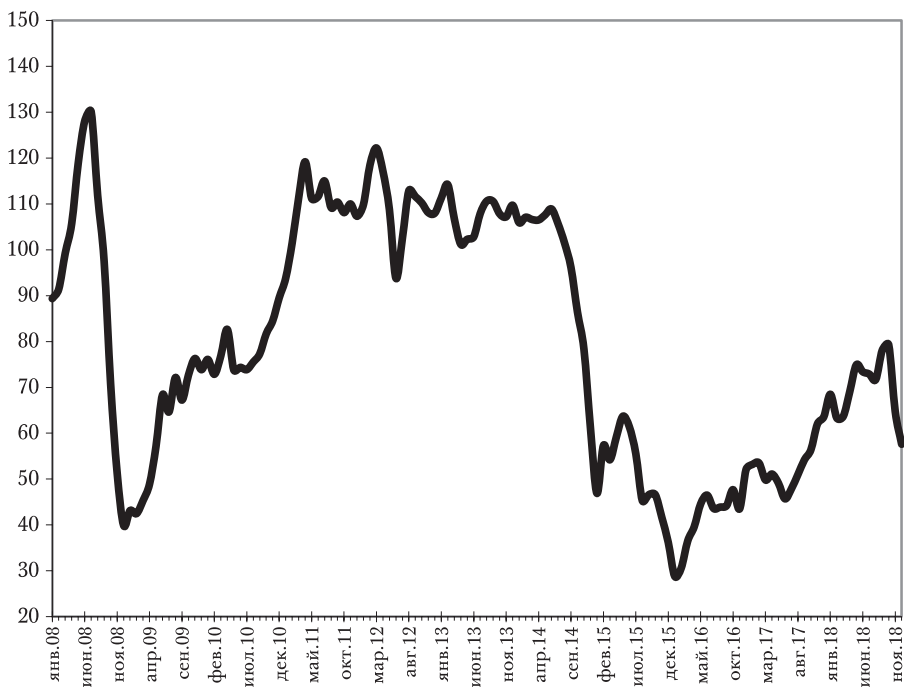


РИС. 15.1. Цена на нефть сорта Urals в 2008–2018 гг., долл./барр.

Источник: Росстат.

сокращение добычи оказалось более существенным, чем предусматривалось соглашением.

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. Был предусмотрен переход от действовавшего ранее контроля согласованных показателей по каждой стране к контролю общего уровня добычи участвующими в согла-

шении государствами (на 1,8 млн барр. в сутки ниже уровня октября 2016 г.). В результате страны, обладающие необходимым потенциалом, в том числе Россия, получили возможность увеличить свою добычу во втором полугодии 2018 г.

Реализация соглашений ОПЕК+ и рост мирового спроса на нефть привели к сокращению избыточного предложения и заметному повышению мировых цен. Цена российской нефти на мировом рынке повысилась с 41,9 долл./барр. в 2016 г. до 53,1 долл./барр. в 2017 г. и 69,8 долл./барр. в 2018 г., или на 66,6% по сравнению с 2016 г.¹

При этом следует отметить, что влияние участия России в соглашениях ОПЕК+ на добычу нефти в стране было весьма ограниченным: в 2017 г. по сравнению с 2016 г. годовая добыча нефти сократилась на 0,15%, а в 2018 г. по сравнению с 2017 г. увеличилась на 1,7%.

Применительно к ситуации 2017 г. следует отметить два момента. Во-первых, в качестве исходного пункта для сокращения добычи был принят уровень октября 2016 г. В России же добыча нефти тогда находилась на максимуме (выше среднего уровня 2016 г.). Во-вторых, в силу технологических и климатических особенностей Россия сокращала добычу не одновременно, а в течение нескольких месяцев. В результате годовая добыча в 2017 г. снизилась незначительно. В 2018 г. Россия использовала появившуюся в рамках соглашения возможность увеличить добычу во втором полугодии. В целом за период участия России в соглашениях ОПЕК+ (2017–2018 гг.) годовая добыча нефти в стране увеличилась на 1,5%.

Таким образом, соглашения ОПЕК+ стали значимым фактором, существенно влияющим на мировые цены. Участие России как одного из крупнейших мировых нефтепроизводителей в таких соглашениях представляется оправданным, так как это позволяет снизить риск глубоких ценовых кризисов на рынке и способствует поддержанию определенного уровня мировых цен.

15.2. Добыча и переработка

Современный этап развития нефтяного сектора экономики России характеризуется объективным ухудшением условий добычи. Значительная часть эксплуатируемых месторождений имеет высокую степень выработанности и вступила в стадию падающей добычи, а новые месторождения в большинстве случаев характеризуются

1. Бобылев Ю. Мировой рынок нефти: основные тенденции 2018 г. // Экономическое развитие России. 2019. № 1. С. 10–13.

худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. Для компенсации падения добычи на эксплуатируемых месторождениях необходимо освоение как новых месторождений в регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой, так и не вовлеченных в разработку запасов худшего качества в освоенных регионах. В то же время существует значительный потенциал дополнительной добычи на действующих месторождениях за счет их более углубленной разработки, повышения коэффициента извлечения нефти¹.

Во второй половине 2000-х гг. темпы роста добычи нефти в России значительно сократились, а в 2008 г. впервые за десятилетие наблюдалось ее снижение. Это стало явным признаком исчерпания резервов увеличения добычи за счет преимущественной разработки наиболее продуктивных месторождений в освоенных регионах и свидетельствовало о необходимости стимулирования углубленной разработки эксплуатируемых месторождений и активного освоения новых нефтяных площадей. В связи с этим в налоговую систему был внесен ряд изменений, направленных на ее адаптацию к ухудшению условий добычи, стимулирование углубленной разработки эксплуатируемых месторождений и освоения новых регионов².

Эти меры создали условия для более полной разработки нефтяных запасов в освоенных регионах и стимулировали освоение новых регионов добычи, что, в свою очередь, обеспечило достаточно устойчивый рост производства нефти в 2009–2018 гг. (за исключением 2017 г., когда снижение было обусловлено выполнением обязательств по соглашению ОПЕК+). В 2018 г. добыча нефти в России достигла 556 млн т, что является максимальным уровнем за период с 1989 г. и близко к историческому максимуму — 569,4 млн т, — достигнутому в СССР (на территории Российской Федерации) в 1987 г. (*табл. 15.2, рис. 15.2*).

В 2000-е — первой половине 2010-х гг. в российском нефтяном секторе сформировались тенденции роста объемов переработки нефти и увеличения экспорта нефтепродуктов. Это происходило за счет роста производства и экспорта мазута, наименее ценного продукта переработки, который стоит дешевле, чем сырая нефть. В Европе российский мазут используется в качестве сырья для дальнейшей переработки и получения светлых нефтепродуктов. В 2014 г.

1. *Бобылев Ю.* Развитие нефтяного сектора в России // Вопросы экономики. 2015. № 6. С. 45–62.

2. *Бобылев Ю. Н., Расенко О. А.* Нефтяной сектор экономики России: основные тенденции. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.

ЧАСТЬ IV. РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР

ТАБЛИЦА 15.2
Производство и переработка нефти в 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.
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	488,5	494,2	505,1	511,4	518,0	523,3	526,7	534,0	547,6	546,8	556,0
Первичная переработка нефти, млн т	236,3	236,0	249,3	258,0	270,0	278,0	294,4	287,2	284,5	284,3	290,7
Доля переработки нефти в ее добыче, %	48,4	47,8	49,4	50,4	52,1	53,1	55,9	53,8	52,0	51,9	52,3
Глубина переработки нефтяного сырья, %	72,0	71,9	71,1	70,8	71,5	71,7	72,4	74,4	79,1	81,0	82,1

Источники: Росстат, Министерство энергетики РФ.

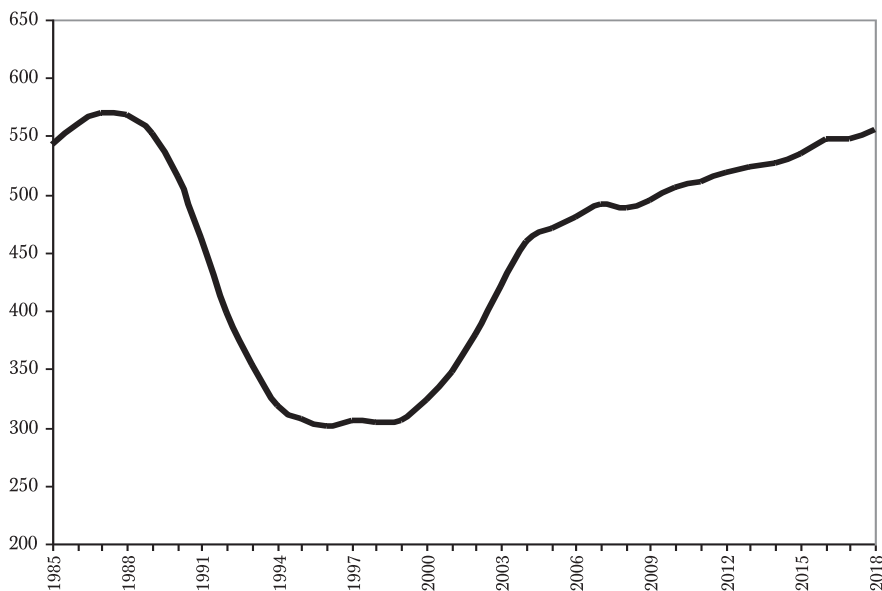


РИС. 15.2. Добыча нефти, включая газовый конденсат, в России, 1985–2018 гг., млн т

Источники: Росстат, Министерство энергетики РФ.

было экспортировано более 90% произведенного мазута, а его доля в экспорте нефтепродуктов составила 53%. Доля переработки нефти в ее добыче повысилась с 42,5% в 2004 г. до 55,9% в 2014 г. Глубина переработки при этом фактически не росла и составляла лишь 71–72%, тогда как в промышленно развитых странах она достига-

ет 90–95%. Действовавшая налоговая система консервировала технологическую отсталость российской нефтепереработки и вела к существенным потерям бюджета в результате скрытого субсидирования нефтеперерабатывающей промышленности и других стран ЕАЭС за счет обеспечиваемых применением экспортной пошлины более низких по сравнению с мировыми цен на нефть¹.

В 2015–2017 гг. были реализованы меры по структурной перестройке налоговой системы в нефтяном секторе, предусматривавшие поэтапное снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты и повышение НДС (налоговый маневр)². Это создавало стимулы для модернизации нефтеперерабатывающих мощностей и привело к изменению ряда 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, обусловленное 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. 15.3). Увеличилось производство бензина и дизельного топлива, а 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 рост переработки нефти и экспорта нефтепродуктов за счет увеличения производства и экспорта мазута сменился тенденцией сокращения производства и экспорта мазута и связанного с этим уменьшения объемов переработки нефти и экспорта нефтепродуктов. Глубина переработки значительно повысилась. Это свидетельствует о положительном эффекте налогового маневра.

В структуре нефтяного сектора сохранилось доминирование крупных вертикально интегрированных компаний. На долю пяти крупнейших компаний («Роснефти», «ЛУКОЙЛа», «Сургутнефтегаза», «Газпрома» и «Татнефти») приходится 80% добычи

-
1. Бобылев Ю. Н., Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г. Экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты: необходимость отмены и сценарный анализ последствий. М., 2012 — (Научные труды/Ин-т экономической политики им. Е. Т. Гайдара; № 161Р); Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Модернизация или консервация: роль экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты // Экономическая политика. 2012. № 3. С. 5–19.
 2. Бобылев Ю. Налоговый маневр в нефтяной отрасли // Экономическое развитие России. 2015. № 8. С. 45–49; Бобылев Ю., Идрисов Г., Каукин А., Расенко О. Нефть, бюджет и налоговый маневр // Экономическое развитие России. 2015. № 11. С. 47–50.

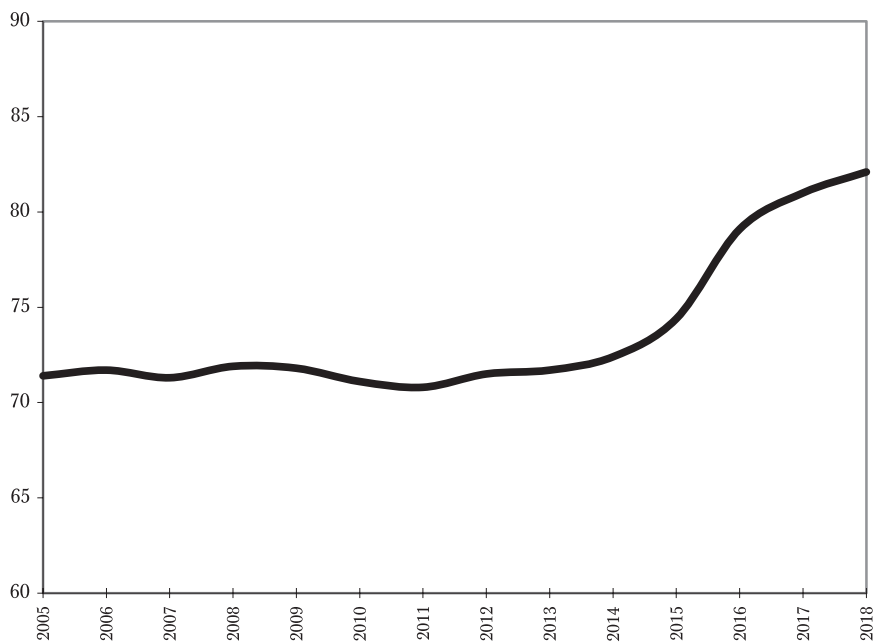


РИС. 15.3. Глубина переработки нефти в 2005–2018 гг., %

Источники: Росстат, Министерство энергетики РФ.

нефти¹. При этом следует отметить продолжение тенденции расширения прямого государственного участия в секторе. В 2000-е гг. активы двух крупных частных нефтяных компаний перешли под контроль государственных компаний: «Роснефть» приобрела активы компании «ЮКОС», а «Газпром» купил компанию «Сибнефть» и вошел в реализуемый иностранными компаниями проект «Сахалин-2». В результате доля государственных компаний в нефтяном секторе повысилась с 16% общей добычи нефти в 2003 г. до 39,9% в 2008 г.

В последующие 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». В результате доля «Роснефти» в общей добыче нефти повысилась с 23,3% в 2008 г. до 38,3% в 2018 г.

Вместе с тем деятельность крупных нефтяных компаний, как правило, фокусируется на реализации масштабных высокодоходных проектов, а небольшие и менее доходные оказывают-

1. Российская экономика в 2018 году. Тенденции и перспективы. Вып. 40. М.: Изд-во Института Гайдара, 2019. С. 244–245.

ся за рамками их деятельности. Это создает возможности для расширения сектора малых и средних нефтяных компаний, который развит 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.

15.3. Экспорт и внутренний рынок

С ростом добычи российский нефтяной экспорт также увеличился. В 2015 г. суммарный чистый экспорт нефти и нефтепродуктов достиг 411,8 млн т, что является историческим максимумом. В 2018 г. нефтяной экспорт составил 409,3 млн т, а его доля в производстве нефти — 73,6% (табл. 15.3). 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, как отмечалось, объясняется значительным сокращением экспорта мазута. В результате доля сырой нефти в 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 существенно (на 15,6%) увеличился экспорт дизельного топлива.

В результате роста физических объемов нефтяного экспорта и повышения мировых цен доля продукции сектора в российском экспорте в 2014 г. достигла 54,2%. В последующие годы из-за падения мировых цен она снизилась до 41,6% в 2016 г., а затем вместе с их ростом повысилась до 45,8% в 2018 г. В том числе доля сырой нефти в российском экспорте составила 28,5%, а нефтепродуктов — 17,3%. Таким образом, продукция нефтяного сектора по-прежнему составляет основу российского экспорта, а нефть остается ключевым экспортным товаром России (для сравнения: доля природного газа в российском экспорте в 2018 г. составила 10,9%).

На российском внутреннем рынке цены на нефть и нефтепродукты формируются исходя из мировых — как цены равной доходности поставок на внешний и на внутренний рынок, то есть как цены net-back, равные мировой цене за вычетом вывозной таможенной пошлины и затрат на транспортировку на экспорт. В связи с этим внутренние цены на нефть и нефтепродукты (цены производителей) в долларовом выражении в определенной степени следуют за ценами мирового рынка (рис. 15.4). Вместе с тем наличие экспортных пошлин обеспечивает значительный разрыв между

ЧАСТЬ IV. РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР

ТАБЛИЦА 15.3
Экспорт нефти и нефтепродуктов в 2008–2018 гг.

	2008 г.	2010 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Экспорт нефти, млн т	243,1	250,4	223,4	244,5	254,8	252,6	260,2
Чистый экспорт нефти, млн т	240,6	249,3	222,6	241,6	254,0	252,0	259,7
Доля чистого экспорта нефти в производстве нефти, %	49,3	49,4	42,3	45,2	46,4	46,1	46,7
Экспорт нефтепродуктов, млн т	117,9	132,2	164,8	171,5	156,0	148,4	150,1
Чистый экспорт нефтепродуктов, млн т	117,5	129,9	162,8	170,2	155,3	147,7	149,6
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, млн т	358,1	379,2	385,4	411,8	409,3	399,7	409,3
Доля чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти, %	73,3	75,1	73,2	77,1	74,7	73,1	73,6

Источники: Росстат, Министерство энергетики РФ, Федеральная таможенная служба, расчеты автора.

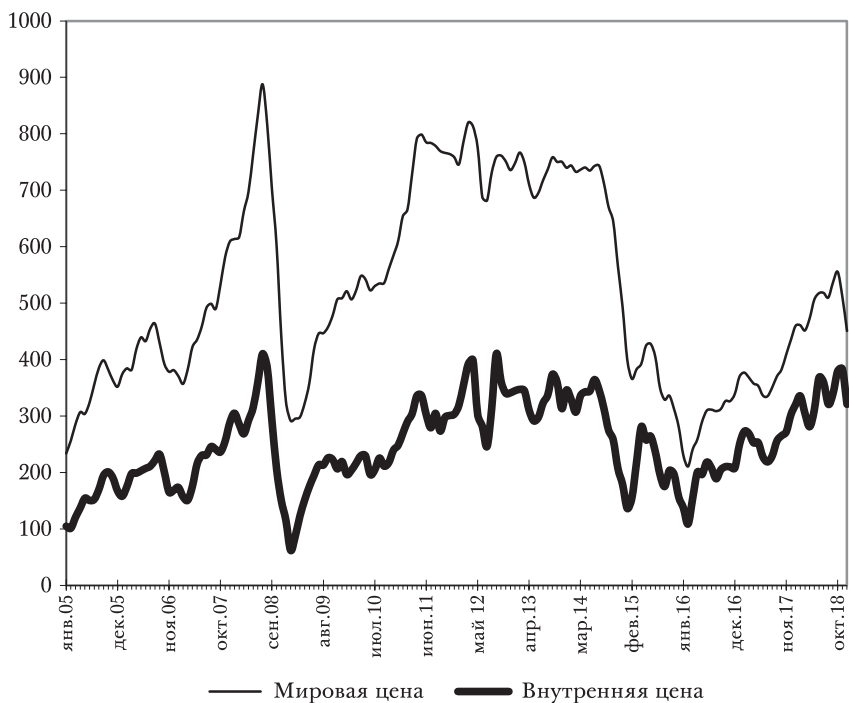


РИС. 15.4. Мировая и внутренняя цены на нефть в 2005–2018 гг.,
долл./т

Источники: Росстат, расчеты автора.

мировыми и внутренними ценами. Однако 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 (от цены нефти сорта Urals на европейском рынке), то в 2018 г. — 66%.

Конечные (потребительские) цены на моторное топливо формируются на основе цен производителей (цен net-back) с учетом косвенных налогов (акциза, НДС) и торгово-сбытовой надбавки. Россия по доле косвенных налогов в конечной цене бензина (35–43%) занимает промежуточное положение между ведущими странами ЕС, где эта доля наиболее высока (65%), и США, где она относительно низкая (20%)¹. При более низких безналоговых ценах на бензин и существующем уровне налоговой нагрузки потребительские цены на бензин в России 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 к среднему уровню пяти ведущих стран ЕС — 41% (табл. 15.4).

Таким образом, в условиях налогового маневра относительный уровень конечных цен на автомобильный бензин в России не повысился. Действующая система экспортных пошлин и уровень налогов на нефтепродукты обеспечивают сохранение более низких цен на моторное топливо на внутреннем рынке по сравнению с развитыми странами.

15.4. Налоговая политика

Введение в 2002 г. налога на добычу полезных ископаемых и высокой ставки экспортной пошлины на нефть позволило значительно повысить бюджетную эффективность налоговой системы и радикально перераспределить доходы от добычи нефти в пользу государства. По нашим расчетам, доля государства в чистом доходе нефтяного сектора, определяемом как валовой доход за вычетом капитальных, операционных и транспортных затрат, повысилась с 54% в 2000 г. до 85% в 2008 г.² При этом, как показывают международные сопоставления, Россия вошла в число стран с достаточно вы-

1. См.: *Бобылев Ю.* Цены на бензин в России и других странах: сравнительный анализ // Экономическое развитие России. 2016. № 10. С. 28–31.

2. См.: *Бобылев Ю., Турунцева М.* Налогообложение минерально-сырьевого сектора экономики. М.: ИЭП им. Е. Т. Гайдара, 2010.

ТАБЛИЦА 15.4
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.

соким уровнем налоговой нагрузки на добычу нефти¹. В то же время произведенные изменения не решили всех проблем построения эффективной налоговой системы. Поскольку ставки системообразующих налогов на нефтяной сектор (НДПИ и экспортной пошлины) определялись уровнем мировой цены на нефть, а их налоговой базой служили физические объемы добычи и экспорта, налогообложение было фактически основано на валовом доходе и не учитывало капитальных, операционных и транспортных затрат.

Такая система позволяла достаточно эффективно изымать природную ренту на действующих месторождениях, на которых капитальные затраты уже осуществлены и период окупаемости инвестиций пройден. Однако она создавала слишком высокую налоговую нагрузку для месторождений, разработка которых требовала повышенных производственных затрат, включая новые месторождения в неосвоенных регионах с отсутствующей инфраструктурой, месторождения с высокой степенью выработанности запасов, мелкие месторождения, морские месторождения, а также трудноизвлекаемые запасы. Освоение и эксплуатация таких месторождений в условиях общего налогового режима не обеспечивали необходимой доходности инвестиций, что препятствовало их разработке.

1. Alexeev M., Conrad R. The Russian Oil Tax Regime: A Comparative Perspective//Eurasian Geography and Economics. 2009. Vol. 50. No. 1. P. 93–114; Johnston D., Johnston D., Rogers T. International Petroleum Taxation: For the Independent Petroleum Association of America. Washington, D. C.: IPAA, 2008.

Введенная налоговая система, основанная на единых ставках НДС и экспортной пошлины, не учитывала объективные различия в условиях добычи нефти, обусловленные горно-геологическими характеристиками месторождений, их расположением, а также стадией разработки. Это осложняло ввод в разработку новых месторождений, особенно в неосвоенных регионах, стимулировало отбор наиболее доступных запасов и досрочное прекращение разработки истощенных месторождений. Все более явной становилась необходимость совершенствования налоговой системы, ее адаптации к объективному ухудшению условий добычи.

Для поддержания производства и экспорта в налоговую систему был внесен ряд существенных изменений, направленных на дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от реальных условий добычи. Чтобы стимулировать освоение новых нефтегазовых провинций, для нефтяных месторождений, расположенных в неосвоенных регионах, был введен механизм налоговых каникул по НДС: нулевая ставка налога до достижения определенного накопленного объема добычи на участке недр или в течение определенного периода (*табл. 15.5*). Такой механизм позволял ускорить окупаемость капитальных вложений и обеспечить необходимую доходность инвестиций в разработку новых месторождений.

Первым регионом применения налоговых каникул стала Восточно-Сибирская нефтегазовая провинция в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края, где данный механизм был введен с 2007 г. для новых месторождений, а с 2009 г. — для всех новых месторождений региона. В 2009–2012 гг. применение данного механизма с учетом количества добытой нефти было распространено на месторождения, расположенные в Ненецком автономном округе, на полуострове Ямал, в Ямало-Ненецком автономном округе севернее 65° северной широты, а также в Каспийском, Азовском, Черном и Охотском морях и на континентальном шельфе севернее Северного полярного круга.

Другим механизмом корректировки налоговой нагрузки стало применение специальных понижающих коэффициентов к ставке НДС. Данный механизм был введен для отдельных категорий месторождений, характеризующихся повышенными производственными затратами. Для стимулирования углубленной разработки эксплуатируемых месторождений в 2007–2009 гг. к ставке НДС был введен специальный понижающий коэффициент (K_v) для месторождений с высокой степенью выработанности запасов (более 80%): с 2007 г. — для выработанных месторождений с прямым учетом количества добытой нефти, с 2009 г. — для всех выработанных месторождений. Данный коэффициент рассчитывается по специальной

ТАБЛИЦА 15.5
 Параметры налоговых каникул по НДС в отдельных регионах

Регион	Накопленный объем добычи нефти на участке недр, млн т	Период применения для лицензий на разведку и добычу, лет	Период применения для лицензий на геологическое изучение и добычу, лет	Год введения
1. Республика Саха (Якутия), Иркутская область, Красноярский край	25	10	15	2007–2009
2. Ямало-Ненецкий АО севернее 65° северной широты	25	10	15	2012
3. Ненецкий АО, полуостров Ямал	15	7	12	2009
4. Каспийское и Азовское моря	10	7	12	2009

Источник: Налоговый кодекс РФ (ред. 2007–2012 гг.).

формуле и в зависимости от степени выработанности запасов снижается от 1 до 0,3.

Чтобы стимулировать разработку малых месторождений, которая требует относительно более высоких удельных затрат, с 2012 г. к ставке НДС был введен понижающий коэффициент (Кз), характеризующий величину запасов конкретного участка недр. Этот коэффициент стал применяться на лицензионных участках с извлекаемыми запасами нефти до 5 млн т. Его значение также рассчитывается по специальной формуле и зависит от величины запасов.

В 2013 г. Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 213-ФЗ были введены меры по стимулированию разработки трудноизвлекаемых запасов нефти. С 2014 г. к ставке НДС применяется специальный понижающий коэффициент (Кд), характеризующий степень сложности добычи нефти. В зависимости от категории залежей он принимает значения 0,8, 0,4, 0,2 и 0. Нулевое значение коэффициента установлено для залежей, отнесенных к баженовским, абалакским, хадумским и доманиковым продуктивным отложениям. Такие отложения аналогичны сланцевой нефти, запасы которой активно разрабатываются в США. В России они фактически не вовлечены в разработку, хотя такие запасы в стране весьма значительны, а их основная часть расположена в уже освоенных регионах, прежде всего в Западной Сибири.

Тем не менее производимое с помощью вышеназванных механизмов снижение ставки НДС во многих случаях не обеспечивало необходимую доходность инвестиций. Это было связано с нали-

ТАБЛИЦА 15.6
Доля рентных налогов в цене на нефть в условиях налоговой системы
2014 г., %

	Цена на нефть марки Urals, долл./барр.						
	50	60	70	80	90	100	110
НДПИ и экспортная пошлина, всего	55,6	60,5	64,0	66,6	68,6	70,2	71,6
НДПИ	18,1	19,4	20,3	21,0	21,6	22,0	22,4
Экспортная пошлина	37,5	41,1	43,6	45,6	47,1	48,2	49,2

Источник: расчеты автора.

чем в структуре налоговой системы высокой экспортной пошлины на нефть, которая фактически формировала основную часть налоговой нагрузки. По нашим расчетам, в структуре цены экспортируемой нефти в условиях налоговой системы 2014 г. в диапазоне цены 50–100 долл./барр. при стандартных налоговых ставках доля экспортной пошлины составляла 38–48% и более чем вдвое превышала долю НДПИ, составлявшую 18–22% (табл. 15.6).

В связи с этим с конца 2009 г. механизмы налоговых каникул и пониженных ставок стали применять и по отношению к вывозной таможенной пошлине на нефть. Пониженные ставки экспортной пошлины, определяемые по особым формулам, стали применяться к нефти, добытой на месторождениях в Восточной Сибири (в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края), в Ненецком автономном округе, Ямало-Ненецком автономном округе севернее 65° северной широты, в Каспийском море, на континентальном шельфе, а также к высоковязкой нефти и нефти из продуктивных отложений тюменской свиты.

С 2014 г. Федеральным законом от 30 сентября 2013 г. № 268-ФЗ был введен специальный льготный налоговый режим для новых месторождений на континентальном шельфе, разработка которых требует чрезвычайно высоких капитальных и операционных затрат. Данный режим основан на пониженной адвалорной ставке НДПИ, дифференцированной по зонам шельфа (30, 15, 10 и 5% в зависимости от категории сложности проекта), и стандартном налоге на прибыль при нулевых ставках экспортной пошлины и налога на имущество.

Произведенное в рамках действовавшей налоговой системы снижение налоговых ставок для определенных регионов и категорий месторождений, характеризующихся повышенными производственными затратами, представляется оправданным, поскольку позволяет дифференцировать налоговую нагрузку в зависимости

от объективных условий добычи нефти и обеспечить инвесторам необходимую доходность инвестиций.

Вместе с тем применяемые в этих целях налоговые механизмы, простые с точки зрения администрирования, являются не вполне адекватными, так как предполагают применение некоего усредненного подхода ко всем месторождениям определенных регионов или категории, тогда как в действительности затраты на их разработку существенно различаются. На относительно лучших месторождениях это может приводить к недополучению государством части природной ренты, на худших — к низкой доходности инвестиций.

Ограниченность введенных механизмов требовала дополнительной дифференциации налоговой нагрузки, установления для отдельных месторождений фактически индивидуальных налоговых параметров, которые обеспечивали бы необходимую доходность инвестиций. В действовавшей налоговой системе это было реализовано прежде всего регулированием срока применения пониженной ставки экспортной пошлины на нефть в зависимости от экономики конкретных проектов.

Вместе с тем все более явной становилась необходимость радикального изменения структуры налоговой системы для нефтяного сектора, значительного снижения в ней роли экспортных пошлин и повышения роли НДС.

Необходимость реформы экспортных пошлин была обусловлена рядом проблем, требовавших решения. Среди них следует выделить:

во-первых, субсидирование неэффективного нефтеперерабатывающего сектора и необходимость создания стимулов для его модернизации и повышения глубины переработки нефти;

во-вторых, скрытое субсидирование Россией других стран ЕАЭС за счет более низких по сравнению с мировыми цен на поставляемые им нефть и нефтепродукты;

в-третьих, гипертрофированно высокую роль экспортных пошлин в самой системе налогообложения нефтяного сектора¹.

В действовавшей налоговой системе именно экспортная пошлина фактически являлась основным налогом на нефтяной сектор. В 2014 г. в структуре поступивших в федеральный бюджет рентных налогов на нефтяной сектор доля экспортных пошлин составила 62,4%, доля НДС — 37,6%. Высокий уровень экспортной пошли-

1. Бобылев Ю. Н., Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г. Экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты: необходимость отмены и сценарный анализ последствий. М., 2012. — (Научные труды/Ин-т экономической политики им. Е. Т. Гайдара; № 161Р); Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Модернизация или консервация: роль экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты//Экономическая политика. 2012. № 3. С. 5–19.

ны на нефть приводил к необходимости регулировать эффективную ставку данного налога (устанавливать для отдельных месторождений пониженные ставки пошлины и продолжительность их применения) с целью приведения налоговой нагрузки в соответствие с реальными условиями добычи. Фактически экспортной пошлине придавались функции, которые должен выполнять НДС. При этом НДС не мог в полной мере выполнять свою регулирующую функцию из-за доминирования экспортной пошлины.

Снижение экспортных пошлин вплоть до их полной отмены, перенос налоговой нагрузки на НДС позволяют создать более эффективную структуру налоговой системы, соответствуют принципам рентного налогообложения и международной практике¹. Экспортную пошлину на нефть применяют лишь в небольшом числе развивающихся стран и стран с переходной экономикой, при этом ставки значительно ниже, чем в России. Развитые страны такой налог не применяют.

В 2015 г. была начата структурная реформа системы налогообложения нефтяного сектора, предусматривающая значительное снижение экономической роли экспортных пошлин и повышение роли НДС (налоговый маневр). Параметры данной реформы на период 2015–2017 гг. были приняты Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. № 366-ФЗ. В соответствии с ним базовая ставка НДС при добыче нефти была поэтапно повышена с 493 руб. за тонну в 2014 г. до 919 руб. в 2017 г. При этом предельная ставка вывозной таможенной пошлины на нефть (коэффициент в формуле расчета предельной ставки) была снижена с 59 до 30%, ставка экспортной пошлины на темные нефтепродукты повышена до 100% от ставки экспортной пошлины на нефть, а ставки экспортных пошлин на светлые нефтепродукты снижены до 30% от ставки экспортной пошлины на нефть.

Эти меры создали реальные стимулы к модернизации нефтеперерабатывающего сектора и повышению глубины переработки нефти, а также сократили субсидирование Россией других стран ЕАЭС. При этом произошло существенное изменение структуры налоговой нагрузки: по нашим расчетам, в диапазоне цены 50–100 долл./барр. доля НДС в цене на нефть повысилась до 34–41%, а экспортной пошлины сократилась до 23–27%. В результате роль НДС значительно возросла, однако сохранилась еще достаточно высокая

1. Daniel P., Keen M., McPherson C. The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice. New York: Routledge, International Monetary Fund, 2010; Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation. IMF Policy Paper. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2012; Global Oil and Gas Tax Guide 2015. EY Global, 2015.

экспортная пошлина (в диапазоне цены 50–100 долл./барр. ставка экспортной пошлины на нефть снизилась на 39–45%).

В 2018 г. были приняты принципиальные решения по дальнейшей перестройке налоговой системы. Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 305-ФЗ предусмотрено равномерное снижение 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 предусмотрено компенсирующее повышение в этот период ставки НДС при добыче нефти. Данные меры создают стимулы для дальнейшей модернизации нефтеперерабатывающего сектора, сокращают субсидирование внутренних потребителей, прежде всего сектора нефтепереработки, а также других стран ЕАЭС, усиливают стимулы к повышению энергоэффективности.

Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 199-ФЗ с 2019 г. в налоговую систему введен новый специальный налог — на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (НДД). Он является более совершенным налоговым инструментом, поскольку в отличие от НДС и экспортной пошлины, основанных на показателях валового дохода, ориентируется на фактически получаемый при разработке месторождения чистый доход. Особенностью принятой конструкции НДД является его сочетание с достаточно высоким НДС и применение единой налоговой ставки. Вместе с тем взимание НДД предусмотрено на крайне ограниченном круге месторождений (пилотные проекты).

Дальнейшее развитие налоговой системы, на наш взгляд, должно идти по пути перехода от НДС к НДД на всех новых месторождениях. НДС в режиме НДД должен взиматься по достаточно низкой ставке и выступать в качестве минимального гарантирующего налога, обеспечивающего государству определенный уровень налоговых поступлений от разработки месторождения. При этом представляется целесообразным включение в конструкцию НДД прогрессивной ставки данного налога, зависящей от уровня доходности проекта¹.

По сравнению с единой налоговой ставкой прогрессивная ставка НДД обеспечивает более высокую долю государства в доходах от добычи нефти при более высоких ценах на нефть, а также более низкую налоговую нагрузку при более низкой цене. Аналогичные преимущества имеет прогрессивная ставка и для случаев более высоких и более низких производственных затрат. В случае более высоких затрат на добычу она обеспечивает более низкую налоговую нагрузку по сравнению с единой ставкой налога.

1. Бобылев Ю., Расенко О. О введении налога на дополнительный доход в нефтяной отрасли // Экономическое развитие России. 2017. № 10. С. 65–68.

Такая конструкция налога позволяет учесть рентообразующие факторы и автоматически приводит налоговую нагрузку в соответствие с реальной экономической эффективностью разработки конкретных месторождений. В случае высокоэффективных проектов применение НДД обеспечивает прогрессивное изъятие природной ренты в пользу государства. Одновременно формируются необходимые условия для реализации менее эффективных проектов, освоения месторождений с высокими затратами на разработку.

15.5. Перспективы российского нефтяного сектора

Россия располагает весьма значительными запасами нефти, которые позволяют поддерживать высокие уровни ее добычи и экспорта в течение многих лет. Добыча может увеличиваться за счет вовлечения как неразрабатываемых запасов на освоенных территориях, так и месторождений в новых регионах. Более углубленная разработка действующих месторождений, повышение коэффициента извлечения нефти также могут способствовать улучшению показателей добычи. Кроме того, чрезвычайно значителен потенциал не разрабатываемых в настоящее время нетрадиционных запасов, в том числе сланцевой нефти. Повышение глубины нефтепереработки до уровня ведущих промышленно развитых стран 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 ограничивающее влияние на развитие сектора могут оказывать прогнозируемые относительно низкие цены на нефть, при которых инвестиции в наиболее высокзатратные проекты будут экономически неэффективны. Еще одним ограничителем будут введенные рядом развитых стран 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 должны стать традиционные запасы нефти на суше. Особое значение при этом приобретают углубленная разработка действующих месторождений, повышение коэффициента извлечения нефти. Возможности дополнительной добычи будут в значительной степени зависеть от технологического прогресса в отрасли, развития импортозамещающих технологий повышения

уровня нефтеизвлечения и разработки нетрадиционных запасов, включая сланцевую нефть.

Перспективная экономическая политика государства по отношению к нефтяному сектору должна включать реализацию следующих мер:

- 1) продолжение реформы налоговой системы: повышение роли НДС, снижение и отмена экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты. Это создаст более эффективную структуру налоговой системы, сократит субсидирование нефтеперерабатывающего сектора, обеспечит стимулы к его дальнейшей модернизации, повышению глубины переработки нефти; уменьшит субсидирование Россией стран ЕАЭС; усилит стимулы к повышению энергоэффективности;
- 2) расширение применения налога на дополнительный доход на новые месторождения, включение в его конструкцию прогрессивной налоговой ставки, зависящей от доходности разработки месторождения. Такой налог обеспечит более широкую дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от условий добычи, более полное изъятие природной ренты в пользу государства и благоприятные условия для инвестиций в добычу нефти, включая разработку месторождений с повышенными производственными затратами;
- 3) продолжение политики дифференциации налоговой нагрузки на действующих нефтяных месторождениях: применение пониженных ставок НДС и экспортной пошлины для месторождений с повышенными затратами на разработку;
- 4) снижение налоговой нагрузки на месторождениях с высокой степенью выработанности запасов: дополнительное снижение ставки НДС для таких месторождений будет стимулировать их более углубленную разработку, повышение коэффициента извлечения нефти;
- 5) развитие сектора малых и средних нефтяных компаний: формирование соответствующего организационно-правового режима, включая существенное снижение административных барьеров при предоставлении в пользование участков недр. Это будет способствовать углубленной разработке действующих месторождений, вовлечению в разработку небольших низкодходных месторождений и трудноизвлекаемых запасов;
- 6) координация действий в отношении объемов добычи со странами ОПЕК и другими нефтепроизводителями с целью поддержания желаемого уровня мировых цен.

Реализация данных мер создаст необходимые условия для дальнейшего развития нефтяного сектора и получения государством соответствующих доходов.

ГЛАВА 16

Развитие сельского хозяйства: от крупного импортера до экспортера

К 2008 г. СТАГНАЦИЯ в сельском хозяйстве была в значительной мере преодолена. Начала действовать Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы (далее — Госпрограмма, Госпрограмма 2008–2012 гг.). Она определила механизмы, объемы и направления государственной поддержки на указанный период.

В 2010 г. была принята Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (далее — Доктрина). Она формализовала цель российской аграрной политики, установив в качестве критерия продовольственной безопасности страны самообеспечение рядом продуктов. Мероприятия Госпрограммы были скорректированы для достижения установленных Доктриной уровней самообеспеченности. Это расширило доступ производителей к средствам и инструментам государственной поддержки.

В 2010 г. был образован Таможенный союз России, Казахстана и Белоруссии, в рамках которого были отменены пошлины между странами-участницами. Для Белоруссии сразу возникли возможности расширения экспорта, в первую очередь молочных продуктов. В ноябре 2013 г. начала процедуру вхождения в Таможенный союз Армения. С 2015 г. стал функционировать ЕАЭС, в рамках которого действовал общий агропромышленный рынок.

В августе 2012 г. Россия вступила в ВТО. Этому предшествовала активная общественная дискуссия, ряд участников которой требовали отложить, заморозить или отказаться от вступления. Движущей силой дискуссии выступили те, кто получил бы максимальный бонус от вступления, — потребители. Именно к ним был обращен

Авторы главы: *Узун В. Я.*, д-р экон. наук, профессор, главный научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Шагайда Н. И.*, д-р экон. наук, доцент, директор Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

поток негативной информации о «вреде иностранной еды», после чего ссылки на «общественное мнение» использовались противниками ВТО для давления на Правительство Российской Федерации. Однако страна присоединилась к ВТО, а производители малоконкурентных продуктов питания продолжили искать другие способы защиты внутреннего рынка, в первую очередь с помощью нетарифных ограничений.

В 2014 г. — после событий на Украине и введения международных санкций против России — правительство ввело эмбарго на поставки сельскохозяйственной продукции и продовольствия из стран, поддерживавших указанные санкции. Запрет на ввоз продовольствия из стран ЕС, которые были основными экспортерами в Россию качественных и относительно недорогих продуктов, а также девальвация рубля привели к росту внутренних цен на продовольствие. Однако рост производства за счет удешевления рубля и ограничения импорта лимитировался падающим платежеспособным спросом внутри страны — возникла необходимость поддержки экспорта излишних объемов продовольствия. Это нашло отражение в новой Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717.

В дополнение к уже апробированным механизмам господдержки села появился приоритетный проект «Экспорт продукции АПК», утвержденный 30 ноября 2016 г. (протокол № 11) президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

В целом меняющиеся внешние и внутренние условия влияли на российских сельхозпроизводителей преимущественно положительно. Господдержка создавала стимулы для развития отдельных подотраслей сельского хозяйства и типов сельхозпроизводителей.

16.1. Изменение роли сельского хозяйства в экономике России

В развитых и развивающихся странах, несмотря на рост агропроизводства, роль сельского хозяйства как отрасли, создающей относительно дешевые и простые продукты, снижается. Вместе с тем сельское хозяйство — в силу инерционности природно-биологических процессов — поддерживает развитие страны в кризисные годы.

Характеризуя весь период с 2008 по 2018 г., следует признать, что роль сельского хозяйства в экономике страны за указанный период все-таки снизилась (рис. 16.1).

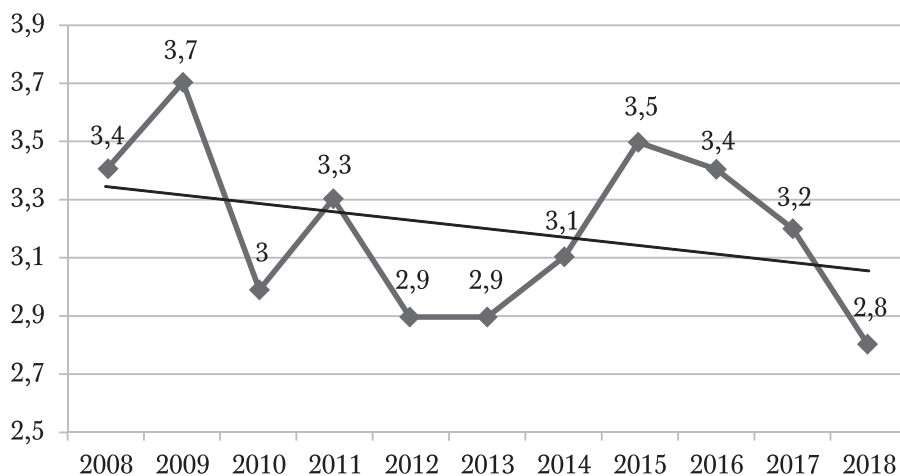


РИС. 16.1. Динамика доли сельского хозяйства в ВВП России, %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Эта тенденция проявилась после того, как Росстат уточнил информацию о производстве в сельском хозяйстве по результатам Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. Тогда объемы производства были скорректированы в сторону снижения не только за 2016 г., но и за предыдущие и последующие годы. Надо сказать, что этот пересмотр внес большую неопределенность, так как все предыдущие публикации основывались, как оказалось, на завышенных данных и свидетельствовали о положительных трендах развития в сельском хозяйстве, причем не только в части объемов производства продукции. Снижение доли сельского хозяйства в ВВП страны¹ означает, что экономический рост в сельском хозяйстве хотя и был, но меньше, чем в целом по всей экономике.

16.2. Условия и факторы развития сельского хозяйства

Государственная программа 2008–2012 гг.

В рамках Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы предусматривалось достижение трех целей: 1) устойчивое развитие сельских территорий, повышение за-

1. В расчете ВДС сельского хозяйства отнесен к ВВП страны в текущих ценах.

нятости и уровня жизни сельского населения; 2) повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на основе финансовой устойчивости и модернизации сельского хозяйства, ускоренного развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства; 3) сохранение и воспроизводство используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов. Для оценки программных мероприятий были разработаны соответствующие индикаторы.

Госпрограмма 2008–2012 гг. предусматривала федеральные субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации в том случае, если они также выделяли средства на поддержку сельхозпроизводителей в соответствии с программными мероприятиями. Для согласования политики поддержки в рамках Госпрограммы с каждым регионом подписывалось соглашение, где закреплялись обязательства территории по участию в софинансировании мероприятий Госпрограммы. Регионы самостоятельно выбирали направления, которые софинансировали. В результате в каждом из регионов складывалась своя система поддержки:

- в рамках Госпрограммы 2008–2012 гг. — по всем или части мероприятий, предусмотренных на федеральном уровне, с софинансированием из регионального бюджета;
- в рамках аналогичных региональных программ — по мероприятиям, определенным на уровне региона и финансируемым из бюджета субъекта.

Такой подход создал внутриотраслевые и межрегиональные диспропорции, поскольку не обеспечивал равного доступа к господдержке производителей одного и того же вида сельхозпродукции, а также производителей любых видов продукции в разных регионах. Доступ к федеральной поддержке определялся политикой территорий независимо от роли сельского хозяйства в их экономике и устойчивости региональных бюджетов, например богатые регионы могли тратить на сельское хозяйство меньшую долю бюджетных расходов, чем дотационные.

Из 12 основных индикаторов выполнения Госпрограммы 2008–2012 гг. к моменту ее завершения были достигнуты запланированные значения лишь по двум («Сумма располагаемых ресурсов домашних хозяйств в сельской местности в расчете на 1 члена домохозяйств» — скорее это результат инфляционного обесценивания денежных средств населения; «Доля российских мясопродуктов в формировании ресурсов»). Остальные запланированные значения индексов производства сельхозпродукции (всего, растениеводства и животноводства), инвестиций, доли российских молочных

продуктов в товарных запасах молочных продуктов, коэффициентов обновления тракторов, зерно- и кормоуборочных комбайнов, показатель энергообеспеченности сельхозорганизаций и индекс производительности труда достигнуты не были.

Доктрина продовольственной безопасности

В качестве критериев, позволяющих судить о достижении продовольственной безопасности в стране¹, Доктриной установлены показатели самообеспеченности по 8 продуктам, в том числе по 6 сельхозпродуктам (*табл. 16.1*).

Меры государственной поддержки в сельском хозяйстве были приведены в соответствие с целями и задачами Доктрины. К настоящему времени большинство критериев, установленных Доктриной, достигнуты. Небольшое отставание сохраняется только по молоку (из сельхозпродуктов) и — еще меньшее — по рыбе. Интегральный показатель импортозависимости, рассчитанный как отношение сальдо импорта-экспорта сельхозпродукции и продовольствия к затратам населения на продовольствие, в 2008–2017 гг. резко снизился (*табл. 16.2*).

По основным продуктам питания фактическое потребление достигло или приблизилось к рекомендуемым Минздравом России нормам (*табл. 16.3*)².

ТАБЛИЦА 16.1
Критерии продовольственной безопасности по продуктам

Значение уровня, при котором достигается продовольственная безопасность	Продукт
≥ 95	Зерно, картофель
≥ 80	Сахар, растительное масло, рыбная продукция
≥ 85	Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо), соль пищевая
≥ 90	Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)

Источник: Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации.

1. Согласно п. 8 Доктрины для оценки состояния продовольственной безопасности в качестве критерия определяется удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка соответствующих продуктов, имеющих пороговые значения в отношении базовых продуктов питания.
2. См.: Рекомендации по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания, утвержденные приказом Минздрава России от 19 августа 2016 г. № 614.

ЧАСТЬ IV. РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР

ТАБЛИЦА 16.2
Интегральный уровень продовольственной зависимости

Год	Экспорт, млн долл.	Импорт, млн долл.	Средне-годовой курс, долл.	Сальдо импорта-экспорта, млрд руб.	Потребительские расходы населения на продовольствие ¹ , млрд руб.	Общий уровень продовольственной зависимости, %
2008	9278	35189	24,9	644,3	4649,7	13,9
2009	9967	30015	31,8	637	5118,8	12,4
2010	8755	36398	30,4	839,6	5800,5	14,5
2011	13330	42535	29,4	858,7	6429,5	13,4
2012	16663	40384	31	736,9	6866,9	10,7
2013	16228	43165	31,8	857	7741	11,1
2014	18981	39905	38,0	795	8486	9,4
2015	16209	26584	60,7	630	9596	6,6
2016	17075	25072	66,9	535	10540	5,1
2017	20699	28924	58,3	480	10606	4,5

Источники: ФТС России, Росстат.

ТАБЛИЦА 16.3
Потребление основных продуктов питания и соответствие рациона рекомендуемым нормам (кг на человека в год, расчет по данным бюджетных обследований)

По данным бюджетов домашних хозяйств	Рацио-нальные нормы	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2017 г., %	
							к 2013 г.	к рацио-нальным нормам
Хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия в пересчете на муку, мука, крупа и бобовые)	96	96	95	95	99	97	101	101
Картофель	90	61	59	58	60	59	97	66
Овощи и продовольственные бахчевые культуры	140	97	98	99	105	102	105	73
Фрукты и ягоды	100	77	76	71	73	73	95	73
Сахар	24	32	31	31	32	31	97	129
Молоко и молочные продукты в пересчете на молоко	325	270	266	266	273	266	99	82
Мясо и мясопродукты в пересчете на мясо	73	85	85	85	88	88	104	121
Рыба и рыбопродукты в живом весе (весе сырца)	22	22	22	21	22	22	100	100
Яйца и яйцепродукты, шт.	260	217	216	218	229	230	106	88
Масло растительное	12	10,6	10,5	10,6	11	н.д.	н.д.	н.д.

Источник: Росстат.

1. Включая алкоголь и питание вне дома.

ТАБЛИЦА 16.4

Коэффициент номинальной защиты сельхозпроизводителей (доходы на единицу продукции на пороге фермы/мировые цены)

	2008 г.	2010–2012 гг.	2014 г.	2016 г.	2017 г.
Россия	н.д.	1,11	1,08	1,12	1,09
Бразилия	н.д.	1,02	1,01	1,02	1,01
США	1,01	1,01	1,04	1,03	1,03
ЕС	1,09	1,04	1,05	1,06	1,05

Источники: Agricultural Policies in OECD Countries 2010, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018.

Продовольственная безопасность в Доктрине рассматривается как самообеспечение без учета того, что отдельные виды отечественной продукции могут быть дороже импортных аналогов. В документе также отсутствуют целевые показатели снижения доли семей, нуждающихся в продовольственной помощи; не определены принципы и критерии ее оказания, а также ответственность разных уровней власти по обеспечению доступа семей к продовольствию. При этом обязанность страны обеспечить доступ нуждающихся к продовольствию вытекает из Программы ООН по устойчивому развитию до 2030 г., к которой присоединилась и Российская Федерация.

Разработчики Доктрины исходили из устаревшего постулата о более высоких по сравнению с российскими уровнях господдержки сельхозпроизводителей в странах — потенциальных экспортерах в Россию. Действительно, ранее в ЕС внутренние цены были вдвое выше мировых, а экспортеры получали высокую экспортную субсидию. Однако в настоящее время коэффициент номинальной защиты сельхозпроизводителей в России в среднем выше, чем в США, ЕС, Бразилии, Канаде (*табл. 16.4*). При этом обеспечивается это протекционистское превосходство преимущественно за счет потребителей, которые, как было отмечено выше, вынужденно переплачивают за многие виды российской продукции по сравнению с ценами на аналогичные товары на внешнем рынке.

Кроме того, цели Доктрины сформулированы исходя из предпосылки, что страны, экспортирующие продовольствие в Россию, могут прекратить поставки по политическим мотивам. Однако поставки продовольствия на мировой рынок высококонкурентны и, как правило, не являются монополией отдельных групп стран. При наличии различных поставщиков запрет на торговлю с одними странами, как показал опыт российского продовольственно-

го эмбарго 2014–2019 гг., может быть компенсирован расширением торговли с другими странами.

Таким образом, к 2018 г. Доктрина фактически утратила актуальность, так как установленные критерии продовольственной безопасности (продовольственной независимости) были достигнуты почти по всем продуктам, а официальные установки, в рамках которых она была разработана, нуждались в корректировке. В 2018 г. началась разработка новой редакции Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации¹.

Таможенный союз и протекционистская политика государств ЕАЭС

Таможенный союз Евразийского экономического союза (ТС ЕАЭС) начал функционировать 1 июля 2010 г. До 2015 г. членами Союза были Россия, Казахстан и Белоруссия. С 1 января 2015 г. в Таможенный союз входят автоматически все члены ЕАЭС. В настоящее время Союз объединяет помимо России, Казахстана и Белоруссии еще Армению и Киргизию. Все страны-участницы применяют единые таможенные тарифы и иные меры регулирования в торговле с третьими странами. Однако при этом государства могут устанавливать и более низкие пошлины на импорт некоторых товаров для обеспечения потребностей своих стран.

Вопреки декларациям² создание ЕАЭС не привело к реальной синхронизации протекционистских политик. Если в Казахстане поддержка агросектора государством сопоставима с российской, а в Киргизии и Армении — крайне мала, то Белоруссия обеспечивает гораздо более высокий уровень господдержки, что снижает конкурентоспособность российских сельхозтоваров.

В абсолютных показателях внешнеторговый оборот России со странами ЕАЭС растет; более того, наша страна выступает реципиентом такой торговли — сальдо экспорта-импорта относительно 2014–2015 гг. увеличивается (*табл. 16.5*).

На страны ЕАЭС приходится 13–16% общего объема экспорта России. Однако доля этих стран в российском экспорте сокращается. В структуре импорта в Россию доля стран ЕАЭС значительно менее значима — не превышает 2%. Однако если брать отдельные товарные позиции и отдельные страны, то картина выглядит иначе.

1. См.: Минсельхоз подготовил новую редакцию Доктрины продовольственной безопасности РФ. ТАСС, 12.02.2018; Бурлакова Е. Минсельхоз подготовит новую доктрину продовольственной безопасности // Ведомости. 2018 г. 26 июля и др.

2. Концепция согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств — членов Таможенного союза и Единого экономического пространства. Решение Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств от 29 мая 2013 г. № 35.

ТАБЛИЦА 16.5
Внешнеторговые операции России со странами ЕАЭС (1–24 ТНВЭД)

Показатели экспорта/импорта	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Доля экспорта в ЕАЭС из общего экспорта РФ, %	16,3	14,9	14,6	14,2	13,0
Доля импорта из ЕАЭС в общем импорте, %	1,5	2,0	2,2	2,0	2,0
Сальдо экспорта-импорта, млн долл.	-1296,39	-1289,56	-1460,89	-1675,66	-1509,86
Импорт из ЕАЭС в РФ, млн долл.	4413,96	3731,13	3965,02	4629,10	4771,63
Экспорт из РФ в ЕАЭС, млн долл.	3117,57	2441,57	2504,18	2953,44	3261,77

Источник: ФТС России.

ТАБЛИЦА 16.6
Доля Белоруссии в импорте продовольствия в Россию

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Всего, млн долл. (1–24)*	33352	28274	33794	42535	40384	43255	39957	26650	25058	28952	29736
В том числе из Белоруссии**	1837	1741	2690	3251	3975	4660	4708	3724	3749	4208	4099
Доля Белоруссии в импорте, %	5,5	6,2	8,0	7,6	9,8	10,8	11,8	14,0	15,0	14,5	13,8
Доля в экспорте Белоруссии, %	82,7	76,1	82,4	82,3	80,4	82,5	85,2	85,2	90,0	85,8	79,4
Молочные продукты, всего, млн долл.*	1563	1259	2075	3722	3206	4443	3857	2092	2210	2666	2335
В том числе из Белоруссии, млн. долл.**	1055	858	1420	1548	1738	2186	2259	1725	1792	1973	1596
Доля Белоруссии в импорте, %	67,5	68,1	68,4	41,6	54,2	49,2	58,6	82,5	81,1	74,0	68,3
Доля в экспорте Белоруссии, %	92,5	82,8	90,8	89,5	91,8	93,3	95,5	96,7	96,4	90,5	78,2

* Данные ФТС России.

** Данные Trade Map. Экспорт Белоруссии в Россию (данные ФТС России в таком разрезе отсутствуют).

Например, в импорте молочной продукции в Россию доля Белоруссии является преобладающей (табл. 16.6).

Белоруссия провела модернизацию своего молочного сектора в расчете на рост спроса со стороны России. Здесь была реализована Государственная программа развития молочной отрасли

2010–2015 годов¹, целью которой стало расширение экспорта. Это вызвало череду конфликтов, в рамках которых российский рынок защищался нетарифными методами — претензиями Россельхознадзора к качеству белорусского молока².

Вступление России в ВТО

Россия вела переговоры о вступлении в ВТО с 1995 г. Протокол о присоединении был подписан 16 декабря 2011 г., Россия ратифицировала его 21 июля 2012 г. Противники этого решения организовали массовую информационную кампанию с целью убедить население страны, что вступление в ВТО будет иметь негативные последствия для потребителей и сельского хозяйства. Основным риском называлось снижение уровня бюджетной поддержки и импортных пошлин³. Потребители, которые, напротив, должны были выиграть от вступления в ВТО, во всех опросах выступали за отказ от этого шага.

До вступления в ВТО в России действовала система, обеспечивавшая поддержку сельского хозяйства преимущественно за счет трансфертов от потребителей, плативших за основную часть сельскохозяйственных продуктов более высокую по сравнению с мировой цену. Это наглядно иллюстрируется динамикой показателя номинальной поддержки производителей части продуктов, отраженной в *табл. 16.7*.

Угроза снижения бюджетного субсидирования агросектора в условиях вступления в ВТО оказалась преувеличенной. Во-первых, уровень допустимой поддержки до настоящего времени не превышен. Так, в рамках переговорного процесса Россия оговорила для себя возможность направлять на субсидии сельскому хозяйству — в рамках мер так называемой янтарной корзины — 9 млрд долл. (в 2013 г.) с последующим понижением до 4,4 млрд долл. к 2018 г.⁴ В 2018 г. общий бюджет поддержки, который доведен до сельхозпроизводителей, составил около 4 млрд долл., из которых на меры «янтарной корзины» (непосредственное стимулиро-

1. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 2010 г. № 1678 «О мерах по реализации Республиканской программы развития молочной отрасли в 2010–2015 годах».

2. См., например: Каткова Е. Молочные войны: чем Лукашенко ответит Москве // Газета.Ру. 1 марта 2018 г.; Россельхознадзор запретил ввоз молока с двух белорусских предприятий // РБК. 2018 г. 4 июня и пр.

3. Нормы и правила ВТО в области сельского хозяйства и развитие российского АПК. Исследование ФАО. 2013 г.

4. Информация Минэкономразвития России «О системных обязательствах России в ВТО». URL: http://economy.gov.ru/minrec/resources/9a330d804a948490bd6dfd2f7584aa35/wto_.doc.

ТАБЛИЦА 16.7
Коэффициенты номинальной защиты производителей отдельных видов продукции

Продукты	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Пшеница	0,97	0,96	0,97	0,85	0,89	0,99	0,86	0,91	1,00	0,95
Ячмень	0,88	0,97	0,88	0,76	0,82	0,87	0,82	0,83	0,98	0,96
Кукуруза	0,73	1,11	1,08	0,84	0,94	1,02	0,90	0,93	0,88	0,97
Овес	0,74	0,81	1,01	0,78	0,83	1,35	0,98	0,74	0,74	0,87
Рожь	0,82	1,05	1,00	0,85	0,93	0,81	0,96	0,98	1,04	1,23
Подсолнечник	1,17	1,01	0,92	0,84	0,74	0,78	0,79	0,91	0,90	0,92
Рафинированный сахар	1,86	1,69	1,06	1,00	1,00	1,16	1,64	1,40	1,17	1,48
Молоко	1,43	1,26	1,21	1,25	1,20	1,04	1,15	1,24	1,54	1,24
Говядина	1,31	1,52	1,39	1,12	1,25	1,60	1,22	1,36	1,20	1,14
Свинина	2,32	1,95	2,22	1,56	1,48	1,09	1,69	1,27	1,20	1,17
Птица	1,84	1,47	1,26	1,17	1,07	1,20	1,01	1,07	1,04	1,14
Яйца	1,07	1,00	1,00	1,00	1,00	1,01	1,00	1,00	1,00	1,00
Картофель	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,09	1,00	1,00	1,00

Источник: ОЭСР.

вание производства) пришлось всего около 2,6 млрд долл.¹ То есть бюджетная поддержка может еще существенно вырасти без нарушения обязательств России в ВТО.

Таким образом, вступление в ВТО заведомо не должно было привести к снижению бюджетной поддержки сельхозпроизводителей. Вполне очевидно, что против вступления в ВТО выступали производители неконкурентоспособной продукции, которую защищали пошлины. По данным ОЭСР на 2011 г. (перед вступлением России в ВТО), были неконкурентоспособны производители российского молока, говядины, свинины и — в меньшей степени — птицы (*табл. 16.7*). В рамках ВТО Россия взяла на себя обязательство по снижению импортных пошлин: средние максимальные пошлины на сельскохозяйственные товары должны были быть снижены с момента присоединения с 13,2 до 10,8%².

1. Расчет сделан на основе данных об объеме субсидий, полученных сельхозпроизводителями в 2018 г., и направлений поддержки, которые относятся к разрешенным и не ограничиваются ВТО.
2. Ставки пошлин для мясной продукции (говядины, свинины, птицы) устанавливаются различными в пределах и вне квот поставок. В пределах квот по говядине — 15%, свыше — 55% (по свинине — 0 и 65% соответственно). Опасение вызвала отмена пошлины на ввоз живых свиней.

ЧАСТЬ IV. РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР

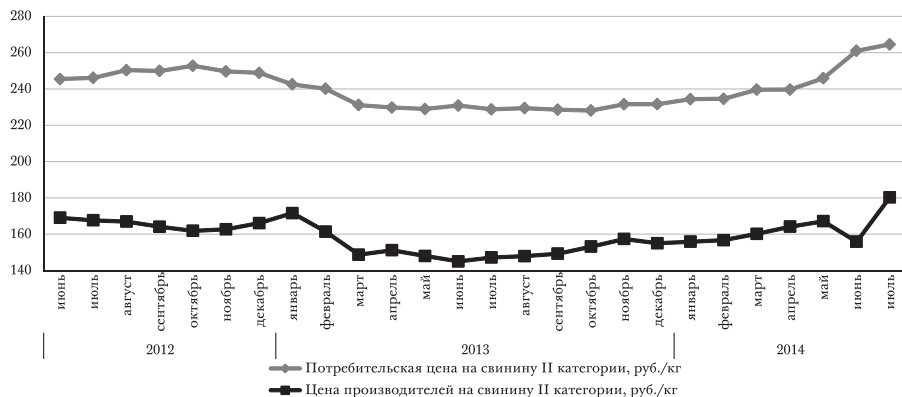


РИС. 16.2. Динамика цен на свинину

Источник: Росстат.

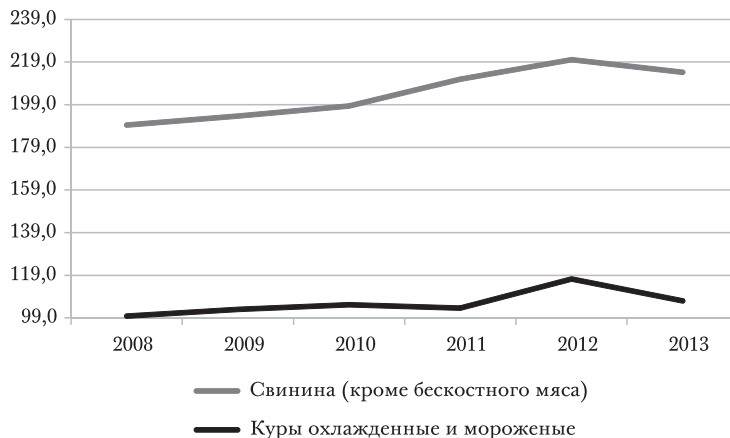


РИС. 16.3. Среднегодовые потребительские цены на свинину и мясо птицы

Источник: Росстат.

На рис. 16.2 видно, как вели себя цены на свинину в зависимости от стадий переговорного процесса России и ВТО.

К моменту вступления России в ВТО (август 2012 г.) цены на свинину уже шли вниз. Только с конца лета 2013 г., когда Россия после эпизодов африканской чумы свиней (АЧС) ввела ограничения на поставку свинины из Польши и Литвы, цены стали расти.

На рис. 16.3 видно, что, когда после вступления России в ВТО среднегодовая динамика цен на свинину и птицу оказалась аналогичной приведенной на рис. 16.2, цены упали.

По наиболее важным для российского потребителя продуктам питания вступление в ВТО повлекло за собой падение цен¹, при этом в массовом сознании населения все же закрепилось негативное отношение к вступлению в ВТО.

Государственная программа 2013–2025 гг.

Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2019 г. № 98 была продлена до 2025 г. Основными целями Госпрограммы 2013–2020 гг. первоначально были названы совершенно разноплановые приоритеты, часть из которых действительно могут считаться целями государственной политики, другие же, по сути, являются средством их достижения, а третьи — индикаторами достижения. Так, цель 1 «Обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации с учетом экономической и территориальной доступности продукции агропромышленного комплекса» соседствовала с целью 2 «Достижение значения произведенной добавленной стоимости, создаваемой в сельском хозяйстве, в 2020 г. в объеме 3890–4050 млрд руб.».

К тому же Госпрограмма многократно менялась. Изменился и набор направлений: часть их была переведена в состав национальных проектов. До 2018 г. действовали направления «Экспорт продукции агропромышленного комплекса», «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России», «Устойчивое развитие сельских территорий», «Управление реализацией Государственной программы», «Обеспечение общих условий функционирования отраслей агропромышленного комплекса», «Научно-техническое обеспечение развития отраслей агропромышленного комплекса» и «Развитие сырьевой базы для обеспечения легкой промышленности качественным сельскохозяйственным сырьем». До 2025 г. продолжится реализация направлений «Развитие отраслей агропромышленного комплекса» и «Обеспечение условий развития агропромышленного комплекса». Программа, связанная с поддержкой сельскохозяйственного экспорта, вошла в национальный проект «Международная кооперация и экспорт», а федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий» (с 2018 г. — подпрограмма Госпрограммы 2013–2020 гг.) в 2019 г. должна быть реформатирована в фе-

1. Анализ структурных изменений в сельском хозяйстве России и субъектов Российской Федерации. Исследование РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, НИР. 2018 г.

деральную государственную программу «Комплексное развитие сельских территорий».

Условия реализации Госпрограммы 2013–2020 гг. не позволяют обеспечить равный доступ сельхозпроизводителей к инструментам государственной поддержки. Так, в 2013 г. доля сельхозорганизаций, которые не получили государственных субсидий или получили их в размере менее 1 млн руб. на сельхозорганизацию, составила 43,6%, а в 2016 г. — уже 50,4%¹. Сходная картина по крестьянским (фермерским) хозяйствам: в 2013 г. доля не получающих субсидии или получающих их в размере до 100 тыс. руб. составила 47,5%, а в 2016 г. — уже 56,2%. Это существенным образом искажает условия конкуренции для всего круга сельхозпроизводителей.

Последствия эмбарго на поставки продовольствия для производителей и потребителей

Указом Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» был введен запрет (эмбарго) на ввоз отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия из стран, которые инициировали или поддержали экономические санкции в отношении российских юридических и физических лиц². Эмбарго вводилось на год. Впоследствии оно неоднократно продлевалось как ответная мера на санкции, вводимые против России Европейским союзом. В 2019 г. эмбарго продолжает действовать.

При этом внутренний рынок не был закрыт для других зарубежных поставщиков. Однако их цены, как правило, оказались выше цен, попавших под эмбарго³, что позволяло российским производителям стать более конкурентоспособными, не снижая производственных издержек. Замены некоторым видам продуктов при всем разнообразии новых поставщиков не нашлось. Так, качественная охлажденная свинина, равно как и дешевые качественные сыры,

1. Анализ структурных изменений в сельском хозяйстве России и субъектов Российской Федерации. Исследование РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, НИР. 2018 г.

2. Указанные меры были применены к США, Канаде, Норвегии, ЕС, Австралии. Санкции также были распространены на страны, поддержавшие санкции (Черногория), и на те, которые подписали договор об ассоциации с ЕС (Украина).

3. Опираясь на данные ФТС России, различие в ценах можно наблюдать при сравнении цен традиционных поставщиков, которые попали под эмбарго, и тех, кто не попал под эмбарго и ранее поставлял свою продукцию. Поскольку цены последних были неконкурентны, объемы соответствующих поставок были невелики.

поставлялись из стран ЕС и не могут быть заменены на продукцию других иностранных поставщиков. Основными выгодоприобретателями эмбарго выступили производители свинины (номинальный коэффициент поддержки производителей увеличился с 1,09 в 2013 г. до 1,69 в 2014 г.), молока (соответственно 1,04 и 1,15) и сахарной свеклы (сахара — 1,16 и 1,64) (табл. 16.7). Кроме того, расширились возможности экспорта и реэкспорта у Белоруссии: доля этой страны в импортных молочных продуктах только в 2014 г. выросла до 58 против 49% в 2013 г. — и это при росте масштабов молочного импорта (табл. 16.6).

Как уже было отмечено, в преддверии вступления России в ВТО (август 2012 г.) рост цен на свинину в России замедлился, а затем они стали падать, что вызвало тревогу среди отечественных свиноводов. Однако вскоре, по мнению Россельхознадзора, появилась угроза заболевания африканской чумой свиней, переносимой из ряда стран ЕС: с 30 января 2014 г. Россия ввела запрет на импорт оттуда свинины и живых свиней, а с 7 апреля были ограничены поставки из Польши и Литвы в нашу страну всех видов готовой мясной продукции из свинины. Как видно на рис. 16.4, с момента вступления в силу этих ограничений наблюдается резкий рост цен на свинину. Эти ограничения по результатам тяжб в рамках ВТО следовало снимать¹. Однако вместо этого 7 августа 2014 г. было объявлено эмбарго, и цены на свинину выросли еще значительно.

По итогам 2014 г. прибыль крупнейшей компании по производству свинины составила 17,3 млрд руб. при обороте 72 млрд руб.², то есть рентабельность в условиях роста цен составила примерно 32%. Резкий рост прибыли наблюдался и у крупнейшего в стране производителя курятины, на долю которого приходится около 11% всей курятины, выращенной в сельхозорганизациях и фермерских хозяйствах³.

После объявления эмбарго рост цен продолжился и иногда превышал 1% в неделю. Однако уже в 2015 г., как видно на рис. 16.5, он был ограничен падающим платежеспособным спросом населения и цены стали снижаться. Снижение платежеспособного спро-

1. Такие действия были признаны странами ЕС необоснованными, они подали иск в ВТО к России в апреле 2014 г. и выиграли его 6 декабря 2017 г. Подчинившись требованию третьей группы ВТО, Россельхознадзор снял полный запрет на ввоз свиней и продукции свиноводства из Евросоюза, сохранены ограничения только на регионы, где были зафиксированы вспышки болезни; к России предъявлены иски на компенсацию убытков из-за неправомерного ограничения.

2. Чистая прибыль «Мираторга» за 2015 г. по МСФО выросла на 24% // ПРАЙМ. 4 апреля 2016 г.

3. Чистая прибыль «Черкизово» в 2014 г. выросла в 6 раз // Vestifinance.ru. 26 февраля 2015 г.

ЧАСТЬ IV. РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР

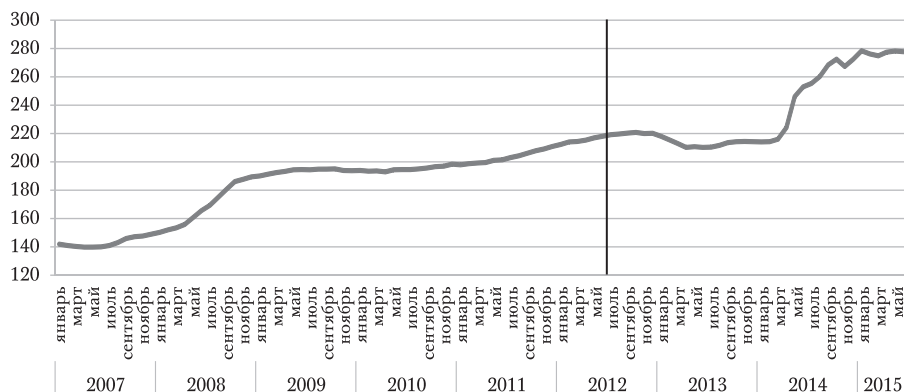


рис. 16.4. Средние потребительские цены на свинину (кроме бескостной) на потребительском рынке, руб./кг

Источник: Росстат.

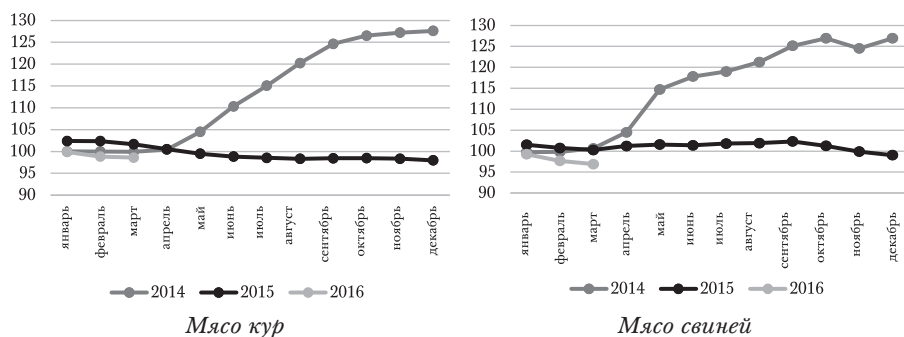


рис. 16.5. Индексы потребительских цен, % к декабрю предыдущего года

Источник: Росстат.

са, очередная девальвация рубля и «выпадение» целых товарных групп (охлажденного мяса, дешевых и качественных сыров из Германии, Финляндии, яблок из Польши) привели к резкому сокращению импорта: если в 2013 г. импорт продовольствия и сельхозсырья составлял 43 млрд долл., то в 2015 г. — уже менее 27 млрд.

В условиях эмбарго российские сельхозпроизводители получили дополнительные стимулы для развития. Доля импортного продовольствия в товарных запасах сократилась с 36% в 2013 г. до 28% уже в 2015 г. В 2018 г. она составила 24% (табл. 16.8).

Покупатели же продовольствия в результате эмбарго проиграли. Такой вывод можно сделать не только на основе анализа коэффи-

ТАБЛИЦА 16.8
Доля импортных продовольственных товаров в товарных ресурсах розничной торговли продовольственными товарами, %

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
I квартал	36	36	29	24	23	25
II квартал	35	33	26	22	21	22
III квартал	35	32	27	22	22	22
IV квартал	36	36	30	24	25	25
Значение за год	36	34	28	23	23	24

Источник: Росстат.

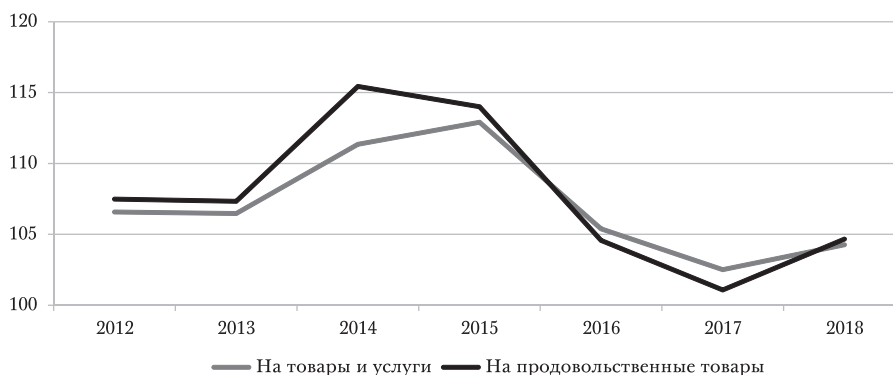


рис. 16.6. Индексы потребительских цен на товары и услуги по Российской Федерации

циентов номинальной защиты сельхозпроизводителей, но и исходя из сопоставления индексов цен на продовольствие и на все продукты и услуги. До 2013 г. кривые индекса цен на продовольствие и на продукты и услуги практически были параллельны и близки по значениям. После введения эмбарго кривая индекса цен на продовольствие оторвалась от аналогичной кривой, отражающей индексы цен на все товары, работы и услуги (рис. 16.6).

Даже в конце 2018 г. потребители не восстановили докризисный объем своих покупок продовольствия в розничной торговле. Так, в декабре 2018 г. они, по данным Росстата, покупали на 10% меньше, чем в декабре 2012 г., хотя в декабре 2013 г. покупали на 2% больше, чем в декабре 2012 г.

16.3. Динамика сельхозпроизводства и лидеры роста

Несмотря на то что сельское хозяйство за период 2008–2018 гг. продемонстрировало более низкие темпы роста, чем экономика в целом, в растениеводстве (*табл. 16.9*), производство основных продовольственных культур выросло относительно как 2008 г., так и 1992 г.

За 2008–2018 гг. вдвое выросло производство маслосемян, втрое — овощей закрытого грунта (при небольших объемах производства последних). Исключение составил картофель, производство которого снизилось на 42% относительно 1992 г. и на 17% относительно 2008 г. Резкое падение начиная с 1992 г. показывают — вслед за сокращением поголовья крупного рогатого скота — и кормовые культуры.

Зато быстрыми темпами развивается производство продуктов, которые ранее производились в России лишь в незначительных объемах. Это кукуруза (на 70% больше, чем в 2008 г., и в 4 раза больше, чем в 1992 г.), соя (соответственно в 5 и 8 раз), рапс (в 2,6 и 12 раз).

ТАБЛИЦА 16.9
Валовой сбор продукции растениеводства, млн т

	1992 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2018 г./ 2008 г., %	2018 г./ 1992 г., %
Зерновые и зернобобовые культуры	106,9	108	97	61	94	71	92	105	105	121	136	113	105	106
Масличные	4,0	9,6	8,8	8,0	12,7	11,1	13,9	13,6	14,1	16,2	17,2	20,9	217	520
Сахарная свекла	25,5	29,0	24,9	22,2	47,6	45,0	39,3	33,5	39,0	51,3	51,9	42,1	145	165
Картофель	38,3	27,1	28,4	18,5	28,0	24,5	24,0	24,3	25,4	22,5	21,7	22,4	83	58
Овощи открытого грунта	9,3	11,8	11,9	10,4	12,5	11,7	11,4	11,6	11,9	11,7	12,0	11,9	101	127
Овощи закрытого грунта	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	1,1	1,2	1,3	1,3	1,5	1,6	1,8	352	268
Бахчевые продовольственные культуры	0,7	1,4	1,5	1,2	1,6	1,5	1,5	1,5	1,8	1,9	1,8	2,0	138	276

Источник: Росстат.

ТАБЛИЦА 16.10
Валовое производство продукции животноводства, млн т

	1992 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г. (предв.)	2018 г./ 2008 г., %	2018 г./ 1992 г., %
Скот и птица на убой (в убойном весе)	8,3	6,3	6,7	7,2	7,5	8,1	8,5	9,0	9,5	9,9	10,3	10,6	168,6	128,1
крупный рогатый скот	3,6	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	91,1	44,2
свиньи	2,8	2,1	2,2	2,3	2,4	2,6	2,8	3,0	3,1	3,4	3,5	3,7	180,6	133,3
овцы и козы	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	126,9	66,9
птица	1,4	2,2	2,6	2,9	3,2	3,6	3,8	4,2	4,5	4,6	4,9	5,0	224,1	348,5
Молоко	47,2	32,2	32,3	31,5	31,2	31,2	29,9	30,0	29,9	29,8	30,2	30,6	95,1	64,9
Яйца, млн шт.	42,9	38,1	39,5	40,8	41,3	42,1	41,4	41,7	42,5	43,5	44,8	44,9	117,9	104,6
Шерсть (в физическом весе), т	178,6	53,5	54,6	53,4	52,3	55,0	54,4	56,0	55,5	56,0	56,7	0,0	н.д.	н.д.
Мед, т	49,6	57,1	53,2	51,0	59,3	64,2	67,8	74,2	67,1	69,2	65,2	0,0	н.д.	н.д.

Источник: Росстат.

Меняются пропорции в производстве зерновых: растет доля пшеницы (на 13% относительно 2008 г. и на 56% относительно 1992 г.), риса (на 41 и 38% соответственно), зернобобовых (на 92 и 12%). Все производство перенастраивается под спрос на внутреннем и внешнем рынках: продукция российского растениеводства, исключая овощи закрытого грунта, вполне конкурентоспособна.

В животноводстве и птицеводстве (табл. 16.10) также наблюдается определенный рост. Исключение — производство мяса КРС, овец и коз (как следствие, и шерсти), а также молока. Однако это падение по сравнению с 1992 г. Если же сравнивать с 2008 г., то падение фиксируется лишь по мясу КРС и молоку. В период с 2008 г. более чем в 1,8 раза увеличилось производство свинины, более чем в 2,2 раза — птицы.

Успехи свиноводства и птицеводства связаны преимущественно с крупными компаниями, многие из которых объединены в агрохолдинги. Последние обладают мощным лоббистским потенциалом и обеспечивают себе преференциальный доступ к инструментам государственной поддержки.

16.4. Сельхозпроизводители: организационная структура и структура собственности

С 2008 г. в ряде аспектов существенно изменилась и корпоративная структура аграрной отрасли. В том числе налицо масштабные изменения в отношении собственности, составе владельцев, размерах предприятий. В силу ограниченного доступа к первичной информации ниже приводится сравнение в рамках периода 2006–2016 гг., что мало влияет на конечные выводы, которые верны и для периода 2008–2018 гг.

Прежде всего многократно снизился уровень государственного и муниципального участия в сельхозорганизациях. Можно утверждать, что к настоящему времени разгосударствление агросектора завершено. Если в 2006 г. доля организаций в государственной и муниципальной собственности в аграрной отрасли составляла около 12%, то теперь — около 3,5%. На эти государственные и муниципальные предприятия в настоящее время приходится лишь 2,4% выручки. В 2018 г. около 70% сельхозугодий, числившихся за сельхозпроизводителями, находились в частной собственности (расчет авторов по данным Росреестра). В целом сектор государственных предприятий менее эффективен, чем частных.

Налицо также изменения организационно-правовых форм: если в середине 2000-х гг. в корпоративном ландшафте доминировали производственные кооперативы, то в 2016 г. — товарищества и общества. В 1995 г. доля кооперативов среди всех сельхозорганизаций не превышала 9%, а в 2006 г. составила почти 39%. К 2016 г. доля кооперативов снизилась до 21% и продолжает сокращаться. Переход к иным корпоративным формам позволял концентрировать доли участия/акции и осуществлять управление меньшим числом участников. К тому же банки неохотно сотрудничают с кооперативами: закон защищает группу производственных активов от взыскания по долгам кооператива.

Уже к 2006 г. в четверти сельхозорганизаций число собственников сократилось до одного. К 2016 г. свыше половины сельхозорганизаций имели одного собственника. Единоличные предприятия управлялись относительно эффективно, если судить по соотношению численности занятых, площади сельхозугодий, дотаций, выручки и прибыли (*рис. 16.7*).

С 1998 г. в сельском хозяйстве началось масштабное перераспределение собственности, результатом чего стало формирование сетей сельхозорганизаций в собственности одного физического или юридического лица, то есть агрохолдинговых структур. Если в 2006 г. в таких структурах было занято свыше 23% всех работни-

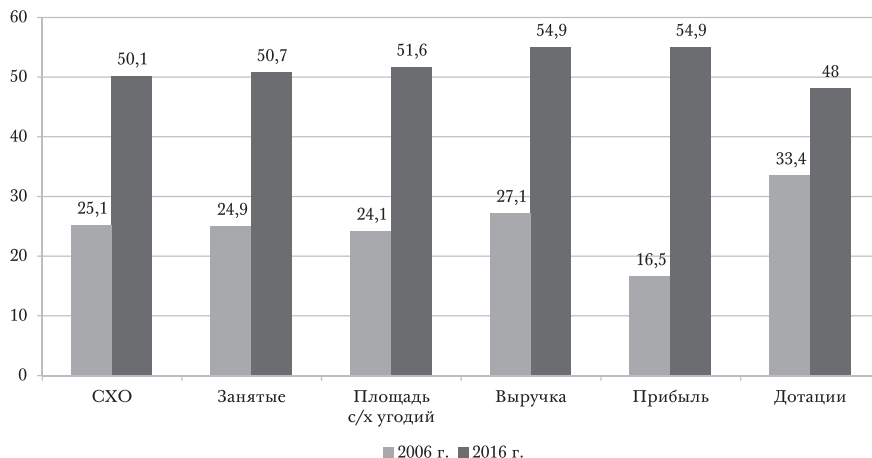


РИС. 16.7. Удельный вес СХО (сельскохозяйственных объединений) с одним учредителем в общих показателях по СХО, %

Источник: расчеты авторов по данным Росреестра.

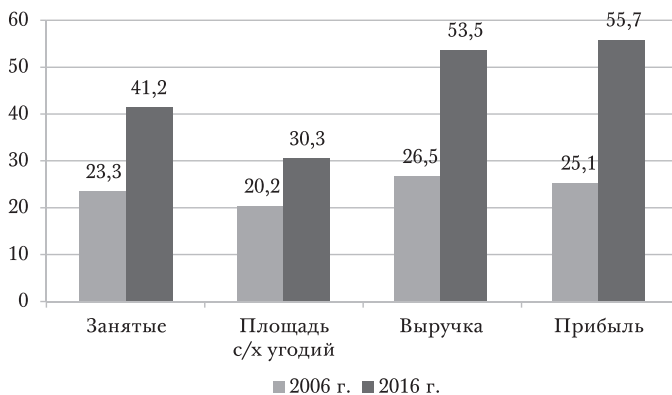


РИС. 16.8. Удельный вес агрохолдингов в общих показателях по СХО, %

Источник: расчеты авторов по данным Росреестра.

ков, то в 2016 г. — уже более 41%. Их выручка, как видно на *рис. 16.8*, увеличилась до 53,5% в общей сумме выручки всех сельхозорганизаций, а прибыль — соответственно до 56%.

Экспансия агрохолдингов пользуется поддержкой органов государственной власти субъектов Российской Федерации: их приход на новые территории сопровождается ростом инвестиций (преимущественно за счет заемных средств) и, как следствие, ростом производства сельхозпродукции. Индикатор «объем инвестиций» входит в перечень показателей для оценки эффективности деятельности

ТАБЛИЦА 16.11
Изменение численности сельского населения на территориях с разным уровнем развития агрохолдинговых структур

	Доля агрохолдинговых (АХ) структур в валовом продукте (ВП) сельского хозяйства субъекта Российской Федерации				Итого
	До 10%	10–25%	25–50%	Более 50%	
Количество регионов	27	24	21	8	80
Доля АХ в ВП с/х по всем категориям хозяйств, %	5,4	16,9	34,2	60,9	26,9
Сельское население на 2016 г., % к 2006 г.	107,6	93,3	96,4	88,5	97,6
Численность занятых в с/х в 2016 г., % к 2006 г.	90,2	74,1	74,8	62,5	76,9

Источник: расчеты авторов.

высших должностных лиц регионов¹. Соответственно, крупным инвестпроектам обеспечивается режим благоприятствования, включая перенаправление средств государственной поддержки в их пользу, а также строительство за бюджетный счет дорог к инвестируемым объектам. Эффективность таких практик достаточно эфемерна. Они ведут к разрушению конкурентной среды в аграрной отрасли, к тому же на территории региона с большей долей хозяйств, интегрированных в агрохолдинги, быстрее снижается не только сельскохозяйственная занятость, но и численность сельского населения (*табл. 16.11*).

Средний размер сельхозугодий, приходящихся на одну сельхозорганизацию, сокращался до 2006 г., затем стал увеличиваться. Изменение средних размеров сельхозорганизаций сопровождается усилением, особенно в последнее десятилетие, дифференциации хозяйств по площади располагаемых сельхозугодий (*рис. 16.9*).

Наряду с концентрацией земли в рамках отдельных сельхозорганизаций наблюдается также концентрация земли в рамках отдельных агрохолдингов. В *табл. 16.12* приведены данные о земельных банках крупнейших землевладельцев, контролирующих свыше 400 тыс. га сельхозземель.

Из 5 крупнейших корпоративных землевладельцев 2013 г. в трех к 2018 г. прошли процедуры, предусмотренные Федеральным законом

1. См.: Перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. №193.

ТАБЛИЦА 16.12
Крупнейшие землевладельцы, тыс. га

2018 г.		2013 г.	
1. «Продимекс» + «Агрокультура»	790	«Продимпекс»	480
2. «Мираторг»	676	«Русагро»	452
3. «Русагро»	675	«Вамин Татарстан»	444
4. «Агрокомплекс»	644	«САХО»	400
5. «Волго-Дон Агроинвест»	452	«Разгуляй»	400
6. «Авангард-Агро»	400		

Источник: Отчеты аудиторско-консалтинговой компании BELF «Крупные землевладельцы России, 2013 г.» и «Крупнейшие владельцы сельскохозяйственной земли в России на 2018 г.».

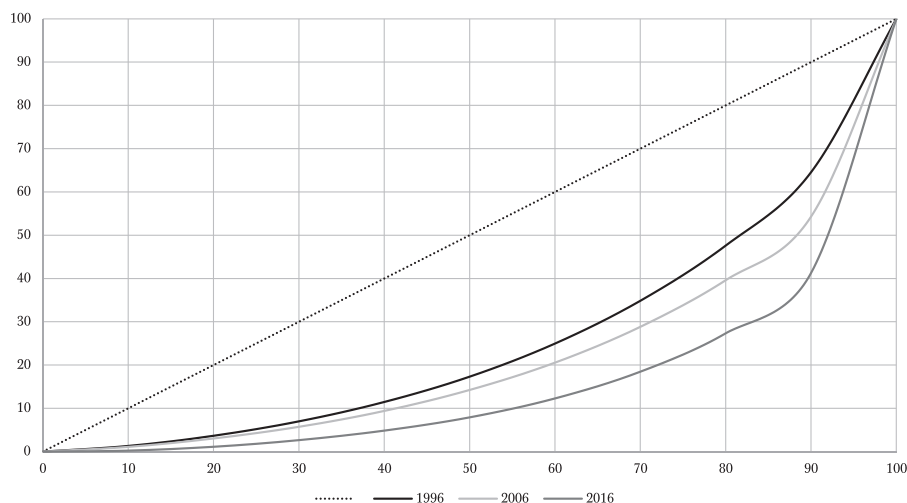


РИС. 16.9. Дифференциация сельхозорганизаций по площади сельхозугодий (коэффициент Джини)

от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)»: ООО «Вамин Татарстан», ООО «Группа компаний САХО», ОАО «Группа Разгуляй»¹. Их активы также перешли к крупным игрокам.

1. См., например: Антонов К. Молоко свернулось. В Татарстане завершили передел агрохолдинга «Вамин Татарстан» // Коммерсант-Казань. 2017. 22 ноября; Что такое группа «САХО Company profile» // Коммерсант. 2018. 13 декабря; Калашников С. Холдинг «Разгуляй» признан банкротом // Коммерсант-Воронеж. Черноземье. 2017. 24 апреля и др.

Формирование огромных земельных банков не гарантирует устойчивости организаций, а их банкротство — перехода земель к мелким сельхозпроизводителям: эти активы реализуются аккумулярованными частями. Просто в результате банкротства крупных корпоративных структур — владельцев земельных банков другие агрохолдинги становятся крупнее. Растет и средняя площадь фермерского хозяйства (*табл. 16.13*): число крестьянских (фермерских) хозяйств размером в 1–2 бывших колхоза (свыше 6 тыс. га) за 10 лет выросло с 249 до 522. Фактически это уже не фермерские хозяйства, так как на одного фермера там приходится сотни наемных работников. Однако несовершенство законодательства о крестьянских (фермерских) хозяйствах (К(Ф)Х) позволяет существовать таким псевдокрестьянским хозяйствам.

В 2008–2018 гг. произошло перераспределение производства продукции между типами сельхозпроизводителей. Так, сельскохозяйственные организации, ранее игравшие главную роль как производители сельхозпродукции (1992 г. — 67%), в постреформенный период резко потеряли свое значение (доля в общем объеме агропроизводства — 40%, 2003 г.). Однако к 2008 г. они нарастили свою долю до 48%, а к 2018 г. — до 55% (*табл. 16.14*). Это перераспределение происходило за счет снижения доли малопродуктивных и архаичных хозяйств граждан.

Доля сельхозорганизаций (СХО) в агропроизводстве растет, однако темпы их развития существенно ниже, чем у крестьянских (фермерских) хозяйств (*табл. 16.15*). С 2008 г. СХО показали рост производства в 1,51 раза, К(Ф)Х — в 1,86 раза.

В сельскохозяйственных организациях с 2008 по 2018 г. продолжилась концентрация производства мяса птицы и яиц (соответственно с 86 до 92% и с 74 до 92%); произошло кардинальное перераспределение пропорций в производстве мяса свиней (с 41,6 до 85% всего производства) и возросли масштабы этого производства. За счет сокращения посевов в хозяйствах населения выросла доля СХО в производстве картофеля (с 12,2 до 19,3%) и овощей (с 20,2 до 26,2%). Кроме того, в СХО по-прежнему сосредоточено основное производство зерновых, масличных культур, сахарной свеклы. При этом крестьянские фермерские хозяйства уже производят около трети зерновых, подсолнечника, льна-долгунца. К фермерам — как в СХО — «перетекает» из хозяйств населения и производство картофеля (с 5,4% в 2008 г. до 12,7% общего производства в 2018 г.) и овощей (с 10,7 до 18,7%). За 2008–2018 гг. хозяйства населения существенно (с 51,5 до 39%) сократили свою долю в производстве молока. Однако они продолжают производить основную часть картофеля, овощей, фруктов и ягод, говядины, баранины.

ТАБЛИЦА 16.13
Группировка крестьянских (фермерских) хозяйств по размеру закрепленной за ними площади, %

Имеющие земельную площадь, га	2006 г.		2016 г.		Имеющие земельную площадь, га	2006 г.		2016 г.	
	До 4,1	25,1	17,2	200,1–500		5,8	11,9		
4,1–10	19,7	11,7	500,1–1500	3,3	9,4				
10,1–20	12,1	9,4	1500,1–3000	0,7	2,7				
20,1–50	16,1	14,7	3000,1–6000	0,3	1,1				
50,1–100	9,7	11,1	Свыше 6000	0,1	0,4				
100,1–200	7,1	10,6	Всего	100	100				

Источник: Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 г. М., Росстат.

ТАБЛИЦА 16.14
Структура производства сельхозпродукции по типам сельхозпроизводителей, %

	СХО	ХН	К(Ф)Х и ИП		СХО	ХН	К(Ф)Х и ИП
1992 г.	67	31,8	1,1	2008 г.	48,1	43,4	8,5
2003 г.	40,4	57,4	2,2	2018 г.	55,1	33	11,9

ПРИМЕЧАНИЕ. ХН — хозяйства населения, ИП — индивидуальные предприниматели.

Источник: Росстат.

ТАБЛИЦА 16.15
Темпы развития производства в разных типах сельхозпроизводителей в 2008–2018 гг. (2008 г. = 100%, цепной индекс)

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.*	2016 г.*	2017 г.*	2018 г.**
СХО	1	1,01	0,90	1,16	1,10	1,19	1,28	1,33	1,44	1,52	1,51
ХН	1	1,03	0,91	1,04	1,00	1,01	0,99	0,98	0,95	0,91	0,91
К(Ф)Х и ИП	1	0,97	0,81	1,23	1,10	1,30	1,43	1,54	1,75	1,93	1,86

* Первая оценка данных с учетом итогов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г.; окончательные данные, пересчитанные с учетом итогов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г., будут опубликованы в официальных изданиях Росстата 2019 г.

** Предварительные данные.

16.5. Из импортера в экспортеры

В 2008–2018 гг. существенно изменились масштаб и структура российских экспортно-импортных операций с продовольствием. Объем экспорта почти утроился (с 8,4 до 24,9 млрд долл.). Вместе с сокращением импорта на 13% это позволило добиться небывало низкого (-4,7 млрд долл.) значения сальдо внешнеторговых операций.

Экспорт России в 2008–2018 гг. развивался значительно быстрее, чем мировой экспорт (2018/2008 г. — соответственно 297 и 137%). Это позволило стране почти в 2 раза нарастить присутствие на внешнем продовольственном рынке, хотя ее доля в глобальном агроэкспорте остается все еще незначительной — 1,6%. Впрочем, и доля нашей страны в мировом агропродовольственном импорте за указанный период сократилась с 2,8 до 1,8%. Налицо также концентрация экспорта на меньшем числе товарных групп. Россия стала значимым поставщиком на внешний рынок зерновых, рыбы и растительного масла. С 2008 по 2018 г. доля российских зерновых выросла с 3,5 до 9,5%.

* * *

Таким образом, в период с 2008 по 2018 г. в российском агросекторе произошли крупномасштабные изменения, которые затронули объемы и сложившиеся пропорции производства сельхозпродукции, корпоративную структуру отрасли и распределение земельных угодий. Продолжает развиваться крупное производство, прежде всего в агрохолдингах. При этом наиболее активный рост наблюдается в фермерских хозяйствах, которые в отличие от агрохолдингов не имеют преференциального доступа к инвестициям, средствам и инструментам господдержки, рынкам технологий и рынкам товаров. Продолжается концентрация сельскохозяйственной земли под контролем агрохолдингов.

Россия в целом удовлетворила собственным производством внутренние потребности в продуктах питания. Для дальнейшего развития национальной аграрной отрасли стране необходимо расширять свое присутствие на внешних рынках. Процессы присоединения к ВТО, формирования ЕАЭС болезненно сказались на части отечественных сельхозпроизводителей, однако введенное в 2014 г. продовольственное эмбарго и форсированная государственная поддержка крупных отраслевых проектов нивелировали это негативное влияние. Тем не менее формирование общих рынков неизбежно, а это так или иначе вынудит государство и агробизнес решать проблему повышения конкурентоспособности российских продуктов, главным образом животноводства.

ГЛАВА 17

Российская промышленность: кризис, стагнация, адаптация

НАСТОЯЩАЯ глава подготовлена на основе материалов конъюнктурных опросов¹ руководителей промышленных предприятий, которые проводятся Институтом Гайдара (Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара, ИЭП) по европейской гармонизированной методике в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. и охватывают всю территорию Российской Федерации.

17.1. Кризис 2008–2009 гг.

2008–2018 гг. оказались сложным периодом для российской промышленности. Трудными эти годы стали и для формирования экономической политики, адекватной сложившимся условиям, что, на наш взгляд, было связано в том числе и с дефицитом соответствующей текущему моменту статистики. Этот дефицит не позволял в полной мере оценить возможность наступления кризиса в 2008 г. даже в октябре — ноябре, когда предприятия сообщали о нем, сформировать более полную оценку событий 2015–2016 гг. в российской промышленности, а также ситуации в 2017–2018 гг. Серьезным ис-

Автор главы: *Цухло С. В.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией конъюнктурных опросов Института Гайдара.

1. Анкета конъюнктурного опроса содержит небольшое число вопросов (не более 15–20), которые 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 и непосредственное отношение к руководству данным предприятием. При анализе результатов конъюнктурных опросов используется специфический производный показатель «баланс». 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 плюс или минус».

питанием для российской промышленности оказались девальвация рубля и политика импортозамещения.

Анализ системы показателей конъюнктурных опросов Института Гайдара позволяет взглянуть на события этих лет в российской промышленности с позиции самих предприятий и дает достаточно оснований для альтернативных традиционным выводам о состоянии реального сектора в 2008–2018 гг., об отношении промышленных предприятий к девальвации и импортозамещению.

Индекс промышленного оптимизма ИЭП¹ является наиболее общей характеристикой, рассчитываемой по результатам опросов, и дает первое (самое раннее) представление о положении дел в отрасли. Этот показатель позволил нам уже 18 ноября 2008 г. зафиксировать полномасштабный кризис в российской промышленности (рис. 17.1)². Однако уже октябрьские значения индекса обнаружили формирование кризисной ситуации: в октябре 2008 г. он опустился до -4,3 пункта (после +2,0 в сентябре). Лишь планы выпуска оставались тогда положительными (преобладали надежды на рост). При этом нами было высказано предположение, что в ноябре, скорее всего, и они перестанут удерживать индекс от уровня серьезного пессимизма.

Первый расчет ноябрьского значения индекса (практически за месяц до официального признания кризиса) показал резкий рост пессимизма в российской промышленности. Значение показателя снизилось сразу на 33,8 пункта и достигло -38,2. Такого низкого уровня оптимизма после дефолта 1998 г. не было ни разу, а в преддефолтный период близкие значения регистрировались только в 1995–1996 гг. и в сентябре 1998 г. Резкой отрицательной корректировке тогда подверглись все составляющие индекса³.

Декабрьский индекс показал дальнейшее незначительное ухудшение ситуации. Его значение снизилось только на 6 пунктов после итогового ноябрьского снижения на 26 пунктов.

В целом (в среднем) в 2008 г. индекс промышленного оптимизма сохранил положительные значения, поскольку кризис формально пришелся только на два последних месяца года, а 10 пер-

1. Индекс строится как среднее арифметическое балансов (разностей ответов) четырех вопросов ежемесячной конъюнктурной анкеты ИЭП: а) фактическое изменение спроса, баланс = % роста - % снижения; б) оценка спроса, разность оценок = % выше нормы + % норма - % ниже нормы; в) оценка запасов готовой продукции, баланс = % выше нормы - % ниже нормы, противоположный знак; г) планы изменения выпуска, баланс = % роста - % снижения. Индекс может изменяться от -100 до +100 пунктов.

2. Официальное признание кризиса произошло только в декабре. Сначала это сделал глава Правительства РФ, затем Министерство экономического развития и только потом — Росстат.

3. Индекс промышленного оптимизма ИЭПП. М., 2008.

вых месяцев официально считались некризисными. Однако наш показатель уже в июле резко упал (на 8,5 пункта), что, однако, в августе было отчасти купировано успокоительной риторикой властей — индекс тогда вырос на 5 пунктов. В сентябре ситуация в промышленности стала для предприятий близка к кризисной. Индекс вновь обвалился — теперь на 11 пунктов — и почти достиг нулевой линии. Притом что в начале 2008 г. показатель был равен 18 пунктам. Лучшим же годом для российской промышленности совершенно логично оказался 2007 г., когда среднегодовое значение индекса промышленного оптимизма составляло 22 пункта, а в марте он достиг исторического (1992–2018 гг.) максимума в 25 пунктов.

Однако предкризисный 2007 г. и частично некризисный 2008 г. характеризовались своим набором проблем. В эти годы упоминаемые недостаточного внутреннего спроса опустилось до исторического минимума (31 и 36% упоминаний соответственно в среднем по году) и занимало третье место в рейтинге ограничений промышленного роста по версии предприятий. На первое место в условиях перегретой российской экономики предприятия поставили дефицит кадров (36 и 43%), на второе — недостаток оборотных средств (34 и 38%). Четвертое и пятое места в 2007–2008 гг. занимали такие факторы, как недостаток оборудования (26 и 24%) и конкурирующий импорт (20 и 26%). Заметим при этом, что по прямым оценкам отечественных производителей интенсивность конкуренции с импортом в 1996–2019 гг. всегда была ниже интенсивности конкуренции с другими российскими предприятиями.

В 2009 г. уже с января российская промышленность — по ее собственным оценкам — начала выходить из кризиса вопреки пессимизму официальных прогнозов и запаздывающей статистике. По сравнению с декабрьским значением в январе 2009 г. индекс повысился на 2 пункта и составлял -32,9. То есть пессимизм в промышленности по-прежнему был велик (его масштабы сопоставимы лишь с 1995–1996 гг. и 1998 г.), но перестал расти.

В феврале индекс продемонстрировал укрепление положительных тенденций. Так по крайней мере оценивали ситуацию руководители предприятий. По сравнению с январем февральское значение индекса улучшилось почти на 4,5 пункта, а по сравнению с декабрьским минимумом улучшение составляло уже 7,5 пункта. Таким образом, уже в начале 2009 г. в динамике российской промышленности начали формироваться новые позитивные для того периода тенденции¹. Однако в целом 2009 г. по индексу оптимизма оказался для российской промышленности сопоставимым с 1998 г.

1. Индекс промышленного оптимизма ИЭПП. М., 2009.

2010 год стал для российских промышленных предприятий годом выхода из кризиса. Индекс оптимизма в среднем по году значительно вырос и вновь стал положительным — позитивных оценок ситуации со стороны предприятий вновь стало больше, чем негативных. Хотя значение 2008 г. индекс превзошел незначительно.

Однако следующий, 2011 г. не оправдал надежд предприятий на продолжение выхода из кризиса и достижение прежних, докризисных темпов роста, объемов продаж и загрузки производственных мощностей. Индекс промышленного оптимизма вырос только на 3 пункта после падения в 2008–2009 гг. на 40 пунктов. Рост показателя целиком обеспечили оценки спроса, баланс которых увеличился на 18 пунктов. Все другие показатели продемонстрировали снижение, хотя и незначительное, в среднем по году — на 1–3 пункта.

17.2. Стагнация 2012–2016 гг. и попытки выхода из нее

В 2012 г. индекс промышленного оптимизма продемонстрировал резкое — на 9 пунктов — падение, до нулевого значения. Снижение по среднегодовым данным было зарегистрировано у всех используемых при расчете индекса исходных показателей. Таким образом, выход промышленности из кризиса 2008–2009 гг. прекратился. Более того, 2012 г. стал первым годом стагнации, длившейся, по оценкам предприятий, долгих пять лет — до 2017 г. В эти годы индекс обнаруживал удивительную стабильность, пребывая в интервале 0...+3 пункта, притом что за 28 лет его расчетов значения показателя по среднегодовым данным изменялись от -42 до + 22 пунктов.

Заметим, что этот индекс не дает оснований оценивать 2015–2016 гг. как отдельный кризис¹. Для российской промышленности указанные два года стали лишь продолжением стагнации (или, если вспомнить принятую в 2011–2014 гг. терминологию, «второй волной кризиса»). Но именно обсуждение в то время возможности «второй волны» позволило промышленным предприятиям достаточно спокойно встретить незначительное ухудшение положения дел в отрасли. В целом результаты опросов предприятий дают основания назвать 2012–2016 гг. той самой «второй волной кризиса» или (с учетом слабости проявления кризисных явлений) периодом стагнации. В 2017 г. промышленность начала выходить из этой стагнации, но не смогла продолжить позитивное движение в 2018 г.²

1. Российская экономика в 2016 году. Тенденции и перспективы. Вып. 38. М.: Изд-во Института Гайдара, 2017.

2. Российская экономика в 2018 году. Тенденции и перспективы. Вып. 40. М.: Изд-во Института Гайдара, 2019.

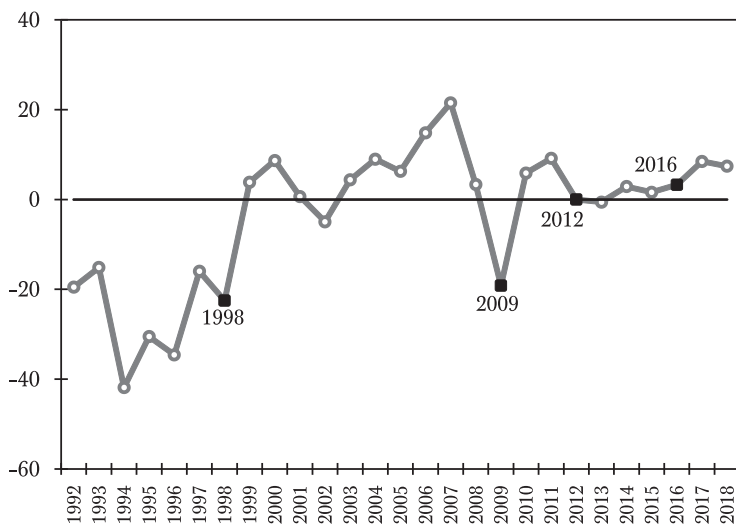


РИС. 17.1. Индекс промышленного оптимизма ИЭП, 1992–2018 гг., процентные пункты

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

Стабилизация в 2018 г. индекса промышленного оптимизма произошла в результате снижения 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. В такой ситуации предприятия логично предпочли минимизировать избыточность своих запасов готовой продукции. Баланс их оценок снизился с +7 до 0 пунктов. При этом надо иметь в виду, что небольшой положительный баланс оценок 2017 г. был признаком уверенности предприятий в возможности роста продаж и принципиально отличался от кризисных избытков запасов, которые регистрировались опросами в 1992–1996 гг. и в 2009 г. В 2015 г. никакого кризисного избытка запасов готовой продукции промышленность не отмечала. Более того, в январе 2015 г. промышленность отмечала недостаток запасов, что нетипично для первого месяца экономического кризиса.

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. В 2015 г. промышленность продемонстрировала снижение производственного оптимиз-

ма менее чем на 1 пункт, а основное снижение этого показателя пришлось на 2016 г. и составило 5 пунктов.

Подобная, скорее негативная динамика трех основных показателей (спрос, запасы, ожидания) тем не менее была с пониманием встречена российской промышленностью. Баланс основных оценок достигнутых объемов спроса в 2018 г. остался на уровне предыдущего года, когда показатель продемонстрировал принципиальный рост (до +25 пунктов) после пребывания в 2012–2016 гг. в интервале +2...+9 пунктов. В кризисном 2015 г. баланс оценок снизился на символический 1 пункт, основное падение удовлетворенности спросом в российской промышленности после кризиса 2008–2009 гг. было зарегистрировано опросами в 2012 г. и составило 17 пунктов.

Однако явное торможение в 2018 г. после позитивной динамики 2017 г. перестало устраивать предприятия. Индекс адаптации («нормальности») российской промышленности впервые с 2013 г. показал снижение по среднегодовым данным (рис. 17.2). Этот индекс — второй агрегатный показатель, расчет которого начался с 2015 г. Тогда нетипичная для кризиса оценка ситуации предприятиями в российской промышленности 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, то есть насколько они адаптировались к текущим экономическим условиям. При расчете индекса нормальности используются оценки предприятиями спроса, запасов готовой продукции, запасов сырья и материалов, количества работников, производственных мощностей и финансово-экономического положения.

Расчет индекса адаптации для 2015–2016 гг. показал отсутствие кризисных событий в этот период в российской промышленности в оценках самих промышленных предприятий¹. Более того, состояние отрасли в 2015 г. предприятия оценили как более нормальное, чем в предыдущем, 2014 г. Индекс вырос на 1 пункт и достиг на тот момент исторического максимума. В следующем кризисном году показатель вырос еще на 1 пункт и стал очередным абсолютным рекордом. Первый год выхода из кризиса 2015–2016 гг. обеспечил самый существенный рост индекса нормальности с 2011 г. Показатель достиг уже 77% и оказался абсолютным рекордом всего периода его расчетов в 1994–2018 гг.

1. Российская экономика в 2018 году. Тенденции и перспективы. Вып. 40. М.: Изд-во Института Гайдара, 2019.

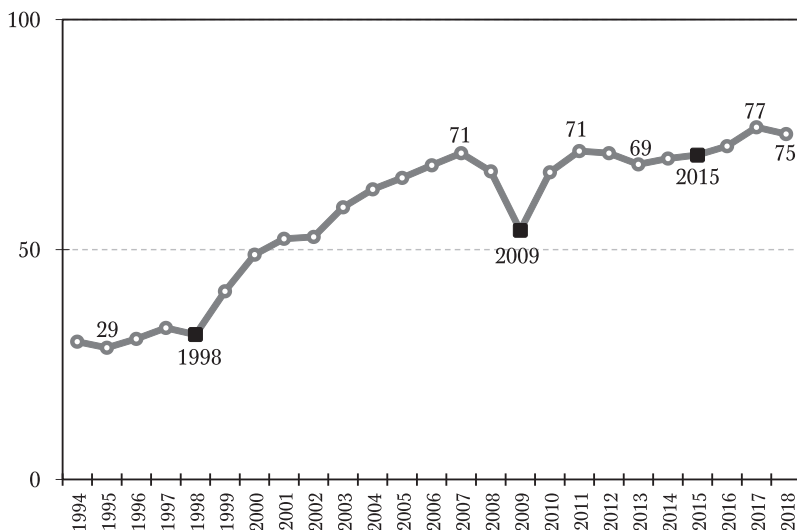


РИС. 17.2. Индекс адаптации (нормальности) российской промышленности, 1994–2018 гг., %

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

В 2017 г. продемонстрировали рост пять исходных составляющих из шести используемых при расчете индекса адаптации. Лишь 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, поскольку говорит о формировании уверенности предприятий в росте спроса на производимую продукцию. А самый существенный вклад в достижение рекордного 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.

Рекордные для всего периода мониторинга оценки нормальности в 2017 г. были зарегистрированы еще по трем показателям: обеспеченности промышленности кадрами, запасами сырья и материалов и финансово-экономического положения предприятий.

Торможение позитивных процессов в 2018 г. привело к снижению индекса нормальности за счет негативной корректировки оценок четырех исходных показателей из шести.

Рост показали оценки запасов готовой продукции, которые по итогам 2018 г. достигли абсолютного рекорда всех 27 лет опро-

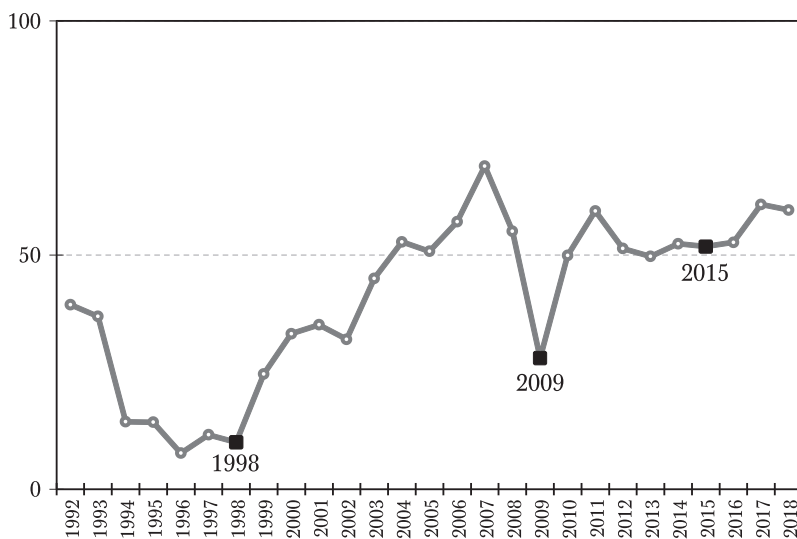


РИС. 17.3. Доля нормальных оценок опроса, 1992–2018 гг., %

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

сов ИЭП. Оценки запасов сырья и материалов в 2018 г. сохранили рекордно высокий уровень нормальности (80%), достигнутый российской промышленностью еще в 2016 г. Такой успех объясняется вялостью экономической динамики последних лет и исторически наилучшей обеспеченностью предприятий оборотными средствами.

Нормальная обеспеченность мощностями снизилась в 2018 г. на 5 пунктов при сохранении положительного баланса, то есть на веса избыточных мощностей. Аналогичная ситуация сложилась и с оценками наличной рабочей силы, но при нулевом балансе («более чем достаточно» — «менее чем достаточно») в целом по промышленности.

Оценки финансово-экономического положения предприятий ухудшились в 2018 г. на 2 пункта при прежнем сохранении лидерства этого показателя по степени удовлетворенности. Иными словами, более всего предприятия удовлетворены (оценивают как «хорошее» или «удовлетворительное») своим финансово-экономическим положением (88% предприятий в 2018 г., 90% в 2017 г.). Удовлетворенность другими показателями с 2003 г. всегда была ниже. Хуже всего промышленность практически всегда оценивала спрос на свою продукцию. В 2012–2016 гг. объемы продаж считали нормальными 50–52% предприятий, в том числе подобный уровень оценок сохранялся и в 2015–2016 гг. В 2017 г. удовлетворенность продажами выросла до 61%, в 2018 г. она незначительно снизилась до 60% (рис. 17.3).

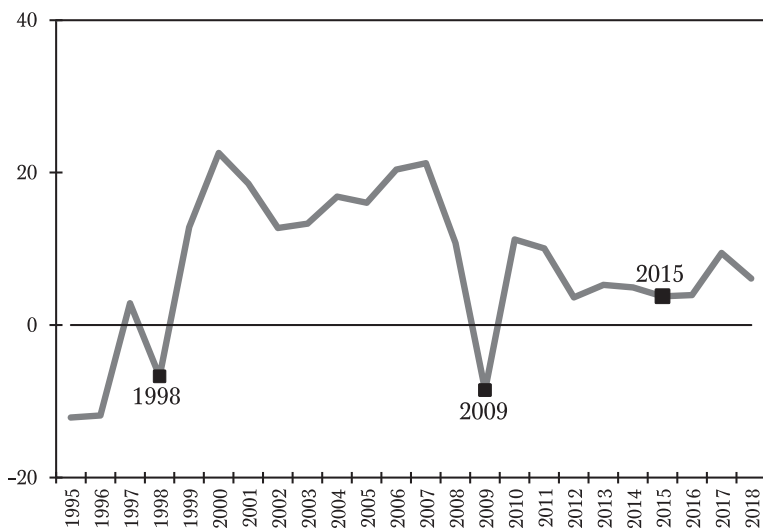


РИС. 17.4. Индекс прогнозов промышленности, 1995–2018 гг., процентные пункты

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

Торможение выхода в 2018 г. из стагнации 2012–2016 гг. сказалось на прогнозах и планах предприятий. Индекс прогнозов промышленности — третий агрегатный показатель, получаемый на основе конъюнктурных опросов¹, — показал снижение оптимизма ожиданий на 3 пункта после локального максимума 2017 г., когда этот индикатор вырос на 5 пунктов (рис. 17.4). 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., об утрате незначительной части оптимизма ожиданий в 2011 г. и об окончательном сползании в стагнацию в 2012 г.

Снижение оптимизма в 2018 г. коснулось всех прогнозов предприятий, используемых при расчете сводный индекс 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. и составлял скромные -2 пункта. При этом

1. Индекс прогнозов строится как среднее арифметическое балансов трех вопросов конъюнктурной анкеты: прогнозы изменения спроса, планы изменения выпуска и ожидаемые изменения занятости. Индекс может изменяться от -100 до +100 пунктов.

прогнозы выпуска снизились в первом официально кризисном году менее чем на 1 пункт, то есть 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 снизить свои прогнозы до +11 пунктов. Однако это не было похоже на кризисный провал 2009 г., когда показатель (по среднегодовым данным) опустился до +1 пункта после +35 пунктов в 2007 г.

Что касается прогнозов занятости в 2015 г., то их баланс стал менее пессимистичным. То есть предприятия были менее склонны увольнять работников в кризисном 2015 г., чем в предыдущем, некризисном 2014 г. Объяснение может состоять в том, что промышленность в начале кризиса 2015–2016 гг. получила возможность решить свои кадровые проблемы: преодолеть дефицит квалифицированных кадров, в первую очередь рабочих. Эту же кадровую политику промышленность продолжила и в 2016 г., когда баланс прогнозов изменения занятости опять вырос, но остался отрицательным. Такая позиция (политика) предприятий позволила российской экономике пройти 2015–2016 гг. без кризисного роста безработицы и сделала ненужными правительственные меры по борьбе с ней.

Самые пессимистичные прогнозы изменения занятости в российской промышленности после кризиса 2008–2009 гг. были получены в 2013 г. и составляли -5,6 пункта. В по-настоящему кризисном для промышленности 2009 г. показатель рухнул с +4 до -19 пунктов.

17.3. Оценка предприятиями неопределенности экономической ситуации

Прогнозы предприятий, получаемые в ходе конъюнктурных опросов, используются для оценки текущей экономической ситуации и ближайшего будущего. Совпадение (единство) прогнозов большинства предприятий говорит о том, что промышленность имеет сходное и вполне определенное представление о текущей ситуации и перспективах ее ближайшего развития. Когда же ответы предприятий распределяются относительно равномерно между тремя вариантами прогнозов («возрастет», «не изменится», «снизится»), можно говорить о высокой степени неопределенности экономической ситуации.

Прямая оценка неопределенности на исторически длительном периоде проведения опросов в 1992–2018 гг. показывает, что популярный тезис о росте неопределенности в последние годы не подтверждается. Уровень неопределенности снижался с 2014 г. Более того, в 2018 г. неопределенность опустилась до исторического ми-

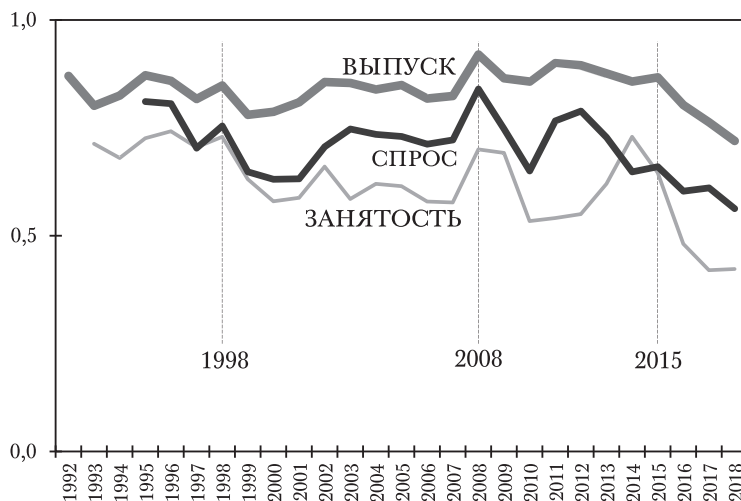


РИС. 17.5. Среднегодовые оценки уровня неопределенности по прогнозам спроса, выпуска и занятости, 1992–2018 гг.

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

нимума по прогнозам трех основных показателей: спроса, выпуска и занятости (рис. 17.5).

Самой высокой определенностью практически всегда отличались прогнозы изменения занятости. В XXI в. они имели два пика: в кризисных 2008–2009 гг. и 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 упала до минимума, в 2017–2018 гг. показатель снова снизился и закрепился на этом уровне.

Прогнозы спроса почти всегда в 1995–2018 гг. характеризовались большей неопределенностью, чем прогнозы занятости. Максимум неопределенности этих ожиданий логично достигла в кризисном 2008 г. Близкие, хотя и меньшие значения неопределенности были получены в 1995–1996 гг. В 2015 г. неопределенность прогнозов спроса сохранилась на уровне предыдущего 2014 г., который оказался историческим минимумом этого индикатора. В следующем кризисном году неопределенность этих ожиданий показала очередной минимум, а в 2018 г. обновила рекорд. Иными словами, такой высокой определенности прогнозов спроса, как в 2018 г., в российской промышленности еще не наблюдалось.

Планы выпуска обладают самой высокой неопределенностью из рассматриваемых нами показателей конъюнктурных опросов. Однако динамика этих ожиданий исторически примерно совпадает

с неопределенностью прогнозов спроса и занятости. Результат 2008 г. оказался абсолютным максимумом всего периода 1992–2018 г., то есть и в ходе глубокого и затяжного кризиса 1990-х гг., и в 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 промышленность не демонстрировала такого нарастания согласованности своих планов выпуска. Результатом стало достижение в 2018 г. исторического минимума неопределенности планов выпуска.

Однако при интерпретации результатов следует иметь в виду, что, например, за формально высокой определенностью может скрываться преобладание любого варианта прогнозов: и роста, и стагнации, и снижения. Поэтому оценка неопределенности, особенно в случае ее явного снижения, то есть роста определенности, должна сопровождаться уточнением, прогнозы каких именно изменений стали преобладающими¹.

Такое уточнение позволяет понять, что снижение неопределенности в нашем случае не дает повода для излишнего оптимизма. Рост определенности прогнозов к 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. 17.6*).

Минимальную неопределенность прогнозов занятости обеспечила 76%-ная доля прогнозов «не изменится», которая регистрировалась опросами в 2017 и 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 ожиданий того, что спрос будет стагнировать, происходил с 2012 г., в 2014 г. показатель достиг 64%. Кризисный 2015 г. почти не изменил долю таких прогнозов, тогда как в 2008 г. они снизились на 6 пунктов, логично перейдя в прогнозы снижения продаж.

Склонность промышленности к стагнации выпуска значительно возросла по итогам 2016 г., когда показатель достиг 54% и повторил рекорд 1993 г. В предыдущие 2012–2015 гг. доля прогнозов о сохранении выпуска пребывала в интервале 48–50%. После 2016 г.

1. Российская экономика в 2018 году. Тенденции и перспективы. Вып. 40. М.: Изд-во Института Гайдара, 2019.

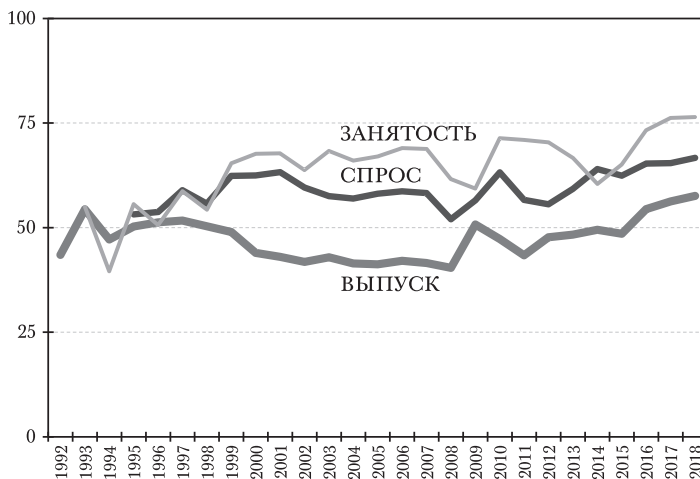


рис. 17.6. Склонность российской промышленности к стагнации (доля прогнозов стагнации), 1992–2018 гг., % предприятий

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

прогнозы стагнации набрали 4 пункта, а 2018 г. продемонстрировал рекордные для всего периода наших опросов 58% ожидания неизменности выпуска.

Таким образом, в прогнозах основных показателей у предприятий преобладают ожидания их неизменности, то есть стагнации. На долю других вариантов предполагаемого развития событий промышленность с каждым годом отводит все меньше шансов. И хотя баланс (доля ответов «возрастет» минус доля ответов «снизится») таких других вариантов развития событий в 2018 г. остался положительным, склонность (готовность) российской промышленности к росту оказалась невысокой. Причем ниже, чем в предыдущем 2017 г., по всем показателям: спросу, выпуску и занятости (рис. 17.7).

Прогнозы роста выпуска в 2018 г. вернулись к уровню 2016 г. Этот уровень является еще и худшим со времени завершения кризиса 2008–2009 гг. Тогда ожидания роста производства снизились уже по результатам 2008 г., хотя кризисными в том году являлись только последние 2 месяца. Основной обвал надежд на рост выпуска пришелся на 2009 г., когда доля прогнозов роста снизилась до 24%. Худший уровень ожиданий роста выпуска регистрировался только в 1992–1996 гг. В кризисном 2015 г. российская промышленность сохраняла 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 ожи-

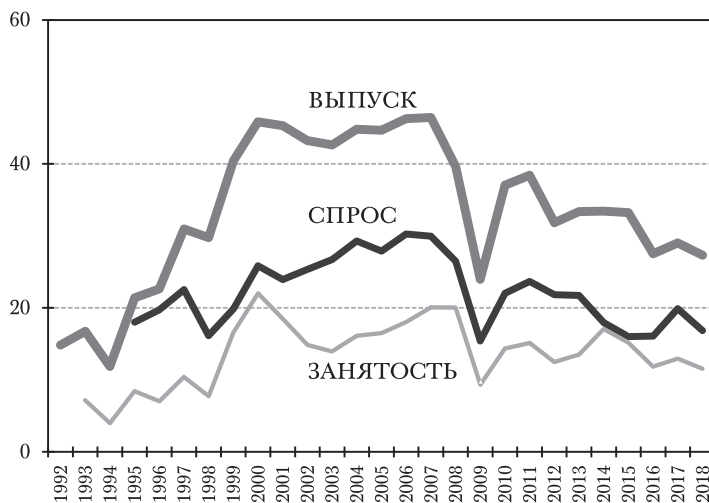


РИС. 17.7. Склонность российской промышленности к росту (доля прогнозов роста), 1992–2018 гг., % предприятий

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

дала 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 и до 28% (в 2016–2018 гг.).

Динамика ожиданий роста спроса после кризиса 2008–2009 гг. дает иную, но также не очень оптимистичную картину. В 2010–2011 гг. ожидания роста продаж начали восстанавливаться, но так и не смогли достичь уровня предкризисных лет. Наступившая затем стагнация понизила 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 увеличила долю прогнозов роста продаж до 20%, но негатив 2018 г. снизил надежды на рост спроса до 17% — до почти худших значений всего периода мониторинга этого показателя в 1995–2018 гг.

17.4. Проблемы импортозависимости и импортозамещения в 2014–2018 гг.

Промышленность, как и вся российская экономика с осени 2014 г., существует в условиях свободного формирования курса национальной валюты. Эти годы позволили всем накопить опыт работы в таких условиях, на деле проверить прежние (теоретические) представ-

ления о пользе и последствиях девальвации рубля для российской экономики, адаптироваться к фактическому курсу национальной валюты и сформулировать свои представления о его желаемой динамике. Однако количественная оценка этих процессов, выявление проблем и позиций экономических агентов оказались непростыми задачами для отечественной статистики.

Традиционный подход к анализу импортозамещения, основанный на внешнеторговой статистике, позволяет проводить лишь ограниченный анализ этих процессов в современных условиях. Понимание сложности измерения импортозависимости и импортозамещения и связанных с этим проблем при высокой востребованности в современных условиях реальных данных заставляет обратиться к другому инструменту — опросам. Полученные данные способны дать более полную и глубокую картину, чем обычная внешнеторговая статистика.

Ниже будут обобщены основные результаты мониторинга, проведенного Институтом Гайдара в 2014–2018 гг. на основе опросов руководителей промышленных предприятий. При этом предприятия опрашивались не как производители российских товаров, способные в рамках политики импортозамещения вытеснить с рынков конкурирующий импорт, а как покупатели импортных машин и оборудования, импортного сырья и материалов, вынужденные в условиях внешних санкционных и внутренних административных запретов на ввоз импортной продукции, а также ее девальвационного подорожания переходить на российские аналоги.

В 2015 г. ИЭП провел опрос промышленных предприятий с целью оценить эффективность обсуждавшегося тогда набора мер поддержки российской промышленности. В состав этих мер нами были включены и такие две антикризисные меры, как укрепление курса рубля и продолжение девальвации рубля¹.

Отечественные производители, которые в соответствии с традиционными представлениями должны были позитивно отнестись к девальвации рубля по причине неизбежного переключения потребителей с подорожавшего импорта на российские аналоги, на первое место в числе рассматриваемых тогда антикризисных мер поставили укрепление рубля. За него проголосовали 58% предприятий — столько же, сколько и за снижение налогов. А за продолжение девальвации в феврале 2015 г. выступили только 2% предприятий (*рис. 17.8*).

Этот — на первый взгляд неожиданный — результат вполне согласуется с докризисным отношением российских предприятий к девальвации рубля. Аналогичный мониторинг антикризисных

1. Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы. Вып. 39. М.: Изд-во Института Гайдара, 2018.



РИС. 17.8. Оценка промышленными предприятиями эффективности новейших антикризисных мер, февраль 2015 г., %

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

мер 2012–2014 гг., запущенный нами в ходе обсуждения возможности так называемой второй волны кризиса, продемонстрировал вполне определенное отношение российской промышленности к любым известным ей вариантам девальвации: и резкой (образца 1998 г.), и плавной (образца 2008–2009 гг.). Первый вариант всегда занимал последние места в рейтинге с 1–4% голосов «за», второй был на 2–4 позиции выше с поддержкой 10–13% предприятий.

Таким образом, промышленность, не теоретически, а практически столкнувшаяся в конце 2014 г. — начале 2015 г. с девальвацией рубля, нуждалась как раз в его укреплении.

Спрос российской промышленности на крепкий рубль определяется высокой зависимостью от импортного оборудования и сырья. Наши опросы 2014 г. (апрель и декабрь) показали критическую зависимость российских промышленных предприятий от импортного оборудования, комплектующих, сырья (*рис. 17.9*). В апреле 2014 г., когда термины «девальвация» и «импортозамещение» еще не входили в политический и бизнес-лексикон, 40% предприятий признали, что не смогут отказаться от закупок импорта ни при каком повышении цен на него. Тогда этот результат воспринимался спокойно и имел больше академическое значение, чем практическое. Такой же вопрос был включен и в декабрьскую (2014 г.) анкету и показал такие же результаты: около 40% предприятий по-прежнему были не готовы отказаться от закупок импорта ни при каком повышении цен на него. То есть даже в условиях самой сильной после августа 1998 г. девальвации рубля, когда скачок цен на импорт перешел из гипотетического сценария в реальность.

Явное нежелание российских промышленных предприятий отказываться от закупок импортного оборудования и сырья в условиях неизбежного роста цен заставило нас начать в 2015 г. мониторинг помех импортозамещению. За четыре истекших года мы шесть раз задавали вопрос: «Что мешает вашему предприятию отказаться от закупок импортного оборудования и сырья в пользу отечественного?» Ответы дают достаточно полное представление о реальных проблемах импортозамещения.

Основной проблемой при отказе от импорта было и до сих пор остается отсутствие российских аналогов любого качества. Оказалось, что январские (2015 г.) оценки барьеров на пути импортозамещения не были эмоциональным всплеском, последовавшим за шоковой декабрьской девальвацией рубля. А четырехлетний мониторинг не выявил значимых положительных результатов в части создания на территории России производства нового (то есть не производимого ранее) оборудования и сырья (*рис. 17.10*).

Второе место в рейтинге помех импортозамещению стабильно занимает низкое качество российских аналогов. Значительная часть предприятий (треть — в среднем за шесть опросов) постоянно указывают на эту проблему. Другие ограничения импортозамещения упоминаются гораздо реже. Формально третье место по итогам шести замеров промышленность отдала недостаточной государственной поддержке выпуска отечественного оборудования и сырья. С одной стороны, неэффективность политики импортозамещения, по оценкам предприятий, не так уж велика — максимум 18%. С дру-

ЧАСТЬ IV. РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР

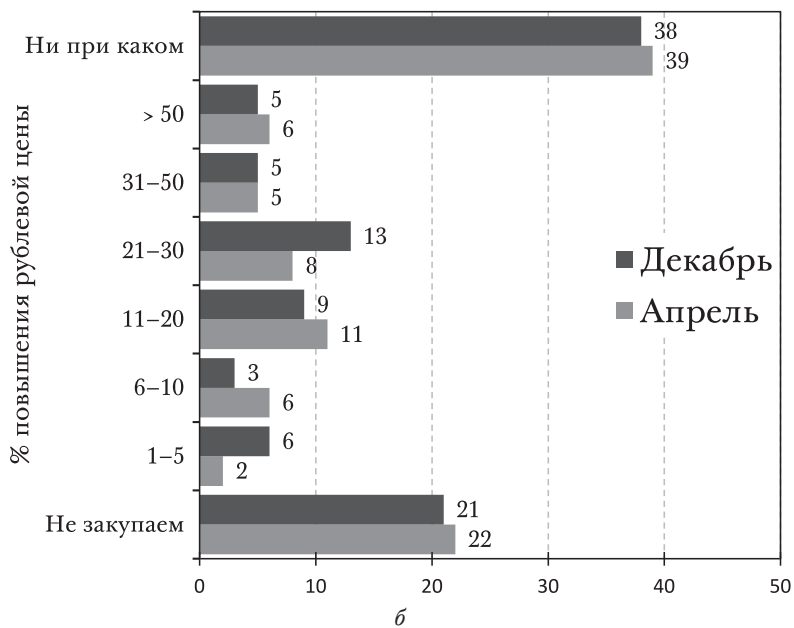
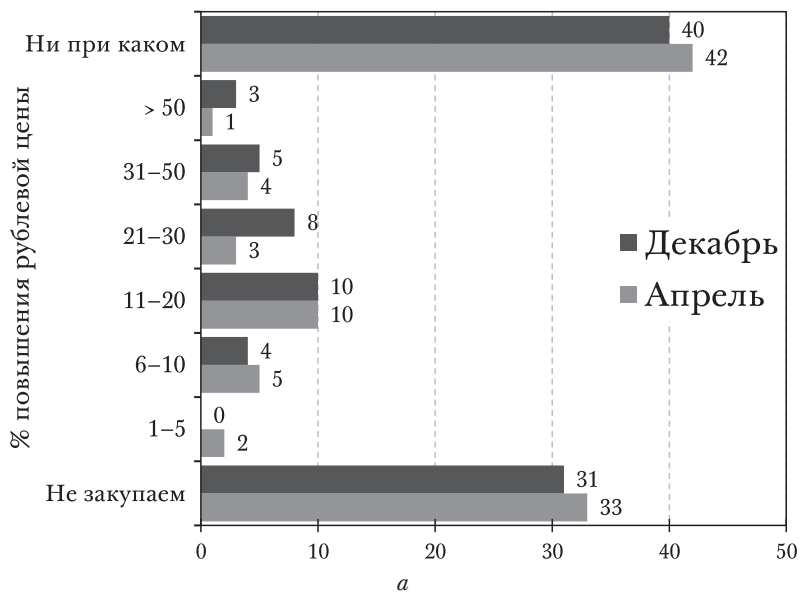


РИС. 17.9. При каком повышении рублевых цен промышленность готова отказаться от закупки сырья и материалов (а), машин и оборудования (б), 2014 г., % ответов

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.



РИС. 17.10. Помехи импортозамещению для российских промышленных предприятий в 2015–2018 гг., %

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

гой — предприятия до сих пор не обнаруживают ее результатов: основной проблемой импортозамещения они устойчиво считают физическое отсутствие российских аналогов. Такое сочетание говорит о том, что российская промышленность не возлагает особых надежд на проводимую политику импортозамещения и рассчитывает в ос-

новном на свои силы, в том числе с точки зрения адаптации к новому курсу рубля. И в этом отечественная промышленность к концу 2017 г. продемонстрировала явные успехи: негативное влияние на выпуск «ослабления курса рубля и удорожания импортного оборудования и сырья» (формулировка из анкеты ИЭП) в конце 2017 г. снизилось до 6%.

Оценки уже производимых российских аналогов импортного оборудования и сырья также вполне устойчивы. Претензии к неадекватным качеством ценам на российскую продукцию, способную заместить импорт, имеют в среднем 11% ее покупателей среди российских предприятий. Эти претензии за четыре года оставались стабильными.

Особое внимание следует обратить на оценки способности российской промышленности увеличить выпуск в рамках импортозамещения. Проблема удовлетворения спроса на уже производимую на территории России продукцию упоминается в среднем у 12% предприятий. Российская промышленность обладает достаточными резервными (простаивающими) мощностями для выпуска продукции в случае увеличения спроса на нее в рамках импортозамещения.

Таким образом, за годы существования российской промышленности в условиях девальвации и официальной политики импортозамещения структура ограничений для фактического замещения импорта российскими аналогами, по оценкам предприятий, принципиально не изменилась.

Однако процессы импортозамещения идут и, судя по имеющейся на данный момент информации, останутся актуальными для нашей экономики еще длительное время. В такой ситуации возникает необходимость их мониторинга. На наш взгляд, это желательно делать в ежеквартальном режиме, изучая при этом не только фактические процессы, но и планы предприятий в этой области. Такую задачу решают новые индикаторы регулярных опросов промышленных предприятий ИЭП.

Как показывает наш мониторинг 2015–2018 гг., российской промышленности почти всегда удавалось добиваться наибольших успехов в области импортозамещения при закупках машин и оборудования (рис. 17.11). Максимальная интенсивность этого процесса была зарегистрирована во II квартале 2015 г., когда о сокращении физической доли или о полном отказе от закупок импортных машин и оборудования (по сравнению со II кварталом 2014 г.) сообщили 30% промышленных предприятий. Возможно, результат I квартала 2015 г. имел более впечатляющие масштабы импортозамещения, но, скорее всего, оказался первой и слишком эмоциональной реакцией на шок декабрьской девальвации.

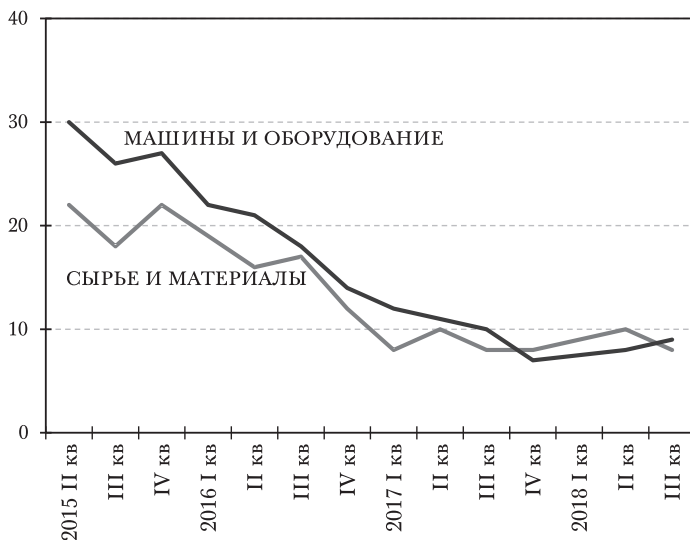


РИС. 17.11. Масштабы фактического импортозамещения в закупках предприятиями оборудования и сырья, 2015–2018 гг., % предприятий

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

Однако в следующие 13 кварталов нашего мониторинга российская промышленность начала снижать интенсивность фактического импортозамещения. В IV квартале 2017 г. лишь 7% предприятий сообщали о снижении или о полном обнулении физической доли импорта в закупках машин и оборудования. От импортного сырья и материалов российская промышленность отказывалась менее интенсивно в силу незначительного потенциала импортозамещения в этой сфере. Максимальные масштабы импортозамещения по сырью составили 22%, а к IV кварталу 2017 г. снизились до 8%. Причинами таких скромных результатов стала, скорее всего, сформировавшаяся в предыдущие годы зависимость от импорта. Закупая привозное оборудование, российские предприятия вынуждены переходить на адекватные импортному оборудованию сырье и материалы, которые в России не производятся, но поставляются зарубежными производителями, предлагающими обычно комплексные поставки, а также обслуживание.

Еще одной причиной медленного импортозамещения стал вялотекущий характер кризиса 2015–2016 гг., который не привел к резкому сокращению спроса на отечественную продукцию и, соответственно, выпуска в российской промышленности. В такой ситуации не потребовалось и масштабного (одномоментного) отказа от подорожавших импортного сырья и материалов. Это поддержало спрос

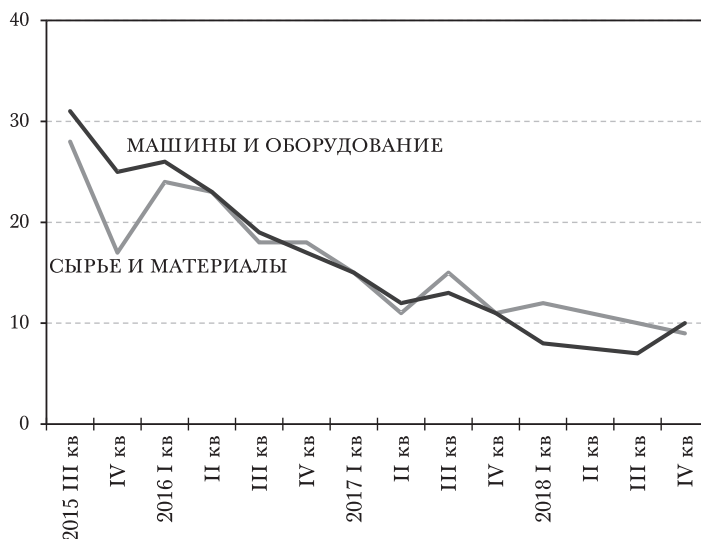


РИС. 17.12. Масштабы планируемого импортозамещения в закупках предприятиями оборудования и сырья, 2015–2018 гг., % предприятий
 Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

предприятий на используемые ими сырье и материалы, в том числе импортные.

Рассмотрим теперь планы промышленности по импортозамещению (рис. 17.12) с III квартала 2015 г. (опрос июля 2015 г.) по IV квартал 2018 г. (опрос октября 2018 г.).

Поквартальные планы импортозамещения показывают, что промышленность только в 2015 г. планировала менее интенсивное импортозамещение сырья и материалов по сравнению с машинами и оборудованием. Планы на 2016–2017 гг. уже демонстрировали идентичность намерений российских производителей в этой области. Явный провал инвестиционных планов и совсем не провальные (не кризисные) масштабы падения выпуска предопределили такое расхождение планов промышленности в 2015 г. Ситуация 2016 г. была уже иной: промышленность смогла оценить особенности затяжного кризиса 2015–2016 гг., адаптироваться к новым условиям производства и к новой курсовой политике Банка России, в том числе с точки зрения инвестиций. Инвестиционные планы начали утрачивать пессимизм первого кризисного года и показывать некоторые признаки возможного роста вложений в собственное производство. Укрепление курса рубля и относительно неплохие финансовые результаты позволили предприятиям вновь закупать импортные машины и оборудование.

Особенностью планов импортозамещения всегда являлась очевидная скромность даже самих намерений производителей в этой области: масштабы планируемого ими импортозамещения всегда и по всем категориям закупок (и по оборудованию, и по сырью) уступали масштабам планируемого ими сохранения импорта. То есть промышленность предпочитала (или, скорее, была вынуждена) сохранять прежнюю долю импорта в новом оборудовании и используемом сырье.

Политика импортозамещения в 2018 г. приобрела новые черты. В апреле 2018 г. Минпромторг России разработал меры принуждения к импортозамещению: был подготовлен обширный список техники, оборудования и материалов, которые госкомпании не могут покупать за рубежом без согласования с правительственной комиссией по импортозамещению.

В таких условиях российские промышленные предприятия проявляли (или вынуждены были проявлять) более активный интерес к отечественным машинам и оборудованию. В пользу такого вывода говорят результаты двух опросов: 2011 и 2018 гг. В ходе этих опросов, проведенных на выходе из двух последних кризисов, предприятиям задавали одинаковый набор вопросов о том, оборудование производителей каких стран фактически закупалось в предыдущий период, планируется закупать в ближайшее время и было бы предпочтительнее закупать.

Рассмотрим сначала, оборудование из каких стран фактически закупала российская промышленность в предшествующие двум опросам годы (*рис. 17.13*). Основными поставщиками средств производства для отечественных предприятий всегда были Западная Европа и собственно Россия при небольшом преимуществе импорта. Двукратная девальвация рубля в декабре 2014 г. и санкционная война 2014–2017 гг. мало повлияли на географию закупок машин и оборудования у основных стран-поставщиков. Западная Европа сохранила первое место в 2018 г. с 71% фактической популярности у российской промышленности после 77% в 2011 г. Однако отечественные производители машин и оборудования не смогли найти новых покупателей на территории своей страны.

Среди стран-поставщиков второго эшелона произошли более существенные изменения. Доля российских предприятий, закупавших американское и японское оборудование, сократилась между двумя опросами с 33 до 22%. Поставщики оборудования из Китая и Индии, наоборот, оказались в выигрыше: они смогли добиться продаж своей продукции уже 35% российских предприятий против 19% семью годами ранее. Снижение доли закупок машин и оборудования, произведенных в странах СНГ, объясняется, скорее всего, сворачиванием торговли между Россией и Украиной.

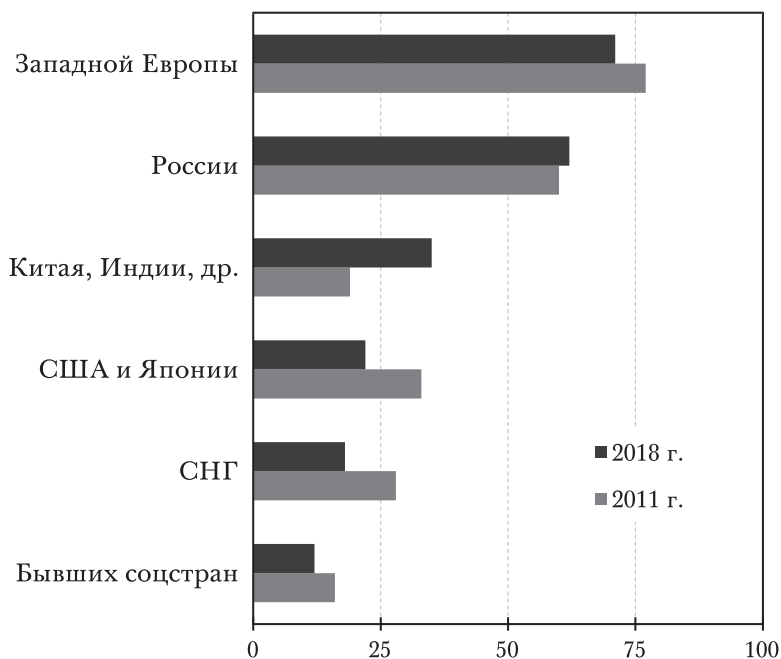


РИС. 17.13. Оборудование каких стран фактически закупала российская промышленность, 2011 и 2018 гг., %

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

Показательны также инвестиционные предпочтения российских предприятий — какое оборудование отечественная промышленность хотела бы покупать в 2011 и 2018 гг. Как показывает график, предпочтения отечественных предприятий претерпели за истекшие 7 лет явные изменения (рис. 17.14). Во-первых, предпочтительность российского оборудования вышла на второе место в рейтинге 2018 г. Сейчас уже половина российской промышленности склонна покупать отечественное оборудование. Во-вторых, самые сильные потери (с 40% уровня предпочтений до 27%) в глазах российских предприятий и в условиях 2018 г. понесли производители США и Японии, откатившиеся в результате на третье место. В-третьих, машины и оборудование западноевропейского производства остаются самыми предпочтительными для отечественных предприятий — даже после ослабления рубля и многолетних санкций. Сейчас 69% российских предприятий хотели бы приобрести машины и оборудование из Западной Европы. В-четвертых, оборудование из Китая и Индии имеет очень низкий уровень предпочтения среди российских предприятий. Максимум, которо-

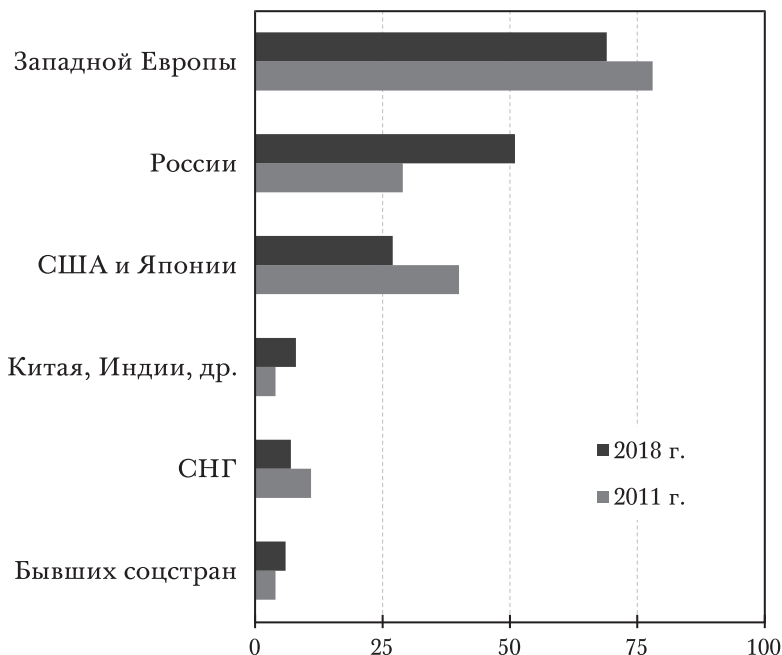


рис. 17.14. Оборудование каких стран предпочитала закупать российская промышленность, 2011 и 2018 гг., %

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

го с точки зрения предпочтений смогли добиться производители из этих стран, составляет 8% и находится на одном уровне с оборудованием из стран СНГ. Последнее утратило несколько пунктов предпочтительности в 2018 г. по сравнению с 2011 г. (скорее всего, вследствие резкого сокращения экономических связей России и Украины).

Рассмотрим теперь инвестиционные планы российской промышленности — машины и оборудование каких стран реально планировалось закупать в ближайшие годы и какое оборудование планировали приобретать отечественные предприятия в 2011 г. (рис. 17.15). Ответы на эти вопросы также показывают принципиальное изменение намерений российской промышленности. Если в 2011 г. в планах закупок западноевропейское оборудование уверенно обгоняло российское (72% предприятий против 50%), то к 2018 г. планы сравнялись (приобретение и того, и другого оборудования планировали 65% предприятий). Таким образом, политика инвестиционного импортозамещения оказалась успешной, по крайней мере в количественном аспекте.

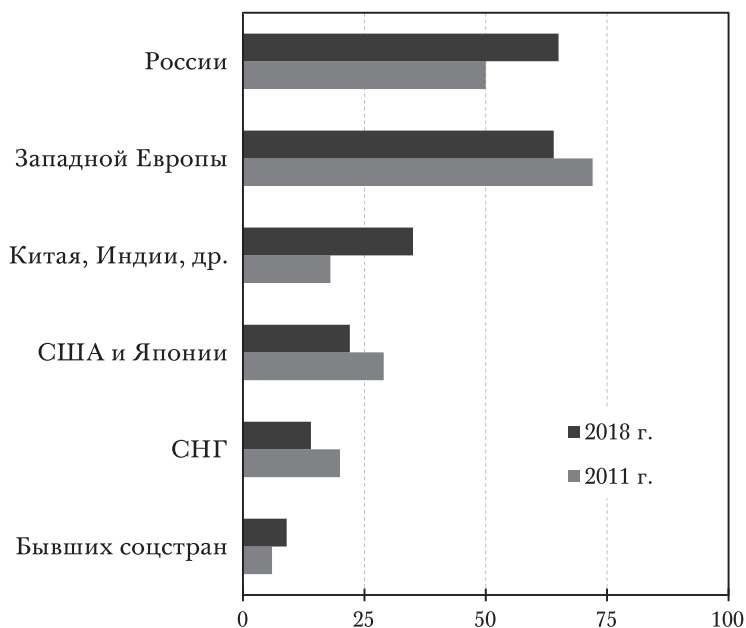


РИС. 17.15. Оборудование каких стран планировала закупать российская промышленность, 2011 и 2018 гг., %

Источник: конъюнктурные опросы ИЭП.

Частичный ответ на вопрос о качестве замещенного западноевропейского оборудования дают данные об увеличении доли предприятий, в планы которых входила закупка оборудования производства Китая и Индии. Эта доля возросла в 2 раза, что является, скорее, признаком перехода на более дешевое, доступное (в том числе в условиях санкций), хотя и менее качественное оборудование. И на уровне предприятий это обстоятельство прекрасно осознавалось. Если сравнить предпочтения и планы предприятий 2018 г., то планы закупок из Китая и Индии значительно превосходили желания предприятий иметь такое оборудование: 35 против 8%. Российская промышленность, таким образом, вынуждена была в силу сложившихся обстоятельств переходить на не самое лучшее оборудование. В 2011 г. похожий переход тоже имел место, но был менее масштабным: о планах закупок китайского и индийского оборудования сообщали тогда 18% предприятий при наличии желания его иметь только у 4% предприятий. Аналогичная ситуация складывалась и в отношении российского оборудования. Его хотели бы (предпочли бы) закупать около половины российских предприятий, но планируют (вынуждены будут) это делать в последующие годы 65% предприятий.

ГЛАВА 18

Региональная и пространственная политика: особенности эволюции

ВАЖНОСТЬ эффективной региональной¹ и пространственной² политики определяется для России многообразием природно-климатических и транспортно-географических условий, а также высокой дифференциацией социально-экономического потенциала российских регионов.

При этом одной из основ региональной политики России является дифференцированный подход к регионам разных типов.

Период 2008–2018 гг. включает два неравных по продолжительности этапа в пространственном развитии России. Первый этап — 2008–2009 гг., то есть период мирового финансового кризи-

Авторы главы: *Гришина И. В.*, д-р экон. наук, ведущий научный сотрудник лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ, заместитель председателя СОПС ВАВТ Минэкономразвития России; *Котов А. В.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Михайлова Т. Н.*, PhD, старший научный сотрудник лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС; *Полынев А. О.*, д-р экон. наук, ведущий научный сотрудник лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Пономарев Ю. Ю.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник направления «Реальный сектор» Института Гайдара, заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ.

1. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» государственная политика регионального развития определена как система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.
2. В соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р, «пространственное развитие» определяется как совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития.

са, который оказал неравномерное влияние на регионы Российской Федерации в силу особенностей структуры их экономики и степени интегрированности в мировую торговлю и финансовую систему¹. Второй этап — период умеренного и неравномерного роста в 2010–2018 гг., характеризующийся возвратом к прежним центростремительным тенденциям в региональной политике и пространственном развитии.

Главными вызовами в сфере пространственного развития России были и остаются, во-первых, глубокие диспропорции в социально-экономическом развитии регионов², во-вторых, слабая пространственная связанность и низкая обеспеченность инфраструктурой³ огромной территории страны.

18.1. Этапы развития региональной политики

Период 2000–2008 гг., предшествующий рассматриваемому нами десятилетию, характеризовался устойчиво высокими темпами социально-экономического развития России⁴: прирост физического объема ВВП относительно уровня 1999 г. составил 80%. Это отчасти определило основное содержание региональной политики, а именно существенное усиление регулирующей роли федерального центра, призванное повысить эффективность управления развитием России в целом.

Вплоть до 2005 г. региональная политика осуществлялась главным образом с помощью бюджетных инструментов⁵. При этом приоритетом в использовании федеральных финансовых ресурсов оставалась поддержка слаборазвитых и депрессивных регионов. Основной задачей региональной политики оставалось выравнивание развития регионов.

Применительно к периоду 2005–2007 гг. можно говорить о некотором переносе акцента с политики выравнивания на полити-

-
1. Гранберг А. Г., Ершов Ю. С., Кулешов В. В. и др. Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации // Регион: экономика и социология. 2009. № 4. С. 69–101.
 2. Перевышин Ю. Н., Синельников-Мурылев С. Г., Трунин П. В. Факторы дифференциации цен в российских регионах // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2017. Т. 21. № 3; Любимов И. Л. Неравенство и экономический рост: вызовы для российской экономики // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 1.
 3. Идрисов Г. И., Пономарев Ю. Ю. Инфраструктурная ипотека в России: возможности и перспективы // Вопросы экономики. 2019. № 2. С. 114–133.
 4. Литвинова Ю., Пономарев Ю. Автодорожная инфраструктура как детерминанта производительности в России // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 4.
 5. Подробнее см. главу 8 «Налогово-бюджетная политика в условиях внешних и внутренних вызовов» настоящего издания.

ку «пространственной эффективности». Ее вектор был направлен на поддержку регионов, конкурентоспособных в глобальной экономике, и на усиление потенциала саморазвития других регионов.

В конце 2008 г. региональная политика вернулась в прежнее русло — *обеспечения сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии и качестве жизни*¹. Важным приоритетом государственной политики на период до 2020 г. наряду со снижением межрегиональной дифференциации и закреплением населения на территориях Сибири и Дальнего Востока стало также развитие центров экономического роста на Урале, в Поволжье и Центральной России. При этом региональное неравенство в целом осталось на достаточно высоком уровне².

Ключевые проблемы и диспропорции пространственного развития России рельефно видны в разрезе федеральных округов (*табл. 18.1*).

В последние годы проявились следующие тенденции:

— существенное усиление роли в экономике страны Центрального федерального округа (прежде всего за счет роста Московской агломерации), доля которого в численности населения к настоящему времени превысила четверть, в общей по стране стоимости основных фондов достигла почти трети, а в совокупной стоимости валового регионального продукта составила около 35%;

— относительная стабилизация вклада в экономику Северо-Западного федерального округа (на уровне около 10% от суммарного ВРП всех регионов), а также его удельного веса в численности населения;

— увеличение вклада в экономику страны Южного федерального округа (за счет опережающего развития сферы услуг и других секторов экономики с низкой фондоемкостью) в условиях устойчивой тенденции роста его доли в численности населения;

— перелом (начиная с 2000-х гг.) негативного тренда снижения вклада в общероссийскую экономику Северо-Кавказского федерального округа в условиях стабильного и динамичного роста его доли в численности населения;

— существенное снижение в последние 10–15 лет вклада в экономику России Приволжского федерального округа как по ВРП, так и по объему основных фондов, что обуславливает необходимость соответствующей модернизации и структурной перестройки;

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, как основополагающий документ стратегического планирования.

2. См. также главу 31 «Развитие регионов: различия и поляризация» настоящего издания.

ТАБЛИЦА 18.1
Доля федеральных округов в ключевых экономических показателях
в 1990–2017 гг., %

Федеральный округ	Численность населения (на конец года)					ВРП					Основные фонды (по всем организациям)				
	1990 г.	2000 г.	2008 г.	2014 г.	2017 г.	1990 г.	2000 г.	2008 г.	2014 г.	2017 г.	1990 г.	2000 г.	2008 г.	2014 г.	2017 г.
Центральный	25,7	26,1	26,2	26,6	26,8	24,6	32,0	37,4	35,3	34,9	22,4	25,0	33,8	32,1	31,2
Северо-Западный	10,3	9,7	9,5	9,5	9,5	10,8	10,1	10,0	10,0	10,9	11,5	10,2	9,7	10,9	11,2
Южный*	9,1	9,6	11,1	11,1	11,2	6,2	5,7	5,9	6,9	7,2	7,4	7,2	8,5	6,3	7,9
Северо-Кавказский	5,1	5,9	–	6,6	6,7	2,2	1,8	2,1	2,7	2,5	3,1	3,1	–	2,4	2,5
Приволжский	21,5	21,6	21,3	20,3	20,1	20,7	18,0	15,7	15,6	14,7	20,9	20,4	15,9	14,2	13,9
Уральский	8,6	8,5	8,6	8,4	8,4	14,2	15,1	14,2	13,6	14,3	12,9	14,3	17,8	18,2	18,5
Сибирский	14,3	13,9	13,8	13,2	13,1	15,3	11,9	10,2	10,4	10,4	14,4	13,2	9,7	8,9	8,5
Дальневосточный	5,4	4,7	4,6	4,2	4,2	6,1	5,4	4,5	5,5	5,2	7,3	6,6	4,6	6,2	6,4

* С учетом изменений за счет Крымского ФО.

Источник: Росстат.

— стагнация доли вклада в общероссийскую экономику Уральского федерального округа (по ВРП) при наращивании объемов основных фондов в результате увеличения доли фондоемких отраслей (прежде всего топливно-энергетического комплекса и тяжелого машиностроения) на фоне относительной стабилизации удельного веса в численности населения;

— устойчивое снижение вклада в российскую экономику по основным параметрам Сибирского федерального округа при сохранении тенденции снижения его доли в численности населения Российской Федерации;

— относительная стабилизация в последние годы вклада в общероссийскую экономику Дальневосточного федерального округа (в первую очередь по валовому региональному продукту) при сохранении негативного тренда по численности постоянного населения.

В целом в течение последних 10 лет наблюдается постепенное сокращение миграционного оттока из Восточной Сибири, северных районов Европейской части Российской Федерации и с Дальнего Востока.

В свою очередь, наблюдаемое изменение роли отдельных федеральных округов в определенной степени обусловлено общей тенденцией концентрации населения и экономики в крупнейших

форматах расселения — городских агломерациях¹ (в России их около 40). В большинстве из них численность населения устойчиво росла и к концу периода 2008–2018 гг. превысила 74 млн человек.

Вместе с тем и сам рост агломераций также имел неравномерный характер (традиционным лидером является Московская агломерация, отрыв которой от остальных только возрастал). Более того, рост агломераций и крупных городов, происходящий прежде всего за счет внутренней и внешней миграции, приобрел в значительной степени стихийный характер. В результате за последние 20 лет в России прекратили существование около 25 тыс. населенных пунктов, включая поселки городского типа, села и деревни². При этом за пределами своего места жительства в настоящий период работают примерно 20 млн человек (с учетом маятниковой миграции населения).

Период 2008–2009 гг. можно обозначить как время прохождения острой фазы мирового финансово-экономического кризиса и преодоления его последствий (*рис. 18.1*). Посткризисные темпы роста ВРП были ощутимо ниже, чем в 2005–2008 гг., и постепенно замедлялись вплоть до нового кризиса 2014–2015 гг.

При этом именно в 2008 г. регионы лишились налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), была принята новая Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений³. Особенностью применения федеральных мер поддержки регионов в этот период стало заметное сокращение числа территорий, получающих прямую государственную финансовую помощь. Вместе с тем совершенствовалась система территориальных и отраслевых институтов развития; были разработаны новые инструменты поддержки регионального научно-технологического развития в условиях поиска новой экономической модели. Кризис и резкий рост безработицы в 2009 г. (*рис. 18.2*) вывели на первый план проблему моногородов, безработица в которых была существенно выше⁴ среднероссийского уровня.

С 2010 г. моногородам оказывалась поддержка за счет федерального бюджета. Фактически программы мониторинга социально-экономической ситуации в моногородах и различные программы их развития, координируемые Минрегионом России, а с 2013 г. —

1. Гордеев В., Магомедов Р., Михайлова Т. Агломерационные эффекты в промышленности России // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 8.

2. По данным всероссийской переписи населения, публикуемым Росстатом.

3. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р.

4. При этом, по данным Росстата, доля жителей моногородов в общей численности зарегистрированных безработных выросла с 2,5% (до кризиса) до 5,5% к концу 2009 г.

ЧАСТЬ IV. РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР

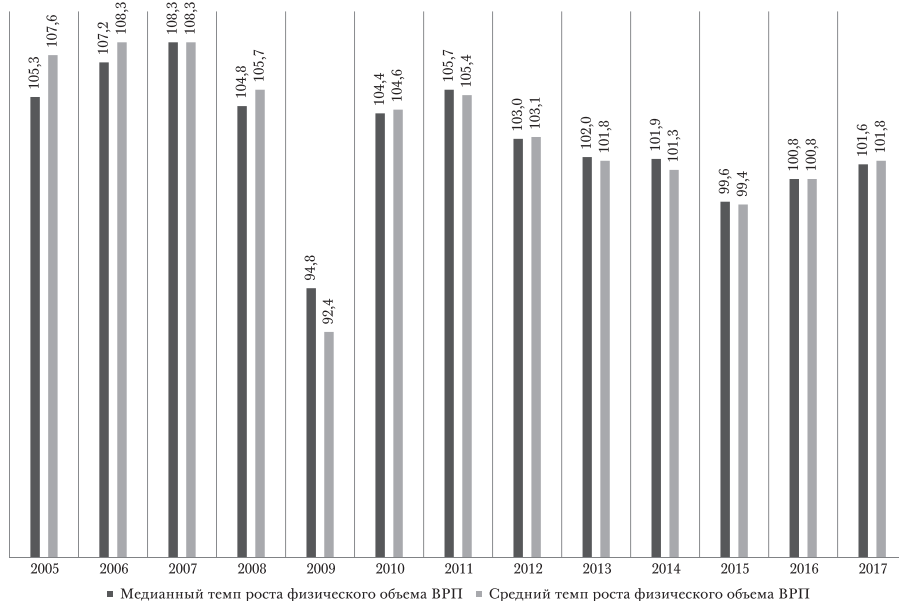


РИС. 18.1. Темпы роста ВРП в 2005–2017 гг., % к предшествующему периоду

Источник: Росстат.

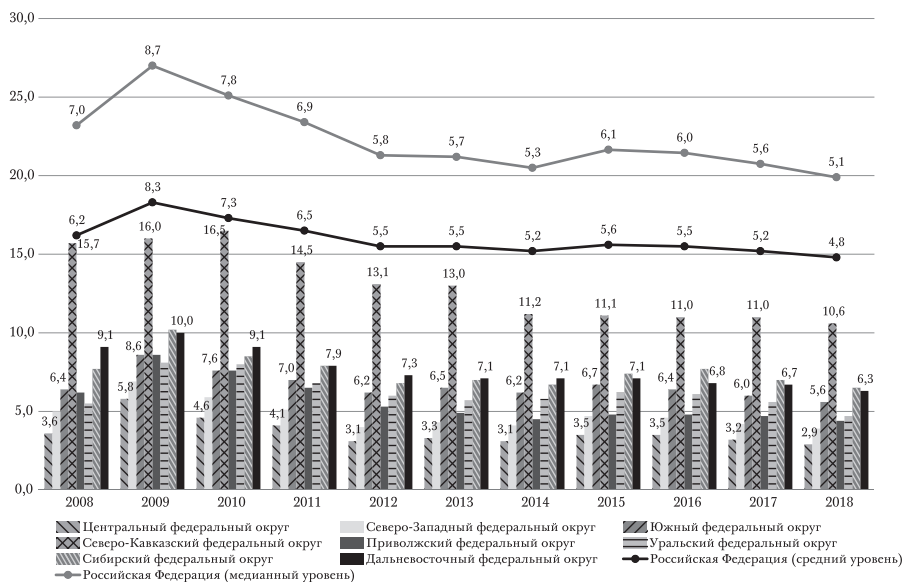


РИС. 18.2. Уровень безработицы в России в 2008–2018 гг., %

Источник: Росстат.

Минэкономразвития России¹, были разработаны и реализуются в ответ на острый кризис 2009 г.

Следующий период (2010–2013 гг.) отмечен постепенным восстановлением экономического роста². Происходили изменения и в федеративных отношениях, и в региональной политике. Так, в начале 2010 г. — в продолжение изменений в административном делении России³ — Южный федеральный округ (ЮФО, 13 субъектов Российской Федерации) был разделен на два: Южный федеральный округ (6 субъектов) и Северо-Кавказский федеральный округ (7 субъектов).

Тогда же фактически был сделан вывод, что обеспечить высокие темпы роста можно только при условии опережающих темпов развития сибирских и дальневосточных регионов, обладающих мощным природно-ресурсным потенциалом и находящихся вблизи нового формирующегося мирового центра экономического развития (Китая, Юго-Восточной Азии, АТР). Осознание важности решения острых проблем и одновременно использования конкурентных преимуществ дальневосточных регионов стало предпосылкой создания Министерства РФ по развитию Дальнего Востока. В свою очередь, в структуре Внешэкономбанка был создан Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона, который должен поддерживать значимые инвестиционные проекты в этом регионе.

Однако по факту сколько-нибудь существенного улучшения ситуации в экономиках дальневосточных регионов не произошло. В частности, за период с 2000–2001 гг. по 2017 г. при незначительном уменьшении доли Дальневосточного федерального округа в совокупном объеме накопленного основного капитала (с 6,6 до 6,4%, *табл. 18.1*) наблюдалось снижение доли ДФО в численности населения (с 4,7 до 4,2%), в численности занятых в экономике с высшим и средним профессиональным образованием (с 5,3 до 4,3%) и в численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками (с 1,6 до 1,1%). Кроме того, в указанный период был отмечен наименьший среди федеральных округов прирост плотности автодорог с твердым покрытием (по коэффициенту Энгеля — 4,3 против 10,6 по России, 22 — по Центральному федеральному округу и 10 — по Сибирскому федеральному округу). В результате доля ДФО в суммарном по всем регионам объеме ВРП сократилась за этот период с 5,4 до 5,2%, в общем объеме несырьевого экспор-

-
1. См., например, приоритетную программу «Комплексное развитие моногородов», утвержденную президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 ноября 2016 г. № 16).
 2. *Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г.* Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3.
 3. К 2009 г. в результате реализации курса на укрупнение сложносоставных субъектов Российской Федерации их общее число сократилось с 89 до 83.

та — с 9,3 до 7,4%, в объеме инновационных товаров, работ и услуг — с 2,2 до 1,9%.

В целом же в настоящее время все четче осознается необходимость рассмотрения обширной территории России не в качестве сдерживающего фактора, а как «ресурса»¹, обеспечивающего стратегические конкурентные преимущества, в связи с чем разрабатываются новые инструменты региональной политики².

18.2. Межрегиональная дифференциация

Произошедшие с 2000 г. территориальные сдвиги в локализации основных компонентов экономического потенциала России, а также в динамике экономической активности хозяйствующих субъектов привели к существенным изменениям межрегиональной дифференциации основных показателей социально-экономического развития страны.

В частности, соотношение средних уровней объема инвестиций в основной капитал на душу населения, рассчитанное по совокупности 10 лидирующих и 10 замыкающих регионов за период с 2000 по 2010 г., сократилось с 13,7 до 7,7 раза. Однако после кризиса 2008–2009 гг. этот тренд резко изменился, и к 2017 г. указанный показатель превзошел уровень 2000 г., достигнув 14,2.

Похожий тренд, но в смягченном виде также отмечался по среднедушевому ВРП, рассчитанному с учетом уровня покупательной способности. До 2010 г. происходило ощутимое снижение межрегиональной дифференциации по данному показателю — с 6,6 до 4,8 раза. А после 2010 г., наоборот, наблюдался рост дифференциации — до 5,4 раза к 2017 г. Показатель межрегиональной дифференциации среднедушевых денежных доходов населения, рассчитанных с учетом уровня покупательной способности, за счет целенаправленного перераспределения в пользу отстающих регионов бюджетных доходов и использования в регионах-реципиентах выравнивающих трансфертов из федерального бюджета ме-

1. Итоговое заседание Президиума Межведомственной рабочей группы по разработке Стратегии пространственного развития России. Минэкономразвития России, 2016. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/2016281204>.

2. В структуре Внешэкономбанка создан Фонд поддержки моногородов. Впервые за долгое время была сформирована специальная госпрограмма по территориальному (региональному) развитию («Региональная экономика и федеративные отношения»), объединившая сразу несколько федеральных целевых программ региональной направленности. Отдельные мероприятия в сфере регионального развития (моногорода, «Сколково») включены в госпрограмму «Экономическое развитие и инновационная экономика».

нялся более плавно. Так, показатель превышения среднедушевых денежных доходов населения 10 лидирующих регионов над 10 замыкающими сократился с 2000 г. почти вдвое (с 3,9 до 2 раз), причем с 2010 по 2018 г. практически не изменился.

Положительным результатом государственной региональной политики в 2008–2018 гг. можно считать достижение (за счет значительной федеральной финансовой поддержки) опережающих темпов экономического роста в геополитически приоритетных регионах страны, включая большинство территорий Северного Кавказа (темп роста ВРП СКФО за 10 лет составил 137,9 против 116,8% в целом по России), отдельные регионы Дальнего Востока (Республика Саха, Приморский и Камчатский края, Магаданская область — от 120 до 132,9%), а также Калининградскую область (122,5%).

18.3. Инструменты региональной и пространственной политики: проблемы эффективности

В 2008–2018 гг. в российской региональной политике использовались практически все известные в мировой практике инструменты (государственные и целевые программы, специальные (особые) экономические зоны, кластеры, технопарки и т. д.). Значительная часть этих инструментов существовала автономно, «независимо» друг от друга.

В целом можно выделить две главные тенденции в региональной политике этого периода:

во-первых, расширение спектра «точечных» инструментов политики стимулирования инвестиционной активности (к которым можно отнести особые экономические зоны, зоны территориального развития и другие подобные образования с географически обусловленными льготами, правилами и правовыми режимами). В этот период также создавались новые формы пространственной организации экономики — для оказания государственной поддержки были выбраны территориальные инновационные кластеры, начали предоставляться субсидии на создание и развитие индустриальных парков;

во-вторых, разработка и применение особых мер и программ, нацеленных на стратегически важные для перспективного развития страны регионы — Арктику и Дальний Восток.

Помимо мер региональной политики как таковой следует отметить инфраструктурные проекты, особенно транспортные, поскольку их значение для регионального экономического развития трудно переоценить.

В 2008–2018 гг. инструменты региональной политики ориентировались не столько на развитие, сколько на поддержку регио-

нальных экономик. При этом оценка влияния инструментов региональной политики именно на развитие регионов практически отсутствовала.

Распределение мер поддержки по регионам также отличалось крайней неравномерностью. На 12 главных регионов — реципиентов мер поддержки приходилось 244 формы стимулирования экономической активности. На все остальные 73 региона — лишь чуть больше: 256 форм (табл. 18.2).

Из всего списка основных регионов — получателей поддержки лишь 17 мер поддержки Республики Бурятия отвечали изначальной цели применения подобных мер (помощь слаборазвитым регионам). Присутствие в верхней части списка Московской области, Республики Татарстан, Калужской, Самарской, Нижегородской областей и других свидетельствует, что меры поддержки в этот период усиливали экономически самодостаточные регионы. В свою очередь, последние использовали преимущества развитой региональной экономической структуры, лоббистские возможности для того, чтобы включаться в различные федеральные программы.

Особые экономические зоны функционируют с 2005 г. Однако они так и не стали драйверами роста, как предполагалось при их создании. Участники ОЭЗ пользуются преференциями специальных режимов скорее для конкуренции с игроками, работающими по общим правилам, чем в целях обеспечения технологического рывка. Резиденты производят типовую продукцию, которая не является уникальной на российском рынке.

Работа территорий особых налоговых режимов регулярно подвергается критике, однако принципиально в их практиках ничего не меняется. Приходится признать, что бизнес не востребует иные функции и преференции ОЭЗ, кроме снижения налогов¹.

Счетная палата Российской Федерации после аудита итогов десятилетней практики функционирования в России ОЭЗ указала, что процесс их создания и управления отличался формализмом, отсутствием исполнительской дисциплины и ответственности за принятые решения и их последствия. Поэтому реальный экономический эффект от ОЭЗ не достигнут; их функционирование в отличие, например, от Китая фактически никак не повлияло на развитие экономики, а бюджетные расходы на создание специальных налоговых режимов оказались неэффективными². В связи

1. Диагноз — ОЭЗ. URL: <https://iz.ru/883365/dmitrii-grinkevich/diagnoz-oez-schetnaia-palata-raskritikovala-osobyec-ekonomicheskie-zony>.

2. За 10 лет ОЭЗ так и не стали действенным инструментом поддержки экономики. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. 4 апреля 2016 г. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/26369.

ТАБЛИЦА 18.2
Распределение по регионам различных мер поддержки/
основных преференциальных режимов на конец 2018 г.

Субъект Российской Федерации	Территории с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности										
	Индустриальный (промышленный) парк	Технопарк	Технопарк в сфере высоких технологий	IT-парк	ОЭЗ	Бизнес-инкубатор	Кластер	ТОР	Зона экономического благоприятствования	Свободный порт	Итого
Московская область	36	16			3		2				57
Республика Татарстан	19	4	3		2	4	7	4			43
Пензенская область	4	2	1	1		12	2	2			24
Москва	1	13	1		1		5				21
Республика Бурятия	1	1			1		1	1	12		17
Калужская область	10	1			1		2	1			15
Самарская область	4	1	1		1	3	2	1			13
Нижегородская область	2	2	1			6		1			12
Свердловская область	5	5	1		1						12
Ленинградская область	8	1						1			10
Липецкая область	4	3			1		2				10
Республика Башкортостан	6	1					1	2			10
Итого по регионам-лидерам (12)	100	50	8	1	11	25	24	13	12	0	244
Итого по остальным регионам (73)	82	16	4	1	14	29	39	65	1	5	256
Итого	182	66	12	2	25	54	63	78	13	5	500

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О преференциальных режимах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Минэкономразвития России, 2019. URL: <http://oreneconomy.ru/news/news-20-05-19-1.pdf>.

с этим в августе 2016 г. была прекращена деятельность восьми неэффективно функционирующих ОЭЗ: в Ставропольском, Хабаровском, Приморском и Краснодарском краях, Мурманской области, республиках Алтай, Адыгея и Северная Осетия — Алания. Анализ Минэкономразвития России показал, что на территории этих ОЭЗ до середины 2016 г. не было зарегистрировано ни одного residen-

та, а резидентами ОЭЗ в Республике Алтай туристско-рекреационная деятельность не велась¹.

В 2017 г. были установлены новые критерии оценки деятельности ОЭЗ: при их организации необходимо будет представить оценку рентабельности, доходности и сроков окупаемости, а регионы и муниципалитеты должны представить проект планировки территорий и перспектив их развития. Кроме того, на момент принятия решения о создании ОЭЗ должны быть парафированы проекты соглашений с потенциальными инвесторами, которые намерены работать в создаваемой зоне и должны будут в течение трех лет инвестировать в ОЭЗ средства в объеме не менее чем бюджетные инвестиции на создание инфраструктуры. Согласно новым подходам к созданию ОЭЗ, регионы несут финансовую ответственность в случае, если экономические показатели, предусмотренные в подготовительной документации², не будут достигнуты.

В отличие от ОЭЗ территории опережающего развития (ТОР) создаются под конкретных крупных инвесторов; предусмотрен особый режим ведения предпринимательской и другой деятельности, включающий льготное налогообложение, существенное упрощение административных процедур и пр. Заявку на создание ТОР могут подать власти любого региона. Специфика территорий опережающего развития состоит в том, что резидентам разрешено вести разработку месторождений полезных ископаемых и производить подакцизные товары, тогда как в ОЭЗ, например, такой вид деятельности недопустим, а в зонах территориального развития (ЗТР) на него действует частичный запрет³. Цель создания ТОР — развитие определенных видов экономической деятельности, привлечение инвесторов, а также улучшение условий жизни населения, проживающего в регионах ресурсного типа.

Резидентам ТОР предоставляются налоговые льготы (более существенные, чем в ОЭЗ), а государство занимается созданием инфраструктуры. Для резидентов ТОР в течение первых пяти лет установлены нулевые ставки по налогу на землю и имущество, ставка налога на прибыль не может превышать 5%, а возврат НДС происходит в ускоренном порядке; предусмотрена также льготная ставка по НДС. Вероятно, именно поэтому инвесторы про-

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2016 г. № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон».

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2017 г. № 552 «О внесении изменений в критерии создания особой экономической зоны».

3. На производство подакцизных товаров, за исключением легковых автомобилей и мотоциклов, добычу сырой нефти, природного газа, драгоценных металлов, драгоценных и полудрагоценных камней.

ектов заинтересованы в поиске легальных форм перехода из формы ОЭЗ в ТОР¹.

В первые три года действия закона о ТОР (2015–2017 гг.) подавать заявки на их создание могли только органы субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, а также муниципальные органы моногородов с особо сложным социально-экономическим положением. В 2016 г. за счет средств федерального бюджета в регионах ДФО были созданы 9 ТОР². К началу 2019 г. в ДФО создано 18 ТОР. С 2017 г. активизировался процесс их создания в моногородах. Из федерального бюджета на развитие инфраструктуры ТОР в 2015–2017 гг. было выделено около 4,5 млрд руб., в ближайшие годы предусмотрено еще 30 млрд руб. Порядка 20 млрд руб. направлено на счета бюджетов регионов, муниципальных образований, включая некоторые внебюджетные источники, для строительства дорог, энергосетей, коммунальной инфраструктуры. Территории опережающего развития показывали несколько лучшие результаты, чем особые экономические зоны (ОЭЗ). В частности, за первые четыре года своего существования ТОР привлекли 375,4 млрд руб. инвестиций, что на 12 млрд руб. больше, чем ОЭЗ за 14 лет. Однако в целом эти результаты далеки от планировавшихся при запуске данного инструмента (табл. 18.3). В 2016 г. формат ТОР стали запускать для поддержки моногородов, расположенных в других федеральных округах.

Следует также отметить зоны территориального развития (ЗТР)³, которые с конца 2011 г. использовались как инструмент сглаживания различий в уровне развития субъектов РФ за счет создания благо-

1. См.: Комраков А. Особо провальные зоны // Независимая газета. 2016. 5 апреля. URL: http://www.ng.ru/economics/2016-04-05/1_zones.html; Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

2. В рамках госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

3. Формирование в регионах особых экономических зон (промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных, логистических), территорий опережающего развития являлось важным направлением государственной региональной и пространственной политики России. ОЭЗ формировались за счет использования для предприятий-резидентов особых правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности (включая применение особого режима землепользования, льготных ставок арендной платы, льгот по налогам и страховым платежам, а также льготного порядка подключения к объектам инфраструктуры, таможенных процедур свободной таможенной зоны и др.), федеральной поддержки реализации инвестиционных проектов в моногородах.

См. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ТАБЛИЦА 18.3
 Результаты деятельности ТОР на Дальнем Востоке

Преференциальный режим	Резиденты, ед.		Инвестиции, млрд руб.		Рабочие места, тыс. ед.	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт
Всего	1773	236	3198	440	129,3	29,6
В том числе:						
20 ТОР	369	95	2500	345	61,4	19,5
5 субъектов						
СПВ	1404	1141	698	95	67,9	10,1
22 муниципалитета						

Источник: Восточный экономический форум 2019 г.

приятных условий для привлечения инвестиций в экономики депрессивных муниципальных образований. До этого инструменты региональной политики, включая ОЭЗ¹, Инвестиционный фонд Российской Федерации, концессии и др., преимущественно были ориентированы на ускорение развития экономически развитых регионов. ЗТР же задумывались именно как инструмент, нацеленный на ускорение развития отстающих территорий за счет улучшения инвестиционного климата, реализации перспективных инвестиционных проектов, создания новых рабочих мест. В 2013 г. было определено, что перечень ЗТР должен формироваться на основании расчета интегральных индикаторов для каждого региона с учетом показателей, отражающих динамику их социально-экономического развития, бюджетной обеспеченности и качества жизни населения на протяжении 10 лет². В 2016 г. был утвержден перечень субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание ЗТР³. Однако, по существу, этот инструмент так и не заработал, случаев его использования в регионах не обнаружено.

Результатами использования иных федеральных мер поддержки регионов в 2008–2018 гг. стали:

1. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2013 г. № 115 «Об установлении предельных значений показателей, методик их расчета и порядка их применения в целях утверждения перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 1415 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития».

— создание территориальных госпрограмм для геостратегически приоритетных и приграничных геостратегических территорий с инкорпорацией в эти документы стратегического планирования соответствующих ФЦП;

— консолидация группы Внешэкономбанка и возникновение новых институтов поддержки проблемных территорий (Фонд развития моногородов) на новой проектной основе (Федеральный фонд проектного финансирования, Фонд развития промышленности);

— переформатирование государственной поддержки в сфере экспорта и поддержки малого и среднего предпринимательства;

— расширение практики использования инструментария нефинансовых институтов развития (Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов (АСИ), Ассоциация инновационных регионов России (АИРР), Ассоциация индустриальных парков и технопарков (АИПИТ) и др.).

В рамках бюджетной «трехлетки» 2015–2017 гг. был предусмотрен целый ряд межбюджетных трансфертов, способствовавших экономическим преобразованиям в регионах: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности; дотации на функционирование ЗАТО; иные межбюджетные трансферты — на наукограды; межбюджетные трансферты — на обеспечение занятости в шахтерских городах и поселках; субвенции на реализацию отдельных полномочий в сфере водных и лесных отношений; сельскохозяйственные субсидии в сфере растениеводства и животноводства; дорожные субсидии (распределение субсидий на реализацию мероприятий подпрограммы «Автомобильные дороги»); иные межбюджетные трансферты на финансовое обеспечение дорожной деятельности.

В общей структуре средств федеральной поддержки, полученной регионами за период 2000–2017 гг., в разрезе основных инструментов явно доминируют федеральные целевые программы (*рис. 18.3*).

Анализ и отдельные проверки контролирующих органов демонстрируют достаточно низкую эффективность инструментов пространственной и региональной политики. Однако полноценная оценка экономических эффектов, создаваемых этими инструментами для развития регионов, практически отсутствует. Актуальность укрупненного ежегодного сводного анализа эффектов применения инструментария региональной политики на основе утверждаемой Правительством РФ методики их оценки не подлежит сомнению. Такой анализ приобретает особую важность для мониторинга реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р, и достижения национальных целей, установленных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 в региональном разрезе.

ЧАСТЬ IV. РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР

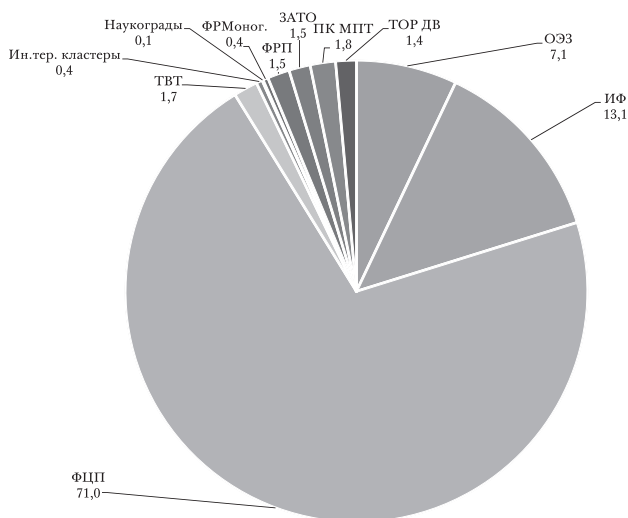


РИС. 18.3. Структура федеральной господдержки регионов (построено на основе стоимостного объема за период 2000–2017 гг. в ценах 2018 г.)¹, %

18.4. Транспортный комплекс и пространственная связность: инфраструктурные ограничения сохраняются

Повышение связности, интегрированности экономического пространства России, снятие инфраструктурных ограничений играют² все большую роль в развитии регионов. Принципиально важное значение в этом контексте имеют развитие транспортного комплекса, разработка и реализация системообразующих инфраструктурных проектов³ (например, в сферах скоростного автодорожного и железнодорожного сообщения, строительства крупных транспортно-логистических комплексов, мостов, развития региональной авиации и высокоскоростных цифровых сетей в отдаленных северных регионах и пр.).

1. Оценка эффективности федеральных мер поддержки экономических преобразований в субъектах Российской Федерации (реализуемых с 2000 г.). Отчет о НИР 20.3/рук. д.э.н. И. В. Гришина. М.: РАНХиГС, 2018.
2. Идрисов Г. И., Пономарев Ю. Ю. Инфраструктурная ипотека в России: возможности и перспективы // Вопросы экономики. 2019. № 2. С. 114–133.
3. Литвинова Ю. О., Пономарев Ю. Ю. Анализ влияния развития транспортной инфраструктуры на совокупную факторную производительность // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 1.

К сожалению, развитие российского транспортного комплекса в 2008–2018 гг. происходило практически без каких-либо кардинальных сдвигов, которые могли бы привести к существенному улучшению ситуации в отрасли.

Спрос на услуги автодорожной инфраструктуры, растущий за счет повышения уровня автомобилизации¹ и мобильности населения, а также объемов грузоперевозок автомобильным транспортом², не привел к улучшению состояния автодорожной сети на фоне стагнации строительства и невысокого качества ремонта автодорог. В итоге к 2008 г. состояние 62,2% автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения и 39,9% местного значения не соответствовало нормативным требованиям.

В состоянии инфраструктуры других видов транспорта наблюдались схожие тенденции. Снизилось число аэропортов, подавляющая часть перевозок осуществлялась через Московский транспортный узел. Наблюдался дефицит портовых мощностей, ориентированных на перевалку импортных грузов.

Для решения задач по формированию и развитию скоростного автодорожного сообщения в 2009 г. была создана³ государственная компания «Российские автомобильные дороги» (ГК «Автодор»). Она выполняет функции заказчика при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте и содержании автомобильных дорог. ГК «Автодор» занимается преимущественно строительством новых скоростных автомобильных дорог, которые в перспективе смогут эксплуатироваться на платной основе⁴, а также выступает в качестве одного из институтов развития рынка инвестиционных проектов и ГЧП в автодорожной сфере. Основная

-
1. По данным Росстата и Минтранса России, при увеличении за период 1998–2008 гг. протяженности автомобильных дорог общего пользования на 15% автомобильный парк вырос почти на 75%. В дальнейшем в период 2008–2018 гг. рост автомобильного парка и автомобилизации населения (число собственных легковых автомобилей на 1000 человек) несколько замедлился. Рост за рассматриваемое десятилетие составил +23% (для всех видов автомобильных транспортных средств, включая грузовые, автобусы, троллейбусы и легковые ТС) и +46% соответственно. Следует отметить, однако, что в целом мобильность населения во внегородском сообщении в 1995–2007 гг. снизилась на 60% — в основном за счет сокращения поездок, связанных с отдыхом и туризмом.
 2. Прирост объемов грузоперевозок автомобильным транспортом в 2008 г. по отношению к 2000 г. составил 17,3%, а прирост грузооборота — 41,2%. Всего в 2008 г. автомобильным транспортом было перевезено 6,9 млрд т грузов, а объем грузооборота составил 216 млрд тонно-километров.
 3. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
 4. В случае новых построенных автодорог или реконструированных со значительным повышением технического уровня и качества предоставляемых транспортных услуг.

часть автомобильных дорог, переданных в управление ГК «Автодор» в период 2010–2013 гг. (М1 «Беларусь», М3 «Украина», отдельные участки М4 «Дон» и некоторые другие), даже после реконструкции эксплуатируется без введения платности. В целом почти за 10 лет своей деятельности ГК «Автодор» не удалось существенно увеличить протяженность автомагистралей и скоростных автомобильных дорог в масштабах страны¹.

Низкие темпы развития сети скоростного и высокоскоростного движения, препятствующие реализации транзитного потенциала страны и повышению скорости передвижения между городскими агломерациями и административными центрами субъектов РФ, к концу периода 2008–2018 гг. по-прежнему сохранялись.

Тем не менее возобновление работы в 2011 г. федерального, а годом позже и региональных дорожных фондов позволило если не вернуться к прежним объемам дорожного строительства², то значительно улучшить состояние сети автодорог с точки зрения соответствия нормативным требованиям. Это произошло за счет перехода на 100%-ное нормативное финансирование ремонта и содержания автомобильных дорог федерального значения. Так, за 2012–2018 гг. более чем вдвое (с 39 до 83,1% на конец 2018 г.) увеличена протяженность федеральных дорог, соответствующих нормативным требованиям, а также выросла доля автомобильных дорог регионального значения (до 44,1%). Помимо этого средства федерального дорожного фонда направлялись на строительство и реконструкцию автомобильных дорог, включенных в ряд ФЦП³, что позволило также увеличить объемы вводимых в эксплуатацию инфраструктурных объектов.

Еще одним важным шагом к формированию гибкой и дифференцированной системы финансирования автодорожного строительства, позволяющей компенсировать ущерб, наносимый тяжелыми грузовыми транспортными средствами дорожной сети, стало

-
1. По состоянию на 1 января 2018 г. протяженность автодорог в управлении ГК «Автодор» составляла 2938 км. В целом по состоянию на конец 2018 г. доля общей протяженности автомагистралей и скоростных автомобильных дорог в России (в ведении как Росавтодора, так и ГК «Автодор») составляет менее 0,5% общей протяженности сети автодорог с твердым покрытием.
 2. По данным Минтранса, ежегодный объем ввода в эксплуатацию автодорог в период функционирования дорожных фондов составлял 6–7 тыс. км в год, а после их упразднения сократился до 2 тыс. км в год.
 3. ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)», подпрограммы «Автомобильные дороги»; ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»; ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы»; ФЦП «Юг России (2008–2013 годы)»; ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы».

введение с 15 ноября 2015 г. платы с грузовых транспортных средств, имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 т¹, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения (система «Платон»). Часть средств, собираемых системой «Платон», направляется в Федеральный дорожный фонд.

Важную роль в улучшении состояния региональной и муниципальной дорожной сети сыграл запущенный в 2017 г. федеральный приоритетный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»². Он должен в том числе обеспечить приведение автодорог в нормативное состояние, а также развитие дорожной сети крупнейших городских агломераций. В 2017 г. приоритетный проект реализовывался в 38 крупнейших городских агломерациях с населением свыше 500 тыс. человек. В результате протяженность дорог, проложенных на территории этих агломераций и соответствующих нормативным требованиям, достигла 52,5%. Впоследствии приоритетный проект стал основой для разработки национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»³.

Железнодорожный транспорт развивался несколько более планомерно. Средний возраст локомотивного парка с момента создания в 2003 г. ОАО «РЖД» до 2016 г. увеличился с 22,3 до 25,8 года. Износ основных производственных фондов на железнодорожном транспорте составил 60%, при этом за данный период среднесуточная производительность локомотива в грузовом движении увеличилась более чем на 1%. Кроме того, на протяжении последних трех лет не росла скорость доставки грузов. По мнению ОАО «РЖД», рост скорости движения сдерживается высокой степенью загрузки инфраструктуры. Кроме того, грузонапряженность сети железных дорог России существенно выше, чем в развитых странах, а протяженность железнодорожных путей с просроченным сроком ремонта из-за дефицита инвестиций с каждым годом растет.

Среди ключевых изменений в отрасли после проведения реформы с последующим образованием ОАО «РЖД» можно выделить, во-первых, формирование конкурентного рынка оперирования грузовыми вагонами (начало этому процессу положила приватизация в 2011 г. 75% акций ОАО «Первая грузовая компания», принадлежавших ОАО «РЖД»); во-вторых, вступление в силу в 2015 г. новых

-
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 г. № 504 г. «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 т».
 2. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 ноября 2016 г. № 10).
 3. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 15).

отраслевых законодательных норм, которые закрепили принцип платности использования сетевой инфраструктуры общего пользования сверх нормативного времени¹. Это, как ожидается, позволит снять или по крайней мере смягчить проблему избытка и неэффективного размещения вагонного парка на железнодорожной инфраструктуре общего пользования.

В сфере пассажирских перевозок важную роль в повышении их доступности и возможности обновления подвижного состава сыграло обнуление ставки НДС на пригородных пассажирских перевозках (на период с 6 апреля 2015 г. по конец 2016 г.)².

В Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года³ в качестве одних из основных целей указаны реализация транзитного потенциала России на базе интеграции железнодорожного транспорта в международные транспортные системы, а также снижение издержек и повышение безопасности.

В области воздушного транспорта одним из наиболее значимых решений явилось введение субсидирования стоимости его услуг на отдельных региональных направлениях⁴. Всего за период с 2011 по 2017 г. прирост числа перевезенных пассажиров превысил 60%, а по маршрутам, минующим Москву, за период с 2012 г. рост был двукратным. В целом в 2017 г. российской гражданской авиации удалось достичь рекордного показателя по количеству перевезенных пассажиров (105 млн). Не менее важной мерой поддержки

-
1. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» и статью 2 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».
 2. Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о приостановлении действия абзаца третьего подпункта 7 пункта 2 статьи 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части услуг по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении».
 3. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 877-р.
 4. Программа субсидирования региональных воздушных перевозок на территории Российской Федерации и формирования региональной маршрутной сети Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. № 1242); Программа субсидирования перевозок в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2009 г. № 1095; Программа субсидирования перевозок в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров из г. Калининграда в европейскую часть страны и в обратном направлении, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1321; Программа субсидирования перевозок в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров в г. Симферополь и в обратном направлении, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2014 г. № 388.

отрасли стало снижение в 2015–2016 гг. ставки НДС на внутренние перевозки с 18 до 10%, а также обнуление ставки НДС при осуществлении авиаперевозок в Республику Крым¹. Эти меры оказали стимулирующее воздействие на объемы перевозок по наиболее востребованным авиамаршрутам².

Кроме того, с 2012 г. реализовывалась программа субсидирования³, направленная на обновление парка российских авиакомпаний для региональных и местных перевозок.

Однако обеспечивать устойчивый рост авиаперевозок невозможно без развития аэропортовой и аэродромной инфраструктуры. Значительная часть сокращающегося числа аэропортов нуждается в реконструкции, около половины аэродромов Дальнего Востока не имеют полосы с твердым покрытием и не могут принимать большие самолеты, а износ аэропортовой инфраструктуры в отдельных регионах может достигать до 80%.

В сфере морского транспорта среди наиболее значимых нормативных изменений можно отметить вступление в силу 1 ноября 2017 г. поправок в отраслевое законодательство⁴, направленных на упорядочение взаимоотношений операторов морских терминалов и железнодорожных перевозчиков, урегулирование правоотношений, связанных с передачей находящихся в государственной собственности и относящихся к недвижимому имуществу объектов инфраструктуры морского порта, в том числе рыбных терминалов, в аренду, а также ряд изменений, внесенных в Водный кодекс РФ и Кодекс торгового мореплавания.

В рамках Стратегии развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 года⁵ предполагаются увеличение портовых мощностей и повышение безопасности портовой инфраструктуры, реализация мероприятий по повышению конкурентоспособности портов, переключение части внешнеторговых потоков Российской Федерации в российские порты (в том числе за счет привлекательных тарифов).

Морской и внутренний водный транспорт остается основным средством передвижения в районах, которые не имеют автомо-

1. С 2019 г. обсуждается возможность снижения до нуля ставки НДС для воздушных перевозок по внутренним авиалиниям, которые не проходят через Москву. URL: <https://www.rbc.ru/business/08/04/2019/5cab0a249a7947b129cb6d1c>.

2. *Томаев А. О., Каукин А. С.* Моделирование рынка внутренних российских пассажирских авиаперевозок // *Управленческое консультирование*. 2018. № 4 (112).

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1212.

4. Федеральный закон от 18 июля 2017 г. № 177-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О морских портах в Российской Федерации» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

5. Одобрена Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации 28 сентября 2012 г., но официально не утверждена.

ЧАСТЬ IV. РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР

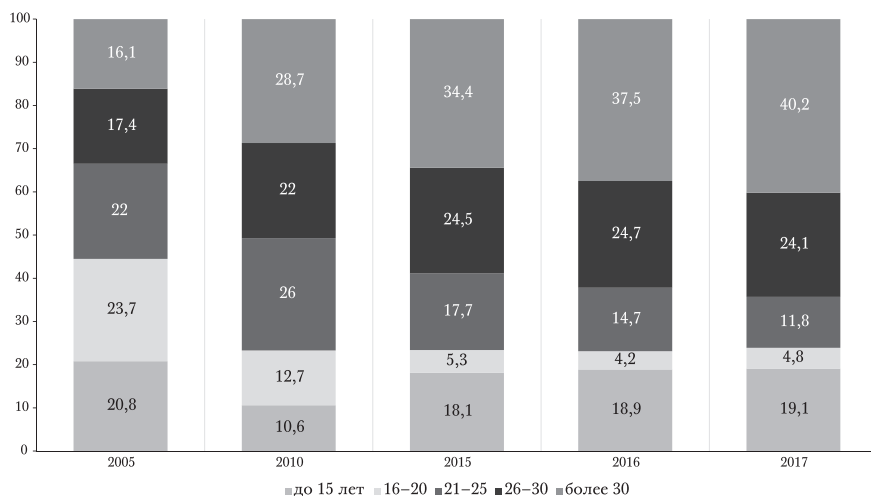


РИС. 18.4. Возрастная структура морских судов, 2005–2017 гг., %

Источник: Росстат.

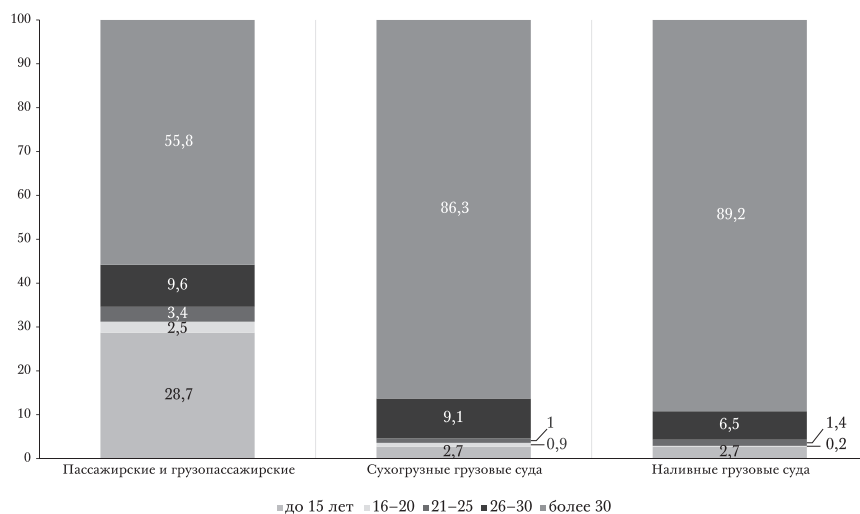


РИС. 18.5. Возрастная структура речных и озерных судов на конец 2017 г., %

Источник: Росстат.

бильного или железнодорожного сообщения с другими регионами в Сибирском и Уральском федеральных округах и на Дальнем Востоке. При этом с точки зрения качества инфраструктуры актуальной проблемой остается высокий уровень износа, в том числе портовой инфраструктуры и эксплуатируемых судов. В частно-

сти, в 2008–2018 гг. как на морском, так и на внутреннем водном транспорте наблюдался рост доли судов возрастом более 25–30 лет. На конец 2017 г. на морском транспорте доля судов возрастом свыше 25 лет достигала 63,4%; для речных и озерных судов — более 65% (для сухогрузных грузовых судов — 95,4%, для наливных грузовых судов — 95,7%, см. *рис. 18.4, 18.5*).

18.5. Перспективы регионального и пространственного развития

В период после 2018 г. дальнейшая эволюция региональной политики и ее инструментария, безусловно, будет связана с приоритетами утвержденной в начале 2019 г. Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹ (СПР). Стратегия направлена на эффективное освоение и использование территории страны, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития, повышение качества жизни населения и воспроизводство человеческого капитала, преодоление диспропорций в социально-экономическом развитии регионов.

В СПР сделан выбор в пользу признания пространственного разнообразия базовых условий развития регионов России. Поскольку одни регионы имеют потенциал с точки зрения развития экономики (производства товаров и услуг), другие — с точки зрения выполнения геостратегических задач, третьи — с точки зрения сохранения уникальных природных комплексов, биоразнообразия и экологических особенностей, а четвертые — с точки зрения развития туризма, поддержания традиционной культуры коренных народов России.

В качестве одной из ключевых задач выделена необходимость повышения транспортной связности территорий страны в интересах развития не только региональных центров, но и малых и средних городов. Решению этой задачи должны способствовать в том числе Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года² и национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (предусматривает приведение автомобильных дорог регионального значения и в крупных агломерациях в нормативное состояние, снижение их перегрузки, уменьшение количества мест concentra-

1. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-Р.

2. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р.

ции и сокращение смертности в ДТП). Комплексный план, в свою очередь, включает широкий спектр мероприятий по повышению уровня связанности территории Российской Федерации посредством интеграции и модернизации всех видов транспорта, в том числе формирования и развития сети скоростных автомобильных дорог между центрами экономического роста в России. Не менее важными задачами являются интеграция России в мировое транспортное пространство и реализация транзитного потенциала, а также повышение безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Проблема регионального неравенства за период 2008–2018 гг. не стала менее острой¹. Инструменты регионального развития и повышения инвестиционной привлекательности, используемые в минувшее десятилетие, быстрых результатов не дали. В СПР помимо сохраняющегося предпочтения «точечных» мер поддержки, стимулирующих инвестиции для ускорения экономического роста, ставится также задача повышения миграционной мобильности населения как один из способов смягчения межрегионального неравенства.

Одна из главных проблем региональной политики в прошедшее десятилетие — развитие моногородов — в СПР отражена крайне скупо. Они лишь упомянуты как один из типов городских поселений, требующих различного подхода к стратегиям развития, в ряду других типов поселений. Тема городского планирования и развития представлена в стратегии также достаточно поверхностно. На сегодняшний день не существует адекватных инструментов и механизмов, способствующих гармоничному и экологичному городскому развитию. Эта задача станет одной из основных в последующие годы.

Решение задач развития российских территорий требует последовательности в проведении региональной политики. Постоянные смены приоритетов, целей, методов и инструментов, частые изменения территориального устройства Российской Федерации (укрупнения, разделения и пр.) лишь сохраняют и обостряют проблемы регионального и пространственного развития страны.

1. Любимов И. Л. Неравенство и экономический рост: вызовы для российской экономики // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 1.

Часть V
Внеэкономические связи

ГЛАВА 19

Внешняя торговля России в условиях мировой турбулентности

19.1. Хроника главных событий

ПРЕДСТАВЛЯЕТСЯ целесообразным применительно к периоду 2008–2018 гг. выделить три основных этапа развития внешнеэкономической политики Российской Федерации (с условной периодизацией по годам):

2008–2011 гг. — продолжение либерализации внешнеэкономической деятельности и период активной интеграции России в мировую экономическую систему;

2011–2014 гг. — использование преимущественно директивных и административных подходов, направленных прежде всего на обеспечение контроля за финансовыми ресурсами в целях достижения определенных торгово-политических приоритетов во внешнеэкономической сфере;

2014–2018 гг. — период санкционного противостояния, курс на повышение самостоятельности внешнеэкономической политики и укрепление защиты национальных производителей.

В период 2008–2011 гг. можно выделить следующие основные события, документы и решения, которые обусловили формирование внешнеторговой и внешнеэкономической политики России: принятие Внешнеэкономической стратегии Российской Федерации до 2020 года, официальные переговоры между Россией и Европейским союзом по новому базовому соглашению, начало функционирования Таможенного союза Белоруссии, Казахстана и России.

Авторы главы: *Кнобель А. Ю.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией международной торговли Института Гайдара, директор Центра исследований международной торговли РАНХиГС при Президенте РФ, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития России; *Пахомов А. А.*, д-р экон. наук, ведущий научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Фиранчук А. С.*, старший научный сотрудник международной лаборатории исследований международной экономики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

Внешнеэкономическая стратегия Российской Федерации до 2020 г.

Весной 2008 г. в рамках подготовки проекта концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹ и в развитие ее внешнеэкономического раздела было принято решение о разработке Внешнеэкономической стратегии Российской Федерации до 2020 года (далее — Стратегия). Это был первый в современной российской истории комплексный документ в сфере внешнеэкономической деятельности (ВЭД)².

В Стратегии были выделены ключевые цели и задачи ВЭД, перспективные отраслевые и географические приоритеты, механизмы и инструменты ее реализации. Основными приоритетами стали поддержка экспорта и доступа на внешние рынки, упрощение таможенного администрирования, содействие ВЭД регионов и малых и средних предприятий, улучшение инвестиционного климата. Правительством России был утвержден план-график, предусмотрены разработка и внедрение ряда оперативных документов «второго уровня» — государственных планов действий, отраслевых программ развития экспорта и пр. Обсуждалась и возможность оптимизации системы управления ВЭД России.

К 2011 г. в силу ряда причин (разработки новых директивных документов, перехода к проектно-ориентированному подходу, смены кураторов направления) актуальность выполнения Стратегии отошла на второй план, приоритетом стали новые формы документов, ориентированных на решение, как правило, тактических задач. На первый план вышли государственные планы действий (СПД), которые затем сменились документами модернизационной и инновационной повестки. Первые попытки реализации проектного подхода привели к увеличению объема «ручной» работы, привязанной к повестке мероприятий, и не давали требуемого результата.

В 2012 г. в рамках Национальной предпринимательской инициативы (под эгидой Агентства стратегических инициатив) был разработан пакет дорожных карт, направленных на улучшение инвестиционного климата в России, в том числе дорожные карты «Совершенствование таможенного администрирования» и «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта». Для реализации майских указов Президента РФ в 2012 г. была создана система документов и нормативно-правовых актов. В сфере

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р (ред. от 28 сентября 2018 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

2. Документ ОН ВЭП (открытая версия — ВЭС-2020) одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 28 октября 2008 г.

ВЭД основным документом стала государственная программа «Развитие внешнеэкономической деятельности на 2013–2018 годы», первоначальная версия которой была принята в начале 2013 г.

В качестве основных целей госпрограммы были определены усиление позиций России в глобальной экономике; улучшение качественных параметров ВЭД; повышение вклада внешнеэкономической сферы в решение задач модернизации национального хозяйства. Госпрограмма включала шесть направлений развития ВЭД, их целевые показатели и планы мероприятий, а также систематизировала распределение средств на цели ВЭД, став одним из инструментов бюджетирования¹, но не стратегической повестки.

Переговоры между Российской Федерацией и Европейским союзом по новому базовому соглашению

В середине 2008 г. начались официальные переговоры между Российской Федерацией и Европейским союзом по новому базовому соглашению. Этот документ должен был прийти на смену Соглашению о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС, первоначальный срок действия которого формально истек, а само соглашение в тех реалиях уже морально устарело. Предполагалось, что новое базовое соглашение выведет на новый качественный уровень взаимодействие сторон в политической, экономической, гуманитарной и прочих сферах. Особое внимание уделялось внешнеэкономической повестке, с учетом того что ЕС — крупнейший торгово-экономический и инвестиционный партнер России.

Россия и ЕС не смогли договориться о юридическом формате и содержательном наполнении документа. Диалог периодически прерывался по политическим причинам, а предметное обсуждение экономических и внешнеэкономических вопросов было невозможно без полноправного членства России в ВТО (финальные условия ее присоединения тогда еще не были определены).

В 2010 г. начал действовать Таможенный союз трех стран, что вывело на наднациональный уровень ряд компетенций в сфере торговой политики (прежде всего таможенно-тарифное регулирование)². Это изменило формат диалога с ЕС, который затем проходил в рамках обсуждения программы «Партнерство для модернизации» с использованием элементов дорожных карт по созданию

1. Kudrin A., Knobel A. Russian budget structure efficiency: empirical study//Russian Journal of Economics. 2018. Vol. 4. No. 3. P. 197–214.

2. Кнобель А. Ю., Чокаев Б. В. Возможные экономические последствия торгового соглашения между Таможенным и Европейским союзами//Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 68–87.

четырёх общих пространств и постепенно перешел в вялотекущий процесс, а в начале 2014 г. был остановлен по политическим причинам, связанным с событиями в Крыму и на востоке Украины.

Таким образом, задача создания новых договорно-правовых условий для углубления разностороннего торгово-экономического взаимодействия с ключевым партнером страны так и не была решена, и официальные отношения между Россией и ЕС оказались в замороженном состоянии.

Начало функционирования Таможенного союза Белоруссии, Казахстана и России

1 января 2010 г. официально начал функционировать Таможенный союз Белоруссии, Казахстана и России, был введен Единый таможенный тариф. К этой цели Россия и ряд стран — партнеров по СНГ шли долгие годы, отработывая различные модели продвижения интеграции и создания Таможенного союза, а также состав его участников. Много лет ушло на попытки вовлечения Украины в этот процесс, но они не увенчались успехом.

К числу достижений создания Таможенного союза следует отнести сложный процесс согласования, который завершился принятием Единого таможенного пространства (с изъятиями), формированием договорно-правовой базы и образованием регулирующего органа — Комиссии Таможенного союза как необходимых условий перехода от зоны свободной торговли (ЗСТ) в рамках СНГ на новый этап интеграции на постсоветском пространстве, обретением международной правосубъектности.

Все участники Таможенного союза в тот период находились на различных стадиях присоединения к ВТО, и пакеты их обязательств в этой организации еще не были сформированы, ход переговорного процесса трех стран не был согласован. Поэтому в рамках ЕАЭС возникли дополнительные проблемы, связанные с соответствием функционирования союза нормам и правилам ВТО.

В период 2011–2014 гг. можно выделить следующие знаковые события в сфере внешнеэкономической деятельности: начало переговоров о создании зон свободной торговли Таможенного союза с третьими странами; подписание и частичную ратификацию многостороннего соглашения о свободной торговле СНГ; присоединение России к ВТО и активизацию переговоров о присоединении к ОЭСР¹.

1. Макаров А., Пахомов А. Использование инструментов ВТО во внешнеэкономических связях России // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 2. С. 35–40.

Переговоры о создании ЗСТ Таможенного союза и ЕАЭС с третьими странами

В январе 2011 г. единая делегация Таможенного союза начала официальные переговоры с Европейской ассоциацией свободной торговли (ЕАСТ) в составе Исландии, Лихтенштейна, Норвегии и Швейцарии, а в феврале — с Новой Зеландией. Их предметом стало заключение Соглашения о ЗСТ на основе взаимной либерализации импортных тарифов и упрощения таможенных процедур с включением обязательств по законодательству и его правоприменению по отдельным вопросам в сфере ВЭД. В начале марта 2014 г. переговоры были приостановлены из-за событий в Крыму по инициативе ЕАСТ и Новой Зеландии.

В 2013 г. начались переговоры по ЗСТ с Вьетнамом, сначала их вела единая делегация Таможенного союза, а затем делегация ЕАЭС. Соответствующее соглашение было подписано в мае 2015 г., оно вступило в силу после ратификации всеми сторонами в октябре 2016 г. Первое преференциальное соглашение с участием России включает положения о взаимной либерализации тарифов и ряде системных вопросов¹. Также в отдельном приложении к соглашению Россия и Вьетнам договорились об упрощении доступа на рынки в сфере услуг и инвестиций, к которому могут присоединиться другие страны ЕАЭС.

В дальнейшем российская сторона и партнеры по Евразийскому экономическому союзу выступали с инициативами рассмотрения возможности заключения соглашений о ЗСТ с рядом третьих стран (Индии, Израиля, Египта, Сингапура, Ирана)².

Соглашение о свободной торговле СНГ

Самым заметным событием десятилетия в рамках Содружества Независимых Государств стал Договор о многосторонней ЗСТ, который был подписан в конце 2011 г., срок его имплементации определен до 2020 г. Договор предполагает упрощение правовых основ торгово-экономических отношений между странами-участницами: он заменил Соглашение о ЗСТ от 15 апреля 1994 г. и более 100 ранее действовавших двусторонних соглашений и договоренностей в рамках СНГ.

1. *Knobel A., Lipin A., Malokostov A., Tarr D., Turdyeva N.* Deep integration in the Eurasian economic union: what are the benefits of successful implementation or wider liberalization//Eurasian geography and economics. 2019. Vol. 60. No. 2. P. 177–210.

2. *Багдасарян К. М.* Азиатский вектор интеграционной повестки Евразийского экономического союза//Экономические, социально-политические, этноконфессиональные проблемы афро-азиатских стран. Памяти Л. И. Рейснера: Ежегодник 2018/Институт востоковедения РАН. М.: ИВ РАН, 2018. С. 130–139.

На конец 2018 г. договор был ратифицирован и вступил в силу для семи из 11 подписантов соглашения 1994 г.: для Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, России и Таджикистана. Стороной соглашения на особых условиях также является Узбекистан. Таким образом, данный договор позволял заинтересованным участникам СНГ перейти от двусторонних торговых отношений к более широкому взаимодействию в различных областях в рамках Содружества. В отношении товаров, поступающих с Украины на территорию России, договор фактически не действует¹.

Россия и Всемирная торговая организация

22 августа 2012 г. Россия после 19 лет сложных переговоров стала полноправным членом Всемирной торговой организации (ВТО). Это важнейшее событие в сфере ВЭД не только исследуемого десятилетия, но и новейшей экономической истории страны. В результате, юридически закрепив полноценное участие в многосторонней торговой системе, Россия обрела некоторые гарантии от дискриминации на внешних рынках, а также получила на международном уровне статус страны с рыночной экономикой.

Несмотря на несбалансированные условия присоединения и затянутый переговорный процесс, Россия в итоге приняла современное внешнеторговое и частично экономическое законодательство, а также привела систему его правоприменения в целом в соответствие нормам и правилам ВТО. Российская сторона приобрела право использовать легальные инструменты ВТО по защите внутреннего рынка и продвижению своих товаров, услуг и объектов интеллектуальной собственности на международных рынках, участвовать в выработке правил мировой торговли, отстаивать свои интересы в органе по разрешению споров ВТО.

Практика последних лет показала преимущества членства в ВТО: резкое снижение применения юридически не обоснованных ограничительных мер (они могут быть оспорены) в отношении российской продукции, расширение доступа отечественных товаров (например, сельхозсырья и продовольствия) на внешние рынки². Следует также отметить, что санкции в отношении России применялись в целом в рамках норм и правил ВТО, а если бы Россия не была членом ВТО, то санкции могли быть значительно более

1. *Казарян М. О., Кнобель А. Ю.* Риски и возможные последствия прекращения торгово-экономического сотрудничества для предприятий России и Украины // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 2. С. 155–166.

2. *Шагайда Н. И.* Федеральная и региональная политика поддержки сельского хозяйства: проблемы синхронизации в условиях ВТО // АПК: Экономика, управление. 2014. № 11. С. 9–20.

жесткими (могли носить характер ограничительных торговых мер без возможности оспаривания).

С целью эффективной работы российской делегации в этой влиятельной международной организации в апреле 2016 г. было открыто Постоянное представительство (миссия) РФ при ВТО в Женеве.

Членство в ВТО (как необходимое условие) позволило России заметно активизировать начавшиеся в 2009 г. переговоры по вступлению в Организацию по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) — клуб наиболее развитых стран мира, что стало следующим и закономерным шагом для углубления интеграции страны в мировую экономику¹. Однако в связи с ситуацией в Крыму ОЭСР стала первой международной организацией, которая еще в начале марта 2014 г. заявила о замораживании переговорного процесса.

Начало периода 2014–2018 гг. непосредственно связано с тем, что весной 2014 г. политические отношения между Россией и западными странами чрезвычайно обострились из-за событий в Крыму и на востоке Украины. В итоге США, государства ЕС, ряд других стран и международных организаций с апреля начали вводить сначала точечные (персональные) санкции в отношении отдельных российских лиц и компаний, а с июля — секторальные санкции, касающиеся целых отраслей и сфер взаимодействия.

В ответ в августе 2014 г. Российская Федерация ввела контрсанкции, а потом и другие ответные ограничения в отношении почти 40 государств, что объективно поддерживало новую волну протекционистских тенденций в мире².

Все это в итоге изменило взаимоотношения России со многими ее ведущими партнерами и отразилось на приоритетах ее внешнеэкономической политики. Установка на углубление интеграции в мировую экономику перестала быть доминирующей, а в риторике обсуждения перспектив торгово-экономического развития все активнее стали звучать тезисы о необходимости переориентации к модели развития с опорой лишь на собственные силы.

Одновременно в этот период был подписан договор о Евразийском экономическом союзе, декларирован приоритет азиатского вектора внешнеэкономической политики России³, произошла су-

1. Левашенко А. Д., Ермохин И. С., Лебедева С. К. Присоединение России к декларации ОЭСР о международных инвестициях и многонациональных предприятиях 1976 г.: новые возможности для продвижения национальных интересов // Управленческое консультирование. 2018. № 1 (109). С. 70–77.

2. См. более подробно главу 6 «Санкции и их последствия» настоящего издания.

3. Кадочкиков П. А., Ячистова Н. И., Гуцин Е. С. Внешнеэкономическая политика России в Азии и трансформация расширенной туманганской инициативы // Российский внешнеэкономический вестник. 2016. № 3. С. 14–28.

щественная эволюция системы поддержки экспорта; увеличение объемов несырьевого неэнергетического экспорта вошло в перечень приоритетов высшего уровня.

Подписание договора о ЕАЭС

Более динамично интеграционные процессы развивались на другом направлении: произошел форсированный переход Таможенного союза на новый уровень интеграции и был создан Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Эта структура начала свою деятельность в 2015 г. в составе трех государств, а затем к ним присоединились Армения и Киргизия. При этом Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) стала наднациональным органом Союза, которому страны-члены делегировали часть своих полномочий.

Основными задачами ЕАЭС являются обеспечение свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики. Союз создан в целях всесторонней модернизации, кооперации, повышения конкурентоспособности национальных экономик и формирования условий для стабильного развития в интересах повышения жизненного уровня населения государств-членов.

Масштабные цели и задачи предполагают долгую и сложную работу по согласованию позиций сторон исходя из их реальных возможностей и потребностей. Добившись заметных результатов на начальной стадии — создания организационных и договорных основ союза, в настоящее время ЕАЭС перешел к стадии поэтапной реализации задач, столкнувшись на этом пути с целым рядом проблем и противоречий.

Во многом это объясняется форсированным (а не постепенным) переходом от стадии Таможенного союза, на которой так и не был решен ряд базовых задач (прежде всего полноценная передача торговой политики по отношению к третьим странам на наднациональный уровень), к экономическому союзу. Важным источником взаимных вопросов и барьеров на пути к полноценному экономическому союзу стали разные масштабы хозяйственного потенциала сторон, различный уровень их экономического развития, несогласованные условия членства в ВТО¹, политизированность этого интеграционного проекта.

1. Пахомов А. А., Багдасарян К. М. Проблемы участия государств ЕАЭС в деятельности ВТО // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 11. С. 31–37.

Азиатский вектор внешнеэкономической политики России

В 2007 г. Россия в порядке очередности получила право на проведение форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС)¹. В итоге Российская Федерация в 2012 г. председательствовала в АТЭС, в том числе в сентябре провела саммит лидеров экономик (глав государств и правительств) форума во Владивостоке. Предполагалось, что в ходе подготовки и проведения форума АТЭС помимо организации мероприятий Россия сможет укрепить свои экономические и политические позиции как евразийская держава в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР), усилить азиатский вектор торговой политики и привлечь масштабные прямые иностранные инвестиции (ПИИ) из экономик форума в регионы Дальнего Востока.

Итогом стало обозначение тренда на увеличение товарооборота и определенное, хотя и неустойчивое, расширение инвестиционного сотрудничества. В эти годы российским руководством предпринимались значительные усилия на политическом и межгосударственном уровнях. В 2016 г. получило новое измерение партнерство Россия — АСЕАН, ежегодно проводится Восточный экономический форум во Владивостоке, постоянно идет диалог на высшем уровне в сфере практического взаимодействия с Китаем, Японией и другими странами Азиатского региона.

Был задействован потенциал Евразийского союза: работает приглашение по ЗСТ между ЕАЭС и Вьетнамом², ведутся аналогичные переговоры с рядом стран Азии, подписан меморандум о взаимопонимании ЕЭК и АСЕАН, в практическом плане даже рассматривалась идея зоны свободной торговли между союзом и ассоциацией³, по инициативе российской стороны обсуждалась еще одна амбициозная тема — сопряжение ЕАЭС, АСЕАН, ШОС и Экономического пояса Шелкового пути.

За эти годы заметно возрос только энергосырьевой экспорт из России, прежде всего в Китай, а также в Японию, Южную Корею и ряд других государств АТР. Однако доля АТЭС в товарообо-

-
1. Кнобель А. Ю., Седалищев В. В. Риски и выгоды для ЕАЭС от различных сценариев интеграции в Азиатско-Тихоокеанском регионе // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 2. С. 72–85.
 2. Воловик Н. Начало функционирования зоны свободной торговли Евразийского экономического союза и Социалистической Республики Вьетнам // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 10. С. 23–27.
 3. Пахомов А. А., Багдасарян К. М. Возможности сближения между Евразийским экономическим союзом и Ассоциацией стран Юго-Восточной Азии // Вестник университета. М.: Издательский дом «Государственный университет управления», 2017. С. 105–114.

роте России росла в основном благодаря увеличению удельного веса КНР. Ограниченный прогресс во внешнеэкономическом повороте на Восток обусловлен низкой диверсификацией внешнеэкономического комплекса страны и ограниченной привлекательностью хозяйственного потенциала регионов Дальнего Востока, несмотря на создание там специальных режимов для иностранных предпринимателей в форме особых экономических зон, территорий опережающего развития и специальных административных территорий¹.

Эволюция системы поддержки экспорта

В части формирования институтов поддержки экспорта еще в начале 2008 г. на базе специализированной структуры Внешэкономбанка в ассоциации с АО «Росэксимбанк» и ЗАО «Российское экспортно-импортное страховое общество» власти приступили к оказанию услуг по поддержке экспорта на комплексной основе, но их работа не дала прорывных результатов. После длительной законодательной и организационной работы осенью 2011 г. было создано АО «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций» (ЭКСаР). Этот институт был образован на основе профильной структуры ВЭБ и Российского экспортно-импортного страхового общества с целью поддержки компаний-экспортеров в сфере экспорта товаров, услуг и инвестиций².

В 2014 г. была реализована начальная идея о целесообразности консолидации на базе АО «ЭКСаР» кредитно-страхового инструментария через передачу агентству в собственность АО «Росэксимбанк», специализирующегося на кредитовании экспортных сделок, в целях усиления адресного финансового содействия экспорту.

В середине 2015 г. на этой основе был создан Российский экспортный центр (РЭЦ), который начал работать в полном объеме в декабре 2015 г. как дочерняя структура ВЭБ.РФ и специализированный государственный институт содействия экспортной деятельности. Согласно своему уставу РЭЦ выступает «одним окном» для работы с экспортерами в области финансовых (страхование и кредиты) и нефинансовых мер поддержки, включая взаимодействие с профильными ведомствами на территории России и за рубежом. В группу РЭЦ входят ЭКСаР, Росэксимбанк и проект «Made in Russia». По состоянию на конец 2018 г. — начало 2019 г. РЭЦ — это реально

1. Любимов И. Л., Гвоздева М. А., Казакова М. В., Нестерова К. В. Сложность экономики и возможность диверсификации экспорта в российских регионах // Журнал Новой экономической ассоциации. 2017. № 2 (34). С. 94–123.

2. Кнобель А., Лоценкова А. Оценка эффективности региональной системы поддержки экспорта // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 11. С. 80–85.

функционирующий институт поддержки экспорта, потенциал которого необходимо реализовывать в последующие периоды¹.

Реформирование торгпредств

В рамках формирования новой структуры федеральных органов исполнительной власти и перераспределения их полномочий в мае 2018 г. произошла передача функций по осуществлению руководства деятельностью торговых представительств РФ в иностранных государствах из Минэкономразвития России в Минпромторг России, который также должен управлять их недвижимостью.

Эти меры завершили длительный период попыток повышения эффективности работы торгпредств, предпринимаемых Минэкономразвития России, которые включали разработку директив (планов) и новых форм отчетности, усиление контроля и расширение функционала, сокращение числа торгпредств и их штатов, внедрение бизнес-моделей, формулирование КРІ. Общей проблемой всех этих попыток стали недооценка исторически определившегося функционала торгпредств и невысокие результаты работы по осуществлению торгово-политической и информационной работы в интересах государства, в том числе для руководства страны.

Перспективные планы действий в сфере ВЭД

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» был утвержден перечень национальных проектов. В их числе нацпроект «Международная кооперация и экспорт», который является основным и пока единственным директивным документом в сфере развития ВЭД страны. Срок реализации нацпроекта — с октября 2018 г. по 2024 г. включительно².

Ключевые цели нацпроекта: увеличение экспорта несырьевых неэнергетических товаров до 250 млрд долл. (в 2018 г. — 150 млрд долл.), экспорта услуг — до 100 млрд долл. (в 2018 г. — 65 млрд долл.), рост доли экспорта продукции обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства и услуг в ВВП страны, формирование эффективной системы разделения труда и производ-

1. Коваль А., Левашенко А. Поддержка экспорта в России: системный подход // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 12. С. 10.

2. Березинская О. Б., Ведев А. Л. Новые аспекты видовой структуры инвестиций в основной капитал, или Помогут ли национальные проекты? // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 8. С. 13–17.

ственной кооперации в рамках ЕАЭС в целях роста объема торговли между государствами — членами союза и увеличения накопленных взаимных инвестиций.

В декабре 2018 г. был утвержден паспорт национального проекта «Международная кооперация и экспорт», который включает 5 федеральных проектов. Паспорт разработан Минпромторгом России, который и стал основным его исполнителем.

19.2. Основные тенденции развития внешней торговли России в 2008–2018 гг.

В настоящем разделе проанализированы динамика и структура товарооборота внешней торговли¹ за рассматриваемый период, экспорта сырьевых и несырьевых товаров, цен базовых товаров российского экспорта, а также взаимосвязь курса рубля и динамики импорта². Рассмотрены также эволюция географической структуры товарооборота, вовлеченности России в мировые рынки товаров, изменение доли импортных материалов и оборудования в затратах на производство и вовлеченность российской экономики в мировые цепочки добавленной стоимости.

Оборот, экспорт и импорт товаров и услуг

В период 2008–2018 гг. товарооборот составлял 79–85% внешнеторгового (вместе с услугами) оборота России в 2008–2018 гг., экспорт превосходил импорт в 1,6–1,8 раза, что обеспечивало значительное положительное сальдо³. При этом происходили существенные колебания стоимостных объемов экспорта и импорта, которые в первую очередь определялись мировыми ценами на нефть и другие сырьевые товары (*рис. 19.1*). Экспорт находился в диапазоне от 285 до 527 млрд долл., а импорт — от 171 до 316 млрд долл.⁴ Доля экспорта в товарообороте в 2008–2018 гг. составляла 61–65%, сальдо торгового баланса в среднем фиксировалось на уровне 180 млрд долл. в год (от 103 до 212 млрд долл.).

На протяжении 2008–2015 гг. импорт и экспорт имели схожую динамику (*рис. 19.2*). Цены на основные компоненты российского

1. Воловик Н. Внешняя торговля // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 3. С. 31–34.
 2. Дробышевский С., Полбин А. О роли плавающего курса рубля в стабилизации деловой активности при внешнеэкономических шоках // Проблемы теории и практики управления. 2016. № 6. С. 66–71.
 3. Божечкова А. В., Кнобель А. Ю., Трунин П. В. Платежный баланс в 2018 г.: рекордного сальдо текущих операций // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 2. С. 3–7.
 4. Здесь и далее значения приводятся в текущих долларах США, если не указано иное.

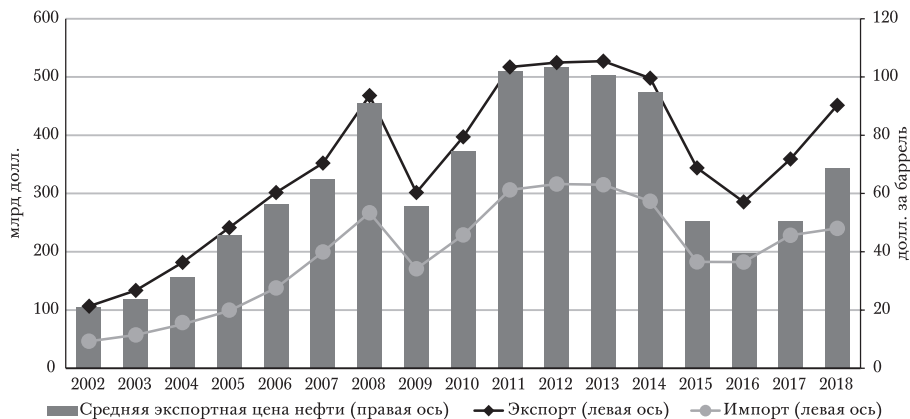


РИС. 19.1. Динамика товарооборота России и цен на нефть в 2002–2018 гг.

Источники: COMTRADE и ФТС России.

экспорта следовали за мировыми ценами на энергоресурсы¹, а спрос на импорт определялся динамикой ВВП и (реального) курса рубля. До изменения политики Банка России в 2014 г. влияние мировых цен на нефть на реальный курс рубля было значительным. В 2015–2018 гг. реальный курс рубля слабо реагировал на изменения цен на нефть (корреляция среднеквартальных значений — 0,42, а до 2015 г. эта зависимость оценивалась значением коэффициента 0,89²).

Экспорт и цены на нефть

Мировые цены на энергоресурсы и энергоемкие товары, которые в значительной степени следуют за мировыми ценами на нефть, были основными детерминантами краткосрочной динамики совокупного экспорта товаров³ (рис. 19.1). Корреляция стоимостных объемов экспорта и экспортных цен на нефть в 2008–2018 гг. соста-

1. Динамика индекса условий торговли в 2008–2017 гг. сильно коррелировала с изменениями цен на нефть (0,97), но имела меньшую волатильность. В 2000 г., который используется в качестве базового для расчета индекса условий торговли Всемирного банка, удельный вес минерального топлива в российском экспорте был ниже, что объясняет меньшую волатильность.
2. В любой непрерывный четырехлетний период с 2004 по 2014 г. коэффициент корреляции среднеквартальных значений индекса реального курса рубля и средних экспортных цен нефти был не меньше 0,76, а усредненное значение коэффициента составило 0,89.
3. Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Модернизация или консервация: роль экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты // Экономическая политика. 2012. № 3. С. 5–19.

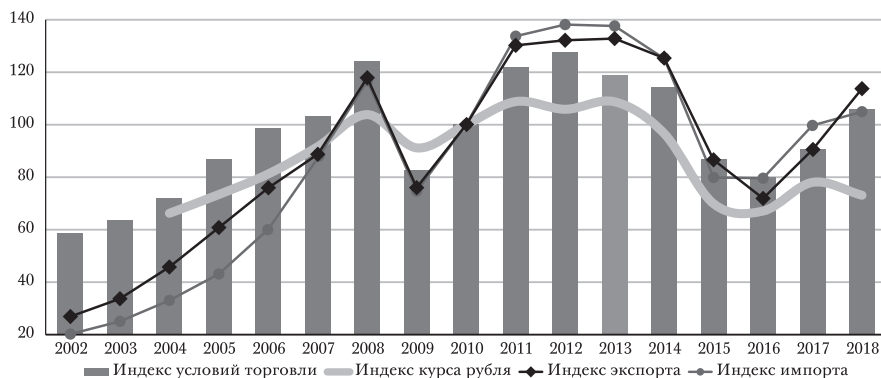


РИС. 19.2. Индексы стоимостных объемов экспорта и импорта, реального курса рубля и условий торговли в 2002–2018 гг., % (2010 г. = 100)

Источник: расчеты авторов на основе данных COMTRADE (объемы внешней торговли России), Всемирного банка (индекс условий торговли) и Банка России (индекс реального курса рубля к доллару США).

вила 0,95¹. Это в первую очередь связано с доминированием в экспорте топливно-энергетических товаров: нефти, нефтепродуктов, газа, угля (рис. 19.3). Их доля менялась в диапазоне от 59 до 72% со средним значением 67%. Две следующие (по стоимостным объемам) товарные отрасли — «металлы и изделия из них» (средняя доля в экспорте — 12,1%) и «продукция химической промышленности» (6,4%) — также в значительной степени зависят от мировых цен на энергоресурсы: корреляция стоимостных объемов экспорта и цены на нефть для них составила 0,80 и 0,87 соответственно. Таким образом, около 85% российского экспорта (средняя доля за 2007–2018 гг.) в значительной степени зависит от мировых цен на нефть. Ниже приводится сравнение 2018 г. с 2007 г., что позволяет с учетом близкого уровня цен за данные годы избежать при анализе ситуации избыточного эффекта цены на энергоресурсы².

Экспорт: основные товары и отрасли

Физические объемы вывоза основной продукции товарной отрасли «Минеральные продукты» были более стабильны, чем экспортные цены на них (рис. 19.4). Экспорт сырой нефти снижался

1. 0,96 в период 2002–2018 гг.

2. Среднегодовые значения экспортной цены сырой нефти в 2007 и 2018 гг. составляли 64,28 и 67,85 долл. за баррель соответственно, а цены природного газа — 233,7 и 222,8 долл. за тысячу кубометров. Данные ФТС России о средних экспортных ценах по всем странам.



ПРИМЕЧАНИЕ. В 2007–2011 гг. в данные ФТС по товарным отраслям не включался экспорт в Белоруссию и (частично) в Казахстан. Была использована информация об импорте этих стран из России по данным COMTRADE.

РИС. 19.3. Динамика экспорта различных групп товаров в 2007–2018 гг., млрд долл.

Источник: расчеты авторов на основе данных COMTRADE и ФТС.

в 2007–2014 гг. (с 258,6 до 223,5 млн т в год), после чего стал расти и достиг к 2018 г. 260,2 млн т, превысив уровень 2007 г. Прослеживается слабая отрицательная зависимость между динамикой вывоза сырой нефти и нефтепродуктов. За 2007–2015 гг. *вывоз нефтепродуктов*¹ вырос в 1,5 раза (со 112,3 до 171,7 млн т), после чего снизился к 2018 г. (до 150,1 млн т).

Более того, до 2013 г. средняя цена нефтепродуктов была на 2,4% ниже цены сырой нефти, а в 2014–2018 гг. цена нефтепродуктов в среднем была на 4,4% выше. Это связано со сдвигом в структуре вывоза в пользу экспорта светлых нефтепродуктов: в 2007–2018 гг. произошел полуторакратный рост вывоза дизельного топлива (+50%) при стабильных объемах вывоза мазута (+4%) (табл. 19.1). Обращает внимание, что экспортные цены дизельного топлива в 2018 г. сохранялись на уровне 2007 г. (+1%), а на мазут были зна-

1. ТН ВЭД 2710 — нефть и нефтепродукты, кроме сырых.



РИС. 19.4. Динамика объемов вывоза (а) и экспортных цен (б) нефти, природного газа и нефтепродуктов в 2007–2018 гг., %

Источник: расчеты авторов на основе данных ФТС и Росстата.

чительно выше (+20%). Такое различие в динамике экспортных цен связано с налоговым маневром в нефтяном секторе¹.

Динамика поставок *природного газа* была неустойчивой: дважды — в 2009 и 2014 гг. — объем поставок падал более чем на 10% к уровню предыдущего года, после чего происходило восстановление. В период 2015–2018 гг. поставки газа увеличивались средним темпом в 6%. В 2018 г. был зафиксирован максимальный уровень экспорта трубного природного газа (220,6 млрд м³).

Стоимостные объемы экспорта топливно-энергетических товаров выросли в 2018 г. по сравнению с 2007 г. на 28%, или в среднем на 2,3% против 2,2% роста экспорта других товаров (табл. 19.1). Сово-

1. См. подробнее: Каукин А., Кнобель А., Фиранчук А. Последствия реализации налогового маневра: добыча нефти и производство нефтепродуктов // Экономическое развитие России. 2016. № 23 (12). С. 48–52.

ТАБЛИЦА 19.1

Изменение стоимостных объемов поставок экспорта товаров в 2007–2018 гг. по товарным группам

КОД ТН ВЭД	Наименование товарной отрасли	Объем поставок, млрд долл.		Средне- годовая доля в общем экс- порте, %	Изменение стоимост- ных объе- мов, %	Среднегео- метриче- ское годо- вое измене- ние, %
		2007 г.	2018 г.			
01–24	Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	9,1	24,9	3,8	174	9,6
25–27	Минеральные продукты	228,0	291,5	67,1	28	2,3
28–40	Продукция химической промышленности, каучук	20,8	27,4	6,4	32	2,5
41–67	Древесина, текстиль, кожевенное сырье	13,5	15,4	2,9	14	1,2
71–83	Металлы и изделия из них, драгоценные металлы и камни	56,9	54,6	12,1	-4	-0,4
84–90	Машины, оборудование и транспортные средства	19,6	29,1	6,2	48	3,7
68–70, 91–97	Другие товары	4,4	7,1	1,4	61	4,5
	Всего	352,4	450,0	100	28	2,2

ПРИМЕЧАНИЕ. В данные ФТС по товарам за 2007 г. не включался экспорт в Белоруссию, для их учета использовалась информация об импорте Белоруссии из России по базе COMTRADE.

Источник: расчеты авторов на основе данных ФТС и COMTRADE.

купное увеличение экспорта нефти, нефтепродуктов, природного газа (трубного и сжиженного) и каменного угля в стоимостном выражении составило 24,4%, из них увеличение физических объемов составило 17,9%¹, а еще 5,5% обеспечил рост экспортных цен². Таким образом, в последние 11 лет средние темпы роста основных компонентов экспорта топливного сырья в физическом выражении составили 1,5% в год.

Динамика экспорта товаров прочих отраслей в 2008–2018 гг. также была положительной, за исключением второй по значимости товарной отрасли — «металлы и изделия из них, драгоценные металлы

1. Экспорт сжиженного природного газа был учтен в индексе стоимостных объемов, но не в индексе цен, так как в 2007 г. данная товарная группа не экспортировалась. Индекс физических объемов учитывает сжиженный природный газ, так как представляет собой отношение индекса стоимостных объемов к индексу цен.
2. С учетом изменения состава экспорта нефтепродуктов.

и камни» (табл. 19.1). Их экспорт в стоимостном выражении в 2018 г. оказался на 4% ниже уровня 2007 г.: вывоз драгоценных металлов, камней и изделий из них вырос в 1,5 раза, а недрагоценных металлов и изделий из них снизился на 1%. С учетом волатильности мировых цен на металлы более информативными являются данные по физическим объемам вывоза (рис. 19.5). Тоннаж и цены экспорта черных металлов в 2018 г. оставались на уровне 2007 г. (+2 и +2% соответственно); вывоз меди за этот период вырос в 2,3 раза, а цены, по сути, сохранились на прежнем уровне (-5%); экспорт алюминия в физическом выражении снизился на 19%, цены — на 12%; вывоз никеля упал в 2 раза, а экспортные цены — почти в 3 раза (табл. 19.2). Следует отметить чрезвычайно высокую волатильность вывоза меди и цен на никель. Цена на никель в 2007 г. находилась на рекордном уровне¹, снизившись к 2009 г. в 2,5 раза; почти двукратное снижение физических объемов вывоза произошло после 2015 г. Таким образом, стоимостные объемы экспорта черных металлов остались на прежнем уровне (+4%), меди — увеличились более чем в 2 раза, алюминия — упали на 29% и никеля — снизились в 5 раз.

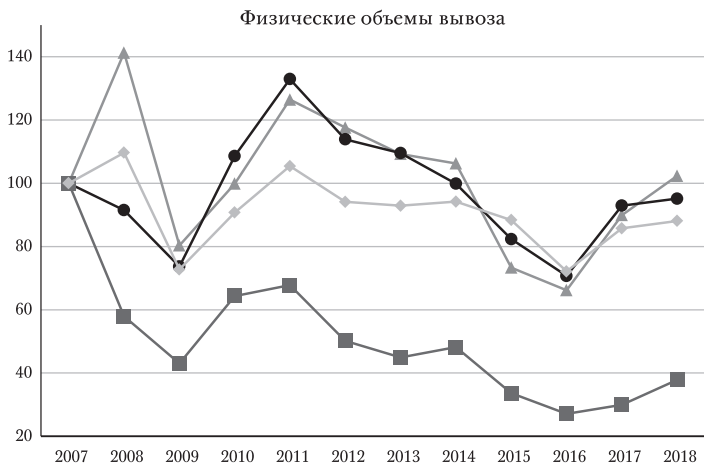
Экспорт товаров отрасли «продукция химической промышленности, каучук» в целом следовал за динамикой вывоза топливно-энергетических товаров. Физические объемы вывоза метанола не изменились (-2%), остальных товарных позиций — аммиака, каучука и минеральных удобрений (в среднем) — увеличились. Экспортные цены на аммиак, азотные удобрения и каучук в значительной степени определяются ценами на нефть².

В экспорте по группе «древесина, текстиль, кожевенное сырье» следует отметить разнонаправленную динамику экспортных цен, увеличение вывоза обработанных лесоматериалов и фанеры при значительном снижении физических объемов вывоза необработанных лесоматериалов. Отметим, что необработанные и обработанные лесоматериалы — редкие примеры товарных позиций, долларové экспортные цены на которые сильнее коррелируют с курсом рубля, чем с ценами на нефть³. Это характерно для трудоемких товаров, предельные издержки на производство которых в значительной степени зависят от заработной платы в отрасли (в отличие от энергоемких товаров, цены на которые сильнее зависят от стоимости энергоресурсов).

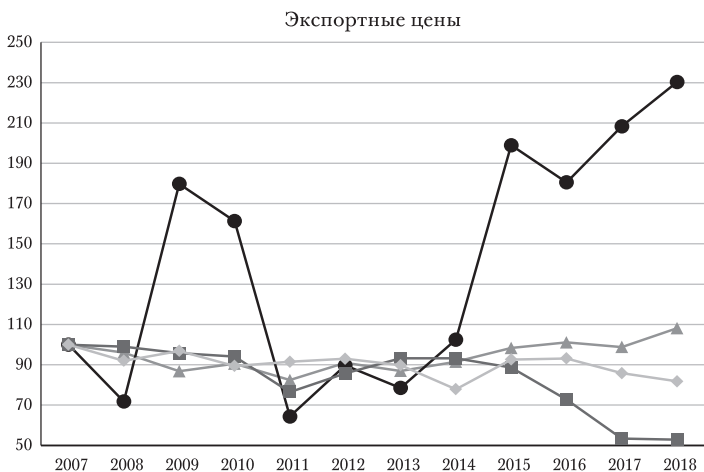
1. До 2007 г. цены на никель были в несколько раз ниже.

2. Среднегодовые долларové экспортные цены в 2008–2018 гг. этих товаров химической промышленности имели корреляцию с экспортными ценами на нефть в 0,84 и более.

3. Среднегодовые долларové экспортные цены на необработанные и обработанные лесоматериалы в 2008–2018 гг. имели корреляцию с курсом рубля к доллару в 0,92 и 0,96 соответственно.



а



б

▲ 72 Черные металлы ● 7403 Медь ■ 7502 Никель ◆ 7601 Алюминий

ПРИМЕЧАНИЕ. До 2009 г. — без учета экспорта в Белоруссию, в 2010–2011 гг. — без учета экспорта в Белоруссию и Казахстан.

РИС. 19.5. Динамика объемов вывоза (а) и экспортных цен (б) основных металлов в 2007–2018 гг., %

Источник: расчеты авторов на основе данных ФТС и Росстата.

Экспорт продукции отрасли «*продовольственные товары и с/х сырье*» вырос в 2,7 раза, это максимальный рост среди всех товарных отраслей за период 2007–2018 гг. Вывоз пшеницы и меслина — наиболее крупной позиции данной товарной отрасли (доля около 35%) — в физическом выражении увеличился втрое: с 14,5 до 44,0 млн т, хотя цена снизилась на четверть: с 250 до 192 долл. за 1 т.

Водка — еще один пример товара, цена на который в большей степени связана с курсом рубля¹, чем с ценой нефти. Значительная доля водки — дифференцированного продовольственного товара — производится в России, что приводит к зависимости от курса рубля предельных издержек производства и экспортных цен.²

Экспорт товаров отрасли «*машины, оборудование и транспортные средства*» вырос за 2007–2018 гг. на 48% (в среднем на 3,7% в год). Анализ экспорта по данной товарной группе в терминах физических объемов и эффектов цены осложнен разнородностью товаров, включаемых в одну позицию. Например, несмотря на значительное ослабление курса рубля, средняя (долларовая) цена экспортируемых легковых автомобилей выросла более чем вдвое, грузовых автомобилей — на 58%. Это связано с изменением качества (состава корзины) экспортируемых автомобилей, а не с изменением цены аналогичных моделей.

Несырьевой неэнергетический экспорт. Рост несырьевого неэнергетического экспорта (ННЭ)³ с 2007 по 2018 г. составил около 33%, что несколько превышает увеличение экспорта в целом (+28%). Отметим, что значительную часть ННЭ составляют энергоемкие в производстве товары, такие как азотные удобрения, черные и цветные металлы, цены на которые в значительной степени связаны с ценами на энергоресурсы. Этим вызвана высокая волатильность экспортных цен основных товаров ННЭ и как результат стоимостных объемов ННЭ⁴ (рис. 19.6)⁵.

Импорт и курс рубля

Динамика импорта на протяжении большей части рассматриваемого периода следовала за изменениями реального курса рубля к доллару⁶ (рис. 19.7). Для России характерна высокая степень переноса

-
1. Среднегодовые долларовые экспортные цены на водку в 2008–2018 гг. имели корреляцию с курсом рубля к доллару в 0,89.
 2. *Божецкова А., Трунин П.* Переоценен ли рубль? Фундаментальные факторы динамики реального эффективного курса // Экономическое развитие России. 2015. Т. 22. № 6. С. 10–13.
 3. По классификации РЭЦ. URL: https://www.exportcenter.ru/international_markets/classification/.
 4. Корреляция стоимостных объемов ННЭ и мировых цен на энергоресурсы в 2007–2018 гг. равна 0,59.
 5. Подробно о динамике российского несырьевого неэнергетического экспорта см.: *Кнобель А. Ю., Фиранчук А. С., Лаврищева А. А.* Внешняя торговля России в 2018 г.: рост несырьевого неэнергетического экспорта // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 4. С. 11–19.
 6. Корреляция стоимостных объемов импорта и курса рубля в 2007–2018 гг. составила 0,91.

ТАБЛИЦА 19.2
Изменение объемов поставок и цен основных экспортных товаров

КОД ТН ВЭД	Наименование позиции*	Объем экспорта (млн т, если не указано иное)		Изменение физических объемов, %	Изме- нения цены, %	Измене- ние стоимост- ных объе- мов, %	Доля в экспорте в 2018 г., %	Корреляция со среднегодо- вой ценой нефти в 2008–2018 гг., %
		2007 г.	2018 г.					
ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ И С/Х СЫРЬЕ								
1001	Пшеница и меслин	14,5	44,0	203	-23	133	1,87	92
2208601100	Водка, млн дал спирта	1,4	2,3	63	-17	35	0,03	75
МИНЕРАЛЬНЫЕ ПРОДУКТЫ								
2510	Фосфаты	2,7	2,7	0	51	51	0,07	64
2601	Руды и концентраты железные	25,6	19,4	-24	61	22	0,35	88
2701	Уголь каменный	98,1	199,5	103	56	218	3,77	83
2704	Кокс и полукокс; уголь ретортный	3,2	2,7	-14	58	37	0,15	63
2709	Нефть сырая	258,6	260,2	1	5,6	6	28,55	100
2710	Нефтепродукты	112,3	150,1	34	11,9	50	17,28	100
2710124100–	Бензин автомобильный	6,0	4,2	-30	3,3	-28	0,55	97
2710125900								
2710193100–	Дизельное топливо, не содержащее	36,5	54,8	50	1,2	52	7,34	98
2710194800	биодизель							
2710195100–	Топлива жидкие (мазут), не содер-	56,3	58,8	4	20,1	26	5,17	99
2710196800**	жащие биодизель							
2711210000	Газ природный, млрд м ³	191,9	220,6	15	-4,6	10	10,87	59
2711110000	Газ природный сжиженный, млн м ³	0,0	36,7				1,17	95

КОД ТН ВЭД	Наименование позиций*	Объем экспорта (млн т, если не указано иное)		Изменение физических объемов, %	Изме- нение цены, %	Изменение стоимо- стных объе- мов, %	Доля в экспорте в 2018 г., %	Корреляция со среднегодо- вой ценой нефти в 2008–2018 гг., %
		2007 г.	2018 г.					
2716	Электроэнергия, млрд кВт-ч	18,5	17,7	-4	34	29	0,18	92
ПРОДУКЦИЯ ХИМИЧЕСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, КАУЧУК								
2814100000	Аммиак безводный	3,3	4,2	28	20	54	0,25	85
290511	Метанол (спирт метиловый)	1,9	1,8	-2	23	21	0,13	70
3102	Удобрения минеральные азотные	10,1	13,9	37	2	40	0,62	85
3104	Удобрения минеральные калийные	9,6	8,8	-8	32	21	0,45	53
3105	Удобрения минеральные смешанные	7,3	11,3	56	6	65	0,75	64
4002	Каучук синтетический	0,7	1,0	42	-15	21	0,38	87
ДРЕВЕСИНА И ИЗДЕЛИЯ ИЗ НЕЕ								
4403	Лесоматериалы необработанные, млн м ³	49,3	19,0	-61	-7	-64	0,33	82
4407	Лесоматериалы обработанные	10,7	19,2	80	-23	38	1,00	83
4412	Фанера клееная, млн м ³	1,5	2,7	80	0	79	0,30	57
4702-4704	Целлюлоза древесная	1,9	2,1	11	29	44	0,33	42
4801	Бумага газетная	1,2	1,2	-4	3	-1	0,14	83

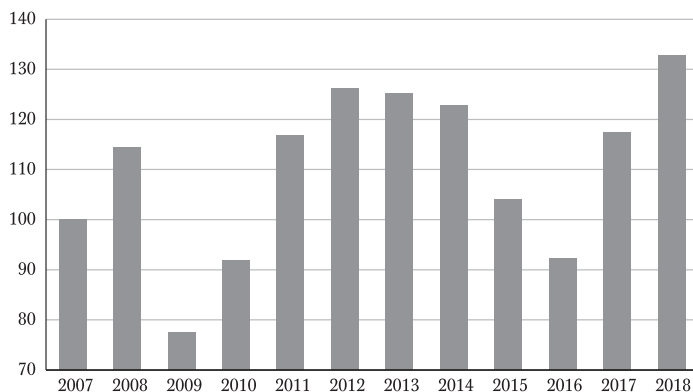
МЕТАЛЛЫ И ИЗДЕЛИЯ ИЗ НИХ										
72	Черные металлы	45,5	46,4	2	2	4	5,17	86		
7201	Чугун	5,8	5,8	-1	18	17	0,48	87		
7202	Ферросплавы	0,79	0,81	3	-1	2	0,30	79		
7207	Полуфабрикаты из углеродистой стали	14,6	16,0	9	9	20	1,76	80		
7208-7212	Прокат плоский из углеродистой стали	8,6	8,4	-2	0	-2	1,11	81		
7403	Медь рафинированная	0,29	0,65	128	-5	118	0,91	82		
7502	Никель необработанный	0,26	0,14	-47	-62	-80	0,38	74		
7601	Алюминий необработанный	3,76	3,06	-19	-12	-29	1,18	78		
МАШИНЫ, ОБОРУДОВАНИЕ И ТРАНСПОРТНЫЕ СРЕДСТВА										
8703***	Автомобили легковые, 1000 шт.	131,0	93,5	-29	115	53	0,28	-50		
8704***	Автомобили грузовые, 1000 шт.	55,0	15,0	-73	58	-57	0,08	-7		

* Даны сокращенные названия позиций, точные названия следует уточнять, используя код ТН ВЭД.

** В 2007 г. учитывались товарные позиции по коду ТН ВЭД 2710195100-2710196900.

*** Исключение Белоруссии и Казахстана из базы ФТС (до 2012 г.) не является причиной скачка цен, которые в 2013 г. для автомобилей легковых и грузовых увеличились на 15 и 9% соответственно.

Примечание. Указаны среднегодовые цены в долларах, коэффициент корреляции посчитан для цен в долларах. В данные ФТС по товарам за 2007 г. не включался экспорт в Белоруссию, для учета использовалась информация об импорте Белоруссии из России по базе COMTRADE. Источник: расчеты авторов на основе данных ФТС и COMTRADE.



ПРИМЕЧАНИЕ. В данные ФТС (COMTRADE) по товарам за 2007–2011 гг. не включался экспорт в Белоруссию, а в 2010–2011 гг. — в Казахстан, для их учета использовалась информация об импорте Белоруссии и Казахстана из России по базе COMTRADE. Из-за наличия в ННЭ секретных товарных групп, например алмазов и вооружений, часть экспорта не отображена в соответствующих товарных позициях, однако в 2017–2018 гг. доля товаров, по которым доступны данные, в ННЭ составляла 91–92%.

РИС. 19.6. Динамика стоимостных объемов несырьевого неэнергетического экспорта в 2007–2018 гг., % (2007 г. = 100%)

Источник: расчеты авторов на основе данных ФТС и COMTRADE.

обменного курса в цены импорта¹. Таким образом, колебания реального курса рубля приводят к значительным (практически эквивалентным) изменениям относительных цен импортных и отечественных товаров², что, в свою очередь, влияет на внутренний спрос на импорт.

Важно отметить, что после перехода Банка России к политике таргетирования инфляции в конце 2014 г.³ реальный курс рубля перестал реагировать даже на значительные колебания цен на нефть⁴.

1. По оценке авторов исследования: *Bussière M., Gaulier G., Steingress W.* Global Trade Flows: Revisiting the Exchange Rate Elasticities // Bank of Canada Staff Working Paper. 2017. No. 41, эластичность физических объемов импорта России по курсу составляет для физических объемов $-0,79$, а эластичность цен импорта по курсу $-0,17$. В работе оценивается импорт с выделением групп товаров по 6-значному коду ТН ВЭД, используются прочие контрольные переменные, в том числе ВВП, и рассматривается другой временной период (1995–2012). По этой причине данный результат ограниченно применим для описания динамики совокупного импорта в 2008–2018 гг.

2. *Пономарев Ю. Ю., Трунин П. В., Улюкаев А. В.* Эффект переноса динамики обменного курса на цены в России // Вопросы экономики. 2014. № 3. С. 21–35.

3. Подробнее об эффектах перехода к таргетированию инфляции в России см.: *Замараев Б. А., Киюцевская А. М.* Инфляционное таргетирование в мире и России // Вопросы экономики. 2019. № 6. С. 5–29.

4. *Трунин П. В., Божечкова А. В., Киюцевская А. М.* О чем говорит мировой опыт инфляционного таргетирования // Деньги и кредит. 2015. № 4. С. 61–67.

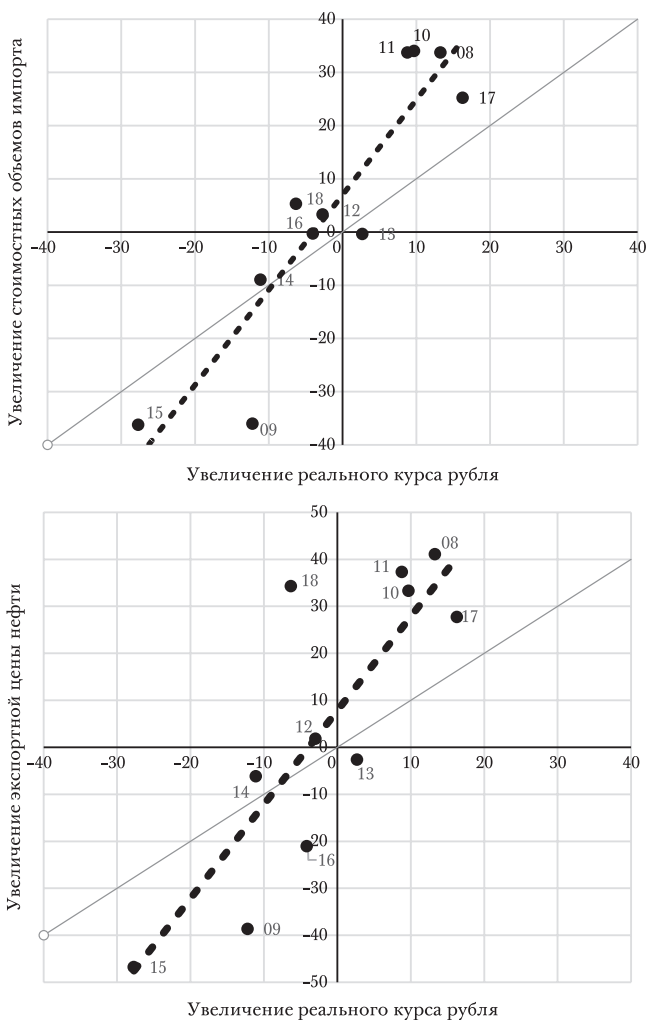


РИС. 19.7. Динамика импорта, цен на нефть и реального курса рубля в 2008–2018 гг., %

Источник: расчеты авторов на основе данных ФТС и Банка России.

Например, в 2016 г. курс рубля практически не изменился, несмотря на 20%-ное падение цены на нефть, а в 2018 г. произошло некоторое ослабление курса, хотя средняя цена на нефть возросла на треть, что связано также с санкционным давлением на отечественную валюту¹.

1. См. более подробно главу 6 «Санкции и их последствия» настоящего издания.

Импорт основных товаров

В отличие от экспорта импорт продукции различных товарных отраслей менялся синхронно, что объясняется значительными колебаниями их общих детерминант — курса рубля (*рис. 19.8*) и ВВП. Стоимостные объемы импорта продукции всех товарных отраслей выросли на 5–59% (*табл. 19.3*). Ослабление курса рубля приводит к двум эффектам, негативно влияющим на стоимостные (долларовые) объемы импорта: к снижению физических объемов импорта из-за роста относительных цен импорта по сравнению с отечественными товарами и к снижению долларовых цен импорта из-за неполного переноса курса в цены импорта. Последний эффект также известен как ценообразование с учетом рыночных условий. Динамика ВВП также оказывает влияние на совокупный спрос, в том числе на спрос на импорт. Абсолютные значения оценок эластичности импорта по курсу и ВВП близки к единице¹. Однако с 2010 г. изменение ВВП не превышало 5% (в абсолютном выражении), а изменение реального курса составляло десятки процентов в год. Из чего можно заключить, что из-за своей значительной дисперсии курс рубля в среднесрочной перспективе оказывал первостепенное влияние на стоимостные объемы импорта.

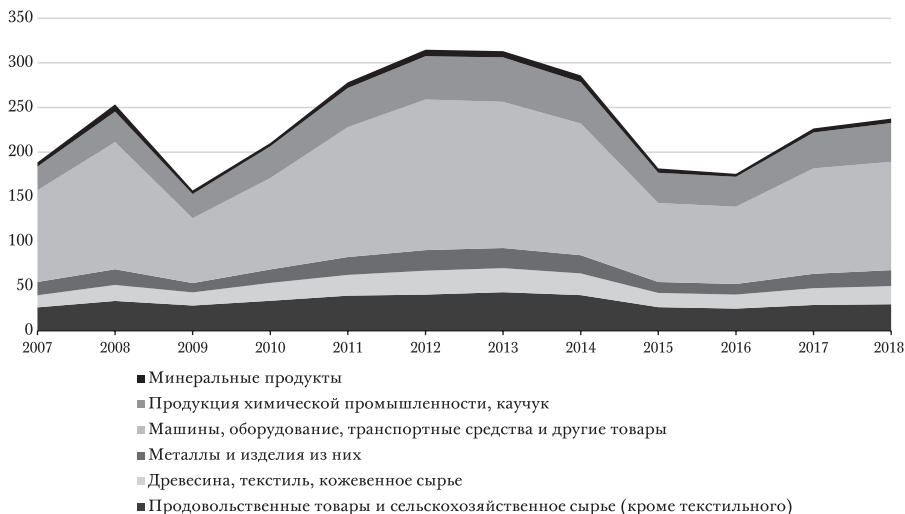
На протяжении всего рассматриваемого периода в импорте доминировали высокотехнологичные товары, в первую очередь отрасль «*машины, оборудование и транспортные средства*». Последняя, однако, показала среднегодовой рост с 2007 по 2018 г. ниже среднего (1,1%, против 2,4% у прочих групп товаров).

Рост импорта «*продукции химической промышленности*» оказался наибольшим (4,3% в среднем за год). Импорт лекарственных средств (ТН ВЭД 30) увеличился с 2007 г. на 58% — до 10,5 млрд долл. в 2018 г.

Объем импорта «*продовольственных товаров и с/х сырья*» практически не изменился. Эта товарная группа была прямо затронута введенным в августе 2014 г. продовольственным эмбарго. Однако запрещенный импорт из стран ЕС, США, Норвегии, Канады и Австралии был в значительной степени компенсирован увеличением импорта аналогичных товаров из третьих стран². Основным фактором, повлиявшим на объемы импорта продовольствия, стал эф-

1. В работе *Bussière M., Gaulier G., Steingress W.* (2017). Global Trade Flows: Revisiting the Exchange Rate Elasticities // Bank of Canada Staff Working Paper. 2017. No. 41 оценивается эластичность стоимостных (долларовых) объемов импорта России по курсу рубля к доллару -0,97 (суперпозиция эластичности физических объемов и цен импорта по курсу), а эластичность импорта по ВВП составляет 0,94.

2. *Фиранчук А.* Российское продуктовое эмбарго и случаи его обхода через третьи страны // Экономическое развитие России. 2017. № 24 (5). С. 23–30.



ПРИМЕЧАНИЕ. В 2007–2011 гг. в данные ФТС по товарным отраслям не включался импорт из Белоруссии и (частично) из Казахстана. Была использована информация об экспорте этих стран в России по данным COMTRADE.

РИС. 19.8. Динамика импорта различных групп товаров в 2007–2018 гг., млрд долл.

Источник: расчеты авторов на основе данных COMTRADE и ФТС.

фект цены — эффект замещения из-за изменения собственной цены товара¹.

Импорт товаров «дерево, текстиль» и отрасли «другие товары» увеличился на 37% в долларовом выражении с 2007 г.

Услуги составляли от 15,5 до 21,1% от внешнеторгового оборота России² (рис. 19.9). В отличие от товарооборота импорт услуг превосходил экспорт. Экспорт услуг в 2007–2018 гг. выглядел стабильнее импорта, его показатели колебались в диапазонах от 43,9 до 70,1 млрд долл. и от 60,5 до 128,4 млрд долл. соответственно. Следует отметить слабую корреляцию реального курса рубля с объемами экспорта и импорта услуг³.

Динамика экспорта услуг была неоднородной (табл. 19.4). Среднегодовой рост экспорта всех услуг составил 3,6%, причем крупнейшая сфера «транспортные услуги» росла в 2 раза быстрее (5,8%)

1. См.: Кадочников П. А., Кнобель А. Ю., Ченцов А. М. Оценка масштабов импортозамещения в России в 2014–2016 гг. // Экономическая политика. 2019. № 14 (1). С. 8–33.
 2. Кнобель А. Ю., Франчук А. С. Внешний оборот услуг в 2018 г.: рост экспорта // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 5. С. 7–13.
 3. Корреляция годовых объемов экспорта и импорта услуг с индексом среднегодового реального курса рубля в 2007–2018 гг. составляла 0,30 и 0,32 соответственно.

ТАБЛИЦА 19.3
Изменение стоимостных объемов поставок импорта товаров в 2007–2018 гг.
по товарным отраслям

КОД ТН ВЭД	Наименование товарной отрасли	Объем поставок, млрд долл.		Среднего- довое зна- чение доли в общем импорте, %	Измене- ние стои- мостных объемов, %	Средне- геометри- ческое годовое измене- ние, %
		2007 г.	2018 г.			
01–24	Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	27,6	29,6	14,2	7	0,6
25–27	Минеральные продукты	4,8	5,0	2,5	5	0,4
28–40	Продукция химической промышленности, каучук	27,4	43,6	16,6	59	4,3
41–67	Древесина, текстиль, кожевенное сырье	14,6	20,0	8,5	37	2,9
71–83	Металлы и изделия из них, драгоценные металлы и камни	15,8	17,8	7,1	13	1,1
84–90	Машины, оборудование и транспортные средства	100,2	112,6	47,2	12	1,1
68–70, 91–97	Другие товары	7,0	9,5	3,8	37	2,9
	Всего	197,4	238,2	100	21	1,7

ПРИМЕЧАНИЕ. В данные ФТС по товарам за 2007 г. не включался экспорт в Белоруссию, для учета использовалась информация об импорте Белоруссии из России по базе COMTRADE.

Источник: расчеты авторов на основе данных ФТС и COMTRADE.

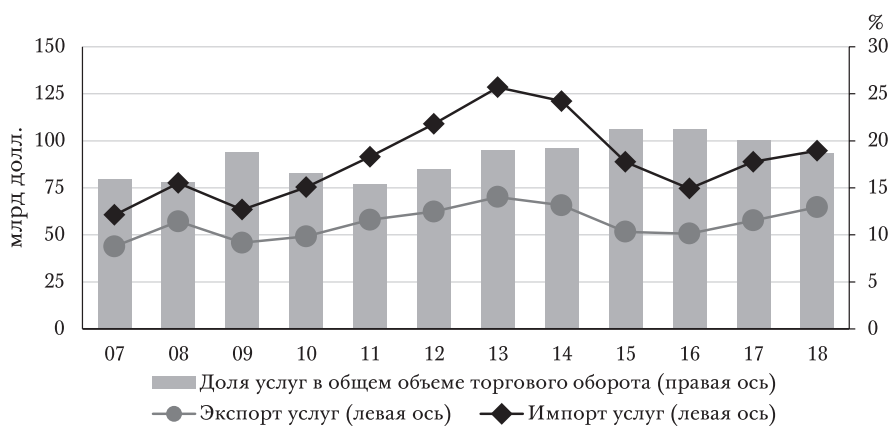


РИС. 19.9. Динамика импорта и экспорта услуг и их доли во внешнеторговом обороте России в 2007–2018 гг.

Источник: расчеты авторов на основе данных Банка России.

ТАБЛИЦА 19.4
Изменение стоимостных объемов экспорта услуг в 2007–2018 гг.

Наименование сферы услуг	Объем поставок, млрд долл.		Среднегодовая доля в общем экспорте услуг, %	Изменение стоимостных объемов, %	Среднегометрическое годовое изменение, %
	2007 г.	2018 г.			
Услуги по переработке товаров, принадлежащих другим сторонам	2,0	1,6	3,5	-17	-1,7
Услуги по техническому обслуживанию и ремонту товаров	0,9	1,6	2,8	80	5,5
Транспортные услуги	11,9	22,1	30,6	87	5,8
Поездки	9,4	11,5	18,1	22	1,8
Строительство	4,8	5,6	8,4	16	1,4
Страхование и услуги негосударственных пенсионных фондов	0,4	0,5	0,8	25	2,1
Финансовые услуги	1,2	1,5	2,3	26	2,1
Плата за пользование интеллектуальной собственностью	0,4	0,9	1,0	149	8,6
Телекоммуникационные, компьютерные и информационные услуги	2,3	5,3	6,4	131	7,9
Прочие деловые услуги	10,1	12,6	24,1	25	2,0
Услуги частным лицам и услуги в сфере культуры и отдыха	0,3	0,6	0,8	101	6,6
Государственные товары и услуги, не отнесенные к другим категориям	0,3	1,0	1,3	244	11,9
Всего	43,9	64,8	100,0	48	3,6

Источник: расчеты авторов на основе данных Банка России.

экспорта остальных услуг (2,6%). Отметим, что транспортные и прочие деловые услуги — два наиболее крупных сегмента услуг — в значительной части являются вспомогательными для обеспечения товарооборота.

Аналогичная ситуация наблюдается и в сфере импорта услуг (табл. 19.5). Среднегодовой рост с 2007 по 2018 г. составил 4,1%, при этом что динамика по разным отраслям отличалась. За 2007–2018 гг. в 2 раза снизился импорт услуг по переработке товаров, более чем

ТАБЛИЦА 19.5
Изменение стоимостных объемов импорта услуг в 2007–2018 гг.

Наименование сферы услуг	Объем поставок, млрд долл.		Среднегoдовая доля в общем импорте услуг, %	Изменение стоимостных объемов, %	Среднегoметрическое годовое изменение, %
	2007 г.	2018 г.			
Услуги по переработке товаров, принадлежащих другим сторонам	0,3	0,1	0,3	-53	-6,7
Услуги по техническому обслуживанию и ремонту товаров	0,6	2,0	1,4	244	11,9
Транспортные услуги	9,2	15,3	15,2	66	4,7
Поездки	20,4	34,3	36,1	68	4,8
Строительство	6,7	4,8	6,9	-28	-2,9
Страхование и услуги негосударственных пенсионных фондов	0,8	1,0	1,3	18	1,5
Финансовые услуги	2,9	1,8	3,0	-37	-4,1
Плата за пользование интеллектуальной собственностью	2,7	6,3	6,3	133	8,0
Телекоммуникационные, компьютерные и информационные услуги	2,2	5,5	5,4	146	8,5
Прочие деловые услуги	12,5	20,4	20,7	63	4,5
Услуги частным лицам и услуги в сфере культуры и отдыха	0,8	1,8	1,3	142	8,4
Государственные товары и услуги, не отнесенные к другим категориям	1,4	1,3	2,1	-4	-0,4
Всего	60,6	94,7	100,0	56	4,1

Источник: расчеты авторов на основе данных Банка России.

на треть сократился импорт финансовых услуг, на четверть — услуг строительства. В 3,4 раза увеличился импорт услуг по техобслуживанию и ремонту товаров, в 2,5 раза — импорт телекоммуникационных услуг, в 2,4 раза — услуг в сфере культуры и отдыха, в 2,3 раза возросли платежи за пользование интеллектуальной собственностью. Отметим, что экспорт трех последних сфер услуг также возрос более чем вдвое¹. Кратный рост оборота телекоммуникационных услуг

1. Кнобель А. Ю. Влияние либерализации сектора услуг на торговлю услугами и производительность в промышленности России и других стран СНГ // Прикладная экономика. 2016. № 4. С. 75–100.

и выплат за использование интеллектуальной собственности согласуется с общемировой тенденцией быстрого роста высокотехнологичных секторов экономики.

19.3. Эволюция географической структуры внешней торговли России

С 2007 по 2018 г. доля Европейского союза в товарообороте — крупнейшего торгового партнера России — постепенно снижалась, сократившись с 51,3 до 42,7% (-8,5 п. п.); также снизилась значимость Швейцарии в качестве торгового партнера (-1,7 п. п.). Потерянная европейскими странами доля была занята Китаем, который нарастил свое присутствие в товарообороте России более чем в 2 раза: с 7,3 до 15,7% (+8,3 п. п.). Такой «разворот на Восток» согласуется с увеличением доли азиатских стран в мировой экономике, в первую очередь из-за стремительного роста экономики Китая. Доли США и Японии не имеют ярко выраженного тренда, колеблясь в диапазоне 3,2–4,3% и 3,1–4,0% соответственно. Доля Южной Кореи в 2018 г. достигла максимума в рассматриваемый период (3,6%). А доля Вьетнама за 11 лет увеличилась вчетверо, достигнув 0,88% (табл. 19.6).

Продуктовое эмбарго не является значимым фактором, влияющим на снижение доли ЕС. Товары, попавшие под запрет, составляли 2,8% совокупного импорта России в 2013 г.; 2,2 п. п. приходилось на страны ЕС, что примерно на четверть объясняет снижение доли ЕС в товарообороте за 2013–2015 гг., которое составило 4,8 п. п. (экспорт не был затронут эмбарго).

Значительное снижение доли стран СНГ¹ (-3,2 п. п.) полностью связано с падением товарооборота с Украиной. Ее доля снизилась в 2,5 раза (с 5,4%), стабилизировавшись в районе 2,2%. Доля стран — партнеров по ЕАЭС² колебалась от 7,3 до 8,8%, в 2018 г. вернувшись к уровню 2007 г. Значительное увеличение товарооборота из четырех стран ЕАЭС произошло только с Арменией (в 2,4 раза). Динамика торговли с Белоруссией, Казахстаном и Киргизией в целом соответствовала динамике всего товарооборота России.

Основные внешние рынки России

Доля России в мировом экспорте товаров относительно стабильно росла, достигнув в 2011–2013 гг. максимального уровня (около 2,9%). Затем она резко пошла вниз, опустившись до уровня в 1,8% в 2016 г.

1. С учетом бывших членов Содружества.

2. Состав на 2018 г.

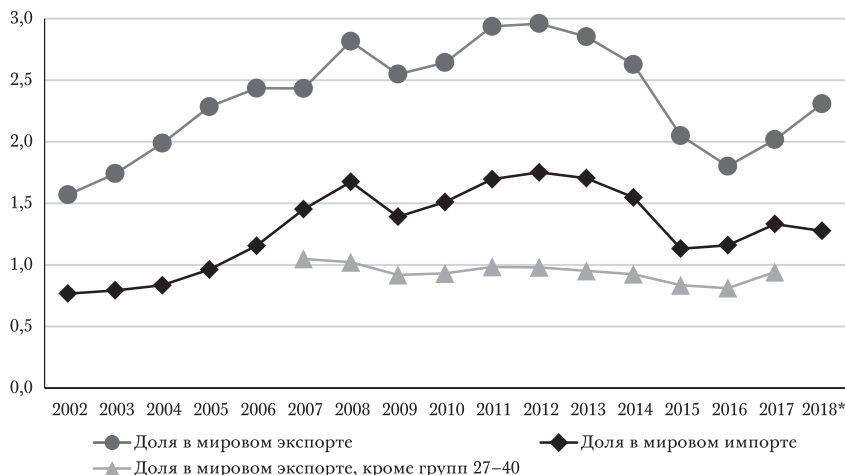
ТАБЛИЦА 19.6
Географическая структура товарооборота России в 2007–2018 гг.
по основным странам — торговым партнерам

Регион/ страна	Доля в товарообороте России, %												Измене- ние, 2018 г. к 2007 г., п. п.
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	
ЕС	51,3	52,1	50,3	49,0	47,9	48,7	49,6	48,1	44,8	42,8	42,1	42,7	-8,56
Швейцария	2,8	1,6	1,8	1,8	1,8	1,6	1,4	0,9	0,9	1,1	1,0	1,1	-1,69
Норвегия	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	-0,05
Турция	4,1	4,6	4,2	4,0	3,9	4,1	3,9	4,0	4,4	3,4	3,8	3,7	-0,40
АТЭС	19,3	20,3	20,7	23,2	23,8	23,8	24,8	26,9	28,1	30,0	30,4	31,0	+11,65
В том числе:													
Китай	7,3	7,6	8,4	9,5	10,1	10,4	10,5	11,3	12,1	14,1	14,9	15,7	+8,43
США	3,2	3,7	3,9	3,7	3,8	3,3	3,3	3,7	4,0	4,3	4,0	3,6	+0,41
Япония	3,7	3,9	3,1	3,7	3,6	3,7	3,9	3,9	4,0	3,4	3,1	3,1	-0,60
Южная Корея	2,7	2,5	2,3	2,8	3,0	2,9	3,0	3,5	3,4	3,2	3,3	3,6	+0,89
Вьетнам	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9	0,9	+0,69
СНГ	15,0	14,5	14,6	14,6	15,1	14,7	13,4	12,3	12,6	12,1	12,5	11,7	-3,21
Украина	5,4	5,4	4,9	5,9	6,2	5,4	4,7	3,5	2,8	2,2	2,2	2,2	-3,22
ЕАЭС	8,1	7,7	8,2	7,3	7,6	8,0	7,3	7,3	8,1	8,3	8,8	8,1	+0,06
В том числе:													
Армения	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	+0,14
Белоруссия	4,7	4,6	5,0	4,5	4,8	4,6	4,1	4,1	4,6	5,0	5,2	4,9	+0,21
Казахстан	3,0	2,7	2,7	2,4	2,5	3,1	2,8	2,7	3,0	2,8	3,0	2,6	-0,35
Киргизия	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	+0,06

Источник: расчеты авторов на основе данных ФТС.

После этого наблюдается постепенное ее восстановление до уровня в 2,3% (рис. 19.10). Такая волатильность вызвана динамикой цен на энергоресурсы. Доля России в мировом экспорте товаров, за исключением минерального топлива и химической промышленности¹, была более стабильна, она находилась в диапазоне 1,05–0,81% с нисходящим трендом. Это означает, что российский экспорт нетопливных товаров рос слабее соответствующего среднемирового показателя.

1. Необходимость исключения из рассмотрения продукции химической промышленности вызвана высокой корреляцией объемов экспорта групп 28–40 ТН ВЭД и цен на энергоресурсы (см. выше).



Примечание. За 2018 г. предварительные данные; значения рассчитаны на основе оценок увеличения мировой торговли в стоимостном выражении в 2018 г. на 9,8% по данным ВТО.

РИС. 19.10. Доля России в мировом экспорте и импорте, 2002–2018 гг., %

Источник: расчеты авторов на основе данных COMTRADE.

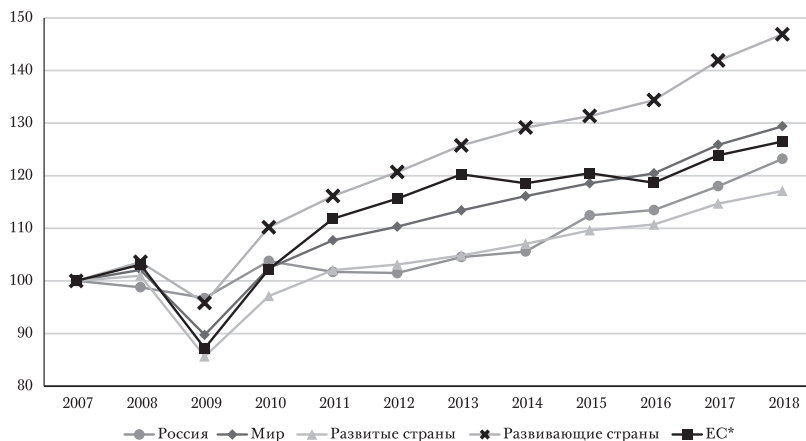
Доля России в мировом импорте товаров имела схожую динамику, испытав резкое снижение в 2014–2015 гг. из-за ослабления курса рубля. В 2015–2018 гг. доля в мировом импорте находилась на уровне 1,1–1,3%, что ниже значений 2007–2014 гг., когда она оценивалась в диапазоне 1,4–1,8%.

Сравнение роста физических объемов экспорта России за 2007–2018 гг. с динамикой других стран и регионов показывает, что он был ниже среднего уровня. Рост российского экспорта на 23% за 11 лет значительно уступает результатам группы развивающихся экономик (+47%), он ниже и среднемирового уровня (+29%), роста экспорта группы G20 (+30%), США (+32%) и ЕС (+26%) (рис. 19.11). Динамика российского экспорта выглядит несколько лучше, чем у развитых стран в целом (+17%). Более того, она была лучше среднемировой в кризисном 2009 г., а также в 2015 и 2018 гг.

Доля России на рынке ЕС — крупнейшем рынке сбыта российских товаров и крупнейшем источнике импорта — отражает колебания цен на энергоресурсы. Доля экспорта ЕС на российский рынок стабилизировалась на уровне 4%, что примерно соответствует объемам поставок ЕС в Турцию (рис. 19.12).

С точки зрения позиции на основных товарных рынках доля России в мировом экспорте нефти и нефтепродуктов имеет устойчивую тенденцию к снижению (рис. 19.13), хотя вывоз нефти и нефте-

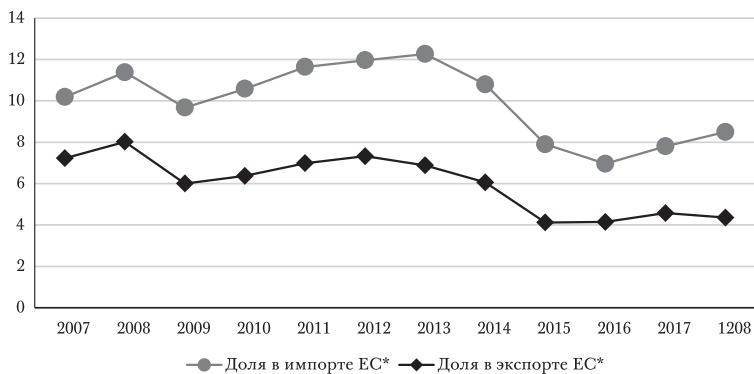
ЧАСТЬ V. ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВЯЗИ



* Без учета торговли внутри ЕС.

РИС. 19.11. Индекс физических объемов экспорта России, крупнейших экономик и групп стран в 2007–2018 гг., %

Источник: расчеты авторов на основе данных ВТО.



* Без учета торговли внутри ЕС.

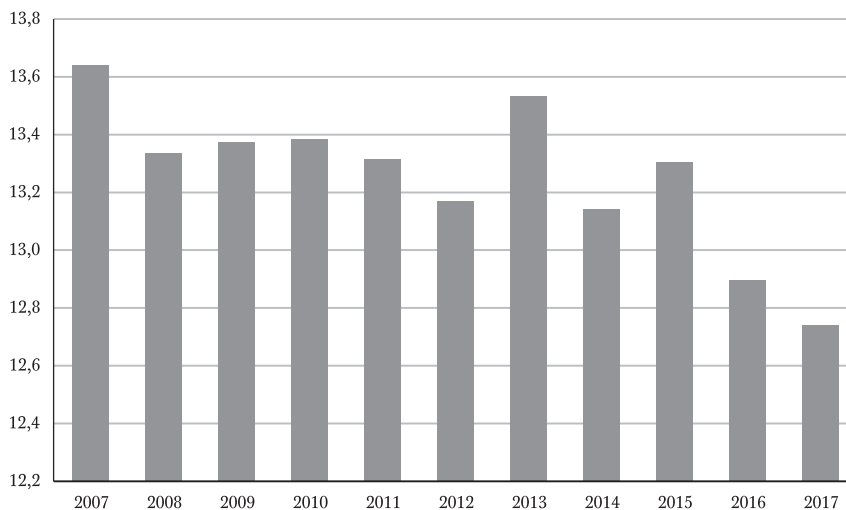
РИС. 19.12. Доля России в импорте и экспорте ЕС, 2007–2018 гг., %

Источник: расчеты авторов на основе данных Eurostat.

продуктов увеличился на 10% за 10 лет¹. Указанный рост российских поставок нефти и нефтепродуктов оказался значительно ниже темпов роста мирового экспорта этих товаров за тот же период (17,8%)².

1. Данные по совокупным объемам вывоза нефти и нефтепродуктов Росстата и ФТС не всегда полностью согласуются с данными ВР. Совокупное изменение объемов вывоза за рассматриваемый период, по данным Росстата, составило +8,2%.

2. По данным ВР Statistical Review of World Energy (June 2018).



ПРИМЕЧАНИЕ. ВР рассматривает нефть и нефтепродукты вместе.

РИС. 19.13. Доля России в мировом экспорте нефти, 2007–2017 гг., %

Источник: расчеты авторов на основе данных ВР Statistical Review of World Energy.

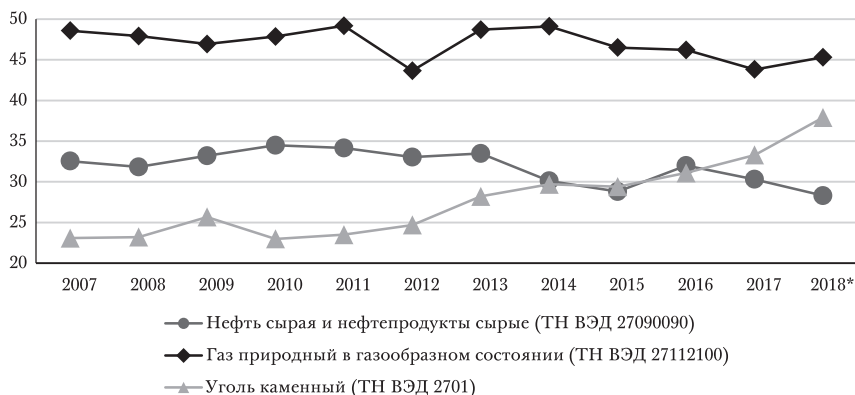
Доля России в мировом экспорте природного газа (в газообразном состоянии) в 2017 г. составила 29,1%, а в экспорте сжиженного природного газа — 3,9%¹. При этом стоимостные объемы экспорта сжиженного природного газа в 2018 г. были в 10 раз меньше поставок природного трубного газа.

Европейский союз в значительной степени зависит от поставок российской нефти, нефтепродуктов, угля и газа (в газообразном состоянии) (рис. 19.14). Нефть и нефтепродукты — основная статья российского экспорта в ЕС, на которую пришлось 55% в 2018 г. Доля России в поставках этих товаров на рынок ЕС имеет тенденцию к снижению начиная с 2011 г. Доля в поставках угля, наоборот, увеличивается.

Отличие экспорта газа по трубопроводам от экспорта прочих энергетических товаров состоит в значительной географической сегментации рынка. На ЕС приходится около 87% (2017 г.) объема поставок российского газа, который покрывает 47%² поставок

1. По данным ВР.

2. По данным за 3 первых квартала 2018 г. Этим объясняется отличие от данных за первое полугодие 2018 г., приведенных на рис. 18.14. Источник: DG Energy, European Commission. Quarterly report on European gas market. Vol. II. Q3 2018. URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/quarterly_report_on_european_gas_markets_q3_2018.pdf.



ПРИМЕЧАНИЕ. За первую половину 2018 г.

РИС. 19.14. Доля России в импорте ЕС нефти, газа и угля, 2007–2018 гг., %

Источник: расчеты авторов на основе данных Eurostat.

газа в ЕС. Таким образом, наряду с нефтью и нефтепродуктами поставки российского природного газа являются чрезвычайно важной частью экспорта России и импорта ЕС.

19.4. Затраты на импорт и участие в глобальных цепочках добавленной стоимости

Импорт (промежуточные товары, оборудование и услуги) активно используется отечественной промышленностью. Доля затрат на импорт в общих затратах существенно меняется в зависимости от отрасли (табл. 19.7), но в целом остается стабильной. В шести отраслях доля затрат на импортные компоненты превышает 20%: «рыболовство и рыбоводство» (доля затрат на импорт в 2016 г. — 47%¹), «производство транспортных средств» (30%), «текстильное производство» (29%), «производство резиновых и пластмассовых изделий» (22%), «целлюлозно-бумажное производство» (21%) и «производство электрооборудования» (20%). Сравнение минимальных и максимальных значений затрат на импорт обнаруживает кратные колебания долей за 2007–2016 гг., что в целом согласуется с высокой волатильностью импорта. Например, затраты на импорт в общих затратах на про-

1. Такая высокая доля импортных компонентов в отрасли рыболовства связана с возможностью вылова судами рыбы в других территориальных водах и экспорта без доставки на территорию России для прямого учета.

изводство транспортных средств менялись в очень широком диапазоне — от 11 до 43%.

Производство в целом демонстрирует тенденцию к увеличению доли затрат на импорт (+1,5 п. п.); более того, оно наблюдалось в 10 из 12 подразделов ОКВЭД. Снижение затрат на импорт в интересах пищевой промышленности имело место в период с 2009 по 2012 г. В остальное время эти затраты оставались относительно стабильными, включая период после введения продовольственного эмбарго. А затраты на импорт для производства пластмассовых изделий снизились в 2015 г. (-5 п. п.). Доля затрат на импорт в сфере услуг менялась год от года.

Цепочки добавленной стоимости

Вовлеченность России в цепочки добавленной стоимости сохраняется на достаточно низком уровне (*рис. 19.15*). Доля импортных компонентов (товаров и услуг) в валовом объеме экспорта в 2005–2015 гг. была на уровне 9–11% со средним значением 9,7% (четвертый наименьший показатель среди 64 стран). Более низкую вовлеченность в цепочки добавленной стоимости обнаруживали только сырьевые экономики: Саудовская Аравия, Бруней и Колумбия. Низкие объемы импорта в валовом экспорте характерны и для экономики США, а также географически удаленных стран, таких как Австралия.

Низкое значение доли импортных компонентов в экспорте России связано с преобладанием экспорта сырьевых товаров, которые во всех добывающих странах практически не содержат импортной добавленной стоимости¹. Некоторое повышение доли импорта в экспорте в 2007–2015 гг. связано со снижением удельной доли сырьевых товаров в экспорте из-за падения цен на нефть и с увеличением доли импорта внутри отдельных отраслей (*табл. 19.8*), вероятно, из-за повышения стоимости импортных компонентов после ослабления курса рубля.

Снижение доли импорта произошло в таких высокотехнологичных отраслях, как «компьютеры, электроника и электрооборудование» (-1,3 п. п.), «транспортное оборудование» (-3,6 п. п.). В остальных высокотехнологичных отраслях доля импорта росла медленнее, чем в среднем по экономике. Также снизилась доля импорта в экспорте продукции отрасли «металлургическое производство» (-0,6 п. п.).

1. К импортной добавленной стоимости относится доля импортных материалов, оборудования и услуг в конечной стоимости экспорта. Оборудование — фактически единственное, из-за чего в экспорте нефти есть импортная добавленная стоимость (около 5–10%).

ЧАСТЬ V. ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВЯЗИ



ПРИМЕЧАНИЕ. 2015 г. — последние доступные данные.

РИС. 19.15. Доли импортных компонентов в экспорте товаров и услуг, 2005–2015 гг., %

Источник: расчеты авторов на основе данных TIVA (ВТО и ОЭСР).

ТАБЛИЦА 19.7

Доля затрат на импорт в общих затратах в 2007–2016 гг. по отраслям

Раздел ОКВЭД	Минимальное значение	Максимальное значение	2007 г.	2016 г.	Изменение, 2016 г. к 2007 г., п. п.
A Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	3	4	3	4	+0,5
B Рыболовство, рыбоводство	22	47	24	47	+22,8
C Добыча полезных ископаемых	4	7	4	5	+0,8
CA Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	1	6	2	2	-0,5
CB Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	7	17	9	14	+5,3
D Обрабатывающие производства	9	17	13	14	+1,5
DA Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	16	19	18	16	-2,3
DB Текстильное и швейное производство	12	29	17	29	+12,4
DC Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	10	17	10	14	+3,6
DD Обработка древесины и производство изделий из дерева	6	10	7	8	+0,9

Раздел ОКВЭД	Минимальное значение	Максимальное значение	2007 г.	2016 г.	Изменение, 2016 г. к 2007 г., п. п.
DE Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	14	23	14	21	+6,9
DG Химическое производство	11	19	12	19	+7,2
DN Производство резиновых и пластмассовых изделий	14	29	27	22	-4,8
DI Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	7	12	10	12	+2,5
DJ Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	5	11	6	10	+4,0
DL Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	12	26	19	20	+0,2
DM Производство транспортных средств и оборудования	11	43	16	30	+14,2
DN Прочие производства	3	10	3	8	+4,2
E Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	1	3	3	2	-0,9
F Строительство	4	10	6	6	+0,0
G Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	5	19	5	12	+6,9
H Гостиницы и рестораны	1	8	4	1	-2,8
I Транспорт и связь	4	17	5	5	-0,4
K Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	7	15	15	7	-7,9
L Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	1	12	4	12	+8,0
M Образование	5	20	20	5	-15,
N Здравоохранение и предоставление социальных услуг	8	16	9	12	+3,1
O Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	5	13	9	7	-1,9
Всего	8	15	10	12	+1,4

Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата.

ТАБЛИЦА 19.8
Средние доли импортной добавленной стоимости в экспорте по отраслям и сферам услуг

Код отрасли	Описание отрасли/сферы услуг	Средние доли в 2005–2015 гг. для			
		Доли для России		стран – членов ОЭСР, прочих стран,	
		средние значения за 2005–2015 гг., %	изменение с 2007 г. п. п.	%	%
D01T03	Сельское хозяйство, лесное хозяйство и рыболовство	10	0,87	20	17
D05T39	Промышленность	11	1,05	32	30
D05T09	Добыча полезных ископаемых	7	2,93	18	19
D10T33	Производство	13	0,44	34	32
D13T15	Текстиль, одежда, кожа и сопутствующие товары	22	2,44	29	28
D16T18	Изделия из дерева и бумаги; печать	14	1,79	27	25
D19T23	Химические вещества и неметаллические минеральные продукты	10	1,68	37	34
D24T25	Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	15	-0,60	34	34
D26T27	Компьютеры, электроника и электрооборудование	23	-1,30	36	38
D28	Машины и оборудование, включенные в другие группировки	20	1,15	32	35
D29T30	Транспортное оборудование	25	-3,64	38	37
D31T33	Прочие производства; ремонт и монтаж машин и оборудования	20	1,24	25	28
D35T39	Электричество, газ, водоснабжение и услуги по восстановлению	9	1,15	24	22
D41T98	Все услуги	7	2,67	17	17
DTOTAL	Все товары и услуги	10	1,45	27	25

Источник: расчеты авторов на основе данных TiVA (ВТО и ОЭСР).

* * *

В качестве итога выделим следующие особенности внешней торговли России в период 2008–2018 гг. и основные события в сфере ВЭД: — стоимостные объемы товарооборота России отличались высокой зависимостью от мировых цен на нефть; экспорт в 1,6–1,8 раза превосходил импорт, что обеспечило значительное положительное сальдо;

— вывоз минеральных продуктов — нефти, нефтепродуктов, газа, угля — в исследуемый период в среднем составлял 67% экспорта. А с учетом поставок таких энергоемких товаров, как металлы и продукция химической промышленности, экспортные цены примерно 87% российского экспорта (в стоимостном выражении) определялись мировыми ценами на нефть;

— физические объемы вывоза нефти, нефтепродуктов и газа демонстрировали относительно стабильный умеренный рост; экспорт металлов не имел общего тренда;

— физический объем российского экспорта рос (+23% за период 2008–2018 гг.) темпами ниже среднемировых (+29%) и почти вдвое ниже темпов роста, характерных для развивающихся экономик (+47%);

— до перехода Банка России к политике таргетирования инфляции в 2014 г. мировые цены на энергоресурсы, влияя на реальный курс рубля, во многом определяли также краткосрочную динамику импорта¹. Более того, ВВП России — важный детерминант спроса на импорт — также зависит от цен на нефть. Эти факторы из-за их зависимости от мировых цен на нефть приводили к синхронизации экспорта и импорта. К страновым факторам, оказавшим значительное влияние на внешнеторговый оборот, относятся замедление темпов экономического роста и отказ Банка России от таргетирования курса рубля в пользу таргетирования инфляции²;

— внешнеторговый оборот услуг, обладая сходной динамикой с динамикой товарооборота, был в исследуемый период стабильнее товарооборота: доля услуг составляла от 15 до 21% от внешнеторгового оборота;

— вовлеченность России в цепочки добавленной стоимости остается на одном из самых низких уровней по сравнению со странами ОЭСР. Доля затрат на импортные материалы, оборудование и услуги в общих расходах на производство — интенсивность использования импорта — оставалась стабильно низкой. Это характерно для всех российских секторов производства и сфер услуг, а не только для экспортоориентированных (энергоемких);

— попытки решения ряда базовых проблем в сфере ВЭД (система поддержки экспорта, реформирование деятельности торгпредств, практика «одного окна» и пр.) в течение последних десяти лет предпринимались неоднократно в форме разных концептуаль-

1. Кудрин А. Л. Влияние доходов от экспорта нефтегазовых ресурсов на денежно-кредитную политику России // Вопросы экономики. 2013. № 3. С. 4–19.

2. Киоцевская А. М., Трунин П. В. Курсовая политика в рамках инфляционного таргетирования: мировая практика и действия Банка России // Деньги и кредит. 2017. № 5. С. 32–39.

ных подходов, но с помощью одинаковых инструментов. Возможно, такой подход сохранится и в следующем десятилетии;

— большинство событий минувшего десятилетия в сфере ВЭД связаны с традиционной сферой — внешней торговлей товарами. Вызовы, с которыми столкнется российская экономика в рамках торгово-экономического взаимодействия с остальным миром в следующие годы, обуславливают необходимость привлечения особого внимания к таким областям, как торговля услугами, движение инвестиций, системные вопросы и «новые сферы»;

— представляется, что потенциал эффективности в сфере ВЭД находится не на самом высоком уровне, поскольку внешнеэкономическая политика страны преимущественно остается лишь составной частью ее внешнеполитической доктрины, а не экономической стратегии.

Можно выделить основные проблемы во внешнеэкономической сфере: несоответствие теоретических подходов и возможности их реализации (администрирования) на практике; низкий уровень межведомственной координации; приоритет политической целесообразности над экономическими подходами; попытки внедрения коммерческих бизнес-практик в работу госструктур.

В конечном счете повышение эффективности внешнеэкономической деятельности и максимизация вклада ВЭД в долгосрочное экономическое развитие страны возможны лишь при реализации многовекторного подхода, в рамках которого должна быть активизирована работа по поддержке и продвижению экспорта, использованию возможностей ВТО на многостороннем и плюрилатеральном (договоры, открытые для присоединения) направлениях, углублению интеграции в рамках ЕАЭС вплоть до формирования полноценных безбарьерных рынков товаров, услуг, труда и капитала¹, выстраиванию системы преференциальных договоренностей между ЕАЭС и странами дальнего зарубежья, внедрению лучших мировых стандартов и практик ОЭСР². Только работа по всем направлениям может дать ощутимый результат в среднесрочной перспективе, что поможет справиться с вызовами, с которыми сталкивается российская экономика в современных условиях³.

1. *Knobel A., Vakulchuk R.* Impact of non-tariff barriers on trade within the Eurasian economic union // *Post-Communist Economies*. 2018. Vol. 30. No. 4. P. 459–481.

2. *Левашенко А. Д., Логвинова М. А.* Повышение конкурентоспособности ЕАЭС через стандарты ОЭСР // *Российский внешнеэкономический вестник*. 2017. № 10. С. 125–133.

3. *Кнобель А. Ю., Спартак А. Н., Баева М. А. и др.* Внешнеэкономическая деятельность как источник экономического роста. М., 2019.

ГЛАВА 20

Эволюция таможенного администрирования: законодательство, технологии, процедуры

ЗА 2008–2018 гг. в сфере таможенного администрирования произошли качественные изменения, связанные с существенным обновлением таможенного законодательства, внедрением в деятельность таможенных и иных государственных органов, осуществляющих контроль ввоза и вывоза товаров, информационных технологий, изменением таможенных процедур. Наиболее значимыми событиями, оказавшими влияние на развитие таможенного администрирования, стали:

- начало функционирования Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС (с 1 января 2015 г. — ЕАЭС) с созданием единой таможенной территории и передачей полномочий по таможенно-тарифному, нетарифному и таможенному регулированию на наднациональный уровень;
- присоединение России к Всемирной торговой организации;
- внедрение информационных технологий.

20.1. Таможенное администрирование в России в условиях Таможенного союза

Создание Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества, которое сменил Евразийский экономический союз, предопределило сложную иерархию правового регулирования в области таможенного дела. В Таможенном союзе ЕврАзЭС и ЕАЭС таможен-

Авторы главы: *Баландина Г. В.*, старший научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Пономарев Ю. Ю.*, канд. экон. наук, научный сотрудник лаборатории отраслевых рынков и инфраструктуры Института Гайдара, заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ.

ное регулирование отнесено к сфере, где действуют единые наднациональные нормы и правила. Таможенный кодекс Таможенного союза¹, а с 1 января 2018 г. — Таможенный кодекс Евразийского экономического союза² составляют правовую основу таможенного администрирования, единую для всех государств, входящих в Таможенный союз.

Несмотря на внушительное число отсылочных норм в базовых правовых документах к национальному законодательству, Таможенный кодекс закрепляет основные положения, регулирующие права и обязанности таможенных органов и лиц, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность, а также основные подходы к использованию информационных технологий в области таможенного дела. Таможенный кодекс, имея статус международного договора, является результатом определенного компромисса между государственными органами и представителями деловых кругов пяти государств, входящих в ЕАЭС (ранее в формировании Таможенного кодекса Таможенного союза участие принимали только Россия, Белоруссия и Казахстан). Это отразилось в консервативных подходах к нормативному закреплению базовых принципов организации таможенного дела в виде требования выпуска товаров³ только после уплаты таможенных платежей (за некоторыми исключениями в отношении отдельных категорий товаров и для отдельных лиц, обладающих статусом уполномоченных экономических операторов), проведения основных проверочных мероприятий на этапе до выпуска товаров, многоэтапности таможенных процедур и многих других положений, которые были закреплены в национальных законодательствах государств — членов ЕАЭС еще в начале 1990-х гг.

Кроме Таможенного кодекса правовую базу в области таможенного дела составляют несколько сотен актов Комиссии Таможенного союза (со 2 февраля 2012 г. — Евразийской экономической комиссии), федеральный закон о таможенном регулировании⁴, а также многочисленные акты президента, правительства, Министерства финансов Российской Федерации и Федеральной таможенной службы.

Таможенные кодексы Таможенного союза и ЕАЭС провозглашают наличие единой таможенной территории, что предполагает сво-

-
1. Принят решением Межгоссовета ЕврАзЭС (высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17.
 2. Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.
 3. Выпуск товаров — разрешение таможенного органа использовать ввезенный товар на таможенной территории ЕАЭС. До выпуска товары находятся под таможенным контролем на специально выделенных территориях аэропорта, морского порта, железнодорожного вокзала или в иных местах на временном хранении.
 4. Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», с 4 сентября 2018 г. — Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

бодное обращение как товаров, происходящих из государств — членов ЕАЭС, так и иностранных товаров, выпущенных для свободного обращения (формально-юридически — выпущенных для внутреннего потребления с уплатой ввозных таможенных пошлин и соблюдением всех установленных нетарифных ограничений).

Однако следует признать, что в силу различий в области таможенно-тарифного и нетарифного регулирования в государствах — членах ЕАЭС полноценной единой таможенной территории создать пока так и не удалось.

Несмотря на наличие Единого таможенного тарифа (ЕТТ), в странах — членах ЕАЭС действуют собственные ставки ввозных таможенных пошлин, которые отличаются от ставок ввозных таможенных пошлин ЕТТ. Например, в Российской Федерации действуют иные ставки ввозных таможенных пошлин, чем ЕТТ, на ряд товаров из США¹. Россия не применяет преференциальный торговый режим в отношении товаров, происходящих с Украины², а также некоторых товаров из Республики Молдова³, хотя другие государства — члены ЕАЭС сохраняют с Украиной и Молдавией режим свободной торговли. В Казахстане, Армении и Киргизии на ряд товаров действуют иные ставки ввозных таможенных пошлин, чем предусмотрено Единым таможенным тарифом⁴.

-
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2018 г. № 788 «Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных товаров, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки».
 2. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2014 г. № 959 «О введении ввозных таможенных пошлин в отношении товаров, страной происхождения которых является Украина».
 3. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2014 г. № 736 «О введении ввозных таможенных пошлин в отношении товаров, страной происхождения которых является Республика Молдова».
 4. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 14 сентября 2015 г. № 59 «О перечне товаров, в отношении которых Республикой Казахстан в соответствии с обязательствами, принятыми в качестве условия присоединения к Всемирной торговой организации, применяются ставки ввозных таможенных пошлин, более низкие по сравнению со ставками пошлин Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза, и размеров таких ставок пошлин»;
 решение Совета Евразийской экономической комиссии от 10 декабря 2014 г. № 113 «Об утверждении Перечня товаров и ставок, в отношении которых в течение переходного периода Республикой Армения применяются ставки ввозных таможенных пошлин, отличные от ставок Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза»;
 решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 30 июня 2015 г. № 68 «Об утверждении перечня товаров и ставок, в отношении которых в течение переходного периода Кыргызская Республика применяет ставки ввозных таможенных пошлин, отличные от ставок пошлин, установленных Единым таможенным тарифом Евразийского экономического союза».

Довольно внушителен на единой таможенной территории список мер, относящихся к нетарифному регулированию, которые действуют в одностороннем порядке¹.

В Евразийском экономическом союзе не удалось добиться полной унификации в смежных с таможенно-тарифным и нетарифным регулированием областях: в налоговой, валютном регулировании и валютном контроле, экспортном контроле.

Все эти различия в торговом режиме в отношении товаров третьих стран являются основной причиной сохранения в таможенном законодательстве ЕАЭС принципа «резидентства», в соответствии с которым таможенная декларация подается, а выпуск товаров осуществляется на территории того государства, «в соответствии с законодательством которого создано, зарегистрировано либо на территории которого постоянно проживает лицо, являющееся декларантом товаров»².

Таким образом, Россия подчиняется международным правовым основам в области таможенного дела, выстраивая национальное регулирование в рамках тех полномочий, которые закреплены в Таможенном кодексе за национальным законодательством, а также действуя в тех правовых рамках, которые установлены международными договорами, заключенными в рамках Таможенного союза.

При этом в условиях различий во внешнеторговом регулировании по отношению к импорту из третьих стран риски недостижения целей торговой политики остаются довольно высокими. Известны примеры ввоза с территории Белоруссии товаров, импорт которых на территорию России запрещен. Таможенный кодекс ЕАЭС (как и ранее действовавший Таможенный кодекс Таможенного союза) предусматривает, что товары, в отношении которых таможенные пошлины уплачены по более низким ставкам, чем те, которые установлены Единым таможенным тарифом, имеют статус условно выпущенных. Использование этих товаров допускается только в пределах территории государства — члена союза, где они выпущены таможенными органами. В случае перемещения таких товаров на территорию другого государства-члена недоплаченная сумма таможенных платежей должна быть уплачена. Однако механизма взыскания таких платежей в случае обнаружения товаров, выпущенных по более низким ставкам ввозных таможенных пошлин в другом государстве, — каким образом они рассчитывают-

1. Наиболее показательный пример — запрет ввоза отдельных видов товаров в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».

2. Статья 449 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.

ся, в какие сроки и какому таможенному органу подлежат доплате — не создано.

В Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты» установлены нормы, наделяющие правительство России правом устанавливать запрет на оборот товаров, таможенное оформление которых осуществлено на территориях других государств — членов ЕАЭС по правилам, отличающимся от тех, которые действуют в Российской Федерации (глава 41).

Однако на практике сведений о выведении незаконно ввезенных на территорию России товаров, перемещенных с территорий других государств — членов ЕАЭС, не имеется, равно как отсутствуют и аналитические исследования о наличии таких товаров в обороте.

Основным достоинством Таможенного кодекса ЕАЭС является правовое регулирование процессов автоматизации и информатизации в области таможенного дела. Хотя в основном государства — члены ЕАЭС самостоятельно разрабатывают и внедряют информационные системы, алгоритмы осуществления таможенных процедур являются едиными. На территории установлены единые формы пассажирской и грузовой таможенных деклараций. Разрабатываются единые форматы и для предоставления информации в электронном виде. На всей территории Таможенного союза с 1 января 2014 г. введено обязательное электронное декларирование. Благодаря Таможенному кодексу ЕАЭС и на основе его положений в России внедряются такие важные технологии, как автоматическая регистрация таможенных деклараций и автоматический выпуск товаров.

20.2. Влияние правил ВТО на процессы таможенного администрирования в России

Ключевое событие в области государственного регулирования внешнеторговой деятельности — присоединение Российской Федерации к Всемирной торговой организации¹ — оказало существенное влияние на правовое регулирование и правоприменение в области таможенного дела. При этом членство России в Таможенном союзе (ЕАЭС) не препятствует выполнению ее обязательств как члена ВТО. До завершения процесса присоединения России к ВТО между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Ка-

1. Протокол от 16 декабря 2011 г. «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.».

захстан был заключен Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы¹, к которому позднее присоединились Республика Армения и Республика Кыргызстан. Статьей 1 данного договора определено, что с даты присоединения любой из сторон к ВТО положения Марракешского соглашения об учреждении ВТО становятся частью правовой системы Таможенного союза.

Непосредственно из нормативных предписаний соглашений, составляющих правовую базу ВТО, на таможенное администрирование влияют статьи V, VII, VIII и X ГАТТ (Генеральное соглашение по тарифам и торговле) 1994 г., требующие от членов ВТО установления и реализации в своих законодательствах принципа свободы транзита, специальных процедур для определения таможенной стоимости товаров, минимизации административных ограничений, включая ограничения размеров сборов примерной стоимостью оказываемых услуг, наличия процедур обжалования действий и решений государственных органов, а также информирования заинтересованных лиц о требованиях в связи с ввозом и вывозом товаров.

Соглашение об упрощении процедур торговли², которое принято уже после присоединения России к ВТО³, развивает принципы организации контроля трансграничного перемещения товаров. Это соглашение требует от членов ВТО наличия в таможенном законодательстве таких важных положений, как предварительное представление и проверка документов и информации, а также применение контроля после выпуска товаров с целью ускорения этого выпуска; разделение процедур выпуска и принятия окончательного решения по таможенным пошлинам, налогам, платежам и сборам; использование системы управления рисками и системы «единого окна», предусматривающей однократность представления документов и сведений для целей всех видов государственного контроля импорта, экспорта и транзита; внедрение института уполномоченных экономических операторов.

Подписание Протокола о внесении изменений в Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации, которым было принято Соглашение об упрощении процедур торговли, совпало по времени с обсуждением проекта Таможенного кодекса ЕАЭС. Благодаря этому многие положения данного соглашения

-
1. Договор от 19 мая 2011 г. о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы.
 2. Федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 38-ФЗ «О принятии Протокола о внесении изменений в Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации».
 3. Протокол от 27 ноября 2014 г. о внесении изменений в Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации.

присутствуют в нормативных предписаниях Таможенного кодекса ЕАЭС.

Кроме того, внедрению международных стандартов в процессе формирования нормативных предписаний в области таможенного регулирования способствовало присоединение государств — членов ЕАЭС к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 г.¹

Тем не менее следует признать, что, несмотря на наличие соответствующих норм в Таможенном кодексе ЕАЭС, в практику таможенных органов Российской Федерации слабо внедрены такие технологии, как предварительный контроль информации о товарах с ускорением их выпуска после прибытия (предварительное информирование и декларирование применяются, однако контроль предварительно переданной информации начинается осуществляться уже после ввоза товаров и их представления таможенным органам), система «единого окна» (отдельные элементы этой системы применяются в дальневосточных морских портах в соответствии с Федеральным законом «О свободном порте Владивосток»), а также так называемый таможенный аудит (таможенный контроль после выпуска товаров осуществляется, но не является составным элементом таможенного контроля на основе управления рисками, способствующего ускорению выпуска товаров).

20.3. Таможенное администрирование в России в 2008–2018 гг.

Наиболее значимыми вехами развития таможенного администрирования за прошедшее десятилетие стали:

2008 г. — утверждение и реализация Концепции таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе²;

2010 г. — введение в действие Таможенного кодекса Таможенного союза и последовавшее за этим упразднение таможенных границ между территориями государств — членов союза;

1. Федеральный закон от 3 ноября 2010 г. № 279-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 года».

2. Решением коллегии ФТС России от 29 августа 2008 г.

2012 г. — утверждение Дорожной карты «Совершенствование таможенного администрирования»¹ и принятие «Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года»²;

2014 г. — введение обязательного электронного декларирования;

2014–2017 гг. — категорирование участников внешнеэкономической деятельности (ВЭД) как основной критерий управления рисками;

2016 г. — передача Федеральной таможенной службы (ФТС) России в ведение Министерства финансов РФ³ как один из элементов создания целостного механизма администрирования налоговых и таможенных платежей;

2017 г. — утверждение Комплексной программы развития ФТС России на период до 2020 г.⁴;

2017–2018 гг. — введение и широкое применение технологий уплаты таможенных платежей через единые лицевые счета, обмена информацией через личный кабинет и иных электронных сервисов;

2018 г. — введение в действие Таможенного кодекса ЕАЭС.

Концепция таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, одобренная в 2008 г., предусматривает поэтапный переход к таможенному оформлению в приграничных субъектах РФ. Основные провозглашенные цели концепции: обеспечение требуемого уровня защиты экономических интересов России и российских товаропроизводителей, оптимизация процессов таможенного оформления, развитие приграничных регионов страны, в том числе создание новых рабочих мест, развитие сферы услуг и транспортного сообщения, а также снижение транспортной нагрузки на крупные города, обусловленной возрастающим внешнеторговым оборотом России. Реализация концепции была рассчитана на период до 2020 г.

При реализации концепции предполагалось решение комплекса таких взаимосвязанных задач, как развитие таможенно-логистической инфраструктуры в крупных транспортных узлах за пределами крупных городов приграничных субъектов РФ, а также внедрение и развитие системы удаленного выпуска товаров, когда таможенное декларирование (представление документов) осуществляется в одном таможенном органе, а физический контроль товаров и их выпуск — в другом.

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1125-р.

2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2575-р.

3. Указ Президента Российской Федерации от 15 января 2016 г. № 12 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации».

4. Одобрена решением коллегии ФТС России от 23 мая 2017 г.

Концепция предусматривала, что к 2014 г. на границе будут оформляться подавляющее большинство товаров, ввозимых автомобильным транспортом. Изначально актуальность реализации Концепции обосновывалась необходимостью перевода таможенного оформления в приграничные субъекты Российской Федерации в связи с ростом внешнеторгового оборота, проблемой чрезмерной транспортной нагрузки на крупные российские города.

На практике переход к оформлению большей части грузов на приграничных территориях происходил в условиях, когда спешно создаваемые склады временного хранения (транспортно-логистические терминалы) не были подготовлены к принятию большего грузопотока, что повлекло увеличение времени таможенного контроля, дополнительные затраты для импортеров. В то же время в Москве и Московской области, Санкт-Петербурге и Ленинградской области произошло массовое закрытие складов временного хранения с ликвидацией таможенных постов.

После введения обязательного электронного декларирования в 2014 г. рынок адаптировался к новым условиям. Реализация концепции привнесла в таможенное администрирование технологию удаленного выпуска, которая позднее позволила перейти к более глобальным реформам в организации таможенного администрирования — созданию электронных таможен и центров электронного декларирования. В соответствии с планом мероприятий (дорожной картой) по реформированию системы таможенных органов в период с 2018 по 2020 г.¹ с октября 2018 г. созданы и начали свою работу 3 электронные таможни (Северо-Кавказская, Приволжская и Уральская) и центры электронного декларирования Владивостокской, Новороссийской и Калининградской областных таможен. Проведены мероприятия для обеспечения работы с начала 2019 г. Московского областного и Акцизного специализированного центров электронного декларирования (ЦЭД). В 2018 г. в ЦЭД подано 33,6% от общего количества электронных деклараций на товары. Предполагается, что процесс создания электронных таможен и ЦЭД будет завершен до конца 2020 г.²

Введение в 2010 г. Таможенного кодекса Таможенного союза и иных международных договоров, актов Комиссии Таможенного союза в области таможенного администрирования стало началом нового этапа в развитии таможенного законодательства — формирования правовых основ в области таможенного дела на наднациональном уровне. Некоторые различия в организации таможенного

1. Утвержден приказом Минфина России от 9 января 2018 г. № 2.

2. Данные заимствованы из Сборника «Таможенная служба Российской Федерации в 2018 г.». URL: www.customs.ru.

администрирования государств — членов Таможенного союза на начальных этапах его формирования не позволили в полной мере унифицировать процессы таможенного оформления и таможенного контроля. Тем не менее Таможенный кодекс заложил правовой фундамент для новых институтов, которые в России не применялись.

В частности, в России был создан институт уполномоченных экономических операторов. Таможенный кодекс установил «срок давности» нахождения под таможенным контролем условно выпущенных товаров (то есть товаров, выпущенных для внутреннего потребления с предоставлением таможенных льгот с ограничениями их использования и распоряжениями ими), значительно изменил правовую терминологию в таможенной сфере, а также содержание, требования и условия отдельных таможенных режимов (процедур).

Был введен институт уполномоченного экономического оператора (УЭО). Участник ВЭД, наделенный статусом уполномоченного экономического оператора, может применять специальные упрощения, предусматривающие временное хранение товаров на своих складах (открытых площадках, иных территориях), выпуск товаров до подачи таможенной декларации, проведение отдельных таможенных операций, связанных с выпуском товаров, непосредственно на складах (открытых площадках, иных территориях) уполномоченного экономического оператора. Важно, что помимо фактической отсрочки уплаты таможенных платежей (в связи с выпуском товаров до подачи таможенной декларации) одной из особенностей работы уполномоченного экономического оператора, занимающегося производственной деятельностью, является появление у него возможности практически полностью отказаться от использования услуг складов временного хранения.

Таможенный кодекс ЕАЭС, введенный в действие в 2018 г., значительно расширил круг лиц, которые могут претендовать на статус УЭО. Теперь к ним могут относиться, в частности, таможенный представитель, таможенный перевозчик, владелец склада. Пока в Российской Федерации эти новеллы в полной мере не реализованы. Напротив, количество компаний, обладающих статусом УЭО, может значительно сократиться из-за новых требований таможенного законодательства по обеспечению для таможенных органов удаленного доступа к системе учета.

Еще одним важным событием десятилетия стала передача с июня 2011 г. таможенным органам полномочий осуществления транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации¹. В части осуществления иных видов госу-

1. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 394-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей полномочий

дарственного контроля на таможенные органы возложен документарный контроль (только в специализированных пунктах пропуска). Однако в полной мере реализовать подход «две службы на границе», имея в виду, что в пунктах пропуска контролирующую деятельность должны осуществлять только таможенные и пограничные органы, так и не удалось. В пунктах пропуска по-прежнему последовательно осуществляются пограничный, санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный фитосанитарный и таможенный контроль¹.

В 2012 г. совместными усилиями представителей бизнеса и федеральных органов исполнительной власти была разработана дорожная карта «Совершенствование таможенного администрирования», которую утвердило Правительство России.

Главные цели реализации проекта: сокращение времени, стоимости и количества процедур, необходимых для осуществления внешнеэкономической деятельности (импорт/экспорт). Мероприятия дорожной карты были структурированы по отдельным направлениям, включая декларирование и выпуск товаров, формы и методы таможенного контроля, институты таможенного представителя и уполномоченного экономического оператора.

Мониторинг выполнения мероприятий дорожной карты со стороны АНО «АСИ» и Минэкономразвития России, активное участие предпринимателей, общероссийской общественной организации «Деловая Россия» привели к сокращению количества документов, требуемых при таможенном оформлении, уменьшению времени прохождения транспортных средств через автомобильные пункты пропуска и сроков выпуска товаров, к внедрению категорирования участников внешнеэкономической деятельности в системе управления рисками. Все эти направления впоследствии были закреплены в Комплексной программе развития ФТС России на период до 2020 г.²

В 2012 г. принят еще один программный документ в области таможенного администрирования — Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года. Это концептуальный документ, в котором изложены цели, задачи и приоритетные направления развития таможенных органов на долгосрочную перспективу.

по осуществлению отдельных видов государственного контроля таможенными органами Российской Федерации».

1. Правила осуществления контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2008 г. № 872.
2. Одобрена решением Коллегии ФТС России от 23 мая 2017 г. URL: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=25512&Itemid=2727.

Стратегической целью Таможенной службы согласно стратегии является повышение уровня экономической безопасности Российской Федерации, создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в российскую экономику, полного поступления доходов в федеральный бюджет, защиты отечественных производителей, охраны объектов интеллектуальной собственности и максимальное содействие внешнеторговой деятельности на основе повышения качества и результативности таможенного администрирования¹.

В стратегии содержатся целевые индикаторы, к числу которых относятся предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под процедуры импорта и экспорта, а также иные показатели эффективности деятельности таможенных органов.

В стратегии отмечается, что более широкому применению современных информационных технологий препятствует неготовность других государственных контрольных органов. Из-за этого при электронном декларировании часть документов по-прежнему представляется на бумажных носителях. Констатируется, что для создания благоприятных условий применения электронного декларирования требуются развитие системы электронного межведомственного взаимодействия и получение сведений о разрешительных документах непосредственно от выдавших их контролирующих органов Российской Федерации, а не от участников внешнеэкономической деятельности.

Еще одним событием, которое могло бы оказать существенное влияние на дальнейшее развитие таможенных органов Российской Федерации, стала передача в 2016 г. ФТС России в ведение Минфина России. Несколько раньше — 3 декабря 2015 г. — в ежегодном Послании Президента Федеральному Собранию было объявлено о необходимости создания единого целостного механизма администрирования налоговых и таможенных платежей.

Взаимодействие между таможенными и налоговыми органами стало более тесным, однако каких-либо существенных изменений таможенных процедур не произошло. Например, продолжал пробуксовывать процесс подтверждения налогоплательщиками — импортерами и экспортерами фактов ввоза-вывоза товаров электронными документами, включая электронную декларацию, хотя между таможенными и налоговыми органами налажен информационный обмен. Медленно внедряется система информационного слежения за движением товаров со стороны как таможенных, так

1. Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года. URL: http://www.customs.ru/index.php?id=17220&Itemid=2375&option=com_content&view=article.

и налоговых органов. Вместо этого экономическим операторам навязывается обязательная маркировка каждой единицы отдельных видов товаров¹, к которым относятся табачная продукция (несмотря на наличие акцизной марки), духи и туалетная вода, шины, одежда и белье, а также обувь².

Самым значимым событием, оказавшим влияние на таможенное администрирование, следует признать переход на электронное декларирование товаров. Несмотря на то что первая электронная декларация была принята таможенными органами еще в 2002 г., переход на обязательное электронное декларирование был осуществлен лишь с 1 января 2014 г.³

Внедрение электронного декларирования послужило стимулом для дальнейшего распространения электронных сервисов, значительно упрощающих и ускоряющих процедуры таможенного оформления товаров. В частности, декларанты товаров получили возможность формировать электронный архив участника внешнеэкономической деятельности, предназначенный для представления и хранения электронных документов, на основании которых заполняется электронная декларация⁴; внедряются технологии автоматической регистрации таможенной декларации, поданной в виде электронного документа⁵, удаленного выпуска товаров⁶ и удаленной уплаты таможенных платежей⁷, централизованного учета тамо-

-
1. Часть 7 ст. 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».
 2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 г. № 792-р.
 3. Статья 322 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».
 4. Приказ ФТС России от 17 сентября 2013 г. № 1761 «Об утверждении порядка использования единой автоматизированной информационной системы таможенных органов при таможенном декларировании и выпуске (отказе в выпуске) товаров в электронной форме, после выпуска таких товаров, а также при осуществлении в отношении них таможенного контроля».
 5. Распоряжения ФТС России от 31 декабря 2013 г. 438-р «О практической реализации технологии автоматической регистрации декларации на товары, поданной в виде электронного документа» и от 30 января 2015 г. № 32-р «Об утверждении алгоритма автоматической регистрации декларации на товары, поданной в форме электронного документа, в соответствии с таможенной процедурой, предусматривающей вывоз товаров, и алгоритма автоматического выпуска декларации на товары, поданной в форме электронного документа, в соответствии с таможенной процедурой экспорта».
 6. Приказ ФТС России от 1 ноября 2013 г. № 2081 «Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц при осуществлении таможенных операций при декларировании товаров, находящихся в регионе деятельности таможенного органа, отличного от места их декларирования».
 7. Распоряжение ФТС России от 19 декабря 2013 г. № 406-р «Об утверждении Временного порядка действий должностных лиц таможенных органов при удаленной уплате таможенных платежей лицами, осуществляющими декларирование товаров в электронной форме, с использованием электронного терминала».

женных и иных платежей с применением единого ресурса лицевых счетов плательщиков таможенных пошлин, налогов (ЕЛС), открытых на уровне ФТС России¹.

По данным ФТС России, в 2018 г. в автоматическом режиме было зарегистрировано 1,8 млн таможенных деклараций из более чем 4,7 млн поданных электронных деклараций на товары (ЭДТ), а доля таможенных платежей, уплаченных с использованием технологии единого лицевого счета, составила 74,3%². Внедрен и совершенствуется электронный сервис «Личный кабинет участника ВЭД», предназначенный для персонифицированного информационного взаимодействия участников ВЭД с таможенными органами. Предполагается, что половина всех таможенных операций и услуг будут осуществляться таможенными органами с возможностью использования данного сервиса уже в 2019 г.³

Расширяется межведомственное электронное взаимодействие, что позволяет частично внедрять технологии «единого окна», отказываться от требований представления участниками ВЭД тех документов, которые таможенные органы могут получить от других государственных органов. В частности, в 2016 г. введен комплекс программных средств «Морской порт», предназначенный для полного перехода на безбумажный документооборот при осуществлении таможенных и иных операций в морских пунктах пропуска по технологии «единого окна». По данным ФТС России, в 2018 г. доля сведений из разрешительных документов, полученных таможенными органами в ходе совершения таможенных операций через систему межведомственного электронного взаимодействия из баз данных федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов, составила 94,5% (при плановом значении — 93%)⁴.

В то же время внедрение информационных технологий в таможенные процессы пока не привело к полному избавлению участников ВЭД от необходимости представлять документы на бумаж-

-
1. Приказ ФТС России от 30 июля 2013 г. № 1407 «Об утверждении Концепции централизации учета таможенных и иных платежей и ведения единого лицевого счета участника внешнеэкономической деятельности»; приказ ФТС России от 24 августа 2018 г. № 1329 «Об апробации администрирования единого ресурса лицевых счетов плательщиков таможенных пошлин, налогов, открытых на уровне ФТС России, с применением комплекса программных средств «Лицевые счета — ЕЛС» и др.
 2. Сборник «Таможенная служба Российской Федерации в 2018 г.» (1-я часть). URL: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845.
 3. Паспорт ведомственного приоритетного проекта ФТС России «Реформа контрольной и надзорной деятельности в Федеральной таможенной службе», утвержденный протоколом заседания проектного комитета от 21 февраля 2017 г. № 13 (2).
 4. Сборник «Таможенная служба Российской Федерации в 2018 г.» (1-я часть). URL: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845.

ном носителе, а также к однократности представления сведений для осуществления государственного контроля при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу, к сокращению этапов таможенного оформления и иным существенным изменениям бизнес-процессов в таможенной сфере, которые могут быть пересмотрены в связи с использованием современных средств информатизации.

Согласно Комплексной программе развития ФТС России на период до 2020 года¹ приоритетные задачи Таможенной службы на ближайшую перспективу сосредоточены на дальнейшем развитии информационных технологий, прежде всего на создании 16 центров электронного декларирования, а также на совершенствовании отдельных элементов действующей модели таможенного администрирования, включая развитие системы управления рисками на основе субъектно-ориентированного подхода.

Не умаляя достигнутых успехов в таможенном регулировании в России, следует отметить: лучшие мировые практики, международные стандарты в области таможенного дела показывают, что для дальнейшего прогресса в этой сфере необходимо:

— переходить на использование технологий «единого окна» с внедрением его ключевого принципа — однократности представления информации в электронном виде для целей всех видов государственного контроля;

— переносить контроль на этап до ввоза товаров, а в фискальной его части — на этап после выпуска товаров с созданием единого целостного механизма администрирования налоговых и таможенных платежей;

— настраивать систему управления рисками, включая для анализа не только данные о декларантах товаров, но также информацию о производстве товаров, логистике, о лицах, задействованных в цепочках поставок, и т. д., как это предусмотрено в нормах Соглашения об упрощении процедур торговли. Это позволит с большей точностью выделять для проверки товары с высоким риском нарушений.

Нуждаются в перестройке устаревшие бизнес-процессы контроля, основанные на многоэтапности и неоднократных проверках, выпуске товаров после проверки правильности расчетов и уплаты таможенных платежей, распределение функций между таможенными, налоговыми и иными контролирующими (надзирающими) органами для исключения их дублирования и внедрения технологий интегрированного контроля, передачи полномочий взимания кос-

1. Одобрена решением Коллегии ФТС России от 23 мая 2017 г. URL: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=25512&Itemid=2727.

венных налогов налоговым органам, а также механизмы финансовых гарантий¹.

В настоящее время ФТС России готовит новую программу развития Таможенной службы до 2030 г. Учитывая задачи, поставленные в Указе Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», изменения таможенного администрирования в следующем десятилетии могут существенно ускорить таможенные процедуры и снизить издержки предпринимателей на преодоление административных барьеров в этой сфере с одновременным повышением эффективности контроля. Это благоприятным образом отразится на развитии внешнеэкономических связей и положении Российской Федерации в международных рейтингах.

1. Более подробно анализ процедур таможенного администрирования и предложения по изменениям в этой сфере см.: *Баландина Г. В., Пономарев Ю. Ю., Синельников-Мурылев С. Г.* Таможенное администрирование в России: какими должны быть современные процедуры. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. Научные доклады 19/10. URL: <https://www.litres.ru/g-v-balandina/tamozhennoe-administrirovanie-v-rossii-kakimi-dolzhn-byt-sovremennye-procedury/>; *Они же.* Таможенное администрирование: что делать? 2018 г. URL: <https://www.csr.ru/news/izmenenie-tamozhennogo-administrirvaniya/>.

ГЛАВА 21

Валютное регулирование в России: либерализация и ограничения

ВАЛЮТНЫЕ ограничения, применяемые в России, во многом продолжают традицию валютного регулирования и валютного контроля в СССР, определявшуюся спецификой административно-командной экономики. Россия давно отказалась от контроля над движением капитала, но при этом продолжает использовать ограничения на валютные операции, существовавшие еще 30 лет назад.

21.1. Этапы формирования валютного регулирования

Первые международные стандарты в отношении валютного регулирования были закреплены в статьях соглашения МВФ 1944 г. В качестве одной из целей они определили необходимость устранения валютных ограничений, препятствующих росту мировой торговли (обязательная продажа валютной выручки, запрет на проведение валютных операций и др.)¹.

Кодекс ОЭСР, принятый в 1961 г. группой наиболее развитых стран, заложил в 1960-е гг. международно-правовые основы для устранения валютных ограничений в странах — участницах ОЭСР: в Великобритании последние ограничения за движением капитала, в том числе в отношении банковских депозитов резидентов в иностранной валюте, были отменены 1979 г., в Дании — в 1988 г., во Франции — в 1990 г.² Сегодня в странах ОЭСР валютные ограничения вообще не применяются. Тенденция либерализации

Авторы главы: *Коваль А. А.*, младший научный сотрудник Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС при Президенте РФ, директор Клуба Россия-ОЭСР ВАВТ; *Левашенко А. Д.*, руководитель Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС при Президенте РФ, руководитель Центра ответственного ведения бизнеса ВАВТ.

1. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>.

2. European Monetary System: Developments & Perspectives: The European Monetary System No. 73 (Occasional Paper (Intl Monetary Fund)).

операций движения капитала с 1990-х гг. начала распространяться и на развивающиеся страны¹.

Первые шаги по либерализации операций с капиталом в российской экономике были сделаны в начале 1990-х годов по мере формирования рыночной банковской системы и рынка ценных бумаг. В 1992 г. вступил в силу Закон «О валютном регулировании и валютном контроле в РФ», в котором были установлены принципы осуществления валютных операций в России, полномочия и функции органов валютного регулирования и валютного контроля, права и обязанности резидентов и нерезидентов и др. Статья 2 закона определяла, что расчеты между резидентами РФ осуществляются в валюте России без ограничений, а расчеты с нерезидентами — в порядке, устанавливаемом Банком России. Сделки, заключенные в нарушение положений закона, являлись недействительными. В указах президента 1992 и 1995 гг. были установлены требования в отношении поступления валютной выручки на счета резидентов (репатриации валютной выручки), а также обязательной продажи части валютной выручки².

Значимый этап либерализации операций финансового счета в России начался в 2001 г. Одним из важнейших решений в области валютного регулирования и валютного контроля, принятых тогда, стало снижение норматива обязательной продажи экспортерами валютной выручки на внутреннем валютном рынке с 75 до 50% (в 2003 г. норматив был уменьшен до 25%, в 2004 г. — до 10%, а в 2006 г. обязательная продажа была отменена).

В 2002 г. для снижения издержек при валютных операциях Банк России уменьшил со 100 до 20% размер рублевых средств, размещаемых юридическими лицами — резидентами на депозит при покупке иностранной валюты для осуществления авансовых платежей по договорам об импорте товаров. В октябре 2002 г. вместо разрешительного был введен уведомительный порядок открытия юридическими лицами — резидентами счетов в иностранных банках для обслуживания деятельности их представительств и филиалов за пределами России. В 2005 г. подобный порядок был распространен и на открытие вкладов физическими лицами — резидентами за пределами территории России. В том же году Банк России предоставил резидентам право без специальных разрешений осуществлять через уполномоченные банки операции по покупке и продаже на организованном рынке выпущенных резидентами эмиссионных ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте. В 2006 г.

1. Левашенко А. Д., Коваль А. А. Валютный контроль при свободном движении капитала // Финансы: теория и практика. 2018. 22 (4). С. 76–87.

2. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/03/Doklad_valyutnyi-kontrol_Web.pdf.

Банк России снял последние ограничения на движение капитала, включая требования о резервировании части средств при совершении резидентами и нерезидентами валютных операций, а также требования об обязательном использовании специальных счетов для осуществления отдельных видов валютных операций. В 2007 г. была также отменена обязанность представления физическими лицами отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории России.

Важный этап развития валютного регулирования и валютного контроля связан с принятием 10 декабря 2003 г. Федерального закона №173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», который с учетом ряда изменений действует и в настоящее время¹. Если закон 1992 г. содержал существенные валютные ограничения и предоставлял практически неограниченные права в области валютного регулирования Центральному банку РФ, то принятие нового закона было обусловлено необходимостью поэтапной либерализации валютного законодательства.

Наиболее существенные шаги по либерализации валютного регулирования и валютного контроля сделаны в 2006–2007 гг., когда были отменены требования использования специальных счетов для проведения валютных операций как резидентами, так и нерезидентами, обязательной продажи части валютной выручки на внутреннем валютном рынке, предварительной регистрации налоговым органом счета (вклада), открываемого резидентом в банке за рубежом, и др.

В конце 2010 г. было выпущено Указание Банка России от 29 декабря 2010 г. №2557-У «О внесении изменений в Инструкцию Банка России от 15 июня 2004 г. №117-И «О порядке предоставления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации при осуществлении валютных операций, порядке учета уполномоченными банками валютных операций и оформления паспортов сделок», согласно которому уполномоченный банк открывает паспорт сделки по внешнеторговому контракту только в случае, если сумма контракта превышает эквивалент 50 тыс. долл.

В 2014 г. Россия осуществила переход к плавающему курсу рубля, что позволило экономике быстро адаптироваться к негативным шокам и значительно снизило вероятность накопления дисбалансов на валютном рынке.

Постоянно расширялся перечень разрешенных операций по зачислению денежных средств, установленных в ст.12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле». Напри-

1. Левашенко А. Д., Коваль А. А. Векторы изменения валютного регулирования в России // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. №1. С. 12–15.

мер, в 2015 г. в список разрешенных операций были включены: зачисление денежных средств, выплачиваемых в виде накопленного процентного дохода (выплата которого предусмотрена условиями выпуска принадлежащих физическому лицу — резиденту внешних ценных бумаг), иных доходов по внешним ценным бумагам; денежных средств, полученных физическим лицом — резидентом в результате отчуждения им внешних ценных бумаг, прошедших процедуру листинга на российской бирже либо на иностранной бирже, входящей в установленный перечень иностранных бирж; в 2017 г. — зачисление денежных средств, полученных физическим лицом — резидентом от нерезидента от продажи нерезиденту по договору купли-продажи транспортного средства, находившегося в собственности лица за рубежом.

Несмотря на общий тренд либерализации требований валютного контроля, в валютном регулировании наблюдались и обратные тенденции, направленные на более детальную регламентацию отношений между банками и валютными резидентами, а также на ужесточение ответственности за совершение валютных правонарушений.

В 2011 г. в соответствии с Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 406-ФЗ нерезидентов обязали предоставлять информацию о сроках исполнения внешнеторгового контракта (ч. 1.1, 1.2 ст. 19 Закона № 173-ФЗ), определили непосредственно в ст. 20 Закона № 173-ФЗ сведения, которые должен содержать паспорт сделки, ввели новую обязанность уполномоченных банков и Внешэкономбанка при выявлении нарушений резидентами-организациями требований передавать органу валютного контроля, который имеет право применять санкции к этому лицу, ведомость банковского контроля. Также законом была предусмотрена возможность осуществлять электронный документооборот между органами и агентами валютного контроля.

В ноябре 2012 г. был принят Федеральный закон № 19, которым были внесены изменения в ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ, устанавливающую ответственность за совершение незаконных валютных операций. Эти изменения расширяли список незаконных валютных операций. Ранее под ними понимались запрещенные валютные операции. Теперь под незаконными валютными операциями также понимаются и операции, осуществленные с нарушением валютного законодательства России, включая, например, валютные операции, расчеты по которым произведены, минуя счета в уполномоченных банках или счета в банках за рубежом, в случаях, не предусмотренных валютным законодательством России; валютные операции, расчеты по которым произведены за счет средств, зачисленных на счета в банках за рубежом, в случаях, не предусмотренных валютным законодательством России.

В 2013 г. была принята новая редакция ст. 193 УК РФ, которая детализировала способы уклонения от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств в иностранной или в российской валюте, снизила границу крупного размера (с 30 до 6 млн руб.). Была принята новая ст. 193.1 УК РФ, которая предусматривает наказание за совершение валютных операций по переводу денежных средств в иностранной валюте или валюте России на счета нерезидентов с представлением кредитной организации, обладающей полномочиями агента валютного контроля, документов, связанных с проведением таких операций и содержащих заведомо недостоверные сведения об основаниях, целях и назначении перевода независимо от размера платежа.

Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» была введена обязанность физических лиц — резидентов РФ с 1 января 2015 г. предоставлять в налоговые органы отчеты о движении денежных средств по счетам (вкладам) в банках за рубежом. Ранее данная обязанность существовала только для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В 2016 г. вступил в силу Закон № 89-ФЗ, увеличивший срок давности для привлечения к административной ответственности за нарушения валютного законодательства с одного года до двух лет.

В соответствии с поправками в КоАП РФ, принятыми в 2017 г., физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, были прямо указаны в качестве субъектов, в отношении которых применяется административная ответственность за совершение незаконных валютных операций и несоблюдение требования репатриации. Также в качестве самостоятельных субъектов совершения административных правонарушений (незаконные валютные операции и несоблюдение требований репатриации) были определены должностные лица¹.

Снятие ограничений на движение капитала в России не сопровождалось усилением его оттока (*рис. 21.1*). Так, в первой половине 2000-х гг. наблюдалось снижение чистого оттока капитала частного сектора. К примеру, в 2001 г., несмотря на либерализацию операций по финансовому счету, чистый отток капитала частного сектора снизился с 23,1 млрд долл. в 2000 г. до 13,6 млн долл. в 2001 г. А в 2006–2007 гг. чистый отток капитала сменился его масштабным притоком. В 2006 г. приток иностранного капитала в частный сектор вырос по сравнению с 2005 г. в 1,5 раза — с 71,5 до 105,5 млрд долл. По итогам 2007 г. приток иностранного капитала в частный сектор

1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/6b4b5e3b403626eed65f94df14cifa2c8449b5af/.

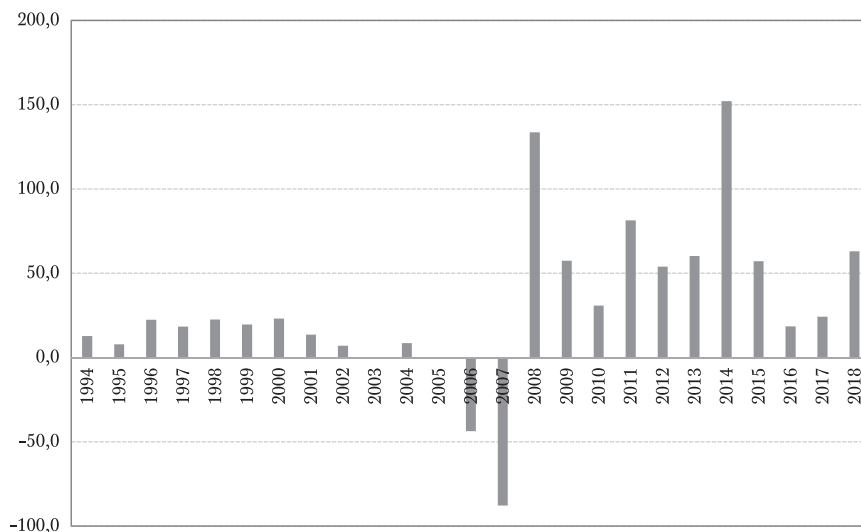


РИС. 21.1. Чистый ввоз (-)/вывоз (+) капитала частным сектором, млрд долл.

Источник: Банк России.

составил 206,2 млрд долл. (практически вдвое больше аналогичного показателя 2006 г.). Приведенные данные также свидетельствуют о том, что динамика капитальных потоков в рассматриваемый период объяснялась позитивными макроэкономическими тенденциями, включая рост производительности труда, улучшение условий торговли, повышение инвестиционной привлекательности страны.

Отметим, что эпизоды масштабного оттока капитала из России в 1998, 2008, 2014 гг. по аналогии с ситуациями в зарубежных странах были вызваны кризисными явлениями в экономике, растущими рисками и неопределенностью, а не ослаблением мер валютного регулирования. Показательно, что, даже несмотря на реализованные жесткие меры валютного контроля в 1998 г., российский рубль обесценился к доллару на 230% за период с 17 августа по 31 декабря 1998 г. (с 6,29 до 20,65 руб. за 1 долл.), а в реальном выражении обменный курс российского рубля за август — декабрь 1998 г. упал на 46%. Отток капитала только во второй половине 1998 г. превысил 17 млрд долл. (9% ВВП), а рубль продолжал обесцениваться вплоть до 1999 г.

Таким образом, можно констатировать, что, несмотря на проведенную либерализацию валютного регулирования и валютного контроля, сохранялись существенные ограничения порядка совершения валютных операций, которые продолжали действовать в период с 2008 до 2018 г. и оказывали существенное влияние на бизнес.

21.2. Валютные ограничения и их последствия

Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» устанавливает два серьезных ограничения, которые создают барьеры для валютных резидентов как физических, так и юридических лиц¹.

Первое — это требование репатриации, которое предусматривает, что юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны возвращать в уполномоченные банки в России средства, получение которых предусмотрено в рамках внешнеэкономических договоров. Предпринимательские риски неполучения от зарубежного контрагента денежных средств, причитающихся по контракту, усиливаются высокой ответственностью за нарушение требования репатриации (вплоть до уголовной ответственности). Это снижает конкурентоспособность российского бизнеса по сравнению с зарубежными предпринимателями из стран — членов ОЭСР, где аналогичные ограничения не применяются.

Требование репатриации сегодня не обеспечивает решение макроэкономических задач, поскольку применяется без связки с требованием обязательной продажи валютной выручки, которое было отменено в 2006 г. Резиденты имеют право перевести на зарубежные счета репатриированные денежные средства сразу же после их возврата в Россию.

На практике требование репатриации способствует обеспечению налогового контроля и борьбе с экономическими преступлениями. Однако контроль за уплатой налогов — это предмет налогового регулирования, а не валютного.

С 2012 г. административная ответственность установлена не только за незаконные валютные операции, но и за порядок осуществления валютного законодательства, то есть за технические нарушения. За несоблюдение требования репатриации установлена также уголовная ответственность. Риски наступления ответственности приводят к тому, что в ряде случаев компании просто отказываются от экспорта.

Статья 193 УК РФ имеет универсальный характер, она охватывает все случаи нарушения правил репатриации — и при экспорте, и при импорте². В названии статьи используется термин «уклонение», но в диспозиции речь идет о нарушении требований о зачис-

1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45458/08fc56bd86e19a3adf05254e1449e3ae4694df32/.

2. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/81eb93195c722e1b68fcaa44fa4deb690527e0cf/.

лении и возврате денежных средств. С учетом формулировки ст. 193 УК РФ ответственность может потенциально применяться не только к случаям незачисления средств, но и к случаям просрочки зачисления даже на незначительный срок. Статья 193.1 УК РФ применяется, когда имеет место лжеимпорт, совершенный по заведомо подложным документам.

Совершение действий, указанных в ст. 193 и 193.1 УК РФ, может нести общественную опасность не в связи с нарушением валютного законодательства. Такая опасность может быть обусловлена задачей по отмыванию денежных средств, мошенничеством и т. д. (данные деяния охватываются другими статьями Уголовного кодекса РФ).

«Обширность» формулировок статей Уголовного кодекса РФ, посвященных вопросам ответственности за нарушение валютного законодательства, и их фактическое дублирование нормами КоАП РФ создают дополнительный инструмент давления со стороны правоохранительных органов на бизнес и снижают общий уровень предпринимательской активности на территории России.

Еще одно ограничение, установленное в действующем валютном законодательстве, — закрытый перечень операций по зарубежным счетам. Статья 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» устанавливает ограничения по использованию резидентами их зарубежных счетов — определенный в законе закрытый перечень разрешенных операций по зачислению денежных средств на зарубежные счета российских резидентов. При этом ограничения не имеют обоснованного характера. Например, физическим лицам разрешено зачислить средства на зарубежный счет в странах ОЭСР/ФАТФ в результате продажи ценных бумаг на указанных в перечне биржах (на Итальянской, Шанхайской и других биржах). При этом Ирландская биржа не входит в этот список.

Вместе с тем органы и агенты валютного контроля не имеют реальной возможности контролировать соблюдение ограничений по зарубежным счетам в условиях, когда отсутствуют действенные инструменты международного обмена информацией по таким счетам.

Кроме того, существует обязанность уведомления о зарубежных счетах и представления отчетности по ним. Физические лица должны подавать такую отчетность в ФНС ежегодно, раскрывая обороты по своим счетам, а юридические — ежеквартально, детально отчитываясь по каждой транзакции. При этом уведомляют о своих зарубежных счетах и подают отчетность по ним законопослушные резиденты, которые если и нарушают действующие требования валютного законодательства, то чаще всего по незнанию.

Возложенное на валютных резидентов обязательство самостоятельно отчитываться по зарубежным счетам не может быть эффективным. Сегодня Федеральная налоговая служба не имеет реальной

возможности подтвердить полноту уведомлений по наличию зарубежных счетов. Но мировое сообщество предлагает альтернативу — международный автоматический обмен финансовой информацией по зарубежным счетам¹. ОЭСР в 2014 г. был разработан Общий стандарт отчетности (CRS), основывающийся на американском опыте по получению информации о зарубежных счетах налоговых резидентов — на законе экстратерриториального действия FATCA². Для обмена информацией по зарубежным счетам резидентов на базе CRS ОЭСР была создана международно-правовая основа — Многостороннее соглашение компетентных органов для обмена финансово-учетной информацией 2014 г. (CRS МСAA)³. Россия присоединилась к CRS МСAA и может получать информацию благодаря инструментам автоматического обмена⁴. Таким образом, участие России в этом международном соглашении дает возможность получать информацию о зарубежных счетах налоговых резидентов, что фактически дублирует отчетность по счетам валютных резидентов, которая должна использоваться в целях валютного законодательства⁵.

Несмотря на общую тенденцию либерализации валютного законодательства, наблюдаются и отдельные примеры ужесточения норм валютного регулирования. В ноябре 2017 г. были приняты поправки к Федеральному закону «О валютном регулировании и валютном контроле» и КоАП РФ. Они предоставили уполномоченным банкам возможность отказывать своим клиентам в проведении валютных операций, если они противоречат требованиям валютного законодательства, а также в случае непредставления документов, представления недостоверных документов либо представления документов, не соответствующих установленным требованиям⁶. Ранее отказ в проведении операций клиентов действовал только в отношении подозрения в отмывании денежных средств, полученных преступным путем, и в финансировании терроризма.

Таким образом, сложившуюся в России систему валютного регулирования и валютного контроля следует оценить как очень громоздкую. Правила ее функционирования и требования валютного

-
1. Левашенко А. Д., Коваль А. А. Всевидящее око: зачем нужен автоматический обмен налоговой информацией. URL: <http://economytimes.ru/revyu/vsevidyashchee-okozachem-nuzhen-avtomaticheskij-obmen-nalogovoy-informaciy>.
 2. URL: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-for-tax-matters-9789264216525-en.html>.
 3. URL: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/multilateral-competent-authority-agreement.pdf>.
 4. Левашенко А. Д., Коваль А. А. Как работает международный автоматический обмен налоговой информацией // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 3. С. 71–73.
 5. Левашенко А. Д., Коваль А. А. Международный налоговый обмен: повод не обмениваться // Налоговед. 2019. № 2. С. 47–53.
 6. URL: <https://rg.ru/2017/11/17/valuta-dok.html>.

законодательства непонятны для экспортеров, в первую очередь из числа представителей малого и среднего бизнеса.

Несоблюдение требований валютного законодательства не несет общественной опасности, а сохраняющиеся валютные ограничения не имеют смысла в условиях рыночной экономики и создают избыточные барьеры для российского бизнеса и граждан. Полной отмене валютных ограничений мешает тот факт, что сегодня они используются различными органами власти в качестве дополнительных инструментов контроля для решения собственных, достаточно специфических задач. Например, ФНС России благодаря установленным в валютном законодательстве требованиям об уведомлении о зарубежных счетах и отчетности по ним получает информацию о счетах в иностранных банках валютных (фактически налоговых) резидентов. Эта информация позволяет понять, имеют ли резиденты доходы, с которых не были уплачены налоги в соответствии с действующим законодательством. Для Росфинмониторинга и Банка России валютный контроль является дополнительным источником информации о трансграничных операциях российских налоговых резидентов, в том числе в отношении внешнеторговых сделок, совершаемых ими. Документы, оформление которых предусмотрено в рамках валютного контроля, становятся дополнительным источником информации для противодействия отмыванию преступных доходов. Банк России использует систему валютного контроля для формирования статистики платежного баланса, а также контролирует соблюдение требования репатриации валютной выручки. В условиях применения требования репатриации выручки по внешнеторговым сделкам особыми полномочиями органа валютного контроля наделена Федеральная таможенная служба (ФТС России), которая получает информацию о движении товаров через границу РФ и предоставляет ее Банку России.

21.3. Либерализация валютного регулирования

Все вышесказанное свидетельствует о том, что Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» необходимо отменить¹. Одновременно должны быть реализованы дополнительные меры по противодействию отмыванию денег.

В части налогового администрирования речь должна идти о совершенствовании отдельных инструментов и понятий с учетом необходимости отказа от использования термина «резидент»

1. Коваль А., Левашенко А., Синельников-Мурылев С., Трунин П. Реформа валютного регулирования и валютного контроля в России. М.: ЦСР, 2018.

для целей валютного законодательства и применения требований по уведомлению о зарубежных счетах только для налоговых резидентов. В первую очередь речь идет об изменении подхода к определению налогового резидентства физического лица с целью недопущения умышленной утраты статуса налогового резидента России лицами, которые стремятся избежать раскрытия информации по контролируемым ими иностранным компаниям (КИК) и зарубежным счетам¹.

Могут быть рассмотрены два варианта изменения подхода к определению статуса налогового резидента — физического лица в России. Эти изменения идут в логике Плана действий по борьбе с эрозией налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения (BEPS — Base Erosion and Profit Shifting) ОЭСР, посвященного разработке эффективных правил контролируемой иностранной компании². Первый вариант заключается в снижении срока физического присутствия в России, необходимого для признания лица налоговым резидентом РФ, со 183 до 90 дней. Второй вариант состоит в изменении подхода к определению налогового резидентства в России для физического лица. При таком варианте сохраняется общий критерий в 183 дня в качестве базового, но ФНС России получает возможность использовать дополнительные критерии для признания физических лиц налоговыми резидентами РФ.

С целью получения максимально полной информации о зарубежной деятельности налоговых резидентов России необходимо расширение системы двусторонних договоренностей об обмене информацией по зарубежным счетам. России необходимо активно участвовать в работе на площадке ОЭСР с целью противодействия схемам ухода от отчетности (схема приобретения резидентства / гражданства в обмен на инвестиции), ненадлежащему проведению процедур должной осмотрительности в отношении существующих и новых счетов клиентов финансовых институтов в соответствии с международным стандартом отчетности CRS.

Еще одним необходимым блоком мер, сопутствующих отмене валютного контроля, должно стать повышение эффективности системы противодействия отмыванию преступных доходов в международной торговле за счет развития информационного обмена между Росфинмониторингом, ФТС России и ФНС России; уточнения перечня рисков сделок в международной торговле на основе стандартов ФАТФ и лучшей практики участников ФАТФ; принятия руководства для банков по выявлению случаев отмывания преступ-

1. Дробышевский С. М., Коваль А. А., Левашенко А. Д. и др. Отмена валютного контроля. (Научные доклады: экономика). М.: Издательский дом «Дело», РАНХиГС, 2019.

2. URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action3/>.

ных доходов в международной торговле и др.¹ Для повышения эффективности системы противодействия отмыванию преступных доходов в условиях неприменения валютных ограничений необходимо обеспечить развитие международно-правовой базы взаимодействия таможенных органов и подразделений финансовой разведки за счет заключения межведомственных соглашений об обмене информацией, в том числе расширение их географического охвата, включение положений о спонтанном и автоматическом обмене, помощь в расследованиях.

1. Синельников-Мурылев С. Г., Левашенко А. Д., Коваль А. А., Трунин П. В. Валютный контроль в РФ: архаизм или необходимость // Российский внешнеэкономический вестник. 2019. № 5. С. 7–1.

ГЛАВА 22

Россия в «Группе двадцати» и БРИКС

ПОЯВЛЕНИЕ новых многосторонних институтов — «Группы двадцати» и БРИК (а затем — БРИКС) — стало ответом на структурные изменения в мировой экономике, медленные темпы реформирования существующих международных экономических организаций и финансово-экономический кризис 2008 г.

Через десять лет после кризиса мир по-прежнему далек от решения долгосрочных проблем мировой экономики. Продолжается усиление протекционизма в международной торговле и инвестициях, включая введение санкций в отношении крупных хозяйствующих субъектов и целых экономик, их экстерриториальное применение. Растут экономическое неравенство и цифровой разрыв. Углубляется кризис многосторонности в системе международных отношений. Все эти факторы негативно влияют на перспективы устойчивого экономического роста.

Российская Федерация внесла значительный вклад в формирование и реализацию коллективных решений международных институтов по преодолению кризиса и реформе международной архитектуры глобального управления. Главная задача, которая при этом всегда стояла перед Россией, — обеспечить максимальную эффективность деятельности международных институтов для решения задач социально-экономического развития нашей страны.

Авторы главы: *Игнатов А. А.*, младший научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Ларионова М. В.*, д-р полит. наук, директор ЦИМИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Попова И. М.*, младший научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Сахаров А. Г.*, научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Шелепов А. В.*, канд. экон. наук, научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС при Президенте РФ.

22.1. Преодоление последствий кризиса и выход на траекторию устойчивого роста

Сокращение мирового ВВП в 2009 г. на 2,6%¹, повышение до критических уровней кредитных спредов, потеря фондовыми рынками развивающихся стран примерно трети своей стоимости в национальной валюте, отток капиталов из этих стран² требовали немедленных и скоординированных действий. Для восстановления внутренних систем кредитования и международных потоков капитала на саммите в Лондоне в апреле 2009 г. лидеры «двадцатки» приняли решение об утроении ресурсов, которыми располагает МВФ, до 750 млрд долл., о поддержке новых ассигнований специальных прав заимствования (СПЗ) в размере 250 млрд долл., о выделении по меньшей мере 100 млрд долл. в поддержку дополнительного кредитования по линии МБРР, об обеспечении поддержки финансирования торговли в объеме 250 млрд долл. и о задействовании дополнительной выручки от согласованных продаж МВФ золота для финансирования беднейших стран на льготных условиях³. Группа БРИКС поддержала решения лондонского саммита и призвала все страны и международные учреждения активно добиваться их реализации⁴. Китай предоставил МВФ дополнительные финансовые ресурсы в объеме 43 млрд долл., Бразилия, Индия и Россия — по 10 млрд долл., ЮАР — 2 млрд долл.⁵ Рынки отреагировали на увеличение глобальной ликвидности положительно. В январе 2010 г. МВФ констатировал, что наметился рост мировой экономики примерно на 3% к концу 2010 г.⁶

Россия активно участвовала в выработке и реализации решений антикризисных саммитов. Предложения Российской Федерации к саммиту «Группы двадцати» в Лондоне⁷ нашли отражение

1. Итоговый документ Конференции по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/63/303>.
2. Бюллетень основных прогнозов МВФ «Перспективы развития мировой экономики» 6 ноября 2008 г. URL: <https://www.imf.org/ru/publications/weo?page=5>.
3. План действий по выходу из глобального финансового кризиса 2 апреля 2009 г. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/FIN_CRISIS_PLAN__2009.pdf.
4. Совместное заявление лидеров стран БРИК. Екатеринбург, 16 июня 2009 г. URL: https://www.ranepa.ru/images/media/brics/ruspresidency1/20090616_BRIC_summit.pdf.
5. Китай пообещал МВФ 43 млрд долл. на борьбу с кризисом. URL: <https://ru.reuters.com/article/idRUMSE85I03020120619>.
6. Бюллетень основных прогнозов МВФ «Перспективы развития мировой экономики». 26 января 2010 г. URL: <https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/weo/2010/update/02/pdf/0710r.pdf>.
7. Предложения Российской Федерации к саммиту «Группы двадцати» в Лондоне. Апрель 2009 г. Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2009/03/213992.shtml>.

в Рамочном соглашении об уверенном, устойчивом и сбалансированном росте¹, которое было принято членами «Группы двадцати», включая БРИК, осенью 2009 г. и определило общие приоритеты сотрудничества для перехода к сбалансированной модели роста мировой экономики.

Уровень исполнения решений первых трех антикризисных саммитов (рис. 22.1) подтверждал высокую степень приверженности стран «двадцатки» и БРИК коллективным действиям, направленным на преодоление причин и последствий глобального экономического кризиса и создание условий для обеспечения экономического роста.

22.2. Координация макроэкономической политики и структурные реформы

По результатам саммита «большой двадцатки» в Питтсбурге (сентябрь 2009 г.) впервые были озвучены индивидуальные для членов «двадцатки» обязательства по макроэкономической политике. Страны со значительным дефицитом платежного баланса обязались поддерживать частные сбережения, фискальную консолидацию, открытость рынков и экспортные отрасли. Страны с профицитом платежного баланса приняли обязательство укреплять внутренние источники роста, повышать инвестиции, увеличивать производительность труда в сфере услуг.

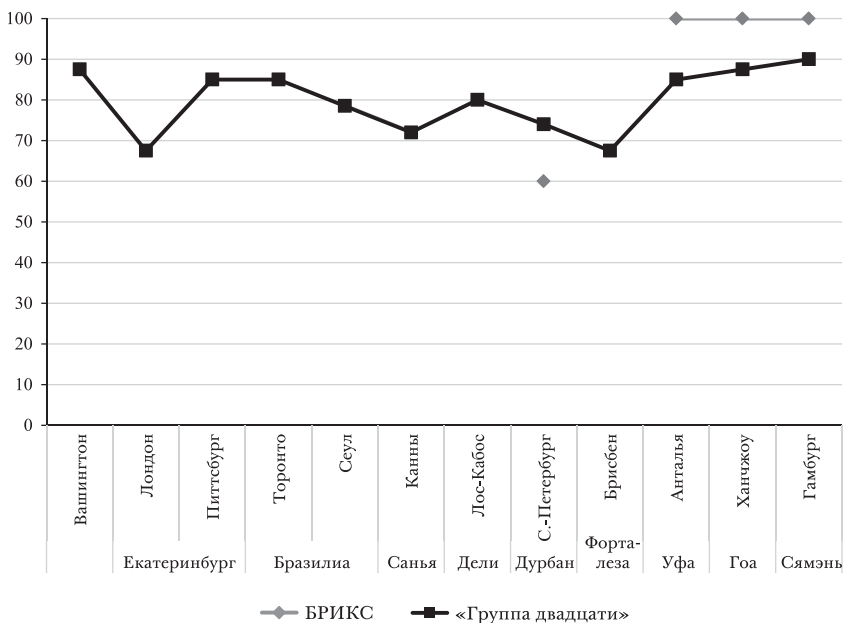
Важным этапом развития макроэкономической повестки «двадцатки» стало российское председательство. В ходе саммита «двадцатки» в сентябре 2013 г. в Санкт-Петербурге лидерам удалось зафиксировать баланс между поддержкой экономического роста и устойчивостью государственных финансов. Большинство членов «Группы двадцати» подтвердили это принятием национальных фискальных стратегий. Было также принято решение о разработке индивидуальных стратегий роста, включающих амбициозные структурные реформы. В свою очередь, стратегии, направленные на достижение к 2018 г. суммарного ВВП «двадцатки» на 2% выше исходной траектории, были представлены в Брисбене (ноябрь 2014 г.)².

Расширенная повестка, принятая на саммите «двадцатки» в Ханчжоу (2016), включала 9 направлений структурных реформ: повышение открытости для торговли и инвестиций; реформа рын-

1. Питтсбургский саммит — заявление глав государств «Группы двадцати». URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/Pittsburg_2009_RUS.pdf.

2. Коммюнике лидеров «Группы двадцати» по итогам саммита в Брисбене. URL: https://www.ranepa.ru/images/media/g20/2014brisbane/Kommiunike_liderov_Gruppy_dvadtsati_po_itogam.pdf.

ЧАСТЬ V. ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВЯЗИ



Примечание. По горизонтальной оси указаны города проведения саммитов. Первый саммит «Группы двадцати» прошел в 2008 г. В 2009 и 2010 гг. проводилось по два саммита. Саммиты БРИКС с 2009 г. проходят ежегодно.

РИС. 22.1. Динамика исполнения «Группой двадцати» и БРИКС обязательств в области макроэкономики и структурных реформ

Источник: составлено автором на основе данных исследований РАНХиГС.

ков труда, повышение качества образования и производительности труда; содействие инновациям; развитие инфраструктуры; реализация фискальных реформ; создание условий для бизнеса; укрепление финансовой системы; поддержка экологически устойчивого роста; обеспечение инклюзивного роста. Затем страны «двадцатки» включили соответствующие меры в обновленные стратегии роста и в принятый в 2017 г. Гамбургский план действий.

Лидеры БРИКС с первого саммита в Екатеринбурге (2009 г.) подчеркивали центральную роль «двадцатки» в противодействии финансовому кризису, в том числе в координации макроэкономической политики. Разделяя обязательства «Группы двадцати» и принимая решения о сотрудничестве по макроэкономическим вопросам внутри БРИКС, они подчеркивали первостепенную ответственность развитых стран за общее состояние мировой экономики¹.

1. Делийская декларация БРИКС. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/BRICS_new_downloadings/Delhi_Declaration.pdf.

Стратегия экономического партнерства, принятая в рамках российского председательства 2015 г., зафиксировала приверженность БРИКС координации по вопросам повестки дня «двадцатки»¹.

БРИКС и «Группа двадцати» демонстрируют достаточно высокий уровень реализации обязательств в области макроэкономики, хотя общий уровень их исполнения «Группой двадцати» несколько ниже (рис. 22.1). Из рекомендаций ОЭСР по структурным реформам 2017 г. развитыми странами и странами с формирующимися рынками полностью выполнены 12 и 8% соответственно, частично — 35 и 28%².

Хотя на саммите в Осаке в июне 2019 г. «двадцатка» подтвердила обещание «использовать весь спектр мер государственной политики для достижения уверенного, устойчивого, сбалансированного и инклюзивного роста, а также противостоять понижительным рискам»³, требуются политическая воля и дополнительный импульс для преодоления межстрановых противоречий по вопросам международной торговли, инвестиций, финансового регулирования.

22.3. Финансовое регулирование

Растущая сложность и непрозрачность финансовых продуктов, а также отрыв финансовых рынков от потребностей реальной экономики стали одной из глубинных причин финансово-экономического кризиса. Россия предлагала разработать международное соглашение, определяющее глобальные стандарты регулирования и надзора в финансовом секторе, предусматривающее усиление институциональной основы международного регулирования прежде всего за счет укрепления Форума по финансовой стабильности (ФФС)⁴.

«Двадцатка» инициировала масштабное совершенствование регулирования финансовых рынков и международной координации в этой сфере. На саммите в Вашингтоне в ноябре 2008 г. были согласованы основные направления реформ: пересмотр глобальных

1. Уфимская декларация БРИКС. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/BRICS_new_downloadings/Ufa_Declaration.pdf.

2. Going for Growth 2018: An opportunity that governments should not miss. URL: <http://www.oecd.org/eo/going-for-growth.htm>.

3. Декларация лидеров «Группы двадцати» по итогам саммита в Осаке. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/OSAKA_DECLARATION_rus.pdf.

4. Предложения Российской Федерации к саммиту «Группы двадцати» в Лондоне. Апрель 2009 г. Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2009/03/213992.shtml>.

стандартов бухгалтерской отчетности; повышение устойчивости и транспарентности рынков кредитных деривативов, включая улучшение инфраструктуры внебиржевых рынков; пересмотр практики вознаграждения руководителей старшего звена в русле их увязки со стимулами для рисков и инноваций; определение сферы ответственности системообразующих организаций и создание системы их регулирования¹.

Знаковым стало решение лондонского саммита о преобразовании ФФС в расширенный Совет по финансовой стабильности (СФС). Россия вошла в его состав. СФС занялся разработкой новых стандартов регулирования по согласованным на вашингтонском саммите направлениям².

Российское председательство в 2013 г. подвело итог пятилетней работы «двадцатки» в сфере финансового регулирования, закрепив новый список будущих приоритетов, включая работу с системно значимыми страховыми компаниями и небанковскими нестраховыми учреждениями³.

По мере завершения реализации основной части реформ, согласованных в период глобального кризиса, фокус внимания «двадцатки» сдвигается в сторону выявления возможных будущих рисков, основываясь на мониторинге ситуации СФС и других профильных институтов. В последние годы они в основном связаны с развитием цифровых технологий в финансовом секторе.

Лидеры БРИКС с первого саммита подчеркивали потребность в усилении регулирования и надзора над всеми сегментами, инструментами и инструментами финансового рынка.

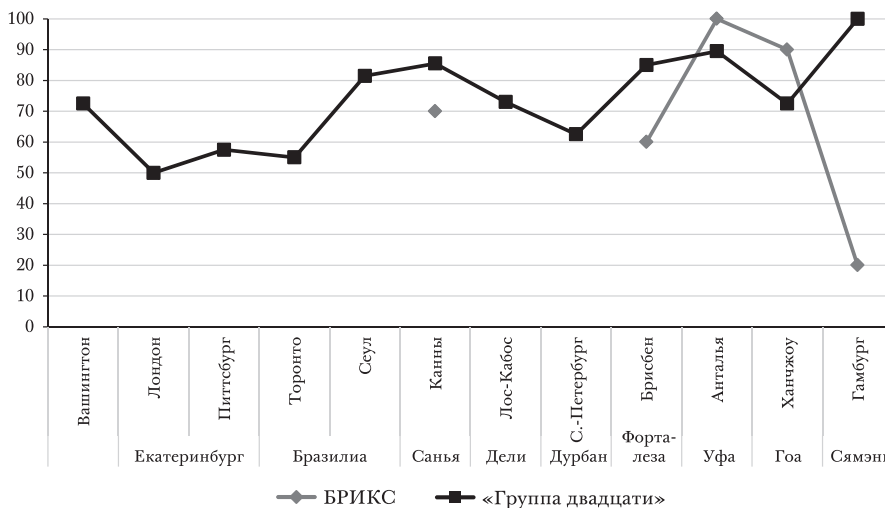
Приоритетность вопросов реформирования финансовых рынков для «двадцатки» подтверждается позитивной динамикой исполнения членами принятых обязательств (*рис. 22.2*).

Участие в «двадцатке», в том числе в работе над решением таких проблем, как контроль за теневой банковской системой и страховыми компаниями, снижение новых рисков для финансовой стабильности, связанных с развитием технологий, отвечает задачам России и по интеграции в глобальные финансовые рынки. В рамках БРИКС важно усилить координацию позиций по вопросам финансового регулирования.

1. Декларация саммита «Группы двадцати» по финансовым рынкам и мировой экономике. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/Washington_2008_RUS.pdf.

2. План действий по выходу из глобального финансового кризиса. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/FIN_CRISIS_PLAN__2009.pdf.

3. Санкт-Петербургская декларация лидеров «Группы двадцати». URL: <http://ru.g20russia.ru/load/782775267>.



ПРИМЕЧАНИЕ. По горизонтальной оси указаны города проведения саммитов. Первый саммит «Группы двадцати» прошел в 2008 г. В 2009 и 2010 гг. проводилось по два саммита. Саммиты БРИКС с 2009 г. проходят ежегодно.

РИС. 22.2. Динамика исполнения «Группой двадцати» и БРИКС обязательств в области финансового регулирования

Источник: составлено автором на основе данных исследований РАНХиГС.

22.4. Реформа международных финансовых институтов

Проблема формирования справедливой и эффективной системы экономических и финансовых институтов обсуждалась мировым сообществом с конца 1970-х гг., в том числе в рамках Генеральной Ассамблеи ООН. Дискуссия неизменно обострялась после каждого экономического кризиса. «Двадцатка» и БРИКС заявили о решимости реформировать международные финансовые институты еще на своих первых саммитах. В свою очередь, Россия в качестве приоритетных мер предлагала значительно увеличить ресурсы МВФ и разработать новые кредитные механизмы; завершить реформу квот и голосов, перераспределив их в пользу стран с формирующимися рынками и развивающихся стран; изменить формулу расчета квот МВФ с целью отражения в ней экономического веса стран-членов¹. Эти меры были в значительной степени отражены в решениях «двадцатки» и БРИКС.

1. Предложения Российской Федерации к саммиту «Группы двадцати» в Лондоне. Апрель 2009 г. Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2009/03/213992.shtml>.

На саммите в Вашингтоне в ноябре 2008 г. лидеры «двадцатки» заявили о возможности увеличения ресурсов МВФ, Всемирного банка (ВБ) и региональных банков развития, а также подчеркнули, «что бреттон-вудские организации должны подвергнуться комплексному реформированию, с тем чтобы они более адекватно отражали изменяющееся соотношение сил в мировой экономике и могли более эффективно реагировать на будущие вызовы»¹.

В этих целях страны БРИКС координировали позиции на уровне как министров финансов, так и лидеров государств. В 2009 г. министры финансов и главы центральных банков БРИК согласовали детальное предложение по реформе МВФ и ВБ², а также по перераспределению квот в МВФ и ВБ в размере 7 и 6% соответственно, чтобы обеспечить баланс голосов развитых и развивающихся стран³. На сеульском саммите (2010 г.) было принято решение о разработке к январю 2013 г. новой формулы расчета квот, которую последовательно отстаивает БРИКС. На встрече министров финансов БРИКС в апреле 2016 г. участники договорились настаивать на учете при обсуждении новой формулы показателя ВВП стран по ППС⁴, однако к существенным подвижкам это не привело. С учетом роста вклада стран с формирующимися рынками и развивающихся стран в глобальный ВВП пролонгация очередного общего пересмотра квот приведет к усилению несоответствия между их долей в мировом ВВП и долей квот МВФ (рис. 22.3), что определяет необходимость усиления координации позиций стран БРИКС по реформе.

Создание Нового банка развития (НБР) БРИКС и пула условных валютных резервов стало вкладом БРИКС в коллективные усилия по формированию справедливой и эффективной системы международных финансовых институтов. Общий объем кредитования со стороны банка с момента создания в 2015 г. превысил 9 млрд долл. На сегодняшний день НБР одобрил 35 проектов в области инфраструктуры и устойчивого развития, из них в 2018 г. — 17. Банк активно привлекает заемные средства — на китайском рынке были дважды размещены облигации на общую сумму 6 млрд юаней. Привлекательность банка для инвесторов способствовала тому, что международные агентства Fitch и S&P присвоили ему долгосрочный кредитный рейтинг AA+.

-
1. Декларация саммита «Группы двадцати» по финансовым рынкам и мировой экономике. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciiir/Project/G20_new_downloadings/Washington_2008_RUS.pdf.
 2. Joint Communiqué of the II meeting of BRIC Finance Ministers. URL: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/ruspresidency1/finance%202009%201.pdf>.
 3. BRIC Finance Ministers and Central Bank Governors Communiqué. URL: <https://www.ranepa.ru/images/media/brics/ruspresidency1/finance%202009.pdf>.
 4. Министры финансов БРИКС согласовали принцип пересмотра квот в МВФ. Интерфакс, 15 апреля 2016 г. URL: <http://www.interfax.ru/business/503883>.

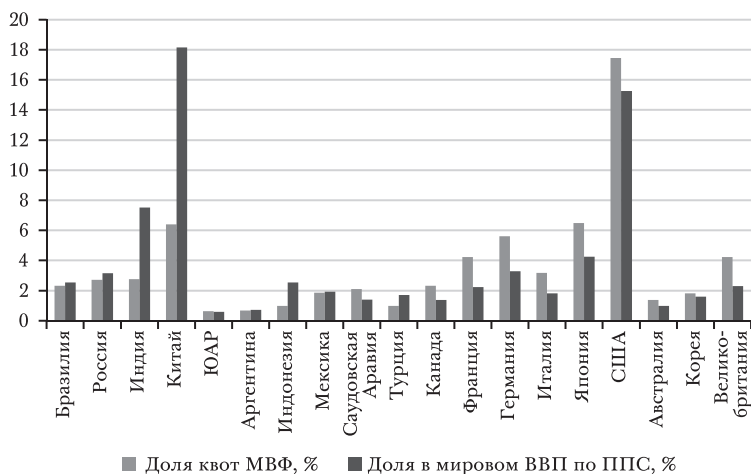


РИС. 22.3. Соотношение доли квот в МВФ и доли в мировом ВВП отдельных государств

Источник: МВФ.

Опыт 2009–2011 гг. показывает, что координация действий стран — участников БРИКС может быть действенным ресурсом влияния на решения «двадцатки» по реформе международных финансовых институтов, ее следует усиливать и углублять. Кроме того, решение БРИКС о превращении НБР в интеллектуальный центр разработки новой парадигмы развития бедных стран на основе принципов устойчивости и учета их национальных интересов, принятое в рамках российского председательства (апрель 2015 г. — февраль 2016 г.), могло бы стать конкретным вкладом в реализацию целей устойчивого развития и развитие системы международных финансовых институтов.

22.5. Торговля

Период после финансово-экономического кризиса 2008 г. отмечен значительным снижением среднегодовых темпов роста мировой торговли по сравнению с докризисными показателями¹. За исключением краткого периода восстановления 2010–2011 гг., темпы роста

1. Кнобель А. Ю. и др. Торговля и глобализация: события последних тридцати лет и дальнейшие эволюционные траектории, 2019 г. URL: <http://www.delo.ranepa.ru/shop/elektronnye-knigi/torgovlya-i-globalizatsiya-sobytiya-poslednih-tridtsati-let-i-dalnejshie-evolyutsionnye-traektorii/>.

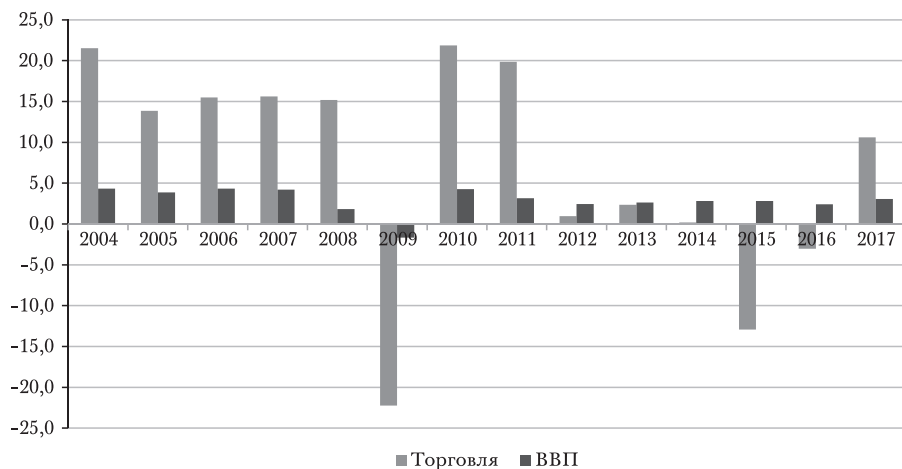


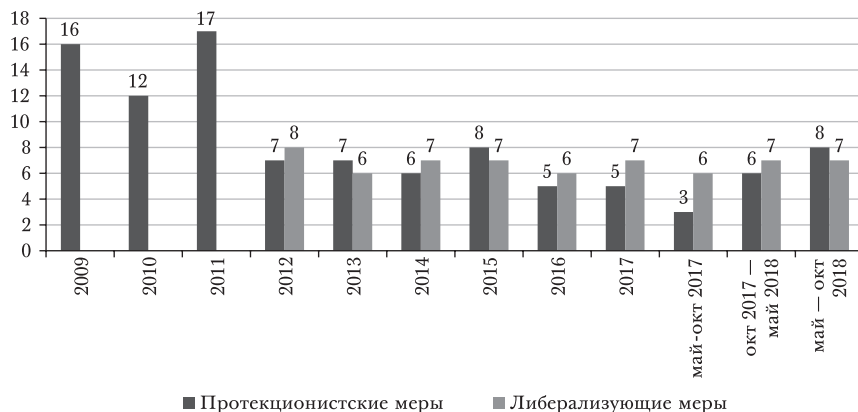
РИС. 22.4. Темпы роста мировой торговли и ВВП (2004–2017 гг.), % к предшествующему году

Источник: UNCTAD Stat.

не вышли на докризисный уровень 15%, а в 2015 и 2016 гг. наблюдался спад в 12,8 и 3% соответственно (рис. 22.4).

Финансово-экономический кризис и потребность в защите переживавших спад национальных рынков способствовали росту протекционизма. Одной из важнейших задач «двадцатки» и БРИКС стал «перезапуск» роста международной торговли с докризисными темпами. Обязательства по отказу от протекционистских мер и достижению всеобъемлющих и сбалансированных результатов Дохийского раунда переговоров ВТО можно назвать основой торговой повестки не только «двадцатки» и БРИКС, но и других форумов глобального управления («Группа семи», АТЭС). Обязательство «Группы двадцати» по отказу от протекционизма было закреплено и дополнено решением о привлечении к мониторингу его исполнения ВТО, ОЭСР и ЮНКТАД.

Безусловно, курс на либерализацию торговой и инвестиционной среды, упрощение процедур торговли, повышение уровня прозрачности региональных торговых соглашений отвечает национальным интересам России. Не случайно в Санкт-Петербургской декларации 2013 г. подчеркивается приверженность «Группы двадцати» отказу от протекционизма и соблюдению участниками региональных соглашений принципов транспарентности, открытости и совместимости с правилами ВТО. Поддержка «двадцатки» стимулировала принятие в декабре 2013 г. на 9-й Министерской конференции ВТО Соглашения об упрощении процедур торговли и его ратификацию.



ПРИМЕЧАНИЕ. Данные по либерализующим мерам доступны с 2012 г.

РИС. 22.5. Количество протекционистских и либерализующих мер, принятых членами «Группы двадцати» в среднем за месяц (2009–2018 гг.)

Источник: WTO.

Всего за 10 лет «двадцатка» приняла 161, а БРИКС — 42 обязательства в сфере международной торговли. Средний уровень их исполнения составил 65,7 и 80% соответственно.

Ключевое решение «двадцатки» об отказе от ограничительных мер, поддержанное БРИКС, не смогло сдержать рост протекционизма. В период 2008–2019 гг. страны «двадцатки» ввели 1750 подобных мер (рис. 22.5)¹.

Относительный консенсус в «двадцатке» по вопросам торговли существенно пострадал после прихода администрации Д. Трампа, сделавшей протекционизм основным инструментом торговой политики. На фоне эскалации протекционизма и обострения противоречий в ВТО вокруг Органа по разрешению споров важным достижением саммитов в Буэнос-Айресе (ноябрь 2018 г.) и Осаке (июнь 2019 г.) стало согласование общей позиции «двадцатки» в поддержку необходимости реформы ВТО².

Позиция БРИКС по развитию существующей законодательной базы многосторонней торговой системы и механизмов урегулирования споров ВТО была четко сформулирована в Йоханнесбургской декларации БРИКС 26 июля 2018 г.³

1. Report on G20 Trade Measures. Mid-May 2018 to Mid-October 2018. WTO, 2018. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/g20_wto_report_november18_e.pdf.

2. Going for Growth 2018: An opportunity that governments should not miss. URL: <http://www.oecd.org/eco/going-for-growth.htm>.

3. Йоханнесбургская декларация Десятого саммита БРИКС. 26 июля 2018 г. URL: https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency2/BRICS_2018_declaration.pdf.

Курс на отказ от протекционизма, обеспечение эффективности механизмов ВТО и региональных соглашений, а также предсказуемости в сфере международной торговли способствуют реализации соответствующих приоритетов Российской Федерации, в том числе устранению барьеров для доступа российских товаров на внешние рынки и интеграции российской экономики в глобальные цепочки добавленной стоимости¹.

22.6. Международное налогообложение

В условиях экономической глобализации национальное законодательство и международное сотрудничество в сфере налогообложения не всегда учитывали риски, возникающие вследствие усложнения процессов деятельности транснациональных компаний и активного развития цифровой экономики. Эти факторы создали возможности для ухода от налогообложения, прежде всего для крупных международных компаний. Одним из основных инструментов, используемых для ухода от налогообложения без формального нарушения действующего законодательства, стало размывание налогооблагаемой базы и перемещение прибыли (BEPS — Base erosion and profit shifting). Согласно данным ОЭСР, минимальные потери от BEPS составляют 4–10% общемировых сборов налога на прибыль, то есть от 100 до 240 млрд долл. ежегодно².

Для решения проблемы BEPS «Группа двадцати» объединила усилия развитых и развивающихся стран. В 2013 г. в рамках российского председательства «двадцатка» одобрила План ОЭСР по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и перемещением прибыли. Начиная с саммита 2013 г. в Санкт-Петербурге, «двадцатка» является главным институтом, продвигающим внедрение Плана по борьбе с BEPS. Так, был запущен механизм автоматического обмена информацией о финансовых счетах на основе единого стандарта ОЭСР, а общее число государств — участников Инклюзивной структуры по реализации Проекта BEPS достигло 118. Каждый год лидеры подтверждают обязательство по внедрению положений Плана и демонстрируют прогресс в его исполнении (*рис. 22.6*).

Как участник БРИКС Россия придала значительный импульс сотрудничеству стран «пятерки» по противодействию BEPS. На саммите в Уфе в 2015 г. лидеры БРИКС выразили приверженность

1. Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425>.

2. OECD. About BEPS and the inclusive framework. URL: <http://www.oecd.org/ctp/beps-about.htm>.

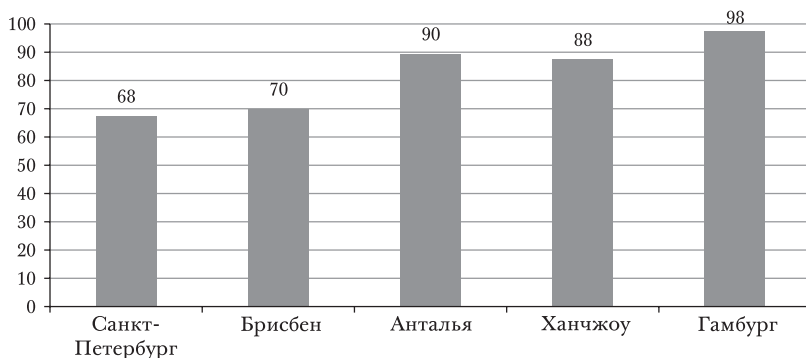


РИС. 22.6. Динамика исполнения «Группой двадцати» обязательств в сфере международного налогообложения

Источник: составлено автором на основе данных исследований РАНХиГС.

участию в разработке международных стандартов в области налогообложения и сотрудничеству по противодействию BEPS, а также усилению механизмов налоговой прозрачности и обмена информацией в целях налогообложения¹. Хотя страны — члены БРИКС в целом разделяют идеи, изложенные в Плане BEPS, сам План в документах упоминается не всегда, а также практически отсутствует упоминание ОЭСР как организации, разработавшей его. Это объясняется наличием у стран БРИКС несогласия с некоторыми положениями Плана, а также отражает неудовлетворенность степенью их вовлеченности в его разработку и учета их интересов.

Тем не менее страны БРИКС имеют совпадающие интересы в рассматриваемой области. Например, действие 1 Плана BEPS (налогообложение в условиях цифровой экономики) в настоящее время фактически сводится к рекомендации взимать налог по правилам страны нахождения покупателя в случае транзакции «бизнес — потребитель» и предписывает обеспечить проработку данного вопроса в будущем, когда будет накоплено больше данных.

22.7. Занятость

Экономический кризис 2008 г. лишь в развитых странах привел к потере 7 млн рабочих мест и росту уровня безработицы на 1,3–2,7%. Для стран БРИКС средний уровень безработицы в 2009–2010 гг. со-

1. Уфимская декларация БРИКС. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/BRICS_new_downloadings/Ufa_Declaration.pdf.

ставлял 9,7%, а в странах «двадцатки» достиг 9%¹. Задачи восстановления и создания новых рабочих мест лидеры G20 сформулировали уже на своем втором саммите в марте 2009 г. Основные решения «двадцатки» в сфере занятости касаются обеспечения качественных и производительных рабочих мест, активизации женщин, молодежи и уязвимых групп населения на рынках труда. В последние годы основное внимание правительства стран «двадцатки» уделяют трансформации рынка труда в условиях цифровизации, а также адаптации рабочей силы к новым реалиям через получение новых навыков.

Россия внесла существенный вклад в формирование политики «двадцатки» по созданию рабочих мест. В рамках российского председательства в «Группе двадцати» было согласовано 29 обязательств. «Двадцатка» впервые зафиксировала важность интеграции и координации мер государственной политики «в сферах макроэкономики, финансов, в фискальной сфере, а также в области образования, повышения профессиональной квалификации, инноваций, занятости и социальной защиты»². По итогам специальной совместной встречи министров финансов и министров труда и занятости в 2013 г. в Москве было закреплено общее понимание необходимости проведения структурных реформ, ориентированных на создание рабочих мест. «Двадцатка» подчеркнула, что «политика в отношении рынка труда и социальная политика являются инвестицией, которая может способствовать экономической стабилизации и поддержке совокупного спроса, а также экономическому росту в средне- и долгосрочной перспективе» и поддержала необходимость одновременного и сбалансированного стимулирования спроса на труд и его предложения. Данный подход был реализован при формировании национальных планов и комплексов мероприятий в области занятости, которые «Группа двадцати» обязалась подготовить к следующему саммиту в Брисбене (ноябрь 2014 г.).

Фундамент сотрудничества государств БРИКС в сфере занятости был заложен в рамках российского председательства (апрель 2015 г. — февраль 2016 г.). На саммите в Уфе (июль 2015 г.) лидеры стран БРИКС впервые договорились наращивать совместные усилия по искоренению безработицы в интересах своих народов и мирового сообщества³. Кроме того, начиная с российского председательства, встречи министров труда стали регулярным форматом взаимодействия «пятерки». Группой БРИКС пока приняты только

1. World of Work Report 2010. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_145259.pdf.

2. Санкт-Петербургская декларация лидеров «Группы двадцати». URL: <http://ru.g20russia.ru/load/782775267>.

3. Уфимская декларация БРИКС. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/BRICS_new_downloadings/Ufa_Declaration.pdf.

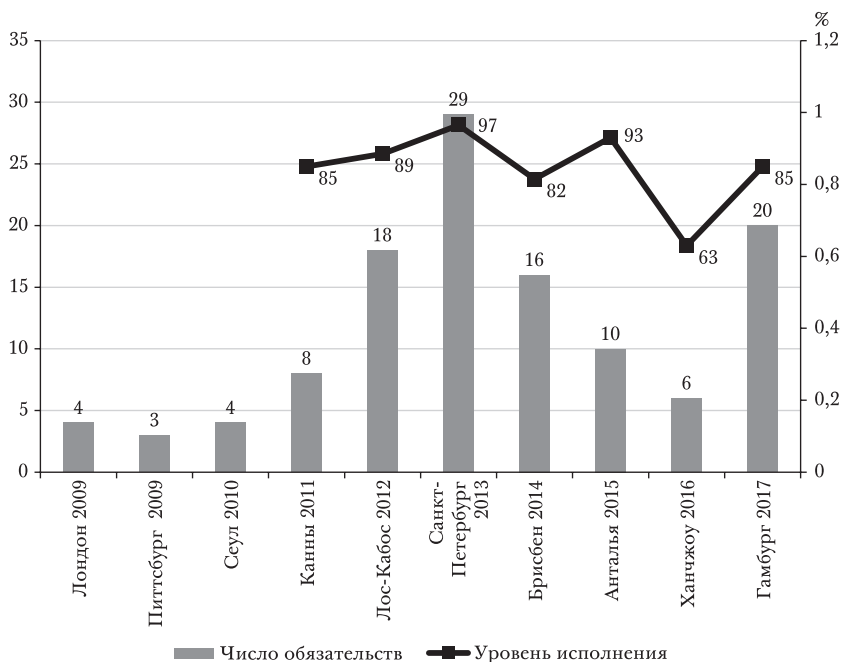


РИС. 22.7. Количество обязательств в сфере занятости по саммитам и средний уровень исполнения

Источник: составлено автором на основе данных исследований РАНХиГС.

четыре конкретных обязательства в сфере занятости. «Группа двадцати», в свою очередь, приняла 118 обязательств. Средний уровень их исполнения достаточно высок и составляет 83% (рис. 22.7).

22.8. Инфраструктура

С учетом роли развития инфраструктуры для экономического роста ее финансирование является одним из приоритетов сотрудничества в «двадцатке» и БРИКС начиная с первых саммитов. По разным оценкам, ежегодно потребность в инфраструктурных инвестициях составляет от 3,3 до 6,4 трлн долл. (табл. 22.1). ОЭСР оценивает дефицит инвестиций в развитие инфраструктуры на уровне 1–2 трлн долл. ежегодно. При этом наиболее остро проблема дефицита инвестиций стоит в секторах транспортной и энергетической инфраструктуры.

«Группа двадцати» и БРИКС вносят значительный вклад в преодоление дефицита инфраструктурного финансирования. Основные

ТАБЛИЦА 22.1
Оценки необходимого ежегодного объема инфраструктурных инвестиций
в 2016–2030 гг., трлн долл.

Автор оценки	Оценка
ОЭСР	6,3
Bhattacharya	7,9
McKinsey	3,3
NEC (Global Commission on the Economy and Climate)	6,4

Источник: ОЕСД.

достижения «Группы двадцати» в сфере финансирования инвестиций в инфраструктуру опираются на результаты совместной работы с профильными институтами, включая ОЭСР, ЮНКТАД и ВБ, инициированной российским председательством в 2013 г. Практическим воплощением выработанных в рамках российского председательства рекомендаций стали запуск Глобальной инфраструктурной инициативы «Группы двадцати» и создание Глобального инфраструктурного центра (хаба) (2014 г.); принятие страновых инвестиционных стратегий членов «двадцатки» (2015 г.); создание Глобального альянса инфраструктурной взаимосвязанности (2016 г.); разработка Совместных принципов и целей многосторонних банков развития по привлечению финансовых ресурсов частного сектора (2017 г.); принятие дорожной карты по развитию инфраструктуры как отдельного класса активов и принципов «Группы двадцати» для этапа подготовки инфраструктурного проекта (2018 г.).

Развитие энергетической и транспортной инфраструктуры занимает центральное место в повестке дня БРИКС. Соответствующие задачи сформулированы в документах практически всех саммитов и Стратегии экономического партнерства. Новый банк развития был учрежден «пятеркой» как инструмент по финансированию инфраструктуры и устойчивого развития в странах БРИКС и других развивающихся странах, а также в странах с формирующейся рыночной экономикой. В портфеле проектов НБР основной объем средств распределяется между проектами в области энергетики (32%), водной инфраструктуры (28%) и транспорта (16%); оставшиеся 24% приходятся на проекты в сфере городского планирования, социальной и портовой инфраструктуры (рис. 22.8).

НБР участвует в работе Глобального альянса инфраструктурной взаимосвязанности и в сотрудничестве многосторонних банков развития по поддержке инфраструктурных инвестиций и привлечению финансовых ресурсов частного сектора. Уже в 2016 г. НБР за-



РИС. 22.8. Секторальная структура кредитного портфеля НБР

Источник: составлено автором на основе данных исследований РАНХиГС.

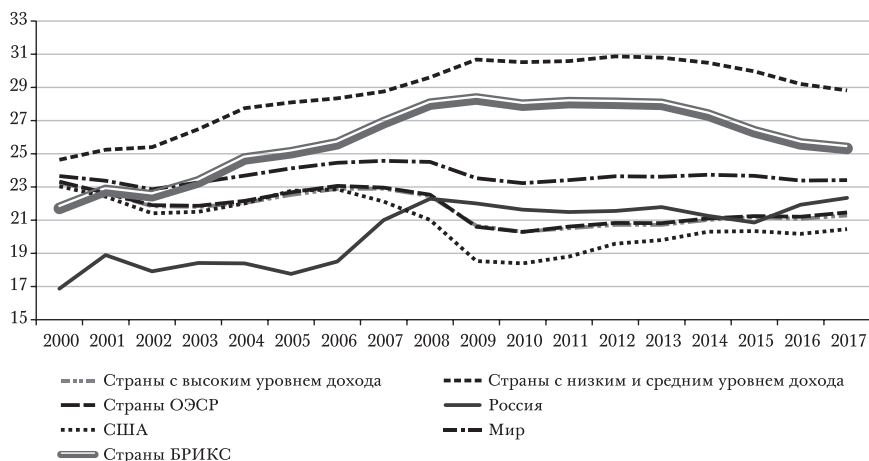


РИС. 22.9. Динамика инвестиций, % ВВП

Источник: World Bank.

явил о своих количественных целях для финансирования высококлассных инфраструктурных проектов в Совместной декларации о намерениях по поддержке инфраструктурных инвестиций, принятой 11 многосторонними банками развития.

Несмотря на указанные меры, в период после глобального кризиса ситуация с финансированием инвестиций в целом (и, в частности, инвестиций в инфраструктуру) в странах «двадцатки» заметно не улучшилась. Более того, во многих из них произошло падение относительного уровня инвестиций (рис. 22.9).

Возможности наращивания государственных инвестиций в инфраструктуру ограничены, а потому будущим приоритетом «двадцатки» и БРИКС должно стать повышение рентабельности инфраструктурных проектов для частных инвесторов, в том числе увеличение нормы прибыли на инфраструктурные инвестиции за счет совершенствования систем налогообложения и предоставления субсидий инвесторам в инфраструктуру. БРИКС могла бы придать дополнительный импульс сотрудничеству «Группы двадцати» по созданию глобального рынка инфраструктурных активов на основе стандартизации профилей риска и окупаемости различных инструментов финансирования инфраструктуры.

22.9. Энергетика и климат

Развитие энергоэффективности — снижение энергоемкости ВВП, внедрение современных технологий и улучшение регулирования в традиционной энергетике — является одним из приоритетов долгосрочного развития Российской Федерации. В рамках предложений к лондонскому саммиту «Группы двадцати» (2009 г.) Россия обозначила в качестве ключевой задачи переход на энергоэффективную модель роста.

«Двадцатка» изначально рассматривала энергетическую проблематику исходя из ее влияния на темпы экономического роста, с особым акцентом на содействие развивающимся странам. На саммите в Питтсбурге в 2009 г. в центре внимания форума были вопросы волатильности энергетических рынков и негативное воздействие колебаний цен на производителей и потребителей энергоресурсов. Однако климатический аспект также не остался без внимания — было принято обязательство по поэтапному сокращению и рационализации субсидий на ископаемые виды топлива¹. Эти вопросы в дальнейшем стали основой энергетической проблематики в повестке дня «Группы двадцати». Санкт-Петербургский саммит 2013 г. значительно расширил спектр рассматриваемых «двадцаткой» проблем в области обеспечения энергоэффективности. В рамках российского председательства обсуждались задачи повышения устойчивости энергетической отрасли, расширения доступности энергоресурсов, развития новых энергетических технологий и создания эффективной энергетической инфраструктуры, привлечения частного капитала².

1. Питтсбургский саммит — заявление глав государств «Группы двадцати». URL: https://www.ganepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/Pittsburg_2009_RUS.pdf.

2. Санкт-Петербургская декларация лидеров «Группы двадцати». URL: <http://ru.g20russia.ru/load/782775267>.

В 2014–2017 гг. «Группа двадцати» сконцентрировалась на формировании концептуальных основ сотрудничества в энергетической сфере. Ускорение перехода на более эффективные и устойчивые модели энергопотребления остается основным направлением деятельности «двадцатки». Соответствующие задачи зафиксированы в принятом в 2017 г. Плане действий по энергетике и климату в интересах роста.

Ядро энергетической и климатической повестки БРИКС на первый пятилетний цикл было сформировано на саммите в Екатеринбурге в 2009 г. Лидеры стран-участниц заявили о намерении усилить координацию между правительствами, национальными производителями и потребителями энергии, в том числе в странах-транзитерах, с целью снижения неопределенности и волатильности на энергетических рынках. В связке с энергетической тематикой на екатеринбургском саммите была затронута и проблема изменения климата. Внедрение энергоэффективных технологий рассматривалось лидерами как один из инструментов реагирования на глобальные экологические изменения. Тогда же Группа БРИК заявила о необходимости соотносить меры экологической политики с нуждами социально-экономического развития¹.

В 2010 г. на саммите БРИК в Бразилиа рассматривались вопросы диверсификации источников энергии, создания рабочих мест в энергетической отрасли, сотрудничества стран БРИК в сфере трансфера энергетических технологий и компетенций. В декларации, принятой в Санье в 2011 г., значительное внимание было уделено проблематике будущего атомной энергетики и безопасности сопутствующей инфраструктуры и применяемых технологий. В 2012–2014 гг. повестка развития энергоэффективности фактически не получила продолжения.

Российское председательство 2015 г. активизировало сотрудничество в энергетической сфере. Было принято решение создать необходимые для этого механизмы. Впервые состоялась встреча министров стран БРИКС, ответственных за состояние окружающей среды. На первой встрече министров энергетики БРИКС 20 ноября 2015 г. был утвержден Меморандум о взаимопонимании в области энергосбережения и повышения энергоэффективности². В ходе саммита в Йоханнесбурге (июль 2018 г.) лидеры БРИКС подтвердили обязательство укреплять энергетическое сотрудничество и одобри-

1. Совместное заявление лидеров стран БРИК. Екатеринбург, 16 июня 2009 г. URL: https://www.ganepa.ru/images/media/brics/ruspresidency1/20090616_BRIC_summit.pdf.

2. Меморандум о взаимопонимании в области энергосбережения и повышения энергоэффективности между министерствами и ведомствами БРИКС, отвечающими за энергетику и энергоэффективность. БРИКС, 2015 г. URL: https://www.ganepa.ru/images/media/brics/ruspresidency2/Memo_Energy_rus.pdf.

ли создание Платформы по сотрудничеству в сфере энергетических исследований БРИКС, решение о котором было принято на уфимском саммите.

Всего за десятилетие работы «двадцатка» приняла 152 обязательства в сфере энергетики и 73 — по проблеме изменения климата. Группа БРИКС, в свою очередь, приняла 25 конкретных решений в сфере энергетической политики и 17 — в сфере борьбы с изменением климата.

Повестка дня и решения БРИКС и «Группы двадцати» отвечают приоритетам Российской Федерации в части перехода на более эффективные и устойчивые модели энергопотребления и обеспечения энергетической безопасности.

22.10. Цифровая экономика

Доля цифровой экономики, по оценке ЮНКТАД, в настоящее время составляет примерно 22,5% мирового ВВП. А темпы ее роста превосходят среднемировые — по оценке Accenture, к 2020 г. данный показатель составит приблизительно 5% ежегодно. При этом выгоды от развития цифровой экономики распределяются неравномерно, что обусловлено недостаточной развитостью соответствующей инфраструктуры и уровнем внедрения цифровых технологий (*рис. 22.10*).

Проблематика цифровой экономики относительно нова и обсуждается в «Группе двадцати» и БРИКС с 2015 г. «Группа двадцати» рассматривает вопросы цифровизации преимущественно в контексте ее влияния на экономический рост и развитие, а «цифровой» компонент повестки БРИКС включает и вопросы безопасности.

На саммите в Анталье (2015 г.) «двадцатка» приняла решение содействовать преодолению цифрового разрыва и ответственному поведению при использовании ИКТ в соответствии с Резолюцией ООН А/С.1/70/L.45. В ходе саммита в Ханчжоу (сентябрь 2016 г.) лидеры «двадцатки» дополнили цифровую повестку форума обязательством усилить сотрудничество в распространении цифровых навыков и повышении качества рабочей силы в условиях роста цифровой экономики. Дорожная карта по цифровизации, одобренная в 2017 г., определила 11 сфер сотрудничества для цифрового будущего, в рамках которых правительства стран «двадцатки» могли бы способствовать развитию бизнес-моделей цифровой экономики; формированию конкурентной среды, стимулирующей инвестиции в цифровую инфраструктуру; поддержке микро-, малых и средних предприятий, созданию цифровых хабов, преодолению цифрового неравенства. Участники договорились об обмене наилучшими практиками и о разработке международных стандартов для цифрового

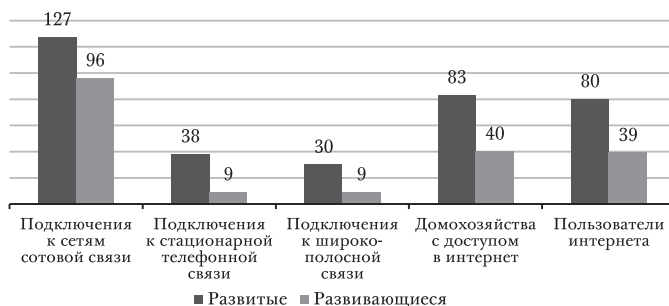


РИС. 22.10. Показатели внедрения цифровых технологий в развитых и развивающихся странах в 2017 г., на 100 человек/домохозяйств

Источник: Международный союз электросвязи.

производства, с тем чтобы они не становились барьером для торговли, конкуренции и инноваций.

В рамках председательства Аргентины (2018 г.) основное внимание «Группы двадцати» было уделено преодолению цифрового разрыва. В Осакской декларации, принятой в июне 2019 г., лидеры подтвердили необходимость продолжения диалога по вопросам безопасности в области цифровой экономики и сокращения цифрового разрыва; они поддержали Принципы «Группы двадцати» в области развития искусственного интеллекта, выработанные на основе Рекомендаций ОЭСР¹.

До российского председательства 2015 г. вопросы цифровизации рассматривалась в БРИКС как часть сотрудничества в сфере науки, инноваций и технологий связи. По итогам саммита в Уфе странами БРИКС было принято обязательство по обеспечению всеобщего доступа к средствам цифровой связи, положено начало развитию практического сотрудничества в целях решения общих задач в сфере безопасности ИКТ.

В ходе последующих председательств Индии (2016 г.), Китая (2017 г.) и ЮАР (2018 г.) Группа БРИКС неизменно настаивала на выработке признаваемых на международном уровне и приемлемых для всех заинтересованных сторон правил в области обеспечения безопасности инфраструктуры ИКТ, защиты данных и интернета; увеличении инвестиций в ИКТ и создании безопасной Сети. Основное внимание Йоханнесбургского саммита (июль 2018 г.) было уделено четвертой промышленной революции. Тогда же было

1. Ларионова М.В. Итоги саммита «Большой двадцатки»: смягчение рисков // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 7.

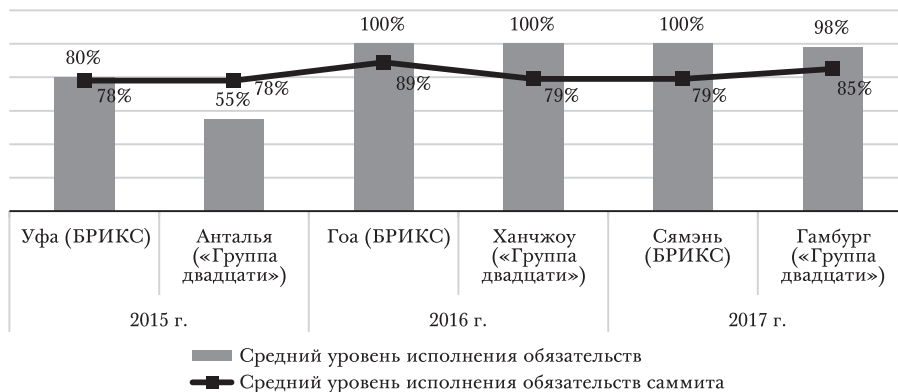


РИС. 22.11. Динамика исполнения обязательств «Группы двадцати» и БРИКС в сфере цифровой экономики (2015–2017 гг.)

Источник: составлено автором на основе данных исследований РАНХиГС.

учреждено Партнерство БРИКС по вопросам новой промышленной революции¹.

Всего «двадцаткой» и БРИКС принято 63 и 38 обязательств по цифровой проблематике соответственно. Уровень их исполнения, как правило, выше среднего показателя по саммитам (рис. 22.11).

Задачи преодоления цифрового разрыва и обеспечения цифровой безопасности остаются центральными для «двадцатки» и БРИКС. Предстоящее председательство России в БРИКС в 2020 г. может способствовать согласованию общих подходов по коллективным механизмам регулирования цифровой экономики и их дальнейшему продвижению в «Группе двадцати» и других международных институтах.

* * *

«Группа двадцати» и БРИКС внесли существенный вклад в преодоление кризиса и восстановление глобального роста. За десятилетие сотрудничества участники «двадцатки» и БРИКС согласовали 2345 и 604 конкретных решения соответственно, продемонстрировав высокий уровень их реализации.

Рамочное соглашение по обеспечению устойчивого, уверенного и сбалансированного роста, принятое на сеульском саммите «Группы двадцати» в ноябре 2010 г., стало ключевым инструментом со-

1. Йоханнесбургская декларация Десятого саммита БРИКС. 26 июля 2018 г. URL: https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency2/BRICS_2018_declaration.pdf.

трудничества по достижению экономического роста в условиях рисков и структурных вызовов. Оно объединило соответствующие усилия «двадцатки», БРИКС и международных организаций (МВФ, ВБ, ОЭСР). Наиболее впечатляющих реальных результатов удалось добиться в сферах налогообложения, занятости и инвестиций в инфраструктуру¹.

Весомый вклад в успех координации по указанным вопросам внесла Российская Федерация. В ходе Санкт-петербургского саммита (сентябрь 2013 г.) «двадцатка» приняла обязательства по разработке национальных планов по занятости, индивидуальных стратегий роста и комплекса мер в области инвестиций; одобрила План ОЭСР по борьбе с ВЕРС. В ходе российского председательства в БРИКС 2015–2016 гг. был заложен фундамент сотрудничества «пятерки» в сфере занятости. Уфимский саммит придал импульс сотрудничеству по противодействию ВЕРС в БРИКС.

В то же время задачи по реформе международных финансовых учреждений, укреплению ВТО, поощрению глобальной торговли и инвестиций и преодолению протекционизма, поставленные «Группой двадцати» и БРИКС, так пока и не выполнены. Уровень протекционизма растет, углубляется кризис в ВТО. Без политической воли к преодолению межгосударственных противоречий эффективность «двадцатки» в качестве главного форума международного экономического сотрудничества может сойти на нет.

В этих условиях приоритетом работы России в «двадцатке» и БРИКС должно стать создание конструктивной повестки, направленной на предотвращение рисков и выработку коллективных решений, обеспечивающих справедливое распределение преимуществ глобализации.

1. *Ларионова М. В. и др.* Десять лет «Группе двадцати». Безусловные достижения, устойчивые вызовы, новые риски, будущие приоритеты. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.

Часть VI
*Социальная сфера
и человеческий капитал*

ГЛАВА 23

Образование: внедрение новых моделей

ДЕСЯТИЛЕТИЕ 2008–2018 гг. не рассматривается в системе образования как время реформ. Таковым считается начало XXI в., когда была подготовлена программа социально-экономического развития Российской Федерации на период 2000–2010 гг. («программа Грефа»). В нее были заложены все основные реформаторские идеи: введение Единого государственного экзамена (ЕГЭ); переход на двухуровневую систему высшего образования и вхождение России в Болонский процесс; нормативное подушевое финансирование (в высшем образовании в виде государственных именных финансовых обязательств); профильная старшая школа; новое содержание образования; интеграция начального и среднего профессионального образования. С 2003–2004 гг. в этот список добавилось и создание (выделение) исследовательских университетов, которые в то время мыслились как крупные (более 40 000 студентов) высшие учебные заведения, включающие мощные научные институты. После принятия «программы Грефа» эти идеи отрабатывались в экспериментальном режиме, а потом и в режиме Приоритетного национального проекта «Образование» (ПНПО).

Период с 2008 по 2018 г. — это фактически время внедрения экспериментально апробированных моделей и механизмов в практику¹.

В 2008 г. началось выделение (пока еще как пилотов) национальных исследовательских университетов (НИУ)². Федеральные университеты как крупные научно-образовательные центры

Автор главы: *Клячко Т.Л.*, д-р экон. наук, директор Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

1. Следует отметить, что эксперимент по государственным именованным финансовым обязательствам (ГИФО) в 2005 г. был остановлен, несмотря на достаточно интересные результаты, а сам механизм в дальнейшем на официальном уровне не рассматривался, хотя и делались попытки его возродить в другой форме.
2. Начало их институциональному оформлению положил Указ Президента РФ от 7 октября 2008 г. № 1448 «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов».

стали создаваться с 2006 г. в рамках ПНПО путем объединения нескольких вузов. Но с появлением НИУ их роль начала снижаться, и фактически они просто оказались самыми большими университетами в федеральных округах. Число и география созданных федеральных университетов подтверждают их статус структурных единиц, способствующих развитию российских территорий. Продолжением этой модели стали опорные университеты, которые должны были обеспечить развитие высшего образования уже в рамках отдельного субъекта Российской Федерации. В 2009 г. ЕГЭ перешел в штатный режим и одновременно началось планомерное введение в России уровневой системы высшего образования.

23.1. Переход на уровневую систему высшего образования

С начала 2009/10 учебного года в России также вводится уровневая система высшего образования, в рамках которой большинство вузов начинают готовить кадры в бакалавриате (первый уровень высшего образования) и магистратуре (второй уровень). Специалитет (пятилетняя подготовка) сохраняется для небольшого числа специальностей (врачей, летчиков гражданской авиации, специалистов в области культуры и искусства, военных специалистов и т. п.). При этом некоторые ведущие технические вузы практически сразу перешли к подготовке кадров в рамках так называемой интегрированной магистратуры, когда пяти с половиной летняя подготовка специалистов превращается в шестилетнюю непрерывную подготовку без разбивки на бакалавриат и магистратуру.

В то же время попытки предъявить повышенные требования к открытию магистерских программ с тем, чтобы часть вузов смогли вести только подготовку бакалавров, не увенчались успехом. Все государственные и частные вузы аккредитовали магистерские программы и начали прием магистрантов.

Практически во всех регионах, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, магистратуры являются в основном бюджетными — платных мест в них мало: родители, удовлетворив стремление к получению их детьми высшего образования, не готовы платить значительные средства за магистерскую степень. А для государства развитие бюджетной магистратуры дало возможность стабилизировать контрольные цифры приема (КЦП) в вузы на уровне 56–57% от выпуска из школ и выполнить с помощью увеличения числа бюджетных мест в магистратуре законодательную норму, согласно которой за счет бюджетных средств в российских вузах должно обу-

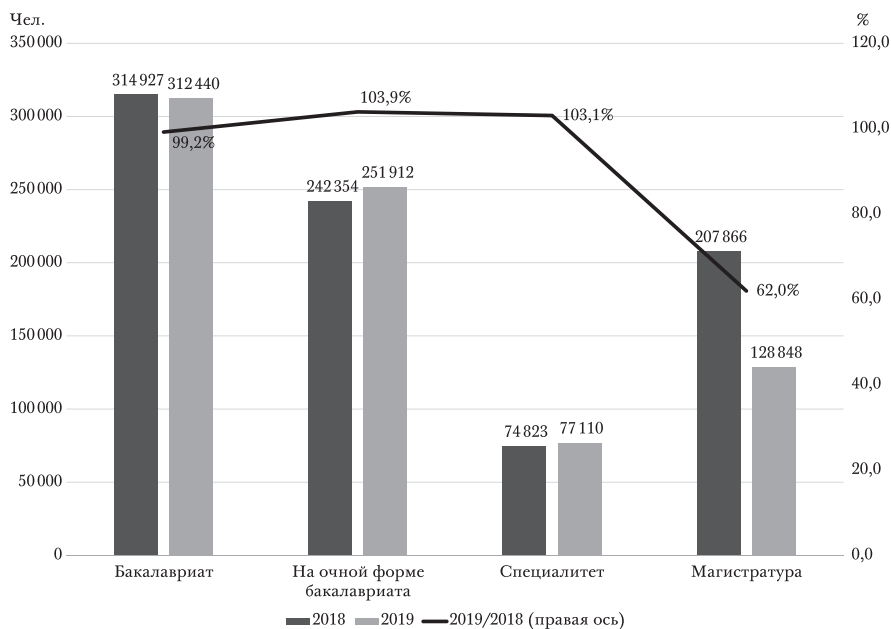


РИС. 23.1. Контрольные цифры приема в бакалавриат, специалитет и магистратуру в 2018 и 2019 г.

Источник: Приказ Минобрнауки России от 29 января 2018 г. № 48. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71776002/>.

чаться не менее 800 человек на 10 000 человек населения в возрасте 17–30 лет¹ (рис. 23.1).

Этим подходом решается еще одна задача: перераспределение бюджетных мест в пользу ведущих вузов за счет выделения большего числа таких мест в магистратуре, при этом они сокращаются в вузах «второго и третьего» эшелонов.

Но одновременно у слабых и средних вузов появляется возможность получить больше бюджетных мест в бакалавриате. Во-первых, это позволяет сохранить вузы в некоторых регионах и обеспечить доступ к высшему образованию сравнительно бедному населению этих субъектов РФ. В силу невысокого качества школьного образования в указанных регионах и, соответственно, низких баллов ЕГЭ выпускников школ они не могут рассчитывать на поступление на бюджетные места в вузах других регионов. А из-за низкого уровня доходов у большинства семей в этих субъектах РФ нет возможности

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ст. 100, ч. 2.

ТАБЛИЦА 23.1
Число и средний балл ЕГЭ студентов, принятых на бюджетные
и платные места в некоторых вузах в 2017 г. по УГН
(наименование направления подготовки) «Экономика»

Вуз по УГН «Экономика»	Средний балл ЕГЭ зачислен- ных на бюд- жет, балл	Принято на бюджет- ные места, человек	Средний балл ЕГЭ зачисленных с ПВЗ (полным возмецени- ем затрат на обучение), балл	Приня- то на плат- ные места, человек
НИУ ВШЭ	92,9	283	82,0	578
МГИМО	91,6	83	84,7	141
НИУ ВШЭ, филиал в СПб	88,4	105	76,8	120
РЭУ им. Г. В. Плеханова	87,9	195	69,8	618
ВАВТ	86,3	97	68,6	80
Финуниверситет	86,3	482	69,0	706
РАНХиГС	85,7	150	63,4	553
Российская таможенная академия	84,0	255	74,2	96
ГУУ	79,2	118	64,2	120
Байкальский государ- ственный университет	75,7	99	56,1	406
Дагестанский государ- ственный университет народного хозяйства	55,0	100	н/д	н/д

Источник: Мониторинг качества приема в вузы¹.

оплачивать обучение и проживание детей за их пределами. Во-вторых, за счет выделения большего числа более дорогих бюджетных мест в магистратуре государство как бы отчасти компенсирует ведущим вузам не всегда адекватное выделение контрольных цифр приема при приеме в бакалавриат (табл. 23.1).

Таблица 23.1 тем не менее показывает, что при таком подходе к распределению КЦП многие достаточно сильные студенты вынуждены платить за учебу, хотя при другом распределении бюджетных мест между вузами они могли бы учиться бесплатно.

Очевидно, что престижные вузы могли бы принимать в бакалавриат больше бюджетников. Так, по рассматриваемой для примера укрупненной группе специальностей «Экономика» у них есть возможность обучать значительно больше бюджетных студентов. Од-

1. URL: <https://ege.hse.ru/rating/2017/72157769/gos/?rlist=&uplist=vuz-abiturients-paid-order=ge&vuz-abiturients-paid-val=10&price-order=ge&price-val=>

нако эти вузы, не получив большего числа КЦП, принимают относительно более слабых платных студентов. Вполне возможно, таким образом ведущие вузы решают еще одну задачу: выделяемых престижным вузам по установленным нормативам подушевого финансирования бюджетных средств не хватает на качественное обучение бюджетных студентов и этот дефицит частично восполняется за счет высокой стоимости обучения платных студентов.

Еще один вывод, который следует из *табл. 23.1*, состоит в том, что при распределении КЦП неявно учитывается отраслевой аспект. Так, например, Таможенная академия получила больше бюджетных мест при более низком среднем балле ЕГЭ (учет отраслевой специфики), чем многие экономические вузы, где средний балл ЕГЭ выше.

Таким образом, переход к двухуровневому образованию «бакалавриат — магистратура» при сохранении небольшой доли пятилетней подготовки в специалитете, решая одни проблемы, которые накопились в системе высшего образования, высветил или даже усугубил другие.

23.2. Единый государственный экзамен

Введение в штатный режим Единого государственного экзамена после 8 лет экспериментальной отработки, казалось бы, не должно было породить серьезных проблем. Однако они возникли. Во-первых, появление единого измерителя качества школьного образования привело к тому, что региональные власти стали пытаться за счет различных ухищрений искусственно повысить средние баллы ЕГЭ в своих регионах. В этом им стало активно «помогать» население, поскольку у родителей появилась возможность послать ребенка в престижные вузы страны при сдаче ЕГЭ на высокие баллы. Еще в советское время существовали регионы с аномально высоким числом золотых медалистов (как только золотая медаль стала давать преференции при поступлении в вуз). И введение ЕГЭ привело к появлению регионов с аномально высокими баллами Единого экзамена по обязательным предметам — русскому языку и математике. Число способов мошенничества на Едином экзамене увеличилось, что стало мощным средством его дискредитации. У населения стало складываться впечатление, что он не только не снизил коррупцию, связанную с поступлением в вузы, а, переведя ее на уровень сдачи ЕГЭ, сильно увеличил. В результате, как считало население, в престижные вузы (а именно они были под пристальным вниманием) стали поступать не те, кто этого достоин, а те, кто ловко обошел (подкупил) новую систему. Особенно недовольны были жи-

тели Москвы и Санкт-Петербурга, поскольку мошеннически полученные высокие баллы на ЕГЭ в регионах позволяли их обладателям поступать в рейтинговые московские и питерские вузы, снижая шансы на поступление для москвичей и петербуржцев. В столицах к проведению ЕГЭ относились достаточно строго, и мошенничества там было существенно меньше.

В этой ситуации вузы начали искать методы снижения рисков ЕГЭ. Во-первых, абитуриенты, чьи баллы были получены недобросовестно, как правило, не могли потом учиться в сильных вузах. Такие студенты отсеивались, и высшие учебные заведения либо теряли бюджетный контингент, либо переводили на бюджетные места хорошо успевающих платных студентов и теряли деньги. Во-вторых, лучшие вузы утрачивали сильный мотивированный контингент еще и потому, что абитуриенты, получившие высокие баллы на ЕГЭ не очень честным путем, как правило, долго не могли определиться с выбором, зарезервировав для себя места в нескольких учебных заведениях. Это приводило к тому, что часть абитуриентов, честно заработавших свои баллы, не выдерживали ожидания и переходили в менее сильные вузы.

Выходом для ряда престижных вузов стала организация олимпиад, а также получение права на проведение профильного экзамена (24 вуза). Это позволяло несколько снизить приток тех абитуриентов, которые не могли самостоятельно сдать профильный экзамен. Тем не менее скандалы при проведении ЕГЭ множились, недовольство Единым экзаменом в обществе росло.

Перелом наступил в 2014 г., когда Рособрнадзор, установив видеокамеры в местах сдачи ЕГЭ, резко снизил возможности мошенничества. Кроме того, удалось справиться, хотя и не полностью, с проблемой специального «слива» ответов на задания ЕГЭ по предметам в интернет, точнее, с доступностью этих ответов для сдающих экзамен. После 2014 г. критика процедуры Единого экзамена резко сократилась. Дискуссия перешла в содержательную плоскость: теперь внимание общества переключилось на проблему «натаскивания» к ЕГЭ в выпускных классах и пренебрежения теми предметами, которые не сдаются на Едином экзамене, причем как школами и учителями, так и учащимися. Основная претензия к ЕГЭ в настоящее время — утрата школьниками определенной культурной основы, междисциплинарного взгляда на изучаемый материал, хотя в Федеральных государственных образовательных стандартах нового поколения закреплено требование выработки у них метапредметных компетенций.

Подготовка к двум-трем экзаменам в ущерб широкой подготовке в условиях быстрой смены не только производственных, но и социальных технологий снижает адаптивность выпускников

школ к происходящим в обществе социально-экономическим изменениям. Это, в свою очередь, требует от вузов компенсации недостаточного среднего общего образования (узкого кругозора) уже в процессе обучения в высшей школе, что снижает эффективность бакалаврской подготовки. Вместе с тем необходимо отметить, что это общемировая проблема, реакцией на которую стало распространение программ Liberal Arts в университетах разных стран.

23.3. Введение Основного государственного экзамена

В 2014 г. помимо ЕГЭ был введен Основной государственный экзамен (ОГЭ), который сдается выпускниками девятых классов. Этот экзамен выявил слабость подготовки значительной части выпускников основной школы. Вместе с ЕГЭ и неформальным взглядом на Единый экзамен как на измеритель качества работы школ, органов управления образованием и — более широко — губернатора и его администрации все это привело к новому тренду. Школы после проведения ОГЭ и получения некоторыми учащимися низких результатов стали стремиться к тому, чтобы эти выпускники девятого класса ушли из школы. В итоге введение ОГЭ стало одним из факторов «объективного отсева» слабых выпускников 9-го класса школ и их перехода в систему среднего профессионального образования (СПО).

Означает ли это, что семьи, увидев, как плохо их дети осваивают школьную программу, перестали нацеливать их на получение высшего образования? Нет, не означает. Согласно мониторингу эффективности школы, который с 2013 г. проводится Центром экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС, в 2018 г. 89,1% опрошенных родителей хотели, чтобы их ребенок получил высшее образование. При этом 71,2% родителей считают, что получение высшего образования является обязательным, а остальные полагают, что его лучше все равно иметь. Тем не менее сильно упрощенным представляется и взгляд, согласно которому переход в систему среднего профессионального образования части выпускников 9-х классов совершается исключительно ради обхода ЕГЭ и поступления в вуз без его сдачи.

Как уже было отмечено, школа стремится избавиться от слабых учащихся, чтобы не портить себе статистику по ЕГЭ. (Статистика по ОГЭ, его процедура и содержание практически не привлекают внимания общества. Это косвенно свидетельствует о том, что общество интересуется практически исключительно ситуацией с поступлением в вузы, несмотря на все разговоры о важности подготовки рабочих кадров и специалистов среднего звена.) Учителя отмечают: после сдачи ОГЭ и ухода по его результатам части учащихся в си-

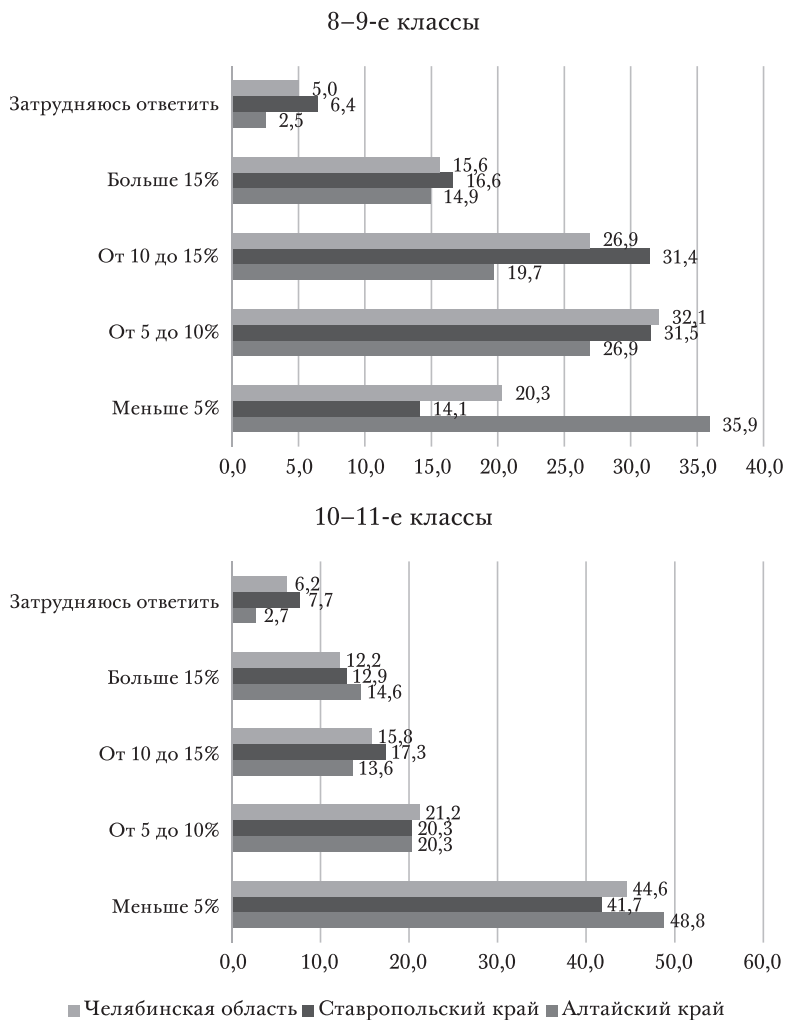


РИС. 23.2. Мнение учителей о доле учащихся, не способных освоить школьную программу в 8–9-х и 10–11-х классах

Источник: Мониторинг эффективности школы. ЦЭНО РАНХиГС, ноябрь 2018 г.

стему среднего профессионального образования в 10–11-х классах значительно снижается доля тех учеников, которые не могут освоить школьную программу (рис. 23.2).

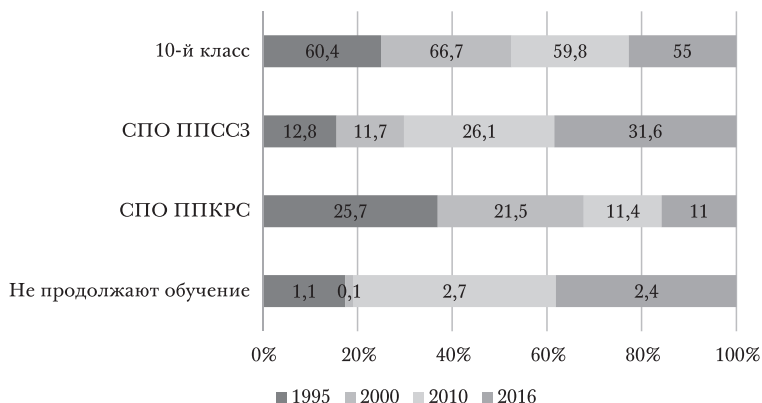
Вместе с тем роль самой школы в низком уровне знаний части учащихся, которых она после 9-го класса фактически вынуждает переходить в систему среднего профессионального образования, достаточно велика.

23.4. Институциональные реформы в школе и их влияние на изменение образовательных траекторий выпускников 9-го класса

Следует отметить один крайне важный момент. С 2003 г. в российских школах внедрен принцип нормативного подушевого финансирования. В 2010 г. в ходе реформы бюджетного сектора¹ нормативный подушевой подход к финансовому обеспечению деятельности государственных и муниципальных бюджетных и автономных образовательных организаций (а также бюджетных и автономных учреждений других отраслей социальной сферы) был распространен на все уровни системы образования. Предполагалось, что принцип «деньги следуют за учащимся» приведет к конкуренции школ, организаций профессионального образования, а также вузов за контингент и к росту качества общего (школьного) и профессионального образования. Но принятая модель нормативного подушевого финансирования, введение ЕГЭ и то значение, которое ему стало придаваться обществом и государством, а также возникшая система рейтингования школ и вузов привели к неожиданным результатам.

Считалось, что школы, которые финансируются в зависимости от численности учащихся, должны стремиться сохранить контингент, повысить успеваемость учащихся. То есть стараться подтянуть, в том числе и путем дополнительных занятий, слабых учеников. На практике показатели ЕГЭ и рейтинг школы, зависящий от сдачи одиннадцатиклассниками Единого экзамена на высокие баллы, оказались весомее финансового стимула в ситуации, когда по результатам рейтингования школы стали получать дополнительное финансирование (премию) за место в рейтинге. Таким образом, у сильных школ появился весомый финансовый стимул избавляться от слабых учащихся. Что касается низкорейтинговых школ, то они, заведомо обучая проблемный контингент (дети из малообеспеченных семей, дети мигрантов) и не получая дополнительных средств ни от родителей, ни от государства (муниципалитета), не имеют возможности повысить успеваемость учащихся. Поэтому такие школы также не стремятся удержать трудных подростков (их отсеивают хотя бы снижая эмоциональную нагрузку на учителей). В результате с 2000 по 2016 г. переход выпускников 9-го класса в систему среднего профессионального образования вырос на 9,4 п. п. (рис. 23.3).

1. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».



ПРИМЕЧАНИЕ. СПО ППКРС — среднее профессиональное образование, программа подготовки квалифицированных рабочих; СПО ППССЗ — программа подготовки специалистов среднего звена.

РИС. 23.3. Распределение окончивших основную общеобразовательную школу (9-й класс) по образовательным траекториям, %

Источник: *Чердиченко Г.А.* Российская молодежь в системе образования: от уровня к уровню // Вопросы образования. 2017. № 3.

Вместе с тем в субъектах РФ ситуация с переходом выпускников 9-го класса в систему среднего профессионального образования весьма разнообразна. Так, например, в трех регионах — в Москве, Санкт-Петербурге, Республике Саха (Якутия) — в организации СПО уходит менее 30% выпускников 9-го класса, а в Республике Адыгея, Пермском крае, Оренбургской, Ленинградской и Вологодской областях — свыше 55% учащихся (*рис. 23.4*).

В остальных регионах в последние годы в организации СПО уходит от 30 до 55% выпускников 9-го класса. Самое большое число регионов — те, где школу после сдачи ОГЭ покидает от 45 до 50% учащихся. Таких территорий 35. Причем в эту группу входят очень разные по социально-экономическому положению субъекты Федерации, например Московская область и Республика Алтай или Самарская и Саратовская области (*табл. 23.2*).

Таким образом, введение ЕГЭ и ОГЭ в сочетании с рейтингованием школ привело к изменению образовательных траекторий учащихся и снижению численности выпускников 9-го класса, переходящих в старшую школу (10-е и 11-е классы). При этом введение нормативного подушевого финансирования не создало достаточных стимулов для школ и учителей работать с отстающими учащимися. Скорее, результатом стало стремление престижных школ получать заведомо сильный контингент и отсеивать слабый. Требование приема в школы по месту регистрации ребенка создало усло-

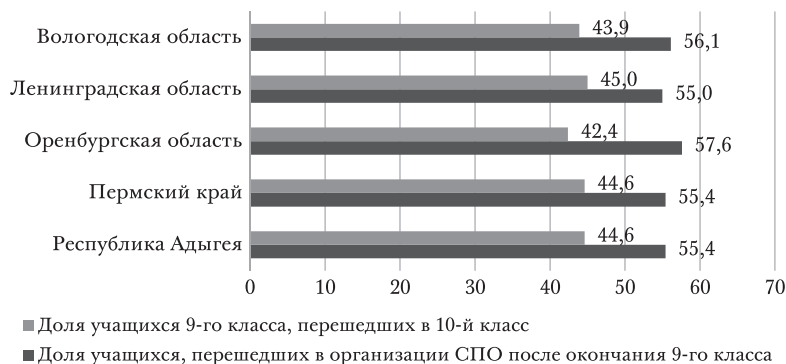


РИС. 23.4. Регионы, в которых после сдачи ОГЭ из школы уходит более 55% выпускников 9-го класса

Источник: СПО: короткий путь на рынок труда или ступенька к высшему образованию. Мониторинг среднего профессионального образования ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС. 2019 г.

вия для того, чтобы семьи, которые по финансовым соображениям могут себе позволить зарегистрировать ребенка близко от нужной школы, стали активно этим пользоваться. А переход к образовательным комплексам, как это сделала Москва, когда школьные здания находятся в разных микрорайонах города, позволил обеспечить достаточно высокую степень эффективности данного варианта для определенных социальных слоев населения мегаполиса.

В итоге сильные школы как отбирали себе хорошо подготовленный контингент, так и продолжают его отбирать. Таким образом, в крупных городах престижные (рейтинговые) учебные заведения стали школами для детей высокомотивированных родителей, а из остальных еще больше усилился отток в организации среднего профессионального образования.

Ухудшение экономической ситуации после 2014 г. также способствовало тому, что подростки из семей с невысокими доходами стали уходить после 9-го класса в СПО. Их родители стали придерживаться мнения, что без репетиторов получить высокие баллы на ЕГЭ практически невозможно, а нанять их они не могли себе позволить. Переход в систему среднего профессионального образования начал рассматриваться такими семьями как способ избавить детей от негативного отношения к ним в школе и одновременно дать им возможность получить профессию/специальность, достаточно быстро выйти на рынок труда и начать зарабатывать. Кроме того, самостоятельный заработок ребенка снимает с семьи, хотя бы частично, бремя по его содержанию и обучению. При этом родители полагают, что, получив профессию/специальность, их ребенок увеличивает свои возможности поступить в вуз, поскольку теперь он может

ТАБЛИЦА 23.2
 Регионы, в которых после окончания 9-го класса из школы уходит
 от 45 до 50% учащихся, %

Субъект Российской Федерации	Доля учащихся 9-го класса, перешедших в 10-й класс	Доля учащихся, ушедших из школы после окончания 9-го класса
1. Амурская область	53,2	46,8
2. Архангельская область	54,9	45,1
3. Брянская область	52,5	47,5
4. Волгоградская область	50,8	49,2
5. Воронежская область	53,1	46,9
6. Еврейская автономная область	52,8	47,2
7. Ивановская область	51,1	48,9
8. Калининградская область	51,7	48,3
9. Калужская область	53,6	46,4
10. Камчатский край	51,9	48,1
11. Кировская область	53,9	46,1
12. Костромская область	51,6	48,4
13. Магаданская область	52,2	47,8
14. Московская область	54,1	45,9
15. Мурманская область	50,1	49,9
16. Новгородская область	52,5	47,5
17. Омская область	53,0	47,0
18. Орловская область	50,5	49,5
19. Пензенская область	52,3	47,7
20. Псковская область	53,9	46,1
21. Республика Алтай	53,3	46,7
22. Республика Коми	53,5	46,5
23. Республика Марий Эл	50,4	49,6
24. Республика Мордовия	52,6	47,4
25. Республика Хакасия	52,1	47,9
26. Рязанская область	51,6	48,4
27. Самарская область	52,6	47,4
28. Саратовская область	50,2	49,8
29. Смоленская область	52,4	47,6
30. Ставропольский край	50,8	49,2
31. Тверская область	52,4	47,6
32. Ульяновская область	52,5	47,5
33. Хабаровский край	54,3	45,7
34. Чувашская Республика — Чувашия	50,7	49,3
35. Ярославская область	51,8	48,2

Источник: СПО: короткий путь на рынок труда или ступенька к высшему образованию. Мониторинг среднего профессионального образования ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС. Апрель 2019 г.

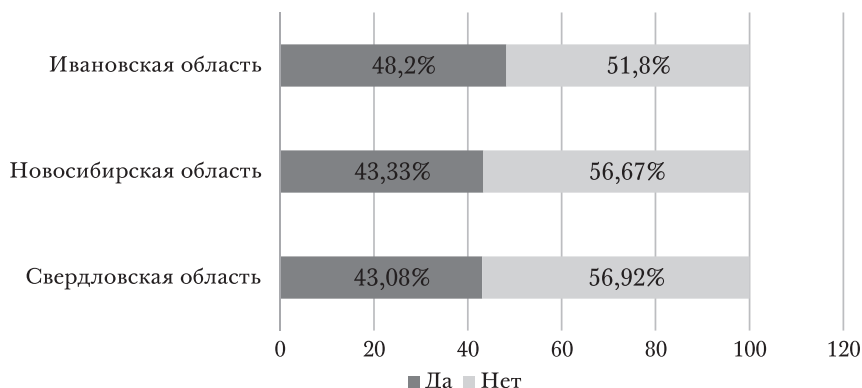


РИС. 23.5. Ответы выпускников системы СПО — специалистов среднего звена и рабочих — на вопрос об обязательности высшего образования для получения перспективной работы в субъектах Российской Федерации, дифференцированных по социально-экономическому положению

Источник: Мониторинг трудоустройства молодежи ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС. 2018 г.

учиться, зарабатывая на оплату своего обучения. Вместе с тем мотивация к поступлению в вузы у подростков, ушедших в систему СПО, меняется: большинство из них теперь полагает, что получение высшего образования не является обязательным (рис. 23.5).

Из рис. 23.5 отчетливо видно: как в достаточно благополучной Свердловской области, так и в высокодотационной Ивановской более половины молодых людей, окончивших организации среднего профессионального образования в 2018 г., не считают обязательным для себя получение высшего образования. Причем чем лучше экономическое положение в регионе, тем меньше выпускники организаций СПО стремятся поступать в вуз (рис. 23.6).

Во всех трех регионах, где проводился мониторинг, после окончания учебы в организациях СПО от 6,2 до 10,4% выпускников получают (или получили) высшее образование, от 16,7 до 18,1% обязательно собираются его получать, а еще 20–25% молодых людей, окончивших колледж или техникум (училище), думают, что, в принципе, его стоит получить. Остальные 53–55% скорее всего не будут поступать в вуз, причем треть точно не собирается это делать.

Тем не менее можно ожидать, что, несмотря на снижение нацеленности молодежи на получение высшего образования, рост числа специалистов среднего звена, подготовленных в организациях профессионального образования, приведет в ближайшем будущем к увеличению количества поступающих в вузы на заочную (прежде всего на платную) форму обучения выпускников системы СПО,



РИС. 23.6. Ответы выпускников системы СПО — специалистов среднего звена и рабочих — на вопрос об обязательности высшего образования для получения перспективной работы в субъектах Российской Федерации, дифференцированных по социально-экономическому положению

Источник: Мониторинг трудоустройства молодежи ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС. 2018 г.

когда по различным жизненным обстоятельствам им потребуется диплом о высшем образовании.

Уже в настоящее время в ряде регионов в вузы на заочную форму обучения поступают более 30% окончивших программы подготовки специалистов среднего звена. К этим регионам относятся, например, такие разные субъекты Российской Федерации, как Воронежская, Новгородская и Ярославская области, Краснодарский и Пермский края, республики Адыгея, Ингушетия и Хакасия. Для данного контингента студентов становится актуальным развитие дистанционного образования. При этом в рассматриваемом случае заочная (дистанционная) форма обучения, видимо, становится не столько формой получения собственно высшего образования, сколько дообучением или профессиональной переподготовкой. Не считая, конечно, простой покупки некоторыми из них дипломов в виде получения платного заочного высшего образования.

Следует отметить еще один немаловажный факт. Переход в систему СПО выпускников 9-го класса, как и нежелание многих из них после получения среднего профессионального образования идти в вузы, во многом связано с изменением отношения молодежи к призыву в армию. Однолетняя служба (вместо двухлетней) и искоренение дедовщины привели к тому, что большинство юношей перестали уклоняться от армейской службы, а их родители — бояться за их жизнь и здоровье. Более того, во многих депрессивных регионах служба в армии, в том числе контрактная, стала рассматриваться семьями как решение материальных проблем в условиях ухудшения экономической ситуации.

23.5. Нормативное подушевое финансирование в высшем образовании

В вузах нормативное подушевое финансирование обучения бюджетных студентов фактически начали вводить с 2012 г., когда оно получило законодательное закрепление в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации». Тогда были разработаны методические рекомендации по расчету нормативных затрат на обучение одного студента в зависимости от форм обучения и направлений подготовки/специальностей. Унификация нормативов подушевого финансирования высших учебных заведений происходила постепенно, поскольку условия их деятельности сильно различаются по регионам, профилям вузов и того места, которое они занимают в национальной системе высшего образования.

С 2006 г. в российском высшем образовании начинается формирование федеральных университетов, с 2008 г. — выделение национальных исследовательских университетов. Два российских вуза — Московский и Санкт-Петербургский государственные университеты — получили статус «Национальное достояние». Еще ряду вузов дали право устанавливать собственные образовательные стандарты. Фактически в России формируется (точнее, оформляется) пул ведущих вузов.

Было бы целесообразно, чтобы эти вузы (первого эшелона) финансировались по более высоким нормативам (если к ним, в принципе, применим такой подход) по сравнению с остальными. Но разработка методологии нормативного подушевого финансирования и самих нормативов пошла по другому пути. В основу расчета были положены прежде всего использование в учебном процессе учебно-лабораторного оборудования и *сложного* учебно-лабораторного оборудования, а также расходы на заработную плату профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений. Таким образом, при определении нормативов подушевого финансирования учитывались затраты (нормативные затраты на одного студента), а не конечные результаты подготовки специалиста (качество образования).

Это привело к тому, что моделью нормативного подушевого финансирования стал базовый норматив, на который «навешивались» корректирующие коэффициенты. За счет этих коэффициентов учитывалась дифференциация средней заработной платы преподавателей в субъектах Российской Федерации, поскольку согласно Указу Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597¹ она должна была в 2018 г.

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

составить удвоенную среднюю заработную плату по региону. Кроме того, коэффициенты помогали учесть различия в тарифах на предоставление коммунальных услуг и некоторые другие особенности конкретных территорий.

Попыткой принять во внимание качество образования в конкретном вузе стал корректирующий коэффициент, который учитывал средний балл абитуриентов, зачисленных в это учебное заведение. В итоге получался некоторый гибрид учета технико-территориальных характеристик предоставления вузами образовательных услуг, где качество образования учитывалось в наименьшей степени по сравнению с иными факторами, дифференцирующими затраты вузов в расчете на одного студента. Это сразу привело к ряду проблем: например, выделение бюджетных мест вузам с низкими баллами ЕГЭ и невысокой средней заработной платой в регионе оказывалось более экономически (бухгалтерски) выгодным по сравнению с выделением их вузам с более качественными, но потому и более дорогими программами. В итоге в конкурентной борьбе за бюджетных студентов и бюджетные деньги должны были выигрывать низкая средняя заработная плата профессорско-преподавательского состава и низкие тарифы на оплату коммунальных услуг, а не востребованность качественных образовательных программ.

Ограничением такой политики финансирования вузов были только государственные установки, согласно которым России нужны, например, инженеры и врачи — дорогие в подготовке специалисты. Правда, и в этом случае получалось, что всю бюджетную подготовку указанных кадров лучше было бы вести в «дешевых» регионах, а не в столичных и крупных городах. Нерациональность такой политики стала очевидна практически сразу. В итоге распределение бюджетных мест по конкурсу начали осуществлять с учетом интересов конкретных вузов — технических, сильных социально-экономических, классических университетов и др. То есть и в данном случае нормативное подушевое финансирование уступило как регулятор иным более сильным стимулам: устанавливаемой из внешних соображений структуре подготовки кадров, стремлению выйти на высокие позиции в мировых рейтингах университетов (проект 5/100 — проект повышения конкурентоспособности ведущих университетов стал понятным оправданием выделения дополнительных больших объемов бюджетных средств ограниченному числу престижных вузов), большой роли вуза в региональном или отраслевом развитии.

В принципе, было бы куда рациональнее признать неэффективность принятой модели нормативного подушевого финансирования и разработать новую. Однако она продвигалась в общественном мнении как передовая по сравнению с обычным сметным финансированием. Кроме того, понятие качества высшего образования

до сих пор не формализовано. Пользуясь этим критерием, трудно обосновывать выделение бюджетных средств: проект 5/100 потребовал создания специальных институтов с участием авторитетных международных экспертов, чтобы оправдать те объемы бюджетных средств, которые направляются в университеты — участники проекта. При этом число участников невелико и, согласно Национальному проекту «Образование» (2019 – 2024 гг.), будет в его рамках увеличено всего на 9 вузов — с 21 до 30.

Принятая модель подушевого финансирования базируется на экономии на масштабе — механизме индустриального массового производства. Переносить такой подход на высшее образование, которое является социально значимым (мериторным) благом, вряд ли оправданно. Особенно сейчас, когда при всей растущей массовости высшего образования происходит его переход к постиндустриальной модели.

В этой новой модели, которая еще только складывается, могут начать играть важную роль (при сохранении массового спроса на высшее образование) не огромные вузы — массовые фабрики, а университеты (возможно, небольшие), способные предоставлять разнообразные образовательные сервисы, подстраивающиеся под индивидуальное обучение каждого студента. А такое обучение требует расчета затрат именно на конкретную индивидуальную программу, которая может сильно отличаться по цене от индивидуальной программы другого студента. Первым шагом к подобного рода рестройке высшего образования стал бы переход к финансированию ведущих вузов по индивидуальной смете, поскольку они должны разрабатывать и реализовывать уникальные (индивидуальные) образовательные программы (право вузов на установление собственных образовательных стандартов). Для остальных вузов, которые продолжают удовлетворять массовый (не индивидуализированный) спрос на высшее образование, может быть сохранен нормативный подушевой принцип бюджетного финансирования. Но и в этом случае действующая финансовая модель нуждается в пересмотре. Она должна быть направлена не на поддержание образовательного процесса (затратный подход), а на получение высокого конечного результата.

23.6. Мониторинг эффективности вузов и реструктуризация сети высших учебных заведений

В 2012 г. Минобрнауки России было инициировано проведение мониторинга эффективности вузов. Он должен был выявить высшие учебные заведения, деятельность которых не отвечала определенным критериям, рассматриваемым как показатели качества выс-

шего образования. Одновременно в 2012 г., как сказано выше, начали вводиться нормативы подушевого финансирования в вузах. Если бы использование этих нормативов мыслилось как экономический регулятор, который должен развязать конкуренцию между вузами на рыночной основе, а затем проигравшие в конкурентной борьбе вузы были бы ликвидированы, мониторинг эффективности вузов оказался бы избыточен. По всей видимости, разработчики и мониторинга, и модели нормативного подушевого финансирования понимали, что в социальной сфере действие рыночных механизмов может оказаться долгим и крайне затратным.

Вот что происходило бы в процессе экономического «удушения» слабых вузов: поскольку в них продолжали бы учиться студенты (а срок обучения в высшей школе составляет как минимум 4 года), условия получения ими образования при снижении финансирования ухудшались и качество образования снижалось еще больше. Поскольку речь шла о бюджетном финансировании, в большинстве случаев проблема затрагивала федеральные вузы. Это ставило бы под удар конституционные гарантии получения бесплатного высшего образования студентами, прошедшими на бюджетные места по конкурсу, процедуру аккредитации вузов (как государственных, так и частных), которые могли по конкурсу получать бюджетные места. При экономической конкуренции получалось бы, что процедуры аккредитации вузов (аккредитован вуз, не пользующийся спросом населения и дающий некачественное образование)¹, а также распределения бюджетных мест по конкурсу (бюджетные места и бюджетное финансирование достались вузу, который не пользуется спросом у населения и дает некачественное образование) были бы полностью дискредитированы в глазах и населения, и работодателей.

Поэтому вместо экономически конкурентного был реализован чисто административный подход, когда на основе экспертных оценок вузы или филиалы вузов признавались неэффективными и это запускало механизм лишения их аккредитации и отзыва лицензии. Кроме того, мониторинг эффективности вузов решал задачу быстрого сокращения вузовской сети в условиях достаточно резкого падения численности студентов вследствие демографических причин. Если в 2008/09 учебном году в российских вузах училось 7,8 млн студентов, то в 2012/13 учебном году (на момент начала мониторинга) их численность снизилась до 6,1 млн, или на 21,8%. И это сокращение продолжается: в 2017/18 учебном году в российских вузах училось уже всего 4,2 млн студентов.

1. При этом есть и вузы, которые не пользуются спросом у населения, но важны для развития экономики, и их экономическое «удушение» крайне неэффективно.

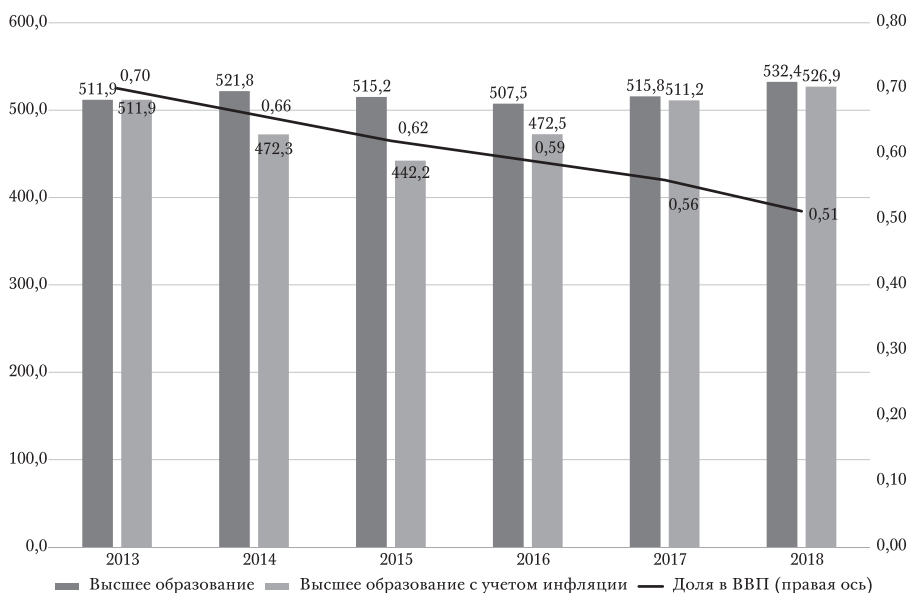


РИС. 23.7. Бюджетные расходы на высшее образование в 2013–2018 гг., млрд руб., и их доля в ВВП России, %

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzhzet/183/>.

Соответственно, для экономической устойчивости государственных и муниципальных вузов их число решено было сократить с 655 до 500. При этом число частных вузов сократилось с 462 в 2010/11 учебном году до 266 в 2017/18 учебном году. Еще значительно сократилась сеть филиалов вузов: государственных и муниципальных — с 1069 до 480, частных — с 599 до 171. В процессе этой «чистки» государственные вузы, как правило, не закрывались, а присоединялись к тем, которые рассматривались как эффективные. Для сильных вузов присоединение слабых создавало серьезные проблемы. В них вливались, как правило, достаточно большие, но слабые студенческие контингенты и не очень мотивированный к работе преподавательский состав.

Сжатие вузовской сети позволило повысить управляемость системы высшего образования. Кроме того, экономия на масштабе в результате объединения нескольких государственных вузов дала возможность снизить остроту проблемы фактического сокращения бюджетного финансирования данной сферы вплоть до 2017 г. (рис. 23.7).

23.7. ФГОСы и аккредитация образовательных организаций

С 2012 по 2018 г. вводились новые образовательные стандарты. Это происходило и в общем и в профессиональном образовании. Был разработан федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС) даже дошкольного образования, хотя оно и не является обязательным. Вопрос, как решается (или не решается) вопрос дошкольного образования для тех детей, которые не посещают дошкольные образовательные организации, и как они должны соответствовать этому стандарту, не обсуждается. В принципе, это проблема условий предоставления дошкольного образования и требований скорее к педагогическим работникам дошкольных организаций, чем к детям.

ФГОСы начального общего и основного общего образования, которые сейчас пересматриваются, построены на компетентностной основе и должны были обеспечить выработку у учащихся метапредметных навыков — креативности, критического мышления, коммуникативности и умения работать в команде (все они рассматриваются как основные навыки XXI в.). В настоящее время делается попытка все же вернуть во ФГОСы некоторое предметное ядро, знание которого обязательно. И это знание можно проверить. Аналогичный процесс происходит и с вузовскими ФГОСами 3+ (ФГОС 3++), поскольку компетентность специалиста с высшим образованием определяется не только коммуникабельностью или критическим мышлением, но и знанием конкретного предметного содержания.

Экономист, конечно, должен уметь работать в команде, но главным для него все же остается знание экономической теории и практики ее реализации, а также умение строить экономические модели, анализировать их результаты и возможность их использования в конкретных ситуациях. Поэтому ему необходимо знание определенного фундаментального ядра, вокруг которого строится все здание современной экономической науки. Это ядро — общее для всех экономистов — должно быть и основой ФГОСа. Именно знание этих предметных основ должно проверяться при оценке деятельности вуза.

Представляется, что компетентностный уклон, как ни парадоксально, связан в России не только с быстротой устаревания технологий и информации, но и с невозможностью в настоящее время, если речь идет о высшем образовании, выработать и согласовать предметное ядро. Проблема в том, что российские вузы находятся на разной стадии понимания изучаемых предметов. Это не было преодолено в 2008–2018 гг. и обусловлено тем, что, например, в об-

ласти социально-экономических или гуманитарных наук не было равного доступа вузов к современным социально-экономическим теориям. В большинстве российских вузов профессорско-преподавательский состав слабо владеет иностранными языками, а также математическим аппаратом современного гуманитарного и социально-экономического знания. Поэтому во многих случаях представления, например, об экономических теориях в ведущих экономических вузах и во всех остальных высших учебных заведениях, где преподается экономика, находятся на очень разных уровнях.

Что касается технических вузов, то там положение усугубляется их слабыми связями с производственной сферой. Факторы незнания иностранных языков профессорско-преподавательским составом и устаревшая материально-техническая база большинства технических вузов также приводят к тому, что даже согласованное предметное ядро зачастую оказывается изначально устаревшим. А стажировки преподавателей российских технических вузов в ведущих зарубежных технических университетах в последние годы практически прекратились.

Такое положение с ФГОСами привело к тому, что процедура аккредитации вузов в последние годы превратилась в крайне трудозатратное мероприятие, когда проверяется не качество результата образовательного процесса, а формальное соответствие числа компетенций, которые требует ФГОС, их наличию в соответствующих образовательных программах вузов.

Это означает, что в России необходимо как можно быстрее менять подходы и к формированию ФГОСа высшего образования, и к характеру аккредитации вузов. При этом первым шагом в необходимом направлении было бы сокращение в бакалавриате количества направлений подготовки до 20–25 (сейчас оно в 2 раза больше и не поддается планированию).

* * *

В последнее десятилетие в системе российского образования произошли большие изменения. При этом что большинство реализуемых мер завершало процессы, начатые в 2000-х гг., их институционализация в 2008–2018 гг. привела к неожиданным и нередко негативным последствиям. Даже такая мера, как повышение средней заработной платы педагогических работников, в конечном итоге вызвала рост недовольства почти $\frac{2}{3}$ учителей школ размером своей заработной платы. Аналогичная ситуация наблюдалась и в вузах, где повышение средней заработной платы в условиях нехватки бюджетного финансирования проводилось путем сокращения формальной (перевод на $\frac{1}{2}$ или даже $\frac{1}{4}$ ставки) или реальной численности

профессорско-преподавательского состава и увеличения учебной нагрузки оставшихся. В результате качество образования в лучшем случае осталось прежним, а недовольство развитием системы образования в обществе возросло.

Поэтому новый национальный проект «Образование» воспринимается и населением и педагогической общественностью как способ отказа от многих ранее осуществленных реформ. В частности, проведенные мониторинги общественного мнения показали, что население, не зная содержания нацпроекта «Образование», тем не менее ожидает, что в его рамках отменят ЕГЭ, вернуться к «нормальному» обучению в школе и упразднят уровневую систему в высшем образовании.

Таким образом, проведение реформ, слабо отвечающих потребностям основных участников образовательного процесса, не привело в последнее десятилетие к заметному для общества улучшению качества образования.

ГЛАВА 24

Трансформация российского здравоохранения и задачи на следующее десятилетие

ЗА БЕЗ МАЛОГО десятилетие, отделяющее нас от 2010 г., смертность населения России существенно сократилась¹. Начиная с 2012 г. ожидаемая продолжительность жизни россиян превысила предыдущий исторический максимум — 70 лет, — достигнутый в середине 1980-х гг. на пике антиалкогольной кампании, и к 2018 г. составила около 73 лет². По данным ВОЗ, зафиксированный в России за 2010-е гг. рост продолжительности жизни на 4 года оказался примерно вдвое выше, чем в целом по европейскому и восточноазиатскому регионам, и в 2,7 раза выше, чем по американскому³. Конечно, столь существенный рост продолжительности жизни в России во многом объясняется эффектом низкой базы конца 1990-х гг., однако нельзя отрицать и влияние такого фактора, как улучшение российской системы здравоохранения.

В частности, в период 2010–2017 гг. наблюдалось устойчивое снижение показателей смертности населения от заболеваний и состояний, на которые система здравоохранения оказывает принципиальное влияние: от сердечно-сосудистых заболеваний — на 26%⁴, в том

Авторы главы: *Авксентьев Н. А.*, советник, НИФИ Минфина России, научный сотрудник международной лаборатории экономики реформы здравоохранения ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ; *Назаров В. С.*, канд. экон. наук, директор НИФИ Минфина России, заместитель директора по науке ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ, старший научный сотрудник научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара; *Сисигина Н. Н.*, младший научный сотрудник НИФИ Минфина России, научный сотрудник международной лаборатории экономики реформы здравоохранения ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ.

1. См. главу 26 «Демографическая политика России: активное десятилетие» настоящего издания.
2. Росстат. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo26.xlsx.
3. WHO. Life expectancy by region. URL: <http://apps.who.int/gho/data/view.main.SDG2016LEXREGV?lang=en>.
4. Здесь и далее — оценка на основе «грубого» (не стандартизованного по возрасту) показателя.

числе от острых состояний (инфаркт миокарда) — на 15%, в ДТП — на 54%^{1,2}, младенческой смертности — на 25%³. При этом государственное финансовое обеспечение здравоохранения в реальном выражении за 2011–2017 гг. выросло на 7% (расчеты авторов на основе данных Росстата^{4,5}), что позволяет говорить о наличии хотя и достаточно слабо выраженной, но положительной динамики.

Улучшение объективных показателей результативности здравоохранения при почти неизменных расходах во многом стало возможно за счет реализованных за рассматриваемый период крупных государственных программ: национального проекта «Здоровье» (2006–2012 гг.), серии майских (2012 г.) указов и отраслевых реформ, наиболее важными из которых, с нашей точки зрения, явились:

- институциональные преобразования, включая реформу системы обязательного медицинского страхования (ОМС);
- переход на новые способы оплаты медицинской помощи;
- совершенствование системы лекарственного обеспечения.

24.1. Институциональные преобразования, реформа системы ОМС

Крупнейшим событием прошедшего десятилетия в сфере здравоохранения стало утверждение единой национальной модели ОМС, обеспечившей самостоятельность страхового финансирования. До принятия в 2010 г. нового закона об ОМС⁶ региональные системы ОМС формировались непосредственно органами государственной власти субъектов РФ и могли существенно различаться по уровню бюджетной обеспеченности⁷, соотношению бюджетных и страховых средств⁸,

1. Демографический ежегодник России. 2010: Стат. сб. М.: Росстат, 2010.

2. Росстат. Смертность населения по причинам смерти в 2017 г. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo24-2.xls

3. Росстат. Младенческая смертность. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo22.xls.

4. Росстат. Индексы потребительских цен на товары и услуги по Российской Федерации в 1991–2019 гг. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/prices/potr/I_ipc.xlsx.

5. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheta/konsolidirovannyj-byudzheta/>.

6. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

7. Материалы к заседанию Президиума Правительства Российской Федерации 1 июня 2009 г. URL: <http://archive.government.ru/docs/8255/>.

8. Доклад о ходе реализации программы государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи в 2006 г.

используемым механизмам организации ОМС¹ и покупки медицинской помощи². В подавляющем большинстве регионов сохранялось двухканальное финансирование программы ОМС с покрытием одной части текущих расходов медицинских организаций из средств ОМС в привязке к объему и качеству оказанных услуг, а другой — за счет бюджетных средств на основе сметного финансирования³.

Двухканальное финансирование текущих расходов препятствовало развитию ключевых преимуществ страховой модели здравоохранения. Стимулы к увеличению объемов и улучшению качества услуг оказались ослаблены из-за сохранения значительной доли бюджетного финансирования, предоставляемого вне связи с результатами деятельности. Жесткие правила расходования бюджетных средств ограничили возможности медицинских организаций по оптимизации накладных расходов. Неполный тариф ОМС в сочетании с запретом на получение бюджетных средств негосударственными организациями исключал формирование в отрасли конкурентной среды с участием частного сектора.

Разработка реформ, направленных на усиление страховых принципов в сфере ОМС, началась еще в 2003–2004 гг., но первые проекты институциональных преобразований не получили поддержки профильных ведомств⁴. В качестве временного решения, призванного смягчить наиболее острые проблемы, в 2006 г. был запущен приоритетный национальный проект «Здоровье» (действовал до 2012 г.)⁵. Хотя неэффективные проектные расходы стали предметом широкого обсуждения⁶, реализация нацпроекта позволила добиться значимых успехов в улучшении доступности медицинской помощи. В 2006–2007 гг. средний срок ожидания диагностического исследо-

1. Письмо ФФОМС от 9 ноября 2009 г. № 5472/30-2/и «О деятельности медицинских учреждений и страховых медицинских организаций в системе обязательного медицинского страхования в 1-м полугодии 2009 г.».

2. *Бершвилли Н.* Тарифы ОМС в регионах различаются в разы // Известия. 2017. URL: <https://iz.ru/news/694931>.

3. В обязательном порядке из средств ОМС финансировались 5 статей расходов, непосредственно связанных с оказанием медицинской помощи (оплата труда, начисления на оплату труда, мягкий инвентарь и обмундирование, медикаменты, перевязочные средства и прочие лечебные расходы, продукты питания). Накладные расходы (связь, транспорт, коммунальные услуги, содержание имущества, арендная плата, расходы на приобретение основных средств, социальное обеспечение работников, прочие расходы) могли включаться в состав тарифа ОМС решением уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, но чаще покрывались за счет бюджетных средств, распределяемых между государственными учреждениями здравоохранения в ручном режиме.

4. Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы. Вып. 26. М.: ИЭПП, 2005.

5. Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Вып. 28. М.: ИЭПП, 2007.

6. РИА Новости. Полученное по нацпроекту «Здоровье» оборудование простаивает. URL: <https://ria.ru/20091223/200957991.html>.

вания сократился с 10 до 7 дней, время ожидания скорой помощи — с 35 до 25 мин¹. Одним из результатов политики, начатой в русле нацпроекта, стал рост количества пациентов, получающих высокотехнологичную помощь: с 60 тыс. в 2005 г. до 900 тыс. к 2016 г.² Менее однозначно выглядят результаты предпринятых в рамках нацпроекта немногочисленных структурных преобразований. Так, запланированное повышение заработной платы медицинского персонала первичного звена было осуществлено, но вне связи с качеством работы³.

В 2008 г. была принята Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, впервые официально утвердившая основные направления будущей реформы здравоохранения⁴. Большинство содержащихся в ней предложений по модернизации системы ОМС в дальнейшем были учтены при разработке нового закона об ОМС и связанных с ним нормативных актов. Ряд других положений концепции (конкретизация государственных гарантий и планирование ресурсов, обеспечивающих реализацию государственных гарантий, повышение ответственности страховых медицинских организаций (СМО), введение экономически обоснованных тарифов на оплату медицинской помощи) не реализованы до сих пор.

По поручению Правительства России в 2010–2011 гг. группой независимых экспертов под руководством РАНХиГС и НИУ ВШЭ была разработана альтернативная Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (Стратегия-2020), предлагающая более широкое видение развития ключевых отраслей экономики и человеческого капитала⁵. В частности, в сфере ОМС в Стратегии-2020 впервые были озвучены предложения по формированию конкурентной (рисковой) модели ОМС и разделению ответственности за финансирование здравоохранения между государством, населением и работодателями. В отличие от правительственной Концепции 2008 г.

-
1. Юргель Н. В., Никонов Е. Л. Мониторинг реализации мероприятий приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения // Менеджмент качества в сфере здравоохранения и социального развития. 2007. № 2. С. 3–7.
 2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г.
 3. Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: ИЭПП, 2008.
 4. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
 5. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. Книга 1/под науч. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013.

Стратегия-2020 не получила официального статуса и не стала основой для будущих реформ.

Основные преобразования в сфере ОМС были проведены в 2011–2013 гг., сразу после принятия Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». Ключевыми направлениями реформы стали переход к одноканальному финансированию медицинской помощи, введение конкуренции за потребителя и внедрение единых правил обязательного медицинского страхования на всей территории страны с передачей полномочий страховщика фондам ОМС.

Внедрение одноканального финансирования было призвано усилить стимулы к повышению качества и доступности услуг, которые возникают в связи с новыми методами оплаты медицинской помощи, а также сформировать условия для участия в программе ОМС негосударственных медицинских организаций. С 2013 г. за счет средств обязательного медицинского страхования финансируются все статьи текущих расходов медицинских организаций, связанных с оказанием медпомощи^{1,2}. Впоследствии сфера действия рыночных стимулов была дополнительно расширена за счет включения в базовую программу ОМС новых услуг (диспансеризации, экстракорпорального оплодотворения — с 2013 г.) и новых видов медицинской помощи (скорой и реабилитационной медицинской помощи — с 2013 г., отдельных услуг высокотехнологичной медицинской помощи — с 2015 г.)^{3,4}.

Для финансирования программы ОМС была повышена ставка страховых взносов на ОМС работающего населения (с 3,1 до 5,1% фонда оплаты труда, 2011 г.⁵), введены единые правила расчета страховых взносов на ОМС неработающего населения (2011–2014 гг.^{6,7}),

-
1. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».
 2. Постановление Правительства РФ от 22 октября 2012 г. № 1074 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».
 3. См. там же.
 4. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2014 г. № 1273 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».
 5. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».
 6. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».
 7. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».

централизован сбор страховых взносов на уровне Федерального фонда ОМС с последующим перераспределением средств между субъектами Российской Федерации на основе расчетной потребности (2012 г.¹). Принятые меры обеспечили формально бездефицитное покрытие программы обязательного медицинского страхования во всех субъектах РФ, однако бюджетная часть территориальных программ государственных гарантий в значительном числе регионов продолжает финансироваться в неполном объеме².

В результате реформы ОМС право выбора СМО впервые было предоставлено непосредственно застрахованным лицам³. Это, по замыслу, должно было повысить заинтересованность участников обязательного медицинского страхования в улучшении качества обслуживания. Однако меры по внедрению одноканального финансирования и совершенствованию мотивации СМО в роли покупателя вступили в конфликт с новой моделью организации ОМС, согласно которой функции страховщика по ОМС были переданы федеральному (в части базовой программы) и территориальным фондам ОМС (в части территориальной программы)⁴, наиболее важные функции покупателя (распределение объемов медицинской помощи между медицинскими организациями и формирование тарифов на оплату медицинской помощи) — региональным комиссиям по разработке территориальной программы ОМС⁵. Представители СМО принимают участие в деятельности комиссий, однако решающий голос, как правило, остается за государственным сектором здравоохранения. Таким образом, единственный участник системы ОМС, заинтересованность которого в улучшении здоровья прикрепленного населения и в эффективном использовании средств могла быть обеспечена экономическими методами (получение дохода в зависимости от численности прикрепленного населения, покрытие сверхнормативных расходов на оплату медицинской помощи и штрафов за допущенные нарушения за счет собственных средств), оказался де-факто исключен из процесса принятия клю-

1. Постановление Правительства РФ от 5 мая 2012 г. № 462 «О порядке распределения, предоставления и расходования субвенций из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования».

2. ТАСС. Минздрав: дефицит в программах госгарантий есть в бюджетах регионов. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5933932>.

3. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

4. См. там же.

5. Приказ Минздравсоцразвития России от 28 февраля 2011 г. № 158н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования».

чевых решений. Ответственность комиссий по разработке территориальной программы ОМС действующей моделью не установлена.

Серия майских указов главы государства 2012 г. поставила перед системой здравоохранения новые задачи. Наиболее сильное влияние на государственную медицину оказал Указ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», согласно которому заработная плата врачей к 2018 г. должна была быть доведена до 200%, младшего и среднего медицинского персонала — до 100% от средней заработной платы в соответствующем регионе¹. Успешная же реализация поручений, непосредственно связанных с улучшением оказания медицинской помощи, оказалась практически незамеченной².

По данным Росстата, среднемесячная заработная плата медицинских работников в среднем по России действительно существенно увеличилась: врачей — с 42 253 руб. в 2013 г. до 75 007 руб. в 2018 г.; среднего медицинского персонала за тот же период — с 24 102 до 36 965 руб., младшего медицинского персонала — с 14 313 до 34 254 руб.^{3,4} Увеличение заработной платы должно было способствовать повышению привлекательности медицинских профессий. По данным Минздрава России, дефицит врачей в государственном здравоохранении за 2014–2018 гг. сократился почти вдвое: с 40,5 до 22,5 тыс. человек⁵.

Вместе с тем жесткие требования к уровню вышеуказанных заработных плат привели к разрушению едва сформированного баланса финансового обеспечения гарантированной медицинской помощи. По оценкам Национальной медицинской палаты, доля заработной

1. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
2. В частности, снижение смертности от болезней системы кровообращения до 649,4 случая на 100 тыс. человек (фактическое значение за 2017 г. — 587,6), от новообразований — до 192,8 случая на 100 тыс. человек (фактическое значение за 2017 г. — 200,6), от туберкулеза — до 11,8 случая на 100 тыс. человек (фактическое значение за 2017 г. — 6,5), от ДТП — до 10,6 случая на 100 тыс. человек (фактическое значение за 2017 г. — 10,2), младенческой смертности — до 7,5 на 1 тыс. родившихся живыми (фактическое значение за 2017 г. — 5,6). См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»; Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <https://fedstat.ru/>.
3. Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки за 2013 г. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_monitor/itog-monitor4.html.
4. Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки за январь — декабрь 2018 г. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_monitor/itog-monitor06-18.html.
5. ТАСС. Скворцова заявила, что зарплаты врачей выросли почти на 40% в 2018 г. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5965531>.

платы к 2017 г. достигла в среднем 75–80% бюджета государственных учреждений здравоохранения¹. Недостаток средств на покрытие прочих статей расходов стал одним из факторов быстрого роста кредиторской задолженности государственных учреждений здравоохранения (налоги, коммунальные платежи, выплаты поставщикам лекарственных препаратов и расходных материалов)^{2,3}. Пострадали и медицинские работники, которые столкнулись с массовыми сокращениями и увеличением нагрузки; причем самой пострадавшей категорией оказался младший медицинский персонал, более половины которого было сокращено или переведено на немедицинские должности, для которых целевой уровень зарплаты не был установлен⁴.

В итоге в 27 субъектах РФ в 2018 г. целевое значение по заработной плате врачей не было достигнуто, по среднему и младшему медицинскому персоналу число таких регионов составило 14 и 50 соответственно⁵.

24.2. Переход на новые способы оплаты медицинской помощи в стационаре

По состоянию на 2010 г. в субъектах Российской Федерации применялись различные способы оплаты медицинской помощи. Так, медицинская помощь в условиях стационара в разных регионах оплачивалась и за койко-день, и за законченный случай в зависимости

-
1. *Невинная И.* Зарплата врачей составила 80% бюджета медицинских организаций // Российская газета. 2017. URL: <https://rg.ru/2017/11/10/zarplata-vrachej-sostavila-80-procentov-biudzheta-medicinskih-organizacij.html>.
 2. Объединенные данные об объеме кредиторской задолженности государственных медицинских учреждений на федеральном уровне отсутствуют. Региональные публикации сообщают о наличии проблем с погашением кредиторской задолженности в большинстве субъектов РФ. Во многих регионах (например, в Архангельской, Смоленской, Кемеровской, Ульяновской областях) совокупный размер долга превышает 1,5 млрд руб. Рекордная кредиторская задолженность учреждений Московской области, достигшая к июлю 2018 г. 9,1 млрд руб., была погашена за счет дополнительных бюджетных ассигнований (*Коголовский В.* Если с долгом мучиться... URL: <https://medvestnik.ru/content/articles/Esli-s-dolgom-muchitsya.html>).
 3. *Мень М.А.* Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ формирования в 2017 и 2018 гг. и исполнения в 2017 г. территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включая их финансовое обеспечение» // Бюллетень Счетной палаты. 2019. № 2. С. 91–147.
 4. *Лопатина М., Ляшок В.* Исполнение майских указов 2012 г.: последствия для бюджетного сектора // Мониторинг экономической ситуации в России. 2018. № 15 (76). С. 19–24.
 5. Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки за январь — декабрь 2018 г. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_monitor/itog-monitor06-18.html.

от профиля койки, и по медико-экономическим стандартам (МЭС). Отсутствие унифицированных подходов к оплате медицинской помощи не позволяло собирать и анализировать сведения о стоимости случаев при различных заболеваниях в регионах. Применявшийся многими территориями способ оплаты за койко-день создавал стимулы для сохранения высокой длительности пребывания больных в стационаре и необоснованных госпитализаций. Оплата за законченный случай в зависимости от профиля койки часто также была привязана к сложившейся средней длительности лечения: при сокращенных сроках лечения стационар не получал полную оплату. Кроме того, оба эти способа оплаты, не будучи дифференцированными по сложности случаев в рамках одного профиля, не мотивировали к применению современных, эффективных технологий диагностики и лечения и в итоге препятствовали более интенсивному использованию коечного фонда.

Теоретически оплата по МЭС должна быть свободна от перечисленных недостатков, поскольку подразумевает большую степень дифференциации в зависимости от ряда факторов, влияющих на стоимость случая, прежде всего от диагноза и объема оказанной помощи. Однако на практике оплата по медико-экономическим стандартам зачастую также была привязана к длительности пребывания больных в стационаре и зависела от полноты выполнения предусмотренных МЭС диагностических и лечебных манипуляций и процедур. Это мотивировало медицинских работников к припискам, оказанию излишних услуг и сохраняло стимул к увеличению срока госпитализации. Кроме того, МЭС различались от региона к региону, закрепляя в каждом из них исторически сложившиеся, но далеко не всегда конструктивные правила организации медицинской помощи. Наконец, высокая степень дифференциации оплаты по медико-экономическим стандартам создавала у медицинских организаций мотивацию к искажению диагнозов в сторону «утяжеления» в целях увеличения собственного дохода. При этом выявить такие искажения в рамках контроля объемов и качества медицинской помощи не всегда представлялось возможным — простые и осложненные случаи не всегда могут быть четко дифференцированы при проверке.

В 2012 г. Федеральным фондом обязательного медицинского страхования (ФФОМС) было принято решение о разработке единого подхода к оплате стационарной медицинской помощи на основе клинико-статистических групп (КСГ). Данная модель финансирования является еще одним вариантом оплаты за законченный случай лечения. Суть модели КСГ состоит в объединении клинически близких случаев в группы, причем тариф на оказание помощи внутри одной группы является одинаковым.

Заявлялись следующие цели внедрения КСГ¹:

- унификация методов оплаты и тарифов на оказание медицинской помощи на всей территории Российской Федерации;
- повышение справедливости системы финансирования стационаров;
- повышение эффективности оказания стационарной помощи за счет минимизации стимулов к неоправданному удлинению сроков лечения, сохранению неэффективно функционирующего коечного фонда, а также за счет создания стимулов к улучшению маршрутизации пациентов, использованию современных технологий диагностики и лечения, совершенствованию спектра оказанных услуг и оптимизации профиля коек.

Модель КСГ для Российской Федерации разрабатывалась в рамках пилотного проекта, реализованного в течение 2012–2015 гг. В основу российской модели клинико-статистических групп, как и в других странах, были положены сведения о фактических затратах на ведение больных в стационарах пилотных регионов². Для каждой КСГ был определен коэффициент относительной затратно-емкости (КЗ), который показывает, во сколько раз случаи, входящие в определенную клинико-статистическую группу, дешевле или дороже среднего случая госпитализации (базовой ставки финансирования стационарной медицинской помощи). Для адаптации федеральной модели КСГ к региональным особенностям предлагалось использование субъектами РФ соответствующих поправочных коэффициентов. Тариф в денежном выражении на случай, входящий в каждую клинико-статистическую группу, определялся путем умножения КЗ на базовую ставку, которая устанавливается тарифным соглашением, принятым на территории субъекта, и на региональные поправочные коэффициенты.

Заявлялось, что методика расчета КЗ и базовой ставки обеспечивает принцип нейтральности бюджета: объемы выплат медицинским организациям не могут превышать установленные лимиты финансирования системы здравоохранения³. При этом тариф должен был, по замыслу, покрывать расходы системы ОМС.

-
1. Авксентьева М. В., Салахутдинова С. К., Железнякова И. А. Оплата медицинской помощи по клинико-статистическим группам // Консилиум главных врачей. 2016. № 03 (51). С. 12–16.
 2. Авксентьева М. В. Перспективы использования клинико-статистических групп для оплаты медицинской помощи в педиатрии и неонатологии // Вопросы современной педиатрии. 2014. Т. 13. № 4. С. 54–62.
 3. Авксентьева М. В., Салахутдинова С. К. Клинико-статистические группы (КСГ) как новый метод оплаты стационарной и стационарозамещающей помощи в Российской Федерации // Лекарственный вестник. 2016. Т. 10. № 2. С. 31–36.

По результатам внедрения в пилотных регионах и экспертных оценок модель корректировалась и усложнялась. Модель 2013 г. включала 187 КСГ только для круглосуточного стационара, а по результатам 2015 г. — последнего года пилотного проекта — было сформировано 308 клинико-статистических групп для круглосуточного стационара и 118 КСГ — для дневного. Классификационными критериями отнесения случаев к КСГ в первой версии были диагноз и оперативное вмешательство, а к 2016 г. стали учитываться возраст, некоторые диагностические исследования, а в ряде случаев и сопутствующие заболевания.

Результаты перехода на КСГ описаны очень скудно, что не позволяет оценить, в какой мере достигнуты цели пилотного проекта. Известно, что в последний год его проведения — в 2015 г. — единая модель клинико-статистических групп, в том числе частично или в сочетании с оплатой по клинико-профильным группам, была применена в 63 субъектах Российской Федерации. С тех пор число территорий, применяющих рекомендованную Минздравом и ФФОМС модель КСГ, выросло. Однако некоторые из них, например Москва и Санкт-Петербург, все еще используют собственный порядок оплаты за законченный случай.

Результаты пилотного проекта обсуждались на круглом столе в 2015 г. В докладе, сделанном разработчиками модели, основными результатами пилотного проекта были названы¹:

- сокращение среднего пребывания больных на койке;
- сокращение уровня расхождения тарифов в разрезе уровней помощи внутри региона и между регионами;
- более рациональная маршрутизация пациентов;
- накопление большого объема информации о структуре госпитализаций и ее реальное использование в управленческих целях.

В то же время сокращение среднего пребывания больных на койке, хотя и имело место в пилотных регионах, наблюдалось также и в целом по стране, причем началось еще до перехода на КСГ (*табл. 24.1*), а потому может быть обусловлено и другими факторами.

Модель КСГ продолжала развиваться и после завершения пилотного проекта: вводились новые классификационные критерии, усложнялись алгоритмы группировки случаев. В 2019 г. российская модель КСГ включала 350 клинико-статистических групп для круглосуточного стационара и 150 КСГ — для дневного, а при отнесении случаев к клинико-статистическим группам учитывались уже такие

1. Кацага А. Авксентьева М. Разработка и внедрение системы финансирования по КСГ в РФ. URL: https://www.hse.ru/data/2015/03/13/1094364312/RU_DRG_HSE_AK_MA.05.03.2015.pdf.

ТАБЛИЦА 24.1
Динамика средней длительности пребывания больных в стационаре,
2005–2015 гг.

	2005 г.	2010 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Среднее число дней пребывания больного на койке	13,8	12,6	12,1	11,8	11,5

Источник: Здравоохранение в России. 2017: Стат. сб. М.: Росстат, 2017.

критерии, как тяжесть состояния пациентов (оцененная по шкалам), виды противоопухолевого лечения (для онкологических КСГ), проведенная лекарственная терапия.

Еще на стадии пилотного проекта был выявлен ряд проблем, препятствующих использованию КСГ в качестве инструмента стимулирования медицинских организаций к рациональному расходованию ресурсов:

- риск возникновения бюджетного дефицита (в ряде регионов), вызванный в том числе недостоверным моделированием;
- слабая координация реформ в сфере финансирования с преобразованиями в других областях здравоохранения (структурные преобразования, изменения в системе контроля качества, маршрутизации пациентов, развитие управленческого потенциала и др.);
- стремление сохранить сложившуюся инфраструктуру, приводящее к применению в субъектах РФ собственных инструментов коррекции рисков, подгоняющих новую систему оплаты к сметному финансированию.

После завершения пилотного проекта анализ результатов перехода на КСГ не проводился. Однако из методических рекомендаций по способам оплаты медицинской помощи за счет средств ОМС, которые ежегодно выпускаются Федеральным фондом ОМС и Минздравом России, следует, что каждый год принимаются меры для минимизации возможностей регионов адаптировать федеральную модель КСГ к сложившейся сети медицинских организаций. С 2019 г. основные правила региональной адаптации модели КСГ закреплены приказом ФФОМС¹, которым установлен минимальный размер базовой ставки. Также в приказ включены возможный разброс значений региональных поправочных коэффициентов и правила оплаты прерванных случаев.

1. Приказ ФФОМС от 21 ноября 2018 г. № 247 «Об установлении Требований к структуре и содержанию тарифного соглашения».

24.3. Совершенствование системы лекарственного обеспечения

За период 2010–2018 гг. емкость фармацевтического рынка России в реальном выражении выросла на 34%, причем частный сегмент увеличился на 38%, а государственный — на 25% (расчеты авторов на основе данных Росстата и DSM Group^{1,2,3}). Таким образом, за рассматриваемый период государственные расходы на лекарственное обеспечение росли существенно быстрее государственных расходов на здравоохранение в целом. И хотя общие принципы лекарственного обеспечения в России в 2010–2018 гг. оставались неизменными, необходимо отметить ряд положительных моментов в государственном сегменте обеспечения лекарственными препаратами. Среди них: создание в 2008 г. федеральной программы лекарственного обеспечения больных гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, а также лиц после трансплантации органов и/или тканей. Программа получила неофициальное название «Программа семи высокочувствительных нозологий» (ВЗН). Необходимо отметить, что обязанность по лекарственному обеспечению граждан с указанными заболеваниями (за исключением болезни Гоше) еще с 1994 г. была возложена на регионы⁴, однако лекарственное обеспечение, особенно дорогими препаратами, было доступно большим далеко не всегда и не везде.

В первоначальном варианте программа ВЗН включала лекарственное обеспечение только при одном злокачественном новообразовании: хроническом миелолейкозе, однако с 2009 г. список онкогематологических болезней значительно расширился⁵. Кроме

1. Росстат. Индексы потребительских цен на товары и услуги по Российской Федерации в 1991–2019 гг. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/prices/potr/I_ipc.xlsx.
2. Росстат. Численность населения. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo1.xls.
3. DSM Group. Фармацевтический рынок России 2018 г. URL: <https://dsm.ru/marketing/free-information/analytic-reports/>.
4. Постановление Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения».
5. Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 2053-р «О перечне централизованнокупаемых за счет средств федерального бюджета лекарственных средств, предназначенных для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей».

того, с 2019 г. в программу ВЗН включены 5 новых нозологий: гемолитико-уремический синдром, мукополисахаридоз I, II и IV типов и юношеский артрит с системным началом. По состоянию на 2019 г. в программу ВЗН входит 27 МНН (международных непатентованных наименований лекарств)¹.

С момента создания программы ВЗН и до 2018 г. ее общий бюджет от года к году колебался в пределах от 32 до 52 млрд руб. в номинальном выражении и не имел четко выраженного тренда². При этом только за период 2012–2017 гг. численность пациентов, получающих лекарственное обеспечение в ее рамках, выросла с 99 до 175 тыс. человек, то есть более чем на 75%. Это стало возможным за счет того, что по мере истечения срока патентной защиты оригинальные лекарственные препараты стали замещаться воспроизведенными с более низкой ценой³.

Ключевыми преимуществами программы ВЗН являются:

- стабильное федеральное финансирование, что гарантирует доступность лекарств независимо от места проживания пациента;
- наличие единого регистра льготополучателей — лекарства закупаются под конкретного больного;
- предоставление лекарственной помощи по нозологическому, а не по социальному принципу.

Достижения программы ВЗН проявляются при сопоставлении качества жизни больных до и после ее запуска. Например, в одной из работ отмечается, что «до 2005 г. в Российской Федерации в зависимости от региона только 25–50% пациентов с гемофилией обеспечивались необходимыми препаратами (...) Только около 10% детей с гемофилией получали терапию концентратом фактора крови, всем остальным пациентам проводилась терапия криопреципитатом и свежезамороженной плазмой»⁴. Последнее приводило к существенному ухудшению качества жизни в связи с повторяющимися

1. Распоряжение Правительства РФ от 10 декабря 2018 г. № 2738-р «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2019 г., а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи».

2. Федеральное казначейство. Исполнение бюджетов. Федеральный бюджет. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzheto/>.

3. Например, с момента выхода воспроизведенного аналога иматиниб подешевел на 85%: с 66 405 руб. (стоимость оригинального препарата) до 10 268 руб. за месячный курс терапии с использованием аналога в 2018 г.

4. Куликов А. Ю., Зинчук И. Ю., Проценко М. В. Анализ и пути оптимизации лекарственного обеспечения пациентов с гемофилией // Современная организация лекарственного обеспечения. 2014. №1. С. 20–27.

кровотечениями, особенно кровоизлияниями в суставы-мишени. На сегодняшний день практически все больные гемофилией, в том числе ее осложненной формой, получают современное полноценное лечение.

Другой пример успеха — лечение рассеянного склероза. По мнению одного из ведущих отечественных неврологов профессора А. Н. Бойко, «15 лет назад диагноз рассеянного склероза был, условно говоря, приговором. Во многих случаях прогноз был неблагоприятен в отношении трудоспособности и выполнения социальных функций. Сегодня же десятки тысяч молодых людей с таким диагнозом сохраняют нормальное качество жизни и работают [благодаря современному лекарственному обеспечению, предоставляемому за счет средств программы ВЗН]»¹.

Следует также отметить установление в 2012 г. гарантий больным так называемыми орфанными заболеваниями (болезнями, которые имеют распространенность не более 10 случаев заболевания на 100 тыс. человек). Среди них особо выделены заболевания, приводящие к сокращению продолжительности жизни или инвалидности, — изначально 24, а с 2019 г. 19 нозологий², лекарства для лечения которых должны предоставляться больным бесплатно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Это повысило доступность лекарств для таких больных, особенно с учетом того, что стоимость годового курса терапии при таких заболеваниях может достигать 10 млн руб. на 1 больного³.

Кроме того, были установлены правила формирования федеральных перечней лекарственных препаратов. В 2014 г. Правительством РФ были утверждены правила, в соответствии с которыми составляются перечни жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (ЖНВЛП), программ ОНЛС (обеспечения необходимыми лекарственными средствами) и ВЗН⁴. При формировании указанных перечней учитываются клиническая эффективность и безопасность лекарственных препаратов, а также экономические последствия включения (исключения) препаратов в перечни — ранее последний элемент оценки был факультатив-

1. Головина Л. Лечение рассеянного склероза в России: мировые стандарты // Медицинский совет. 2013. № 4. С. 16–18.

2. Пять из 24 нозологий с 2019 г. вошли в программу ВЗН.

3. Сура М. В., Омеляновский В. В., Авксентьева М. В. и др. Анализ количества и объемов финансирования больных с редкими заболеваниями в РФ // Медицинские технологии. Оценка и выбор. 2014. № 3 (17). С. 43–50.

4. Постановление Правительства РФ от 28 августа 2014 г. № 871 «Об утверждении Правил формирования перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи».

ным. Несмотря на недостатки первой версии правил¹, их формализация дала старт общественной дискуссии об альтернативной стоимости принятия решений по включению (исключению) препаратов в ограничительные перечни. В будущем это может способствовать повышению эффективности государственных расходов на лекарственное обеспечение.

Наконец, следует отметить изменения в области лекарственного обеспечения в условиях стационара. Традиционной проблемой здесь являлось несоответствие тарифов на оплату помощи по ОМС расходам медицинских организаций на лечение конкретных больных. В результате для оплаты дорогостоящих лекарств медицинскому учреждению приходилось изыскивать средства за счет иных источников: экономии на лечении пациентов по другим диагнозам или доходной деятельности. С 2018 г. при формировании тарифов по КСГ стала учитываться стоимость схем противоопухолевой лекарственной терапии при солидных опухолях у взрослых. Это позволило привести в соответствие величину тарифа ОМС и фактические расходы на лекарственное лечение таких пациентов в стационаре. Что, в свою очередь, должно повысить доступность дорогостоящих схем лекарственной терапии для больных в стационаре и клиническую эффективность их лечения.

К сожалению, описанные выше успехи лекарственного обеспечения в России достаточно амбивалентны. В частности, одно из достоинств программы ВЗН — нормативно закреплённый баланс между обязательствами программы и ее финансовым обеспечением — оборачивается существенным недостатком, а именно невозможностью включения в программу препаратов с более высокой стоимостью применения по сравнению с имеющимися в программе альтернативами. Это фактически блокирует включение в программу ВЗН инновационных лекарств, особенно если учесть, что препараты, уже включенные в программу, стремительно дешевеют по мере истечения срока патентной защиты. Возникает парадоксальная ситуация: за счет федеральных средств ВЗН доступны сравнительно дешевые лекарственные препараты, а дорогостоящие лекарства, необходимые тем больным, которым не подошли препараты из перечня ВЗН, должны закупаться за счет средств субъектов РФ. В итоге в отдельных регионах больные вновь столкнулись с проблемой доступности необходимых им лекарств.

1. Минимально необходимое число баллов по клинико-экономической оценке можно было набрать, только если включение такого препарата приводит к снижению расходов. Вместе с тем правила не регламентировали выбор препарата сравнения, что позволяло в большинстве случаев выполнить формальные требования — например, путем сравнения с препаратом, который также не включен в перечни. С 2018 г. указанные недостатки правил устранены.

Существенной проблемой в области лекарственного обеспечения больных орфанными заболеваниями являются значительные различия в доступности таких лекарств между регионами. Например, если в Ленинградской области, Республике Алтай, Алтайском крае и некоторых других регионах расходы на закупки орфанных лекарственных препаратов составляют менее 300 тыс. руб. на 10 тыс. человек, то в Москве, Республике Саха (Якутия), Хабаровском крае и ряде других субъектов РФ эти расходы превосходят 1,5 млн руб. на 10 тыс. человек (расчет авторов на основе данных Росстата за 2017 г.^{1,2}). Это обстоятельство стало одной из причин перевода 5 орфанных заболеваний в программу ВЗН в 2019 г. (причем наиболее дорогостоящая из нозологий — пароксизмальная ночная гемоглобинурия — в программу ВЗН пока так и не вошла).

Наконец, до последнего времени в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации отсутствовали официально утвержденные правила включения (исключения) лекарственных препаратов в перечни региональной льготы. Соответственно, число лекарств, включенных в региональную льготу, варьировалось от 72 до 735 (данные за 2015 г.³). С 2019 г. правительство обязало уполномоченные региональные органы государственной власти включить в региональную льготу все препараты из перечня ЖНВЛП, применяемые в амбулаторных условиях⁴. Это способствует унификации подходов к формированию региональных перечней. Однако остается открытым вопрос финансового обеспечения гарантий.

24.4. Задачи на новое десятилетие

Основной документ, установивший приоритетные направления развития отечественного здравоохранения до 2024 г., — Паспорт национального проекта в сфере здравоохранения⁵, разработанный

-
1. Росстат. Численность населения. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demon1.xls.
 2. Кутузов Р., Гриценко П. Сирот откашлял: как поменяется рынок орфанных препаратов после централизации закупок//Vademecum. 2018. URL: https://vademecc.ru/article/sirot_otkashlyal_kak_pomenyaetsya_rynok_orfannykh_preparatov_posle_tsentralizatsii_zakupok/.
 3. Петрушин И. Настоящее системы лекарственного обеспечения в России. URL: https://en.aston-health.com/assets/files/Presentation_Aston_Group_2015_fin.pdf.
 4. Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2018 г. №1506 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».
 5. Паспорт национального проекта «Здравоохранение», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. №16).

и реализуемый во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204¹. Анализ данного документа показывает, что он направлен на решение значительного числа актуальных для российского здравоохранения проблем. Поэтому в заключение остановимся на важных направлениях развития отечественного здравоохранения, которые выходят за рамки национального проекта.

Во-первых, необходимо разрешить неопределенный статус страховых медицинских организаций в текущей системе ОМС. Только за последние три года с инициативами по упразднению СМО или системы ОМС в целом выступили эксперты Счетной палаты², Председатель Совета Федерации³ и группа депутатов Государственной думы⁴. Однако ни одна из этих инициатив не получила развития. В поддержку страховой модели здравоохранения неоднократно высказывались президент^{5,6,7,8}, представители Минздрава⁹ и ФФОМС¹⁰. В качестве компромиссного решения с 2016 г. функционал СМО был расширен в части информационного сопровождения застрахованных лиц¹¹. Однако в отсутствие самостоятельных полномочий покупателя новые полномочия СМО не способны кардинально улучшить условия медицинского обслуживания. По нашему мнению, для этого необходимо осуществить переход на модель ОМС, основанную на классических страховых принципах, что предпо-

-
1. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
 2. Филипенко А. В. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка эффективности деятельности страховых медицинских организаций как участников обязательного медицинского страхования в 2014–2015 гг. и истекшем периоде 2016 г.» // Бюллетень Счетной палаты. 2017. № 3. С. 234–283.
 3. РБК. Матвиенко предложила отказаться от системы ОМС. URL: <https://www.rbc.ru/politics/22/03/2018/5ab3b3cd9a79472770203e72>.
 4. Законопроект № 273375-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/273375-7>.
 5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г.
 6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г.
 7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г.
 8. ТАСС. Путин призвал совершенствовать страховую систему в медицине. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5164949>.
 9. ТАСС. Минздрав против ликвидации ФОМС: это «популизм» и «шаг назад». URL: <https://tass.ru/obschestvo/3309923>.
 10. Федеральный фонд ОМС. Пресс-служба Федерального фонда обязательного медицинского страхования прокомментировала сообщения в СМИ о выводах аудиторов Счетной палаты, прозвучавших на коллегии 16 декабря 2016 г. URL: <http://www.ffoms.ru/news/ffoms/press-sluzhba-federalnogo-fonda-obyazatel'nogo-meditsinskogo-strakhovaniya-prokommentirovala-soobshch/>.
 11. Приказ Федерального фонда ОМС от 11 мая 2016 г. № 88 «Об утверждении регламента взаимодействия участников обязательного медицинского страхования при информационном сопровождении застрахованных лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи».

лагает передачу страховым компаниям значительно больших полномочий, в том числе по отбору поставщиков медицинской помощи, и, соответственно, делегирование страховщикам значительно большей ответственности, в том числе финансовой. Для проверки эффективности такой модели имеет смысл в ближайшие пять лет реализовать несколько региональных пилотных проектов, а за следующие пять лет — распространить на всю страну выработанные по их результатам наиболее эффективные решения и практики¹.

Во-вторых, в ближайшие годы необходимо решить задачу внедрения клинических рекомендаций и протоколов лечения и их использования в процедурах формирования тарифов на оплату медицинской помощи. Она была поставлена Указом № 204², однако упущена из виду при формировании национального проекта в сфере здравоохранения³. В настоящее время успешные попытки ее решения предпринимаются лишь в части лекарственного лечения злокачественных новообразований в условиях стационара. В будущем, по нашему мнению, необходимо распространить этот опыт на все виды лечения и условия оказания помощи при наиболее часто встречающихся заболеваниях.

В-третьих, несмотря на достижения в области лекарственного обеспечения, основная проблема в данной области до сих пор не решена. На сегодняшний день лишь 19% населения имеют право на льготное лекарственное обеспечение в амбулаторных условиях и только 10% населения фактически получают субсидируемые государством лекарства. Остальные граждане при амбулаторном лечении вынуждены приобретать лекарства за свой счет. Соответственно, доля частных расходов на лекарства в нашей стране остается на стабильно высоком уровне — более 70% (расчеты авторов на основе статистических данных^{4,5,6}), что приводит к снижению доступности жизненно важных лекарств.

В течение ближайшего десятилетия необходимо создать единую систему лекарственного обеспечения, которая бы охватывала всех

-
1. Назаров В. С., Авксентьев Н. А., Сисигина Н. Н. Основные направления развития системы здравоохранения России: тренды, развилки, сценарии. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019.
 2. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».
 3. Паспорт национального проекта «Здравоохранение», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. №16).
 4. Росстат. Индексы потребительских цен на товары и услуги по Российской Федерации в 1991–2019 гг. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/prices/potr/I_ipc.xlsx.
 5. Росстат. Численность населения. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demon1.xls.
 6. DSM Group. Фармацевтический рынок России 2018 г. URL: <https://dsm.ru/marketing/free-information/analytic-reports/>.

граждан и включала жизненно необходимые лекарственные препараты с учетом их клинической и экономической эффективности, а также степени социальной опасности соответствующих заболеваний, определить которую необходимо в ходе общественной и экспертной дискуссии.

Внедрение полноценной системы амбулаторного лекарственного обеспечения позволит решить ряд острых проблем, в частности обеспечить полноценный охват лекарственной терапией всех больных, которым она показана (в настоящее время часть пациентов отказывается от приобретения лекарств по экономическим соображениям), и повысить клиническую и экономическую эффективность предоставляемой медицинской помощи за счет более широкого применения необходимых лекарств. Это также будет способствовать справедливому распределению финансового бремени расходов на лекарства (сегодня оплата расходов происходит за счет больных, которые в общем случае находятся в худшем экономическом положении по сравнению со здоровыми) и снизит риски бедности (при учете фактических расходов на лекарственное обеспечение к категории бедных на сегодняшний день может быть отнесено дополнительно 1,5–2,5% домохозяйств¹).

Наконец, внедрение такой системы должно привести к снижению цен на лекарственные препараты за счет централизации закупок и создания гарантированного рынка сбыта для производителей. Однако следует понимать, что стоимость создания полноценной системы амбулаторного лекарственного обеспечения достаточно высока (по разным оценкам, от 300 до 500 млрд руб. в год и более). Наиболее рациональный способ финансирования таких расходов — их разделение между государством и гражданами.

1. Назаров В. С., Авксентьев Н. А., Сисюгина Н. Н. Основные направления развития системы здравоохранения России: тренды, развилки, сценарии. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019.

ГЛАВА 25

Наука и научно-технологическая политика: стремление к лидерству

25.1. Основные тенденции в развитии научной сферы в 2008–2018 гг.

ЗА ПРОШЕДШЕЕ десятилетие официально провозглашаемая государством роль науки в развитии российской экономики и общества существенно возросла. Акцентировалось внимание на том, что наука имеет особое значение для развития технологий и инноваций, которые, в свою очередь, должны способствовать отходу от ресурсозависимой модели экономического развития. Важность поддержки науки отмечалась в указах Президента РФ и документах Правительства РФ, была принята Стратегия научно-технологического развития России до 2035 года, начал реализовываться принципиально новый проект всероссийского масштаба — Национальная технологическая инициатива (далее — НТИ). Наконец, в 2018 г. научная сфера получила специальную поддержку в форме национального проекта «Наука». В рассматриваемое десятилетие был предпринят ряд практических шагов по реструктуризации научного комплекса, направленных на увеличение гибкости, динамичности этой сферы, расширение горизонтальных связей и рост значимости российской науки в мире.

Наука является инерционной сферой, поэтому проводить в ней реформы сложно, а их результаты могут сказаться через продолжительное время (10–15 лет). Ситуация в российской науке остается неоднозначной. С одной стороны, несмотря на меры по ее трансформации, частично усугубились некоторые системные проблемы, не решенные с момента распада СССР. С другой стороны, в 2008–2018 гг. произошли положительные сдвиги, касающиеся прежде всего роста результативности науки.

Автор главы: *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.

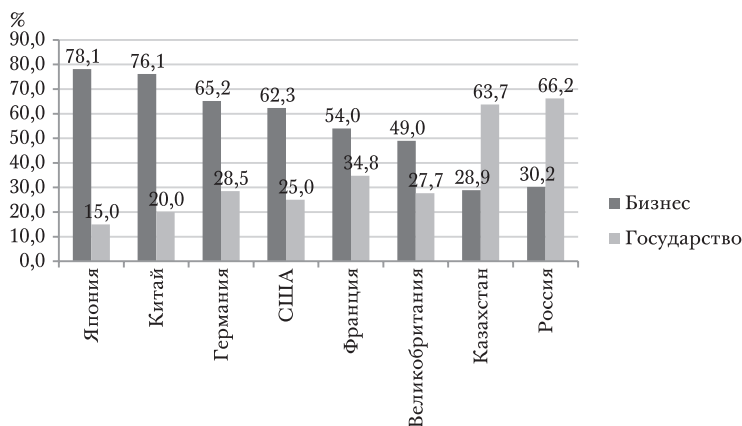


РИС. 25.1. Источники финансирования НИОКР (по данным за 2017 г.)

Источник: Наука. Технологии. Инновации: 2019. Краткий статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2019.

Российская наука почти на 70% финансируется из государственного бюджета (рис. 25.1) — это беспрецедентно высокий уровень по сравнению со странами, имеющими развитую науку, и с быстро растущими технологическими державами, такими, например, как Китай и Индия. Столь существенное государственное участие снизилось за прошедшее десятилетие совсем незначительно. Бизнес мало включен в финансирование исследований и разработок (далее — ИР) — на него приходится менее трети суммарных внутренних расходов на ИР, хотя по абсолютным размерам наблюдается тенденция роста. Тем не менее бюджетные ассигнования на науку росли опережающими темпами в условиях низкого спроса на ее коммерческое применение. В результате в самом бизнес-секторе расходы на ИР в значительной мере (почти на 60%) покрываются государством¹ (рис. 25.2) за счет субсидий, налоговых и неналоговых льгот, и это положение достаточно устойчиво. Соответственно, при увеличивающемся государственном финансировании науки доля расходов на ИР в ВВП страны остается на уровне, близком к 1%.

Проблемой стал и отток кадров из науки, который составил за рассматриваемый период около 5%, в том числе исследователей — 1,4%². Более драматичная картина складывается при между-

1. Main Science and Technology Indicators. Vol. 2018. Iss. 1. Paris: OECD Publishing, 2018. DOI: 10.1787/msti-v2018-1-en. P. 55.

2. Индикаторы науки: 2013. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2013. С. 36; Индикаторы науки: 2018. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2018. С. 44.

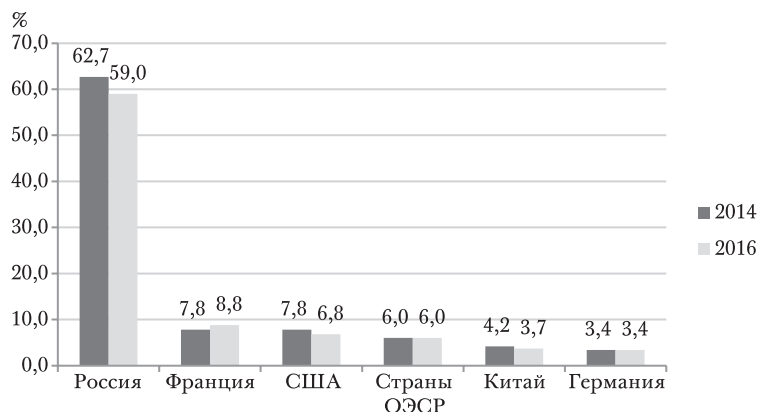


РИС. 25.2. Государственная поддержка НИОКР в бизнес-секторе (гранты, налоговые льготы, контракты)

Источник: Main Science and Technology Indicators. Vol. 2018. Iss. 1. Paris: OECD Publishing, 2018. P. 55. URL: <https://doi.org/10.1787/msti-v2018-1-en>.

народных сопоставлениях. В эквиваленте полной занятости в 2005–2016 гг. российская наука сократилась на 12,8%, тогда как 28 стран ОЭСР нарастили численность кадров на 33,6%, а в Китае число занятых в научном комплексе в эквиваленте полной занятости возросло в 2,8 раза¹. Помимо этого, осталась несбалансированной возрастная структура исследователей. Сложилось два «полюса» — молодые (до 39 лет), и их число сильно выросло за последние годы (рис. 25.3), и пожилые (старше 60 лет) исследователи. Доля среднего поколения ученых в возрасте 40–59 лет остается небольшой (в настоящее время — меньше трети общей численности исследователей), и она падает. Структура научных кадров неэффективна, так как именно среднее поколение ученых, согласно различным оценкам, считается наиболее продуктивным².

Среди позитивных тенденций — рост числа публикаций, индексируемых в базах данных Web of Science и Scopus (табл. 25.1), хотя и с определенными оговорками (указанный рост частично был обусловлен включением российских журналов в данные базы данных). Пока акцент сделан на наращивании количества, а не качества научных работ, хотя с 2018 г. отдельные университеты начали вводить меры по стимулированию качества.

1. Main Science and Technology Indicators. Vol. 2018. Iss. 1. Paris: OECD Publishing, 2018. P. 28. URL: <https://doi.org/10.1787/msti-v2018-1-en>.

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.

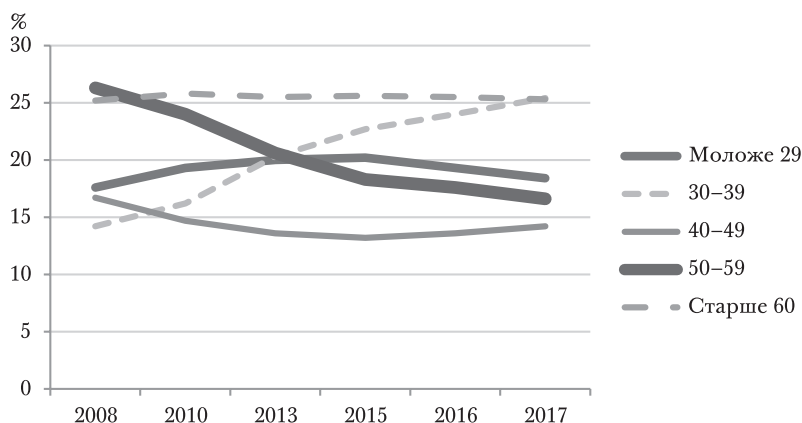


РИС. 25.3. Динамика возрастной структуры исследователей в России

Источники: Индикаторы науки. Статистические сборники НИУ ВШЭ за 2013, 2014 и 2018 гг.; Наука. Технологии. Инновации: 2019. Краткий статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2019.

ТАБЛИЦА 25.1
Доля российских научных статей и обзоров в международных базах данных Web of Science и Scopus

Год	WoS (art + rev), %	Scopus (art + rev), %
2012	1,95	1,87
2013	1,94	2,01
2014	1,97	2,18
2015	2,18	2,52
2016	2,25	2,77

Источник: Moed H., Markusova V., Aкоеv M. Trends in Russian research output indexed in Scopus and Web of Science // Scientometrics. 2018. Vol. 116. No. 2. P. 1153–1180. URL: <https://doi.org/10.1007/s11192-018-2769-8>.

25.2. Ключевые стратегические документы десятилетия

В рассматриваемый период был принят целый ряд положений по регулированию различных аспектов научной сферы, однако ключевыми стратегическими документами стали два: Стратегия инновационного развития Российской Федерации и Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации.

Стратегия инновационного развития Российской Федерации

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная в конце 2011 г.¹, в части научной деятельности ставила целью рост ее эффективности. Для этого предполагалось:

- повысить качество кадрового потенциала;
- провести реструктуризацию ряда научных организаций;
- наращивать исследовательский потенциал на ключевых направлениях;
- развивать механизмы координации всех участников инновационного процесса.

Индикаторами достижения целей были определены рост доли публикаций российских исследователей в мировых научных журналах и рост числа цитирований в расчете на одну публикацию.

Развитие началось по всем направлениям, отмеченным в Стратегии. Тем не менее в 2015 г. началась ее переработка. Значения большинства основных целевых показателей были снижены, в том числе по величине затрат на исследования и разработки и по уровню публикационной активности. Данные изменения так и не вступили в силу, поскольку в 2016 г. была утверждена Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, которая теперь является главным стратегическим документом.

Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации

1 декабря 2016 г. Президент России утвердил² Стратегию научно-технологического развития Российской Федерации (СНТР). В ее основе лежит идея ответа науки на «большие вызовы» (Grand Challenges). Под ними понимаются крупные проблемы, включая продовольственную, демографическую, энергетическую, национальной безопасности, которые следует решать путем развития науки и технологий. Всего определено семь «больших вызовов», охватывающих тематики от исчерпания возможностей экономического роста, основанного на экстенсивной эксплуатации сырьевых ресурсов, необходимости обеспечения продовольственной безопасности, развития новых энергетических систем, ответа на угрозы нацио-

1. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

2. Указ Президента РФ «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» от 1 декабря 2016 г. № 642.

нальной безопасности до необходимости эффективно использовать пространство, в том числе в контексте освоения Мирового океана, Арктики и Антарктики.

В СНТР зафиксированы два важных параметра финансового обеспечения сферы исследований и разработок: ожидается, что к 2035 г. эти расходы на данную сферу будут составлять 2% ВВП, причем доля частных инвестиций должна быть не ниже государственной¹. Сейчас в развитых странах доля расходов на науку в ВВП в среднем превышает 2%, а доля частных инвестиций обычно выше государственных вложений. Поэтому такой количественный ориентир в СНТР выглядит недостаточным для решения масштабных задач.

В фактически реализуемой государственной политике в области науки можно выделить несколько следующих ключевых направлений: развитие науки в вузах, реструктуризация академического сектора науки, а также меры по встраиванию российской науки в мировую, в том числе с участием российской научной диаспоры.

25.3. Укрепление вузовской науки

Вузовская наука осталась небольшим сегментом научного комплекса страны, хотя и выросла за постсоветский период почти вдвое как по численности занятых, так и по объемам финансирования. К 2018 г. доля вузов в общем объеме научных исследований составила 9,1%² и 11,7%³ в общей численности исследователей. Тем не менее к 2018 г. в образовательных организациях высшего образования работало только 8% персонала, занятого в России исследованиями и разработками⁴.

Укрепление вузовской науки началось как раз в период с 2008 г., к которому она подошла в довольно плачевном состоянии. За предшествующее десятилетие доля профессорско-преподавательского состава, принимавшего участие в научных исследованиях, снизилась с 38 до 17,7%, а научной работой занимались только в 45% российских вузов⁵. При этом бюджетное финансирование вузовской науки оставалось очень скромным.

1. Пункт 48 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации (версия ноября 2016 г.). URL: <http://sntr-rf.ru/upload/iblock/7df/01%20Проект%20Стратегии%20научно-технологического%20развития.pdf>.

2. Индикаторы науки: 2018. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2018. С. 44, 78, 190, 205.

3. Наука. Технологии. Инновации: 2019. Краткий статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2019. С. 27.

4. Там же. С. 23.

5. Гохберг Л., Китова Г., Кузнецова Т. Стратегия интеграционных процессов в сфере науки и образования // Вопросы экономики. 2008. №7. С. 116.

В октябре 2008 г. Президент России подписал Указ «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов» (от 7 октября 2008 г. №1448), 29 университетов получили этот статус. Им было выделено дополнительное государственное финансирование на следующие пять лет, благодаря чему бюджеты университетов фактически удвоились. Собственно, именно в исследовательских университетах был создан необходимый задел для развития вузовской науки.

Начиная с 2013 г. ведущим стал проект «5-топ 100», нацеленный на то, что по крайней мере пять российских вузов к 2020 г. войдут в топ-100 мировых рейтингов. Однако в 2018 г. фокус сместился к достижению лидерства в предметных рейтингах, что значительно проще реализовать. Среди наиболее «слабых звеньев», замедляющих продвижение в рейтингах, оказались именно объем и качество научной работы.

Первоначально в проект вошло 15 вузов, выбранных по конкурсу. Через три года проект был официально признан успешным, а его финансирование продлено до 2020 г.¹ При этом число вузов, борющихся за попадание в рейтинги, возросло до 21², и большинство из них уже имели статус исследовательского или федерального университета. Таким образом, поддержка элитных вузов продолжилась, но уже в рамках новой инициативы правительства.

К 2018 г. количественные показатели результативности вузовской науки существенно улучшились. Стало больше публикаций в журналах, индексируемых в международных базах данных, в том числе благодаря возросшему числу 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 дали отдачу. Число публикаций сотрудников вузов из проекта «5-топ 100», индексируемых в Web of Science, выросло в 4,5 раза по сравнению с 2012 г., в базе Scopus — в 4 раза³. Соответственно, улучшились позиции этих университетов в мировых рейтингах, в первую очередь в предметных (по физике, математике и астрономии, то есть в традиционно сильных в России научных областях).

1. *Болохова К.* От общего к частному: почему предметные рейтинги вузов более привлекательны для России? 23 ноября 2015 г. URL: http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=110329#Vm2mf78yTOA.

2. 6 новых вузов отобраны в проект «5-100». 26 октября 2015 г. URL: <http://5top100.ru/news/20951/>.

3. *Булгакова Н.* Поддержать продвижение. РАН подключается к борьбе за конкурентоспособность вузов // Поиск. 2 ноября 2018 г. № 44. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/edu/39685/>.

Вместе с тем гонка за количеством породила множество стратегий стремительного наращивания числа публикаций, которые быстрее всех освоили именно в университетах проекта «5-топ 100», — от найма высокоцитируемых авторов до публикаций в «хищнических» журналах¹. В итоге цитирование работ вузов — участников проекта «5-топ 100» в несколько раз ниже среднего значения по зарубежным вузам-референтам, то есть вузам с аналогичными профилем специализации и размером. Основной метод стимулирования публикационной активности — регулярные дополнительные выплаты авторам, однако только в нескольких университетах их размер привязан к тому, в журнале с каким импакт-фактором опубликована статья.

В целом данные о характеристиках научной продуктивности и ее связи с продвижением в рейтингах показывают противоречивую картину. Позитивные результаты, безусловно, есть: возросло число вузов из программы «5-топ 100», которые теперь входят в рейтинги, независимо от их места в этих рейтингах. К сожалению, пока (на 2018 г.) наивысший результат — это нахождение трех вузов в третьей сотне. Так, Физтех попал в третью сотню вузов рейтинга ТНЕ, Новосибирский государственный и Томский государственный университеты — рейтинга QS. Остальные вузы находятся в четвертой — шестой сотне. За это же время увеличилось и число вузов, вошедших в рейтинги и не участвующих в программе «5-топ 100». Поэтому степень эффективности данной программы с точки зрения скорости вхождения в рейтинги пока не вполне ясна. В среднесрочной перспективе уже видны барьеры роста в связи с ориентацией на достижение определенных позиций в рейтингах и, таким образом, с подменной цели роста качества науки целью сохранения/улучшения целевых индикаторов.

25.4. Реформа академического сектора науки

Одним из радикальных изменений прошедшего десятилетия стало объединение в 2013 г. трех государственных академий — Российской академии наук (РАН), Российской академии медицинских наук (РАМН) и Российской академии сельскохозяйственных наук (РАСХН) в единую Российскую академию наук² с одновременным

1. Poldin O., Matveeva N., Sterligov I., Yudkevich M. Publication Activities of Russian Universities: The Effects of Project 5-100. Educational Studies. Higher School of Economics. Iss. 2. 2017.

2. Федеральный закон «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 2 сентября 2013 г. № 253-ФЗ.

лишением их подведомственных научных институтов. Было создано новое ведомство — Федеральное агентство научных организаций (ФАНО)¹, в чье ведение перешли бывшие академические институты. Проведенная реорганизация устранила конфликт интересов, существовавший в РАН, где были совмещены функции распределения и расходования средств. Роль РАН стала в большей степени экспертной, нежели управленческой, а ФАНО отвечало за финансирование, имущество институтов, закупку оборудования и расходных материалов. Экспертная функция РАН была законодательно утверждена позднее (в 2018 г.), когда РАН официально стала проводить экспертизу всех отчетов и тематик, реализуемых в организациях и вузах, независимо от их ведомственной подчиненности.

Следующими шагами по реформированию академического сектора науки стали:

— удвоение размеров академических надбавок академикам и членам-корреспондентам РАН и появление звания «профессор РАН»;

— ротация директоров институтов с целью «омоложения» руководителей академической науки путем смены директоров научных организаций ФАНО, достигших 65–70 лет;

— слияние институтов, иногда имеющих сходный профиль, но также и разнопрофильных, в том числе расположенных в разных городах на значительном расстоянии друг от друга. В 2015 г. появилось 15 объединенных институтов. При этом ясных критериев для вынесения решения о слияниях не было². Формально объединение происходило по инициативе коллективов или отдельных научных организаций. В ряде случаев институты вносили предложения об объединении в «упреждающем порядке» из-за опасения, что в дальнейшем их с кем-нибудь могут объединить насильно. Вновь образованные укрупненные структуры были наделены специальными статусами (например, федерального исследовательского центра, национального исследовательского института и др.).

В дальнейшем, в 2016–2018 гг., под руководством ФАНО проводилась оценка институтов по количественным, библиометрическим и качественным параметрам с разделением организаций на три категории: лидеры, нормально развивающиеся, но имеющие определенные проблемы, и отстающие. К числу лидеров было отнесено 26% институтов. Оценка показала, что финансирование лидеров

1. Постановление Правительства РФ от 25 октября 2013 г. № 959 «О Федеральном агентстве научных организаций» (вместе с Положением о Федеральном агентстве научных организаций).

2. Волчкова Н. Американское с немецким. По каким образцам реформируют РАН // Поиск. 24 апреля 2015 г. № 17. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/14333/>.

и отстающих различалось незначительно¹, что свидетельствовало о неоптимальном распределении бюджетных средств.

К 2017 г. промежуточные итоги реформ оценивались научным сообществом и представителями ФАНО совершенно по-разному. По мнению ученых², проблемными стали практически все аспекты научной деятельности:

- недостаточное финансирование, в том числе низкая заработная плата;
- ограниченный доступ к информационным ресурсам;
- рост бюрократических требований к институтам со стороны ФАНО в части представления разного рода отчетности;
- как следствие, нарастание проблемы привлечения молодежи в научные организации ФАНО.

В свою очередь, руководство федерального агентства полагало, что происходит много позитивных сдвигов, в том числе повысилась средняя зарплата, и в институтах ФАНО вырос удельный вес молодых ученых.

Подобные расхождения объясняются рядом факторов. Во многих институтах ФАНО прирост зарплаты обеспечивался за счет перевода сотрудников на неполную ставку, а также на срочные договоры³. Статистический казус был и в данных о молодых ученых — их удельный вес повысился, в том числе за счет выхода на пенсию пожилых научных сотрудников⁴. При этом продуктивность «академической науки» оставалась самой высокой в стране, что свидетельствует об устойчивости многолетних тенденций⁵.

В 2018 г. произошла очередная административная реорганизация, и институты ФАНО были переподчинены вновь созданному Министерству науки и высшего образования РФ. А федеральное агентство, согласно Указу Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 15 мая 2018 г. № 215⁶, было

1. Волчкова Н. Маловато лидеров? Выводы оценочной комиссии подпортили ученым праздник // Поиск. 29 декабря 2017 г. № 52. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/31538/>.

2. Садыкова Р. Реформа РАН признана провальной: ФАНО расширяется, институты выселяют. 23 февраля 2017 г. URL: <http://www.mk.ru/science/2017/02/23/reforma-ran-priznana-provalnoy-fano-rasshiraetsya-instituty-vyselyayut.html>.

3. Максимов Г. Ученых в России станет меньше. Работники РАН выходят на митинг в Москве. 23 июня 2017 г. URL: <http://fedpress.ru/news/77/society/1808890>.

4. Демина Н. Ученые и чиновники: диалог возможен? // Троицкий вариант — наука. 5 декабря 2017 г. № 243. С. 1. URL: <https://trv-science.ru/2017/12/05/uchenye-i-chinovniki-dialog-vozmozhen/>.

5. Avanesova A., Shamliyan T. Comparative trends in research performance of the Russian universities // Scientometrics. 14 June 2018. DOI: 10.1007/s11192-018-2807-6.

6. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57475>.

упразднено. Это стало своего рода завершающим этапом реформирования академического сектора науки. Теперь как научные институты, так и вузы находятся в ведении одного министерства. Это открывает новые возможности по развитию кооперации между государственным и вузовским секторами науки.

25.5. Влияние санкций

Введение с 2014 г. зарубежных санкций негативно сказалось на сфере науки, причем реакция была довольно быстрой. За восемь месяцев 2014 г. был зафиксирован более масштабный, чем за любой полный год за предшествующее 15-летие, отток кадров из страны. И среди уезжающих были в основном научные сотрудники и предприниматели¹. При этом эффект геополитических изменений проявился до введения санкций, когда в 2012 г. появился Закон РФ «Об иностранных агентах»². Принятие в мае 2015 г. в его развитие закона о нежелательных иностранных организациях³ запустило процесс серьезных изменений в системе негосударственной поддержки науки через некоммерческие фонды. Согласно закону о нежелательных иностранных организациях, признание организации в таком качестве означает запрет работать в России. Данный статус получают организации, чья деятельность признана угрожающей основам конституционного строя, обороноспособности и безопасности России. Часто нежелательные организации финансируют некоммерческие структуры, а последние затем признаются «иностранными агентами». Как следствие, из сферы российской науки, где и так было мало негосударственных фондов, стали вынужденно уходить организации, многие годы реализовывавшие программы поддержки научных исследований и подготовки кадров как в естественных, так и в общественных науках. В числе таких научных фондов, которые прекратили программы для России, — Фонд «МакАртуров», Американско-российский фонд по экономическому и правовому развитию (USRF), CRDF Global, IREX, «Открытое общество», Фонд «Содействие».

-
1. Мереминская Е. Эмигранты новой волны. Из России стали больше уезжать // Газета.RU. 1 ноября 2014 г. URL: <http://www.gazeta.ru/business/2014/10/30/6282685.shtml>.
 2. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/.
 3. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201505230001?index=0&rangeSize=1>.

Другими последствиями экономических санкций стали повышение стоимости и снижение конкурентоспособности исследовательской деятельности в России. Увеличивался дефицит зарубежного оборудования и реактивов, приобретаемых в основном в странах, которые ввели санкции, а их цена резко возросла из-за падения курса рубля.

По всей видимости, санкции будут длительными, и для российской науки это является серьезным фактором, поскольку основной научный обмен происходит с США и странами Европейского союза (согласно данным о совместных публикациях)¹.

25.6. Научная эмиграция и меры по взаимодействию с научной диаспорой

Динамика научной эмиграции за рассматриваемое десятилетие изменилась в первую очередь под влиянием геополитических факторов. В 2015–2016 гг. начался новый виток отъезда за рубеж исследователей, преимущественно молодых. Больше всего потенциальных эмигрантов, согласно оценкам социологов, было среди мотивированных молодых исследователей с высокими показателями научной продуктивности². Выталкивающие факторы отчасти стали результатом введения санкций — это сворачивание поездок на международные конференции, сокращение финансирования закупок импортных расходных материалов и другие финансовые ограничения.

В целом сокращение численности научных кадров и их отток за рубеж стали стимулом для поиска решений по развитию интеллектуальной среды. Одним из них стало введение мер по развитию международных коллабораций, в том числе с учеными-соотечественниками за рубежом. Опросы показали, что члены русскоязычной научной диаспоры политически лояльны и стараются поддерживать связи со страной происхождения³.

Был разработан ряд государственных инициатив, направленных на привлечение представителей научной диаспоры, основанных на нескольких принципиальных моментах⁴. Первое — стрем-

1. По данным за последние 10 лет. См.: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation. Paris: OECD Publishing, 2017. P. 128.

2. Душина С., Николаенко Г., Евсикова Е. Время работать в России? Молодые ученые в условиях институциональных изменений // Социология науки и технологий. 2016. Т. 7. № 3. С. 40.

3. Дежина И. Русскоязычная научная диаспора: опыт и перспективы сотрудничества с Россией // Социология науки и технологий. 2016. № 1. С. 134–149.

4. Дежина И. Влияние глобализации на развитие российской науки // Россия в полицентричном мире / под ред. А. А. Дынкина, Н. И. Ивановой. М.: Весь мир, 2011. С. 29–38.

ление начать с мягких программ взаимодействия, не требующих от представителей диаспоры серьезных обязательств по длительности пребывания в России и количественным показателям результатов исследований. Второе — создание условий для сотрудничества не в науке в целом, а в организациях отдельных типов (в первую очередь в вузах, имеющих статус федерального, исследовательского университета, входящих в программу «5-топ 100», и т. п.). Третье — низкая селективность отбора приглашаемых, то есть отсутствие ясного позиционирования, отношения с какими категориями эмигрантов следует развивать в первую очередь.

К наиболее масштабным либо по объему вложенных средств, либо по широте охвата можно отнести следующие государственные инициативы:

- научные проекты под руководством русскоязычных ученых в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы (мероприятие «Проведение научных исследований коллективами под руководством приглашенных исследователей»);

- создание научных лабораторий в вузах и научных организациях под руководством ведущих ученых;

- открытие международных лабораторий ведущими университетами — участниками программы «5-топ 100».

Совместные проекты под руководством представителей диаспоры оказались достаточно эффективной мерой с точки зрения качества науки. Подготовленные в рамках программы публикации получили в среднем 7,7 цитирования на статью, что было выше среднероссийского уровня¹. Наибольший вклад приглашенных исследователей состоял в генерации научных идей, обучении российских коллег новым методам и технологиям проведения исследований, участии в подготовке аспирантов².

Второй стала программа больших грантов (мегагрантов), нацеленная на создание научных лабораторий под руководством ведущих ученых мира. Программа была утверждена специальным постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 220³.

1. Для России в тот период средний (ненормализованный) показатель цитирования одной статьи составлял 5,46. См.: Essential Science Indicators. Цит. по: *Касьянов П.* Публикационная активность и цитируемость российских ученых // Троицкий вариант — наука. 21 октября 2014 г. № 165. С. 5. URL: <http://trv-science.ru/2014/10/21/publikatsionnaya-aktivnost-i-tsitiruemost-rossijskih-uchenyh/>.

2. *Дежина И., Барышникова М., Клягин А.* Представители научной диаспоры как руководители российских исследовательских проектов: оценка эффектов // Инновации. 2014 (май). № 5. С. 9–14.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 220 «О мерах по привлечению ведущих ученых в российские образовательные учреждения высшего профессионального образования». URL: <http://www.rg.ru/2010/04/16/grant-dok.html>.

Ее финансирование из средств федерального бюджета было беспрецедентно высоким — до 150 млн руб. на три года. На таких условиях в 2010–2011 гг. было выделено 78 грантов. В 2012–2013 гг. новые лаборатории создавались уже за счет более скромных, но все еще существенных бюджетных средств — 90 млн руб. на три года. Всего было создано 236 лабораторий, среди руководителей которых много русскоязычных ученых, работающих за рубежом.

Эффекты данной программы изучены недостаточно подробно. По выборочным оценкам, позитивными аспектами стали привлечение в лаборатории значительного числа молодежи, а также освоение новых методов и технологий проведения исследований. С точки зрения количественных параметров результаты работы 236 лабораторий выразились, по данным за 2018 г., примерно в 1000 статьях¹, однако нет данных о том, где они были опубликованы и какова цитируемость этих и более ранних статей лабораторий, созданных на средства мегагрантов.

25.7. Коммерциализация результатов исследований и разработок

Практическое воплощение результатов науки выражается в появлении новых технологий, востребованных на рынке. Область трансформации научных разработок в технологии является в России одной из самых проблемных, и за рассматриваемый период заметных прорывов не произошло. Уровень коммерциализации разработок был стабильно низким: патентовалось 10% результатов ИР, из которых практически используется около 2%.

Доля промышленных предприятий, занимающихся разработкой и/или адаптацией новых технологий, составила к 2018 г. 9,6%, что ниже уровня «санкционного» 2014 г.², хотя и на 0,3% выше уровня 2008 г. Есть и другие оценки, преимущественно экспертные, согласно которым доля инновационно активных компаний составляла 15–20%³. Но и этот результат вдвое ниже, чем в странах — технологических лидерах.

1. Интервью директора «Инконсалт-К» (компания-оператора проекта мегагрантов) И. Коротковой каналу ОРТ по итогам проведения III Международной конференции «Наука будущего» и IV Всероссийского форума «Наука будущего — наука молодых». Сочи, 14–17 мая 2019 г.

2. Фридлянова С. Инновации в России: динамика основных показателей. Экспресс-информация «Наука, технологии, инновации». М.: НИУ ВШЭ. 26 сентября 2018 г. URL: https://issek.hse.ru/data/2018/09/26/1153998102/NTI_N_103_26092018.pdf.pdf.

3. Бутрин Д. Нам удалось запустить ряд технологически активных секторов» // Коммерсантъ. № 55. 3 декабря 2018 г. С. 4. URL: <https://www.kommersant.ru/gallery/3814084>.

Важные для развития технологических инноваций венчурные средства были небольшими, а после 2014 г. начался отток капитала. В 2012 г. для венчурных инвестиций была отмечена тенденция смещения фокуса с посевной стадии к проектам более зрелых этапов, которая сохранилась в последующие годы. В 2018 г. стал очевидным рост консервативности инвесторов, которые предпочитали вкладывать средства в проверенные компании. Изменилась отраслевая структура инвестиций — сократилась доля наукоемких отраслей, например биотеха, и выросли сегменты электронной коммерции, логистики и транспорта¹.

С конца 2014 г. начался отток российских инвесторов из страны на международные рынки. Основная причина — отсутствие спроса на технологии в России, стимулировать который не удалось через различные государственные программы. Вторая причина — нарастание проблемы «выхода» из инновационного бизнеса (то есть продажи его крупным высокотехнологичным компаниям) в связи с уходом или сокращением присутствия западных фирм на российском рынке².

Все рассматриваемое десятилетие правительство стремилось развивать инфраструктуру — технопарки, инкубаторы, центры по продвижению технологий, инновационные кластеры. Продолжалась работа институтов развития в данной сфере, в первую очередь Фонда содействия инновациям, Российской венчурной компании, РОСНАНО. Однако ожидания отдачи оказались завышенными. В 2012 г. была проведена международная оценка деятельности российских институтов развития. Эксперты отметили необходимость «развивать экосистему» (стимулируя связи между различными акторами рынка), а не просто распределять средства, и важность координации между агентствами, предоставляющими венчурное финансирование.

В 2015 г. началась реализация Национальной технологической инициативы, которую анонсировал в декабре 2014 г. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию³. Была поставлена амбициозная цель: сформировать механизм, который обеспечит сопряжение глобальных задач экономического развития страны, предопределяемых ими технологическими приоритетами и механизмами реализации последних.

НТИ — это в первую очередь формирование новых потребительских рынков, сетевых по своему характеру⁴. Понятие «сетевой»

1. Фокус — на интернет-пользователей // РБК. 6 ноября 2018 г. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/06/11/2018/5bdc51819a79472fo4cb2f46?from=main.

2. Туркот А. Почему венчурные фонды уходят из России // 25 ноября 2014 г. URL: <http://daily.rbc.ru/opinions/business/25/11/2014/5473190acb20f2a143fe496>.

3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 4 декабря 2014 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/47173>

4. URL: <http://asi.ru/nti/>.

не было четко определено, однако, вероятнее всего, оно означает то, что технологии, которые лежат в основе развития рынков, являются сквозными (такие, например, как используемые в разных сферах большие данные или технологии искусственного интеллекта). Критерии выделения таких рынков основаны на двух факторах: через 10–20 лет их объем должен превышать 100 млрд долл., а Россия должна занять на них достойное место благодаря наличию в стране компаний (людей), готовых стать лидерами и взять на себя ответственность за развитие соответствующих технологических направлений¹. За годы реализации НТИ было идентифицировано 11 перспективных рынков, касающихся обеспечения безопасности, доступности ресурсов, развития транспорта, а также связанных с революционной сменой технологий.

В замысле НТИ есть целый ряд позитивных моментов. Во-первых, предполагалось, что инициатива приведет к росту персональной ответственности руководителей компаний, становящихся лидерами развития рынков, во-вторых, акцент на горизонтальные связи между компаниями и научными организациями и, в-третьих, открытость системы — число рынков строго не детерминировано и может измениться. Собственно, последний процесс уже наблюдается — число целевых рынков выросло от начальных 9 до 11 (по данным на конец 2018 г.). По сути, НТИ стала новым перечнем государственных приоритетов технологического развития. Поскольку выбор «рынков будущего» во многом опирался на зарубежные прогнозы, новые технологические приоритеты стали ближе к тем, которые установили для себя развитые и быстро развивающиеся страны.

В то же время принятый подход ставит возможность успеха НТИ в зависимость от ряда плохо прогнозируемых параметров, а именно от:

- правильного предвидения будущего;
- возможности идентификации действительно лидерских компаний;
- способности наладить механизмы движения к намеченным рыночным нишам.

Исследования эффективности государственных инструментов стимулирования технологического развития, проведенные в 2017 г., показали, что наибольший позитивный эффект дали программы Фонда содействия инновациям², наименьший — проекты РОСНАНО, а также проекты, реализуемые по дорожным картам Национальной

1. Песков Д. Нас ожидает коренная перестройка основных отраслей // Коммерсантъ. 1 апреля 2015 г. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2698958>.

2. Национальный доклад об инновациях в России — 2017. Минэк, Открытое правительство. РВК, 2018.

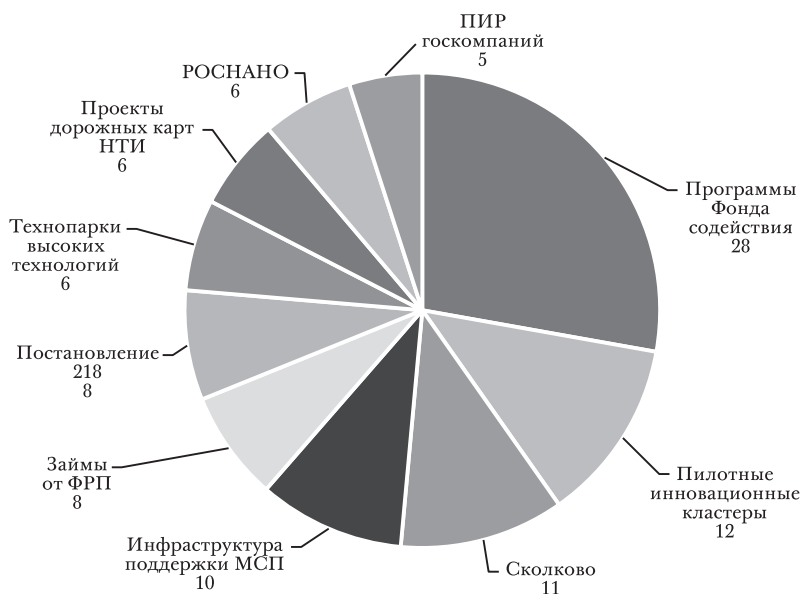


РИС. 25.4. Меры государственной поддержки, в наибольшей степени повлиявшие на развитие технологических инноваций в последние пять лет, %
 Источники: Национальный доклад об инновациях в России — 2017. Минэк, Открытое правительство. РВК, 2018. С. 21.

технологической инициативы (рис. 25.4). По НТИ было признано отставание от первоначальных планов по развитию технологий, однако к 2018 г. было утверждено 8 дорожных карт, по ним проработано 450 проектов, из которых реализуется около 10%¹.

НТИ будет считаться реализованной в случае появления российских компаний-лидеров на глобальных технологических рынках в 2025–2035 гг.

Можно выделить несколько причин недостаточной эффективности мер поддержки технологического развития. 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 новые технологии оказывают второстепенное влияние на конкурентоспособность. Основным фактором успеха в конкуренции остается доступ к административному ресурсу, особенно у крупных компаний. Третья причина —

1. Бутрин Д. Нам удалось запустить ряд технологически активных секторов // Коммерсантъ. 3 декабря 2018 г. № 55. С. 4. URL: <https://www.kommersant.ru/gallery/3814084>.

уровень инновационной активности определяется далеко не только наличием мер по ее стимулированию. Базовые экономические факторы (например, инвестиционный климат, качество других институтов и т. п.) важны в не меньшей степени.

* * *

За рассматриваемое десятилетие продолжала возрастать роль государства в научно-технологической сфере. Темпы роста бюджетных расходов на ИР опережали инвестиции компаний, укрепился государственный сектор науки, включая вузовскую науку. Позитивный сдвиг произошел в количественных параметрах результативности науки. Важно, что ведущие вузы начинают задействовать стимулы, способствующие повышению качества публикаций (наряду с их числом). Организационные реформы, усилив позиции вузов, привели к неустойчивому положению бывших академических институтов. Возросла конкуренция между научными организациями и вузами, но она пока не привела к существенному улучшению качества научных исследований.

В целом в научной политике прослеживалась нарастающая тенденция приоритетной поддержки выбранных по разным критериям лидеров, будь то университеты, научные лаборатории или привлеченные из-за рубежа ученые. В условиях ограниченных ресурсов данный подход рационален, но имеет ряд побочных эффектов. В научной сфере это приводит к стратификации научного сообщества, что в перспективе может стать источником социальной нестабильности.

В сфере коммерциализации результатов науки позитивной динамики не было. Ситуация стала более проблемной после введения экономических санкций. Пока система поддержки технологических компаний и проектов не выстроена, хотя есть и ряд историй успеха.

Перспективы улучшения положения в сфере науки связаны с активностью бизнес-сектора и отчасти регионов, с заинтересованностью в поддержке научных исследований и использовании их результатов. На государственном уровне важно скорректировать ориентиры развития науки, несколько ослабив давление, оказываемое установленными количественными параметрами результативности, поскольку — при их большом количестве — они искажают стимулы к продуктивной научной работе.

ГЛАВА 26

Демографическая политика России: активное десятилетие

26.1. Основные демографические процессы 2008–2018 гг.

К 2007 г. в России сложилась крайне неблагоприятная демографическая ситуация. Высокая смертность и низкий уровень рождаемости послужили причиной значительной естественной убыли населения. Этот процесс начался в 1992 г., а в 2006 г. убыль населения составила 687,1 тыс. человек. На одну женщину в репродуктивном возрасте приходилось в среднем 1,305 ребенка, что значительно ниже уровня, обеспечивающего воспроизводство населения. При этом происходило изменение возрастной модели рождаемости (откладывание рождений на более поздний срок), росло число внебрачных рождений, изменялась структура семьи. Число родившихся снижалось в том числе в связи с тем, что поколение женщин в репродуктивных возрастах было немногочисленным: сказывался негативный вклад демографической волны. Правда, эксперты предсказывали, что в 2011–2012 гг. будет наблюдаться рост числа рождений, после чего снова начнется спад¹. Прогноз Росстата от 2007 г. также предполагал незначительный рост суммарного коэффициента рождаемости до 2013 г. (на 0,22) и далее — стабилизацию на уровне 1,57–1,59 (*рис. 26.1*).

Смертность населения России характеризовалась следующими показателями: высокая смертность в трудоспособном возрасте (особенно мужская сверхсмертность) и высокая младенческая смертность. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении составляла 66,6 года. За этим индикатором скрывался значительный

Автор главы: *Хасанова Р.Р.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований демографии, миграции и рынка труда ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ.

1. Демографическая политика России. От размышлений к действиям: доклад ПРООН. М., 2008. С. 15.

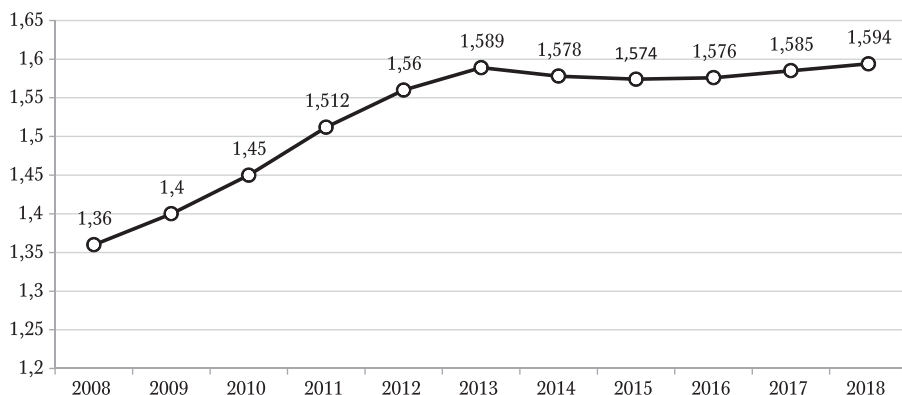


РИС. 26.1. Суммарный коэффициент рождаемости по прогнозу Росстата 2007 г., 2008–2017 г., на 1 женщину репродуктивного возраста

Источник: данные Росстата.

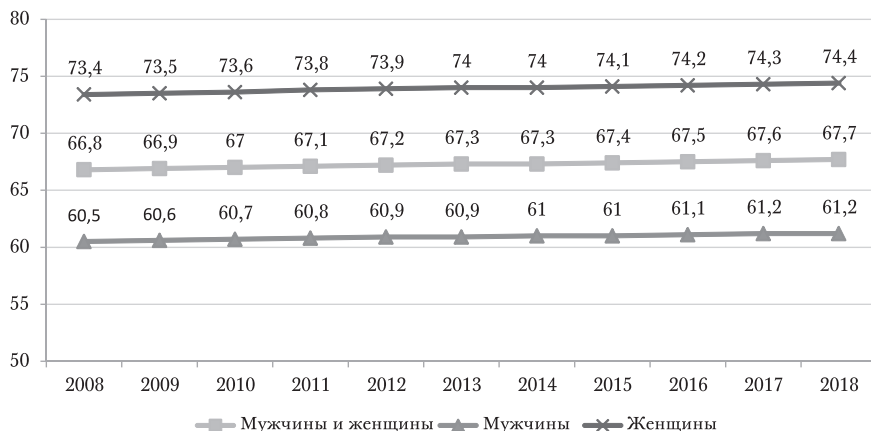


РИС. 26.2. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении по прогнозу Росстата 2007 г., 2008–2018 г., лет

Источник: данные Росстата.

гендерный разрыв: ожидаемая продолжительность жизни мужчин составляла 60,4 года, женщин — 73,2. Наблюдалась существенная региональная дифференциация (разница в уровне ожидаемой продолжительности жизни по регионам) — 17,6 года. В 2007 г. Росстат прогнозировал, что за 10 лет продолжительность жизни вырастет лишь на 0,9 года (рис. 26.2).

Что касается миграционного прироста, то в 2006 г. он был высоким, однако недостаточным для того, чтобы компенсировать естественную убыль населения.

Сохранение таких демографических тенденций могло привести к еще более значительным негативным демографическим, экономическим и социальным последствиям. При этом к 2006 г. в стране отсутствовала комплексная долгосрочная политика в области демографии.

Сложные и во многом неблагоприятные процессы обусловили перемещение демографических проблем в эпицентр политической повестки государства. В 2006 г. в Послании Президента РФ Федеральному Собранию демографическая проблема была отмечена как «самая острая проблема современной России», а демографическая ситуация в стране была названа критической. В том же Послании было объявлено о необходимости разработки программы, рассчитанной на срок не менее 10 лет, и активной политики по трем направлениям: повышение рождаемости, снижение смертности, эффективное регулирование миграции. В октябре 2007 г. была утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.

26.2. Повышение рождаемости как приоритет

Хотя в Концепции демографической политики до 2025 г. перечислены практически все направления выхода из кризисной ситуации (повышение рождаемости, снижение смертности, эффективная миграционная политика), по существу, реальным демографическим приоритетом стало повышение рождаемости. Политика в этот период приобрела ярко выраженный пронаталистский характер¹.

В концепции были обозначены конкретные целевые показатели в области рождаемости. По итогам 2011–2015 гг. предполагалось увеличить суммарный коэффициент рождаемости в 1,3 раза, а к 2025 г. — в 1,5 раза (по сравнению с 2006 г.). Решение задач среди прочего предполагало:

- развитие системы пособий в связи с рождением и воспитанием детей (включая регулярные пересмотр и индексацию их размера с учетом инфляции);

- усиление стимулирующей роли дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в форме предоставления материнского (семейного) капитала;

- создание механизмов дополнительной поддержки неполных семей с детьми и многодетных семей с низкими доходами, семей,

1. Малева Т. М., Третьякова Е. А., Макаренцева А. О. Пронаталистская демографическая политика глазами населения: десять лет спустя // Экономическая политика. 2017. № 6.

принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, а также семей, имеющих детей-инвалидов, и т. д.;

- обеспечение потребности семей в услугах дошкольного образования на основе развития всех форм дошкольных образовательных организаций (государственных, частных), повышения доступности и качества их услуг;

- развитие ипотечного кредитования, внедрение новых кредитных инструментов, расширение строительства доступного жилья, отвечающего потребностям семей, с одновременным строительством объектов социальной инфраструктуры, необходимых семьям с детьми;

- реализация региональных программ обеспечения жильем молодых семей;

- развитие системы адресной помощи при оплате жилищно-коммунальных услуг в зависимости от состава и материального положения семьи;

- расширение использования гибких форм занятости (в том числе надомный труд, частичная занятость), позволяющих совмещать работу с выполнением семейных обязанностей;

- разработка специальных программ, позволяющих женщинам получить новые профессии в случае их перевода (высвобождения) с рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями труда на новые рабочие места, и иные меры.

С 2006 г. были введены и расширены следующие меры по стимулированию рождаемости и поддержки семей с детьми:

- программа индексированного материнского (семейного) капитала;

- увеличение единовременных пособий при рождении детей;

- пособия по уходу за ребенком для неработающих женщин, регулярные выплаты в этот период для незастрахованных;

- родовой сертификат;

- компенсационные выплаты родителям, дети которых посещают дошкольные учреждения;

- меры по повышению доступности услуг по уходу за детьми от трех лет;

- введение с 2011 г. региональных программ материнского (семейного) капитала, выделение земельных участков многодетным, помощь молодым семьям в приобретении жилья, дополнительное единовременное пособие при рождении ребенка, ежемесячное пособие на детей, не посещающих дошкольные учреждения, единовременное пособие при поступлении ребенка в первый класс, меры, направленные на сохранение и улучшение репродуктивного здоровья.

Наиболее инновационной мерой в данной системе мероприятий являлась программа материнского капитала. Материнский, или семейный, капитал выплачивался семье в связи с рождением второго ре-

бенка после 2007 г. Его размер в 2007 г. составлял 250 тыс. руб., в дальнейшем предусматривалась ежегодная индексация по инфляции.

Программа федерального материнского (семейного) капитала, реализуемая в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», является одной из наиболее весомых мер поддержки семей с детьми. Причем с момента введения программы продолжают обсуждаться возможные направления его использования и их расширение. В момент введения государственной программы материнский капитал можно было потратить на улучшение жилищных условий семьи, формирование накопительной пенсии матери ребенка и оплату обучения ребенка. Затем было принято решение об использовании семейной субсидии на погашение выданных ранее ипотечных кредитов (рис. 26.3).

В 2011 г. закон разрешил использовать средства материнского капитала для перечисления на лицевой счет владельца сертификата, чтобы семья могла построить или реконструировать дом самостоятельно. В 2012 г. появилась полноценная возможность оплаты детского сада (помимо оплаты обучения ребенка в колледже или вузе). В 2015 г. было снято ограничение на распоряжение средствами семейного капитала до достижения ребенком трех лет на оплату первоначального взноса по ипотеке¹. Начиная с 2016 г. у родителей также появилась возможность использовать сертификат на техническую реабилитацию детей-инвалидов. Кроме того, семьи с низкими доходами (менее полутора прожиточных минимумов для трудоспособного населения на одного человека в семье) получили с 2018 г. право на ежемесячную выплату из материнского капитала в случае рождения второго ребенка с 1 января 2018 г. Выплата предоставляется до достижения ребенком полутора лет.

26.3. Эффект материнского капитала

Экспертные оценки вклада материнского капитала и других мер по стимулированию рождаемости в рост соответствующих показателей сильно расходятся: от мнения, что введение материнского капитала действительно стимулировало повышение рождаемости²,

1. Makarentseva, Alla and Tretyakova, Ekaterina and Khasanova, Ramilya, The Development of Support for Motherhood and Childhood in Russia (Развитие поддержки материнства и детства в России) (March 13, 2017). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2931986> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2931986>.

2. Современные тенденции рождаемости в России и влияние мер государственной поддержки / Архангельский В. Н. [и др.] // Социологические исследования. 2017. № 3. С. 43–50; Третьякова Е., Хасанова Р. Меры демографической политики: их

ЧАСТЬ VI. СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА И ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ

2006	<ul style="list-style-type: none"> • Улучшение жилищных условий • Получение образования ребенком (детьми) • Формирование накопительной части трудовой пенсии для женщин (Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»)
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Улучшение жилищных условий • Получение образования ребенком (детьми) • Формирование накопительной части трудовой пенсии для женщин • Единовременная выплата в размере 12 000 руб. (Федеральный закон от 28 июля 2010 г. № 241-ФЗ, в котором сразу оговаривалось, что последний пункт действует до 1 мая 2011 г.)
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Улучшение жилищных условий • Получение образования ребенком (детьми) • Формирование накопительной пенсии для женщин (последний пункт в редакции Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 216-ФЗ)
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Улучшение жилищных условий • Получение образования ребенком (детьми) • Формирование накопительной пенсии для женщин • Приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов • Единовременная выплата в размере 20 000 руб. (пункт о товарах и услугах для инвалидов введен Федеральным законом от 28 ноября 2015 г. № 48-ФЗ) • Пункт о ежемесячной выплате введен Федеральным законом от 20 апреля 2015 г. № 88-ФЗ, в котором сразу оговаривалось, что пособие могут получить семьи, получившие право на поддержку до 31 декабря 2015 г. включительно)
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Улучшение жилищных условий • Получение образования ребенком (детьми) • Формирование накопительной пенсии для женщин • Приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов • Единовременная выплата в размере 25 000 руб. (Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 181-ФЗ, в котором сразу оговаривалось, что пособие могут получить семьи, получившие право на поддержку до 30 сентября 2016 г.)
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Улучшение жилищных условий • Получение образования ребенком (детьми) • Формирование накопительной пенсии для женщин • Приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов • Ежемесячные выплаты на второго ребенка до достижения им полутора лет для малоимущих семей (последний пункт введен Федеральным законом от 28 декабря 2017 г. № 432-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»)

рис. 26.3. Трансформация направлений использования средств материнского капитала с 2006 по 2017 г.

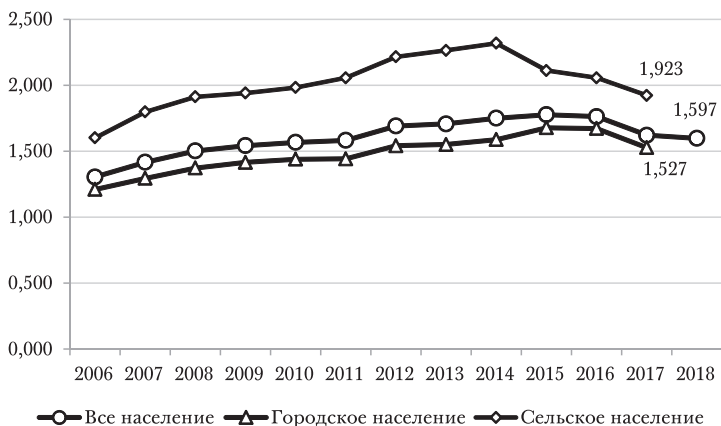


РИС. 26.4. Суммарный коэффициент рождаемости, на 1 женщину в репродуктивном возрасте, 2006–2018 гг.

Источник: данные Росстата.

до предположения, что влияние программы было весьма скромным и что она содействовала появлению детей, которые так или иначе уже были «запланированы»¹.

В любом случае следует констатировать, что с 2006 г. ситуация изменилась². За 2007–2015 гг. с точки зрения рождаемости был достигнут значительный прогресс. Число родившихся росло вплоть до 2015 г., затем началось постепенное снижение. Показатель суммарного коэффициента рождаемости за весь рассматриваемый период вырос с 1,305 (2006 г.) до 1,597 (2018 г.). К 2018 г. суммарный коэффициент оказался весьма близок с прогнозной оценкой Росстата от 2007 г. (1,594 на одну женщину в репродуктивном возрасте). Однако с точки зрения динамики расхождения значительны (рис. 26.4). В отличие от прогнозного максимальный показатель рождаемости

эффективность и предпочтения граждан // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 4.

1. Захаров С. В. Скромные демографические результаты пронаталистской политики в контексте долговременной эволюции рождаемости в России. Ч. 2 // Демографическое обозрение. 2016. Т. 3. № 4; Малева Т. М., Третьякова Е. А., Макаренцева А. О. Пронаталистская демографическая политика глазами населения: десять лет спустя // Экономическая политика. 2017. № 6.
2. Тьндик А. О. Демографическая повестка современной России: структура и воспроизводство населения. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2015; Макаренцева А. Демография: число рождений начало падать // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 8; Проактивная демографическая политика: 10 лет спустя. Эффекты, инструменты, новые цели / Р. Р. Хасанова [и др.]; М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. (Научные доклады: социальная политика; 19/1).

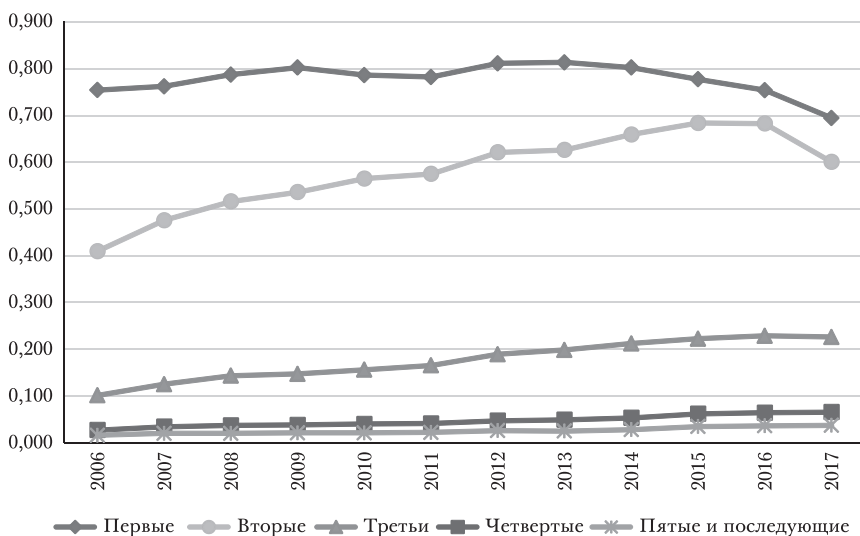


РИС. 26.5. Суммарный коэффициент рождаемости по рожденим разной очередности, на 1 женщину в репродуктивном возрасте, 2006–2017 гг.

Источник: расчеты автора по данным Росстата и The Human fertility database.

был зафиксирован в 2015 г. и составил 1,777. Росстат в 2007 г. предполагал значительный рост до 2013 г. — до уровня 1,589.

Тенденции изменения показателя сходны для городской и сельской местности. В городах процесс снижения рождаемости начался на год позже — в 2016 г. Суммарный коэффициент рождаемости и сегодня по-прежнему выше в сельской местности, однако темпы снижения показателя оказались гораздо более высокими, а само снижение началось на год раньше.

Целевой показатель второго этапа — увеличение суммарного коэффициента в 1,3 раза — был достигнут к 2016 г. Целевые показатели Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики» по повышению к 2018 г. суммарного коэффициента рождаемости до 1,753 достигнуты не были.

Основной задачей материнского (семейного) капитала было увеличение рождаемости вторых и последующих детей. То есть прежде всего наличие капитала должно было сказаться на динамике суммарного коэффициента рождаемости по очередности рождений. В 2017 г.¹ доля вторых рождений составила 37%, за 10 лет она выросла на 6 п. п. Суммарный коэффициент рождаемости вторых детей за 2007–2017 гг. вырос на 26% (рис. 26.5). Данный по-

1. На момент подготовки работы данные за 2018 г. отсутствовали.

казатель рос до 2015 г., в 2016 г. началось его снижение. Именно за счет вторых рождений увеличился общий суммарный коэффициент рождаемости в 2007–2017 гг. За тот же период наблюдается еще больший рост показателя по третьим и последующим рождениям. Суммарный коэффициент рождаемости по первым рождениям за 2007–2017 гг. снизился на 9%. В 2016 г. данный показатель оказался на уровне 2006 г.

26.4. Рождаемость «взрослеет»

Во всех развитых странах отмечается «взросление» матерей. Возрастная модель рождаемости в России приближается к показателям, существующим в большинстве развитых стран¹. В середине XX в. рождаемость была наивысшей в возрастной группе 20–24 года. В 2017 г. максимальный уровень рождаемости наблюдался в возрастных группах 25–29 лет и 30–34 года. Однако с 2016 г. коэффициенты рождаемости в данных возрастных группах приобрели тенденцию к снижению². Как показывает статистика, пронаталистские меры государственной политики, направленные на стимулирование рождаемости, практически не повлияли на показатели рождаемости у женщин моложе 24 лет. Хотя существует мнение, что без таких мер снижение рождаемости в этих возрастных группах было бы существеннее.

В целом за последние 10 лет наблюдается сокращение рождаемости в возрастных группах 15–19 лет (на 35%) и 20–24 года (на 9%). В 2008 г. коэффициент рождаемости в группе 25–29 лет впервые превзошел показатель группы 20–24 года, и далее разрыв между ними увеличивался в пользу более старшей возрастной группы. Рождаемость женщин в возрасте 30–34 года с конца 1990-х гг. увеличилась более чем в 2 раза, с 2007 г. — на 42%. У женщин в возрастах старше 35 лет коэффициенты рождаемости за 10 лет выросли в 2 раза, старше 40 лет — в 2,5 раза.

Средний возраст матери за 2007–2017 гг. вырос на 1,9 года. Особенно существенный сдвиг произошел в среднем возрасте матери при рождении первого ребенка: по сравнению с 2006 г. он вырос с 24,2 до 25,8 года. Откладывание рождений, с одной стороны, ведет к более осознанному и материально обеспеченному выполне-

1. *Тындик А. О.* Репродуктивные установки населения в современной России // SPERO. № 16. Весна-лето 2012 года. С. 95–112; *Тындик А. О.* Обзор современных мер семейной политики в странах с низкой рождаемостью // SPERO. 2009. № 12. С. 157–176.

2. *Макаренцева А.* Демография: число рождений начало падать // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 8.

нию родительских обязанностей, но с другой — может негативно повлиять на принятие решения о рождении детей из-за угрозы сложившемуся образу и уровню жизни.

Государственная политика поддержки и стимулирования рождаемости явилась важным дополнением, которое позволило повысить суммарный коэффициент рождаемости. Однако это не единственная причина роста рождаемости в период 2007–2015 гг. Параллельно с мерами по стимулированию рождаемости положительным демографическим сдвигам способствовало сочетание группы факторов¹: благоприятная экономическая ситуация и демографическая волна — многочисленное поколение женщин репродуктивного возраста, родившихся в 1980-х гг.

26.5. Снижение уровня смертности

Как было отмечено выше, к 2007 г. ситуация со смертностью населения в России была крайне неблагоприятной: высокая младенческая смертность (10,2 на 1000 новорожденных), высокая смертность населения в трудоспособном возрасте (7,5 на 1000 человек населения в трудоспособном возрасте), низкий показатель продолжительности жизни (60,4 года у мужчин и 73,2 года у женщин), значительный гендерный (13 лет) и региональный разрыв (17,6 года) в уровне ожидаемой продолжительности жизни.

Исходя из этого, в Концепции демографической политики были определены отдельные целевые ориентиры по снижению смертности и укреплению здоровья населения до 2025 г.:

- повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни к 2015 г. до 70 лет, к 2025 г. — до 75 лет;
- сокращение уровня смертности не менее чем в 1,6 раза, прежде всего в трудоспособном возрасте, от внешних причин;
- сокращение уровня материнской и младенческой смертности не менее чем в 2 раза, укрепление репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков.

Были указаны и нозологические ориентиры в области сокращения уровня смертности, прежде всего граждан трудоспособного возраста, — сокращение уровня смертности от заболеваний сердечно-сосудистой системы, в результате ДТП, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, самоубийств, онкологических заболеваний, ВИЧ/СПИДа и туберкулеза.

1. Проактивная демографическая политика: 10 лет спустя. Эффекты, инструменты, новые цели / Р. Р. Хасанова [и др.]; М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. (Научные доклады: социальная политика; 19/1).

ТАБЛИЦА 26.1
Трансформация приоритетных направлений
национального проекта «Здоровье»

Приоритетные направления проекта	
2006 г.	«Развитие первичной медицинской помощи» «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью»
2007 г.	«Развитие первичной медицинской помощи» «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью» Реализация пилотного проекта по модернизации здравоохранения, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения
2008 г.	«Развитие первичной медицинской помощи» «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью» «Снижение смертности от предотвратимых причин»: <ul style="list-style-type: none"> — совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при ДТП; — совершенствование медицинской помощи больным с сосудистыми заболеваниями «Развитие службы крови» Проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан

Вместе с тем демографическая политика в 2007–2017 гг. была в основном направлена на стимулирование рождаемости. Но неблагоприятные показатели здоровья и продолжительности жизни населения, недостаточная защита населения от рисков затрат на лечение в случае заболеваний, неравенство как в распределении бремени таких расходов, так и в доступности медицинской помощи между различными социальными и территориальными группами, низкая эффективность системы здравоохранения относятся к таким проблемам, решение которых невозможно без масштабных преобразований в организации и финансировании здравоохранения.

В 2006 г. был разработан национальный проект «Здоровье»¹, в 2009 г. он был продлен до 2012 г.² (табл. 26.1). Он предполагал комплекс мероприятий и программ, направленных на совершенствование медицинской помощи больным с онкологическими (целевые показатели не были достигнуты, и программу закрыли, финансирование лечения онкологии было передано из госбюджета территориальным фондам ОМС), кардиологическими заболеваниями, ВИЧ, с предотвратимыми причинами (с 2008 г.). Было предусмотрено введение трехуровневой модели оказания перинатальной помощи в целях снижения младенческой и материнской смертности; передача диспансеризации в систему обязательного медицинского страхования (с 2013 г.). Проект включал подготов-

1. Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Вып. 28. М.: ИЭПП, 2007.

2. Там же. Вып. 31. 2010.

ку кадров, увеличение зарплаты врачам общей практики, персоналу скорой медицинской помощи, ее оснащение автомобилями, строительство перинатальных, кардиологических, онкологических центров и т. д.

Также были разработаны и внедрены федеральные целевые программы «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007–2012 годы)»¹, «Профилактика и лечение артериальной гипертензии в Российской Федерации», «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах», «Оказание медицинской помощи больным с острыми сосудистыми заболеваниями» (2008 г.), а также государственная программа «Развитие здравоохранения» (2012 г.).

В 2007–2018 гг. отмечался стабильный рост продолжительности жизни населения России (рис. 26.6). По данным Росстата, в 2018 г. средний уровень продолжительности жизни составил 72,8 года. То есть за данный период ожидаемая продолжительность жизни выросла на 6 лет. Показатель превзошел прогноз Росстата 2007 г. на 5 лет.

При этом сохраняется значительный гендерный разрыв данного показателя — 10,21 года (ожидаемая продолжительность жизни мужчин — 67,66 года, женщин — 77,87 года)². Региональный разрыв в уровне ожидаемой продолжительности жизни населения незначительно, но сократился и в 2017 г. составил 15,5 года (Ингушетия — 81,6 года, Чукотский АО — 66,1 года).

За рассматриваемый период произошло снижение смертности во всех возрастных группах. Значительно сократился показатель младенческой смертности, в 2018 г. он составил 5,1 смерти на 1000 живорожденных. Повышение ожидаемой продолжительности жизни населения в 2006–2018 гг. было обеспечено значительным снижением младенческой смертности, смертности мужского населения в трудоспособных возрастах и сокращением смертности женщин в старших трудоспособных и пожилых возрастах.

Рост ожидаемой продолжительности жизни произошел за счет значительного сокращения смертности от болезней системы кровообращения (в старших трудоспособных и пожилых возрастах) и от внешних причин смерти (в основном в трудоспособных возрастах). Наряду с этим наблюдается негативное влияние на ожидаемую продолжительность жизни роста смертности от прочих причин.

1. *Khasanova, Ramilya and Seredkina, Ekaterina*, Mortality Rate From Socially Significant Diseases in 2007–2017. (Смертность населения от социально значимых заболеваний в 2007–2017 годах) (February 11, 2019). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3341383> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3341383>.

2. *Хасанова Р. Р.* Продолжительность жизни: дифференциация по полу // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 5.

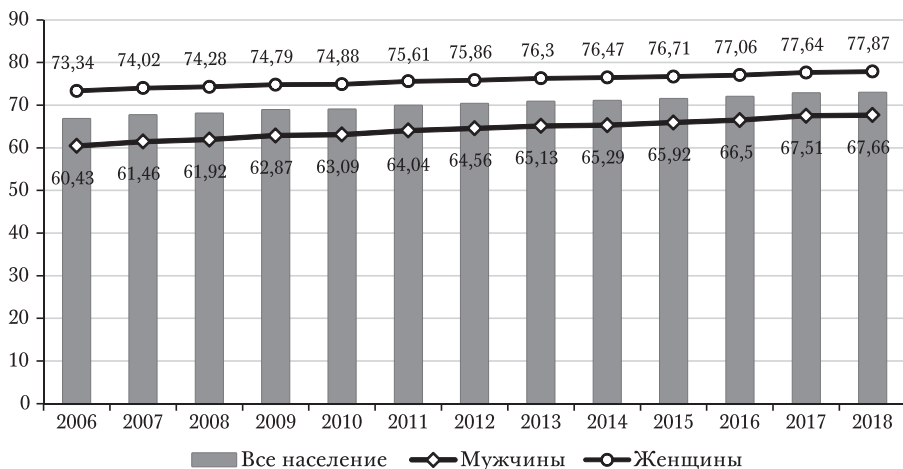


РИС. 26.6. Ожидаемая продолжительность жизни населения, 2006–2018 гг., лет

Источник: данные Росстата.

В настоящее время на фоне существенного сокращения смертности от болезней системы кровообращения, внешних причин смерти, новообразований и слабых изменений стандартизованного коэффициента смертности от инфекционных и паразитарных болезней, болезней органов дыхания и пищеварения происходит значительное повышение стандартизованного коэффициента смертности от прочих причин (рис. 26.7), в том числе от болезней нервной системы, психических расстройств и расстройств поведения, болезней эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ¹. Также наблюдаются высокие показатели и рост смертности населения от социально значимых заболеваний, а именно от сахарного диабета, психических расстройств и расстройств поведения, ВИЧ.

Следует отметить, что в динамике показателей смертности по отдельным нозологиям кроются некоторые статистические и административные проблемы. Они связаны с ростом смертности населения от прочих причин. С одной стороны, это вызвано совершенствованием кодировки причин смерти, методов диагностики, а с другой — наличествуют признаки недоверности в региональной статистике смертности, связанные, как представляется, с желанием региональных администраций достичь директивных

1. Хасанова Р. Р. Смертность в России: о чем говорят данные 2017 г. // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 2.

ЧАСТЬ VI. СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА И ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ

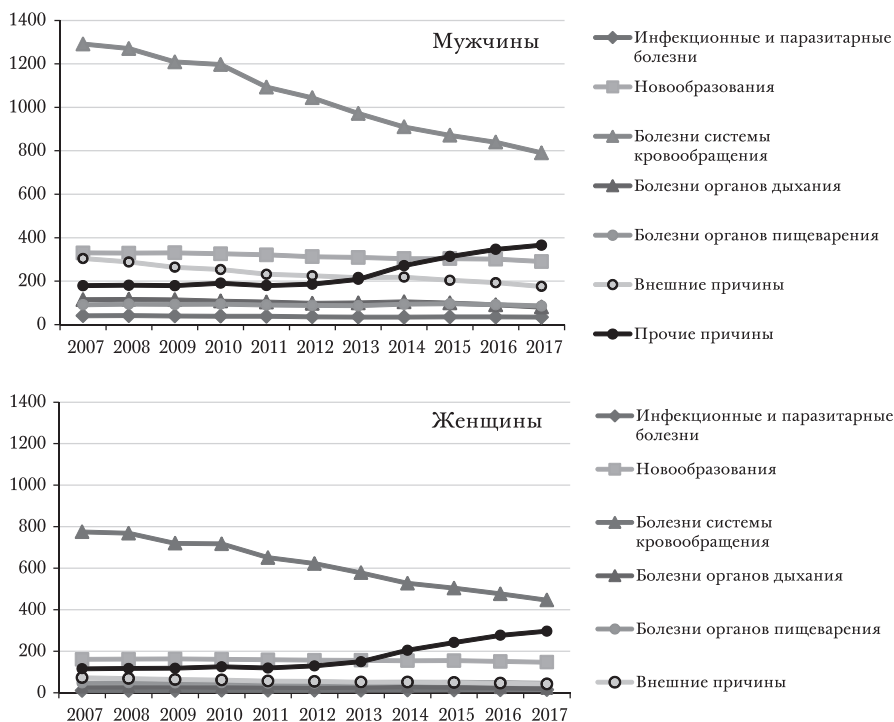


рис. 26.7. Стандартизованные коэффициенты смертности населения по причинам смерти, 2007–2017 гг., на 100 тыс. человек населения стандарта*
 * За стандарт взята возрастная структура населения России за 2017 г.
 Источник: расчеты автора по данным Росстата.

показателей¹. Озабоченность недостоверностью статистических данных в области смертности, особенно касающихся конкретных причин смерти², возникла достаточно давно и осталась актуальной и сегодня.

В Концепции демографической политики Российской Федерации до 2025 г. был задан целевой показатель по повышению продолжительности жизни населения до 70 лет (к 2016 г.). Желаемый уровень продолжительности жизни был достигнут уже в 2012 г. Однако планы по снижению общего коэффициента и коэффициента смертности населения в трудоспособном возрасте не выполнены.

1. Хасанова Р. Р. Смертность в России: о чем говорят данные 2017 г. // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 2.
 2. Как преодолеть отставание России по продолжительности жизни? // Демографическое обозрение. 2016. № 2 (3). С. 154–201. doi: 10.17323/demreview.v2i3.1778.

Целевые показатели Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики» были достигнуты в области снижения младенческой смертности, сокращения смертности от болезней системы кровообращения, новообразований, туберкулеза, ДТП. Однако рост ожидаемой продолжительности жизни населения к 2018 г. до 74 лет не был достигнут.

В целом за 2007–2018 гг. наблюдалась положительная динамика показателей смертности населения России. Однако мнения исследователей относительно влияния демографической и социальной политики в период 2007–2018 гг. на снижение смертности и рост продолжительности жизни населения сильно разнятся. По мнению некоторых исследователей, рост продолжительности жизни в 2000-х гг. имеет в основном восстановительный характер, следуя за глубоким падением¹. Другие исследователи не вполне согласны с такой позицией, полагая, что новые тенденции роста продолжительности жизни связаны со снижением смертности во всех возрастах и от всех причин.

При этом существуют отличия влияния показателей в отдельных возрастных группах, как и влияния отдельных факторов, на рост продолжительности жизни². До принятия федеральных мер в сфере здравоохранения снижение смертности наблюдалось преимущественно на экономически и социально благополучных территориях. По мере же реализации мероприятий, направленных на снижение смертности, более заметное сокращение показателей происходило в неблагополучных регионах³.

Эффективность государственных мер по борьбе со смертностью населения неоднозначна. Принимавшиеся в 2007–2017 гг. меры имели в основном фрагментарный характер. Одни показатели смертности снижались только в период действия федеральных программ (например, смертность от психических расстройств и расстройств поведения в 2008–2012 гг. и смертность от сахарного диабета в 2007–2012 гг.) и вновь росли после прекращения дей-

-
1. Андреев Е. М., Кваша Е. А., Харьковская Т. Л. Продолжительность жизни в России: восстановительный рост // Демоскоп Weekly, 2014. С. 621–622. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2014/0621/tema05.php>; Андреев Е. М., Кваша Е. А., Харьковская Т. Л. Смертность и продолжительность жизни в России — что нового? Статья первая // Демоскоп Weekly. 2016. № 683–684. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2016/0683/tema01.php>; Вишневский А. Г., Андреев Е. М. Ближайшие демографические перспективы России // Население России — 2012: 20-й ежегодный демографический доклад / отв. ред. А. Г. Вишневский. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2014. Гл. 7. С. 383–409.
 2. Как преодолеть отставание России по продолжительности жизни? // Демографическое обозрение. 2016. № 2 (3). С. 154–201. doi: 10.17323/demreview.v2i3.1778.
 3. Иванова А. Е., Михайлов А. Ю. Оценка демографической политики по снижению смертности на региональном уровне в России // Социальные аспекты здоровья населения. 2017. № 5.

ствия программ. Другие показатели смертности частично сокращались в ущерб другим (снижение смертности от болезней системы кровообращения и рост показателя от прочих причин в пожилых возрастах). Смертность от некоторых причин (в частности, от ВИЧ) стабильно повышалась в течение всего рассматриваемого периода.

* * *

После 2018 г. Россия перешла к этапу, который характеризуется естественной убылью населения. Естественная убыль — не только демографическая проблема, но и процесс, который имеет существенные последствия и риски для рынка труда, потребительского рынка и рынка услуг, а также социальных институтов (пенсионная система, здравоохранение, образование и пр.). Демографическая ситуация в ближайшие десятилетия создает риски с точки зрения естественной убыли населения: снижения потенциала рождаемости немногочисленного поколения женщин, повышения уровня смертности.

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» намечены следующие цели и задачи:

- увеличение ожидаемой продолжительности жизни населения до 78 лет;
- увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет;
- обеспечение роста суммарного коэффициента рождаемости до 1,7;
- увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни;
- увеличение до 55% доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом;
- снижение показателей смертности населения:
 - трудоспособного возраста (до 350 случаев на 100 тыс. человек);
 - от болезней системы кровообращения (до 450 случаев на 100 тыс. человек);
 - от новообразований, в том числе от злокачественных (до 185 случаев на 100 тыс. человек);
 - младенческой смертности (до 4,5 случая на тысячу родившихся детей).

Основными проектами, разработанными для достижения поставленных целей, являются национальные проекты «Демография» и «Здравоохранение». Дополнительный положительный эффект

возможен при эффективной реализации других национальных проектов.

Повышение рождаемости и снижение смертности населения являются ключевыми направлениями достижения естественного прироста населения. С учетом ограниченных перспектив роста числа рождений пронаталистская политика должна быть направлена на повышение уровня социальной поддержки и качества жизни семей с детьми, улучшение социального фона, способствующего росту рождаемости.

Основным способом снижения естественной убыли населения должно стать сокращение смертности. Политика в этом отношении должна носить комплексный характер, фрагментарные меры по снижению отдельных показателей без системного выстраивания политики недостаточны. Речь идет о совершенствовании работы системы здравоохранения, повышении качества и доступности медицинских услуг, развитии профилактики заболеваний, стимулировании самосохранительного поведения населения, ведения здорового образа жизни. В этой работе важно создать эффективное межведомственное взаимодействие по укреплению здоровья, пропаганде здорового образа жизни.

ГЛАВА 27

Рынок труда: российская специфика и институциональная стагнация

27.1. Специфика российского рынка труда

В ОТЛИЧИЕ от пенсионной сферы и образования, находящихся в стадии постоянного реформирования, государственная политика на рынке труда за 2008–2018 гг. ограничивалась небольшими точечными изменениями. Во многом это объясняется спецификой российского рынка труда, отличающей его от рынков развитых стран.

Характерной особенностью российского рынка труда, проявившейся еще на начальном этапе перехода к рынку, является высокая волатильность заработных плат при низкой волатильности показателей занятости и безработицы. Российский рынок труда подстраивается к экономическим колебаниям не путем изменения численности занятых, а через изменения стоимости труда. Эта особенность наиболее ярко проявилась в 1990-х гг., когда снижение заработных плат в реальном выражении значительно превысило падение ВВП и численности занятых в экономике (*рис. 27.1*). К 1999 г. реальные заработные платы были вдвое ниже уровня 1992 г., тогда как занятость снизилась всего на 18%¹. Максимальный уровень безработицы был достигнут в 1998 г. (13,2%), а уже к 2001 г. не превышал 10%. В то же время страны Восточной Европы, также переживающие процессы трансформации, столкнулись с длительным периодом высокой безработицы, доходящей до 20% и выше. Сходным образом российский рынок труда отреагировал в 2014–2016 гг. и — с некоторыми оговорками — в 2009 г.: падение заработных плат превосходило рост безработицы.

Автор главы: *Ляшок В. Ю.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований пенсионных систем и актуарного прогнозирования социальной сферы ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ.

1. Обзор занятости в России. Вып. 1 (1991–2000 гг.) / Бюро экономического анализа / отв. ред. Т. М. Малева. М.: ТЕИС, 2002.

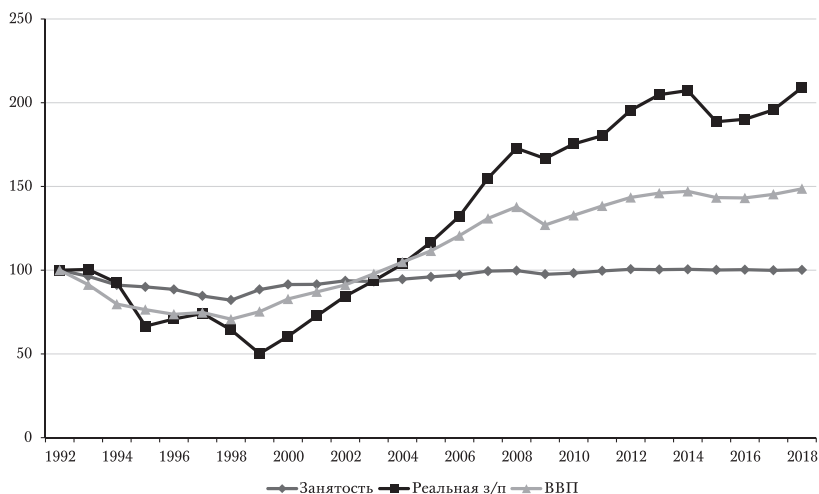


РИС. 27.1. Динамика ВВП (в постоянных ценах), численности занятых и реальных заработных плат, 1992 г. = 100%

Источник: Росстат.

Российская модель рынка труда сформировалась вследствие действия таких факторов, как высокая доля переменной части в структуре заработных плат, распространенность скрытых форм оплаты труда, задержки в выплате зарплат, строгое законодательство по защите занятости при низкой эффективности контроля за его исполнением, слабые профсоюзы, низкие размеры МРОТ и пособий по безработице.

Такая модель рынка труда, сложившаяся еще в начале 1990-х гг., продолжает действовать до настоящего времени, поскольку большинство составляющих ее институтов сохранились. К середине 2000-х гг. удалось искоренить практику массовых задержек заработных плат работодателями, и с этого момента случаи такого поведения со стороны работодателей воспринимаются как маргинальное явление.

Подобная модель фактически отражает специфическую, во многих отношениях минимальную вовлеченность государства в трудовые отношения граждан. По сути, и в последние годы государственная политика на рынке труда была направлена на поддержание данной модели.

Рынок труда в современной России остается одной из самых свободных от государственного вмешательства сфер экономики, что имеет как положительные, так и отрицательные стороны¹.

1. Здесь мы не касаемся вопросов государственной политики в отношении иностранной рабочей силы, которые будут рассмотрены ниже.

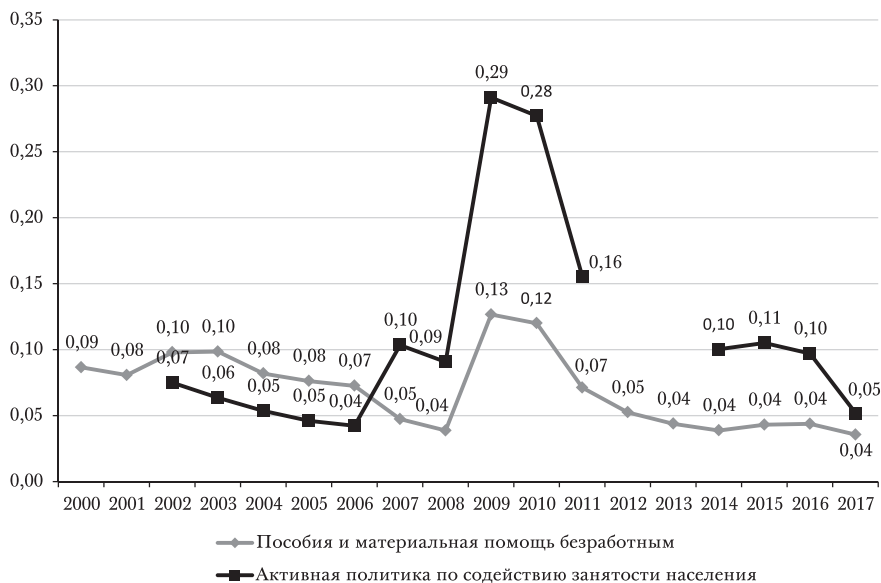


РИС. 27.2. Расходы на активную и пассивную политику на рынке труда, % ВВП

Источники: Зубаревич Н. В., Горина Е. А. Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты. М.: НИУ ВШЭ, 2015; данные Росстата, Минфина России; расчеты авторов.

Совокупные расходы на меры пассивной (пособия и материальная помощь безработным) и активной (мероприятия по содействию занятости населения) политики оставались незначительными — на уровне 0,1–0,2% ВВП (рис. 27.2). Всплеск совокупных расходов наблюдался во время кризиса 2009–2010 гг., затем они вновь снизились. Однако даже в 2009 г. совокупные траты относительно ВВП были существенно ниже, чем в развитых странах: если в России они составляли около 0,4% ВВП, то в странах ОЭСР — в среднем 1,5% ВВП.

27.2. Государственная политика на рынке труда во время кризиса 2009 г.

Тем не менее в период кризиса 2009 г. государство обратило внимание на рынок труда. Почти в два раза был поднят минимальный размер оплаты труда (МРОТ), на 30% в номинальном выражении были увеличены заработные платы бюджетников, выросли минимальный и максимальный размеры пособий по безработице. Еще важнее, что размеры пособий для самой массовой категории без-

работных в России — уволенных по собственному желанию — были уравнены с пособиями для уволенных по инициативе работодателя. До 2009 г. первые получали пособия в пониженном размере. Расходы на пособия и материальную помощь безработным в 2009 г. выросли в три раза по сравнению с 2008 г.

Значительные средства были выделены государством на *организацию общественных и временных работ*. Фактически это были субсидии к заработной плате работников, столкнувшихся с риском увольнения, а также непосредственное создание новых рабочих мест. Средства также выделялись на опережающую профессиональную подготовку, программы поддержки трудовой миграции, хотя доля этих программ в общей структуре расходов на активную политику оставалась относительно низкой. Значительная часть средств была направлена на программы содействия самозанятости населения, хотя в них участвовали около 5% обратившихся в службы занятости. Отметим, что в этот период основными объектами, на которые были направлены антикризисные меры на рынке труда, зачастую оказывались не безработные, а занятые, которым грозило увольнение. Итоговые расходы на реализацию государственной политики занятости населения увеличились за год в три раза и составили 13 млрд руб. или 0,3% ВВП¹.

Следствием такой политики оказался значительный по российским меркам рост безработицы в 2009 г. по сравнению с 2008 г. — с 6,2 до 8,3% при относительно небольшом падении ВВП². Также в этот период существенно возросло число граждан, обратившихся за содействием в поиске подходящей работы в службы занятости населения: с 6,0 млн в 2008 г. до 8,5 млн человек в 2009 г. Реальные заработные платы снизились всего на 3,5%, а реальные располагаемые денежные доходы при этом даже выросли в 2009 г. на 3,0%. Представляется, что социальные последствия кризиса 2009 г. оказались гораздо мягче, чем последствия кризиса 2015 г., во многом из-за соответствующих мер государственной политики.

Ряд мер был направлен на сдерживание роста безработицы, в частности ужесточен контроль за выполнением трудового законодательства на крупных и средних предприятиях. Власти непосредственно вмешивались в деятельность предприятий, стремясь не допустить массовых увольнений. В качестве наиболее резонансного примера можно назвать ситуацию в г. Пикалеве Бокситогорского

1. Для сравнения: плановые расходы на государственную программу по содействию занятости населения на 2014–2020 гг. должны были составлять около 75 млрд руб. ежегодно. Фактические расходы оказались еще ниже.

2. Подробный анализ влияния таких мер см. в работе: *Капелюшников Р. И.* Конец российской модели рынка труда? М.: Фонд «Либеральная миссия», 2009.

муниципального района Ленинградской области в конце 2008 — первой половине 2009 г., когда для сохранения занятости на градообразующих предприятиях города к решению проблемы были подключены не только региональные, но и федеральные власти. Такое внимание к населенному пункту с населением 20 тыс. человек послужило для руководителей и собственников по всей России предостережением относительно того, какую политику не следует проводить на своих предприятиях.

Поддержка населения являлась одной из наиболее значимых среди всех антикризисных мер, осуществленных Правительством России в 2009 г.¹ В отличие от кризиса 2008–2009 гг. в 2014–2015 гг. значимых аналогичных мер не проводилось. МРОТ индексировался по инфляции, размеры пособий по безработице оставались неизменными с 2009 г. Вновь, как и в 1990 г., в условиях значительного роста инфляции основной реакцией на кризис оказалось снижение реальных заработных плат на 9,0%, в то время как рост уровня безработицы составил за год всего 0,4 п. п.²

27.3. Рост минимального размера оплаты труда

Как уже отмечалось, в 2009 г. *повышение МРОТ* явилось одной из важных антикризисных мер поддержки населения. На протяжении 2000-х гг. уровень МРОТ долгое время не превышал 10% от средней заработной платы. По существу, можно говорить о том, что данный инструмент долгое время практически не использовался. При этом еще в первой редакции Трудового кодекса Российской Федерации, принятого в конце 2001 г., было указано, что МРОТ не может быть ниже прожиточного минимума трудоспособного населения, фактически же эта норма не действовала.

В рассматриваемый период можно выделить несколько этапов индексации минимальной заработной платы. В сентябре 2007 г. МРОТ был повышен более чем в 2 раза — с 1100 до 2300 руб., а с января 2009 г. — до 4300 руб. В результате в 2009 г. коэффициент Кейтца (отношение МРОТ к средней заработной плате) достиг 24,8%, увеличившись за 2007–2009 гг. в 2,5 раза (*рис. 27.3*). Не менее чем у 5–10% занятых заработные платы были повышены³.

1. Мау В. Экономическая политика 2009 г.: между кризисом и модернизацией // Вопросы экономики. 2010. № 2. С. 4–25.

2. 2016: социально-экономическое положение населения — продолжающийся кризис или новая реальность? / под ред. Т. М. Малевой. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2017.

3. Капелюшников Р. И. Конец российской модели рынка труда? М.: Фонд «Либеральная миссия», 2009.

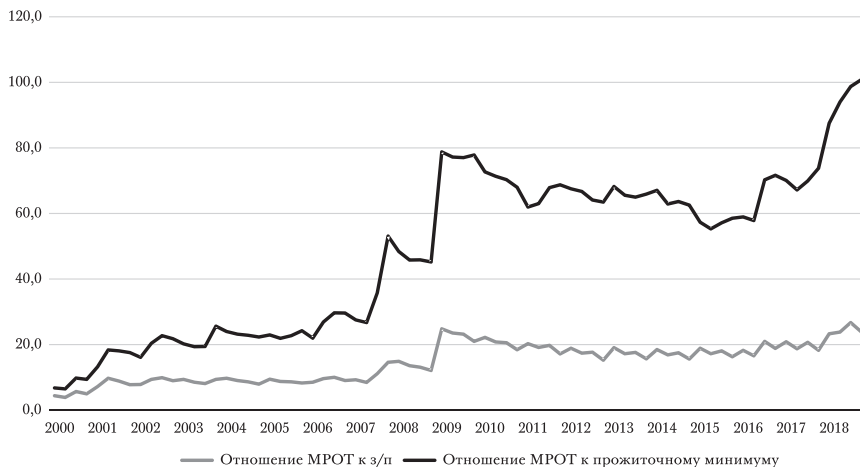


РИС. 27.3. Соотношение МРОТ и средней заработной платы и прожиточного минимума трудоспособного населения, %

Источники: данные Росстата и региональных нормативных актов, расчеты автора.

Следующие восемь лет достигнутые показатели соотношения МРОТ и заработной платы и прожиточного минимума сохранить не удалось. В 2018 г. последовала вторая значительная индексация МРОТ: с 1 мая федеральный показатель достиг 1163 руб., что соответствует прожиточному минимуму трудоспособного населения за 2017 г. Тем не менее минимальная заработная плата остается относительно низкой — в странах ОЭСР значение коэффициента Кейтца в 2018 г. находилось в диапазоне от 24 до 58%, в среднем 41%. В России он составил 24,4%.

Одновременно с повышением МРОТ с сентября 2007 г. у органов государственной власти субъектов РФ появилась возможность самостоятельно определять МРОТ — при условии, что его размер не может быть ниже федерального. К концу 2008 г. региональные МРОТ были установлены в половине регионов Федерации, а к 2017 г. доля таких регионов достигла 75%. В результате значительно выросла региональная дифференциация по данному показателю — уровень МРОТ относительно регионального прожиточного минимума варьировался в конце 2017 г. от 38 до 138%. Существенное повышение минимального размера оплаты труда на федеральном уровне в 2018 г. втрое сократило количество МРОТ, установленных на региональном уровне, и сгладило вышеупомянутую дифференциацию.

Значительное повышение минимального размера оплаты труда в рассматриваемое десятилетие оказало ощутимое влияние на рынок труда. По различным оценкам, увеличение МРОТ привело

к росту заработных плат у низкооплачиваемых работников, причем эффект был сильнее среди молодых и пожилых работников, низкоквалифицированных работников и занятых в бюджетном секторе¹. В наблюдаемом секторе произошло снижение зарплатного неравенства, причем зарплаты увеличились не только у низкодоходных, но и у высокооплачиваемых работников². Впрочем, такая мера привела к росту неформальной занятости и молодежной безработицы³.

27.4. Заработные платы в бюджетном секторе и майские указы 2012 г.

Еще одной важной мерой, затронувшей значительное число занятых, стало *регулирование заработных плат бюджетников*. Целью соответствующей реформы стала увязка размеров зарплат с эффективностью работников. В период 2008–2011 гг. был осуществлен переход с единой тарифной сетки на новую систему оплаты труда. В 2012 г. начался переход на систему эффективных контрактов для отдельных групп работников образования и здравоохранения. Правда, экспертные и социологические оценки проведенных реформ достаточно сдержанны и указывают скорее на то, что либо большинство работников к середине 2012 г. в бюджетном секторе не почувствовали данных изменений, либо в отдельных случаях произошел рост зарплат руководителей организаций, а не рядового состава⁴.

Помимо изменения структуры оплаты труда государственная политика была также направлена на увеличение заработных плат работников бюджетной сферы. К 2008 г. уровень оплаты труда в об-

-
1. *Lukyanova A.* Effects of Minimum Wages on the Russian Wage Distribution//NRU Higher School of Economics. Series EC «Economics». 2011. No. 09; *Шарунина А. В.* Является ли российский бюджетник неудачником? Анализ межсекторных различий в оплате труда//Экономический журнал Высшей школы экономики. 2013. Т. 17. №1. С. 75–107.
 2. *Кобзарь Е. Н.* Минимальная заработная плата и региональные рынки труда в России. Препринт WP15/2009/об. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009; *Гимпельсон В. Е., Лукьянова А. Л.* Заработная плата бюджетников: «премия» или «штраф»//Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. М.: Изд. дом ГУ – ВШЭ, 2007.
 3. *Muravyev A., Oshchepkov A.* The effect of doubling the minimum wage on employment: evidence from Russia//IZA Journal of Labor and Development. 2016. Vol. 5. No. 6. P. 1–20.
 4. *Андрущак Г. В., Козьмина Я. Я., Сивак Е. В., Юдкевич М. М.* Новая система оплаты труда в школах. Опыт Калининградской и Новгородской областей: сборник. М.; Йошкар-Ола: ООО «Полиграфическое предприятие Центр Принт», 2010; Эффективный контракт для профессионалов социальной сферы: тренды, потенциал, решения. Экспертный доклад/отв. ред. Я. И. Кузьминов, С. А. Попова, Л. И. Якобсон. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017; *Колосницына М. Г.* Новая система оплаты труда в медицинских учреждениях: есть ли результат?//Мотивация и оплата труда. 2011. № 4. С. 302–314.

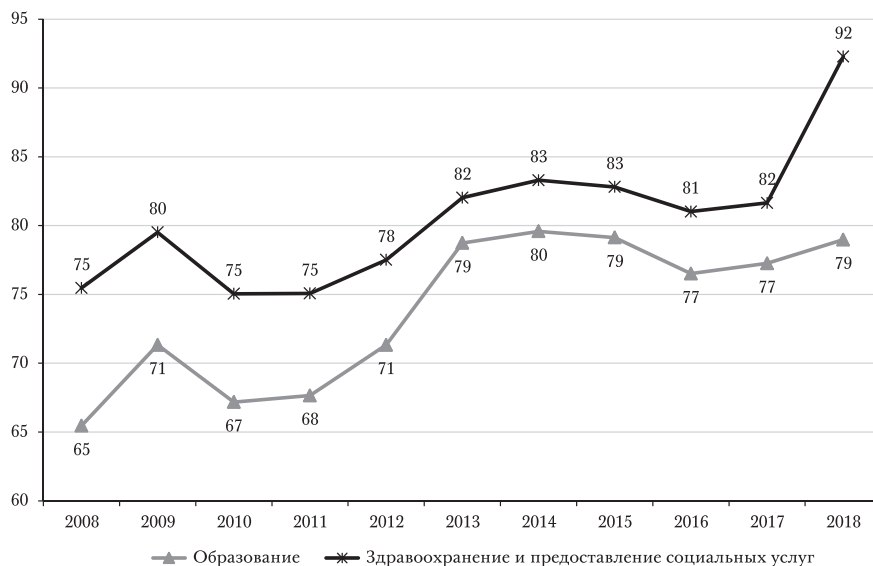


РИС. 27.4. Отношение заработных плат в образовании и здравоохранении к средней зарплате по стране, %

Источник: Росстат.

разовании и здравоохранении составлял соответственно 65 и 75% от среднего по России, до этого он был еще ниже (рис. 27.4).

В конце 2008 г. заработная плата работников бюджетного сектора была увеличена на 30%. Хотя в результате экономического кризиса расходы региональных бюджетов снизились (что вызвало сложности с исполнением принятых обязательств), в 2009 г. заработные платы в бюджетном секторе снижались более медленными темпами и в меньших масштабах, чем в частном.

Следующий этап повышения зарплат связан с исполнением Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Майский указ предполагал повышение заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования и среднего профессионального образования до средней заработной платы в регионе, а заработной платы преподавателей высших учебных заведений, а также научных сотрудников — до уровня, превышающего среднюю заработную плату в регионе в два раза. Среднюю зарплату педагогических работников дошкольных образовательных учреждений необходимо было довести до средней в сфере общего образования в соответствующем регионе. Сроки на реализацию данной программы были разными: зарплату педагогических работ-

ников школ и дошкольных учреждений планировалось повысить до 2012–2013 гг., а заработную плату остальных педагогических сотрудников — к 2018 г.

В сфере здравоохранения сроки для повышения зарплаты были установлены едиными — до 2018 г. Размер ее повышения зависел от профессии: для врачей планировалось увеличение до уровня, превышающего среднюю заработную плату в регионе в два раза, для среднего и младшего медицинского персонала она должна была быть не ниже средней заработной платы в регионе.

Реализация президентского указа привела к значительному росту в 2012–2013 гг. заработных плат в здравоохранении и особенно в образовании. Однако в дальнейшем зарплаты в этих отраслях росли более медленными темпами, чем в других. В условиях экономического спада и дефицитности большинства региональных бюджетов возможности выполнить поставленные задачи сильно сократились. К 2017 г. в большинстве регионов целевые показатели достигнуты не были. Однако в 2018 г. за счет значительного увеличения расходов региональных бюджетов на здравоохранение и образование сформулированные в указе задачи удалось выполнить в большинстве регионов¹. Таким образом, с 2012 г. заработные платы в бюджетном секторе в номинальном выражении выросли в 1,9 раза при росте средней зарплаты в экономике за тот же период в 1,6 раза.

Тем не менее результат оказался неоднозначным для разных групп работников. В большей степени бенефициарами реформы стали учителя и преподавательский состав в сфере дошкольного и среднего профессионального образования, а также врачи. Причем данные выборочных обследований Росстата показывают, что продолжительность рабочего времени этих групп практически не изменилась, а дифференциация заработных плат в бюджетных организациях здравоохранения и образования за период 2011–2017 гг. снизилась. Пострадавшей стороной оказался младший медицинский персонал, который был сокращен более чем вдвое и частично переведен на должности обслуживающего персонала (уборщиц), что вывело его из-под действия майского указа. Штатная численность научных сотрудников и преподавателей вузов сократилась на четверть за период 2013–2018 гг., что во многом связано с увеличением нагрузки в расчете на одну ставку и переводом этих работников на долю ставки, соответствующую росту нагрузки². Опреде-

1. Минтруд. В целом регионы выполнили в 2018 году майские указы по повышению зарплаты бюджетникам. 17 апреля 2019 г. URL: <https://rosmintrud.ru/labour/salary/u8>.

2. Лопатина М., Ляшок В. Исполнение майских указов 2012 г.: последствия для бюджетного сектора // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 9.

ленную роль сыграли также реформа высшего образования в России и снижение числа студентов.

Майский указ 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» поставил перед Правительством России такие задачи, как *создание и модернизация 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020 г. и увеличение производительности труда в 1,5 раза к 2018 г. относительно уровня 2011 г.* Отметим, что для достижения этих целей были необходимы не только преобразования на рынке труда, но и структурные реформы, которые позволили бы ускорить экономический рост. Однако подобных изменений с 2012 г. не происходило, а экономический кризис 2015 г. сделал выход на заданный уровень тем более проблематичным.

Сложность возникала также в связи с тем, что понятие производительности труда является макроэкономической категорией, поэтому достаточно сложно определить ее на уровне отдельных рабочих мест. Для мониторинга реализации указа в качестве критерия была выбрана заработная плата, причем она определялась не для отдельных рабочих мест, а в среднем по предприятию. Если средняя заработная плата на предприятии превосходила среднюю по региону (для предприятий, осуществляющих деятельность в одном регионе) или по стране (для многотерриториальных предприятий), то все рабочие места в данной организации рассматривались как высокопроизводительные¹. Однако адекватность подобной методики, естественно, вызывает вопросы.

27.5. Меры государственной политики в области рынка труда последних лет: регулирование деятельности самозанятых и повышение пенсионного возраста

К концу рассматриваемого десятилетия стала меняться *политика государства в отношении неформально занятых*. С 2017 г. у занятых на неформальной основе репетиторством, уборкой жилых помещений, присмотром и уходом за детьми, пожилыми и инвалидами появилась возможность зарегистрироваться в качестве на-

1. В действительности методика определения порогового значения заработной платы, определяющей, в свою очередь, производительность рабочего места, была несколько сложнее. Для рабочих мест на предприятиях бюджетных отраслей (государственное управление, образование, здравоохранение, культура и спорт), а также финансов и страхования пороговое значение рассчитывалось на уровне среднемесячной зарплаты в регионе. Для рабочих мест на предприятиях других отраслей порог устанавливался в зависимости от того, где осуществляет деятельность предприятие (в одном или в нескольких регионах), при этом учитывалась зарплата только в частном секторе.

логоплательщиков. При этом данные группы получили освобождение от уплаты НДФЛ до конца 2018 г. Предполагалось, что это подтолкнет их к выходу из неформальной занятости и оформлению официальных трудовых отношений (например, в статусе индивидуальных предпринимателей). Однако необходимых стимулов предусмотрено не было, в результате за два года в налоговых органах зарегистрировались лишь чуть более 3 тыс. человек. Новая попытка снижения неформальной занятости была предпринята в 2019 г. — в четырех регионах (Москва, Московская и Калужская области, Татарстан) был начат пилотный проект по введению налога на профессиональный доход. Физические лица, осуществляющие деятельность по реализации товаров, услуг, работ с доходом не более 2,4 млн руб. в год и не имеющие работодателя и наемных работников, имеют право оформиться в качестве плательщиков такого дохода. Ставки составляют 4% от доходов при расчетах с физическими лицами, 6% — с ИП и организациями. Помимо низких ставок налогов такая система выгодна из-за простоты регистрации и проведения выплат — для этого достаточно установить специальное мобильное приложение в смартфоне. К августу 2019 г. количество граждан, перешедших на данный налоговый режим, составило 162 тыс. человек¹. Это не означает, что до 2019 г. эти люди не платили со своих доходов налоги. Часть из них были оформлены как ИП или наемные работники у ИП. Пока не ясно, насколько высока доля тех, кто действительно стал платить налоги с доходов после начала действия этого налогового режима. Если такой проект окажется успешным, он будет распространен в масштабах всей страны. Тем не менее, несмотря на внимание к проблеме снижения неформальной занятости, указанные меры носят все же точечный характер и направлены лишь на отдельные группы неформально занятых.

Наконец, мерой, которая может потенциально оказать значительное влияние на рынок труда, является *повышение пенсионного возраста*. С одной стороны, оно позволяет уменьшить прогнозируемое падение численности рабочей силы из-за старения населения и особенностей российской демографической пирамиды. С другой — пенсионная реформа может создавать и определенные риски на рынке труда. Представляется, что в силу особенностей российской модели рынка труда соответствующие риски могут проявляться в снижении зарплатных плат работников старших возрастов, но не в значительном росте безработицы. Однако повышение возраста выхода на пенсию начнет оказывать существенное влияние на рынок тру-

1. Алмакунова Р. Связанные одной тенью: 162 тыс. россиян легализовали свои доходы // Известия. 12 августа 2019 г.

да не ранее 2022–2023 гг., ведь большая часть населения до сих пор и так продолжала оставаться на рынке труда 3–5 лет после достижения пенсионного возраста¹.

* * *

В результате можно констатировать, что основные институты рынка труда за период 2008–2018 гг. практически не претерпели изменений. Отметим в связи с этим ряд наиболее важных мер, предложенных экспертами по рынку труда при подготовке «Стратегии-2020»², но до сих пор не реализованных:

— увеличение гибкости рынка труда за счет упрощения трудового законодательства;

— увеличение эффективности работы служб занятости и повышение пособий по безработице (однако и после повышения пособий в 2019 г. работник, как правило, может рассчитывать на возмещение не более чем трети от своей заработной платы в течение полугода; из-за низких пособий по безработице и ограниченного банка вакансий службы занятости ориентированы на содействие в первую очередь низкодоходным группам населения);

— стимулирование повышения квалификации и развитие непрерывного образования; в целях снижения рисков на рынке труда при повышении пенсионного возраста были в том числе расширены программы профессионального обучения, осуществляемые центрами занятости; пока же они охватывают лишь лиц предпенсионного возраста, хотя в современных условиях необходимо расширять возрастные рамки, принимая в программы и более молодые группы работников.

Указанные меры способны оказать существенное влияние на рынок труда, увеличивая реаллокацию человеческого капитала внутри страны, способствуя повышению производительности труда и экономическому росту.

1. Возрастные работники на российском рынке труда: монография / Т. М. Малева [и др.]. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2016.

2. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика / под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2013.

ГЛАВА 28

Пенсионная система: противоречивые поиски оптимальной формулы

28.1. Ситуация к 2008 г.

ПЕНСИОННАЯ система, действовавшая в России к 2008 г., сформировалась в результате реализации пенсионных реформ в СССР и РФ, которые наслоились одна на другую. Как наиболее значимую можно оценить реформу 2002 г., в основном определившую существующую и поныне архитектуру пенсионной системы. Она включала:

- обязательную страховую пенсионную систему, базирующуюся на механизме солидарности поколений;
- обязательную накопительную пенсионную систему;
- государственное пенсионное обеспечение;
- негосударственное пенсионное обеспечение.

Осознание проблем солидарного компонента в условиях старения населения и сложности поддержания приемлемого соотношения между пенсиями и зарплатами стимулировало введение института обязательной накопительной пенсии. Предполагалось, что:

- обязательная накопительная пенсионная система в условиях прогнозируемого ухудшения демографической ситуации позволит обеспечивать приемлемый уровень пенсий лучше, чем распределительная система, и предотвратить чрезмерный рост нагрузки пенсионной системы на бизнес и бюджет;

- пенсионные накопления будут являться источником долгосрочного инвестиционного ресурса для российской экономики.

Однако, как показал опыт прошедших лет, эти надежды оказались в значительной мере иллюзорными, причем надо отметить, что не только в России, но и в ряде других стран. Не были учтены как общие проблемы и риски, связанные с накопительными пенси-

Автор главы: *Горлин Ю. М.*, канд. экон. наук, заместитель директора ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ.

онными системами, так и специфические российские факторы, основные из которых состоят в следующем:

— формирование пенсионных накоплений требует наличия надежного, устойчивого на десятилетия источника их финансирования без ущерба для текущих пенсионных выплат в рамках солидарно-страхового компонента, то есть решения проблемы так называемого двойного платежа; такой источник не был и вряд ли в принципе, по крайней мере в российских условиях, мог быть предусмотрен;

— представление о том, что накопительная пенсионная система меньше подвержена демографическому риску, чем распределительная, не подтверждается рядом научных исследований, в частности, Дж. Стиглица, Н. Барра и др.¹;

— недостаточный уровень развития российского фондового рынка, ограничения на инвестирование в зарубежные активы²,

1. Научные исследования лауреата Нобелевской премии Дж. Стиглица (*Orszag P. R., Stiglitz J. E. Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems. 1999. URL: <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/rethinking.pdf>*) и Н. Барра (*Barr N. The Truth About Pension Reform//Finance & Development. IMF. 2001. Vol. 38. No. 3*) показали, что обязательные накопительные системы не смогут решить пенсионные проблемы, обусловленные неблагоприятными демографическими тенденциями, а распространенные утверждения о преимуществах этих систем не имеют ни теоретических, ни практических оснований.

Аргументация, следующая из указанных исследований:

- накопительная пенсионная система сама по себе не может решить проблему поддержания должного уровня пенсий в условиях ухудшающейся демографии. В накопительной системе эта проблема в большей степени завуалирована. И в накопительной, и в распределительной пенсионных системах значение имеет не объем накопленных активов или пенсионных прав, а внутренний валовой продукт, который будет производиться в стране и может быть направлен на выплату пенсий (при условии инвестирования пенсионных накоплений преимущественно внутри страны, а именно такова вторая цель введения накопительной системы в России);
- в условиях роста числа пенсионеров будет расти потребность в объеме средств, необходимых для выплаты накопительной пенсии. В связи с этим увеличится предложение на продажу ценных бумаг, в которых аккумулированы пенсионные накопления. Снижающееся же число работающих при прочих равных условиях будет негативно влиять на объем производства и прибыли. В результате будет снижаться стоимость пенсионных накоплений, инвестированных в реальный сектор, и, соответственно, покупательная способность накопительных пенсий;
- накопительная пенсионная система несет дополнительные риски и издержки, от которых свободна распределительная система: риски, связанные с соответствующими финансовыми институтами (НПФ, УК, депозитарии и пр.) и их владельцами, постоянные, циклические и случайные рыночные финансовые риски и др.; расходы на администрирование накопительной пенсионной системы значительно выше, чем затраты по управлению распределительной системой.

2. С точки зрения интересов пенсионеров, целесообразно инвестирование пенсионных накоплений преимущественно в зарубежные активы, в страны, прогнозируемая динамика экономики которых имеет отрицательную корреляцию с динамикой российской экономики, в том числе в страны с относительно молодым населением. С этих позиций декларируемая цель, чтобы *пенсионные накопления являлись источником долго-*

но главное — проблемы корпоративного управления и инвестиционного климата не позволяли обеспечивать инвестирование пенсионных накоплений в интересах будущих пенсионеров.

Исходя из этого, ключевое место в России занимал и до настоящего времени занимает солидарный компонент системы обязательного пенсионного страхования.

К 2008 г. стала обостряться ситуация с уровнем пенсионного обеспечения (*табл. 28.1*). Средний размер трудовой пенсии в период 2002–2007 гг. находился на уровне прожиточного минимума пенсионера, то есть, по сути, на границе бедности. По сравнению с 2002 г. значительно сократилось соотношение среднего размера трудовой пенсии по старости и средней заработной платы (с 33,3 до 24,3%)¹. Таким образом, пенсия переставала выполнять свои основные функции: защиту от бедности и обеспечение баланса между уровнем пенсий и зарплат.

Одновременно стала возрастать зависимость страховой пенсионной системы от трансфертов федерального бюджета. Нарушался основополагающий принцип системы обязательного пенсионного страхования: ее финансовая самостоятельность и возможность обеспечивать выполнение пенсионных обязательств (за исключением особых льгот отдельным категориям пенсионеров) за счет доходов от страховых взносов.

Складывавшаяся ситуация во многом была предопределена принятыми за несколько лет до этого решениями: с 2005 г. был снижен тариф отчислений в пенсионную систему с 28 до 20%. При этом часть такого пониженного тарифа направлялась на формирование накопительной пенсии.

Следует отметить, что расходы на выплату пенсий составляли лишь 4,6% ВВП при среднеевропейском уровне 12% ВВП.

Ситуация 2008 г. была осложнена мировым финансовым кризисом, который существенным образом затронул и российскую экономику.

Анализ, проведенный правительством, показал, что если не внести коррективы в пенсионную политику, то²:

— трудовая пенсия по старости практически не сможет расти в реальном выражении и будет отставать от роста зарплат (по оцен-

срочного инвестиционного ресурса для российской экономики, находится в определенном противоречии с целью повышения уровня пенсий за счет пенсионных накоплений.

1. Далее, для краткости и следуя сложившейся в российской практике терминологии, этот показатель будем называть «коэффициентом замещения», хотя он не характеризует именно то, что должен отражать «правильный» коэффициент замещения — насколько пенсия замещает утрачиваемый заработок при прекращении работы.
2. Доклад министра здравоохранения и социального развития РФ Т. Голиковой на Первом ежегодном российском пенсионном форуме 2008 г.

ТАБЛИЦА 28.1
Основные показатели системы обязательного пенсионного страхования, 2002–2018 гг.

Наименование показателя	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Среднегодовой размер страховой (трудовой*) пенсии руб./мес.	1396	1660	1945	2395	2770	3169	4286	5322	7693	8440	9282	10313	11151	12381	12725	13306	13636
Среднегодовой размер страховой (трудовой) пенсии по старости руб./мес.	1454	1729	2026	2494	2885	3301	4465	5544	8013	8792	9671	10716	11569	12832	13172	13762	14086
Численность пенсионеров, получающих страховую пенсию по старости тыс. чел.	28989	29705	29272	29213	29192	29363	29788	30153	30828	32462	32981	33451	33950	34422	35555	36003	36336
Доля пенсионеров, получающих страховую пенсию по старости, в численности населения старше трудоспособного возраста %	32,6	33,0	32,6	32,4	32,4	32,6	33,2	33,8	35,0	37,0	37,9	38,8	39,9	40,3	42,2	43,3	44,2
Соотношение среднего размера страховой (трудовой) пенсии и прожиточного минимума пенсионера %	101,2	103,4	108,0	99,0	101,4	103,4	117,6	129,8	170,2	167,7	181,2	171,9	168,5	155,4	157,5	160,0	160,7

Окончание табл. 28.1

Наименование показателя	Единица измерения	Год																
		2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Соотношение среднего размера страховой (трудовой) пенсии по старости и прожиточного минимума пенсионера	%	105,4	107,7	112,5	103,2	105,7	107,7	122,5	135,2	177,2	174,7	188,8	178,7	174,8	161,1	163,0	165,5	166,0
Соотношение среднего размера страховой (трудовой) пенсии по старости и средней начисленной заработной платы по РФ	%	33,3	31,4	30,1	29,2	27,1	24,3	25,8	29,7	38,2	37,6	36,3	36,0	35,6	37,7	35,9	35,1	32,4
Ставка отчислений в систему обязательного пенсионного страхования	%	28	28	28	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	22% + 10%**	20	20	20
Межбюджетный трансферт на выплаты страховых (трудовых) пенсий	% ВВП	0	0	0	2,2	2,0	1,8	2,5	3,6	4,1	2,7	3,1	2,8	1,8	2,3	2,5	2,5	2,3

* Трудовая до 2015 г.

** В период с 2012 по 2018 г. временная льготная ставка, которая после прекращения действия льготы должна была быть восстановлена в размере 26%.

Источники: Росстат, ПФР, расчеты автора.

ке, после 2020 г. отношение среднего размера трудовой пенсии по старости к средней зарплате могло бы сократиться до 18%);

— будет увеличиваться зависимость пенсионной системы от трансфертов федерального бюджета (к 2050 г. до 85% расходов на выплату страховой части трудовых пенсий должно было бы обеспечиваться за счет федерального бюджета).

28.2. 2008–2010 гг.: «асимметричный» ответ на финансовый кризис

Во второй половине 2008 г. мировой финансовый кризис в полной мере затронул фондовый рынок и экономику России. Несмотря на это, российское руководство, по всей видимости, осознавая критичность ситуации с уровнем пенсий, выступило с программой «асимметричных» мер, направленных в первую очередь на резкое увеличение пенсионных выплат.

Были провозглашены следующие целевые ориентиры: в 2011 г. средняя пенсия по старости должна составить не менее 2, в 2016 г. — 2,5, в 2020 г. — 3 прожиточных минимума пенсионера; создание условий для получения трудовой пенсии по старости на уровне 40% утраченного заработка, на который начислялись страховые взносы.

К числу основных предполагаемых мер относился перевод системы обязательного пенсионного страхования от налогового принципа к страховому: отказ от единого социального налога и переход к финансированию системы обязательного пенсионного страхования за счет страховых взносов с передачей их администрирования от Федеральной налоговой службы в Пенсионный фонд России; установление единого тарифа страхового взноса на обязательное пенсионное страхование в размере 26% от выплат работникам; отмена к 2015 г. тарифных льгот; установление предельной базы для начисления страховых взносов с введением ежегодной ее индексации в соответствии с ростом заработной платы; перевод базовой части трудовой пенсии в систему обязательного пенсионного страхования.

Одной из важных мер стало увеличение пенсионных прав (валоризации), приобретенных до 2002 г.

Была введена норма, согласно которой неработающим пенсионерам устанавливается социальная доплата до прожиточного минимума пенсионера в случае, если размер трудовой пенсии в совокупности с иными мерами социальной поддержки не достигает регионального прожиточного минимума пенсионера.

Начиная с 2015 г. предусматривалось установить зависимость размера базовой составляющей страховой части трудовой пенсии

по старости от продолжительности страхового стажа в момент ее назначения.

Введена система стимулирования добровольных пенсионных накоплений: на каждый рубль взноса граждан государство в режиме софинансирования начисляет рубль из средств Фонда национального благосостояния, но не более 12 000 руб. в год.

В дополнение к указанным мерам в 2008–2009 гг. был существенно повышен размер базовой части трудовых пенсий (в 1,4 раза в реальном выражении).

В результате всех нововведений размер трудовых пенсий по старости в 2011 г. составил по отношению к прожиточному минимуму пенсионера 174,7%, а к средней зарплате — 37,6%. Рост пенсий в реальном выражении (к уровню 2007 г.) составил 1,87 раза.

Целесообразность и эффективность рассмотренных выше преобразований 2008–2010 гг. оцениваются по-разному.

В частности, проведенные изменения называются «экстенсивными»¹, поскольку повышение уровня пенсий было обеспечено за счет резкого увеличения бюджетного трансферта (с 1,5 до 5,2% ВВП)². При этом не были сформулированы (даже приблизительно) ответы на ключевой вызов пенсионной системы — ожидаемое в ближайшие десятилетия старение населения.

Действительно значимое увеличение пенсий в 2008–2010 гг., прежде всего за счет валоризации, предопределило на длительный период необходимость предоставления системе обязательного пенсионного страхования дополнительного объема бюджетных трансфертов. Однако, с нашей точки зрения, учитывая критический уровень пенсий, сложившийся к 2007 г., необходимость его повышения в кратчайшие сроки (в том числе в связи с президентскими выборами 2008 г.), а также инерционный характер иных обсуждаемых мер, теоретически возможны были лишь две меры: увеличение бюджетного финансирования системы обязательного пенсионного страхования и/или ставок страховых взносов. Они и были реализованы.

Следует также отметить, что в отличие от других многочисленных пенсионных льгот в отношении валоризации и социальной доплаты был определен источник их финансирования за счет средств федерального (регионального) бюджета. Такой подход соответствует лучшей практике и содействует большей прозрачности и управляемости финансирования пенсионной системы.

1. Гурвич Е. Т. Пенсионная реформа: общие принципы и необходимые меры. Экономическая экспертная группа. Февраль 2011 г.

2. По нашим оценкам, трансферт на ОПС вырос с 1,8% ВВП в 2007 г. до 4,1% в 2010 г. (см. табл. 28.1).

Критика результатов реформы, якобы «снизивших эффективность бюджетной политики из-за масштабного перемещения расходов в непродуктивную сферу»¹, представляется не вполне обоснованной. Следует учитывать сомнительную эффективность многих направлений бюджетных расходов по сравнению с финансированием пенсионных выплат и практически безальтернативной необходимостью повышения пенсий.

Другое дело, что необходимость резкого роста расходов на выплату пенсий в столь сжатые сроки была порождена в том числе непоследовательностью, недостаточной продуманностью (прежде всего в части ставок страховых взносов) и нерешительностью в проведении пенсионной политики в предыдущие годы (в части реформирования системы досрочных пенсий, повышения пенсионного возраста, обеспечения сбалансированности между механизмами формирования пенсионных прав, расчета пенсий и источников их финансирования).

28.3. 2013–2015 гг.: правильные шаги с неоднозначными результатами

К 2011–2012 гг. задачи восстановления уровня пенсий в реальном выражении и снижения уровня бедности в пенсионном возрасте, роста пенсий по отношению к заработным платам в основном были выполнены (*табл. 28.1*)². Однако это были краткосрочные результаты, обеспеченные существенным дополнительным вливанием бюджетных средств, что усилило зависимость страховой пенсионной системы от бюджетных трансфертов. В качестве основных проблем в случае инерционного развития в среднесрочном и долгосрочном периодах обозначались: невозможность поддержания размера пенсий на социально приемлемом уровне и увеличение численности низкодходных групп пенсионеров; нарастание рисков обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости страховой пенсионной системы; поддержание приемлемого (достаточного) уровня пенсионных прав для среднего класса; нарастание рисков, связанных с проблемами финансовой устойчивости негосударственных пенсионных фондов; обеспечение сохранности пенсионных накоплений. Было очевидно, что без дополнительных мер негативные тенденции возобновятся.

1. Гурвич Е. Т. Пенсионная реформа: общие принципы и необходимые меры. Экономическая экспертная группа. Февраль 2011 г.

2. Хотя поставленная в 2008 г. цель — достижение среднего уровня трудовой пенсии по старости в размере не менее двух прожиточных минимумов пенсионера — не была достигнута.

В целях ответа на указанные вызовы и формирования долгосрочной политики в пенсионной сфере была разработана и в декабре 2012 г. утверждена правительством Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (далее — Стратегия)¹, в которой сформулированы цели и механизмы государственной политики в сфере пенсионного страхования на период до 2030 г.

В качестве измеримых целей (задач) Стратегии были установлены:

- обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5–3 прожиточных минимумов пенсионера;
- обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40% утраченного заработка при нормативном страховом стаже² и средней заработной плате.

Фактически Стратегия повторяла цели, установленные в 2008 г., но их достижение было отнесено на более поздние сроки.

Также был определен ряд целей качественного характера, таких как:

- обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы;
- обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансового обеспечения;
- поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей;
- достижение приемлемого уровня пенсии для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах;
- развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне- и высокодоходных категорий — с опорой на добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение);
- повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы.

Для достижения указанных целей Стратегией были предусмотрены механизмы (меры), структурированные по следующим основным направлениям:

- совершенствование формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы;
- совершенствование тарифно-бюджетной политики;

1. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утверждена распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р.

2. Однозначно размер нормативного страхового стажа не был определен, но говорилось, что он должен быть доведен до 35 лет.

- реформирование института досрочных пенсий;
- реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы.

Эти направления охватывали практически весь комплекс возможных и целесообразных мер, за исключением повышения пенсионного возраста, необходимости в котором, как отмечалось на государственном уровне, на современном этапе нет. В то же время ряд экспертов, а также отдельные представители финансово-экономического блока правительства неоднократно обращали внимание на необходимость этой меры. Например, эта позиция была отражена в Стратегии-2020¹. Однако в то время не было детально проработанных обоснований уровней нового пенсионного возраста и темпов его повышения, оценок влияния повышения пенсионного возраста на различные области социальной сферы и экономику в целом, предложений по мерам, необходимым для профилактики возможных рисков.

Реализация мер в рамках указанных выше направлений была структурирована в три этапа. Причем основную часть мер предусматривалось реализовать на первом (2013 г.) и втором (2014–2015 гг.) этапах.

С 1 января 2015 г. был введен новый порядок формирования пенсионных прав и расчета страховых пенсий — новая пенсионная формула.

До 2015 г. пенсионные права формировались в зависимости от так называемого расчетного пенсионного капитала. Его величина выражалась в рублях и отражала пенсионные права, приобретенные до 2002 г., и права, приобретаемые после 2002 г., которые рассчитывались как сумма страховых взносов за застрахованное лицо, начиная с 1 января 2002 г. При этом ежегодно производилась индексация расчетного пенсионного капитала в размере индексации трудовой пенсии. Формирование пенсионных прав в рублях, при том что обязательства по выплате пенсий, зависящие от величины расчетного пенсионного капитала, обеспечивались не активами, эквивалентными этому капиталу (как это многим представлялось), а текущими доходами системы обязательного пенсионного страхования, предопределяло разбалансированность пенсионной системы.

У застрахованных лиц формировалось убеждение, что величина расчетного пенсионного капитала, о которой им ежегодно сообщалось в письменной форме, — это реальные деньги и что на эти деньги

1. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. Кн. 1/под науч. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2013.

они имеют права собственности. Это было глубоким заблуждением и порождало необоснованные иллюзии.

При этом перевод пенсионных прав в размер пенсии производился путем деления величины расчетного пенсионного капитала на ожидаемый период получения трудовой пенсии, который законом был определен в размере 228 месяцев (19 лет). Такой подход к определению размера пенсии в солидарной пенсионной системе был неуместным и содержательно не оправданным заимствованием схемы расчета накопительной пенсии. В рамках такой модели в принципе не было возможности гарантировать выполнение пенсионных обязательств, сформированных в прошлом и выраженных в рублевом исчислении за счет текущих доходов пенсионной системы от страховых взносов. Действующий условно-накопительный механизм формирования пенсионных прав находился в принципиальном противоречии с устройством солидарно-страховой пенсионной системы.

В рамках новой пенсионной формулы это противоречие было преодолено.

Права стали формироваться в относительных единицах — индивидуальных пенсионных коэффициентах¹, учитывающих участие застрахованного лица в солидарной пенсионной системе, в виде отношения начисляемых за него страховых взносов к максимально возможному в соответствующем году.

Трансформация индивидуальных пенсионных коэффициентов в размер страховой пенсии производится посредством показателя «стоимость одного пенсионного коэффициента». Этот показатель определяется как отношение доходов системы обязательного пенсионного страхования от страховых взносов (с учетом компенсации за счет целевого бюджетного трансферта выпадающих доходов в связи с льготными тарифами страховых взносов) к сумме индивидуальных пенсионных коэффициентов всех пенсионеров. Исключаются лишь коэффициенты, связанные со льготами отдельным категориям пенсионеров, имеющие нестраховой характер (досрочные пенсии, валоризация, нестраховые периоды и др.).

Индекс изменения пенсионного коэффициента определяет размер индексации страховой пенсии. В Федеральном законе от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» было установлено, что порядок расчета стоимости пенсионного коэффициента будет определяться соответствующей методикой, которую должно утвердить правительство. Таким образом, сама конструкция новой пенсионной формулы в идеале должна была автоматически обеспечивать сбалансированность пенсионных обязательств и имеющихся собственных финансовых ресурсов страховой пенсионной системы.

1. Или в баллах.

Во взаимосвязи с новой пенсионной формулой была разработана концепция трансфертной модели финансирования пенсионной системы. Эта концепция предусматривала, что все законодательно установленные льготы в отношении отдельных категорий пенсионеров (например, повышенный размер фиксированной выплаты к страховой пенсии, учет в пенсии «нестраховых» периодов, валоризационная компонента или выплата пенсии в период до наступления общеустановленного пенсионного возраста), а также льготы по тарифам страховых взносов должны иметь в качестве источника целевые трансферты федерального бюджета. Последовательная реализация этой концепции обеспечивала бы большую прозрачность и управляемость пенсионной системы. Порядок расчета бюджетных трансфертов должен был определяться методикой, которую в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании» должно было утвердить правительство.

Новая пенсионная формула в совокупности с концепцией трансфертной модели финансирования пенсионной системы в значительной мере устраняла проблему несоответствия между порядком формирования пенсионных прав застрахованных лиц и порядком финансирования обязательств пенсионной системы по выплате страховых пенсий. Новая формула в существенной степени сняла также ограничения для оптимизационных мер по совершенствованию пенсионной системы (повышение пенсионного возраста, стимулирование более позднего выхода на пенсию и др.).

Указанные выше методики определения стоимости пенсионного коэффициента и расчета межбюджетных трансфертов впервые в российской пенсионной практике позволяли бы прозрачным и воспроизводимым образом рассчитывать величину индексации страховой пенсии и бюджетных трансфертов. Однако эти методики, несмотря на то что они были разработаны и прошли все необходимые согласования, так и не были утверждены.

Среди принятых мер следует отметить повышение требований к продолжительности страхового стажа как условия для назначения страховой пенсии по старости. До 2015 г. минимальный страховой стаж, необходимый для назначения пенсии по старости, составлял 5 лет, что явно недостаточно для сбалансированности системы обязательного пенсионного страхования. Для сравнения: в странах ОЭСР средняя величина требуемого стажа превышает 30 лет.

С 2015 г. началось увеличение требований к продолжительности страхового стажа ежегодно на один год до достижения 15 лет.

В целях укрепления сбалансированности системы обязательного пенсионного страхования и стимулирования участия в ней в качестве дополнительного условия для назначения страховой пенсии

по старости было введено требование наличия не менее 30 индивидуальных пенсионных коэффициентов. Для лучшей адаптации граждан к изменившимся условиям назначения пенсии был предусмотрен переходный 10-летний период, в соответствии с которым необходимое количество пенсионных коэффициентов ежегодно увеличивается на 2,4 — до достижения 30¹.

Кроме того, в целях усиления зависимости пенсий от участия в системе обязательного пенсионного страхования в виде отчисляемых с заработной платы страховых взносов (и тем самым расширения возможностей роста пенсий для среднего класса) было предусмотрено поэтапное — в период 2015–2021 гг. — повышение предельной величины базы для начисления страховых взносов с 1,6 до 2,3 от размера средней заработной платы в России, увеличенного в 12 раз.

Среди других мер следует назвать стимулирование более позднего начала получения пенсии. В составе новой пенсионной формулы были предусмотрены коэффициенты повышения размера пенсии при назначении страховой пенсии по старости позднее возникновения права на указанную пенсию; отказе от получения установленной страховой пенсии по старости и последующего восстановления ее выплаты или назначения вновь.

Расчеты показывали, что, например, если отложить начало получения пенсии на пять лет, то ее размер мог увеличиться до 1,7 раза в реальном выражении. Однако на практике этой возможностью воспользовались лишь несколько тысяч пенсионеров. Это связано с недостаточной информированностью, а главное — с невысоким уровнем доверия к пенсионной системе и стабильности ее правил.

В целях совершенствования тарифно-бюджетной политики в Стратегии предусмотрены следующие меры:

— поддержание тарифа страховых взносов на приемлемом для бизнеса уровне; с 2015 г. предполагалось прекращение действия временно установленного в 2012 г. льготного тарифа 22% в пределах взносооблагаемой базы (+10% сверх базы) и намечался возврат к тарифу 26%;

— отказ от льгот по уплате страховых взносов, предоставляемых для отдельных отраслей и видов деятельности;

— повышение собираемости страховых взносов и расширение охвата работающих обязательным пенсионным страхованием;

— в отношении самозанятых граждан: приведение размера страхового взноса, уплачиваемого самозанятыми, в соответствие с уров-

1. Ограничение необходимого количества пенсионных коэффициентов величиной 30 было определено исходя из обеспечения возможности для лиц с минимальной зарплатой (МРОТ) при наличии стажа около 30 лет сформировать права на страховую пенсию.

нем их пенсионных выплат на основе уплаты страховых взносов в фиксированном размере исходя из двукратного минимального размера оплаты труда; предоставление в долгосрочной перспективе права выбора между уплатой страховых взносов в соответствующем размере с формированием пенсионных прав на уровне не ниже прожиточного минимума пенсионера или включением их в общую систему формирования пенсионных прав.

Однако эти меры, по сути, остались нереализованными. Неоднократно продлевались льготы по страховым взносам, в том числе по отдельным отраслям и видам деятельности. Более того, расширялся круг получателей этих льгот (территории опережающего развития, Крым, Севастополь, Владивосток и др.). Не была успешной и попытка подключения самозанятых к участию в системе ОПС. А принятый в 2018 г. закон о профессиональном доходе вообще освободил самозанятых от обязанности участия в солидарной пенсионной системе с вытекающими из этого рисками для ее устойчивости.

В числе мер, предусмотренных Стратегией, особо следует отметить реформирование досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда.

С 2013 г. были введены дополнительные тарифы страховых взносов в отношении предприятий с особыми условиями труда. Были предусмотрены поэтапное введение (увеличение) этих тарифов и дифференциация их размера в зависимости от класса условий труда. Отнесение рабочих мест к соответствующим условиям труда стало производиться по результатам специальной оценки. Если по ее результатам условия труда на соответствующих рабочих местах не признаются опасными и вредными, то работодатели освобождаются от уплаты страховых взносов по дополнительным тарифам, а у работников пенсионные права формируются на общих основаниях.

Однако тарифы были установлены на уровне, недостаточном для выплаты досрочных страховых пенсий в период до наступления общеустановленного пенсионного возраста. Недостаток средств должен был компенсироваться за счет бюджетного трансферта. Предусматривалось, что в дальнейшем размер дополнительного тарифа должен обеспечивать полное финансирование выплаты пенсий в течение всего досрочного периода. Но до настоящего времени дополнительные тарифы не доведены до соответствующего размера.

В целом данная мера стала существенным шагом в сфере реформирования досрочных пенсий. Она мотивировала работодателей к сокращению рабочих мест с особыми условиями труда, способствовала оптимизации пенсионной системы в части снижения ее зависимости от бюджетного трансферта и дефектов, связанных с «перекрестным субсидированием», когда за счет общих доходов

пенсионной системы субсидировались работодатели с особыми и вредными условиями труда.

В отношении педагогических, медицинских и творческих работников предусматривалось реформирование досрочного выхода на пенсию на основе постепенного увеличения специального стажа, необходимого для получения досрочной пенсии. Однако это не было сделано. Для работавших в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях никаких конкретных мер не предусматривалось.

В Стратегии также были названы проявившиеся к 2012 г. проблемы накопительной составляющей пенсионной системы:

- снижение пенсионных прав граждан, включенных в обязательную накопительную систему, по сравнению с правами, формирующимися в солидарной системе;

- направление в накопительную составляющую 6% тарифа за счет общего тарифа на финансирование системы обязательного пенсионного страхования, что усилило зависимость последней от трансфертов федерального бюджета и снизило возможность формирования пенсионных прав основной массы пенсионеров;

- недостаточная финансовая устойчивость НПФ и возрастающие риски, связанные с обеспечением пенсионных выплат;

- отсутствие эффективных механизмов гарантий сохранности и возвратности пенсионных накоплений.

Однако Стратегия все-таки исходила из того, что за счет определенных мер можно решить указанные проблемы и повысить эффективность накопительной компоненты. При этом в Стратегии были предусмотрены меры, направленные на ее частичное сворачивание.

В частности, для застрахованных лиц, которые не осуществили выбор в пользу формирования пенсионных накоплений в управляющей компании или негосударственном пенсионном фонде, из 6%, предусмотренных на формирование накопительной пенсии, за ней сохранялось 2% тарифа, а 4% уже предназначалось для использования в солидарной составляющей пенсионной системы. Остальным застрахованным лицам предоставлялось право выбора в использовании этих 6%.

Предусматривался ряд мер для повышения эффективности накопительной компоненты: рост требований к минимальному размеру собственных средств НПФ; создание многоуровневой системы гарантий сохранности; повышение транспарентности институтов, участвующих в формировании пенсионных накоплений; создание эффективной системы контроля за инвестированием пенсионных накоплений; совершенствование организационно-правовой формы НПФ; расширение перечня инструментов инвестирования пен-

сионных накоплений; расширение состава финансовых институтов, допускаемых к участию в формировании пенсионных накоплений, в частности, за счет включения страховых компаний и кредитных организаций.

Часть этих мер, в принципе правильных, была реализована. Например, проведено акционирование НПФ и создана система гарантирования. Но в целом это принципиально не меняло ситуацию.

В целях снижения образовавшегося дефицита федерального бюджета на 2014 г. было принято решение о моратории отчислений в накопительную систему и направлении 6% тарифа на выплату страховых пенсий. Первоначально говорилось, что мораторий — временная мера (на один год), но впоследствии он неоднократно продлевался. К 2018 г. уже практически стало очевидным, что мораторий на новые отчисления на формирование обязательной накопительной пенсии — это навсегда¹.

Такое развитие событий следует признать вполне закономерным. В конечном счете источником всех сформированных к настоящему времени пенсионных накоплений (более 4 трлн руб.) является федеральный бюджет. Хотя взносы на накопительную пенсию отчислялись работодателями, для выплат пенсии сегодняшним пенсионерам соответствующие выпадающие доходы системы обязательного пенсионного страхования компенсировались за счет трансферта федерального бюджета. Таким образом, федеральный бюджет был единственным конечным «покупателем» продукта под названием «обязательная накопительная пенсия». Очевидно, что такая конструкция выглядела крайне неустойчивой и, естественно, не могла быть сохранена в условиях, когда в бюджете стал обостряться дефицит.

Основные причины неудач с формированием пенсионных накоплений, помимо отмеченной выше проблемы «двойного платежа», когда надо одновременно финансировать выплаты текущих пенсий и накапливать на будущее, состоят в следующем.

Во-первых, НПФ не смогли создать по-настоящему рыночный продукт, интересный с точки зрения будущих пенсионеров. За весь период формирования пенсионных накоплений (с 2005 г.) среднегодовая доходность по всем НПФ составила около 5–6% при среднегодовой инфляции за этот же период более 9%. Все сопоставимые финансовые инструменты обеспечивали большую доходность.

1. Начиная с 2016 г. Минфин России и Центральный банк в качестве замены обязательной накопительной пенсионной системы стали продвигать концепцию индивидуального пенсионного капитала (во второй половине 2019 г. трансформировавшуюся в «гарантированный пенсионный план»), предусматривающую формирование пенсионных накоплений самими работниками в дополнение к страховым взносам, уплачиваемым работодателями.

К 2016 г. — после консолидации рынка НПФ в ограниченном числе финансовых групп — более явным стал конфликт интересов владельцев негосударственных пенсионных фондов и будущих пенсионеров. На эти риски указывали руководители Банка России¹, отдельные эксперты² и участники рынка³.

Во-вторых, у большей части российских работников отсутствует возможность для долгосрочных сбережений. Для тех, у кого она есть, не очевидна целесообразность отчислять часть зарплаты в НПФ. Доходность в НПФ в отличие от банковских вкладов не гарантирована. За указанный период она была практически в 1,5 раза меньше, чем в крупнейших российских банках, да и риски плохо просчитываемы.

Поэтому граждане практически не участвовали в формировании пенсионных накоплений за счет собственных средств. Даже в рамках, казалось бы, чрезвычайно выгодной программы софинансирования (страховой взнос человека в 12 тыс. руб. в год удваивался за счет такого же взноса государства) участие людей своими средствами было пренебрежимо мало — средний размер их отчислений составил за все годы около 18 тыс. руб., или в расчете на ежемесячную пенсию — около 80 руб.

Существует мнение, что если бы к формированию пенсионных накоплений были допущены банки и страховые компании, что предусматривалось Стратегией, но не было сделано, то резуль-

1. Первый заместитель председателя ЦБ РФ Сергей Швецов в 2016 г. отмечал: «Те цифры покупки пенсионных фондов, которые мы имеем (это 20–25% от суммы пенсионных накоплений), с учетом стоимости капитала, которая сегодня есть в России, скорее, подталкивают нас к мысли, что акционеры пытаются использовать средства пенсионных фондов не только для публичного инвестирования в публичные инструменты, но также для финансирования проектов, полностью или частично аффилированных с самими акционерами». URL: <http://www.interfax.ru/business/482926>.

2. См.: Горлин Ю. Призрачные надежды: теряют ли пенсионные фонды деньги? // РБК 24.04.2016. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/finances/04/04/2016/57023e419a79477a5ecb93f8#ws>.

По оценкам аналитиков «Сбербанк СІВ», в действующей системе многие НПФ распоряжаются накопительными пенсиями исходя из интересов не столько клиентов, сколько своих владельцев. См.: Ведомости. 2016. 1 февр.

По оценке директора экспертно-аналитического департамента АСВ Юлии Медведевой (РИА «Новости». 2015. 4 сент.), ситуация в НПФ гораздо хуже, чем в банковской отрасли. При этом проблема не в рыночных рисках, а в банальном «выносе имущества». По ее словам, «воруют в пенсионных фондах, к сожалению, быстрее и активнее». URL: <http://www.eg-online.ru/news/290128/>.

3. Основной акционер Тинькофф Банка Олег Тиньков рассказал: «Мы пытались купить Пенсионный фонд, и, когда разобрались в ситуации, я лично был немножко в шоке, честно говоря. 90-е годы просто. К сожалению, зарабатывать по-честному на этом рынке достаточно тяжело. Там просто очень низкая прибыльность. То есть как там люди зарабатывают — это лучше им задать вопрос. Мы заглянули в эту бездну и закрыли люк, как говорится». См.: Ведомости. 2016. 27 нояб.

тат мог бы быть другим. Да, вероятно, расширение спектра участников увеличило бы конкуренцию и позволило получить несколько лучшие результаты в части доходности и сохранности пенсионных накоплений. Но в любом случае расширение круга финансовых институтов, участвующих в формировании пенсионных накоплений, ни в коей мере не решало фундаментальных проблем, препятствующих развитию накопительных пенсионных систем.

28.4. 2016–2017 гг.: работающие пенсионеры

В целях реализации положения Стратегии, предусматривающего выплаты пенсии работающим пенсионерам в зависимости от размера их заработной платы, в 2015–2016 гг. был разработан соответствующий механизм администрирования и утверждающий его законопроект.

Предполагалось ограничить выплату пенсии в части превышения совокупного годового дохода работающего пенсионера (пенсия + зарплата) определенной суммой. Речь шла об 1 млн руб. в год.

Стоит напомнить, что и в СССР была норма, ограничивающая суммарный размер заработка и пенсии для различных категорий работающих пенсионеров. Те или иные виды ограничений на размер выплачиваемой пенсии работающим пенсионерам практикуются во многих странах.

Страховая пенсия — это страховая выплата, компенсирующая заработную плату, утрачиваемую в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости. Наличие у пенсионера достаточно высокооплачиваемой работы является свидетельством того, что страховое событие не произошло, поэтому нет оснований для страхового возмещения.

При этом пенсионерам, не получающим пенсию в связи с высокой зарплатой, в соответствии с новой пенсионной формулой предусматривалось предоставление компенсации в виде увеличения пенсии после прекращения работы. Цель данной меры состояла в том, чтобы возникающую экономию пенсионных средств направлять адресно на увеличение пенсии тем, кто в них в большей степени нуждается, — неработающим пенсионерам либо пенсионерам с невысоким уровнем дохода.

Вместе с тем данное предложение вызвало неоднозначную реакцию. В результате было принято решение о прекращении индексации пенсий всем работающим пенсионерам и об использовании экономии расходов на выплаты пенсий для сокращения бюджетного трансферта. Потери в доходе затронули и пенсионеров с низким уровнем заработной платы. При этом не предусматривались

никакие компенсационные меры для работающих пенсионеров. Недостаточная проработанность механизма администрирования стимулировала рост неформальной занятости среди работающих пенсионеров, а также временное прекращение работы с целью увеличения размера пенсии.

В этот период был принят и ряд других решений. С 2017 г. функции администрирования страховых взносов были вновь переданы Федеральной налоговой службе, были освобождены от уплаты страховых взносов самозанятые граждане в части доходов в виде выплат (вознаграждений), полученных от физических лиц за оказание им услуг, начал повышаться пенсионный возраст для госслужащих — по полгода в год до 65 лет для мужчин и 63 лет для женщин.

28.5. 2018 г.: повышение пенсионного возраста

После президентских выборов весной 2018 г. отдельные представители правительства стали говорить о возможности повышения пенсионного возраста¹. В июне 2018 г. в Думу был внесен законопроект, который предусматривал, что повышение начнется с 2019 г. темпом по одному году в год до 65 лет для мужчин и до 63 лет для женщин.

С учетом того что все предыдущие годы руководство страны заявляло об отсутствии намерений повышать пенсионный возраст, а также из-за высоких темпов объявленного повышения и других факторов предложение встретило негативную реакцию в обществе.

В результате в первоначальный проект были внесены коррективы и дополнения, смягчившие параметры повышения пенсионного возраста, а также предусматривавшие комплекс мер по смягчению возможных рисков.

Таким образом, принятое законодательство предусматривает:

- установление пенсионного возраста как условия получения страховой пенсии по старости — 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин;

- повышение пенсионного возраста будет производиться темпом по году в год начиная с 2019 г.; переходный период выхода на новый пенсионный возраст займет 10 лет;

- лицам, которые в 2019–2020 гг. имели бы право на назначение страховой пенсии по старости по прежнему законодательству, страховая пенсия по старости может назначаться ранее достижения нового пенсионного возраста, но не более чем на шесть месяцев;

1. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/05/03/768382-pensionnuy-reformu>; URL: <https://iz.ru/747553/inna-grigoreva-evgenii-gusev/realno-li-povyshenie-pensionnogo-vozrasta-realno>.

— соответствующие изменения затронут ряд категорий, ранее имеющих право на получение досрочной страховой пенсии по старости (медицинские, педагогические и творческие работники, а также работавшие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях);

— указанное повышение не затрагивает лиц, имеющих право на досрочную пенсию в связи с работой на рабочих местах с вредными и особыми условиями труда, а также по социальным основаниям;

— предоставлено право более раннего начала получения пенсии (на два года) при наличии стажа 37 лет у женщин и 42 года у мужчин;

— предусматривается соответствующее увеличение возраста приобретения права на социальную пенсию;

— сохранены налоговые и ряд социальных льгот, положенных пенсионерам при достижении «старого» пенсионного возраста;

— предусмотрены ряд мер, содействующих сохранению занятости лиц предпенсионного возраста и увеличению пособия по безработице для них;

— предоставлена возможность начала получения выплат по накопительной пенсии при достижении «старого» пенсионного возраста.

В качестве важного аргумента в обоснование принятого решения было объявлено, что повышение среднего размера пенсии неработающих пенсионеров составит около 1 тыс. руб. ежегодно (в расчете на месяц, или на 12 тыс. руб. в расчете на год) в период до 2024 г. В результате средний размер пенсии неработающего пенсионера должен достичь 20 тыс. руб. в месяц. Законодательно указанные параметры повышения пенсий были оформлены установлением в законе абсолютных значений стоимости одного пенсионного коэффициента и фиксированной выплаты к страховой пенсии на период 2019–2024 гг. Эти параметры соответствуют ежегодному росту пенсий в 1,3–1,7 раза выше прогнозных темпов инфляции в соответствующие годы.

Если оценивать повышение пенсионного возраста в целом, ограничиваясь рамками пенсионной системы, то можно сформулировать следующие основные выводы:

- 1) российский вариант имеет существенные отличия от практики других стран, прежде всего в части краткосрочности периода между принятием соответствующего закона и началом повышения, а также темпов повышения;
- 2) еще одно отличие состоит в ускоренной индексации пенсий. Как правило, повышение пенсионного возраста нацелено на предотвращение снижения уровня пенсий в будущем, а не на повыше-

ние пенсий сегодняшним пенсионерам, которых повышение пенсионного возраста не затрагивает;

- 3) по нашим оценкам, ускоренный рост пенсий в 2019–2024 гг.:
 - потребует использования не только всей «экономии» от повышения пенсионного возраста (около 2 трлн руб. за 2019–2024 гг.), но и увеличения бюджетных трансфертов (по сравнению с вариантом без повышения): по средней оценке — около 500–600 млрд руб. А с учетом расходов на реализацию мер по смягчению последствий (увеличение пособий по безработице, программы переобучения и др.) — еще дополнительно около 100 млрд руб. и плюс 150 млрд руб. на увеличение доплат до прожиточного минимума;
 - сформирует повышенную базу пенсионных обязательств на следующие периоды, что при невысоких темпах экономического роста может подвергнуть риску устойчивость пенсионной системы и ограничит возможности сохранения такого роста пенсий, который станет привычным для населения в период после 2024 г. и особенно после 2028 г.;
 - базируется на бюджетных проектировках на планируемый период, которые сформированы исходя из прогноза, предусматривающего рост ВВП темпами более 3% ежегодно после 2020 г. Если же экономический рост будет скромнее, например 1,5% в период 2019–2024 гг., то для обеспечения установленного законом роста пенсий может потребоваться выделение трансфертов за период 2019–2024 гг. на 1075 млрд руб. больше, чем запланировано;
 - позитивен с позиций сегодняшних пенсионеров и общества в целом. Увеличение пенсий, в том числе за счет дополнительного направления бюджетных трансфертов, которого при отсутствии повышения пенсионного возраста, по всей видимости, не было бы, будет способствовать росту располагаемых доходов пенсионеров, платежеспособного спроса, прежде всего на недорогие российские товары и услуги, что может содействовать экономическому росту. В текущих условиях это, возможно, одно из наиболее эффективных направлений использования бюджетных средств;
- 4) повышение пенсионного возраста позволит более высокими темпами увеличивать отношение среднего размера страховой пенсии по старости к прожиточному минимуму пенсионера: со 166% в 2018 г. до 204% в 2030 г. и до 250% в 2050 г. (по сравнению с вариантом без повышения — 177 и 216% соответственно);
- 5) в период до 2028 г. повышение пенсионного возраста позволит предотвратить снижение коэффициента замещения и стабилизировать его на уровне 32–33% (без повышения он бы снизился

до 28% к 2030 г.). Однако после 2028 г. начнется его снижение, и к 2050 г. он, если не будут приняты соответствующие меры, может снизиться до 26%.

При внесении изменений в пенсионное законодательство в 2018 г. был принят ряд нововведений, непосредственно не относящихся к повышению пенсионного возраста, но имеющих существенное значение для страховой пенсионной системы. Тема пенсионного возраста заслонила собой эти нововведения, и они почти не привлекли должного внимания.

Наиболее значительные из этих нововведений, которые в определенной мере являются отходом от курса, намеченного Стратегией, и от решений, принятых для ее реализации, состоят в следующем:

- отменен постоянно действующий тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в размере 26%. На бессрочный период установлен ранее предусмотренный как временный льготный тариф в размере 22% в рамках предельной базы для начисления страховых взносов плюс 10% — свыше предельной базы (льготный тариф должен был прекратить действие с 2021 г.); при этом не определен порядок компенсации выпадающих доходов системы обязательного пенсионного страхования;
- из пенсионного законодательства удалены статьи, отсылающие к нормативным документам, в соответствии с которыми должны рассчитываться бюджетные трансферты на финансирование выплаты страховых пенсий и стоимость одного пенсионного коэффициента;
- действующий с 2015 г. порядок ежегодной корректировки (индексации) страховых пенсий заменен нормой (вступающей в действие с 2025 г.), практически полностью повторяющей норму Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (п. 6 и 7), которая была отменена с 2015 г.

28.6. Десятилетние итоги и десятилетние перспективы

Основные индикаторы страховой солидарной пенсионной системы в целом за период 2008–2018 гг. показывают существенный рост. Отношение среднего размера страховой пенсии по старости к прожиточному минимуму пенсионера выросло со 107,7% в 2007 г. до 166% к 2018 г. С учетом социальных доплат материальное обеспечение пенсионера гарантировано на уровне не меньше прожи-

точного минимума пенсионера. Коэффициент замещения вырос с 24,3 до 32,4%.

Определенный прогресс достигнут в реформировании досрочных пенсий, чего нельзя сказать о накопительных пенсионных системах. Потенциал развития накопительных пенсионных систем в России в прошедшее десятилетие и в среднесрочной перспективе ограничен прежде всего из-за внешних по отношению к пенсионной системе факторов (инвестиционный климат, низкий уровень доходов большей части населения и доверия к пенсионной системе, социально-политические ограничения на целесообразное для накопительных систем инвестирование преимущественно в зарубежные активы), а также внутренних факторов (низкая доходность пенсионных накоплений, риски их сохранности и др.).

При рассмотрении мер по внесению изменений в отдельные элементы российской пенсионной системы за прошедшие 10–15 лет прослеживается их непоследовательность.

Повторим здесь приведенные выше отдельные примеры:

- администрирование страховых взносов: в 2010 г. передано из ФНС в ПФР, в 2017 г. — обратно в ФНС;
- ставки страховых взносов: в 2005 г. ставка понижена с 28 до 20%; в 2011 г. повышена до 26%; в 2012 г. понижена до 22% как временная мера на три года с предоставлением трансферта на компенсацию выпадающих доходов, далее действие этой льготной ставки несколько раз продлевалось; с 2019 г. ставка 22% установлена на бессрочный период, при этом компенсирующий трансферт не определен;
- неоднократно ставилась цель прекращения действия льготных ставок страховых взносов, но реально они сохранялись и даже расширялся круг их получателей;
- в период 2008–2010 гг. трансферт в систему обязательного пенсионного страхования был увеличен с 1,8 до 4,1% ВВП, после чего начали реализовываться меры по его сокращению;
- с 2015 г. законодательно была введена пенсионная формула, предусматривающая регламентацию порядка расчета стоимости пенсионного коэффициента (и, соответственно, индексации пенсий) и бюджетных трансфертов на выплату страховых пенсий, но с 2019 г. соответствующие положения были исключены из законодательства;
- в 2016 г. впервые с 2001 г. страховые пенсии были проиндексированы ниже инфляции, притом значительно (индексация составила 4%, а инфляция — 12,9%), что предопределило более низкий уровень пенсий и сокращение бюджетных расходов на последующие годы;

- в 2018 г. возвращен в законодательство порядок индексации страховой пенсии, отмененный с 2015 г.; на период 2019–2024 гг. в связи с повышением пенсионного возраста параметры, определяющие размер индексации пенсий, установлены законодательно в абсолютном выражении и не зависят ни от инфляции, ни от других факторов;
- базовая часть трудовой (страховой) пенсии (с 2015 г. — фиксированная выплата) то включалась в ее состав, то исключалась из него;
- в 2010 г. была законодательно утверждена норма о зависимости базовой части трудовой пенсии от стажа. С 2015 г. она, так и не вступив в действие, была отменена;
- несмотря на неоднократные заявления о сохранении обязательной накопительной пенсии, в 2005 г. из участия в накопительной компоненте (введена в 2002 г.) были исключены лица, родившиеся до 1967 г.; с 2014 г. был введен мораторий на новые отчисления на формирование накопительной пенсии;
- законодательная норма о том, что средства Фонда национального благосостояния могли бы расходоваться и на покрытие дефицита пенсионной системы, оставалась декларацией; когда в 2016 г. доходы системы обязательного пенсионного страхования оказались недостаточными для индексации пенсий хотя бы по инфляции, средства ФНБ не были использованы в соответствующих целях.

Принятые за последние годы меры (прежде всего повышение пенсионного возраста, введение новой пенсионной формулы, увеличение требований к страховому стажу и количеству индивидуальных пенсионных коэффициентов, меры по реформированию досрочных пенсий, мораторий на отчисления в накопительную пенсию) позволяют в следующие 10 лет обеспечивать рост пенсий выше инфляции и стабилизировать соотношение пенсий и заработных плат при снижении в определенной мере зависимости пенсионной системы от бюджетных трансфертов.

В период после 2028 г. и в рамках прогноза до 2050 г. можно будет обеспечивать индексацию пенсий на уровне или выше инфляции (при условии отсутствия значимых кризисов). Однако критичным для пенсионной системы будет поддержание приемлемого соотношения пенсий и зарплат, которое, если не будут приняты дополнительные меры, по прогнозу может снизиться с текущего уровня 32–33% до 26%.

Для повышения или хотя бы стабилизации соотношения пенсий и зарплат после 2028 г. (если не рассматривать еще одно повышение пенсионного возраста) могут быть задействованы следующие меры:

— дальнейшее повышение требований, необходимых для назначения страховой пенсии по старости, к страховому стажу (например, до 25–35 лет) и к количеству ИПК (например, до 60);

— увязка размера выплачиваемой пенсии с заработком работающего пенсионера;

— вывод на легальный рынок труда и охват социальным страхованием работников, работающих без уплаты страховых взносов¹.

Однако возможности и эффект реализации каждой из этих мер имеют ограничения.

Если исходить из задачи хотя бы стабилизации соотношения пенсий и зарплат на социально приемлемом уровне, то правомерно ставить вопрос о необходимости скоординированного и заблаговременного задействования всех возможных мер, влияющих на это соотношение. Соответственно, в дополнение к мерам, указанным выше, целесообразно предусматривать регулирование размеров пенсий также за счет эффективной ставки страховых взносов и размеров бюджетного трансферта. Тем самым будет обеспечиваться сбалансированное распределение национального продукта между пенсионерами, работниками, бизнесом и государством.

1. В связи с происходящими и все нарастающими изменениями на рынке труда, в том числе связанными с процессами глобализации и технологической революцией, ведущими к сокращению доли занятых на крупных и средних предприятиях и увеличению доли работников с нестандартными формами занятости, проблема охвата таких работников социальным страхованием будет приобретать все большее значение.

ГЛАВА 29

Доходы, бедность и социальная поддержка в кризисной и посткризисной динамике

29.1. Государственная политика социальной поддержки в период двух кризисов

ДВА КРИЗИСА, с которыми Россия столкнулась в минувшее десятилетие (2008–2009 гг. и 2014–2017 гг.), не могли не повлиять как на динамику важнейших социальных показателей, так и на проводимую государством политику.

В целях сглаживания негативных проявлений кризиса 2008–2009 гг., таких как рост уровня безработицы, неполная занятость и задолженность по заработной плате, Правительством РФ была принята Программа антикризисных мер. В ее рамках были разработаны меры по индексации социальных выплат и пособий с учетом инфляции, предоставлению семьям с детьми единовременной выплаты из средств материнского капитала, увеличению максимального размера пособия по безработице в 1,5 раза.

Кроме того, был реализован комплекс мер по снижению напряженности на рынке труда, в том числе за счет создания временных рабочих мест и организации общественных работ. Минимальный размер оплаты труда с 1 января 2009 г. вырос в 1,9 раза: с 2300 до 4330 руб. В свою очередь, средний размер социальных пенсий был повышен к 2010 г. до прожиточного минимума пенсионера; с 2010 г. осуществлена валоризация пенсионных прав граждан, приобретенных до 2002 г., и введена доплата до прожиточного минимума неработающим пенсионерам.

Таким образом, в период 2008–2009 гг. Правительство России предприняло активные действия, позволившие тогда избежать сокращения реальных денежных доходов населения.

В ходе последующего экономического кризиса реальные располагаемые денежные доходы, напротив, сокращались на протя-

Автор главы: *Гришина Е. Е.*, канд. экон. наук, заведующая лабораторией исследований уровня жизни и социальной защиты ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ.

жении четырех лет: с 2014 по 2017 г.¹ Причем их падение в 2014 г. произошло впервые с 2000 г. Хотя План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности, утвержденный Правительством РФ в 2015 г., включал в том числе меры по поддержке малого и среднего предпринимательства, снижению напряженности на рынке труда, предоставлению семьям, имеющим право на материнский капитал, единовременной выплаты за счет его средств, избежать сокращения реальных доходов не удалось.

Одной из причин стало приостановление до 1 января 2018 г. индексации социальных выплат различным категориям граждан (в том числе подвергшимся воздействию радиации, ветеранам, инвалидам и семьям с детьми) в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2015 г. № 68-ФЗ. Кроме того, ежемесячные денежные выплаты федеральным льготникам в 2015 г. были проиндексированы на 5,5%, в то время как потребительские цены в декабре 2014 г. к декабрю 2013 г. выросли на 11,35%. В 2016 г. была проведена индексация страховых пенсий на 4% при инфляции за 2015 г. 12,9%. Прежде, с момента введения новой пенсионной системы в 2002 г., подобные весьма жесткие меры не использовались². Предоставление в январе 2017 г. всем пенсионерам единовременной выплаты в размере 5 тыс. руб. смогло лишь временно компенсировать неполную индексацию пенсий в 2016 г.³ Под воздействием указанных факторов размеры большинства социальных выплат в период 2014–2017 гг. в реальном выражении существенно сократились.

В результате в 2018 г. доходы населения в реальном выражении хотя и составили 100,1% от уровня 2017 г., но были ниже уровня 2013 г. на 10,8% (рис. 29.1).

При этом сокращение реальной начисленной заработной платы работников организаций в ходе последнего кризиса наблюдалось лишь в 2015 г., а реального размера назначенных пенсий — только

1. 2014–2015 годы: экономический кризис — социальное измерение / под ред. Т. М. Малевой. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2016; Социально-экономическое положение населения — продолжающийся кризис или новая реальность? / под ред. Т. М. Малевой. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2017; Социальные итоги и уроки для экономической политики / под ред. Т. М. Малевой. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2018.

2. Горлин Ю. М., Ляшок В. Ю. Повышение пенсионного возраста: пейзаж после... М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019.

3. Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения: 2015 г. — февраль 2017 г. / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; под ред. Т. М. Малевой, 2017. URL: <https://www.ranepa.ru/social/informatsionno-analiticheskij-byulleten>.

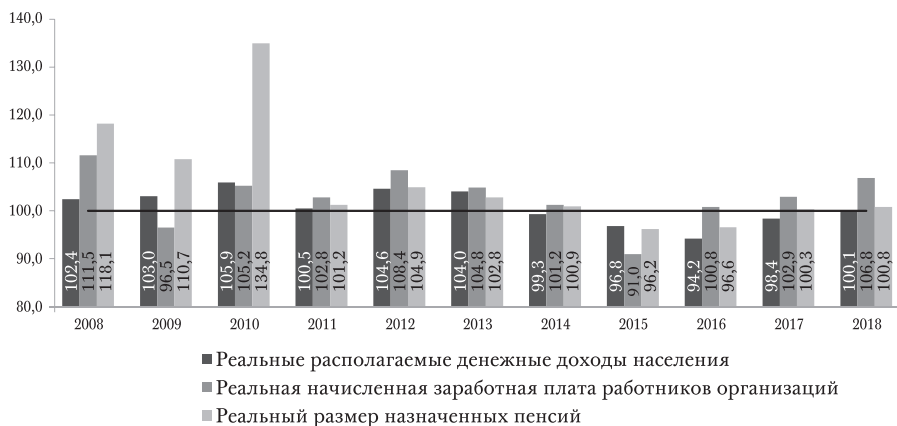


РИС. 29.1. Динамика реальных располагаемых денежных доходов населения, реальной начисленной заработной платы работников организаций и реального размера назначенных пенсий в 2008–2018 гг., % к предыдущему году

Примечание. Реальные располагаемые денежные доходы населения за 2017 и 2018 гг. даны без учета единовременной денежной выплаты пенсионерам в январе 2017 г. в размере 5 тыс. руб.

Источник: Росстат.

в 2015–2016 гг. В 2018 г. реальная заработная плата составила 102,0% от уровня 2013 г., а реальный размер назначенных пенсий — 94,8% от уровня 2013 г.

В 2015–2018 гг. отмечалось существенное различие между уровнем реальной заработной платы работников организаций и уровнем реальных денежных доходов населения.

Если рассмотреть общий объем реальных денежных доходов и реальный объем оплаты труда, включая скрытую заработную плату, то можно увидеть, что разница между данными показателями не столь значительна (рис. 29.2). В 2015–2016 гг. реальный объем оплаты труда, включая скрытую зарплату, относительно предыдущего года сокращался, в то время как реальная зарплата работников организаций росла. Таким образом, различия в динамике доходов населения и заработной платы работников организаций могут объясняться в том числе перераспределением между наблюдаемым и ненаблюдаемым фондами оплаты труда в пользу наблюдаемого.

Ускоренный рост наблюдаемой заработной платы работников организаций был обусловлен в том числе выполнением майских указов Президента России от 2012 г., предполагавших повышение зарплат бюджетников до средней по региону. Причем для отдельных категорий бюджетников она должна была превысить среднюю по региону вдвое. Однако повышение заработной платы бюджет-



РИС. 29.2. Динамика общего объема денежных доходов населения, оплаты труда, включая скрытую, и общего объема социальных выплат, в реальном выражении, 2008–2018 гг., % к предыдущему году

ПРИМЕЧАНИЕ. Денежные доходы населения за 2017 и 2018 гг. даны без учета единовременной денежной выплаты пенсионерам в январе 2017 г. в размере 5 тыс. руб.

Источник: расчеты автора по данным Росстата.

ников зачастую осуществлялось формально — путем перевода сотрудников в режим неполного рабочего времени¹. В результате при росте зарплаты среднестатистического работника бюджетной организации, занятого неполный рабочий день, размер денежных средств, получаемых на руки, у бюджетников не менялся.

Различия в динамике доходов и заработной платы могут также объясняться особенностями методики расчета показателя доходов населения². В соответствии с ней объем заработной платы работников организаций составлял лишь около 40% от общего объема денежных доходов населения, а около четверти всех денежных доходов населения досчитывалось балансовым методом. В результате перехода в 2019 г. к новой методике расчета показателя доходов в их объеме была увеличена доля оплаты труда наемных работников и снижена доля ненаблюдаемых доходов. Например, при использовании новой методики применительно к 2018 г. доля

1. См., например: Ученым предложили умножить себя на 0,5//Новая газета. 2018. 16 февр. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/02/15/7514-uchenym-predlozhili-umnozhit-sebya-na-0-5>.

2. См.: Методологические положения по расчету показателей денежных доходов и расходов населения, утвержденные приказом Росстата от 2 июля 2014 г. № 465 (до вступления в силу изменений, утвержденных приказом Росстата от 20 ноября 2018 г. № 680).

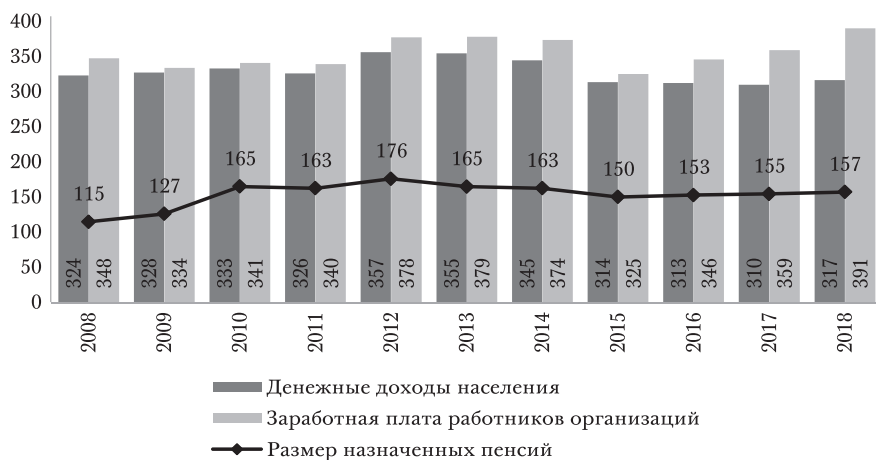


РИС. 29.3. Денежные доходы населения, среднесуточная номинальная начисленная заработная плата и средний размер назначенных пенсий в 2008–2018 гг., % от прожиточного минимума

ПРИМЕЧАНИЕ. Денежные доходы населения за 2017 г. даны без учета единовременной денежной выплаты пенсионерам в январе 2017 г. в размере 5 тыс. руб.

Источник: Росстат.

оплаты труда наемных работников в доходах населения возросла бы с 43,8 до 59,4%, а доля ненаблюдаемых доходов сократилась бы с 24,4 до 10,9%.

В последнее десятилетие в кризисные годы наблюдалось снижение денежных доходов населения, заработных плат и пенсий относительно прожиточного минимума, что свидетельствовало об ухудшении материального положения населения и повышало риски роста бедности. В 2018 г. денежные доходы хотя и выросли относительно прожиточного минимума (для всего населения) по сравнению с периодом 2015–2017 гг., тем не менее остались ниже уровня 2008–2014 гг. (рис. 29.3).

В отличие от денежных доходов средняя заработная плата после падения в 2015 г. существенно выросла к 2018 г. относительно величины прожиточного минимума и превысила уровень, наблюдавшийся в период с 2008 по 2017 г. Средний размер пенсий в 2018 г. также несколько увеличился относительно прожиточного минимума для пенсионеров по сравнению с 2015–2017 гг., однако сохранился на уровне ниже 2010–2014 гг. При этом следует учесть, что в 2010 г. существенный рост пенсий относительно прожиточного минимума был обусловлен валоризацией пенсионных прав граждан, приобретенных ими до 2002 г., и введением доплаты до прожиточного минимума неработающим пенсионерам.

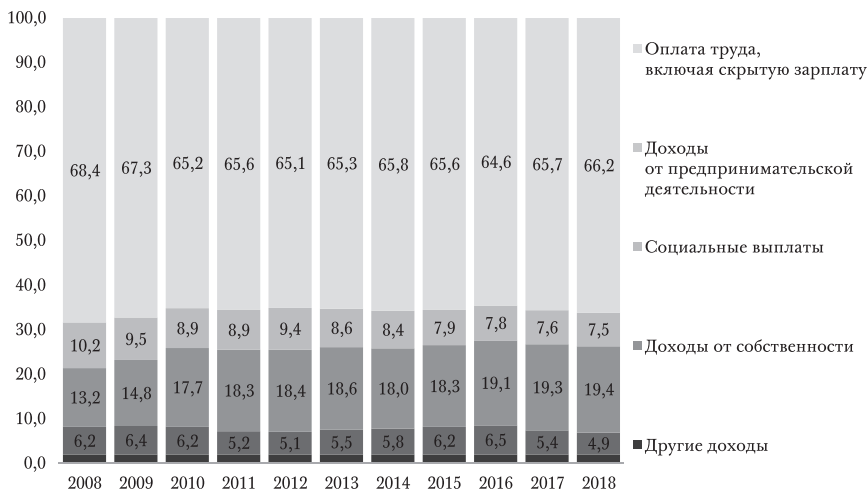


РИС. 29.4. Структура денежных доходов населения в 2008–2018 гг., %
 Источник: Росстат.

29.2. Структура денежных доходов по источникам поступления и направлениям использования

В период 2008–2018 гг. в структуре денежных доходов населения наблюдалась тенденция к снижению доли доходов от предпринимательской деятельности и росту доли социальных выплат (рис. 29.4). Рост доли социальных выплат был обусловлен в том числе увеличением доли лиц старше трудоспособного возраста в общей численности населения. Доля социальных выплат в денежных доходах населения составила в 2018 г. 19,4%, что выше уровня 2008–2017 гг. Доли доходов от собственности и от предпринимательской деятельности составили соответственно 4,9 и 7,5%, что ниже уровня 2008–2017 гг.

С точки зрения использования денежных доходов доля, потраченная на оплату товаров и услуг, составила в 2018 г. 76,9%, что выше уровня, наблюдавшегося в предыдущие 10 лет (рис. 29.5).

Доля доходов, направленных на сбережения, была наиболее низкой в 2008 г. (5,4%) и в 2018 г. (5,5%). В 2008 г. под влиянием мирового финансового кризиса произошли замедление прироста рублевых вкладов физических лиц и одновременно существенный рост доли валютных вкладов и покупки валюты. Снижение доли доходов, использованных на сбережения, в 2018 г. было обусловлено в том числе ростом задолженности по потребительским кредитам, снижением процентных ставок по вкладам физических лиц и реализацией программ льготного ипотечного кредитования.

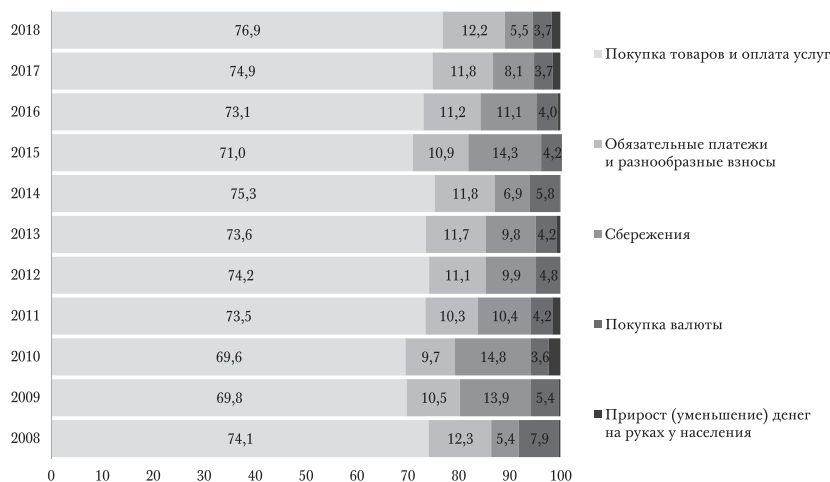


РИС. 29.5. Структура использования денежных доходов населения в 2008–2018 гг., %

Источник: Росстат.

29.3. Изменение уровня бедности

Реализация комплекса антикризисных мер в период 2008–2009 гг. — в том числе повышение МРОТ, пособий по безработице и уровня пенсий — позволила не только избежать роста уровня бедности в указанный период, но даже привела к некоторому его снижению¹ (рис. 29.6).

После кризиса 2008–2009 гг. доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума уменьшилась в 2012 г. до 10,7% — это минимальный уровень бедности за весь период с 1992 г. Однако под влиянием очередного кризиса уровень абсолютной монетарной бедности населения увеличился до 13,3% в 2015–2016 гг. В 2018 г. этот показатель составил 12,9%, то есть несколько снизился относительно 2015–2017 гг., однако остался выше уровня 2010–2014 гг.

При этом доля малоимущего населения в составе лиц, проживающих в домохозяйствах с детьми до 18 лет, выросла в 2016 г. по сравнению с 2013 г. с 16,3 до 22,9%, в то время как доля малоимущих среди лиц, проживающих в домохозяйствах, состоящих только из пенсионеров, составила в 2016 г. лишь 0,6% (в 2013 г. — 0,4%)².

1. Социальная поддержка: уроки кризисов и векторы модернизации / Т. М. Малева и др.; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. М.: Изд. «Дело» РАНХиГС, 2010.

2. Социально-экономические индикаторы бедности в 2013–2017 гг. Росстат. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_110/Main.htm.

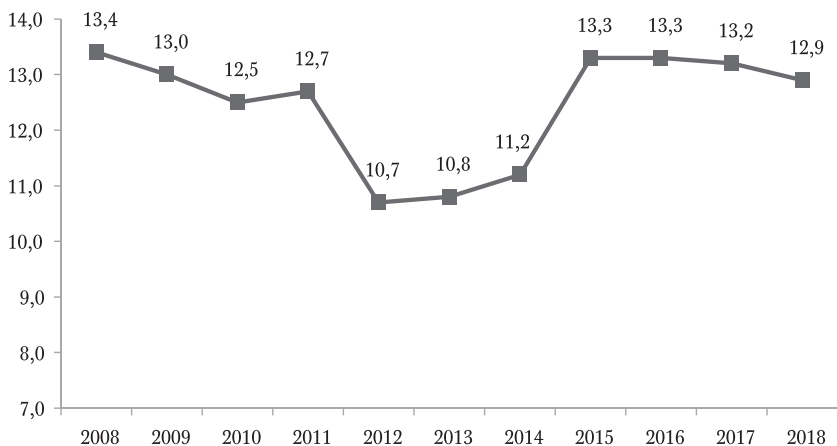


РИС. 29.6. Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации в 2008–2018 гг., %

Источник: Росстат.

Таким образом, в период 2008–2018 гг. уровень бедности среди лиц, проживающих с детьми, был и остается существенно выше, чем среди населения в целом, в то время как уровень бедности среди лиц, проживающих в домохозяйствах пенсионеров, — ниже.

Депривационные и субъективные оценки бедности являются важным дополнением к статистическим абсолютным показателям.

Доля депривационно бедных домохозяйств, которым не хватает средств на товары и услуги первой необходимости (на еду, одежду и оплату жилищно-коммунальных услуг), составила в 2017 г. 20,1%, этот уровень ниже, чем в 2008–2012 гг. и 2015–2016 гг. (рис. 29.7).

Доля субъективно бедного населения, оценивающего свое материальное положение как «плохое» или «очень плохое», также оказалась в 2018 г. одной из самых низких за последние 10 лет и составила в среднем по четырем кварталам 25,2% (рис. 29.8).

Вместе с тем доля депривационно и субъективно бедных в России значительно превосходит долю бедных в соответствии с абсолютной монетарной концепцией бедности. Этот разрыв отражает тот факт, что в современном постиндустриальном обществе абсолютная монетарная концепция бедности более не может служить единственным надежным показателем для мониторинга бедности¹.

1. Малева Т. М., Гришина Е. Е., Цацура Е. А. Социальная политика в долгосрочной перспективе: многомерная бедность и эффективная адресность. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019.



РИС. 29.7. Самооценка домохозяйствами своего финансового положения, Россия, 2008–2017 гг., %

Источник: Росстат.

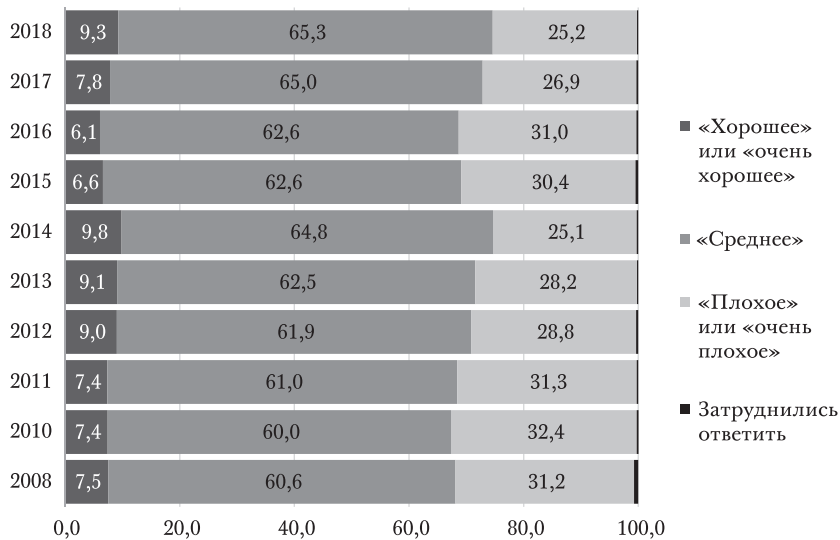


РИС. 29.8. Мнение населения о текущем материальном положении, 2008–2018 гг., %

Источник: Росстат.

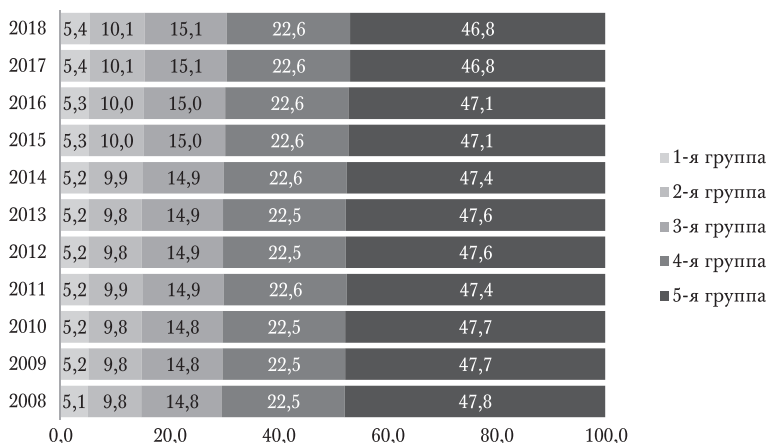


РИС. 29.9. Распределение общего объема денежных доходов населения, 2008–2016 гг., %

29.4. Динамика уровня неравенства

Данные Росстата по распределению денежных доходов населения свидетельствуют о том, что в 2017–2018 гг. по сравнению с 2008–2016 гг. доля доходов, принадлежащих наиболее обеспеченной 5-й квинтильной группе, сократилась, в то время как доля, принадлежавшая наименее обеспеченной 1-й квинтильной группе, несколько выросла (рис. 29.9).

Значения коэффициента фондов и коэффициента Джини показывают, что уровень доходного неравенства населения в 2018 г. не изменился относительно 2017 г. и остался ниже уровня 2008–2016 гг. (рис. 29.10).

В целом в период 2008–2018 гг. на показатели, характеризующие уровень жизни населения, оказывали влияние не только экономические и политические, но и демографические факторы. Они связаны в том числе с ростом доли лиц старшего возраста в результате увеличения продолжительности жизни, а также с повышением числа вторых и третьих рождений благодаря реализации политики по стимулированию рождаемости¹.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Рос-

1. Хасанова Р. Р., Малева Т. М., Мкртчян Н. В., Флоринская Ю. Ф. Проактивная демографическая политика: 10 лет спустя. Эффекты, инструменты, новые цели. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019; Тьндик А. О. Демографическая повестка современной России: структура и воспроизводство населения. М.: Изд. «Дело» РАНХиГС, 2015.

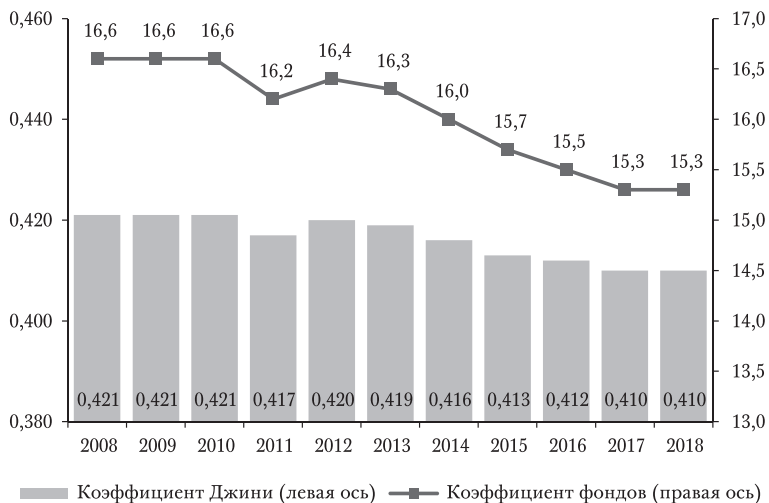


РИС. 29.10. Коэффициент Джини и коэффициент фондов, 2008–2018 гг.

Источник: Росстат.

сийской Федерации на период до 2024 г.» ставит следующие цели: обеспечение к 2024 г. устойчивого роста реальных доходов граждан, рост уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции, снижение в два раза уровня бедности. В своем Послании Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. глава государства отметил важность преодоления бедности среди семей с детьми и развития программ социальной поддержки на основании социального контракта.

Речь идет о решении более чем актуальных проблем. Численность малоимущих, охваченных социальным контрактом, в 2016 г. составляла лишь 230,7 тыс. человек при общей численности малоимущего населения 19,5 млн человек. Средний размер регулярных денежных выплат малоимущим в 2018 г. составил всего 10,1% от величины прожиточного минимума. Объем расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на оказание социальной поддержки малоимущим в 2018 г. был на уровне 3,4% от общего объема их расходов на социальную поддержку.

ГЛАВА 30

Социальная структура и социальное самочувствие населения России

КНАЧАЛУ 2008 г. Россия подошла с устойчивой социальной структурой, чему способствовал продолжительный период экономического роста и социальной стабильности.

30.1. Средний класс — источник устойчивого экономического роста

Формирование и рост среднего класса — свидетельство и в конечном счете важнейший критерий эффективности социально-экономической политики. Этот критерий, в свою очередь, дает основания судить о прочности всей системы экономических, социальных, политических и гражданских институтов. Успешное развитие страны в 2000–2007 гг., устойчивый рост экономики и экономической активности, увеличение реальных доходов населения, снижение уровня безработицы и уровня бедности, увеличение объемов финансирования социальных отраслей, децентрализация социальных программ, модернизационные сдвиги в потребительском поведении населения — все это формировало ожидания количественного и качественного роста российского среднего класса. Вступление в новый политико-деловой цикл после завершения парламентских и президентских выборов в 2007–2008 гг. положило начало поиску стратегии социально-экономического развития страны на сред-

Авторы главы: *Аврамова Е. М.*, д-р экон. наук, профессор, заведующая лабораторией исследований социального развития ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ; *Бурдяк А. Я.*, старший научный сотрудник лаборатории исследований уровня жизни и социальной защиты ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ; *Логинов Д. М.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований социального развития ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ; *Малева Т. М.*, канд. экон. наук, заведующая лабораторией исследований демографии, миграции и рынка труда, директор ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ.

не- и долгосрочную перспективу¹. Формулируя свою долгосрочную социальную концепцию, государство впервые позволило себе отойти от традиционной в 1990–2000-х гг. задачи преодоления бедности и представило принципиально иную стратегическую цель — рост среднего класса². Сложилось понимание, что в стране накоплено достаточно ресурсов, чтобы поддержать его развитие.

Аргумент в пользу такой поддержки состоит в том, что развитие среднего класса — не только результат положительной экономической динамики, но и источник дальнейшего устойчивого экономического роста. Для реализации амбициозных долгосрочных целей необходимо было существование весомой социальной группы, способной воспринимать и реализовывать инновации и модернизационные проекты во всех сферах жизни. Эту роль может и должен играть массовый средний класс, что обусловлено следующим:

— средний класс — это наиболее производительная, образованная и эффективная часть рабочей силы, концентрирующая человеческий и социальный капитал нации;

— средний класс обладает существенной собственностью и потому заинтересован в стабильности экономических, финансовых и социальных институтов, в том числе институтов, регулирующих отношения собственности;

— средний класс — активный субъект потребительского рынка, что в большой степени определяет объем потребительского спроса;

— «срединное» положение среднего класса в системе социальных отношений предопределяет его важнейшую роль в стабилизации общей социальной структуры и обеспечивает связь между различными социальными группами общества;

— средний класс — проводник инновационных форм экономического, потребительского и финансового поведения, он первый осваивает соответствующие передовые практики и транслирует их всему обществу;

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р. URL: http://mert.tatar.ru/rus/file/pub/pub_8406.doc; Коалиции для будущего. Стратегии развития России. СИГМА. М.: РИО-центр, 2007; Россия в 2008–2016 гг. Сценарии экономического развития. РИО-центр. М.: Научная книга, 2007.

2. Об этой масштабной политической цели говорилось в выступлении Президента Российской Федерации в феврале 2008 г. на расширенном заседании Государственного Совета Российской Федерации «О стратегии развития России до 2020 года». URL: http://www.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type82634_159528.shtml. Эта же задача была сформулирована в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р. URL: http://mert.tatar.ru/rus/file/pub/pub_8406.doc.

— средний класс — основной налогоплательщик (НДФЛ, налог на имущество, в том числе на недвижимость, налог на транспортные средства, налог на землю, налог на прибыль малого и среднего бизнеса и другие налоги, взносы в пенсионную систему, в медицинское страхование, страховые платежи во все индивидуальные страховые системы и т. д.) и тем самым соинвестор социальной сферы.

Хотя термин «средний класс» давно и прочно вошел в научный и публичный оборот, его определение до сих пор дискуссионно. В науке в целом в настоящее время сложились три научных подхода к изучению среднего класса.

В экономических исследованиях преобладает *монетарный подход*, согласно которому определение среднего класса дается в терминах денежных доходов или в редких случаях — в терминах материальных активов. Социология выдвигает два подхода. В рамках первого средним классом называют людей с относительно высоким уровнем образования и должностным положением. Это поиски *«социально-профессионального» среднего класса*. Вторая школа в качестве стратификационного критерия использует самоощущения, так называемую *социальную самоидентификацию*. В соответствии с тем или иным из вышеназванных критериев существуют «экономический» средний класс, «социально-профессиональный» средний класс, «субъективный» средний класс. Они пересекаются, но не совпадают.

Таким образом, *средние классы не могут быть описаны одним интегральным критериальным признаком*. Средний класс — социальная совокупность, характеризующаяся набором признаков, к которым относятся:

- материальные ресурсные признаки — уровень доходов, объем накопленных сбережений, уровень имущественной обеспеченности;
- нематериальные ресурсные признаки — уровень образования, профессионально-квалификационная позиция, должностная позиция;
- признаки социального самочувствия (самоидентификация) — стратегии успешного экономического поведения; самооценки успешности адаптации к новым экономическим условиям и комфортности нынешней жизни, чувство «уверенности в завтрашнем дне» и пр. «Субъективный» средний класс, как правило, выделяется на основе использования различных идентификационных шкал.

Средний класс — *социальная группа, обладающая всеми или большинством перечисленных признаков*.

Другой важный вывод состоит в том, что *потенциал роста среднего класса определяется не его сегодняшним размером и структурой, а его социальным окружением*. В соответствии с этим принципом важно оценить социальные группы, примыкающие к среднему классу: класс «ниже среднего» и класс «выше среднего». Первые — рекруты для будущего среднего класса, вторые — его авангардная группа.

Еще в начале 2000-х гг. была предложена многокритериальная методология выделения среднего класса и его социального окружения, соответствующая перечисленным принципам¹. Такой подход позволил на единой методологии выстроить стратификационную пирамиду в начале этапа экономического роста в 2000 г.², на его пике в 2007 г.³, после выхода из мирового экономического кризиса в 2011 г. и далее⁴ на различных этапах нового экономического кризиса⁵.

Что же показали регулярные исследования по выборке⁶, репрезентирующей все население России?

Начиная с 2000-х гг. и вплоть до кризиса 2014 г. социальная структура в России демонстрировала удивительную стабильность: около 20% населения отвечали критериям среднего класса, примерно 10% составлял нижний класс. Социальное положение 70% населения, занимающего промежуточное место между средним и нижним классами, то есть группы, которая в мировой теории называется «класс ниже среднего» (уже не низшие, еще не средние) — этой огромной промежуточной группы, — таково, что приблизительно половина ее (а это треть всего российского населения) обладает отдельными признаками среднего класса. При благоприятных экономических условиях относимые к ней граждане могли бы стать полноценным и стабильным средним классом. Другая же половина этой группы, наоборот, приближается к низшему порогу, представляя собой «группу риска бедности», при негатив-

-
1. Средние классы в России: экономические и социальные стратегии/под ред. Т. М. Малевой. М.: Гендальф, 2003.
 2. Там же.
 3. Малева Т. М., Овчарова Л. Н. Российские средние классы накануне и на пике экономического роста. М.: Экон-Информ, 2008.
 4. Малева Т. М., Бурдяк А. Я., Тындик А. О. Средние классы на различных этапах жизненного пути//Журнал НЭА. 2015. № 3. С. 109–138.
 5. Другие исследования социальной структуры либо касались только городского населения (74% населения), либо были основаны на опросах с небольшой выборкой, либо носили разовый или по меньшей мере нерегулярный характер, поэтому не дают возможности проследить динамические изменения социальной структуры. См.: Городской средний класс в современной России. Аналитический доклад. М.: Изд-во ИС РАН, 2006; Салмина А. А., Григорьев Л. М. Структура российского среднего класса: предварительный анализ для будущих исследований//SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2010. № 12. С. 105–124; Средний класс в современной России. Опыт многолетних исследований/под ред. М. К. Горшкова, Н. Е. Тихоновой. М.: Весь мир, 2016; Средние классы в капиталистической России/под ред. В. Н. Бобкова. М.: КНОРУС, 2018.
 6. Выборки обследований в 2015 и 2017 гг. (ЧСО) составляют по 9,5 тыс. респондентов, в 2007 г. (РидМиЖ) опрошено 11,1 тыс. человек. Данные указанных обследований доступны соответственно на портале социологических данных РАНХиГС (URL: <https://social.ganepa.ru/baza/>) и в Едином архиве экономических и социологических данных (ЕАЭСД) (URL: <http://sophist.hse.ru/>).

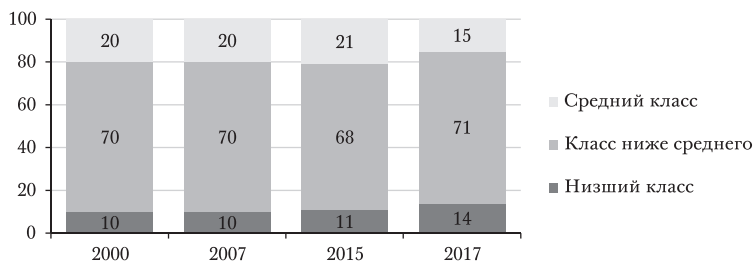


рис. 30.1. Социальная структура в России в 2000–2017 гг., %

ных экономических сценариях они могут пополнить ряды бедных (рис. 30.1)¹.

Характерно, что в ходе кризиса 2008–2010 гг. социальная пирамида избежала значительных трансформаций. Это связано, во-первых, со скоротечностью кризиса, который затронул текущие доходы россиян, однако по совокупности материальных активов (движимое и недвижимое имущество, сбережения и пр.), которая лежит в основе стратификационного подхода, это падение оказалось некритичным. Во-вторых, негативные деформации были предотвращены антикризисными мероприятиями Правительства Российской Федерации. Сохранению социальной структуры способствовали программы предупреждения массовых увольнений, поддержки безработных, меры социальной защиты малообеспеченных, а главное — проведенная в 2010 г. валоризация пенсионных прав и уравнивание минимального размера пенсий с прожиточным минимумом пенсионера². Благодаря перечисленным мерам удалось существенно снизить бедность среди лиц пенсионного возраста — с 8,6% в 2008 г. до 5,0–5,3% в 2012–2014 гг.

Однако сохранявшаяся на протяжении полутора десятилетий структура не устояла перед затяжной рецессией последних лет. Происходящие в экономике с 2014 г. процессы не сразу отразились на численном соотношении страт, так как в первое время у населения имелся материальный запас прочности³, что по инерции удерживало субъективные оценки. Однако со временем эти ре-

1. В этой структуре недостает высшего класса и иногда выделяемого класса «выше среднего» («уже не средние, еще не высшие»), существование которых теоретически обосновано, но определение границ в массовых социологических опросах населения невозможно.

2. Социальная поддержка: уроки кризисов и векторы модернизации / отв. ред. Т. М. Малева, Л. Н. Овчарова. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2010.

3. Малева Т. М., Аврамова Е. М. Новые экономические вызовы: каков запас прочности российского населения? М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2015. (Научные доклады: социальная политика).

сурсы истощились: с 2015 по 2017 г. доля среднего класса сократилась с 21 до 15%, а нижнего класса — увеличилась с 10 до 14%. Этому есть следующие причины: существенное сокращение доходов населения¹, невозможность восполнить материальные потери, понесенные в первые годы кризиса², переход на минималистские модели потребления, ограниченное предложение на рынке труда рабочих мест, отвечающих запросам среднего класса, в первую очередь с точки зрения размера оплаты труда³.

При этом нельзя не отметить, что в структуре сократившегося среднего класса и факторов его формирования произошли позитивные сдвиги.

В 2007 г. только четверть представителей среднего класса в равной мере обладала всеми базовыми характеристиками среднего класса: были хорошо образованы, имели достойную работу с соответствующими доходами и относили себя к средним слоям общества. Это «идеальный» средний класс, который в принятой в стратификационных исследованиях методологии чаще называют ядром среднего класса. В 2017 г. ядро также составляло около четверти численности среднего класса.

В 2007 г. заявляли об удовлетворенности своим материальным положением менее половины носителей профессионально-социальных признаков среднего класса. Это означает, что меньшая часть хорошо образованных людей могла тогда достойно зарабатывать. В 2017 г. их доля превысила половину вышеуказанной группы.

В то же время в 2007 г. среди российских семей с достатком только каждая третья занимала довольно сильные социально-профессиональные позиции. Следовательно, лишь треть имевших достойные доходы были достаточно образованны и имели хорошо оплачиваемую работу. Десять лет спустя эта доля превысила половину.

Среди хорошо обеспеченных лишь 40% семей в 2007 г. чувствовали себя уверенно в социально-экономическом отношении. Таким образом, материальный достаток далеко не для всех был гарантией стабильности и уверенности. В 2017 г. такую стабильность ощущали почти половина представителей среднедоходной группы.

В 2007 г. менее трети домохозяйств с социально-профессиональными характеристиками, присущими среднему классу, заявляли об уверенности в своем будущем. Таким образом, образование и про-

-
1. 2014–2015 годы: экономический кризис— социальное измерение/под ред Т. М. Малевой. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2016. (Научные доклады: социальная политика).
 2. Аврамова Е. М., Бурдяк А. Я., Гришина Е. Е. и др. 2017: Социальные итоги и уроки для экономической политики/под ред. Т. М. Малевой. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2018. (Научные доклады: Социальная политика).
 3. Ляшок В. Рынок труда в 2017 г. //Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 4. URL: <http://www.edrussia.ru/analititsheskie-materialy/2018/apr-2018/466-rynok-truda-v-2017-g>.

фессия тоже далеко не всегда служили гарантией социальной устойчивости. Десятилетие спустя это соотношение также улучшилось и достигло половины.

В 2007 г. лишь 40% представителей среднего класса, выражавших оптимистический взгляд на свое социальное положение, имели на то объективные материально-имущественные основания. Иначе говоря, не только доходы формируют уверенность в завтрашнем дне. В 2017 г. доля «материально обоснованных» оптимистов в рядах среднего класса приблизилась к половине.

Менее половины граждан, в 2007 г. оптимистично оценивавших свое социальное положение, являлись носителями высокого профессионального статуса. Остальная часть оптимистически настроенных в оценке своих перспектив опиралась на другие факторы, не связанные с образованием и работой. В 2017 г. профессионалы составили уже половину группы уверенных в завтрашнем дне.

Из этого следует, что вместе с сокращением размера среднего класса его качественные характеристики улучшились, а консистентность признаков среднего класса возросла. Обозначилась тенденция к выравниванию действия социальных факторов формирования среднего класса.

При этом анализ динамики социальной структуры российского общества в последнее десятилетие показывает: сократилась доля среднего класса — главного актора ускоренного экономического и социального развития. Главный же фактор, во многом задающий тон социальным процессам в современной России, состоит в абсолютном численном преобладании класса ниже среднего. Класс ниже среднего формирует стандарты и запросы общества в целом, выполняя ту роль и те функции, которые в развитой экономике должен выполнять средний класс. Однако существуют серьезные сомнения, что властью и обществом этот феномен в полной мере осознан. В политической повестке и в общественном дискурсе приоритеты, связанные с ускоренным ростом среднего класса, фактически оказались отодвинуты на дальний план и вытеснены темой преодоления бедности, которая вновь переместилась в центр социально-экономической повестки¹. Между тем обе эти проблемы не являются взаимоисключающими или противоречащими друг другу. Более того, рост среднего класса следует рассматривать как одно из ключевых направлений политики², направленной на снижение уровня бедности.

1. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 19 июля 2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

2. Российская экономика в 2018 году. Тенденции и перспективы. Вып. 40. М.: Изд-во Института Гайдара, 2019.

30.2. Социальное самочувствие российского населения

Кризису 2008 г. предшествовало десятилетие относительного финансового благополучия: российское население в целом восстановило материальные потери конца 1980-х и 1990-х гг. Ситуация 2008 г. первоначально была воспринята без драматизма: во-первых, из-за набранного за «тучные годы» запаса прочности и, во-вторых, вследствие представлений о том, что Россия остается «тихой гаванью» в море мировых финансовых потрясений. Настроения изменились, когда население почувствовало ухудшение ситуации на рынке труда, что вызвало рост опасений потери работы и снижения уровня жизни.

Между тем фактические изменения соответствующих показателей были, как показывает статистика, не столь значительны. Быстрые и ответственные действия Правительства Российской Федерации позволили в достаточно короткие сроки компенсировать негативные эффекты кризиса, а социальные настроения вышли на докризисные показатели, которые мало менялись вплоть до 2014 г., когда разразился экономический кризис, имевший уже во многом не внешние, а внутренние причины.

С этого времени ИНСАП РАНХиГС ведет регулярные наблюдения социальных настроений населения¹.

Первый замер (февраль 2015 г.) продемонстрировал достаточно драматическое восприятие экономических событий: 78% населения почувствовали ухудшение экономической ситуации, проявившееся в резком сокращении покупательной способности рубля. К тому же в конце 2014 г. часть населения испытала потребительский шок, когда в целях сохранения свободных денежных средств превысила привычные нормы потребительской активности.

Однако последующие опросы (2015 г.) демонстрировали сглаживание первоначальной реакции на кризис. Первая половина года была отмечена временной стабилизацией рубля. В результате у основной массы населения сложилось мнение, что кризисные явления носят ограниченный во времени характер, а улучшения уже наступают и будут продолжаться. В русле таких представлений оптимизм в оценке текущей ситуации начал расти. Однако к августу 2015 г. наблюдаемые населением экономические показатели опять ухудшились — прежде всего вновь снизился курс рубля по отношению к доллару и евро. Скромный оптимизм в оценке текущей ситуа-

1. В течение каждого года по репрезентативной для взрослого населения России сопоставимой выборке методом личного анкетного интервью проводились по восемь волн социологического опроса. Объем выборки — 1600 респондентов в каждой волне.

ции сменился отрицательным трендом: практически вдвое (с 6,9% в мае до 3,7% в августе) снизилась доля респондентов, видевших постоянное улучшение ситуации. Вместе с тем в конце 2015 г. по сравнению с его началом вдвое выросла доля россиян, посчитавших, что экономическая ситуация наконец стабилизировалась и ее ухудшения уже не произойдет.

В целом в 2015 г. у населения преобладали достаточно оптимистичные оценки в отношении длительности кризисных явлений. Наиболее представительные по численности группы респондентов высказывались в пользу либо достаточно быстрых улучшений, либо стабилизации ситуации. Лишь явное меньшинство допускало, что кризис имеет затяжной характер и продлится более двух лет.

Оценки характера и длительности экономических изменений входили, однако, в определенное противоречие с данными о том, в какой степени они затронули россиян лично. С одной стороны, численность считающих себя неуязвимыми для кризиса на протяжении всего 2015 г. находилась в пределах 10%. С другой стороны, на протяжении всего года оставалась достаточно высокой доля тех, кого кризис затронул непосредственно (незначительно или в сильной степени), и в совокупности эта доля превышала 60%.

Таким образом, в 2015 г. постепенно менялась общая тенденция в оценке изменений экономической ситуации: оптимизм в отношении масштабов и длительности кризисных явлений сменялся ростом негативных ожиданий. В то же время большинство населения предполагало, что кризис разрешится в течение одного-двух лет или еще быстрее. Массовых алармистских настроений — представлений о том, что происходит полномасштабный экономический кризис, который затянется не на один год, — не наблюдалось. Масштабирование кризисных явлений не предполагало пересмотра сложившихся у населения моделей социально-экономического поведения. Напротив, большинство россиян пришли к мысли, что неблагоприятный период следует переждать, не предпринимая каких-либо усилий. В обществе доминировали пассивные формы адаптации — прежде всего экономия на потреблении, в том числе продуктов и товаров длительного пользования. Активные формы адаптации (получение дополнительного профессионального образования, поиск дополнительной занятости и т. д.) практиковали не более чем 15% респондентов.

В 2016 г. представления о масштабах кризиса не претерпели особых изменений: более половины респондентов полагали, что изменения имеют негативный характер; в пользу мнения о стабилизации ситуации высказывались 40,7% респондентов (на 4,6% больше, чем годом ранее); улучшение экономического климата отмечали всего 3,4% опрошенных.

Жители российских мегаполисов, в наибольшей степени ощутившие на себе удар кризиса в первой половине 2015 г., быстрее почувствовали и улучшения. Если о стабилизации ситуации годом ранее сообщали 27,8% опрошенных жителей крупнейших городов, то в конце 2016 г. это мнение разделяли уже 39,7%. Однако число оптимистов, полагающих, что кризисные явления долго не продлятся, за 2016 г. сократилось более чем вдвое. Мнение, что ожидать улучшений стоит не ранее чем через год-два, стало преобладающим. Изменения представлений о длительности кризиса в наибольшей мере затронули бедные слои населения: среди них доля ожидавших быстрых улучшений сократилась с 14,4 до 2,8%.

Снижение расходов на товары и услуги продолжало оставаться основной формой адаптации к кризисным явлениям в экономике. В наибольшей степени это было характерно для бедного населения, 92% которого вошли в жесткий режим экономии, однако сокращение потребления демонстрировали также средние и относительно обеспеченные слои.

Первой реакцией населения на кризисные явления в экономике было сокращение расходов на товары и услуги, вплоть до отказа от потребления некоторых из них, причем в режим экономии включилось абсолютное большинство россиян независимо от их материального и социального статуса. Второй реакцией стало использование личных подсобных хозяйств (ЛПХ) — наиболее традиционной формы реакции на кризис, которую стало использовать около трети населения. В 2017 г. сформировались массовые стратегии адаптации, которые условно можно разделить на активные и пассивные (табл. 30.1). Хотя преобладающей оставалась пассивная стратегия, связанная с использованием ЛПХ, проявились и другие, такие как активизация финансовых стратегий, в одной или нескольких формах, трудовые стратегии, вложения в человеческий капитал.

Обращение к различным видам адаптационных стратегий дифференцировано по образовательным и возрастным группам населения. Уровень образования оказывает заметное влияние на использование финансовых стратегий: чем он выше, тем чаще применяется этот вид адаптации. Также среди имеющих высшее образование больше тех, кто реализует трудовые адаптационные стратегии или инвестирует в развитие человеческого капитала, приобретая конкурентные преимущества на рынке труда. Однако использование ЛПХ не зависит от образования — к этому виду деятельности в равной степени обращаются представители всех образовательных групп.

Различается адаптационное поведение трех укрупненных возрастных групп. Для молодежи в большей мере характерны вовлеченность в финансовые стратегии и вложения в человеческий ка-

ТАБЛИЦА 30.1
Адаптационное поведение населения, сентябрь 2017 г.

Типы адаптационного поведения	Виды адаптационного поведения	Формы адаптационного поведения	Доля респондентов, реализующих определенную форму адаптационного поведения, %*
Активная адаптация	Активизация финансовых стратегий	Покупка валюты	8,1
		Покупка ценных бумаг	3,7
		Формирование сбережений	21,2
	Активизация трудовых стратегий	Нахождение второй работы	8,5
		Нахождение разовых приработков	15,8
		Нахождение регулярных приработков	9,8
Вложения в человеческий капитал	Вложения в образование	8,9	
	Вложения в здоровье	24,2	
Пассивная адаптация	Активизация ЛПХ	Увеличение активности работы на приусадебном участке, в подсобном хозяйстве	33,8

* Допускалось несколько вариантов ответа.

питал за счет потребления образовательных услуг, для среднего поколения — использование трудовых стратегий и ЛПХ, а для старших возрастов — ЛПХ и вложения в человеческий капитал за счет потребления медицинских услуг.

Отметим, что в 2017 г. острота восприятия экономического положения в стране существенно сгладилась и сменилась представлением о стабилизации, которое разделяли уже более половины населения, при том что около трети респондентов полагали, что ухудшения возможны в течение одного-двух лет или дольше.

В начале 2018 г. социальное самочувствие населения против показателей 2017 г. заметно улучшилось, что можно объяснить влиянием информационного фона президентской кампании. К марту 2018 г. вдвое снизился навес негативных ожиданий в отношении личных экономических рисков. Например, существенно меньшая, чем ранее, доля работающего населения ощущала риски в сфере занятости. На 10% сократилась доля тех, кто опасался потери работы, на 7% — опасаящихся снижения размера зарплаты, на 8% — перехода на неполную рабочую неделю, на 10% — ухода в неоплачиваемый отпуск, на 10% — задержек выплаты зарплаты.

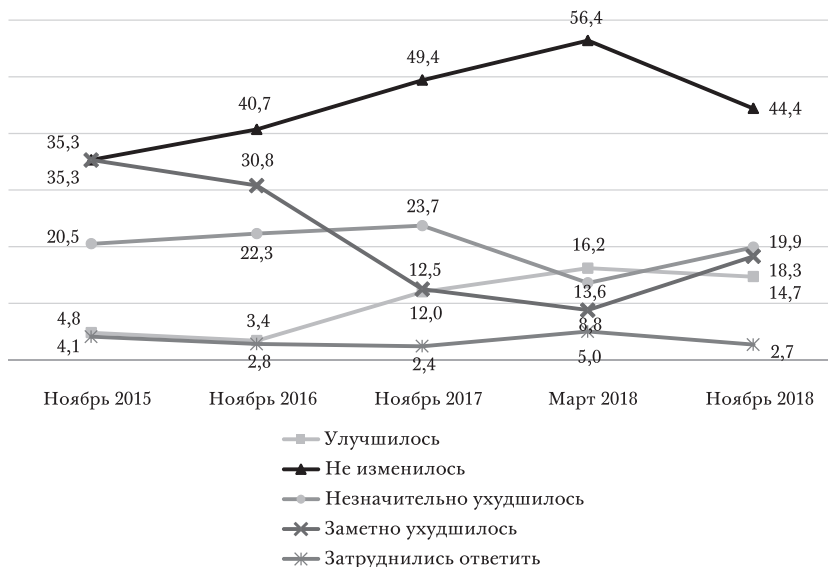


рис. 30.2. Распределение ответов на вопрос: «Как изменилось за последний год экономическое положение страны?», %

К концу года, однако, тренд изменился: число полагающих, что экономическая ситуация стабилизировалась, несколько снизилось, а тех, кто заметил ее ухудшение, — выросло (рис. 30.2).

С точки зрения потребительского поведения, формировавшегося с начала кризиса в 2015 г., фиксировалось сокращение потребительской активности. Снижение потребления по сравнению с докризисным периодом поддерживалось набором однонаправленных факторов, в том числе таких, как:

- сокращение располагаемых доходов всех массовых групп населения; при этом персональные финансовые ожидания существенно поляризовались, а доля ожидающих улучшения материального положения (26,5%) превысила долю ожидающих его ухудшения (19,1%);

- опасения в отношении дальнейшей макроэкономической нестабильности и актуализации рисков в сфере занятости, которые стимулировали отложенный спрос на товары длительного пользования со стороны платежеспособных групп населения;

- истощение накопленного запаса предметов длительного пользования, сформированного в период экономического роста.

Потребительские стратегии к концу 2018 г. усложнились. Речь идет о попытке расширения потребительской активности. Последнее в большей мере относится к обеспеченным группам населения, стремящимся преодолеть психологический и бытовой дискомфорт,

вызванный резким снижением потребления. Однако при некотором оживлении потребительской активности массовый потребитель по-прежнему оставался максимально чувствителен к цене приобретаемых товаров и услуг. В целом рост потребления можно охарактеризовать как частично восстановительный: даже если частота и номенклатура покупок, определяющих уровень и качество жизни, выросли по сравнению с 2015–2017 гг., они далеки от предкризисного периода.

Полученные данные позволяют классифицировать население по критерию потребительского благополучия. Выделены следующие группы:

1. *Зона застойной бедности* (18%) — группа респондентов, доходы которых не позволяют приобретать более, чем необходимый набор базовых продуктов питания; при этом не предполагаются перспективы повышения материального статуса.
2. *Зона потребительской надежды* (4%) — наличие перспектив повышения доходов в ситуации, когда текущие доходы не позволяют приобретать более, чем необходимый набор базовых продуктов питания.
3. *Зона потребительского риска* (35,6%) — текущие доходы позволяют обеспечить нормальное питание и комплекты повседневной одежды, но покупка предметов длительного пользования (срок использования которых объективно ограничен) вызывает крайние сложности; перспективы повышения материального статуса при этом отсутствуют.
4. *Зона перспектив* (10,3%) — текущие доходы позволяют обеспечить нормальное питание и комплекты повседневной одежды; покупка предметов длительного пользования в настоящее время вызывает крайние сложности, но респонденты ожидают повышения уровня материальной обеспеченности.
5. *Зона неустойчивой стабильности* (3,8%) — имеется возможность приобретения товаров длительного пользования, но предполагается снижение материального статуса в ближайшем будущем.
6. *Зона относительного потребительского комфорта* (28,3%) — имеется возможность приобретения товаров длительного пользования и не предполагается снижение уровня жизни.

Подводя итоги, можно сказать, что на протяжении десятилетия восприятие экономической ситуации в стране оставалось волатильным, причем особенно заметные качественные изменения произошли в 2014–2018 гг. К концу обозреваемого периода ситуация рассматривалась большинством населения уже не как кризисная, а скорее как длительный процесс стагнации, имеющий слабый по-

тенциал развития. В результате не находят распространения алармистские настроения, но не просматриваются и оптимистичные ожидания скорого и зримого экономического роста. Сохраняется навес негативных ожиданий неблагоприятного разворота событий, способного повлечь снижение благосостояния.

К тем, кто пострадал наиболее серьезно, относятся россияне, не обладающие высоким человеческим капиталом. Высокие показатели человеческого капитала, напротив, являются достаточно хорошей страховкой от рисков критического снижения уровня и качества жизни. Тем не менее индивидуальные и семейные инвестиции в человеческий капитал снижаются. Это объясняется, во-первых, общим снижением доходов различных групп населения, а во-вторых, тем, что вложения в образование и здоровье не рассматриваются как инвестиции, обещающие быструю и эффективную отдачу.

Понимание глубины проблем, негативным образом повлиявших на социальное самочувствие населения и снизивших социальные ожидания, привело к запуску национальных проектов, имеющих амбициозные социальные цели.

ГЛАВА 31

Развитие регионов: различия и поляризация

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ турбулентность прошедшего десятилетия негативно повлияла на динамику развития регионов, о чем свидетельствуют социально-экономические и бюджетные индикаторы. Кроме того, сохранилось и даже отчасти возросло региональное неравенство.

31.1. Экономическое развитие

Основной проблемой в прошедшее десятилетие было резкое замедление темпов роста экономики. Социально-экономическая динамика российских регионов заметно различается. Полтора десятка регионов в период с 2008 по 2016 г. (по данным Росстата) росли темпами, близкими к среднемировым или выше, в них среднегодовой рост превышал 3% (рис. 31.1). За исключением слаборазвитых регионов, динамика которых сильно зависит от эффекта базы, это территории с развитым АПК (Белгородская, Тамбовская, Воронежская, Курская области), нефтегазодобывающие (Астраханская, Иркутская, Сахалинская области) и несколько регионов со специализацией на обрабатывающей промышленности (Калужская, Тульская, Ленинградская, Новгородская области).

Почти в четверти субъектов РФ экономический рост был слабым — менее 10% за весь период, а в 15 регионах экономика испытывала проблемы. Среди таких регионов преобладают промышленные — Ханты-Мансийский АО, Республика Коми, Самарская, Волгоградская, Челябинская, Кемеровская области и др.

Что касается динамики инвестиций, то в реальном выражении в целом по России они сократились с 2008 по 2017 г. на 1% (приво-

Автор главы: *Зубаревич Н. В.*, д-р геогр. наук, профессор, главный научный сотрудник лаборатории исследований демографии, миграции и рынка труда ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ.

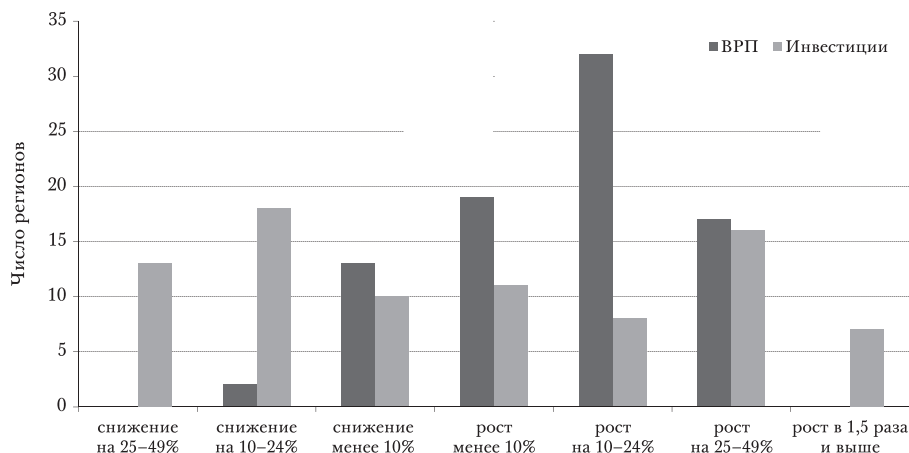


РИС. 31.1. Распределение регионов по динамике ВРП (2008–2016 гг.) и инвестиций (2008–2017 гг.) (расчет в постоянных ценах нарастающим итогом)

Источник: расчеты автора по данным Росстата.

дится статистика по 2017 г. для сопоставимости с динамикой ВРП, поскольку на момент подготовки настоящего материала статистические данные за 2018 г. по ВРП еще не были опубликованы).

Региональная динамика сильно поляризована: в половине регионов объем инвестиций в 2017 г. в сопоставимых ценах был ниже уровня 2008 г., в том числе в ряде из них спад составил от четверти до почти половины их реального объема (рис. 31.1). Из другой половины регионов — с ростом инвестиций — только в четверти темпы были значительными (более 25% за десятилетие). Но если исключить менее развитые территории, на динамику которых влияет эффект низкой базы, то количество лидеров по динамике инвестиций серьезно сократится: это нефтегазодобывающие регионы, в том числе ведущие (автономные округа Тюменской области, Республика Татарстан — 35–41%) и новые (Республика Якутия и Красноярский край — 41–52%), Москва (29%), а также Воронежская область (94%), где очень высокие темпы роста во многом обусловлены эффектом низкой базы конца прошлого десятилетия.

В результате инвестиции все больше концентрируются в территориях с максимальными конкурентными преимуществами — в столичной агломерации (20% от всех инвестиций в 2018 г.) и главном нефтегазодобывающем регионе — Тюменской области (14%). Эта тенденция характерна для всего прошедшего десятилетия и особенно для периода последнего кризиса.

Отрыв Москвы от остальных регионов страны сохранялся и в последнее десятилетие. Концентрация экономики, инвестиций, жилищного строительства, доходов населения и доходов бюджета в столице очень высока благодаря преимуществам крупнейшей агломерации, а также столичному статусу (*табл. 31.1*). Санкт-Петербург отстает от Москвы по доле в населении страны, но еще больше — по доле в инвестициях, розничной торговле и доходах населения.

Намного значительнее разница между столичной агломерацией и городами-миллионниками. Лишь все вместе они сопоставимы с крупнейшей агломерацией страны, и то не по всем индикаторам. В 2017 г. суммарная доля 13 миллионников — региональных центров и других крупных городов, входящих в их агломерации (с добавкой более чем миллионной агломерации Саратов — Энгельс), составляла менее 13% численности населения страны, 17% — жилищного строительства, 15% — розничной торговли, что сопоставимо с долей Московской агломерации, а по инвестициям (8,5%) миллионники отставали почти вдвое.

31.2. Социальное развитие

В изменениях на региональных рынках труда за прошедшее десятилетие можно выделить две основные тенденции. Первая — все более слабая реакция на кризисы в виде динамики безработицы, измеряемой по методологии Международной организации труда. В кризис 2009 г. уровень безработицы заметно вырос в большинстве регионов. Но в кризис 2015 г. изменения были уже минимальными по сравнению с благополучным 2013 г., а в последние годы безработица почти везде была низкой, за исключением слабо развивающихся республик и некоторых территорий востока страны (*рис. 31.2а*). Российская модель реакции рынков труда регионов на кризис через снижение уровня заработной платы, а не роста безработицы стала более устойчивой и проявляется во всех регионах.

Вторая тенденция — рост занятости в неформальном секторе более чем в половине регионов вследствие продолжающегося снижения занятости на крупных и средних предприятиях и по причине непривлекательности пособий по безработице. По данным Росстата, в целом по России доля занятых в неформальном секторе увеличилась с 2007 по 2017 г. несущественно (с 18 до 20%), однако рост отмечался почти во всех регионах Северного Кавказа, где ее уровень и так максимален, в большинстве регионов Северо-Запада, Урала, Центра. Распределение регионов по доле занятых в неформальном секторе в 2007 и 2017 гг. по укрупненным группам показывает более заметный сдвиг в худшую сторону регионов

ТАБЛИЦА 31.1

Доля Москвы и столичной агломерации в социально-экономических и бюджетных показателях всех регионов России в 2008 и 2018 гг., %

	Москва и Московская область		Москва и Московская область	
	2008 г.	2008 г.	2018 г.	2018 г.
Население	7,9	12,8	8,5	13,6
ВРП	23,9	28,6	20,6*	25,8*
Инвестиции	11,0	16,4	14,5	19,9
Ввод жилья	5,1	17,4	4,7	16,4
Оборот розничной торговли	17,0	23,4	15,2	22,6
Доходы населения	17,0	23,2	16,9**	23,7**
Доходы бюджета	20,8	25,7	19,3	24,7
Расходы бюджета,	21,1	26,1	19,6	25,5
в том числе на национальную экономику	32,0	34,8	27,4	32,2

* 2016 г.

** 2017 г.

Источник: расчеты автора по данным Росстата и Федерального казначейства.

с относительно невысокими показателями в 2007 г. (рис. 31.2б). Это означает, что там, где неформальная занятость была распространена шире, такое положение сохранилось и через десять лет, а там, где ранее было больше легальных рабочих мест, ситуация к 2017 г. ухудшилась: усилился переток высвобождаемых работников в неформальный сектор.

Достоверность региональных данных о динамике доходов населения невысока, но можно сравнить, как изменилось отношение среднедушевых денежных доходов к прожиточному минимуму за период с 2008 по 2017 г. В распределении регионов по группам, исходя из данного показателя, изменения невелики. Но все же кризисный спад с 2014 г. привел к небольшому сдвигу в худшую сторону (рис. 31.3а).

Уровень бедности сильно снизился в период экономического роста 2000-х гг. и достиг минимума в 2013 г. (рис. 31.3б). Последний кризис не так сильно повлиял на динамику уровня бедности, несмотря на падение реальных доходов населения на 8–11%¹. Причина — в более медленном росте в 2014–2017 гг. прожиточного миниму-

1. Данные по новой и старой методологии Росстата.

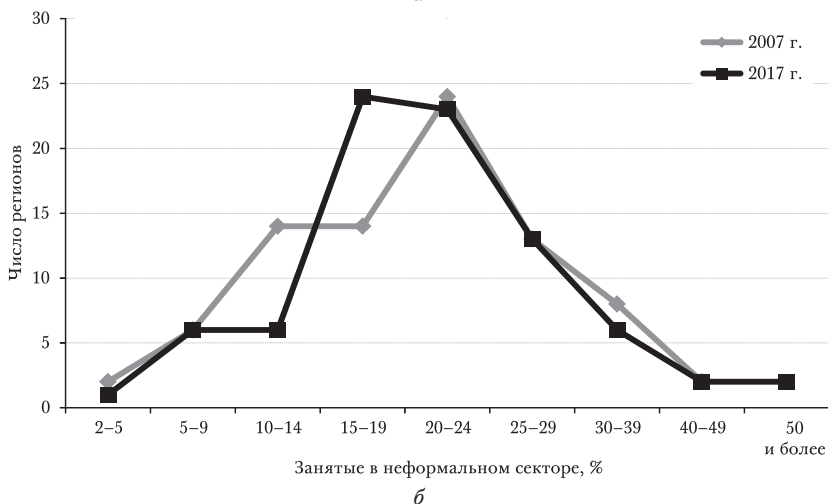
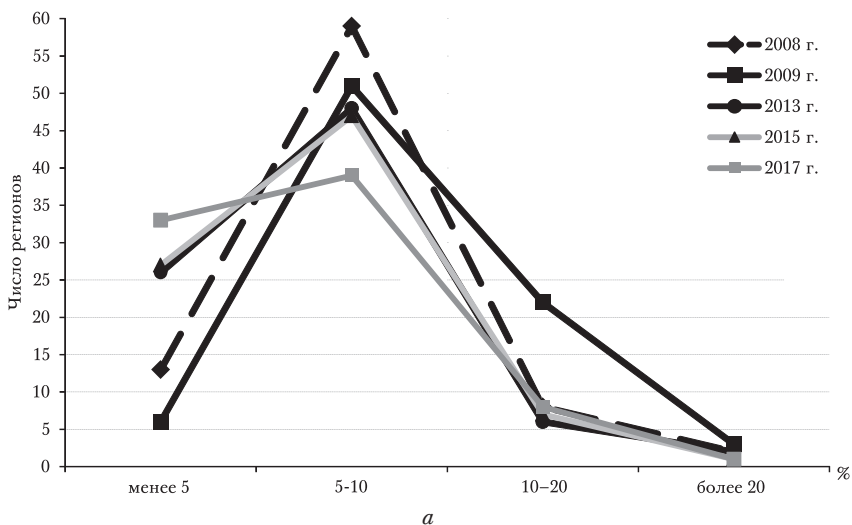


РИС. 31.2. Распределение регионов: *a* — по уровню безработицы по методологии МОТ, %; *б* — по доле занятых в неформальном секторе, % от общей численности занятого населения

Источник: расчеты авторы по данным Росстата.

ма, который является границей бедности, по сравнению с индексом потребительских цен, используемым для измерения динамики реальных доходов населения. Однако региональные изменения заметны: к 2017 г. стало больше регионов с долей бедного населения от 20 до 30%, сократилось количество территорий с минимальным показателем бедности.

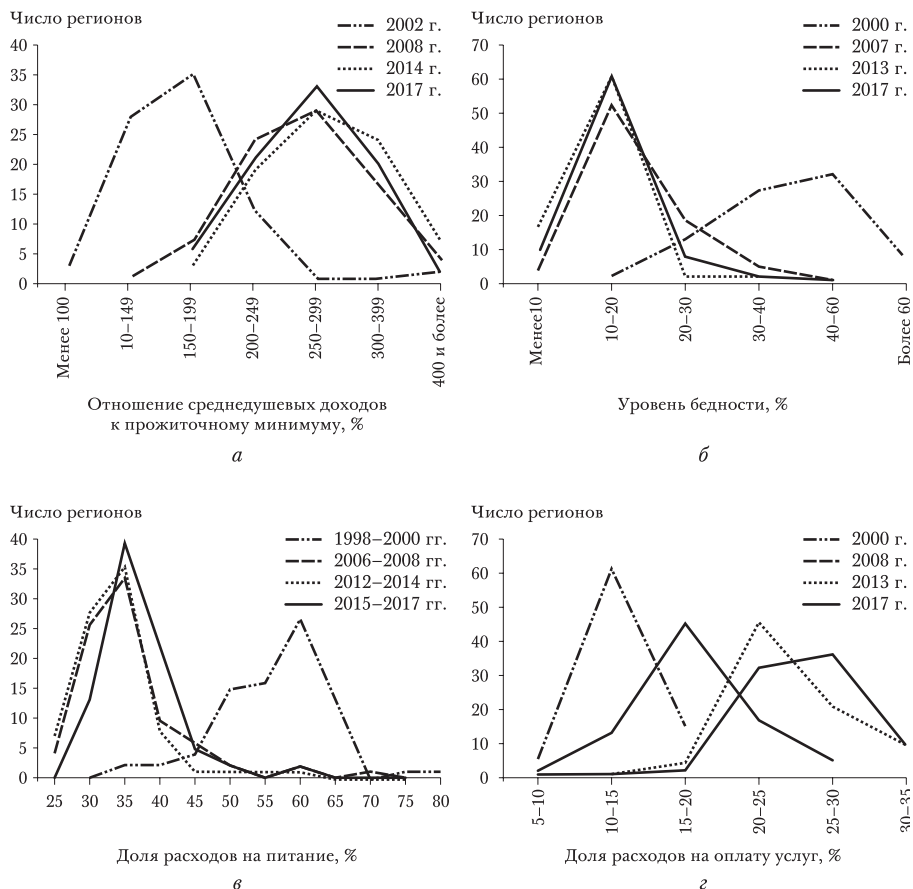


РИС. 31.3. Распределение регионов (без Чечни, Крыма и г. Севастополя):
 а — по соотношению среднедушевых денежных доходов и прожиточного
 минимума; б — по уровню бедности; в — по доле расходов на питание;
 г — по доле оплаты услуг в структуре потребительских расходов

Источник: расчеты автора по данным Росстата.

Региональная дифференциация уровня бедности обусловлена демографическими факторами, расселением, уровнем доходов и стоимостью жизни в регионах. Наиболее уязвимой группой являются дети: по данным Росстата, уровень бедности населения моложе трудоспособного возраста достигал 26% в 2017 г. при среднем по России показателе 13%. Выше всего доля бедного населения в республиках Северного Кавказа и юга Сибири, повышенный уровень бедности в восточных регионах с более молодой возрастной структурой. Расселение — также значимый фактор: уровень бедно-

сти сельского населения в 1,5 раза выше, чем городского, повышены риски бедности и в небольших городах.

Благодаря высоким доходам населения федеральных городов и автономных округов Тюменской области уровень бедности в них остается минимальным. Стоимость жизни в регионах также влияет на уровень бедности (для сопоставления доходов населения регионов обычно применяется региональный прожиточный минимум), он понижен в регионах Черноземья, части Поволжья, юга Урала и юга Западной Сибири с низким прожиточным минимумом. Территориальная дифференциация сформировалась к концу 2000-х гг. и остается устойчивой, поскольку обусловлена объективными факторами.

Структура потребительских расходов населения также быстрее всего улучшалась в период экономического роста 2000-х гг., значительно снизилась доля расходов на продукты питания. В последнее десятилетие эти сдвиги замедлились, а в годы последнего кризиса начался возвратный сдвиг во всех регионах (*рис. 31.3в*).

В трех самых развитых регионах с высокими доходами — в Москве и автономных округах Тюменской области — доля расходов на питание заметно ниже средней по стране, но именно в них отмечался более сильный возвратный сдвиг. В Санкт-Петербурге, Московской и Сахалинской областях из-за ухудшения экономической ситуации пониженная доля расходов на питание сдвинулась к средним значениям по стране. В остальных регионах прогрессивная трансформация структуры потребления запаздывала, а последний кризис повернул ее вспять.

Структурный сдвиг в сторону потребления услуг также начался в период экономического роста 2000-х гг. и замедлился к 2013 г. (*рис. 31.3г*). Однако в период последнего кризиса отката не произошло, что связано с опережающим ростом тарифов на жилищно-коммунальные услуги и стоимости транспортных услуг. Потребление других услуг невелико. Доля расходов населения России на услуги образования и здравоохранения мала и почти не менялась за последнее десятилетие (4–5% за 2008–2017 гг.), причем в слаборазвитых регионах она значительно ниже.

Даже федеральные города и другие относительно богатые регионы не выделяются повышенной долей расходов на человеческий капитал. Если следовать данным Росстата, в регионах России не сформировался платежеспособный спрос на услуги образования и здравоохранения, население ориентируется на бюджетные услуги государства. Доля расходов на услуги рекреации, культуры, гостиниц и общепита в последнее десятилетие составляла около 10%. Она выше в крупнейших городах с более модернизированной структурой потребления и минимальна в республиках Северного Кавказа,

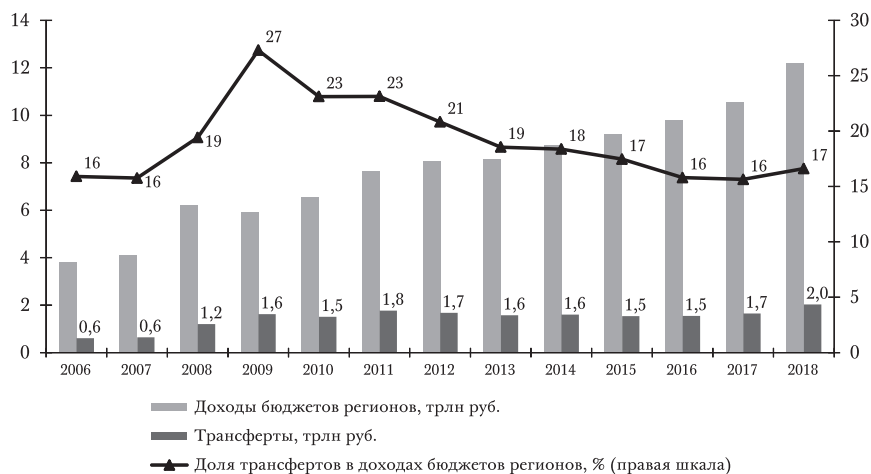


РИС. 31.4. Доходы консолидированных бюджетов регионов и объем трансфертов (без Крыма и г. Севастополя)

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

население которых медленнее всего обновляло структуру потребления. Рост расходов на рекреационные услуги в регионах с крупным городским населением и более высоким уровнем доходов оказался неустойчивым и сменился спадом в период последнего кризиса.

В целом население развитых регионов совершило более заметный «регресс» в уровне доходов и модернизации структуры потребления в период последнего кризиса, а в менее развитых регионах снижение доходов остановило модернизацию потребительского поведения населения.

31.3. Бюджеты регионов

Состояние бюджетов регионов сильно менялось за последнее десятилетие вследствие макроэкономических факторов и федеральной политики. Стремительный рост доходов в период экономического подъема, особенно в 2008 г., сменился кризисным спадом 2009 г., который был смягчен значительным (на 29%) увеличением трансфертов регионам (рис. 31.4). В последующие годы активность федерального бюджета в выделении трансфертов проявлялась только дважды — в 2011 г. (дополнительное финансирование модернизации материально-технической базы здравоохранения) и в 2017–2018 гг. (при подготовке к президентским выборам). В промежутке же произошло замедление роста собственных доходов бюджетов регионов

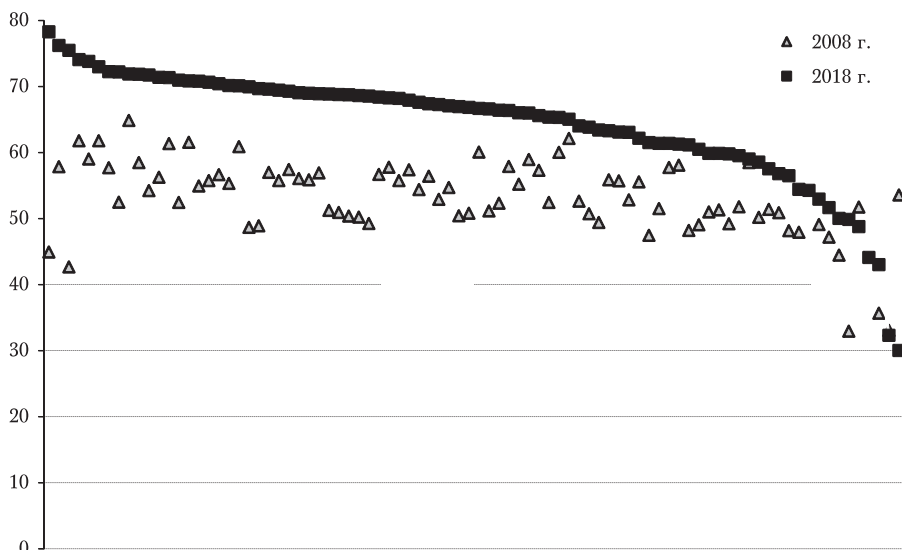


РИС. 31.5. Распределение регионов по доле расходов их консолидированных бюджетов на социальные цели в 2008 и 2018 гг., %

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

из-за проблемной макроэкономической ситуации, не росли или сокращались трансферты регионам в реальном выражении. В этот же период регионам пришлось выполнять майские указы по зарплатам, на что не хватало собственных средств. Бюджетный кризис возник не только по объективным обстоятельствам, но и в результате управленческих решений с недостаточно просчитанными последствиями.

Социальные обязательства — важнейшая статья расходов бюджетов в подавляющем большинстве субъектов РФ. За прошедшее десятилетие доля расходов на социальные цели (образование, здравоохранение, культура, социальная политика, физкультура и спорт) значительно выросла и в среднем (с 49 до 60% всех расходов консолидированных бюджетов регионов), и в подавляющем большинстве регионов (рис. 31.5). Это следствие длительного замедления роста доходов бюджетов и дополнительных обязательств по выполнению социальных программ.

В 2008 г., который был последним годом быстрого роста доходов региональных бюджетов, власти многих регионов имели возможности больше тратить на поддержку экономики. Но через десять лет это могут позволить себе только несколько самых богатых регионов (Москва, Сахалинская, Тюменская области и ЯНАО) и наибо-

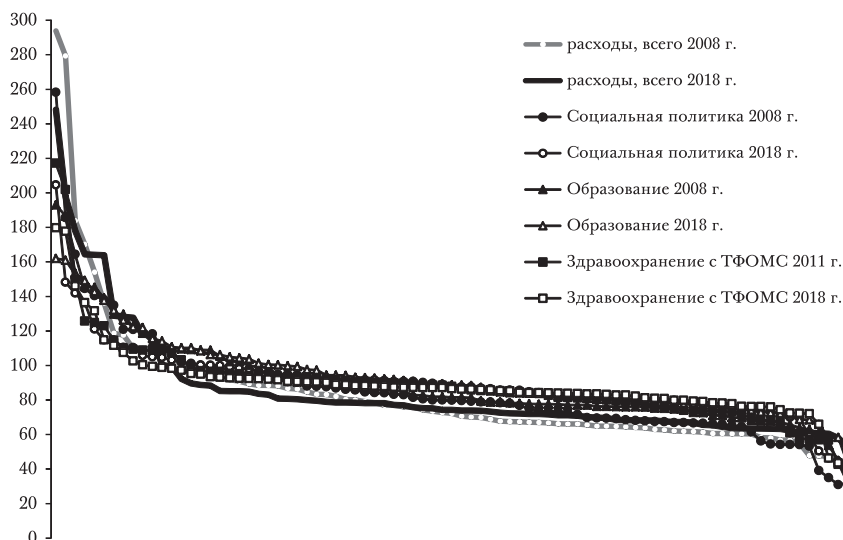


РИС. 31.6. Рейтинг регионов по душевым расходам консолидированных бюджетов регионов и отдельным их видам, скорректированным на ИБР, % к средним по субъектам РФ (среднее = 100%)

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

лее щедро дотируемых в последние годы из федерального бюджета (Крым, г. Севастополь, Калининградская область, Чукотский АО).

При общем росте загруженности бюджетов социальными обязательствами сохраняется очень сильное неравенство регионов по душевым бюджетным социальным расходам, скорректированным на индекс бюджетных расходов. Изменения за 2008–2018 гг. невелики (рис. 31.6), в большинстве регионов душевые социальные расходы сопоставимы и составляют 70–95% от средних. Кроме того, приоритет финансирования социальной сферы за десять лет усилился, хотя и вынужденно. Самые низкие душевые социальные расходы в северных регионах Дальнего Востока (Чукотский АО, Камчатский край, Якутия и Магаданская область) обусловлены двумя факторами — прежде всего высоким индексом бюджетных расходов, особенно на Чукотке, что сильно занижает душевые показатели, а также большими расходами бюджетов на ЖКХ из-за суровых климатических условий и дороговизны привозного топлива.

Лидеры по душевым социальным расходам — самые развитые регионы, в 2018 г. они тратили на образование на 43–62% больше средних душевых расходов по регионам, на здравоохранение (вместе с расходами территориальных фондов обязательного медицинского страхования) — на 46–80%, на социальную защиту населе-

ния — в 1,5–2 раза. Однако по сравнению с 2008 г. душевые социальные расходы в Москве уже не так сильно отрываются от остальных регионов, за исключением расходов на социальную защиту. Уменьшился также отрыв Ханты-Мансийского АО. Наоборот, заметно больше стали тратить на социальные цели Санкт-Петербург и Сахалинская область. Изменения чаще всего обусловлены двумя факторами — приоритетами политики региональных властей (Москва) и очень быстрым ростом доходов бюджета (Сахалинская область в 2010-х гг.) или их стагнацией (ХМАО).

Необходимость наращивать социальные расходы бюджетов, во многом вынужденная, при стагнации доходов бюджетов в 2013–2016 гг. дорого обошлась регионам: в 2013–2017 гг. подавляющее большинство субъектов Федерации (73–77) имели дефицит бюджета и были вынуждены привлекать кредиты. Долговая нагрузка, которая была низкой в 2008 г., резко выросла, ее пик пришелся на 2016–2017 гг., когда суммарный долг регионов и муниципалитетов достиг 2,6 трлн руб. Выросшая с 2014 г. помощь из федерального бюджета в виде дешевых бюджетных кредитов не вполне решила проблему. Долг сокращался медленно и на начало 2019 г. составил 2,5 трлн руб. Наиболее остра проблема долга в Республике Мордовия (205% от собственных доходов бюджета без учета трансфертов), еще в десяти регионах долговая нагрузка составляла от 70 до 105%.

* * *

Оценивая итоги десятилетия, можно отметить следующее:

- нестабильность развития в последнее десятилетие сопровождалась ростом дифференциации темпов экономического развития регионов, еще сильнее дифференцирована динамика инвестиций — в половине регионов их объем в сопоставимых ценах ниже уровня 2008 г.;
- в условиях нестабильности инвестиции все более концентрируются в регионах с максимальными конкурентными преимуществами — в столичной агломерации и ведущих нефтегазодобывающих территориях, что ограничивает возможности развития других регионов страны;
- сохранился устойчивый отрыв столичной агломерации, что усиливает концентрацию населения в Москве и Московской области; основные причины отрыва — это сочетание двух факторов: преимущества крупной агломерации и институциональные преимущества (в частности, высокие зарплаты обеспечивают высокие показатели по НДФЛ, крупные компании платят налог на прибыль в Москве и т.д.);

- состояние рынков труда большинства регионов улучшилось, уровень безработицы существенно снизился, особенно по сравнению с кризисным 2009 г., однако более чем в половине регионов вырос уровень неформальной занятости;
- после существенного улучшения в период экономического роста 2000-х гг. показатели доходов и бедности в регионах вновь ухудшились, хотя и не очень существенно; более заметен откат назад в структуре потребления в виде роста доли расходов на продукты питания в потребительских расходах населения всех регионов, особенно более развитых;
- приоритет социальных расходов усилился почти во всех регионах, но он обусловлен федеральной политикой; возросшие социальные обязательства определяют расходную политику регионов, только у самых богатых есть бюджетные средства на развитие экономики, в последние годы к ним добавился масштабно дотируемый Крым;
- региональные различия в душевых расходах бюджетов на социальные цели за последнее десятилетие почти не изменились, большинство регионов незначительно различаются по душевым показателям; только самые богатые регионы имеют возможность финансировать приоритеты за рамками социальной сферы, сохраняя повышенные душевые расходы на социальные цели;
- необходимость выполнять возросшие социальные обязательства привела к кризису бюджетов регионов в середине 2010-х гг. и росту долга, он оставался проблемой и в 2018 г.;
- турбулентность последнего десятилетия обусловлена не только макроэкономической динамикой, но и принятыми на федеральном уровне решениями, обострившими бюджетные проблемы регионов. Без координации управления на федеральном и региональном уровнях вполне возможно дальнейшее продуцирование неэффективных управленческих решений.

Заключение

Целевая модель развития в эпоху перемен

В АЖНЕЙШЕЙ темой социально-экономической дискуссии в преддверии политического цикла 2018–2024 гг. являлось обсуждение структурных реформ, направленных на обеспечение устойчивого экономического роста. Их актуальность на исходе «турбулентного десятилетия» 2008–2018 гг., по сути, не оспаривалась уже никем. Хотя параметры и направления требуемых изменений были во многом заданы в майских президентских указах 2012 г.¹ и неоднократно закреплялись в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2015–2018 гг., в профессиональном экономическом сообществе существовал консенсус по поводу того, что экономика продолжает стагнировать. Это подтверждалось и статистикой.

Средние темпы прироста в 2013–2018 гг. составляли всего 0,73%, и это были рекордно низкие показатели не только в российской, но и в советской истории. Подобно тому как была построена работа в 2010–2012 гг. по подготовке Стратегии-2020², Президент поручил двум экспертным командам — Центру стратегических разработок (ЦСР), объединившему экспертов Института Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ и НИУ ВШЭ, и Институту экономики роста, вовлекшему в работу экспертов из ведущих институтов РАН, — разработку альтернативных предложений по социально-экономическому развитию.

В процессе работы оба подхода сблизились, хотя в действительности опирались на разные механизмы экономического роста. Предложения, подготовленные ЦСР, согласно оценкам авто-

Автор заключения: *Идрисов Г. И.*, д-р экон. наук, проректор РАНХиГС при Президенте РФ, руководитель направления «Реальный сектор» Института Гайдара.

1. Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596–606.

2. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. Кн. 1/под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2013.

ров, должны были привести к ускорению темпов прироста до 3,4% в 2018–2035 гг. Они в большей степени акцентировали меры экономической политики на стороне «предложения»: повышение качества государственного управления и совокупной факторной производительности, наращивание производительных вложений в человеческий капитал. Важным условием работы такого механизма выступало поддержание макроэкономической устойчивости и долгосрочной бюджетной сбалансированности. Низкие инфляционные ожидания рассматривались как необходимые составляющие устойчивого роста.

Предложения Института экономики роста, предполагавшие в прогнозах ускорение темпов прироста в среднем до 5% в 2018–2035 гг., напротив, рассматривали в качестве основного двигателя развития сторону «спроса»: поддержание умеренно слабого валютного курса, стимулирование инвестиционного и потребительского спроса для импортозамещения, увеличение доходов от традиционного экспорта. Фактический отказ от макроэкономической стабильности в пользу ускорения роста предлагался авторами как действенный механизм привлечения инвестиций в российскую экономику и запуска инвестиционных проектов. Предложения обеих групп экспертов предполагали проведение институциональных реформ — правоохранительной и судебной систем, контрольно-надзорной деятельности, управления государственной собственностью и т. д.

С выходом в мае 2018 г. Указа Президента РФ № 204¹ дискуссия о среднесрочной модели экономического развития на время утратила прежнюю актуальность. Указ № 204 «в целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека» сформировал тринадцать национальных проектов², обеспечивающих достижение девяти национальных целей до 2024 г.

Исходя из положений указа, фактически можно было говорить о желаемой новой модели экономического роста. Ее важнейшими элементами выступают переход от стимулирования спроса к стимулированию предложения, усиление проектного подхода в государственном управлении на основе сформулированных национальных

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. Двенадцать национальных проектов непосредственно поименованы в Указе № 204 плюс Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (п. 15 Указа).

Национальные цели развития Российской Федерации на период до 2024 г. согласно Указу Президента РФ № 204

1. Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации.
2. Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. — до 80 лет).
3. Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции.
4. Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации.
5. Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно.
6. Ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа.
7. Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере.
8. Вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%.
9. Создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

целей и проектов, сохранение консервативной макроэкономической политики¹.

В таком контексте актуальным представляется обсуждение того, в какой степени достижение национальных целей в 2024 г. способно создать условия для ускорения социально-экономического развития России. Следует также оценить, какой управленческий механизм реализации заложен в национальные проекты и в какой степени эти проекты позволят достичь искомых целей.

1. Целевая модель социально-экономического развития России

Новейшая экономическая история богата детальными, включая статистические, описаниями процессов ускорения и торможения экономического роста в разных странах. Экономическая наука научи-

1. *May B. A.* Национальные цели и модель экономического роста: новое в социально-экономической политике России в 2018–2019 гг. // Вопросы экономики. 2019. № 3. С. 5–28.

лась объяснять многочисленные эпизоды как долгосрочного роста, так и краткосрочных колебаний, используя наборы различных моделей, более или менее применимых в каждом конкретном случае. Все эти объяснения выглядят достаточно разумными, когда они обращены в прошлое. Вопрос, однако, в том, насколько применимы эти модели для описания процессов в будущем. Можно ли с уверенностью говорить, что те или иные меры экономической политики приведут к ускорению роста и другим желаемым изменениям? Нередко даже кажущиеся аксиоматичными рассуждения, в том числе основанные на бакалаврском курсе экономики, неприменимы к конкретной ситуации¹.

Более или менее устоявшимся консенсусом среди экономистов относительно закономерностей современного экономического роста считаются шесть характеристик, представленных Саймоном Кузнецом в речи на вручении Нобелевской премии². Хотя на тот момент сам С. Кузнец обладал достаточно ограниченными статистическими данными о развитых и развивающихся странах, его описание оказалось устойчивым к появлению большого количества исторических данных. Для понимания того, в какой степени модель развития в России в 2000–2018 гг. соответствует представлениям о современном экономическом росте, рассмотрим последовательно эти характеристики С. Кузнец в современных формулировках историка-экономиста Стивена Бродберри³. Отдельным вопросом, находящимся в фокусе внимания, будет то, в какой степени цели и задачи, закрепленные Указом № 204, формируют предпосылки новых или закрепляют старые тенденции в социально-экономическом развитии.

1.1. Устойчивый рост ВВП, прекращение эпизодов падения ВВП

На смену периоду чрезвычайно низких темпов экономического роста (который в разных странах продолжался до конца XVII — начала XIX в.) пришел период, который, по существу, С. Кузнец и охарактеризовал как современный экономический рост. Устойчивый рост стран-лидеров, таких как Англия и Голландия, темпом примерно 3% ежегодно, начал обеспечивать удвоение произведенного продукта на душу населения в пределах одного поколения. Это было кар-

1. Родрик Д. Экономика решает: сила и слабость «мрачной науки». М.: Изд-во Института Гайдара, 2016.

2. Kuznets S. Modern economic growth: findings and reflections//The American Economic Review. 1973. Vol. 63. No. 3. P. 247–258.

3. Broadberry S. The characteristics of modern economic growth revisited. Retrieved 2 April 2017, from URL: <https://www.nuffield.ox.ac.uk/users/Broadberry/ModernEconomicGrowth6a.pdf>.

динальным изменением по сравнению со многими предшествующими столетиями, в которые как подушевой выпуск, так и население практически не росли. Межстрановые сопоставления экономического роста, восходящие к работам Р. Солоу¹, показывают, что различия связаны с темпами накопления физического капитала, человеческого капитала и совокупной производительности². При этом изначально С. Кузнец связывал высокие темпы роста именно с последним фактором — с ростом совокупной факторной производительности, однако отдельные исторические исследования ставят под сомнение эту интерпретацию³, показывая, что существенную часть необъясненной доли выпуска, по остаточному принципу интерпретируемую как производительность, на самом деле можно объяснить повышением качества капитала и труда, которое достаточно сложно измерить.

Отдельно следует упомянуть, что важнейшей характеристикой современного экономического роста необходимо считать снижение количества периодов, в которые замедляется или вовсе начинает снижаться подушевой продукт. Периоды глубоких и длительных падений становились очень редкими⁴.

В 2014–2016 гг. Россия столкнулась с крайне низкими средними темпами роста — ниже, чем среднемировой уровень. Это первый в новейшей истории России трехлетний интервал, в котором в каждый год темп роста был ниже, чем 1,5%. Эти темпы рекордно низкие для России, подобные продолжительные периоды стагнации были в конце 1970-х гг., в 1990-е гг. и во время Великой Отечественной войны. Учитывая медленное сокращение разрыва по показателям производительности труда и валового национального дохода на душу населения со странами с высоким доходом и новое увеличение этого разрыва начиная с 2013 г., текущие тенденции означают, что доля России в мировой экономике стала сокращаться, а страна в целом начала отставать от мирового уровня социально-экономического развития (рис. 1).

-
1. *Solow R.* Technical Change and Aggregate Production Function//Review of Economics and Statistics. 1957. Vol. 39. No. 3. P. 312–320.
 2. См. работы: *Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г.* Бюджетная политика и экономический рост//Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35–59; *Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г.* Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать?//Вопросы экономики. 2014. № 3. С. 4–20; *Идрисов Г. И., Пономарев Ю. Ю., Синельников-Мурылев С. Г.* Условия торговли и экономическое развитие современной России//Экономическая политика. 2015. № 3. С. 7–37.
 3. *Broadberry S.* The characteristics of modern economic growth revisited. Retrieved 2 April 2017, from URL: <https://www.nuffield.ox.ac.uk/users/Broadberry/ModernEconomicGrowth6a.pdf>.
 4. *Fouquet R., Broadberry S.* Seven centuries of European economic growth and decline//Journal of Economic Perspectives. 2015. Vol. 29. No. 4. P. 227–244.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

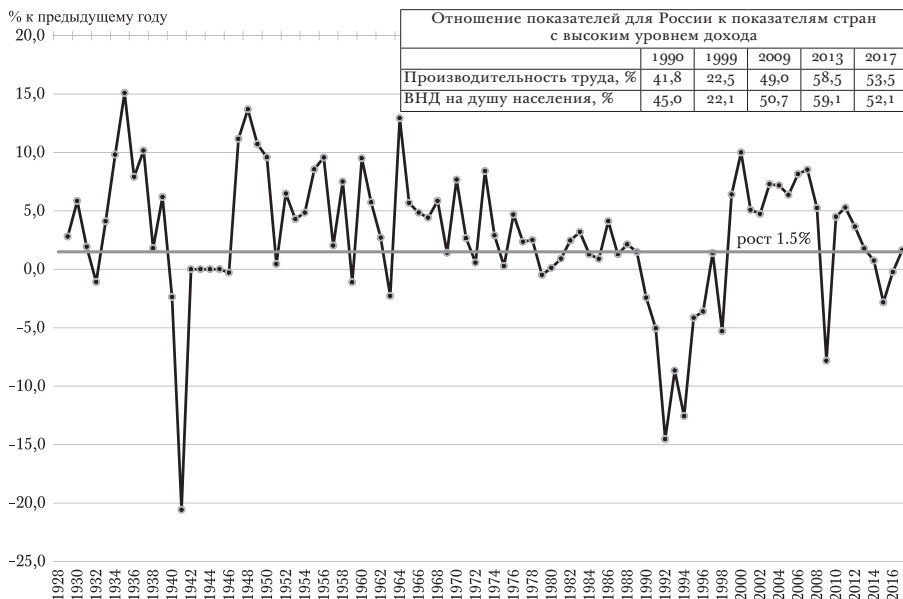


РИС. 1. Темпы прироста ВВП СССР и России, 1929–2017 гг., отношение производительности труда и ВНД России на душу населения к средним значениям для стран с высоким уровнем дохода, 1990–2017 гг.

Примечание. Производительность труда, валовой национальный доход в России и странах с высоким уровнем дохода (high income) взяты в текущих международных долларах по паритету покупательной способности.

Источник: данные проекта Maddison, Всемирного банка.

В качестве национальной цели Указ № 204 формирует вхождение российской экономики в число пяти крупнейших (по ППС) экономик мира¹ к 2024 г. Для этого необходимо в 2018–2024 гг. выйти на среднегодовые темпы роста около 2,4% (ВВП по ППС по методике МВФ). С макроэкономической точки зрения это возможно, если не произойдет существенного снижения объема и эффективности государственных и частных инвестиций в инфраструктуру и базовые отрасли экономики, разбалансировки макроэкономической стабильности. Это позволит в среднесрочном периоде опередить экономику Германии. Однако, чтобы уже в 2025–2026 гг. не уступить пятое место экономике Индонезии, которая в среднесрочном

1. Полная формулировка этой национальной цели: «вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%».

периоде, по прогнозам международных организаций, будет расти темпами около 5% в год, необходимо формирование предпосылок долгосрочного роста за периодом 2024 г. Хотя в долгосрочном прогнозе Минэкономразвития указаны средние темпы роста более 3%, которые в условиях негативной демографической динамики¹ должны обеспечиваться в большей степени растущим вкладом капитала и совокупной факторной производительности, в настоящий момент этим двум ключевым факторам роста уделяется недостаточное внимание в национальных проектах (рис. 2).

Рассматривая задачу повышения вклада капитала в темпы роста, следует обратить внимание на очень высокую долю государственного сектора, включая находящиеся в государственной собственности компании². Именно эти компании сейчас осуществляют большую часть инвестиций в основной капитал. Их решения напрямую влияют на частные инвестиции в основной капитал и рост производительности. В то же время повышению инвестиционной активности и поддержанию уровня эффективности инвестиций «компаний государственного сектора» в национальных проектах не уделено сколько-нибудь значимого внимания. Неоднократно поставленную руководством страны задачу увеличить объем инвестиций не менее чем до 25–27% валового внутреннего продукта не включил даже частично ни один из национальных проектов.

Задачу повышения производительности труда в Российской Федерации в целом (от решения которой непосредственно зависит и вхождение России в число пяти крупнейших экономик) предлагается решать путем реализации соответствующего национального проекта и адресного таргетирования производительности на отдельных предприятиях управленческими методами. Использование адресных передовых управленческих практик на предприятиях является, безусловно, важной задачей, однако в средне- и долгосрочном периодах этого недостаточно для формирования устойчивого тренда роста совокупной факторной производительности, а не только производительности труда³. Наиболее важные структурные реформы, обеспечивающие повышение производительности — снижение барьеров на пути развития частной инициативы, вовле-

1. Более подробно целевые показатели Указа № 204 по демографической политике будут рассмотрены в следующем подразделе.

2. См. главу 4 «Государственный сектор и приватизационная политика» настоящего издания.

3. Следует отметить, что наряду с национальным проектом «Производительность труда и поддержка занятости» на динамику совокупной факторной производительности, безусловно, будут оказывать влияние и другие национальные проекты. Прогноз динамики СФП в различных макроэкономических сценариях см. в главе 3 «Экономический рост в XXI веке: первый цикл завершен» настоящего издания.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

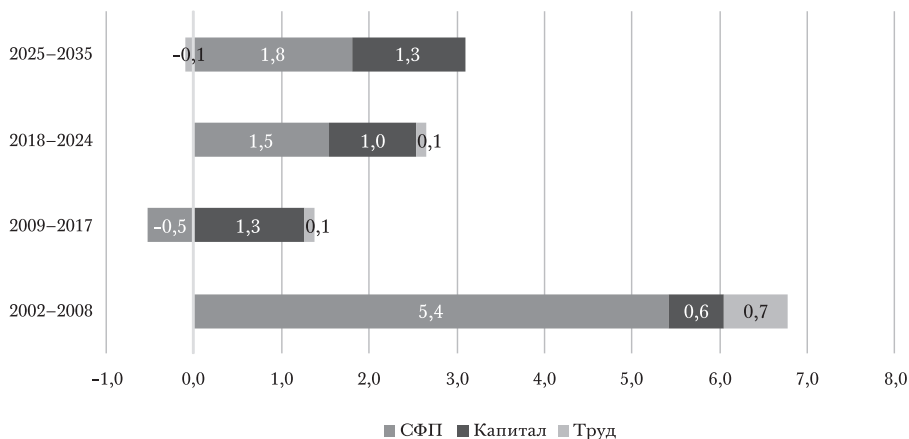


РИС. 2. Вклад факторов в среднегодовые темпы роста российской экономики

ПРИМЕЧАНИЕ. Прогноз подготовлен с использованием базового сценария Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на период до 2036 г. (Минэкономразвития России). Актуальность расчетов — май 2019 г.

Источник: расчеты Института Гайдара и РАНХиГС.

чение частных инвестиций в научное и научно-технологическое развитие, снижение государственного участия в экономике и повышение эффективности государственного управления, формирование комфортной регуляторной среды, независимой и справедливой судебной системы, реформирование правоохранительной системы, — реализуются в Российской Федерации за пределами Указа № 204. Однако именно от их успешности в настоящий момент в России в наибольшей степени зависят устойчивость роста выпуска и прекращение эпизодов длительных и глубоких стагнаций.

1.2. Демографический переход

Оригинальные формулировки С. Кузнецца содержали наблюдения об одновременном быстром росте численности населения и росте ВВП на душу населения. Позднее С. Бродберри, имея более детальные данные, показал, что быстрый рост численности населения не всегда является процессом, сопутствующим современному экономическому росту. Целесообразнее говорить о том, что для современного экономического роста характерен демографический переход — ситуация существенного снижения смертности и рождаемости, синхронного либо последовательного, или сопровождаемая всплеском рождаемости в пределах нескольких десятилетий

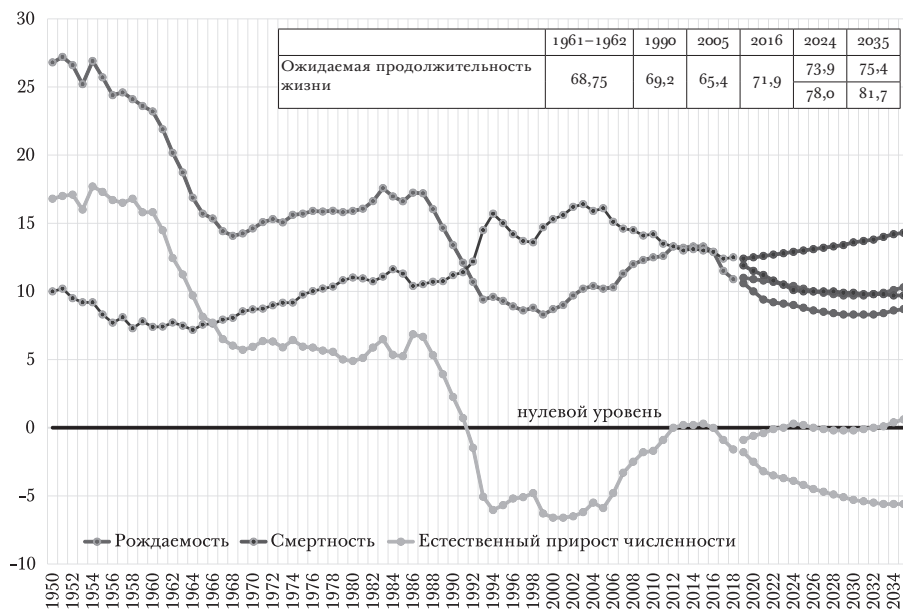


РИС. 3. Рождаемость, смертность, естественный прирост численности населения и ожидаемая продолжительность жизни в России (1950–2018 гг. — факт, 2018–2035 гг. — прогноз)

Источник: для 1950–2018 гг. — Госкомстат и Росстат; для 2018–2035 гг. — низкий и высокий варианты демографического прогноза Росстата; актуальность — май 2019 г.

(как в Англии с начала до середины XIX в.). По такому сценарию смертность и рождаемость снижались во многих странах, которые сейчас относятся к развитым, с уровней примерно 35–40 рождений/смертей на 1000 человек до уровня в 10–15 рождений/смертей и ниже.

Демографическая динамика в России существенно отличается от той, которая характерна для успешно развивающихся стран. На начало и середину 1990-х гг. пришелся рост смертности примерно в 1,5 раза, который привел к почти 25-летнему периоду естественного сокращения численности населения. Так называемый русский крест — пересечение графиков рождаемости и смертности, длительный период отсутствия существенного повышения ожидаемой продолжительности жизни — представлен на рис. 3¹.

В Указе № 204 для улучшения демографической динамики сформулирована национальная цель по обеспечению устойчивого

1. Более подробно см. в главе 26 «Демографическая политика России: активное десятилетие» настоящего издания.

естественного роста численности населения и повышению ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет и обозначены национальные проекты «Демография», «Здравоохранение». Национальный проект «Демография» в большей степени сфокусирован на стимулировании рождаемости через финансовую поддержку и содействие занятости женщин после рождения и повышения ожидаемой продолжительности через создание мотивации к здоровому образу жизни. Национальный проект «Здравоохранение» содержит мероприятия, в которых предполагается сосредоточиться на дополнительном финансировании капитальных расходов и на проведении информационных кампаний. Однако для достижения прямо упомянутой цели — снижения смертности этого недостаточно. Без решения более актуальных задач — совершенствования системы лекарственного обеспечения (в том числе амбулаторного), приведения тарифов на оплату медицинской помощи в соответствие с современными клиническими рекомендациями, увеличения объемов помощи — добиться радикального снижения смертности от сердечно-сосудистых заболеваний и тем более новообразований невозможно. Более того, требуется существенно больше усилий по борьбе со смертностью от предотвратимых причин, имеющих тенденцию к росту (ВИЧ, сахарный диабет, болезни органов пищеварения, психические расстройства и расстройства поведения, болезни нервной системы и т. д.), по борьбе с внешними причинами смерти.

Сказанное означает, что для воспроизводства в России тех демографических тенденций, которые характерны для стран — лидеров мирового развития, в условиях снижения потенциала рождаемости из-за немногочисленности поколения женщин в репродуктивном возрасте и высокой преждевременной смертности приоритетным направлением демографической политики России должно стать радикальное сокращение смертности населения, а не стимулирование рождаемости. В то же время задача пронаталистской политики — удержание рождаемости на сегодняшнем уровне.

Дополнительным фактором обеспечения устойчивого прироста численности населения может стать активное использование миграционного потока из стран бывшего СССР. Миграционный прирост за период 1991–2016 гг. компенсировал потери российского населения более чем на 70%, без миграции численность населения России была бы уже сейчас на 9 млн человек ниже. Однако миграционного потока в среднесрочной перспективе до 2024 г.¹ в размере 280–300 тыс. человек будет недостаточно даже для поддержания существующей численности населения России.

1. В соответствии со средним вариантом демографического прогноза Росстата.

1.3. Устойчивая структурная трансформация: движение к индустриальному и постиндустриальному обществу

С. Кузнец и С. Бродберри показывают, что изменение структуры экономики от сельского хозяйства к отраслям промышленности и услугам является важным процессом, сопутствующим современному экономическому росту¹. На рубеже XX–XXI вв. наряду с такими процессами, по-прежнему происходящими в развивающихся и активно интегрирующихся в мировую экономику странах, целесообразно рассматривать технологическую трансформацию — взрывное развитие и распространение новых технологий, их проникновение во все сферы человеческой деятельности, которые приводят к быстрым и глубоким изменениям глобальных рынков, структуры и характера современного промышленного производства, экономики и социальной сферы.

Совокупно данные масштабные изменения оцениваются как «новая промышленная революция», «четвертая промышленная революция» или — в более узком смысле — как «технологическая революция», основой которой является переход от массового производства стандартизированной продукции к гибкому высокопроизводительному и кастомизированному производству. Эти изменения, безусловно, носят долгосрочный характер, способствуя значимому структурному переходу от индустриального общества к постиндустриальному.

При этом «сквозными» технологическими процессами для видов производств становятся тотальная автоматизация, роботизация и выход в сферу онлайн практически всех бизнес- и технологических процессов. Именно подобные технологии создают принципиально иное качество роста и меняют структуру занятости по всему миру, поскольку позволяют, с одной стороны, существенно увеличить общую производительность секторов и отраслей экономики и социальной сферы, в первую очередь за счет реконфигурации рынков, а с другой — обеспечить достижение нового качества производственно-технологических процессов благодаря скорости, точности, гибкости, сложности, недостижимых в традиционных индустриальных производствах².

1. *Kuznets S.* Modern economic growth: findings and reflections//The American Economic Review. 1973. Vol. 63. No. 3. P. 247–258; *Fouquet R., Broadberry S.* Seven centuries of European economic growth and decline//Journal of Economic Perspectives. 2015. Vol. 29. No. 4. P. 227–244. Важно отметить, что Бродберри на уточненных экономических рядах показал, что сектор услуг был достаточно хорошо развит в Англии во время промышленной революции.

2. *Идрисов Г. И., Княгинин В. Н., Кудрин А. Л., Рожкова Е. С.* Новая технологическая революция: вызовы и возможности для России//Вопросы экономики. 2018. № 4. С. 5–25.

Отдельные технологии, лежащие в основании текущей производственной революции, разрабатываются и совершенствуются уже несколько десятилетий. Особенности современного момента заключаются в том, что эти технологии применяются как единые комплексы: информационные технологии объединяются с операционными; проектирование материала и решения в области искусственного интеллекта интегрируется с проектированием конструкций в производстве современных самолетов, энергоустановок, медицинских изделий и пр. Применение платформенных решений приводит к перестройке архитектуры рынков. Олицетворением этого выступают огромные по своим масштабам платформы Amazon, Apple, Alibaba. Но мультисервисные платформы разворачивают и производственные компании — Siemens, General Electric, ABB, Boeing, Airbus и др. Эти компании меняют не только технологическую основу, но и свои бизнес-модели, систему управления, пристраивают цепочки поставок, которые все больше походят на экосистемы. Рынки, характерные для новой технологической революции, устроены таким образом, что победитель начинает претендовать на захват всего мирового рынка.

Устойчивые тенденции по снижению доли промышленности и сельского хозяйства в структуре занятости показаны на *рис. 4*. Можно утверждать, что в России продолжают достаточно интенсивно протекать трансформационные изменения, характерные для развитых стран. В США доля занятых в секторе услуг возросла с 74% в 1991 г. до 79% в 2018 г., в Германии — соответственно с 64 до 71%, в целом в странах с высоким доходом — с 68 до 74%. При этом наблюдается — хотя не без труда улавливаемая современной статистикой — трансформация экономики к новым постиндустриальным (цифровым) отраслям.

Так, доля специалистов по ИКТ, работающих в различных отраслях, в общей численности занятых возросла в России с 2,05% в 2017 г. до 2,24% в 2018 г.¹, а внутренние затраты на развитие цифровой экономики должны увеличиться с 1,7% в 2017 г. до 5,1% в 2024 г.²

Повестка прорывного научно-технического и технологического развития России на 2019–2024 гг. структурирована в виде достижения двух национальных целей и двух национальных проектов — «Наука» и «Цифровая экономика». Участие в новой технологической революции официально признается одним из глав-

1. Индикаторы цифровой экономики: 2019: статистический сборник/Абдрахманова Г. И., Вишневецкий К. О., Гохберг Л. М. [и др.]; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2019.

2. Согласно Единому плану по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. от 7 мая 2019 г. № 4043п-П13.

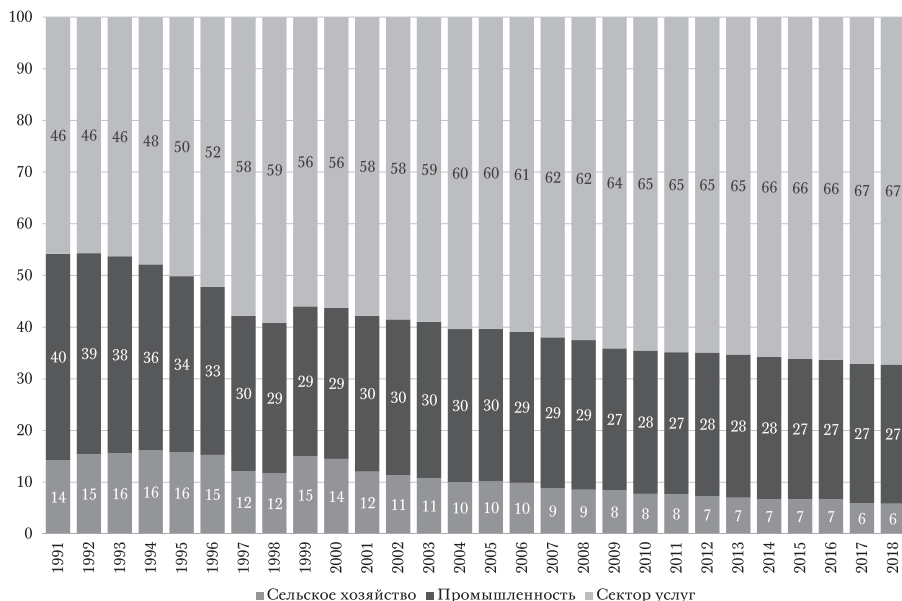


РИС. 4. Структура занятости по секторам экономики, % от полной занятости

Источник: Международная организация труда.

ных социально-экономических и исторических вызовов для России в первой половине XXI в. Очевидно, что происходящие в мире изменения окажут сильное влияние на развитие страны. При этом, несмотря на попытки решать структурные проблемы, некоторые из них сохраняются¹. В их числе низкий уровень активности крупнейших организаций (в том числе с государственным участием) в осуществлении высокотехнологичной деятельности; отставание России от стран — лидеров в разработке и распространении прорывных производственных технологий; отсутствие в России глобально значимых цифровых платформ и малое число глобальных компаний, работающих на новых высокотехнологичных рынках. В результате страна запаздывает с созданием новых отраслей и рынков, имеет нестабильный рост производительности по сравнению с экономиками развитых индустриальных стран, а по некоторым секторам — и с экономиками развивающихся стран, ощущается снижение

1. См. обзор в работе: Идрисов Г. И., Княгинин В. Н., Кудрин А. Л., Рожкова Е. С. Новая технологическая революция: вызовы и возможности для России // Вопросы экономики. 2018. № 4. С. 5–25.

сложности экономики России, сокращается уровень диверсификации производимой в стране продукции.

Тем не менее у страны сохраняется «окно возможностей» для преобразований, позволяющих претендовать не только на лидерство по ряду технологических направлений, но и на значимую долю в мировой экономике в целом. Запуск технологической революции, осуществление структурного маневра в экономике и социальной сфере на базе передовых технологий и научных знаний должны стать важнейшими факторами повышения производительности российской экономики и ее диверсификации. Это должно стать одной из главных целей для России и на период 2024–2035 гг., то есть к моменту, когда в мире будет окончательно сформирован новый технологический уклад.

1.4. Институциональные изменения

Институциональные структуры, прежде всего права собственности, права и обязанности, фиксируемые системой контрактов, выступают фундаментальным источником долгосрочного экономического роста¹. Уровень институционального развития характеризует качество формальных и неформальных общественно-политических рамок взаимодействия экономических агентов, правил и масштабов государственного вмешательства в экономику, которые создают необходимые условия для эффективного развития. Эти условия в наибольшей мере определяют структуру индивидуальных² и коллективных³ вознаграждений, а значит, имеют фундаментальное значение для инвестиций в человеческий и физический капитал, особенно для инвестиций в технологии и рост производительности. Ускорение процессов изменения структуры общества, его идеологии, отношение к религии и урбанизация были включены С. Кузнецом в число основных характеристик современного экономического роста: все это в большей степени отличает процессы экономического роста конца XVII — начала XIX в. от более ранних периодов. Ключевыми аспектами институциональных изменений при этом являются индикаторы доверия и показатели, свидетельствующие об эффективности механизмов регулирования.

Показатели доверия в России с начала 2000-х гг. достаточно стабильны (*табл. 1*). При общем повышении доверия в обществе, что в целом является мировой тенденцией, показатели доверия от-

1. Энгов Р., Радыгин А., Межеряупс И., Швецов П. Корпоративное управление и саморегулирование в системе институциональных изменений. М.: ИЭПП, 2006.

2. Физические лица и заинтересованные группы (группы влияния).

3. Отдельные фирмы и промышленные группы, а также государство.

ТАБЛИЦА 1
Уровень доверия в российском обществе, %
(суммарный процент респондентов, выразивших высокую
или среднюю степень доверия)

	1989– 1993 гг.	1994– 1998 гг.	1999– 2004 гг.	2005– 2009 гг.	2010– 2014 гг.*
Парламент	43	21	18	32	30
Правительство		25		48	47
Полиция	34	29	28	34	32
Система правосудия/суды	37	38	35	37	33
Пресса	42	39	30	35	34
Телевидение	53	46		44	41
Справочно:					
% опрошенных, которые доверяют большинству людей	35	23	23	26	28

*Данные за 2015–2019 гг. организаторы исследования предполагают опубликовать в середине 2020 г.

Источник: Всемирный обзор ценностей, URL: <http://www.worldvaluessurvey.org>.

дельным институтам в значительной степени коррелируют с финансовым благополучием населения.

С. Бродберри в своем анализе переносит акцент с институциональных перемен в структуре общества на институциональные изменения в балансе между государственными и частными решениями. Фактически, следуя подходу Дугласа Норта¹, он интерпретирует природу происходящих институциональных изменений как процесс, следующий за ускоренным и неравномерным снижением транзакционных и производственных издержек в частном и общественном секторах. Именно этот процесс обуславливает скорость трансформации в структуре экономик, определяет, действуют ли в ней в кризисные периоды механизмы созидательного разрушения и в какой степени складывающиеся отношения между заинтересованными группами влияния в отрасли, регулятором и государством препятствуют внедрению и использованию новых технологий.

Рассматривая процесс изменения механизмов регулирования, происходящий в России, следует отметить, что с принятием национальных проектов увеличивается количество задач в экономике и социальной сфере, которые решаются административными меха-

1. North D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

низмами, а не при помощи рыночной координации экономических агентов. Так, для формирования комплексной информационной системы обращения с твердыми коммунальными отходами создана публично-правовая компания «Российский экологический оператор», для развития Северного морского пути функции инфраструктурного оператора передаются госкорпорации «Росатом», значимо усилена роль ПАО «Ростелеком» в построении в России цифровой экономики, происходит дальнейшая консолидация промышленных активов страны через госкорпорацию «Ростех». При этом есть многочисленные свидетельства снижения эффективности решений, принимаемых государством. Например, большая часть инфраструктурных проектов Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры включена в проект до утверждения методики приоритизации и оценки долгосрочных социально-экономических эффектов от строительства инфраструктуры. Задача повышения производительности труда в Российской Федерации фактически сведена к адресному таргетированию производительности на отдельных предприятиях управленческими методами. Реже используются рыночный потенциал организаций, упрощение работы рынков труда и капитала или потенциал агломерационных эффектов.

Несмотря на неоднократно заявленные намерения снизить государственное участие в регулировании экономики¹, продолжают усиление госсектора через повышение роли государственных структур в распределении финансовых ресурсов и контроль за экономическими агентами; активизация вертикально интегрированных структур в ряде отраслей, государственных корпораций и институтов развития, передача в их капитал имущества непубличных государственных компаний; процессы «псевдоприватизации»; расширение сфер (зон контроля) государственного регулирования. В той или иной форме продолжается и характерный для 2000-х гг. процесс количественного расширения госсектора — через внесение активов в вертикально интегрированные структуры, увеличение пакетов акций, принадлежащих государству, в капиталах крупнейших публичных компаний и др.²

Сформированная в такой форме институциональная конструкция прорывного развития до 2024 г. предъявляет повышенные требования к политико-управленческой вертикали реализации нацио-

1. «Хочу обозначить здесь принципиальную позицию. Доля государства в экономике должна постепенно снижаться». (*Путин В. В.* Послание Президента Федеральному Собранию. 1 марта 2018 г.)

2. См. главу 4 «Государственный сектор и приватизационная политика» настоящего издания.

нальных проектов и достижения национальных целей. Именно от скорости и качества распространения стимулов и степени гармонизации действий политико-экономических субъектов с общественными и частными интересами во многом зависит успешность в решении важнейших задач. Сказанное подчеркивает важную общую черту модели развития России как до, так и после принятия Указа № 204 — ключевые барьеры на пути экономического развития России находятся во внеэкономической сфере¹.

Сложно не заметить параллелей складывающейся в 2018–2024 гг. ситуации с той, которая наблюдалась в 1980-х гг., когда отсутствие рыночных механизмов роста или их замена иерархией производственных структур, неспособных существовать без ресурсной поддержки со стороны государства, привели институциональную и экономическую модель к провалу². Безусловно, в среднесрочном периоде увеличение числа задач, решаемых административными механизмами, помогает на время избежать ограничений, возникающих в рыночной экономике — ее рост начинает в меньшей степени зависеть от децентрализованных решений частного сектора о величине сбережений и инвестиций. Государство может взять на себя риски инвестирования в сектора и отрасли, в которые частный сектор на данном этапе инвестировать не готов. Однако обратной стороной являются существенное снижение эффективности инвестиций, монополизация экономики, включая создание нерыночных ограничений по входу на отдельные рынки, торможение технологического развития. Степень результативности, с которой удастся преодолеть эти ограничения, ключевым образом сформирует институциональную модель развития после 2024 г.

1.5. Интеграция рынков

Международная интеграция включена С. Кузнецом в число шести важнейших характеристик современного экономического роста. Условно можно выделить три основных канала снятия барьеров между национальными рынками — расширение рынков, расширение границы производственных возможностей, сближение институтов. Эффект географического расширения рынков сбыта заключается в том, что большие рынки сбыта товаров и факторов производства ведут к повышению отдачи от масштаба в использовании современ-

1. *Май В. А.* На исходе глобального кризиса: экономические задачи 2017–2019 гг. // Вопросы экономики. 2018. № 3. С. 5–29; *Май В. А.* Национальные цели и модель экономического роста: новое в социально-экономической политике России в 2018–2019 гг. // Вопросы экономики. 2019. № 3. С. 5–28.

2. *Гайдар Е. Т.* Аномалии экономического роста // Вопросы экономики. 1996. № 12. С. 5–25.

ных технологий. Это особенно важно не только для межотраслевой, но и для внутриотраслевой торговли стран, в которых использование эффектов масштаба для активизации монополистической конкуренции и повышения разнообразия товаров является ключевым механизмом роста благосостояния. Наряду с кратным снижением транзакционных издержек на перемещение товаров, услуг и факторов производства торговля не конечным товаром, а частью его добавленной стоимости стала новой реальностью в современном мире¹. Эффект расширения границы производственных возможностей фактически заключается в том, что открытость международной торговли, по сути, становится дополнительной производственной технологией — она определяет количество товаров и услуг, которые национальная экономика может приобрести (импортировать) в обмен на поставляемые (экспортируемые) товары и услуги. Другими словами, торговля, подобно традиционным технологиям в реальном секторе, количественно определяет возможности трансформации одних благ в другие. В последние два столетия такая производственная роль международной торговли только возрастала².

Третьим основным каналом является институциональная диффузия через товарные и капитальные рынки (прямые иностранные инвестиции). Через этот механизм происходят ускорение трансформационных сдвигов в отраслевой структуре и изменение хода политических и институциональных реформ. Падение мировых цен на нефть в начале — середине 1980-х гг. в значительной мере стало спусковым крючком произошедших в СССР событий³. Последовательное ухудшение условий торговли для Китая на протяжении 1990–2010-х гг. вынуждает искать новую модель экономического роста, в большей степени ориентированную на внутренний рынок, чем на экспорт. Уроки финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. привели к изменениям в глобальном макроэкономическом регулировании, а возрастающее с 2014 г. санкционное давление на Россию рассматривается западными странами как важнейший инструмент изменения внутривнутриполитических институтов.

Указ № 204 и совокупность национальных проектов задают важный вектор углубленной интеграции российской экономики в международные рынки. С одной стороны, формируются ориен-

-
1. Кадочников П., Кнобель А., Синельников-Мурылев С. Открытость российской экономики как источник экономического роста // Вопросы экономики. 2016. № 12. С. 26–42.
 2. Идрисов Г. И., Пономарев Ю. Ю., Синельников-Мурылев С. Г. Условия торговли и экономическое развитие современной России // Экономическая политика. 2015. № 3. С. 7–37.
 3. При этом важно отметить, что одной из важных причин экономических проблем СССР в 1980-х гг., как и ранее, являлся недостаточный уровень компетенции советского руководства в экономических вопросах (см.: Гайдар Е. Т. Аномалии экономического роста // Вопросы экономики. 1996. № 12. С. 5–25).

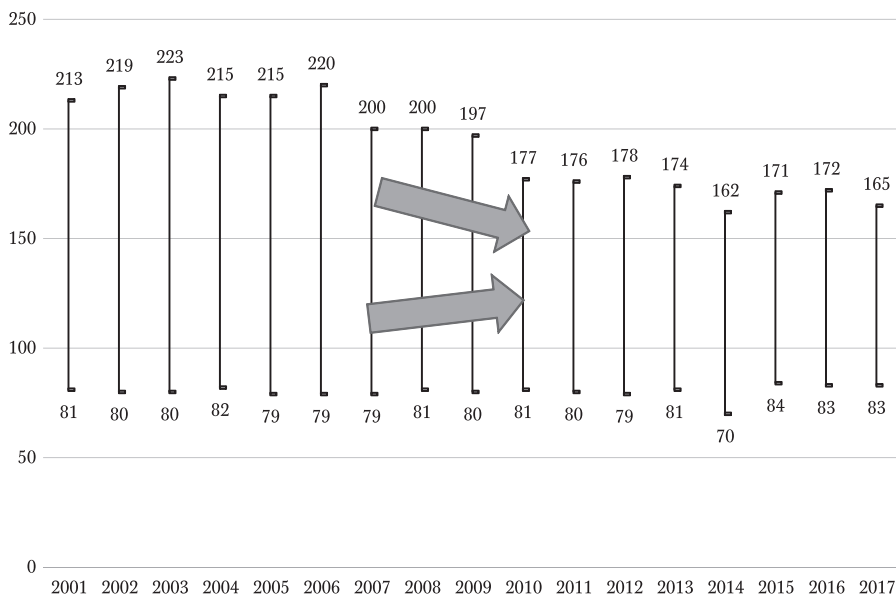


рис. 5. Минимальная и максимальная стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг для субъектов Федерации, % к среднероссийской стоимости

Источник: Росстат.

тиры верхнего уровня с выходом экономики России на пятое место в мире, с развитием высокопроизводительной экспортоориентированной экономики. С другой — национальные проекты в области международной кооперации, безопасных и качественных автодорог, жилья и городской среды, модернизации и расширения магистральной инфраструктуры обеспечивают достижение этих целей не только за счет снижения издержек выхода российских регионов на внешние рынки, но и путем повышения связности российского пространства в целом. На протяжении последних 20 лет экономики российских регионов продолжали интегрироваться — дифференциал цен на фиксированный набор потребительских товаров, одинаковый для всех регионов, снижается. Тем не менее ценовые различия по-прежнему почти вдвое (рис. 5)¹.

Дальнейшая интеграция экономик российских регионов будет существенным образом влиять на устройство федеративных отно-

1. Перевышин Ю. Н., Синельников-Мурылев С. Г., Трунин П. В. Факторы дифференциации цен в российских регионах // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2017. № 21 (3).

шений в России. Во-первых, связность пространства с внутренними и внешними рынками позволяет устранить многочисленные провалы рынка, повысить величину порога, при котором наступает избыточная нагрузка на инфраструктуру предоставления благ, традиционно финансируемых государством (образование, здравоохранение, спорт, культура, транспорт). Во-вторых, она позволит снизить асимметрию информации и создать новые промежуточные товары и услуги, снять барьеры при доступе к рынкам для смежных отраслей. В-третьих, повышение связности пространства оказывает большое влияние на отдачу частных инвестиций в труд и капитал через повышение их мобильности, в том числе за счет снижения транспортных издержек компаний и населения, возникновения так называемых агломерационных эффектов (повышение эффективности и интенсивности взаимодействия экономических агентов за счет их более компактного пространственного размещения), удлинения горизонта планирования, сокращения времени адаптации экономической системы к структурным реформам.

Важно отметить, что текущая транспортная доступность российских городов и сельской местности существенно хуже в сравнении не только с сопоставимыми по площади и плотности населения развитыми, но и со многими развивающимися странами, которые прошли «инфраструктурный бум» в эпоху высоких темпов роста мировой экономики. Именно низкая транспортная доступность является ключевым инфраструктурным ограничением ускорения экономического роста страны и развития человеческого капитала¹. Важнейшим приоритетом в реализации национальных проектов, направленных на повышение связности экономики Российской Федерации, является вовлечение общественной (гражданской) инициативы и частных инвестиций в реализацию мероприятий, что позволит качественно улучшить результаты и повысить взаимозависимость разных проектов между собой².

1. Интегрированная транспортная система. ЦСР, 2018.

2. Дополнительные вопросы и необходимые меры экономической политики по интеграции российской экономики в мировую рассматриваются в серии работ РАНХиГС при Президенте РФ: *Алексеев М. В., Белев С. Г., Громов В. В. и др.* Перспективы налоговой политики. Существует ли «идеальная налоговая система» для России? М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019; *Дробышевский С. М., Коваль А. А., Левашенко А. Д. и др.* Отмена валютного контроля. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019; *Баландина Г. В., Пономарев Ю. Ю., Синельников-Мурылев С. Г.* Таможенное администрирование в России: какими должны быть современные процедуры. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019; *Кнобель А. Ю., Спартак А. Н., Баева М. А. и др.* Внешнеэкономическая деятельность как источник экономического роста. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019.

1.6. *Дивергенция регионального развития*

Последняя из шести характеристик современного экономического роста (по С. Кузнецу) — растущий разрыв между развитыми и отстающими регионами. Несмотря на возникающие дискуссии относительно верности этого утверждения на страновом уровне¹, мировые исследования в целом подтверждают существование тенденции к расходимости параметров развития внутри стран на уровне регионов. По-видимому, причина состоит в разной мобильности факторов на внутрискановом и межскановом уровнях. В межскановом аспекте труд и в большей степени капитал недостаточно мобильны, поэтому страны конкурируют сравнительными преимуществами (по Рикардо) и обмениваются товарами. В то время как внутри стран факторы производства куда более мобильны, что приводит к их концентрации в наиболее привлекательных локациях в зависимости от абсолютных преимуществ, что и предопределяет поляризацию².

При этом важно отметить, что эволюция географического распределения мобильной экономической активности по территории России еще не завершена и ведет к дальнейшей концентрации и населения, и капитала, что, вероятно, будет и дальше поляризовать субъекты Федерации по уровню экономического развития. Миграционные потоки инертнее, и переток населения происходит медленнее, чем движение инвестиций и капитала в географическом пространстве. Основными бенефициарами этих изменений, как представляется, будут четыре группы регионов: 1) агломерации; 2) южные регионы России с благоприятным климатом; 3) приграничные и портовые регионы; 4) регионы с сильными и немобильными локальными факторами — сырьевые регионы и регионы с высоким естественным ростом численности населения (*рис. 6*)³.

Целям снижения поляризации развития регионов и городов, помимо упомянутых выше мер, направленных на связывание пространства, служит социальный блок Указа № 204. При этом достижение соответствующих целей эндогенно к ускоренному экономи-

1. См., например, обзор фактических тенденций и теоретических моделей в источниках: World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography. World Bank, 2009; *Pomeranz K.* The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

2. Подробнее см.: *Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г.* Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России 2000-х годов: рост или снижение? // *Общественные науки и современность.* 2013. № 6. С. 15–26; глава 30 «Развитие регионов: различия и поляризация» настоящего издания.

3. *Идрисов Г. И., Михайлова Т. Н.* Пространственная организация как фактор экономического развития. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ



РИС. 6. Бенефициары пространственной концентрации в России, прогноз на 2050 г.

Источник: *Идрисов Г. И., Михайлова Т. Н.* Пространственная организация как фактор экономического развития. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019.

ческому развитию, поскольку высокие темпы экономического роста являются необходимым условием достижения национальных целей по обеспечению устойчивого роста реальных доходов граждан, уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции и снижению в два раза уровня бедности. Именно неравенство в производительности труда и капитала порождает неравенство доходов и уровня жизни людей в разных регионах. Однако высоких темпов роста недостаточно.

Для устойчивого роста реальных доходов необходимо добиться ускоренной индексации социальных пособий и пенсий не ниже уровня инфляции. Снижение в два раза уровня бедности требует усиления адресности социальной поддержки в регионах, увеличения размеров помощи малоимущим, повышения расходов на адресную социальную поддержку, предоставляемую с учетом нуждаемости заявителей, введения многомерных механизмов проверки нуждаемости в отдельные программы категориальной социальной поддержки.

Масштабным недостатком национальных проектов в текущей конфигурации является то, что ни один из них не включил прямую цель по снижению бедности, в том числе бедности в регионах. Ни в одном из них не увязана цель по снижению бедности с целью по экономическому развитию.

2. Проектный подход в программном бюджете

Часть национальных проектов, вошедших в Указ № 204, в управленческом и содержательном смысле были продолжением приоритетных проектов, принятых Правительством РФ в 2016–2017 гг. Многие цели, задачи, а зачастую и мероприятия приоритетных проектов перешли в национальные проекты практически без изменений.

Структурными элементами национальных проектов стали федеральные проекты, распределенные далее по существующим госпрограммам. Для выполнения федеральных проектов в субъектах Федерации¹ заключались соглашения ведомств с регионами. К сожалению, они фактически «навязывали»² конкретные целевые показатели из федерального проекта каждому субъекту.

В совокупности это привело к ситуации, когда субъекты Федерации, обеспечивая достижение национальных целей на своей территории, оказались в прямом подчинении федеральных ведомств с точки зрения как финансирования³, так и управления. Следует отметить, что в дополнение к описанной схеме Президент РФ утвердил обновленные показатели для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц в субъектах⁴. В результате сложилась весьма запутанная управленческая конструкция, в которой либо наблюдалась подмена сути программных и проектных инструментов, либо выстраивалась искаженная система управления, размывавшая ответственность за конечный результат.

Хотя на национальные проекты планируется направлять почти 10% ежегодных расходов федерального бюджета, или 1,7–2,0% ВВП, и до 15% от планируемых расходов бюджетной системы по отдельным направлениям в течение 2019–2024 гг. (табл. 2), освоение

-
1. В случаях, когда предполагалась передача дополнительного финансирования в бюджеты субъектов.
 2. В первый год (2019 г.) для предоставления межбюджетного трансферта из федерального бюджета бюджету субъекта Федерации на заключение соглашений было отведено буквально два месяца (с января по февраль). Декомпозиция целевых показателей национальных проектов на уровень регионов в столь короткие сроки была проведена волеуказательно, в лучшем случае на основании инерционных прогнозных моделей социально-экономического развития регионов, и без учета мнения субъекта Федерации о том, целесообразно ли достижение именно такого значения целевого показателя.
 3. Субъект Федерации не мог получить межбюджетный трансферт на реализацию проекта до тех пор, пока вышестоящий в проектной логике главный распорядитель бюджетных средств (ГРБС) не выполнил условия по получению средств национально-проекта (например, не добился принятия постановления правительства о критериях, которым должны удовлетворять объекты строительства).
 4. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 23 ноября 2018 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ТАБЛИЦА 2
Структура финансирования национальных проектов

	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	Всего
Планируемое финансирование национальных проектов, всего, млрд руб.	3054	4026	4324	4953	4923	4444	25725
В том числе из:							
федерального бюджета	1746	1895	2124	2558	2526	2512	13158
бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	24	24	24	25	25	25	148
консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	615	675	751	856	950	1057	4904
внебюджетных источников	669	1417	1422	1512	1420	1068	7508
<i>Справочно:</i>							
Финансирование национальных проектов из ФБ, % ВВП	1,6	1,7	1,8	2,0	1,8	1,7	
Финансирование национальных проектов из ФБ, % от объема средств ФБ	9,7	10,0	10,6				
Прогноз ВВП*, млрд руб.	105820	110732	118409	126998	136745	147173	
ФБ**, млрд руб.	18037	18994	20026	-	-	-	

* Среднесрочный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2024 г. Минэкономразвития России (базовый вариант).

** Закон о федеральном бюджете 2019–2021 гг.

Источник: расчеты автора.

объемов финансирования нацпроектов, по сведениям Счетной палаты, вызывает серьезные затруднения у исполнителей, а сами национальные проекты нуждаются в доработке¹.

1. «Пока того, что есть в нацпроектах, недостаточно для перелома. Настроены только приоритеты, но есть еще то, что должно делать правительство» (Кудрин А. Л., председатель Счетной палаты. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/37303).

Уровень исполнения расходов федерального бюджета на национальные проекты по результатам первого полугодия 2019 г. составил 32,4% (558,8 млрд руб.), что ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета (42,5%) на эту же дату. На низком уровне исполнены расходы на нацпроекты «Цифровая экономика Российской Федерации» (8,3%), «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (12,2%), «Экология» (11,6%), «Повышение производительности труда и поддержка занятости» (17,7% показателя сводной бюджетной росписи с изменениями). URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/38037.

* * *

Подведем итоги.

1. На исходе турбулентного десятилетия 2008–2018 гг. стала особенно очевидной актуальность формирования новых механизмов социально-экономического развития. Выбор был сделан в пользу преимущественно административных методов, направленных на достижение ускоренного роста в условиях геополитической напряженности и неопределенности на сырьевых рынках. Возврат к более активному использованию рыночных принципов для решения задач развития, видимо, можно ожидать за рамками среднесрочного периода.
2. Макроэкономические параметры и структурная трансформация, намеченные в России на период до 2024 г., соответствуют представлениям о закономерностях современного экономического роста. Достижение национальных целей до 2024 г. будет способствовать ускорению развития, однако критически важно, чтобы на этом пути не произошло исчерпания потенциала традиционных российских секторов и не появились неразрешимые противоречия в управленческой модели (федерация — крупнейшие компании, федерация — регионы).
3. Крайне важные структурные реформы — снижение барьеров на пути развития частной инициативы, вовлечение частных инвестиций в российское научное и научно-технологическое развитие, снижение государственного участия в экономике и повышение эффективности государственного управления, формирование комфортной регуляторной среды, независимой и справедливой судебной и правоохранительных систем — должны быть реализованы за пределами Указа № 204.
4. Важнейшее условие и одновременно цель модели устойчивого развития — повышение доверия между государством, бизнесом и обществом. Доверие является в том числе результатом последовательной, предсказуемой и результативной экономической политики. Наиболее существенным риском является устойчивость формируемых механизмов к ситуации низкого уровня доверия и возможность их использования в период после 2024 г.
5. Принципы федеративных отношений, качество и проработка решений стратегического развития требуют особого внимания. В условиях, с одной стороны, возникновения глубокой экономической интеграции регионов, а с другой — усиливающейся поляризации в их развитии предстоит сформировать новые контуры управленческой модели и для решения общенациональных задач, и для учета региональных особенностей.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
ПОЛИТИКА РОССИИ
Турбулентное десятилетие
2008–2018

Выпускающий редактор Е. В. Попова
Редактор Н. Г. Главацкая
Корректор Н. В. Андрианова
Художник В. П. Коршунов
Верстка Я. Д. Агеев

Подписано в печать 05.03.2020. Формат 70×100/16
Усл. печ. л. 61,7. Тираж 1000 (1-й завод — 500) экз. Изд. №122.

Издательский дом «Дело» РАНХИГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82
Коммерческий центр
тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
delo@ranepa.ru
www.ranepa.ru
Интернет-магазин
www.delo.ranepa.ru

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ

«ДЕЛО» РАНХиГС

Москва, проспект Вернадского, д. 82
Тел.: (495) 433-25-02
delo@ranepa.ru

Магазины, где можно приобрести книги Издательского дома «Дело»

МОСКВА

Академия, специализированные магазины деловой книги,
в РАНХиГС, Москва, просп. Вернадского, д. 82, (499) 270-29-78
Москва, Тверская ул., д. 8, (495) 629-64-83
Библио-Глобус, Мясницкая ул., д. 6/3, стр. 1, (495) 781-19-00
Московский Дом книги, ул. Новый Арбат, д. 8, (495) 789-35-91
Молодая гвардия, ул. Большая Полянка, д. 28, (495) 780-33-70
Фаланстер, Малый Гнездииковский пер., д. 12/27, стр. 3 (вход в арке),
(495) 629-88-21, (495) 504-47-95, falanster@mail.ru
Сеть «Читай-город» («Новый Книжный»), (495) 937-85-81, (499) 177-22-11
Циолковский, Пятницкий пер., д. 8, (495) 951-19-02
БукВышка, университетский книжный магазин (НИУ ВШЭ),
ул. Мясницкая, д. 20, (495) 628-29-60
Гнозис, Турчанинов пер., д. 4, (495) 255-77-57
Фаланстер на Винзаводе, 4-й Сыромятнический пер., д. 1, стр. 6,
(495) 926-30-42
Книжный клуб 36'6, ул. Бакунинская, д. 71, стр. 10, (495) 926-45-44
Аргумент, Ленинские горы, МГУ, д. 1, сектор «Б», (495) 939-42-95
Науку — всем, выставочный зал, Нахимовский проспект, д. 56,
(499) 724-25-45
Дом педагогической книги, ул. Большая Дмитровка, д. 7/5, стр. 1,
(495) 629-54-35
Дом книги на Соколе, Ленинградский просп., д. 78, (499) 155-38-82
Гоголь books, в «Гоголь-центре», ул. Казакова, д. 8, (925) 468-02-30
Ходасевич, ул. Покровка, д. 6, (965) 179-34-98
Гиперион, книжный клуб и магазин, Хохловский пер., д. 7-9,
(916) 613-42-86

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ

Санкт-Петербургский Дом книги, Невский проспект, д. 28
(«Дом Зингера»), (812) 448-23-55
Подписные издания, Литейный проспект, д. 57, (812) 273-50-53
Порядок слов, наб. реки Фонтанки, д. 15, (812) 310-50-36
Все свободны, ул. Мойка, д. 28, (911) 977-40-47

Доставку по всему миру осуществляет интернет-магазин **OZON.ru**

ISBN 978-5-85006-204-0



9 78 5 850 06 204 0