

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

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА
В 2019 ГОДУ**

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(Выпуск 41)

**Издательство
Института Гайдара
Москва / 2020**

УДК 338.1(470+571)"2019"
ББК 65.9(2Рос)"2019

Р76 Российская экономика в 2019 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 41) / [В. Мау и др.; под науч. ред. д-ра экон. наук Кудрина А.Л., д-ра экон. наук Радыгина А.Д., д-ра экон. наук Синельникова-Мурылева С.Г.]; Ин-т Гайдара. – Москва: Изд-во Ин-та Гайдара, 2020. – 632 с. : ил.

ISBN 978-5-93255-586-6

Обзоры «Российская экономика. Тенденции и перспективы» издаются Институтом Гайдара с 1991 года, настоящий обзор – это уже 41 выпуск. В работе содержится подробный анализ наиболее значимых тенденций в российской экономике, глобальных трендов социально-экономического развития. Работа традиционно состоит из 6 крупных разделов, посвященных отдельным аспектам функционирования экономики России, которые позволяют отследить наиболее существенные стороны происходящих процессов и их трансформацию на протяжении длительного периода: глобальные экономические и политические вызовы и национальные ответы, экономический рост и экономический кризис, денежно-кредитная и бюджетная сферы; финансовые рынки и финансовые институты; реальный сектор экономики; социальная сфера; институциональные изменения. Работа выполнена на обширном массиве статистической информации, на основе которой осуществлены оригинальные расчеты и многочисленные графические иллюстрации, подтверждающие выводы авторов.

В отличие от предыдущих обзоров в настоящем выпуске кратко анализируются и первые три месяца 2020 г. в контексте влияния пандемии COVID-19 на развитие российской экономики.

Рецензент: Фальцман В.К., доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков Института прикладных экономических исследований РАНХиГС при Президенте РФ.

**Russian economy in 2019. Trends and outlooks.
(Issue 41)**

The review “Russian Economy. Trends and Outlooks” has been published by the Gaidar Institute since 1991. This is the 41th issue. This publication provides a detailed analysis of main trends in Russian economy, global trends in social and economic development. The paper contains 6 big sections that highlight different aspects of Russia's economic development, which allow to monitor all angles of ongoing events over a prolonged period: global economic and political challenges and national responses, economic growth and economic crisis; the monetary and budget spheres; financial markets and institutions; the real sector; social sphere; institutional changes. The paper employs a huge mass of statistical data that forms the basis of original computation and numerous charts confirming the conclusions.

By contrast to the previous publications the present issue includes also a short analysis of the first three months of 2020 from the perspective of the COVID-19 pandemic impact on the Russian economy development.

Reviewer: Faltsman V.K., Doctor of science (Economics), Professor, main researcher, Department of Institutional and Financial Markets Analysis, IAES RANEPА.

УДК 338.1(470+571)"2019"
ББК 65.9(2Рос)"2019

ISBN 978-5-93255-586-6

© Институт Гайдара, 2020

Содержание

Раздел 1. Экономика и политика 2019–2020 годов	9
1.1. Глобальные вызовы и национальные ответы	9
1.1.1. Тренды и вызовы	10
1.2. Экономический рост и экономический кризис	17
1.3. Экономическая политика России.....	21
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы	29
2.1. Денежно-кредитная политика	29
2.1.1. Направленность денежно-кредитной политики	29
2.1.2. Денежный рынок	32
2.1.3. Инфляционные процессы	38
2.1.4. Платежный баланс и валютный курс рубля.....	42
2.2. Фискальная (налогово-бюджетная) политика	48
2.2.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы РФ	48
2.2.2. Характеристика федерального бюджета	54
2.2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы	60
Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты	69
3.1. Российский финансовый рынок	69
3.1.1. Рынок акций в 2019 г. и в I квартале 2020 г.....	69
3.1.2. Премия за риск по акциям	80
3.1.3. Фундаментальные характеристики рынка акций	88
3.1.4. Организация рынка акций	97
3.1.5. Общие характеристики внутреннего рынка облигаций	106
3.1.6. Фундаментальные характеристики корпоративных облигаций	110
3.1.7. Организация рынка корпоративных облигаций	121
3.1.8. Рынок государственных облигаций.....	125
3.1.9. Срочный рынок.....	129
3.1.10. Финансовые посредники и биржа.....	132
3.1.11. Инвесторы	136
3.1.12. Риски российского финансового рынка	150
3.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований	154
3.2.1. Динамика развития рынка	154
3.2.2. Структура заимствований.....	159
3.2.3. Внутренние облигационные займы	160
3.2.4. Перспективы развития рынка региональных и муниципальных заимствований.....	165
3.3. Банковский сектор	167
3.3.1. Финансовые результаты банковского сектора	168
3.3.2. Корпоративные кредиты.....	170
3.3.3. Кредитование физических лиц.....	171
3.3.4. Ресурсы банковского сектора.....	175

Раздел 4. Реальный сектор экономики	179
4.1. Динамика и структура экономического роста	179
4.1.1. Динамика российской экономики в 2019 г.: внутренний и внешний спрос	179
4.1.2. Использование ВВП в 2016–2019 гг.: конечное потребление домашних хозяйств	183
4.1.3. Формирование ВВП по источникам доходов: заработная плата и производительность труда	187
4.2. Динамика производства по видам экономической деятельности	191
4.3. Российская промышленность в 2019 г. (по материалам опросов)	202
4.3.1. Общая оценка 2019 г.	203
4.3.2. Динамика основных показателей промышленности в 2019 г.	211
4.4. Инвестиции в основной капитал	219
4.4.1. Инвестиционные ресурсы	219
4.4.2. Финансирование инвестиций в основной капитал по источникам и формам собственности	221
4.4.3. Инвестиции в основной капитал по видам основных фондов	223
4.4.4. Инвестиционная активность по видам экономической деятельности	225
4.5. Нефтегазовый сектор в 2019 г.	227
4.5.1. Динамика мировых цен на нефть и газ	227
4.5.2. Динамика производства в нефтегазовом секторе	231
4.5.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа	234
4.5.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке	235
4.5.5. Перспективы развития российского нефтяного сектора	237
4.6. Агропродовольственный сектор	239
4.6.1. Оценка вклада сельского хозяйства в динамику национальной экономики	239
4.6.2. Динамика производства, потребления, экспорта продовольствия и импортозамещения	241
4.6.3. Государственная поддержка сельского хозяйства	243
4.6.4. Новые вызовы 2020 г.	253
4.7. Транспортный комплекс	255
4.7.1. Общая структура работы транспорта в 2019 г.	255
4.7.2. Состояние транспортной инфраструктуры и подвижного состава отдельных видов транспорта	267
4.8. Малое и среднее предпринимательство в России и регионах в 2019–2020 гг.	279
4.8.1. Тенденции и барьеры развития сектора МСП в России в 2019–2020 гг.	280
4.8.2. География и динамика показателей деятельности субъектов МСП	283
4.8.3. Рекомендации для предпринимательской политики в России	288
4.9. Внешняя торговля	290
4.9.1. Состояние мировой экономики и мировой торговли	290

4.9.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта.....	295
4.9.3. Основные показатели российской внешней торговли.....	300
4.9.4. Географическая структура российской внешней торговли.....	307
4.9.5. Регулирование российской внешней торговли.....	308
4.10. Участие России в торговых спорах ВТО.....	313
4.10.1. Изменение ситуации в 2019 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в роли истца.....	316
4.10.2. Изменение ситуации в 2019 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в роли ответчика	318
4.10.3. Изменение ситуации в 2019 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в качестве третьей стороны	321
Приложение	345
Раздел 5. Социальная сфера	349
5.1. Доходы населения и оценка материального положения	349
5.1.1. Динамика доходов населения и их составляющих	349
5.1.2. Динамика уровня субъективной и монетарной бедности	352
5.1.3. Динамика уровня доходного неравенства.....	353
5.1.4. Факторы риска снижения доходов и повышения уровня бедности в 2020 г.	353
5.2. Кредиты и банковские вклады населения.....	354
5.3. Розничная торговля и потребительские цены.....	358
5.4. Динамика рынка труда	363
5.5. Миграционные процессы.....	367
5.5.1. Долговременная миграция.....	367
5.5.2. Временная миграция	370
5.6. Демографическая ситуация	372
5.7. Основные темы государственной образовательной политики в 2019 г.....	382
5.7.1. Национальный проект «Образование».....	383
5.7.2. Новые ФГОС в общем образовании	388
5.7.3. «Регуляторная гильотина» и аккредитация образовательных организаций	391
5.7.4. Пандемия коронавируса и принимаемые меры в системе российского образования: вызовы для 2020 г.	393
5.8. Формирование единой национальной системы здравоохранения.....	396
5.8.1. Итоги реализации майских указов 2012 г.	396
5.8.2. Старт национального проекта «Здравоохранение».....	399
5.8.3. Централизация системы государственных гарантий	401
5.9. Жилищный рынок городов России	406
5.9.1. Динамика цен на жилую недвижимость	407
5.9.2. Строительство, ввод и предложение нового жилья	411
5.9.3. Правовые новации в системе долевого жилищного строительства	416
5.9.4. Перспективы жилищного рынка.....	423

Раздел 6. Институциональные изменения	425
6.1. Государственный сектор и приватизация	425
6.1.1. Хозяйствующие субъекты в федеральной собственности	425
6.1.2. Приватизационная политика	430
6.1.3. Присутствие государства в экономике и вопросы управления субъектами государственного сектора	443
6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства	450
6.1.5. Государственная программа «Управление федеральным имуществом»: очередная редакция и текущие результаты	459
6.2. Стандарты и практика корпоративного управления: некоторые актуальные тенденции	468
6.2.1. Этапы становления «российских стандартов» корпоративного управления	468
6.2.2. Совет директоров и наблюдательный совет в системе корпоративного управления	473
6.2.3. Директивные вопросы	481
6.2.4. Дивидендная политика	483
6.2.5. Новые технологии и корпоративное управление	486
6.3. Адаптация российских промышленных компаний к вызовам цифровой трансформации	499
6.4. Состояние науки и инноваций	513
6.4.1. Стратегические ориентиры	513
6.4.2. Планы бюджетного финансирования НИОКР	515
6.4.3. Реорганизация научных фондов	516
6.4.4. Планы и ограничения привлечения молодежи в науку	518
6.4.5. Научно-образовательные центры как новый приоритет	520
6.4.6. Публикационная активность и планы трансформации проекта «5-топ 100»	524
6.4.7. РАН как экспертная организация	526
6.4.8. Противоречивые сигналы: призывы к интернационализации vs рост автаркии	530
6.4.9. Инновационная деятельность	534
6.5. Таможенное администрирование: новации 2019 г.	539
6.6. Россия в международных экономических институтах	549
6.6.1. «Группа двадцати» и БРИКС	549
6.6.2. Международные финансовые институты	551
6.6.3. Энергетическое сотрудничество с ЕС	553
6.6.4. ЕАЭС	554
6.6.5. Арктический совет	556
6.6.6. Управление Интернетом и кибербезопасность	556
6.7. Перспективы стратегического развития Северо-Кавказского федерального округа	557
6.8. Реализация Указа Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 и национальных проектов в 2019 г.	562

6.8.1. Система управления достижением национальных целей и реализацией национальных проектов	562
6.8.2. Основные результаты реализации национальных проектов в 2019 г.	564
6.8.3. Финансирование национальных проектов	591
Библиография	595
Авторский коллектив	625

Раздел 1. Экономика и политика 2019–2020 годов

1.1. Глобальные вызовы и национальные ответы¹

На наших глазах формируется новая парадигма, которая будет доминировать в социально-экономической политике обозримого будущего. Это можно было проследить в 2019 г. Но 2020 г. привел к резкому ускорению трансформационных процессов. При всех различиях отдельных стран и регионов можно видеть общие вызовы, ответы на которые сформируют контуры этой новой парадигмы. И при всех специфических задачах, которые предстоит решать России, ее развитие является органичной частью глобальной повестки и зависит от способности находить ответы на общие вызовы.

Тридцать лет назад народы многих развитых и развивающихся стран жили с надеждой на скорое наступление нового светлого мира – мира без угроз и противостояний, мира свободного и динамично развивающегося.

Манифестом тех настроений стала статья Ф. Фукуямы о «конце истории»: тогда казалось, что человечество, наконец, обрело истинный путь, прониклось светлым либеральным учением и отныне будет в едином порыве развиваться в направлении всеобщего счастья и благополучия. Крах коммунизма, доказывал Фукуяма, уничтожит последнее препятствие, отделяющее весь мир от его финальной цели – либеральной демократии и рыночной экономики. Многие с этим тогда были согласны. Либерализм, демократия и рынок были окутаны духом романтизма и воспринимались, по сути, как синонимы свободы и счастья².

Однако жизнь в очередной раз доказала, что завершение одного этапа развития означает лишь переход к другому – как правило, еще более сложному, который тоже не станет конечным. В истории не бывает никакого конечного состояния, вечного счастья и окончательных истин.

Находясь на пороге нового десятилетия, необходимо проанализировать ключевые вызовы, которые оно несет с собой. Понять риски и опасности, с которыми придется столкнуться в будущем.

Об этом и пойдет речь ниже.

¹ Автор разделов 1.1–1.3: *Мау В.А.*, д-р экон. наук, профессор, ректор РАНХиГС при Президенте РФ. Автор выражает признательность А.Л. Ведеву, В.С. Гуревичу, С.М. Дробышевскому, П.В. Трунину за материалы, предоставленные при подготовке настоящего раздела.

² *Фукуяма Ф.* Конец истории и последний человек / Пер. с англ. М.Б. Левина. М.: АСТ, 2004.

1.1.1. Тренды и вызовы

В основе современных экономико-политических дискуссий и проблем лежат два фактора: технологические тренды, ведущие к радикальному и быстрому обновлению всех сторон жизни общества, а также вызываемый ими социально-экономический и политический дискомфорт для различных общественных групп.

Рост социального и экономического напряжения является прежде всего результатом беспрецедентной скорости распространения технологий – во времени и в пространстве. Так, если для автомашин потребовалось 62 года для того, чтобы охватить 50 млн пользователей, для электричества – 46 лет, то для мобильных телефонов хватило 12 лет, а для Интернета – 7 лет. В качестве курьеза можно добавить, что игра Pokémon GO охватила 50 млн человек за 19 дней.

Быстро распространяются и инновации (особенно бытовые) по территории, причем бедные страны и регионы отнюдь не являются менее к ним восприимчивы, чем богатые. В отличие от индустриализации, цифровизация распространяется по миру практически синхронно. Более 60% населения бедных стран пользуются мобильными телефонами. Развивающиеся экономики, в отличие от развитых, стали внедрять мобильный Интернет параллельно с обретением не только смартфонов, но даже электричества. Иными словами, в более бедных странах происходит одновременное внедрение современных технологий разных поколений, что дает синергетический эффект. Подобное развитие событий адекватно описывается гипотезой о преимуществе отсталости, или более позднего освоения современных технологий¹.

Быстрота распространения инноваций (особенно цифровых) имеет очевидные позитивные моменты, равно как и несет новые риски. Благодаря невысокой «цене входа» и существенному снижению информационных издержек, эти технологии создают возможности для инклюзивного роста, позволяя более бедным слоям населения или регионам воспользоваться новыми возможностями, качественно изменить свою жизнь к лучшему². Хотя очевидны также риски злоупотреблений и потерь от неосторожного использования этих возможностей.

Но есть и другая сторона проблемы. Быстрота и радикальность технологических сдвигов повышают неопределенность даже ближайшего будущего, что негативно сказывается на настроениях и инвесторов, и работников. Для инвесторов это означает повышение неопределенности отдачи от инвестиций: быстрая смена технологических решений снижает возможность реализации долгосрочных проектов и соответствующих им инвестиций. Для работников технологический прогресс усиливает неопределенность рынка труда, которая, в свою очередь, сдерживает потребительский спрос, что сказывается и на системе образования.

События начала 2020 г. продемонстрировали еще один угрожающий аспект инноваций. Зародившийся в конце 2019 г. в Китае коронавирус весной 2020 г. стал ключевым

¹ Гершенкрон А. Экономическая отсталость в исторической перспективе. М.: Дело, 2015.

² «Одна из областей, где потенциал цифровизации особенно многообещающий, – стремление к устойчивому и инклюзивному росту. С низким порогом для освоения, неконкурентным характером и невысокими информационными издержками цифровые технологии, по сути своей, инклюзивные. Самые активные пользователи цифровых технологий в мире – необязательно люди с более высоким социально-экономическим статусом». См.: Long Ch., Spence M. Mapping the digital economy in 2020 // Project Syndicate. 6 December 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/digital-economy-analysis-management-by-chen-long-and-michael-spence-2019-11?barrier=accesspaylog>.

фактором экономической и политической жизни развитых и ведущих развивающихся стран. Его можно рассматривать в том числе и как специфическую новую форму глобализации. И если экономическая глобализация вызывала на протяжении последних десятилетий дискуссии относительно ее позитивных и негативных черт, то быстрое распространение пандемии продемонстрировало новый аспект рисков этого процесса.

Все эти обстоятельства негативно влияют на экономический рост и динамику доходов, ведут и к трансформации политических предпочтений. За ними следуют изменения во внутренней политике и в геополитических балансах. Причем следует подчеркнуть, что многие тренды, о которых ниже пойдет речь, обозначились еще до возникновения коронавируса.

Говоря о последствиях технологических вызовов и нарастания неопределенности, прежде всего следует выделить тренд на *усиление этатизма и кризис классического либерализма* (или неоклассического, если говорить об экономических школах). Этот процесс начался уже десятилетие назад как реакция на глобальный структурный кризис 2008–2009 гг. Тогда же начался пересмотр некогда сверхпозитивного отношения к экономическим рецептам рубежа 1970–1980 гг., которые были сконцентрированы в экономической политике М. Тэтчер и Р. Рейгана. Либерализация того времени позволила выйти из предыдущего структурного кризиса (из стагфляционной ловушки 1970-х) и обеспечить устойчивую экономическую динамику на протяжении примерно четверти века. Новый структурный кризис, начавшийся в 2008 г., актуализировал пересмотр многих оценок прошлого. Теперь акцент делается не столько на экономические, сколько на социальные и политические результаты либерализации последней четверти XX в. и связанной с ней глобализации.

Ключевыми проблемами, на которые указывали критики предыдущего этапа, стало то, что на фоне бурной экономической экспансии происходили торможение роста доходов среднего класса и, соответственно, усиление неравенства, а также политический сдвиг в пользу финансовых институтов. Результаты глобализации не только распределялись неравномерно, но и доставались не всем¹.

Критика политических последствий либерализации стала как бы зеркальным отражением критики этатизма 50-летней давности. Тогда, идя к власти, правые либералы остро критиковали прежде всего профсоюзы, которые имели очень большое влияние, в том числе и на политические решения, включая формирование правительств: считалось, что такого рода организации узурпируют права избирателей. Теперь же критики подчеркивают, что такую политическую роль присваивают себе миллиардеры и ключевые участники финансовых рынков. «До каких пор миллиардерам и их окружению будет позволено определять политическую жизнь?» – спрашивает С. Джонсон, профессор MIT и в прошлом главный экономист МВФ². Иными словами, крупные финансовые игроки могут своими действиями на рынке существенно влиять на положение правительств отдельных стран, особенно развивающихся.

¹ Родрик Д. Экономика решает: сила и слабость «мрачной науки». М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2016.

² «Глубокие структурные изменения, вызванные революцией Рейгана, создали основу для систематического манипулирования правилами, регулирующими экономику США, с результатами, варьирующими от грабежей (в финансах) до подавления конкуренции (в технологическом секторе) и огромных расходов для домашних хозяйств и малого бизнеса (в сфере здравоохранения). Спустя три десятилетия после начала революции счет, наконец, предъявлен к оплате». См.: Johnson S. Getting past Reagan // Project Syndicate. 30 December 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/economic-regime-change-in-america-by-simon-johnson-2019-12>.

Критика либерализма в части экономической теории в очередной раз изменила отношения к работам Фридриха Хайека и Милтона Фридмана. Как бы возвращаясь к полемике середины XX в., вновь стали писать об их избыточной приверженности рынку и дерегулированию. Этот тренд подчеркивает и ограниченность «экономики предложения», т.е. стимулирования развития бизнеса путем снижения налогов, либерализации рынков (включая рынок труда) и поощрения конкуренции. В таких условиях предлагается больше внимания уделять характерной для кейнсианской модели «экономике спроса», поскольку спрос, по некоторым оценкам, на протяжении длительного времени стагнировал (особенно со стороны среднего класса).

Критика либерализма не означает возврата к традиционному кейнсианству. Экономисты обращают внимание на важность того, чтобы не ограничиваться мерами макроэкономического регулирования (например, управления спросом), но выработать комплекс институциональных и структурных мер, которые могли бы быть по своему масштабу аналогичны «Новому курсу» Ф.Д. Рузвельта. Причем эта программа должна включать не только социально-экономические, но экологические, и вообще ресурсные, ограничения¹.

Происходит *поляризация* – социальная и политическая. В 2000-е годы в развитых странах можно было наблюдать сближение правых и левых политических сил. Многие полагали, что они скоро станут неотличимы друг от друга и произойдет кризис политических партий. Последнее, действительно, произошло, но, как это часто бывает, по другим причинам: традиционные партии перестали в какой-то момент отвечать явно проявившемуся тренду на размежевание. Характерной чертой нашего времени становится размежевание социальных и политических сил. Причем, как и в начале XX в., размежевание идет по линии капитализм или социализм. И относится это ко всем странам, в том числе и к США, где социализм даже в «социалистическом» XX в. не пользовался популярностью. Тем более эти процессы наблюдаются в развивающихся странах².

Усиление роли национальной повестки по отношению к глобальной – еще один важный тренд. Национальные интересы вновь выходят на передний план перед глобальными или региональными, как это было на рубеже XIX–XX вв. Президентство Д. Трама и Брексит – только наиболее яркие проявления этого процесса. К этому можно добавить политические процессы, происходящие в Польше, Венгрии, Италии и в ряде других развитых стран.

С этим связано и *торможение глобализации*. Впрочем, она не сворачивается, а именно тормозится. Глобальная торговля составляет порядка 30% мирового ВВП³, и это очень значимый параметр мировой экономики.

¹ «Вместо этого нам нужна всеобъемлющая политика институциональных реформ, направленная на изменение самой структуры экономики, т.е. новый «Новый курс». Такая программа должна быть разработана для управления ресурсами и экологическими ограничениями, сохраняя при этом социальную стабильность и ориентируясь на улучшение качества жизни. Она предполагает более разумное использование ресурсов, а также общее ослабление международной напряженности и разрешение конфликтов» См.: *Galbraith J.K. The next Great Transformation // Project Syndicate. 8 November 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-next-great-transformation-by-james-k-galbraith-2019-11?barrier=accesspaylog>.*

² «Причина бедности – капиталистическая система, в которой мы живем. Она навязана извне, а не создана самими людьми. Если мы хотим побороть бедность, нужно исправить сам капитализм, который в его нынешнем виде имеет колоссальные изъяны. Если не устранить их, они все время будут приводить к одним и тем же результатам», – говорит Мухаммад Юнус, экономист и нобелевский лауреат. URL: <https://pro.rbc.ru/demo/5d1c7dce9a7947460e7380bb>.

³ МВФ (WEO), ЮНКТАД-ВТО (Trade Map).

Однако во многих странах усиливается популистская контратака на глобализацию, международную торговлю, миграцию и технологии. Причем тон в этой риторике задает сейчас правительство США, периодически угрожая торговыми и валютными войнами второй крупнейшей экономике мира – Китаю. Многие страны начинают идти по пути ограничения движения товаров, капитала, труда, технологий и данных. Массовые протесты в Боливии, Чили, Эквадоре, Франции, Испании, Гонконге, Индонезии, Ираке, Иране вызваны различными причинами, но все эти страны испытывают экономические трудности, в них растет политическое недовольство неравенством и другими проблемами.

Но не следует преувеличивать роль внешнеторговых конфликтов, где острая политическая риторика пока не имеет серьезных негативных экономических последствий. Несмотря на то что первые ограничительные (протекционистские) меры США стали накладываться в 2018 г., положительные значения показателей роста внешней торговли в том же году отмечались во всех трех основных направлениях международной товарной торговли: США–Китай (4,2%), США–ЕС (12,2%) и ЕС–Китай (10,6%). По итогам первых трех кварталов 2019 г. товарооборот между США и Китаем сократился на 13,6%, между США и ЕС – вырос на 6,4% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Объем внешнеторгового оборота стран – членов ЕС и Китая за 8 месяцев 2019 г. увеличился на 1,1% по отношению к соответствующему периоду 2018 г.¹ По итогам 2018–2019 гг. объем внешней торговли США и счет текущих операций практически не изменились по сравнению с предыдущими годами (хотя для ряда других стран снижение оборотов внешней торговли имело место). Поэтому пока было бы преувеличением считать, что протекционистская риторика американской администрации привела к заметному снижению вовлеченности США в мировую торговлю и международное разделение труда, скорее, имело место изменение структуры торговых партнеров.

Конфликты в мировой торговле – это и один из главных рисков для России². Протекционизм, если он последовательно реализовывается на практике, разрушает глобальные цепочки поставок, торговые споры приводят к снижению инвестиций и деловой активности, что еще сильнее тормозит рост и цены на ресурсы.

Представляется, что политическая логика ближайшего будущего будет схожа с политикой XIX в., когда в мире доминировали национальные интересы, а роль глобальной повестки рассматривалась правительствами как вторичная. *Realpolitik* – повестка (или политическая философия) Отто фон Бисмарка и Бенджамина Дизраэли вновь становится актуальной, хотя это мало кто признает вслух. Но теперь это будет в значительной мере влиять и на экономические процессы.

На этом фоне происходит ослабление роли международных институтов – как политических (ООН), так и экономических (МВФ, МБРР).

Одним из важнейших современных трендов становится усиление внимания к вопросам национальной безопасности. У этого обстоятельства есть не только политические, но и серьезные технологические основания. Современные коммуникационные технологии качественно изменяют возможности контроля и влияния (манипулирования). Борьба за контроль над 5G является не столько экономической, сколько политической, хотя имеет и далеко идущие последствия для экономической эффективности. «Присутствие чипа 5G означает, что любой предмет – от тостера до кофемашины – сможет стать подслушива-

¹ Данные ЮНКТАД-ВТО (ITC Trade Map). URL: <https://www.trademap.org/>.

² Банк России. Обзор финансовой стабильности. № 2 (15). II–III кварталы 2019 г. М.: Банк России, 2019.

ющим устройством. То есть если Huawei сейчас считается угрозой национальной безопасности, тогда такой же угрозой могут считаться и тысячи китайских экспортных потребительских товаров»¹. И это создает радикально новые проблемы для взаимодействия свободного рынка и политических процессов.

Другим аспектом этого же процесса становится изменение соотношения в развитии военных и гражданских технологий. Первичными оказываются теперь гражданские технологии, т.е. из них в дальнейшем могут вырастать решения для военных. Так развивались работы в области искусственного интеллекта или квантовые компьютеры. Успешное развитие такого рода технологий предполагает сочетание несочетаемого – открытости исследований и засекреченности применения в целях национальной безопасности, т.е. балансирования соображений национальной безопасности и глобального научного поиска. Это очень деликатная тема, поскольку естественные ограничения, связанные с безопасностью, могут существенно затормозить разработку важнейших научно-технологических проблем. Надо только констатировать, что здесь не существует простых решений.

Это тем более сложно, поскольку, как было отмечено выше, рост национализма (национальной замкнутости), основанного на идеях обеспечения национальной безопасности, является одним из ключевых трендов нашего времени².

Повышение значимости фактора национальной безопасности, в свою очередь, ведет к заметному усилению роли политических процессов по отношению к экономике. Политическими мерами все чаще стараются решать экономические задачи, заменяя политической экономической конкуренцию. Наиболее ярким проявлением этого стали санкции, к которым за последнее время прибегают все чаще и чаще, в том числе и для ограничения конкуренции. Противодействие США «Северному потоку-2», продвигающих свой газ в Европу, является наиболее яркой демонстрацией проблемы.

Происходит и мощная политизация внутренних экономических проблем многих стран. В этой политизации многие экономисты видят повышение рисков возникновения нового мощного кризиса. Действительно, правительства ведущих стран, занятые преимущественно политической борьбой, как правило, оказываются неспособны принимать быстрые и эффективные антикризисные решения³.

¹ Roubini N. Анатомия грядущей рецессии // Project Syndicate. 22 August 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-recession-us-china-trade-war-by-nouriel-roubini-2019-08/russian>.

² «Волна такого цифрового национализма может оказать наиболее негативное влияние на экономическое и социальное благосостояние в долгосрочной перспективе. Поэтому вопрос о том, как сбалансировать императивы национальной безопасности с более широким общественным благом, должен занимать видное место в любом анализе тенденций цифровизации». См.: Long Ch., Spence M. Mapping the digital economy in 2020 // Project Syndicate. 6 December 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/digital-economy-analysis-management-by-chen-long-and-michael-spence-2019-11?barrier=accesspaylog>.

³ «Просто взгляните на Великобританию – один из крупнейших мировых финансовых центров, где политическая элита довела страну до края обрыва под названием Брексит. Можно ли реально ожидать от нее компетентного управления в условиях финансового кризиса, который требует принятия жестких политических решений и гибкого мышления?» (Rogoff K. Modern Monetary Nonsense // Project Syndicate. 24 March 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/federal-reserve-modern-monetary-theory-dangers-by-kenneth-rogooff-2019-03?barrier=accesspaylog>). «По своей природе рецессии непредсказуемы, но самой главной ближайшей угрозой экономике являются не рост процентных ставок или разнообразные финансовые перекосы, а непредсказуемость действий в сфере внешней торговли и геополитики» (Rajan R.G. Экономическая зима близко? // Project Syndicate. 12 November 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-recession-risks-by-raghuram-rajagan-2019-11/russian>).

Особого внимания заслуживают *социально-экономические последствия быстрого распространения новейших (прежде всего цифровых) технологий*. Как бывало в подобной ситуации и в прошлом, качественно новые технологии несут с собой и новые возможности, и новые риски. Баланс тех и других необходимо постоянно анализировать, но невозможно точно просчитать. Обозначим лишь некоторые из тех, которые в настоящее время представляются наиболее важными или спорными по своим последствиям. Они уже предъявляют новые требования к различным сферам государственного регулирования.

В переосмыслении нуждается антимонопольная политика. «Цифра» становится важнейшим фактором коммерческого успеха, и в 2019 г. первую пятерку самых крупных по капитализации составляли исключительно цифровые компании – Microsoft, Amazon, Apple, Alphabet (Google) и Facebook. Но это стало результатом не просто предпринимательской успешности, но и способности этих фирм сконцентрировать в своих руках доступ к информации о различных группах пользователей. Тем самым они оказываются новыми монополистами – монополистами по доступу к информации, что уже вносит и будет еще сильнее вносить искажения в функционирование рынка. Антимонопольная политика фиксирует возникающие здесь проблемы, но реагирует пока преимущественно традиционными методами XX в. – штрафами за злоупотребление доминированием. Необходимо формирование новых инструментов, способных предотвращать искажения рынка, а не только реагировать на них.

Однако дело не только в монополизации доступа к информации. Цифровые гиганты способны и к традиционным монополистическим злоупотреблениям, особенно с учетом средне- и долгосрочной перспективы. Распространение платформенных решений на разные сферы жизни (своего рода «уберизация») будет и далее существенно трансформировать эти сферы, приводя к росту конкуренции старых организационных форм с новыми и одновременно повышая риски монополизации этих сфер. Уже сейчас можно наблюдать, как компании-платформы, победив в конкурентной борьбе традиционные фирмы, получают возможность диктовать потребителям цены. Причем противодействие этим тенденциям мерами традиционного антитраста, скорее всего, будет неэффективно.

Налоговая система также нуждается в перенастройке. Развитие экономики платформ (или уберизация экономики) изменяет представления о крупном и малом бизнесе, о соотношении рентабельности и капитализации. Компания, не обладающая практически никакими материальными активами и на протяжении многих лет показывающая убытки, способна быстро расти в цене, принося значительные доходы акционерам. Связанные с платформой индивидуальные или малые предприниматели выступают объектами льготного налогообложения, хотя, будучи объединенными платформой, они становятся частью крупного и крупнейшего бизнеса.

В ближайшее время можно ожидать активную уберизацию системы образования и здравоохранения, что повлечет существенную трансформацию соответствующих институтов и потребует от государства коренного переосмысления политики регулирования этих очень чувствительных для общества секторов.

Рынок труда будет трансформироваться в направлении роста доли самозанятых при изменении соотношения между рабочим и свободным временем. Причем изменения здесь возможны двоякого рода. С одной стороны, усиление доли тех, кто работает вне

официально установленного рабочего времени. С другой стороны, цифровизация и внедрение искусственного интеллекта могут вести к сокращению продолжительности официального рабочего времени.

Исследователи и политики видят риск массовой безработицы и даже отложенной реализации пессимистического прогноза К. Маркса о кризисе занятости в результате внедрения машин¹. По мнению Р. Коллинза, этот старый прогноз не реализовался применительно к промышленным рабочим, которые пополнили ряды среднего класса, чья занятость в настоящее время как раз и оказалась под угрозой². Но для середины XIX в. 10-часовая продолжительность рабочего дня казалась естественной, и рост безработицы (и нищеты) соотносился с этим временем. Далее происходило сокращение рабочего дня. И никто не может утверждать, что характерный для XX в. 8-часовой рабочий день является естественным пределом. Официальное рабочее время может сокращаться и дальше, а богатство общества в будущем может определяться (в соответствии с другим прогнозом К. Маркса) свободным временем. Поэтому поднятый Д. Медведевым в 2019 г. вопрос о возможности перехода к 4-дневной рабочей неделе вполне адекватно отражает реалии нашего времени.

Из истории мы знаем, что в конечном счете новые технологии обеспечат качественный рост благосостояния. Человечеству обычно удается справляться с периодически встающими структурными и социальными вызовами. Однако весьма болезненным оказывается сам период перехода к новым технологиям, к новым «правилам игры», поскольку сопровождается обострением проблем и противоречий социального (и даже политического) характера³.

Существенные изменения происходят и в инвестиционной сфере. Новые технологии требуют меньше инвестиций (это менее капиталоемкие сектора), что повышает эффективность производства и производительность труда. Можно предположить, что будет снижаться роль длинных инвестиций, – современные технологии не только требуют меньше капитала, но и обеспечивают более быструю его окупаемость. Последнее тем более важно, что динамизм современного мира (технологий) повышает риски от долгосрочных инвестиций, – за период их освоения и дальнейшей окупаемости технологическое решение, которое на старте проекта считалось перспективным, таковым может перестать быть.

Негативной стороной низкой капиталоемкости является снижение спроса на капитал, а тем самым удешевление кредита даже на стадии циклического роста, что разрушает традиционные инструменты экономической политики (уровень ставок) и одновременно снижает спрос на кадры (занятость) в инвестиционных секторах. Государство должно находить инструменты решения этих проблем⁴.

¹ Маркс К. Капитал. Т. 1 // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. М.: Госполитиздат, 1960.

² Коллинз Р. Средний класс без работы: выходы закрываются // Есть ли будущее у капитализма? М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2015. С. 64.

³ «И хотя инновации в технологиях могут в долгосрочной перспективе увеличить общий размер экономического пирога, сначала искусственный интеллект и автоматизация уничтожат или радикально изменят рабочие места, компании и целые отрасли, усугубляя неравенство, которое и так уже находится на высоком уровне» (Roubini N. Анатомия грядущей рецессии // Project Syndicate. 22 August 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-recession-us-china-trade-war-by-nouriel-roubini-2019-08/russian>).

⁴ «Новые технологии также экономят капитал и, таким образом, уменьшают долю инвестиций в общих расходах. Это неплохо. Но это означает меньшие инвестиционные расходы, меньшее количество рабочих

Наконец, современные технологии влияют и на формирование государственной политики, по крайней мере, в двух отношениях.

С одной стороны, повышается роль государства при существенной трансформации его модели (точнее, модели управления). Все более заметным становится то, что государства в настоящее время конкурируют не столько дешевизной труда или обилием природных ресурсов, а качеством государственного управления.

С другой стороны, все более отчетливым становится важность разграничения благосостояния и экономического роста. На протяжении длительного времени благосостояние и рост рассматривались как синонимы, причем в экономическом росте видели основной (если не единственный) источник роста благосостояния. Однако за последние три десятилетия появились примеры возможности их расхождения. Например, в 1986–1990 гг. в рамках советской политики ускорения повышение темпов роста сопровождалось снижением благосостояния. А длительная экономическая стагнация в Японии не помешала росту благосостояния. Быстрое распространение цифровых технологий еще более обостряет это расхождение: цифровизация, быстро удешевляя новые товары и продукты, может негативно влиять на статистику ВВП, приводя одновременно к качественному повышению благосостояния. В эпоху цифровых технологий появляется новый феномен – своего рода технологическая дефляция. Продукты и услуги быстро удешевляются (не от поколения к поколению, а в рамках одного поколения), новые товары и услуги за очень короткий период становятся доступны массовому потребителю. Они делают жизнь богаче, лучше, интереснее, но их быстрое удешевление *статистически (формально)* негативно влияет на показатели ВВП¹.

Способность генерировать благосостояние на основе внедрения новых технологий становится важнейшим показателем эффективности государственного управления.

1.2. Экономический рост и экономический кризис

В экспертных дискуссиях 2019–2020 гг. значимое место занимают *перспективы нового экономического кризиса*. Основные вопросы, которые обсуждаются в связи с этим, относятся к характеру будущего кризиса, роли обстановки в США и Китае как возможных источниках глобальной дестабилизации, а также особенности (и ограничения) будущей антикризисной политики.

Ожидание кризиса было основано на самом факте длительного роста ведущих стран, прежде всего США. Это был не очень быстрый рост по сравнению с предыдущими 25 годами, но достаточно устойчивый. И чем дольше продолжался период экономического роста, тем более вероятным виделся новый кризис. Поскольку всего 10 лет назад глобальная экономика проходила через структурную трансформацию, эксперты ожидали, что предстоящий кризис (а рано или поздно он должен был наступить) будет обычным

мест, созданных этими расходами, и более низкий измеренный темп роста. Это влияние новых технологий на инвестиционные расходы может быть компенсировано, но только за счет увеличения государственных инвестиций или потребления домашних хозяйств, причем последнее подпитывается либо доходами, либо долгами» (*Galbraith J.K. The next Great Transformation // Project Syndicate. 8 November 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-next-great-transformation-by-james-k-galbraith-2019-11?barrier=accesspaylog>*).

¹ «Общеизвестно, что экономические статистики не могут оценить влияние этих технологий, практически не регистрируя их, хотя технологии и их последствия видны всем» (*Galbraith J.K. The next Great Transformation // Project Syndicate. 8 November 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-next-great-transformation-by-james-k-galbraith-2019-11?barrier=accesspaylog>*).

циклическим, т.е. не связанным с серьезными структурными преобразованиями. Ведь исходя из опыта XX в. считалось, что структурные кризисы происходят раз в несколько десятилетий (в 1930-е и 1970-е годы), они ведут к коренной перестройке социально-экономических и геополитических балансов, валютных конфигураций и экономических парадигм.

Экономисты и политики активно обсуждали, что может стать триггером нового кризиса. В качестве таковых еще в начале 2020 г. фигурировали разные факторы – от активной политизации экономических процессов, через торговые войны и вплоть до тогда еще китайского коронавируса как фактора, влияющего на глобальную экономику, прежде всего на динамику глобального спроса и на состояние рынков сырья. Теперь мы видим, что коронавирус затмил все возможные триггеры, которые кажутся мелкими неприятностями по сравнению с ним.

Быстрое распространение пандемии в 2020 г. обусловило все дальнейшие экономические, а во многом и политические проблемы. Причем быстро стало понятно, что речь вновь идет именно о структурном кризисе. Еще недавно казалось, что такой кризис невозможен, – структурная трансформация была запущена в 2008–2009 гг. и такого рода кризисы не происходят каждое десятилетие. Возможно, события десятилетней давности были только предтечей, предвещавшей об уязвимости мирового порядка и особенно мировой экономики. Возможно, новые структурные вызовы стали оборотной стороной успешной антикризисной политики десятилетней давности, когда правительства и центробанки ведущих стран смогли купировать кризис и не допустить «созидательного разрушения».

И все-таки не стоит игнорировать другие факторы, делающие ситуацию более уязвимой. Правительства ведущих стран, занятые преимущественно политической борьбой, оказываются неспособны принимать быстрые и эффективные антикризисные решения. «Неумолимый рост финансовой системы – в сочетании со все более токсичным политическим климатом – означает, что следующий большой финансовый кризис может начаться раньше, чем вы думаете», – утверждал Кеннет Рогофф¹. Об этом же пишет и Ражурам Раджан: «По своей природе рецессии непредсказуемы, но самой главной ближайшей угрозой экономике являются не рост процентных ставок или разнообразные финансовые перекосы, а непредсказуемость действий в сфере внешней торговли и геополитики»². Справедливость этих утверждений никак не отменяется бушующей пандемией.

С позиций экономиста, наступающее время является действительно уникальным по своей сложности. Мы испытываем двойной шок – спроса и предложения. Это делает задачу противостояния кризису исключительно сложной, ведь противодействие этим шокам требует противоположных мер экономической политики. Ключевой вопрос: как найти баланс антикризисных мероприятий, решающих обе задачи одновременно?

Кризис 2008–2009 гг., хотя и имел структурный характер, не привел к значимому структурному обновлению ведущих экономик. Правительства приняли энергичные антикризисные меры, которые не допустили катастрофических последствий, превращения

¹ Rogoff K. Modern Monetary Nonsense // Project Syndicate. 24 March 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/federal-reserve-modern-monetary-theory-dangers-by-kenneth-rogoфф-2019-03?barrier=accesspaylog>.

² Rajan R.G. Экономическая зима близко? // Project Syndicate. 12 November 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-recession-risks-by-rajaram-rajаn-2019-11/russian>

экономического кризиса в социально-политический. Но оборотной стороной этих успехов стал отказ от «созидательного разрушения» (термин Йозефа Шумпетера), т.е. предотвращение краха неэффективных фирм. В основе антикризисной политики лежал принцип *too big to fail*, чему способствовала экспансионистская бюджетная и денежная политика.

Другая проблема связана с ограниченностью инструментария традиционной антикризисной политики в наиболее развитых странах. Высокий уровень государственного долга и (или) бюджетные дефициты при сверхнизких процентных ставках блокируют меры стандартного антикризисного регулирования – увеличения бюджетных расходов и снижения процентных ставок.

Помимо самого факта исчерпания возможности снижать процентные ставки, налицо негативные структурные последствия такой политики. Дешевые деньги размывают критерии инвестиционной эффективности и формируют самовоспроизводящийся механизм *too big to fail*. Низкие ставки тормозят уход с рынка неэффективных фирм, содействуют рыночной концентрации и монополизации, снижают стимулы к поиску более эффективных инвестиционных проектов. Если на коротких временных интервалах низкие процентные ставки способствуют активизации бизнеса, то, став долгосрочным фактором экономической жизни («новой нормальностью»), они негативно влияют на экономическую динамику. Поэтому большинство экономистов приходят к выводу, что меры бюджетной политики в настоящее время имеют преимущества перед денежной.

Впрочем, в 2019 г. экономисты обращали внимание в основном на перспективы не структурного, а циклического (инвестиционного) кризиса. Это было основано на том, что экономики ведущих стран, прежде всего США, росли достаточно долго. Это был не очень быстрый рост в сравнении с предыдущим двадцатилетием, но достаточно устойчивый. Естественной была гипотеза, что такая ситуация не может длиться бесконечно, и чем дольше продолжается рост, тем выше вероятность нового кризиса. Хотя, как известно, прогнозы даты наступления кризиса редко оказываются точными: проще предсказывать факт кризиса (он рано или поздно произойдет), чем время его прихода.

Устойчивые положительные темпы роста экономики США наблюдались уже 10 лет подряд (с 2010 г.), что повышало вероятность перелома тренда и поворота США к кризису (или рецессии). В качестве наиболее важных признаков такого развития ситуации называли: саму продолжительность периода устойчивых положительных темпов роста ВВП США; существенно более быстрый рост фондовых рынков по сравнению с ВВП (т.е. надувание финансового пузыря); инверсию кривой доходности по казначейским ценным бумагам; экономическую, особенно внешнеэкономическую, политику США (торговые войны, особенно с Китаем и ЕС, налоговые реформы 2017–2018 гг.).

Теперь понятно, что все названные обстоятельства не имели существенного значения. Фактор длительности экономического роста не мог быть ключевым. Опыт свидетельствует, что рост может продолжаться гораздо дольше, – современная экономика ушла от стандартного экономического цикла через 7–8 лет. Десятилетний период роста не являлся уникальным – в 1992–2007 гг. темпы роста ВВП США оставались положительными на протяжении 16 лет подряд. Если же посмотреть на динамику безработицы, то в 2018–2019 гг. ее уровень находился на беспрецедентно низком уровне (менее 4% экономически активного населения), что свидетельствовало о поддержании высоких темпов роста доходов населения и потребительской активности в США.

Инверсия кривой доходности может быть – но не гарантированно является – показателем приближающегося кризиса. Исторический опыт не говорит, что наличие инверсии однозначно свидетельствует о неизбежности циклического спада в ближайшее время.

Ожидание кризиса и сам кризис обостряют дискуссию о механизмах возможной антикризисной политики.

Большинство экономистов склонялось к тому, что меры бюджетной политики в настоящее время имеют преимущества перед денежной.

В этой ситуации резко актуализировалась дискуссия о «современной денежной теории» (*modern monetary theory*, ММТ), сторонники которой не видят ограничений для бюджетной экспансии в странах, эмитирующих суверенную валюту и размещающих госдолг в собственной валюте. Эта концепция была положена в основу экономических программ политиков левого толка, прежде всего среди кандидатов в президенты США от Демократической партии. ММТ, естественно, сразу вызвала острую критику со стороны экономистов, придерживающихся ортодоксальных взглядов на макроэкономику, назвавших предложения «несовременной неденежной нетеорией»¹.

Налицо коренной поворот в отношении к денежной и – шире – макроэкономической политике. На протяжении 1980–2000-х годов основной угрозой для экономической стабильности роста считалась инфляция как результат бюджетного и денежного популизма. Вокруг борьбы с инфляцией велись острые макроэкономические и политические дебаты, особенно в условиях трансформационных процессов или стабилизационных реформ. Теперь все резко поменялось. Макроэкономические тренды последнего десятилетия, ситуация в ЕС и особенно в Японии изменили отношение многих экспертов и политиков к инфляции. Теперь повышение, а не подавление инфляции стало важнейшей задачей властей. И опыт показывает, что решение этой задачи оказывается более сложным, чем проведение дезинфляции. За минувшие полвека накоплен большой опыт дезинфляции, которая достигается набором стандартных стабилизационных мер. А вот стимулирование спроса, ведущего к экономическому росту (сопровождаемому приемлемой инфляцией), пока никому не удается.

«Новая денежная теория», будучи преимущественно доктриной левых политических сил, ставит в центр экономической политики механизмы стимулирования спроса как источника экономического роста. В этом она является антиподом экономики предложения, лежавшей в основе антикризисных мер периода доминирования либеральной экономической доктрины. То есть доктрины, на которую ориентировались М. Тэтчер и Р. Рейган, решая задачи по выходу из предыдущего структурного кризиса 1970-х годов. И это вполне естественно, поскольку ключевые макроэкономические проблемы этих двух периодов противоположны: стагфляция 50 лет назад и дефляция в настоящее время.

Вместе с тем анализ возможных шоков, которые будут подталкивать экономики к кризису, требует очень осторожно относиться к применимости ММТ и к перспективам денежных смягчений в принципе. Перечисленные выше шоки – торговые или политические конфликты США и Китая, коронавирус, а также рост геополитического напряжения – приводят к двойному шоку – и спроса, и предложения.

Анализ нынешнего двойного шока, по нашему мнению, потребует пересмотра ориентиров денежной политики, особенно в случае доминирования шока спроса (тогда как в

¹ *Mitchell W., Wray R., Watts M.* Macroeconomics. London: Macmillan Education, 2019; *Connors L., Mitchell W.* Framing modern monetary theory // *Journal of Post Keynesian Economics*. 2017. Vol. 40. No. 2. P. 239–259.

2008–2009 гг. имел место шок предложения), который при традиционном денежном стимулировании приводит к стагфляции. Иными словами, экономический кризис в результате пандемии может пойти по сценарию (модели), противоположному тому, к которому готовятся правительства и центробанки ведущих стран. Что неудивительно, поскольку власти (как и генералы) обычно готовятся к прошлым, уже известным кризисам (сражениям).

Угроза глобальной стабильности сейчас очевидна – она разрушается на наших глазах, как в замедленной съемке. Для преодоления нарастающего кризиса, помимо действий ученых по поиску вакцины, действий политиков по успокоению общества, действий экономистов по недопущению хозяйственной разрухи, ключевым условием является солидарность – людей, сообществ, стран. Солидарность, основанная на доверии. Но именно эти качества – солидарность и доверие – были главным дефицитом общественной жизни последних десятилетий практически во всех странах мира.

Эти вопросы денежной теории и политики будут находиться в центре внимания научной дискуссии и политической борьбы в обозримом будущем. Скорее всего, они найдут практическое воплощение в отдельных странах, на какое-то время дадут позитивные эффекты. Но через некоторое время начнется новый цикл – борьба с популизмом и обуздание инфляции.

1.3. Экономическая политика России

Формирование в январе 2020 г. нового Правительства России отражало доминирующее в обществе стремление к ускорению экономического развития. Разумеется, важен не сам по себе темп роста ВВП, а рост, обеспечивающий повышение благосостояния и технологическую модернизацию. Именно так поставил задачу В.В. Путин перед новым кабинетом, такими были и доминирующие ожидания в обществе.

Предложенный правительством М.В. Мишустина план экономических преобразований¹ представляет собой комплекс инвестиционных, институциональных и структурных мер, формирующихся вокруг установленных Президентом России в мае 2018 г. национальных целей и приоритетных национальных проектов. Свои коррективы в эту программу вносит, естественно, распространение коронавируса, однако ключевые стратегические ориентиры на начало 2020 г. оставались неизменными. Хотя, возможно, их достижение потребует дополнительного времени.

Ключевой характеристикой (или основным противоречием) социально-экономической ситуации России в настоящее время является разрыв между исключительно благоприятными денежно-финансовыми (по сути, макроэкономическими) параметрами и низкой социально-экономической динамикой.

С одной стороны, налицо профицитный бюджет, беспрецедентно низкая (ниже таргета Центробанка) инфляция, близкий к историческому максимуму уровень золотовалютных резервов, исключительно низкий государственный долг (при почти исчезающей в валютной компоненте), положительные платежный и торговый балансы. К этому надо добавить низкую безработицу и высокую кредитную активность населения, включая спрос на ипотеку.

¹ Совещание с членами правительства. 5 февраля 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62734>.

А с другой – низкие (ниже среднемировых и ниже, чем в 2018 г.) темпы экономического роста, стагнация уровня жизни (после 6 лет падения), низкая инвестиционная активность (табл. 1).

Таблица 1

**Основные параметры социально-экономического развития
Российской Федерации в 2013–2019 гг.**

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
1	2	3	4	5	6	7	8
Макропоказатели (темпы прироста физического объема, % к предыдущему году, если иное не указано)							
ВВП	1,8	0,7	-2,0	0,3	1,8	2,5	1,3
Промышленность	0,4	1,7	-0,8	2,2	2,1	3,5	2,3
Сельское хозяйство	5,1	4,1	2,1	4,8	2,9	-0,2	4,0
Строительство	0,1	-2,3	-3,9	-2,1	-1,2	6,3	0,6
Оптовая торговля	0,7	3,9	-5,5	3,1	5,7	2,4	1,9
Розничная торговля	3,9	2,7	-10,0	-4,6	1,3	2,8	1,6
Конечное потребление домашних хозяйств	5,2	2	-9,4	-1,9	3,2	2,8	2,3
Инвестиции в основной капитал	0,8	-1,5	-10,1	-0,2	4,8	5,4	1,7
Доля оплаты труда в ВВП, %	46,2	47,4	47,8	48,2	47,8	46,4	46,9
Доля прибыли и смешанных доходов в ВВП, %	40	38,7	41	40,8	41,3	42,5	41,9
Прямые иностранные инвестиции в РФ, млрд долл.	69,2	22,0	6,9	32,5	28,6	4,8	31,8
Прямые иностранные инвестиции в РФ, кроме банков, млрд долл.	60,1	17,6	6,3	30,9	27,1	5,9	26,9
Показатели государственных финансов и международных резервов							
Профицит («+») / дефицит («-») консолидированного бюджета, % ВВП	-1,2	-1,1	-3,4	-3,6	-1,5	3,0	1,9
Профицит («+») / дефицит («-») федерального бюджета, % ВВП	-0,4	-0,4	-2,4	-3,4	-1,4	2,6	1,8
Нефтегазовый дефицит федерального бюджета, % ВВП	-9,4	-9,8	-9,3	-9,0	-6,1	-5,9	-5,7
Внутренний государственный долг РФ, на конец года, млрд руб.	5722,2	7241,2	7307,6	8003,5	8689,6	9169,6	10171,9
Внешний государственный долг, млрд долл. (данные Минфина)	55,8	54,4	50,0	51,2	49,8	49,2	54,8
Совокупный госдолг, % ВВП	10,3	13,0	13,2	12,9	12,6	12,1	13,0
Резервный фонд (до 2007 г. – Стабилизационный фонд), на конец года, млрд долл.	87,4	87,9	50,0	16,0	0,0	0,0	0,0
Фонд национального благосостояния, на конец года, млрд долл.	88,63	78	71,72	71,87	65,15	58,1	125,6
Международные резервы Банка России, на конец года, млрд долл.	509,6	385,5	368,4	377,7	432,7	468,5	549,8
Цены и процентные ставки							
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю, %	6,5	11,4	12,9	5,4	2,5	4,3	3,0
Индекс цен производителей, декабрь к декабрю, %	3,7	5,9	10,7	7,4	8,4	11,7	-4,3
Ключевая ставка Банка России (в 2007–2013 гг. – минимальная ставка по операциям РЕПО на 1 день, до 2007 г. – ставка рефинансирования), в среднем за год, % годовых	5,5	7,9	12,6	10,6	9,1	7,4	7,3
Средняя процентная ставка по кредитам предприятиям в рублях, в среднем за год, % годовых	9,5	11,1	15,7	12,6	10,6	8,9	8,8
Средняя процентная ставка по рублевым депозитам физических лиц (кроме депозитов до востребования), в среднем за год, % годовых	6,5	6,7	9,7	7,3	6,0	5,5	5,5

Окончание таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8
Рынок труда							
Общий уровень безработицы (методология МОТ), в среднем за год, %	5,5	5,2	5,6	5,5	5,2	4,8	4,6
Средняя заработная плата, тыс. руб./месяц	29,8	32,5	34,0	36,7	39,2	43,7	47,5
Динамика зарплаты в реальном выражении, %	4,8	1,2	-9,0	0,8	2,9	8,5	2,9
Динамика реальных располагаемых доходов населения, %	4,0	-1,2	-2,4	-4,5	-0,5	0,1	0,8
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, млн человек	15,5	16,3	19,6	19,4	18,9	18,4	19,2
Банковская система							
Количество действующих кредитных организаций, на конец года	923	834	733	623	561	484	442
Количество отозванных в течение года лицензий на осуществление банковской деятельности	32	86	93	97	51	60	45
Активы банков, прирост за год, %	14,2	18,6	-1,5	2,1	7,8	6,1	2,7
Задолженность юридических лиц-резидентов (кроме банков) по банковским кредитам, прирост за год, %	11,6	12,7	5,0	-0,1	4,6	7,8	4,4
Задолженность физических лиц-резидентов по банковским кредитам, прирост за год, %	27,7	11,6	-7,3	7	12,3	22,7	18,4
Доля просроченных кредитов юридическим лицам-резидентам, кроме банков	4,1	4,1	6,0	6,1	5,9	5,7	7,1
Доля просроченных кредитов физическим лицам-резидентам	4,5	6,0	8,4	8,3	7,3	5,1	4,3
Прибыль, млрд руб.	994	589	192	930	790	1345	2037

Источник: Росстат; Минфин России; Банк России.

С экономической точки зрения наиболее наглядно этот разрыв отражается в существенном превышении в долях ВВП сбережений над инвестициями. В экономике России сейчас достаточно много денег, в том числе на счетах населения и фирм, однако эти финансовые ресурсы не трансформируются в инвестиции.

У такого феномена может быть несколько разных причин. Это и неопределенность, идущая от геополитических трендов, что не создает и научно-технологических трендов, а также институциональные ограничения, не обеспечивающие должный уровень безопасности собственности. В условиях неблагоприятной институциональной среды даже низкая инфляция может оказывать негативное влияние на экономический рост, позволяя больше сберегать, а не инвестировать.

Обратим внимание и на традиционно игнорирующий деловой цикл характер российской денежной и бюджетной политики, которая в современных условиях фактически становится проциклической. У такой ситуации есть исторические и, можно сказать, психологические корни. Советская экономика была объектом государственного регулирования, было не принято анализировать динамику в терминах цикличности¹ и, соответственно, использовать традиционные со времен выработки кейнсианской модели методы антикризисного регулирования. После крушения коммунистической системы последовал длительный – 30-летний – период высокой инфляции, когда основной задачей было ее подавление до приемлемых уровней, а практические меры властей не предполагали

¹ Отдельные авторы ставили вопрос о «советском инвестиционном цикле» (*Ofer G. Soviet Economic Growth: 1928–1985 // Journal of Economic Literature. 1987. Vol. 25. No. 4. P. 1767–1833*), но здесь не ставился вопрос о возможных мерах контрциклического реагирования.

использования инструментов «тонкой настройки». И только теперь российская экономика оказывается в ситуации, когда в ней можно наблюдать инвестиционный цикл и использовать соответствующие методы регулирования.

Между тем понимание инфляции как главной макроэкономической проблемы остается в сознании и общества, и поколения экономистов, которые сформировались на решении этой – казавшейся вечной – задачи. И она продолжает доминировать в макроэкономической политике, что находит отражение в последовательной приверженности жесткому бюджетному и денежному курсу.

Сказанное не означает, что мы выступаем за отказ от консервативного макроэкономического курса. «Кредитная история» отечественной макроэкономики остается достаточно непростой, что находит отражение в сохранении высоких инфляционных ожиданий и тем самым не позволяет денежным властям пойти по пути количественного смягчения.

В пользу сохранения консервативного бюджетного курса свидетельствует слабость существующих институтов, результатом чего может стать снижение эффективности бюджетных расходов при их существенном наращивании. Кроме того, современная геополитическая ситуация требует сохранения значительных резервов для снижения уязвимости экономической системы страны от колебаний внешней политической и экономической конъюнктуры.

Однако со всеми этими оговорками представляется необходимым постепенно перейти к более гибкой бюджетной и денежной политике, которая учитывала бы циклические колебания, характерные для рыночной экономики.

Это нашло отражение и в дискуссиях 2019–2020 гг. об экономическом росте и причинах его торможения. При всей важности институциональных проблем, фокус обсуждения проблем роста все более концентрируется на факторах макроэкономических, прежде всего на спросе и предложении, т.е. на источниках финансирования роста. По нашему мнению, это отчасти связано и с опытом борьбы за рейтинг Doing Business Всемирного банка. В 2012 г. стояла задача принять меры по радикальному улучшению позиций России в этом рейтинге – по перемещению со 120-й позиции в первую двадцатку в 2020 г. Фактически эта задача была решена – в составленном в 2019 г. рейтинге Россия заняла вполне приемлемое 28-е место, расположившись между Австрией и Японией и обогнав Китай (31-е место). На темпах же роста эти позитивные сдвиги никак не отразились. Более того, если смотреть только на цифры, то оказывается, что, находясь во второй сотне рейтинга, Россия росла гораздо быстрее, чем когда совершила рывок к институциональному благополучию¹.

Разумеется, это только формальный подход, и темпы роста являются результатом взаимодействия многих факторов, не учитываемых международным индексом, пусть и весьма уважаемым. Но из такой ситуации вытекают по крайней мере два вывода – теоретический и практический.

Во-первых, международные индексы не могут быть ориентиром (и тем более целью) экономической политики. Реальные проблемы страны не могут быть сведены к показателям. Это, кстати, показал и опыт советской экономики, которая вся была ориентирована на достижение устанавливаемых показателей. Показатели неизменно отражают

¹ World Bank. Doing business–2020. Comparing business regulation in 190 countries. Washington DC: The World Bank Group, 2019.

лишь некоторые – и не всегда самые важные – факторы, а борьба за их достижение, как правило, подменяет решение реальных проблем социально-экономического развития.

Во-вторых, гипотеза о ключевой роли решения институциональных проблем – снятия барьеров для предпринимательского климата – для ускорения экономического роста оказалась фактически дискредитированной. Разумеется, никто об этом не говорит прямо, но налицо формально отрицательная корреляция между индикатором, отражающим качество институтов, и экономической динамикой.

В результате в 2018–2020 гг. ускорение роста рассматривалось прежде всего сквозь призму бюджетных стимулов и потребительского кредитования. Основным каналом для этого должны были стать национальные проекты. Тем более что инфляция, опустившаяся ниже целевых 4%, и профицитный бюджет дают здесь определенное пространство для маневра.

В экономической политике стала актуальной проблема совокупного спроса и возможностей управления им. Это нашло отражение и в основных темах экономических дискуссий.

Прежде всего, характер и объем бюджетного спроса. В 2019 г. финансирование национальных проектов осуществлялось достаточно медленно и в основном осталось ниже тех параметров, которые закладывались в федеральном бюджете (табл. 2). Сам по себе этот факт не может быть оценен однозначно негативно. По крайней мере, он свидетельствует о достаточно ответственном отношении к бюджетным ресурсам и об отказе от практики «освоения» бюджетных средств любой ценой. Однако здесь же проявляются и недостатки системы управления, не обеспечившей качественной проработки проектов. В результате часть расходов не была профинансирована, что статистически стало фактором торможения экономического роста. Нельзя пренебрегать и «сигнальной» ролью бюджетных расходов – в 2018 г. был сделан выбор в пользу модели, предполагающей лидирующую роль государства в запуске новой модели роста. В этой ситуации более низкие по сравнению с запланированными расходы бюджета, по сути, лишили частный сектор некоторых ориентиров роста и расширения спроса на его продукцию в ходе реализации национальных проектов.

Таблица 2

Исполнение бюджетных проектировок по финансированию национальных проектов в 2019 г.

Информация об исполнении расходов в части бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию национальных проектов за 2019 г. (оперативные данные, тыс. руб.)							
№ п/п	Наименование	Консолидированный бюджет РФ			Федеральный бюджет РФ		
		Всего расходов			Всего расходов		
		План	Кассовое исполнение (оперативные данные)	Справочно: % от бюджетных ассигнований	СБР на 31 декабря 2019 г.	Кассовое исполнение (оперативные данные)	Справочно: % от бюджетных ассигнований
1	2	3	4	5	6	7	8
	ВСЕГО	2 444 219 389,6	2 238 517 258,7	91,6	1 749 990 871,5	1 600 342 182,0	91,4
1	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ДЕМОГРАФИЯ»	728 412 115,8	693 724 064,7	95,2	522 003 367,0	498 340 002,3	95,5
2	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЗДРАВООХРАНЕНИЕ»	219 705 327,5	213 705 307,7	97,3	160 335 308,6	157 140 348,7	98,0
3	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ОБРАЗОВАНИЕ»	194 199 519,9	175 640 380,0	90,4	108 440 809,9	98 655 969,8	91,0

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7	8
4	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЖИЛЬЕ И ГОРОДСКАЯ СРЕДА»	243 235 129,5	217 017 729,8	89,2	105 280 088,8	98 764 418,2	93,8
5	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЭКОЛОГИЯ»	69 143 982,3	49 226 688,3	71,2	55 633 653,2	36 896 799,8	66,3
6	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «БЕЗОПАСНЫЕ И КАЧЕСТВЕННЫЕ АВТОМОБИЛЬНЫЕ ДОРОГИ»	297 469 723,5	283 415 294,3	95,3	142 338 577,3	138 241 625,1	97,1
7	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ ТРУДА И ПОДДЕРЖКА ЗАНЯТОСТИ»	7 557 726,9	6 596 602,4	87,3	7 140 000,0	6 219 325,2	87,1
8	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «НАУКА»	37 995 410,5	37 654 620,8	99,1	37 942 090,0	37 617 000,3	99,1
9	НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА «ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА»	111 160 309,0	83 503 604,4	75,1	100 666 112,7	73 816 830,6	73,3
10	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «КУЛЬТУРА»	26 234 218,3	25 252 412,2	96,3	14 171 852,6	14 033 575,3	99,0
11	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «МАЛОЕ И СРЕДНЕЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО И ПОДДЕРЖКА ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ»	68 435 754,6	64 035 600,6	93,6	60 575 293,3	56 417 184,0	93,1
12	НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «МЕЖДУНАРОДНАЯ КООПЕРАЦИЯ И ЭКСПОРТ»	91 280 332,3	81 668 390,6	89,5	87 654 614,6	78 098 392,6	89,1
13	КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН МОДЕРНИЗАЦИИ И РАСШИРЕНИЯ МАГИСТРАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ	349 389 839,3	307 076 562,7	87,9	347 809 103,5	306 100 710,0	88,0

Другим фактором торможения была названа инфляция, на сей раз оказавшаяся существенно ниже целевого значения. В этом можно видеть качественно новое явление в дискуссии об экономической политике. На протяжении всего посткоммунистического 30-летия подавление инфляции рассматривалось как важнейший источник оздоровления социально-экономической ситуации и обеспечения устойчивого роста. Официальные прогнозы, как правило, занижали инфляцию. (Последнее, впрочем, было связано не столько с качеством макроэкономических прогнозов, сколько с возможностью получения по ходу реализации бюджета дополнительных доходов.)

В 2019 г. Россия столкнулась с проблемой более низкой инфляции и тем самым с более низкими доходами экономической системы. По мнению ряда экономистов, низкая инфляция недодала экономике порядка 1 трлн руб. дополнительного спроса, что могло сказаться и на темпах роста экономики. Однако и в 2017 г. инфляция также опускалась ниже таргета Банка России (2,5%), что тогда не стало помехой для ускорения роста по сравнению с 2016 г. Кроме того, остается открытым вопрос о природе этого дополнительного триллиона рублей. Если он образуется исключительно за счет роста цен, то, очевидно, сохраняются неизменными (низкими) темпы реального роста, а в отношении реальных доходов населения – вероятно еще большее снижение. Если же он формируется за счет увеличения реального выпуска, то в этом случае инфляция остается на том же низком уровне. Словом, более высокая инфляция не является обязательным условием для роста выпуска. Инфляция сама по себе выступает источником номинального, а не реального роста, хотя ее наличие на низких уровнях обычно сопровождает экономический рост, давая производителям сигналы о секторах, в которых растет спрос на данные товары и услуги.

В 2019 г. началась дискуссия о характере кредитной активности как факторе экономического роста. В экономике продолжился рост спроса на потребительские кредиты, что рассматривалось Центральным банком как важный источник поддержания экономической динамики, тем более что рост задолженности не сопровождался ухудшением обслуживания долга. Однако, с позиций Минэкономразвития, такое развитие ситуации может негативно влиять на долгосрочные темпы роста, поскольку потребительские кредиты ограничивают возможности инвестиционного кредитования. Правда, потребительское и инвестиционное кредитование детерминировано разными факторами. Для последнего прежде всего важен предпринимательский климат, тогда как первое в минувшие 2–3 года стало во многом результатом торможения реальных доходов, что и компенсировалось отчасти потребительским кредитованием населения.

Поиск источников активизации совокупного спроса в России обусловил повышенный интерес некоторых российских экономистов и политиков к упоминавшейся выше «современной денежной теории» (ММТ). Разумеется, здесь представления об ММТ существенно отличались от обсуждения этой проблемы в США: в России отсутствуют проблемы государственного долга и бюджетного дефицита, но рубль является хотя и валютой суверенной, но никак не глобальной, а экономический рост остается слабым. В этих условиях вопросы применения «современной денежной теории» прежде всего предполагают возможность активного подключения денежных властей к формированию совокупного спроса, а по сути, – к выполнению Центробанком функции «института развития». Сразу же встает вопрос о независимом статусе Центрального банка. Подобная постановка проблемы наметилась в 2019 г., но, вероятно, дискуссия будет нарастать, причем не только в России, но и в других развитых экономиках.

Для России эта тематика может оказаться особенно актуальной, поскольку очень благоприятная финансово-денежная ситуация открывает широкие возможности для экспериментирования. Но здесь заложены и серьезные риски. С одной стороны, возможности экспансионистской бюджетной политики ограничены качеством институтов, которые снижают эффективность бюджетных расходов. С другой стороны, денежное стимулирование будет наталкиваться на сохраняющиеся высокие инфляционные ожидания. Кроме того, после длительного периода высокой инфляции целесообразно какое-то время находиться на уровне инфляции ниже целевого, что способствует снижению инфляционных ожиданий.

Сформированное в 2020 г. правительство должно было предложить механизмы преодоления застоя в развитии экономики и благосостояния. По-видимому, основное внимание будет сконцентрировано на вопросах стимулирования спроса – как потребительского, так и инвестиционного. Это справедливо, поскольку именно спросовые факторы в условиях низкой инфляции становятся основными источниками торможения.

Потребительский спрос преимущественно ориентирован на пакет социальных мер, сформулированных в Послании Президента России 15 января 2020 г. Ключевым здесь является возможность сформировать механизмы обеспечения адресности социальной поддержки, что существенно повысило бы эффективность этих мер.

Для придания динамизма производству из более 6 трлн руб., которые в рамках нацпроектов должны быть направлены на закупку машин и оборудования до 2024 г., примерно 3,2 трлн руб. (порядка 600 млрд руб. в год) предполагается размещать у отечественных производителей.

Правительство закладывает также наращивание несырьевого и неэнергетического экспорта. Прежде всего речь идет о таких отраслях, как металлургия и гражданское машиностроение, лесная, химическая, фармацевтическая промышленность. Предполагается прирост промышленного экспорта на 6 млрд долл. в 2020 г. и порядка 14 млрд долл. в 2021 г., что является крайне напряженным параметром.

Значительная роль будет отводиться цифровизации экономической жизни как стержня технологической модернизации. Более того, можно предположить, что цифровизация будет рассматриваться правительством не только как фактор повышения производительности и роста, но и как источник институциональной модернизации, т.е. как технологическая предпосылка улучшения делового климата или даже замена этого улучшения.

Среди более традиционных институциональных мер намечалась доработка представленного в 2019 г. законопроекта о защите и поощрении капиталовложений, который должен гарантировать стабильность условий при реализации крупных инвестиционных проектов, а также эффективность инвестиционной политики госкорпораций. Предполагается, что инвестиции прежде всего должны обеспечивать цифровую трансформацию российского общества как ключевой фактор его модернизации.

Рост инвестиций («запуск инвестиционного цикла») рассматривается правительством как ключевой фактор повышения совокупной факторной производительности и, следовательно, выхода на превышающий среднемировой темп экономического роста. Это, естественно, в условиях сокращающейся численности населения в трудоспособном возрасте и старения производственных мощностей. Предполагалось вместо менее 2% роста инвестиций в 2019 г. в 2020 г. добиться 5%-ного роста и далее выйти на уровень 6% в год, в результате чего инвестиции в 2024 г. составят 25% ВВП. Это нормативный показатель, который основан на гипотезе, что рост инвестиций должен примерно вдвое превышать рост ВВП, а последний должен превышать среднемировой, т.е. находиться на уровне несколько выше 3%.

Однако к весне 2020 г. стало ясно, что на первый план выдвигается антикризисная политика, направленная на противодействие глобальным структурным шокам. И именно успешность антикризисной политики предопределяет перспективы институциональных реформ и, вообще, характер дальнейшего развития страны.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика¹

2.1.1. Направленность денежно-кредитной политики

В 2019 г. резкое и во многом неожиданное замедление инфляции привело к значительному смягчению монетарной политики. В течение года Банк России 5 раз снижал ключевую ставку: четырежды – 14 июня, 26 июля, 6 сентября, 13 декабря – на 0,25 п.п. и на 0,5 п.п. на заседании совета директоров 25 октября. В результате ключевая ставка снизилась с 7,75 годовых до 6,25% годовых, приблизившись, по оценкам ЦБ РФ², к своему нейтральному уровню³.

Динамика ставки в течение 2019 г. обусловлена прежде всего усилением инфляционных рисков во второй половине 2018 г. – начале 2019 г. в результате повышения НДС с 2019 г., снижения на мировом рынке цен на энергоносители, роста инфляционных ожиданий. В результате в январе – мае 2019 г. регулятор не осуществлял смягчения денежно-кредитной политики, сохраняя ставку на неизменном уровне. При этом риторика ЦБ в отношении будущих решений начала смягчаться в марте – апреле 2019 г. по мере преодоления инфляцией локального пика (5,3% в марте 2019 г. к марту 2018 г.). К фактическому снижению ключевой ставки Банк России перешел лишь в июне 2019 г.

Однако в реальности всплеск инфляции оказался меньше и его продолжительность короче ожидаемого. Это связано как с заблаговременным ужесточением денежно-кредитной политики в 2018 г., так и со стечением ряда обстоятельств, в частности, с укреплением рубля по мере улучшения условий торговли и снижения риска оттока капитала в результате смягчения монетарной политики в ряде развитых стран, а также с медленным

¹ Авторы раздела: *Божечкова А.В.*, канд. экон. наук, заведующая лабораторией денежно-кредитной политики Института Гайдара, старший научный сотрудник Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС; *Кнобель А.Ю.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией международной торговли Института Гайдара, директор Центра исследований международной торговли РАНХиГС, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития России; *Трунин П.В.*, д-р экон. наук, руководитель научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, директор Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС.

² Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 г. и период 2021–2022 гг. С. 38.

³ Нейтральный уровень ключевой ставки процента обеспечивает достижение целевого ориентира по инфляции и нулевой разрыв выпуска. Нейтральный уровень ставки процента не оказывает ни стимулирующего, ни сдерживающего воздействия на экономическую активность.

ростом внутреннего спроса из-за ужесточения бюджетной политики. В результате в течение 2019 г. Банк России несколько раз пересматривал прогноз по инфляции. Так, в марте прогноз по инфляции на конец 2019 г. был снижен с 5,0–5,5 до 4,7–5,2%, а в октябре – до 3,2–3,7%. По итогам 2019 г. фактическая инфляция оказалась ниже прогнозных значений и составила 3%.

По мере смягчения денежно-кредитной политики условия банковского кредитования также становились более мягкими. Так, реальная ставка по вновь выданным кредитам юридическим лицам сроком свыше трех лет, рассчитанная по фактической инфляции за предыдущие 12 месяцев, снизилась с 5,8% годовых в среднем за январь – ноябрь 2018 г. до 4,5% годовых за аналогичный период 2019 г. (рис. 1).



Рис. 1. Реальная ставка процента по кредитам юридическим лицам сроком свыше трех лет в Российской Федерации в 2012–2019 гг. (% годовых, измерена на основе фактической инфляции за предыдущие 12 месяцев¹)

Источник: Банк России; Росстат; расчеты авторов.

Тем не менее по итогам в 2019 г. реальная ключевая ставка процента осталась на относительно высоком уровне по сравнению с другими развивающимися странами, таргетирующими инфляцию (рис. 2, табл. 1). По итогам 2019 г. ключевая ставка ЦБ РФ превышала инфляцию на 3,25 п.п., что ниже, чем в Мексике (4,5 п.п.) и Казахстане (3,9 п.п.), но несколько выше, чем в других развивающихся странах, таргетирующих инфляцию (например, в Южной Африке (2,5 п.п.) и Индонезии (2,3 п.п.)).

¹ Реальная ставка процента рассчитана с использованием данных по накопленной инфляции за предыдущие 12 месяцев (декабрь 2019 г. к декабрю 2018 г.), исходя из предпосылки об адаптивном характере инфляционных ожиданий в России.

Таблица 1

Инфляция и ключевая ставка в ряде развитых и развивающихся стран

	Фактическая инфляция (декабрь 2019 г. к декабрю 2018 г., %)	Ключевая ставка, (на конец года, % годовых)
Развивающиеся страны		
Перу	1,9	2,3
Индонезия	2,7	5,0
Мексика	2,8	7,3
Чили	3,0	1,8
Россия	3,0	6,25
Польша	3,2	1,5
Колумбия	3,8	4,3
Венгрия	4,0	0,9
Южная Африка	4,0	6,5
Бразилия	4,3	4,5
Казахстан	5,4	9,3
Индия	7,4	5,2
Турция	11,8	12,0
Развитые страны		
ЕС	1,3	0,0
Великобритания	1,3	0,8
Норвегия	1,3	1,5
Новая Зеландия	1,9	1,0
Австралия	1,9	0,8
Исландия	2,0	3,0
Канада	2,2	1,8
США	2,3	1,5
Чехия	3,2	2,0

Источник: сайты центральных банков.

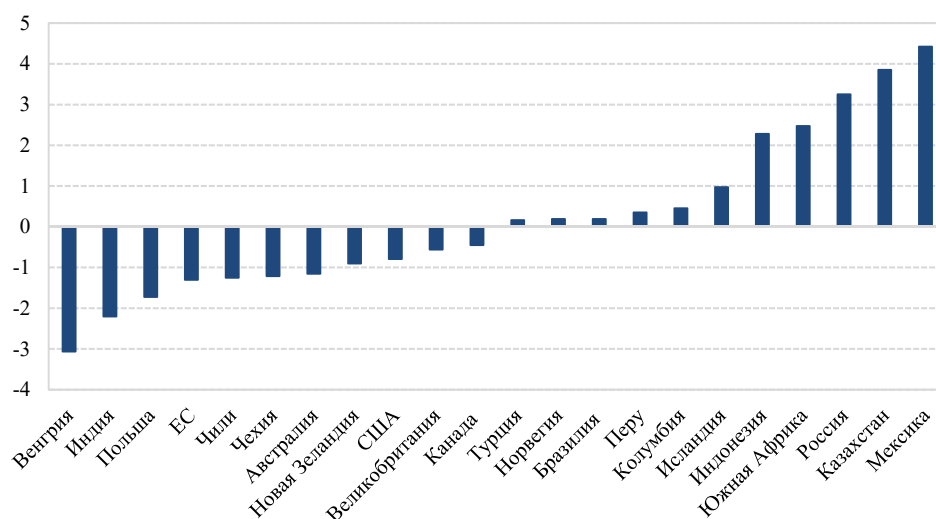


Рис. 2. Реальная ключевая ставка процента на конец 2019 г. (% годовых, измерена на основе инфляции за предыдущие 12 месяцев)

Источник: сайты центральных банков; расчеты авторов.

В 2020 г. в условиях замедления мировой экономики вследствие эпидемии коронавируса, усиления глобальной неопределенности и резкого снижения цен на нефть можно ожидать временного повышения инфляции выше целевого уровня и ее возвращения к 4% в 2021 г. При этом с учетом значительного снижения инфляции ниже таргета в конце 2019 – начале 2020 гг., а также возможного существенного замедления экономической

активности мы считаем, что ужесточение денежно-кредитной политики возможно лишь в случае возникновения серьезной угрозы для финансовой стабильности в России.

2.1.2. Денежный рынок

В 2019 г. денежный рынок продолжил функционировать в условиях структурного профицита ликвидности банковского сектора¹, сформировавшегося еще в 2017 г. в результате расходования средств суверенных фондов, а также реализации мер Банка России по финансовому оздоровлению отдельных банков. В 2019 г. профицит ликвидности в среднем составлял 3,0 трлн руб., оставаясь на уровне 2018 г.

Для абсорбирования ликвидности и поддержания процентных ставок в установленном процентном коридоре ЦБ РФ использовал депозитные аукционы, а также размещение купонных облигаций Банка России (КОБР). В результате объем привлекаемых средств в рамках депозитных аукционов в 2019 г. составлял в среднем 1,6 трлн руб., тогда как в 2018 г. данная величина достигла 2,2 трлн руб. В то же время в 2019 г. ЦБ РФ несколько увеличил объемы размещения КОБР на срок 3 месяца. Так, за 2019 г. объем КОБР в обращении вырос с 1,4 трлн до 1,9 трлн руб. (табл. 2).

Таблица 2

Баланс Банка России в 2017–2019 гг.

	01.01.2017		01.01.2018		01.12.2019	
	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	18 878,5	61,3	24 496,1	62,2	25 500,9	59,7
Кредиты и депозиты	3 517,8	11,4	3 672,5	9,3	3 392,6	7,9
Драгоценные металлы	4 505,2	14,6	6 123,9	15,6	6 867,1	16,1
Ценные бумаги	886,1	2,9	1 038,8	2,6	1 127,4	2,6
Прочие активы	1 535,7	5,0	2 286,0	5,8	4 254,8	10,0
Итого по активу	30 815,1	100,0	39 368,9	100,0	42 726,0	100,0
Наличные деньги в обращении	9 539,4	31,0	10 312,8	26,2	10 175,9	23,8
Средства на счетах в Банке России	11 003,2	35,7	14 526,6	36,9	17 732,0	41,5
<i>в том числе</i>						
<i>Правительства РФ</i>	4 565,7	14,8	7 894,7	20,1	11 154,6	26,1
<i>кредитных организаций – резидентов</i>	4 812,4	15,6	4 381,7	11,1	4 828,6	11,3
Средства в расчетах	0,7	0,0	0,05	0,0	–	–
Выпущенные ценные бумаги	356,8	1,2	1 388,3	3,5	1 510,0	3,5
Обязательства перед МВФ	1 407,8	4,6	1 616,4	4,1	1 404,1	3,3
Прочие пассивы	120,8	0,4	130,6	0,3	514,2	1,2
Капитал	8 386,5	27,2	1 1394,3	28,9	11 389,8	26,7
Прибыль отчетного года	–	–	–	–	–	–
Итого по пассиву	30 815,1	100,0	39 368,9	100,0	42 726,0	100,0

Источник: Банк России.

¹ Структурный профицит характеризуется формированием устойчивого избытка ликвидности у кредитных организаций и необходимостью для Банка России проводить операции по ее абсорбированию с целью удержания процентных ставок на рынке межбанковского кредитования вблизи ключевой ставки. Измеряется разностью между требованиями Банка России к кредитным организациям и требованиями кредитных организаций к Банку России по стандартным инструментам предоставления и абсорбирования ликвидности, дополненной сальдированной величиной требований кредитных организаций и Банка России по специализированным инструментам рефинансирования Банка России.

Отметим, что, по прогнозам Банка России, профицит ликвидности банковского сектора будет наблюдаться еще в течение 3 лет. Так, с учетом отложенных покупок иностранной валюты на внутреннем рынке¹ в рамках реализации бюджетного правила в базовом сценарии регулятором ожидается рост структурного профицита ликвидности до 5 трлн руб.

В условиях значительного профицита ликвидности, в 2019 г. наблюдалось некоторое снижение задолженности кредитных организаций перед Банком России. По итогам 2019 г. величина кредитов, привлеченных кредитными организациями от Банка России, сократилась на 6% до 2,5 трлн руб. (рис. 3). При этом в 2019 г. в структуре требований ЦБ РФ к банковскому сектору большая доля приходилась на задолженность по кредитам под залог нерыночных активов (в среднем в месяц объем предоставленных кредитов составлял 242 млрд руб.), тогда как среднемесячный объем предоставленных средств по аукционам РЕПО за тот же период составлял лишь 1,4 млрд руб.

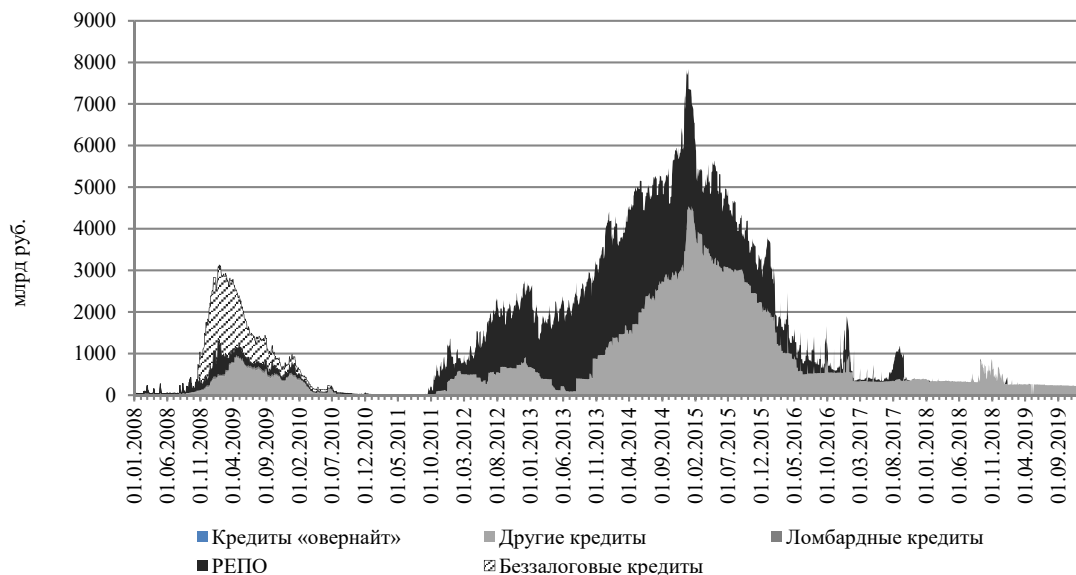


Рис. 3. Задолженность коммерческих банков перед Банком России в рублях в 2008–2019 гг.

Источник: Банк России.

В условиях структурного профицита ликвидности ставка денежного рынка в 2019 г. находилась преимущественно в нижней части процентного коридора. Ставка процента на рынке межбанковского кредитования² снизилась с 7,6% годовых в среднем в январе 2019 г. до 6,2% годовых в среднем в декабре 2019 г. Динамика однодневной межбанковской ставки определялась изменением ключевой ставки Банка России. В связи с этим в период с января по май она находилась на стабильном уровне, а затем перешла к плавному снижению до конца года. В целом в течение 2019 г. межбанковская ставка процента

¹ Осуществление отложенных покупок с февраля 2019 г. связано с приостановкой покупки Банком России иностранной валюты для Минфина России в рамках бюджетного правила на внутреннем валютном рынке в период с августа по декабрь 2018 г.

² Межбанковская ставка – среднемесячная ставка MIACR по однодневным межбанковским кредитам в рублях.

не выходила за рамки процентного коридора, устанавливаемого ЦБ РФ, что свидетельствует о достижении регулятором операционной цели монетарной политики. Существенно снизилась величина среднего отклонения однодневной ставки МІАСR от ключевой (с 3,8% в 2018 г. до 1,8% в 2019 г.). Среднегодовое значение ставки МІАСR по однодневным межбанковским кредитам в рублях увеличилось с 7,1% годовых в 2018 г. до 7,2% годовых в 2019 г., что обусловлено сохранением относительно жестких условий кредитования в январе – мае 2019 г. (рис. 4).

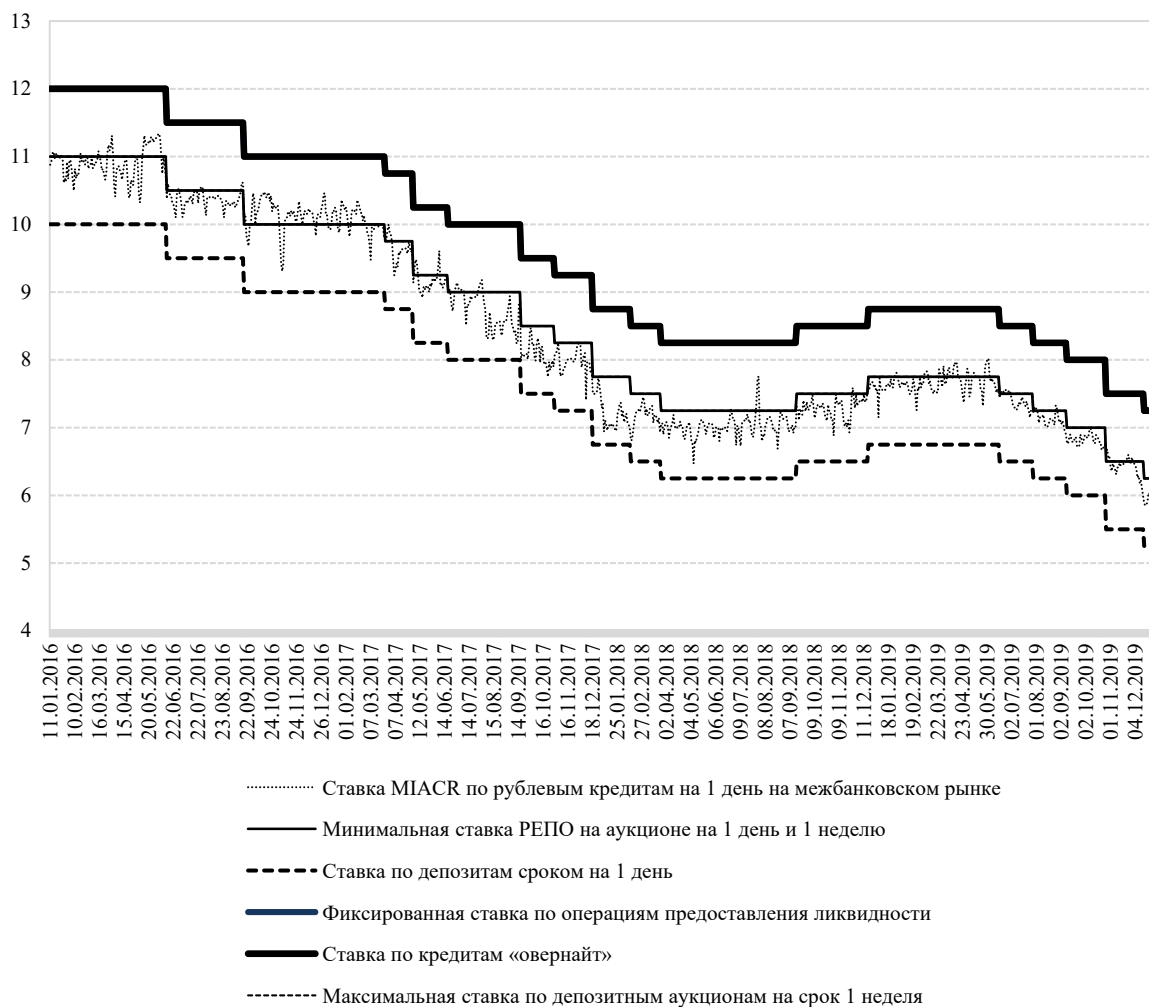


Рис. 4. Коридор процентных ставок Банка России и динамика ставок межбанковского рынка в 2016–2019 гг.

Источник: Банк России, расчеты авторов.

За 2019 г. денежная база в широком определении увеличилась на 4,7% до 16 823,4 млрд руб. (за 2018 г. она выросла на 9,3% до 16 063,4 млрд руб.). Среди наиболее быстро растущих компонент широкой денежной базы по итогам 2019 г. можно выделить облигации Банка России у кредитных организаций и корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России, объем которых увеличился на 41,0% до 2052,8 млрд руб. и на 38,3% до 2621,7 млрд руб. соответственно. Величина обязательных резервов

выросла на 7,3% до 617,6 млрд руб. Отметим, что рост обязательных резервов преимущественно обусловлен решением Банка России о повышении на 1 п.п. нормативов обязательных резервов по обязательствам перед физическими лицами в иностранной валюте для банков с универсальной лицензией, банков с базовой лицензией и небанковских кредитных организаций – до 8% с июля 2019 г. Отметим, что данное решение было направлено на снижение стимулов банков к наращиванию валютных пассивов. Величина депозитов банков в Банке России сократилась на 46,0% до 1766,6 млрд руб. Величина наличных денег в обращении увеличилась на 2,9% до 10 241,5 млрд руб. В целом объем избыточных резервов¹ за 2019 г. увеличился на 9,8% и составил 5680,8 млрд руб. (табл. 3).

Таблица 3

**Динамика денежной базы в широком определении
в 2019 г. (млрд руб.)**

	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020
Денежная база (в широком определении)	14 701,5	16 063,4	16 823,4
– наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций	9 539,0	10 312,5	10 616,1
– корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	1 930,7	1 898,2	2 625,5
– обязательные резервы	506,2	575,3	617,4
– депозиты кредитных организаций в Банке России	2 373,2	1 903,5	1 027,7
– облигации Банка России у кредитных организаций	352,4	1 373,9	1 936,7
<i>Справочно: избыточные резервы</i>	4 656,3	5 175,7	5 589,9

Источник: Банк России.

Структура формирования денежного предложения в 2019 г. схожа со структурой, сложившейся в 2018 г. (рис. 5). В январе – ноябре 2019 г. наиболее значимыми факторами формирования денежной базы в широком определении стали изменение остатков средств на счетах расширенного правительства в ЦБ РФ, а также операции Банка России по предоставлению/абсорбированию средств банковскому сектору. Так, прирост денежной базы за счет увеличения чистого кредита органам государственного управления (депозиты Правительства РФ на счетах в ЦБ за вычетом государственных облигаций, приобретенных Банком России) за январь – ноябрь 2019 г. составил 0,3 трлн руб., тогда как в результате снижения нетто-объемов операций по предоставлению (абсорбированию) ликвидности денежная база снизилась на 0,1 трлн руб. Анализ факторов формирования денежного предложения свидетельствует о нейтральности операций по покупке иностранной валюты в рамках бюджетного правила для денежно-кредитной политики: изымаемые Минфином России средства для пополнения Фонда национального благосостояния возвращаются обратно в экономику в результате покупок валюты Банком России.

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



Рис. 5. Факторы формирования денежной базы

Источник: ЦБ РФ.

Динамика валютных резервов в 2019 г. практически полностью определялась объемом операций Банка России по покупке иностранной валюты для Минфина России в рамках бюджетного правила. С начала 2019 г. Банк России возобновил покупку иностранной валюты на внутреннем валютном рынке в объеме дополнительных нефтегазовых доходов, получаемых в случае превышения фактической цены на нефть 41,2 долл./барр. Помимо этого, с февраля 2019 г. регулятор приступил к осуществлению отложенных покупок, увеличивших ежедневный объем покупки иностранной валюты в среднем на 2,8 млрд долл. За 2019 г. регулятор приобрел 3,5 трлн руб. За 2018 г. объем операций ЦБ РФ по покупке иностранной валюты на внутреннем валютном рынке составил около 2,1 трлн руб. В результате по итогам 2019 г. величина международных резервных активов Банка России увеличилась на 85,9 млрд долл. (18,3%) и на 1 января 2020 г. составила 554,4 млрд долл., что является максимумом после мирового финансового кризиса (рис. б). Напомним, что исторический максимум международных резервов был достигнут в августе 2008 г. и равнялся 596,6 млрд долл. Отметим, что запасы монетарного золота за 2019 г. увеличились на 23,5 млрд долл. (27,0%) преимущественно за счет положительной переоценки данного актива в отдельные месяцы 2019 г. в размере 16,5 млрд долл. в условиях роста цен на золото на мировых рынках. На 1 января 2020 г. доля валютных резервов в общей сумме резервных активов составила 80,1% (81,5% в 2018 г.), а удельный вес золота – 19,9% (18,5% в 2018 г.).

Напомним, что за 2018 г. произошло значительное изменение структуры валютных резервов: доля активов в юанях выросла с 2,8 до 14,2%, тогда как доля активов в долларах уменьшилась с 45,8 до 22,7%. По данным за первое полугодие 2019 г., аналогичная структура валютных резервов сохранялась (24,2% – доля доллара, 13,2% – доля юаня). Такое изменение структуры было связано, по всей видимости, с необходимостью минимизации возможных геополитических рисков. Однако в результате денежным властям

пришлось пожертвовать доходностью вложений, выраженной в долларах, так как из-за проблем в китайской экономике в 2018–2019 гг. юань к доллару дешевел. При этом, на наш взгляд, среднесрочные перспективы американской экономики выглядят лучше, чем китайской. Кроме того, экономическая политика США является более последовательной и предсказуемой, что делает доллары США более предпочтительным активом для инвестирования международных резервов.

В настоящее время объем резервов является достаточным для поддержания стабильности платежного баланса РФ, поскольку покрывает как 16 месяцев импорта товаров и услуг в РФ (как и в 2018 г.), так и выплаты по внешнему долгу, которые предстоит осуществить в 2020 г. В условиях столь высокого уровня достаточности международных резервов вызывает сомнение необходимость реализации отложенных покупок в рамках бюджетного правила, учитывая, что данные операции, являясь нейтральными по отношению к денежному предложению и ставкам процента, оказывают дополнительное ослабляющее воздействие на курс рубля. Ослабление рубля, в свою очередь, может вызывать усиление инфляционных рисков и замедление темпов роста промышленного производства ряда отраслей российской экономики, зависимых от инвестиционного импорта.

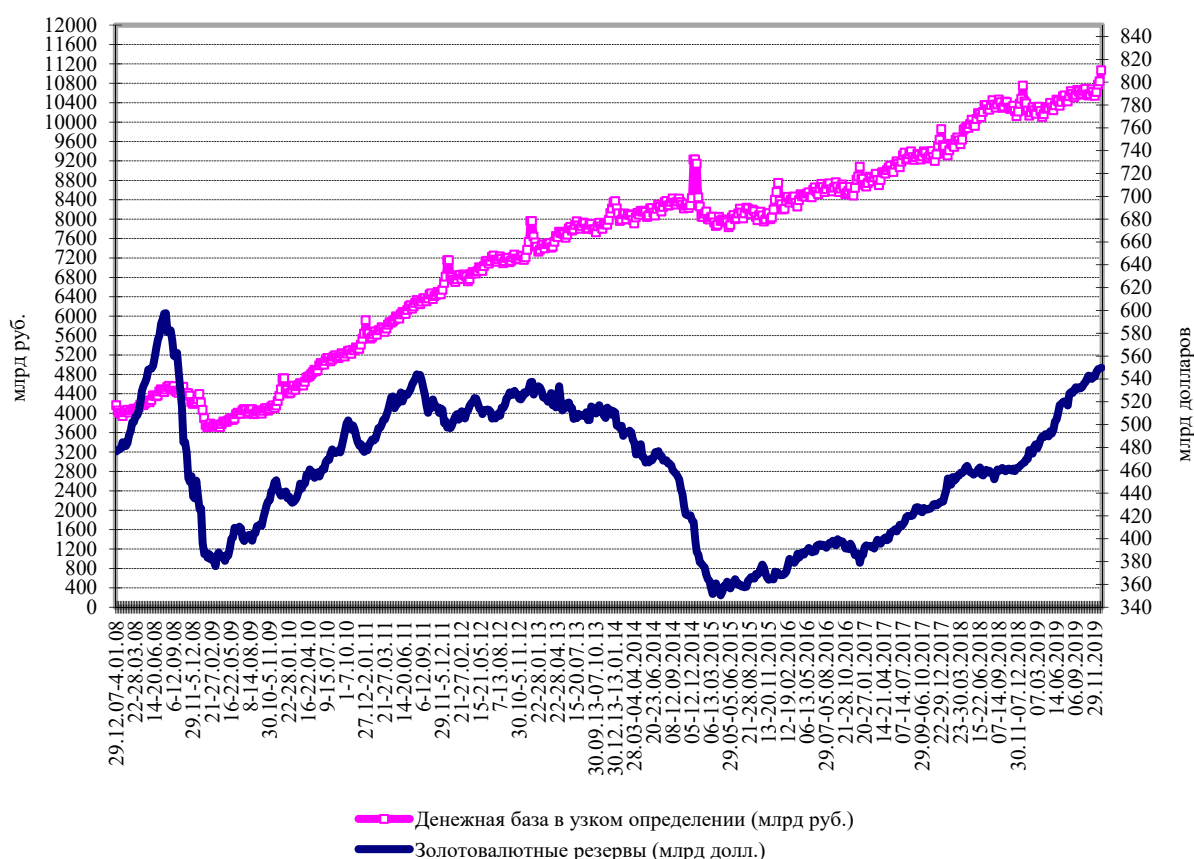


Рис. 6. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных (международных) резервов РФ в 2008–2019 гг.

Источник: Банк России.

Среднемесячный рост денежной массы М2 (по отношению к аналогичному периоду прошлого года) в 2019 г. составлял 8,7% (11,0% в 2018 г.) а денежной базы – 1,9% (29% в 2018 г.). В результате денежный мультипликатор (отношение агрегата М2 к денежной базе) составил 3,0 (2,8 в 2018 г.). Опережающий рост денежной массы М2 по сравнению с денежной базой был обеспечен преимущественно ростом объемов кредитования корпоративных заемщиков в условиях смягчения ценовых и неценовых условий предоставления кредитов. Отметим, что достигнутое значение денежного мультипликатора является средним значением для развивающихся экономик (Украина, Белоруссия, Казахстан), в то время как в развитых странах он, как правило, находится в пределах 5–8. Отметим, что в странах Восточной Европы в течение последних 20 лет по мере развития банковской системы наблюдался рост денежного мультипликатора. Например, в Польше за период 1993–2019 гг. денежный мультипликатор вырос с 3,1 до 5,1, тогда как в России за аналогичный период он увеличился с 1,4 до 3,0.

По предварительным оценкам, уровень монетизации российской экономики (отношение М2 к ВВП) за период 1999–2019 гг. увеличился в 3 раза до 47,3% по 2019 г., практически достигнув уровня стран Центральной и Восточной Европы, традиционно характеризующихся более высокой степенью монетизации. Например, в Польше отношение М2 к ВВП в III квартале 2019 г. составило 69,0% (40,2% в 1999 г.). Для сравнения: в Белоруссии отношение М2 к ВВП за аналогичный период выросло в 2,1 раза до 35,6%, в Казахстане – в 2,6 раза до 35,9% в III квартале 2019 г., на Украине – в 1,9 раза до 35,7%. В развитых странах монетизация ВВП в связи с более высоким уровнем развития финансовой системы еще выше: например, в Великобритании данный показатель в III квартале 2019 г. достиг 152,1%, в Швейцарии – 192,7%.

2.1.3. Инфляционные процессы

Достигнув локального максимума в марте 2019 г. (5,3%), в апреле – декабре 2019 г. темп роста цен на потребительские товары и услуги (за предыдущие 12 месяцев) непрерывно снижался. Факторами ускорения инфляции в начале 2019 г. стали повышение НДС и ослабление рубля во второй половине 2018 г. Тем не менее упреждающие меры регулятора, принятые осенью – зимой 2018 г. и направленные на ужесточение монетарной политики, позволили минимизировать отклонение инфляции вверх от целевого уровня. В дальнейшем плавному снижению инфляции также способствовали медленный рост внутреннего спроса в условиях жесткой бюджетной политики, укрепление рубля, хороший урожай и относительно стабильная ситуация на мировых финансовых рынках. По итогам 2019 г. инфляция в годовом выражении (за предыдущие 12 месяцев) составила 3% (4,3% по итогам 2018 г.) (рис. 7).

Продовольственная инфляция ускорилась с 4,7% в декабре 2018 г. до 6,4% в мае 2019 г. В дальнейшем в условиях медленного роста доходов населения, укрепления рубля и хорошего урожая темпы роста цен на продовольственные товары снижались. Так, в июне – сентябре 2019 г. в секторе продовольственных товаров наблюдалась дефляция (-0,5% в июне, -0,3% в июле, -1% в августе, -0,5% в сентябре). Отметим, что столь длительный период дезинфляции был зафиксирован впервые с 2011 г. В результате в декабре 2019 г. темп прироста цен на продовольственные товары в годовом выражении (за предыдущие 12 месяцев) составил 2,6% (4,7% в декабре 2018 г.) (рис. 8).

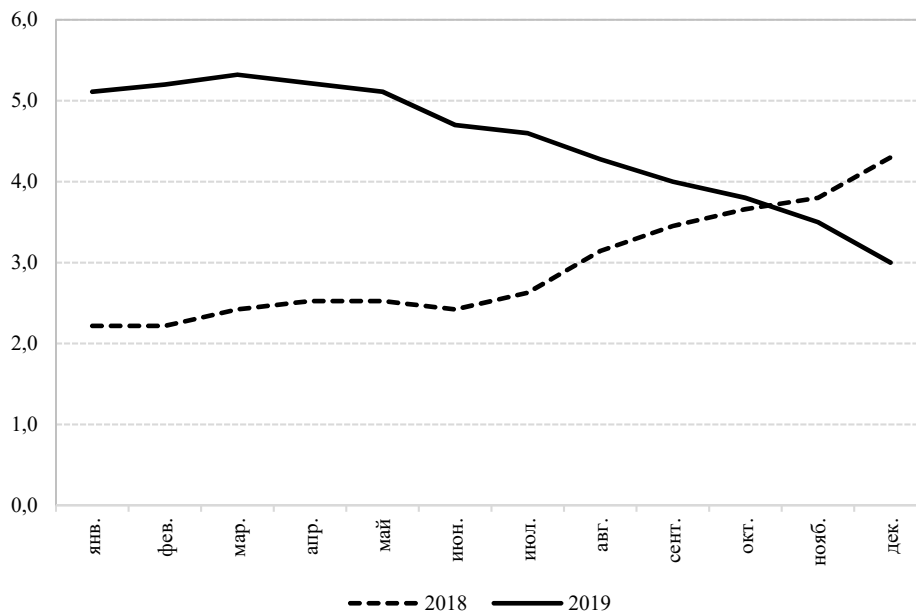


Рис. 7. Темп прироста ИПЦ в 2018–2019 гг. (% за предыдущие 12 месяцев)

Источник: Росстат; расчеты авторов.

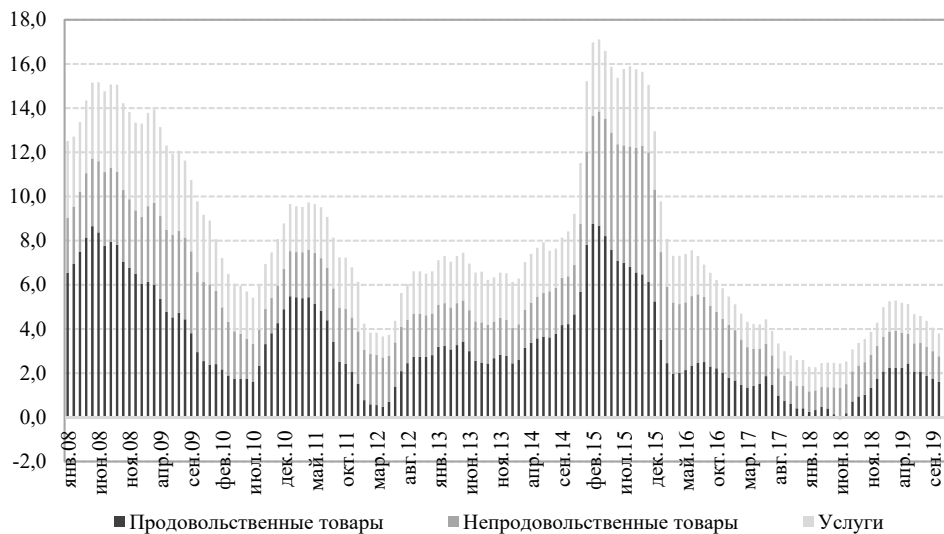


Рис. 8. Структура инфляции в 2008–2019 гг. (% , месяц к соответствующему месяцу предыдущего года)

Источник: Росстат; расчеты авторов.

Непродовольственная инфляция пиковых значений достигла в марте (4,8% к марту 2018 г.), а затем стабильно снижалась до 3,0% в годовом выражении в декабре 2019 г. (4,1% в декабре 2018 г.). По итогам года в большей степени подорожали табачные изделия (11,0%), медикаменты (6,9%), моющие и чистящие средства (4,9%).

Существенное замедление темпов прироста цен на бензин с 9,4% (в декабре 2018 г. к декабрю 2017 г.) до 1,9% в декабре 2019 г. (в годовом выражении) обусловлено соглашением между Правительством РФ и рядом крупных нефтяных компаний, действующим до 1 июля 2019 г. Напомним, что всплеск цен на бензин в апреле – июне 2018 г. был связан с высокими ценами на нефть и обесценением рубля в апреле в условиях ужесточения антироссийских санкций.

Платные услуги населению по итогам 2019 г. подорожали на 3,8% (3,9% в 2018 г.). Лидерами подорожания стали услуги пассажирского транспорта (6,1%) и образования (5,6% (табл. 4)).

Базовая инфляция (без учета цен, связанных с сезонными и административными факторами) после длительного периода роста – весь 2018 г. и первые 5 месяцев 2019 г. – начала снижаться в июне и в декабре 2019 г. достигла 3,1% в годовом выражении.

Замедление инфляции сопровождалось снижением инфляционных ожиданий. Медианное значение инфляционных ожиданий на год вперед, по опросу «ИнФОМа», публикуемому Банком России, в ноябре составило 8,3%, т.е. снизилось по сравнению с началом года на 2,1 п.п. (рис. 9). В декабре 2019 г. инфляционные ожидания выросли до 9%, но уже в январе текущего года вновь вернулись к уровню 8,3%. В целом инфляционные ожидания остаются достаточно высокими. Однако с учетом адаптивного характера инфляционных ожиданий наблюдаемое замедление текущей инфляции формирует условия для дальнейшего их снижения.

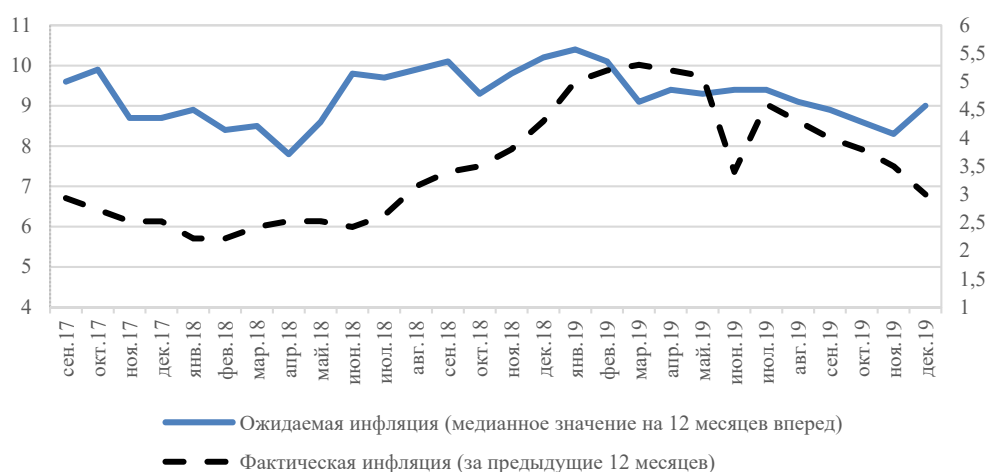


Рис. 9. Инфляция и инфляционные ожидания

Источник: Росстат; Банк России.

Сдерживающим фактором инфляции продолжает оставаться динамика реальных денежных доходов населения. В 2019 г. они выросли на 1,5% по сравнению с 1,1% в 2018 г. При этом реальные доходы до сих пор остаются на более низком уровне, чем в 2014 г. Средний темп прироста реальной заработной платы за 2019 г. составил 2,7% (7,0% в 2018 г.). Оборот розничной торговли также растет медленнее: темпы прироста в 2019 г. составили 1,6 против 2,8% в 2018 г. Укрепление рубля к доллару на 11% за 2019 г. также способствовало замедлению роста потребительских цен. Временное ослабление рубля в августе 2019 г. (на 4,9%), обусловленное снижением цен на нефть и оттоком капитала с развивающихся рынков, не оказало существенного влияния на динамику цен.

Таблица 4

Годовой темп прироста цен на отдельные виды потребительских товаров и услуг в 2017–2019 гг. (% , декабрь к декабрю предыдущего года)

1	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2017–2019 гг.
ИПЦ	2,5	4,3	3,0	10,1
Продовольственные товары	1,1	4,7	2,6	8,6
Масло сливочное	9,6	3,6	10,0	24,9
Рыба и морепродукты	3,8	3,7	5,2	13,2
Масло подсолнечное	-8,6	1,8	-2,9	-9,7
Молоко и молочная продукция	5,2	2,9	6,1	14,9
Макаронные изделия	-0,7	1,4	5,7	6,4
Хлеб и хлебобулочные изделия	2,7	5,2	6,3	14,8
Алкогольные напитки	2,9	1,3	1,2	5,5
Флодоовощная продукция	1,2	4,9	-2,0	4,0
Крупа и бобовые	-13	1,2	15,2	1,4
Мясо и птица	-2,3	9,7	0,2	7,4
Яйца	-14,2	25,9	-5,0	2,6
Непродовольственные товары	2,8	4,1	3,0	10,2
Бензин автомобильный	7,3	9,4	1,9	19,6
Табачные изделия	8,6	10,1	11,0	32,7
Ткани	3,7	1,7	1,3	6,8
Моющие и чистящие средства	0,6	3,1	4,9	8,8
Обувь	4	1,9	1,2	7,2
Трикотажные изделия	3,3	2,5	2,4	8,4
Одежда и белье	3	2,3	2,2	7,7
Медикаменты	-3,4	4,6	6,9	8,0
Услуги	4,4	3,9	3,8	12,6
Услуги дошкольного воспитания	5,2	3,8	3,8	13,3
Услуги пассажирского транспорта	6,8	4,3	6,1	18,2
Медицинские услуги	5	4,3	3,8	13,7
Услуги образования	7,5	8,4	5,6	23,1
Жилищно-коммунальные услуги	4,6	3,7	4,3	13,1
Услуги связи	4,7	2,4	4,2	11,7

Источник: Росстат.

Сравним темпы прироста потребительских цен в России и в других странах (табл. 5).

Таблица 5

Динамика индексов потребительских цен в разных странах в 2017–2019 гг., % в год

	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2017–2019 гг.
Азербайджан	7,9	1,5	2,4	12,1
Армения	2,6	1,8	0,7	5,2
Белоруссия	4,6	5,6	4,7	15,6
Казахстан	7,1	5,3	5,4	18,9
Киргизия	3,7	0,5	3,1	7,4
Молдавия	7,3	0,9	7,5	16,4
Россия	2,5	4,3	3,0	10,1
Таджикистан	6,7	5,4	8,0	21,5
Украина	13,7	9,8	4,1	30,0
Германия	1,7	1,7	1,5	5,0
Франция	1,2	1,6	1,5	4,4
США	2,1	1,9	2,3	6,4
Нидерланды	1,3	2,0	2,7	6,1

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

Начиная с 2017 г. Россия вышла на сопоставимый с развитыми странами темп прироста потребительских цен. За 2019 г. инфляция в России составила 3,0%, тогда как в Нидерландах – 2,7%, в США – 2,3%. При этом среди стран СНГ Россия является одним из лидеров низкой инфляции. Наиболее высокие темпы прироста потребительских цен по промежуточным итогам 2019 г. характерны для Таджикистана (8,0%) и Молдавии (7,5%) (табл. 5).

В 2019 г. существенно снизились также цены производителей, при этом дефляция длилась рекордные в истории наблюдений 7 месяцев. Темп прироста цен производителей составил -4,3%, тогда как в 2018 г. данный показатель был на уровне 11,7%. Снижение цен производителей наблюдается в российской экономике впервые с 2008 г., когда их темп прироста составил -7%. При этом в 2008 г. дефляция продолжалась лишь в течение 4 месяцев. Замедление темпов роста цен производителей в 2019 г. продолжит оказывать понижающее давление на динамику потребительских цен в 2020 г.

Таким образом, политика высоких ставок процента Банка России и их медленного снижения, направленная на борьбу с инфляцией после ее всплеска в 2015 г. (12,9%), оказалась успешной. Уже на протяжении 3 лет инфляция в России либо находится ниже целевого ориентира, либо превышает его незначительно. Временное изменение направленности монетарной политики в 2018 г. в сторону ужесточения способствовало минимизации рисков ускорения инфляции в 2019 г. Однако длительное поддержание реальной ставки процента в положительной области может нести риски снижения темпов экономического роста. Помимо этого, в 2019 г. поддержку экономическому росту практически не оказали национальные проекты, реализация которых оказалась более медленной, чем ожидалось, и жесткая бюджетная политика дополнительно ограничивала совокупный спрос.

В условиях реализации внешних шоков в 2020 г. ключевая задача денежно-кредитной политики заключается в обеспечении финансовой стабильности и удержании инфляции вблизи целевого уровня, а также недопущения значительного увеличения инфляционных и девальвационных ожиданий экономических агентов.

2.1.4. Платежный баланс и валютный курс рубля

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса за 2019 г., сальдо счета текущих операций составило 70,6 млрд долл., что на 38% (или на 42,9 млрд долл.) меньше соответствующего показателя за 2018 г.¹

Торговый товарный баланс составил 163,1 млрд долл., что на 16% (на 31 млрд долл.) меньше значения 2018 г. (194,4 млрд долл. (рис. 10). Определяющую роль в этом снижении сыграло уменьшение экспорта на 5,7% (на 25 млрд долл.) с 443,1 млрд долл. в 2018 г. до 417,9 млрд долл. в 2019 г.² Такое падение обусловлено в первую очередь снижением среднегодовой экспортной цены на нефть, нефтепродукты, природный газ и другие базовые товары российского экспорта (табл. 6) при стабильном объеме поставок (рис. 11). Исключение составил сжиженный природный газ, падение экспортной цены которого более чем на 12% сопровождалось ростом на 75% физических объемов поставок за счет

¹ См. Божечкова А., Кнобель А., Трунин П. Платежный баланс в 2018 г.: рекордное сальдо текущих операций // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 2. С. 3–7.

² Данные по экспорту и импорту в настоящем разделе и разделе обзора по внешней торговле незначительно различаются, что связано с использованием разных источников информации. Здесь приводятся данные из платежного баланса ЦБ РФ.

мощностей компании «Ямал – СПГ», что привело к росту поставок за рубеж на 58% с 5,3 млрд до 8,4 млрд долл.

Ухудшению товарного баланса, кроме падения экспортных цен, способствовал также рост импорта на 2,5% (на 6 млрд долл.) с 248,7 млрд долл. в 2018 г. до 254,8 млрд долл. в 2019 г., что объясняется укреплением рубля: согласно данным Банка России, индекс реального эффективного курса рубля к иностранным валютам в 2019 г. относительно 2018 г. вырос на 2,5%¹.

Произошло также ухудшение баланса торговли услугами, который в 2019 г. составил -34,8 млрд долл. по сравнению с -29,9 млрд долл. в 2018 г., т.е. отрицательный баланс за год увеличился на 16,4%. При этом экспорт услуг упал незначительно – на 1,5% (на 1 млрд долл. в абсолютном выражении с 64,6 млрд до 63,6 млрд долл.), а импорт услуг заметно вырос – на 3,9% с 94,6 млрд до 98,3 млрд долл.

Таблица 6

**Изменение цен на базовые товары российского экспорта в 2019 г.
по сравнению с 2018 г.**

Товарная группа	Доля товарной группы в экспорте, %	Средняя экспортная цена поставок, долл./т		Прирост цены, %
		2019	2018	
Нефть сырая	28,6	454	496	-8,5
Нефтепродукты	15,8	468	520	-10,0
Газ природный*	9,8	189	223	-15,0
Черные металлы	4,3	446	503	-11,2
Уголь каменный	3,8	78	85	-8,8
Удобрения минеральные	2,0	243	241	+0,5
Газ природный сжиженный**	1,9	121	144	-15,8
Пшеница и меслин	1,5	201	192	+4,8
Алюминий	1,1	1696	1727	-1,8
Лесоматериалы	1,1	227	234	-2,8
Медь	1,0	5892	6327	-6,9
Рыба свежая и мороженая	0,7	1830	1794	+2,0
Масло растительное	0,5	712	762	-6,5
Никель	0,4	13712	12821	+6,9

* Цена указана в долл./млрд куб. м.

** Цена указана в долл./тыс. куб. м.

Источник: ФТС; расчеты авторов.

Баланс инвестиционных доходов, равно как и баланс оплаты труда, в 2019 г. изменился весьма существенно. Первый ухудшился на 5,9 млрд долл. (с -38,6 млрд до -44,5 млрд долл.), главным образом вследствие увеличения на 5,8 млрд долл. доходов к выплате (репатриация инвестиционных доходов) одновременно с сохранением доходов к получению, а второй – на 0,3 млрд долл. (с -3,0 млрд до -3,3 млрд долл.).

Существенное сокращение сальдо счета текущих операций было частично компенсировано профицитом финансового счета, который в 2019 г. составил 1,8 млрд долл. по сравнению с дефицитом на уровне 76,5 млрд долл. в 2018 г. Нетто-приток капитала был обеспечен ростом финансовых обязательств на 28,3 млрд долл. за 2019 г. (за 2018 г. финансовые обязательства снизились на 36,7 млрд долл.) и меньшим, чем в 2018 г., увеличением финансовых активов (26,5 млрд долл. за 2019 г. против 39,8 млрд долл. в 2018 г.).

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

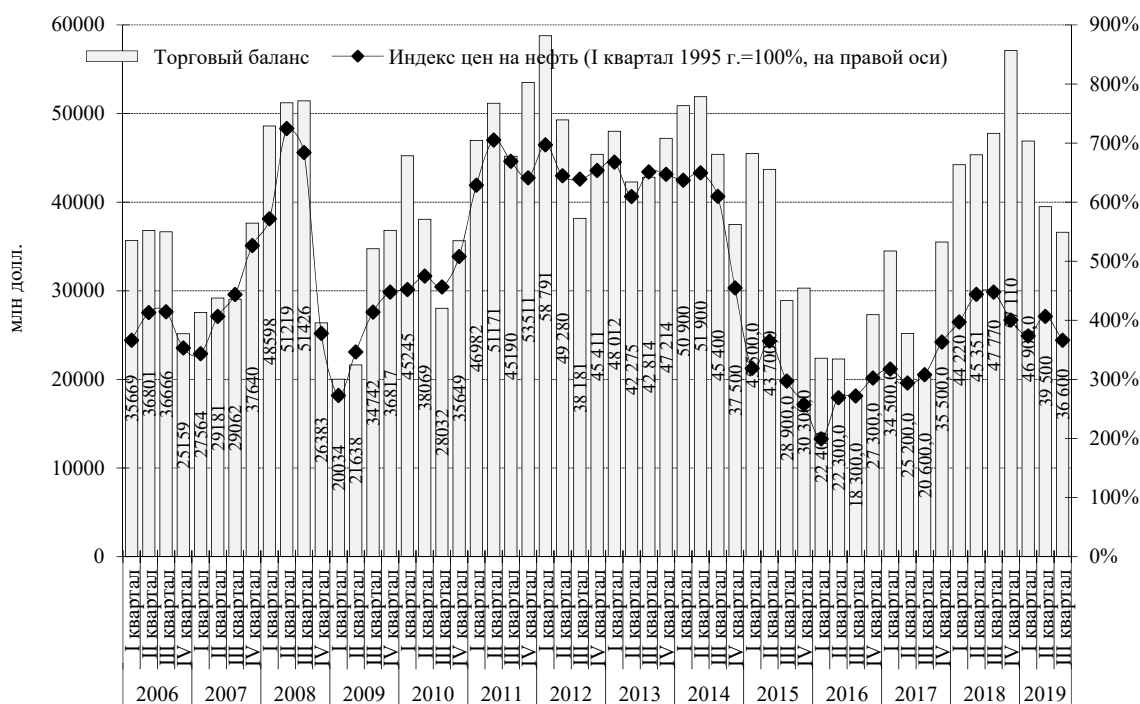


Рис. 10. Торговый баланс и динамика цен на нефть

Источник: Банк России; МВФ.

Рост иностранных обязательств в 2019 г. произошел в основном за счет операций небанковского сектора (25,7 млрд долл. в 2019 г. против -4,2 млрд долл. в 2018 г.) и федеральных органов управления (22,0 млрд долл. в 2019 г. против -5,5 млрд долл. в 2018 г.). При этом банковский сектор, напротив, сокращал иностранные обязательства: -20,1 млрд долл. в 2019 г., -25,0 млрд долл. в 2018 г.

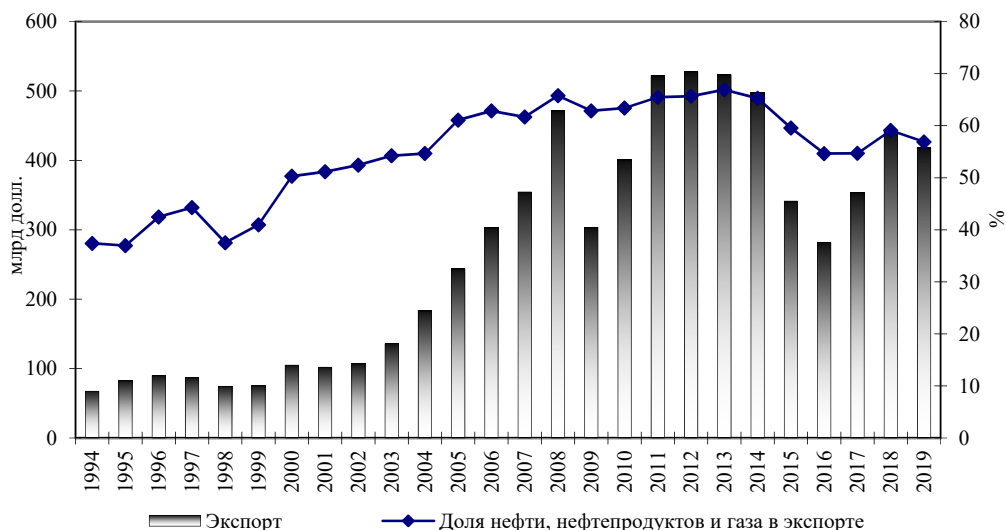


Рис. 11. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в экспорте в 1994–2019 гг.

Источник: Банк России.

Рост финансовых активов российских резидентов за рубежом происходил преимущественно за счет операций небанковского сектора. Так, за 2019 г. иностранные активы прочих секторов выросли на 25,7 млрд долл. (в 2018 г. их рост составлял 30,8 млрд долл.), тогда как увеличение иностранных активов банков достигло 1,7 млрд долл. (7,6 млрд долл. в 2018 г.). Иностранные активы государственных органов снизились на 0,9 млрд долл. (рост на 1,4 млрд долл. в 2018 г.).

Приток прямых иностранных инвестиций в небанковский сектор в 2019 г. (26,9 млрд долл. против 5,9 млрд долл. в 2018 г.) практически полностью был компенсирован его оттоком (26,3 млрд долл. против 29,6 млрд долл. в 2018 г.). Сокращение входящих портфельных инвестиций в российский небанковский сектор в 2019 г. (на 3,2 млрд долл. против 0,7 млрд долл. в 2018 г.) сопровождалось ростом исходящих портфельных инвестиций (2,1 млрд долл., в 2018 г. – 1,4 млрд долл.). Прочие обязательства небанковского сектора выросли на 1,9 млрд долл. (1,3 млрд долл. в 2018 г.), тогда как прочие активы увеличились на 3,5 млрд долл. (10,1 млрд долл. в 2018 г.).

В результате чистый отток капитала частного сектора в 2019 г. резко сократился и составил 26,7 млрд долл. (63,0 млрд долл. в 2018 г.) (рис. 12). При этом для банковского сектора в 2019 г. нетто-отток капитала достиг 21,8 млрд долл. (32,6 млрд долл. в 2018 г.). В небанковском секторе нетто-отток сократился намного сильнее – до 4,9 млрд долл. (30,4 млрд долл. в 2018 г.).

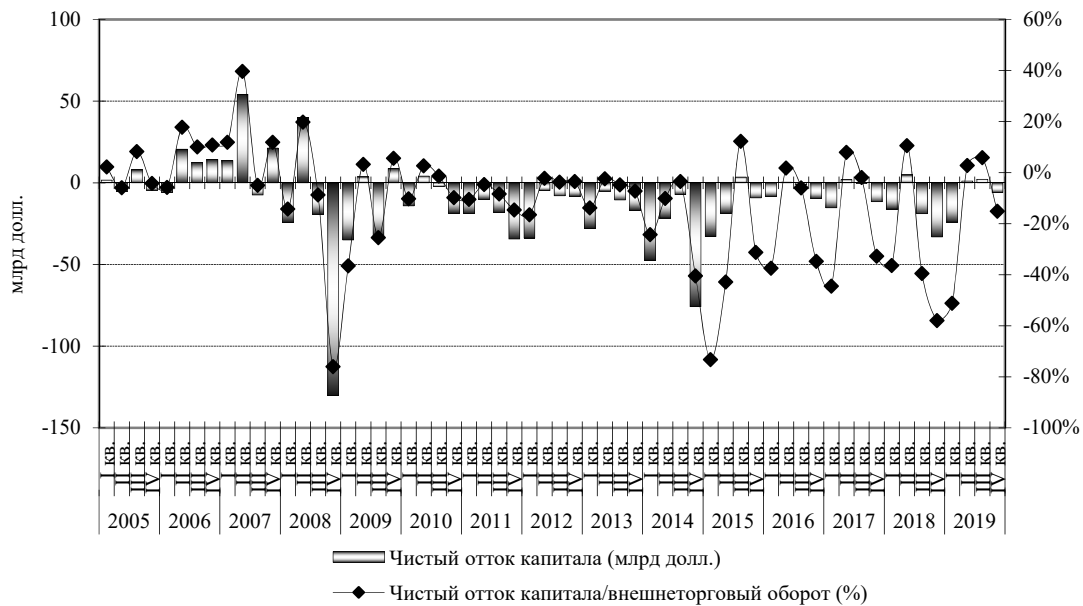


Рис. 12. Чистый отток капитала частного сектора в 2005–2019 гг.

Источник: Банк России; расчеты авторов.

Международные резервные активы за 2019 г. выросли на 66,5 млрд долл. (38,2 млрд долл. в 2018 г.), в результате чего они составили на конец года 554,4 млрд долл., что, как отмечалось выше, является максимумом после мирового финансового кризиса. Напомним, что исторический максимум международных резервов был достигнут в августе 2008 г. и равнялся 596,6 млрд долл. Динамика международных резервов в 2019 г. была обусловлена прежде всего покупкой Минфином России иностранной валюты на сумму около 3,5 трлн руб. (по сравнению с 2,1 трлн руб. в 2018 г.) на внутреннем валютном

рынке в рамках бюджетного правила. Рост покупки иностранной валюты на внутреннем валютном рынке в рамках бюджетного правила в 2019 г. был связан с осуществлением Банком России не только плановых, но и отложенных покупок, вызванных их приостановкой в августе – декабре 2018 г.

В результате применения бюджетного правила курс рубля стал меньше зависеть от цен на нефть и в большей степени определяться потоками капитала. Поэтому улучшение ситуации с притоком капитала в РФ привело к тому, что за 2019 г. рубль укрепился к доллару на 10,9% до 61,9 руб. за 1 долл. Притоку капитала в российскую экономику способствовало смягчение монетарной политики ФРС США и ЕЦБ, а также позитивная риторика торговых переговоров США с Китаем с сентября 2019 г.

Отметим, что за 2019 г. рубль укрепился в номинальном выражении в большей степени, чем валюты других развивающихся стран, таргетирующих инфляцию. Так, если в Перу, Мексике прирост номинального эффективного курса национальной валюты за 2019 г. составил 2,8 и 7,3% соответственно, то в России укрепление национальной валюты составило 10,4% (рис. 13). При этом валюты многих других развивающихся стран характеризовались ослаблением (-9,4% – турецкая лира, -2,1% – колумбийское песо, -1,8% – бразильский реал). Укрепление рубля обусловлено высокой привлекательностью российского рынка ОФЗ в условиях сформировавшегося высокого дифференциала ставок процента между российской экономикой и экономиками развитых стран при отсутствии ужесточения санкций. Так, доля нерезидентов на российском рынке ОФЗ за 2019 г. увеличилась с 24,4 до 32,2%.

Внешний долг РФ за 2019 г. увеличился на 26,8 млрд долл. и на 1 января 2020 г. составил 481,5 млрд долл. Внешний долг органов государственного управления вырос на 58,0% до 69,5 млрд долл., что стало результатом притока иностранного капитала на российский рынок ОФЗ. Внешняя задолженность банков и предприятий осталась практически неизменной на уровне 399,1 млрд долл.

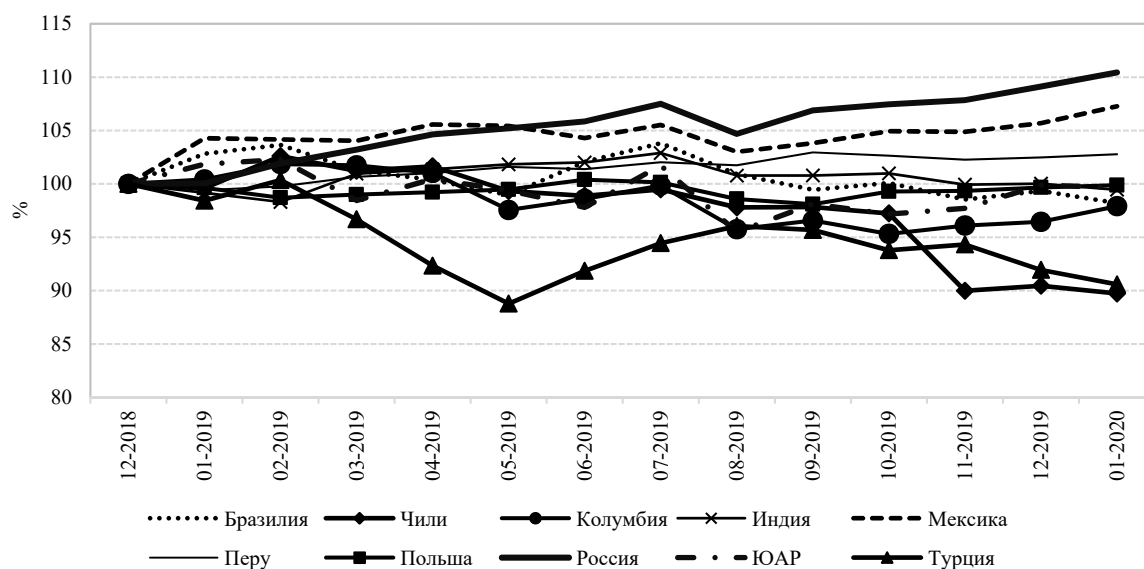


Рис. 13. Динамика номинального эффективного курса валют развивающихся стран, таргетирующих инфляцию (декабрь 2018 г. = 100%)

Источник: BIS; расчеты авторов.

По итогам 2019 г. наша оценка бегства капитала (рис. 14), составившая в 2018 г. 7,9 млрд долл., снизилась до 6,3 млрд долл.¹, что отражает успехи российских властей по борьбе с каналами нелегального вывоза средств из страны.

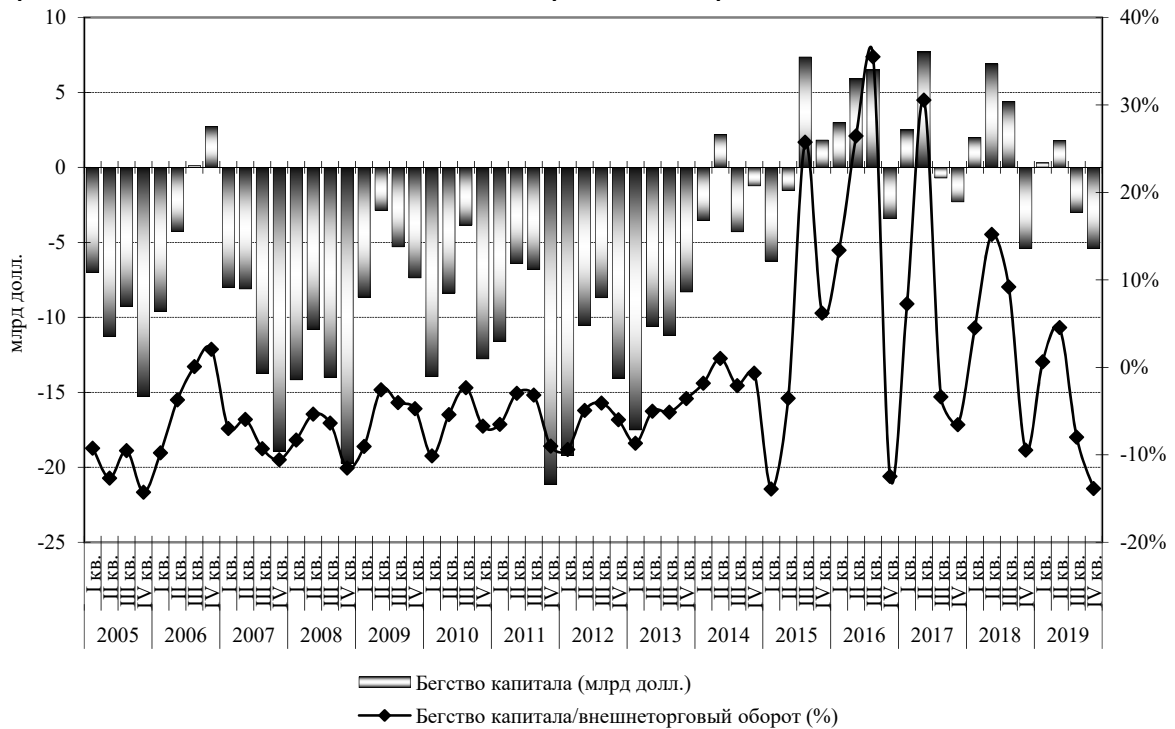


Рис. 14. Динамика бегства капитала в 2005–2019 гг.

Источник: Банк России; расчеты авторов.

В 2020 г. в условиях масштабного падения цен на нефть и ослабления рубля счет текущих операций существенно снизится. При этом отрицательное сальдо финансового счета вряд ли достигнет значений предыдущих кризисов (в 2014 г. оно составило -130 млрд долл., в 2008 г. -140 млрд долл.), с учетом того, что внешний долг российских экономических агентов значительно снизился, что уменьшает спрос на валюту для его рефинансирования. При этом Банк России в рамках бюджетного правила и операции по продаже контрольного пакета акций Сбербанка правительству будет осуществлять продажи иностранной валюты, что будет способствовать стабилизации курса рубля.

По нашим оценкам, фундаментально обоснованный курс рубля к доллару при цене на нефть 30–35 долл./барр. составляет 74–76 руб./долл., а при 45–50 долл./барр. – около 70 руб./долл. Соответственно меры валютной политики должны быть направлены на недопущение значительного отклонения курса от данных уровней из-за развития панических настроений, так как в случае резкого ослабления рубля валютный рынок может стабилизироваться при гораздо более слабом рубле, что вызовет сильное отклонение инфляции от целевого уровня, переоценку страновых рисков и масштабный отток капитала.

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

2.2. Фискальная (налогово-бюджетная) политика¹

2.2.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы РФ

Базовые параметры бюджетной системы РФ

В 2019 г. доходы бюджетной системы РФ, по уточненным данным Минфина России, в долях ВВП относительно предыдущего года не изменились, составив 35,8% ВВП (табл. 7), при этом в абсолютном выражении выросли на 1860 млрд руб. Только 39,4% от прироста доходов бюджета расширенного правительства (732,8 млрд руб.) было обеспечено за счет федерального бюджета, а 62,4% (1160,8 млрд руб.) за счет прироста поступлений в консолидированный бюджет субъектов РФ. Однако в общем объеме доходной части бюджета расширенного правительства доли бюджета федерального и субнационального уровней в 2019 г. относительно 2018 г. изменились незначительно: доля федерального бюджета сократилась с 52,1 до 51,5%, а доля консолидированного бюджета субъектов РФ выросла с 33,2 до 34,6%.

Таблица 7

Основные параметры бюджета расширенного правительства РФ в 2015–2019 гг.

	2015		2016		2017		2018		2019*		Изменение 2019 г. относительно 2018 г. п.п. ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Доходы	26 922	32,3	28 181	32,8	31 047	33,7	37 320	35,8	39 180	35,8	0,0
В том числе:											
- нефтегазовые доходы	5 863	7,0	4 844	5,6	5 972	6,5	9 018	8,6	8 248	7,5	-1,1
- нефтегазовые доходы	21 059	25,3	23 337	27,2	25 075	27,2	28 302	27,2	30 932	28,3	1,1
Расходы	29 741	35,7	31 324	36,4	32 396	35,2	34 285	32,8	37 115	33,9	1,1
Дефицит (-) / профицит (+)	-2 819	-3,4	-3 143	-3,6	-1 349	-1,5	3 035	3,0	2 065	1,9	-1,1
Справочно: ВВП, млрд руб.	83 087		85 616		91 843		104 335		109 361**		

* Здесь и далее данные за 2019 г. предварительные – они сформированы на основе оперативного отчета Федерального казначейства об исполнении бюджетов на 1 января 2020 г.

** Оценка ВВП.

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; Росстат.

¹ Авторы раздела: *Арлашкин И.Ю.*, научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС; *Барбашова Н.Е.*, канд. экон. наук, научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС; *Белёв С.Г.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией бюджетной политики Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС; *Дерюгин А.Н.*, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС; *Соколов И.А.*, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС, директор Института макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России; *Тищенко Т.В.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС.

Динамика нефтегазовых доходов бюджета расширенного правительства отрицательная: сокращение поступлений в 2019 г. по сравнению с предыдущим годом составило 1,1 п.п. ВВП, или 770 млрд руб., в то время как нефтегазовые доходы выросли в 2019 г. до максимального за 5-летний период уровня, составив 28,3% ВВП, что на 1,1 п.п. ВВП выше уровня предыдущего года.

Расходы бюджетной системы России после 3-летнего снижения (с 36,4% ВВП в 2016 г. до 32,8% ВВП в 2018 г.) увеличились в 2019 г. до 34,0% ВВП, что обусловлено в основном выделением дополнительных средств на реализацию национальных проектов.

Профицит бюджета расширенного правительства за январь – декабрь 2019 г. составил 1,9% ВВП, что на 1,1 п.п. ВВП ниже уровня 2018 г.

Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ

По данным за 2019 г., уровень доходов бюджета расширенного правительства вырос (табл. 8), причем рост был отмечен по большинству доходных статей поступлений.

Таблица 8

Поступления основных налогов в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в 2015–2019 гг., % ВВП

	2015	2016	2017	2018	2019	Изменение в 2019 г. относительно 2018 г., п.п. ВВП	Прирост в 2019 г. в ценах 2018 г. относительно 2018 г., %
Доходы* (всего)	32,0	32,0	32,6	35,3	35,2	-0,1	2
В том числе:							
налог на прибыль	3,1	3,2	3,6	3,9	4,2	0,3	7
НДФЛ	3,4	3,5	3,5	3,5	3,6	0,1	3
страховые взносы*	6,4	6,6	6,7	6,6	6,7	0,1	4
НДС	5,1	5,3	5,6	5,8	6,5	0,7	14
акцизы	1,3	1,6	1,7	1,5	1,2	-0,3	-17
НДПИ	3,9	3,4	4,5	5,9	5,5	-0,4	-4
таможенные пошлины и сборы	3,3	2,4	2,1	2,9	2,7	-0,2	-4

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

Источник: Федеральное казначейство, Росстат, расчеты авторов.

Наибольший рост поступлений пришелся на НДС (на 0,7 п.п. ВВП, или на 14% в ценах 2018 г.). Поступления по налогу на прибыль увеличились на 0,3 п.п. ВВП, или на 7% в ценах 2018 г. Страховые взносы и НДФЛ выросли незначительно (на 0,1 п.п. ВВП, или на 3–4% в ценах 2018 г.).

Снизилась поступления акцизов (на 0,3 п.п. ВВП, или на 17% в ценах 2018 г.), НДПИ (на 0,4 п.п. ВВП, или на 4% в ценах 2018 г.), таможенных пошлин и сборов (на 0,2 п.п. ВВП, или на 4% в ценах 2018 г.).

Нефтегазовые доходы. Базовая ставка НДПИ на нефть была сохранена в размере 919 руб. за 1 т, как и в 2018 г. Динамику поступлений НДПИ в основном определяли курс доллара и цена на нефть. Курс доллара по отношению к рублю в 2019 г. демонстрировал падение (рис. 15). Цена тонны нефти также в среднем в 2019 г. оказалась на 5–6 долл. ниже, чем в 2018 г. В результате фактическая рублевая ставка по НДПИ на нефть составила в 2019 г. в среднем более 11 тыс. руб./т, в то время как годом ранее она была выше 12 тыс. руб./т.

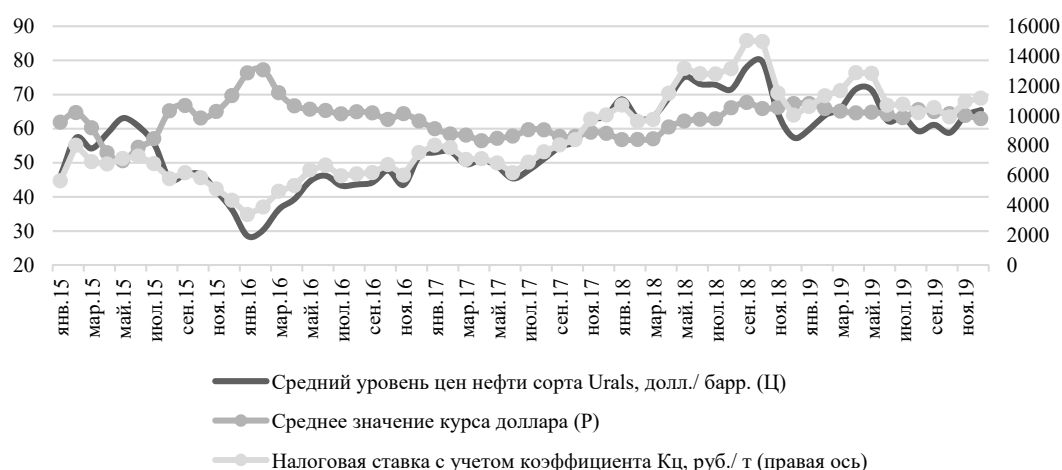


Рис. 15. Динамика фактической налоговой ставки по НДС, цен на нефть сорта Urals и значения курса доллара в 2015–2019 гг.

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

Налог на прибыль. В 2019 г. поступления по налогу на прибыль росли (на 0,3 п.п. ВВП). Как можно видеть на *рис. 16*, выросли объемы прибыли прибыльных организаций и несколько сократилась доля убыточных организаций. Это свидетельствует о том, что вступившее в 2017 г. ограничение на возможности переносить убытки прошлых периодов в размере не более 50% от налогооблагаемой прибыли продолжает оказывать положительный фискальный эффект.

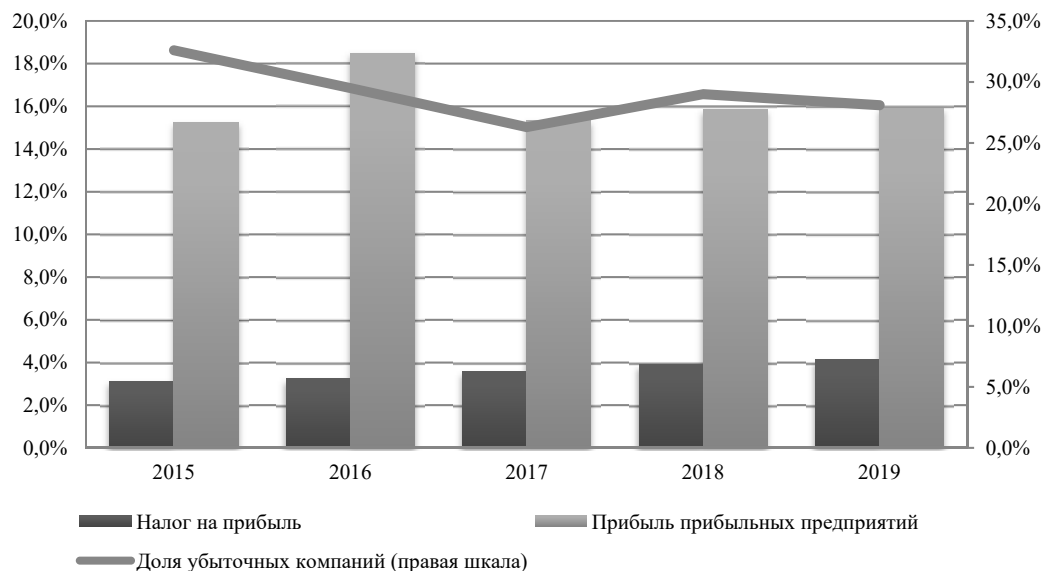


Рис. 16. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ, прибыли прибыльных предприятий (% ВВП) и удельного веса убыточных предприятий (%) в 2015–2019 гг.

Источник: ФНС РФ; Росстат; расчеты авторов.

Страховые взносы и НДФЛ. В 2019 г. никаких законодательных изменений в части ставок или определения базы страховых взносов не происходило. По предварительным данным, фонд оплаты труда по начисленной заработной плате относительно ВВП вырос, что повлекло рост поступлений страховых взносов и НДФЛ в долях ВВП (рис. 17).

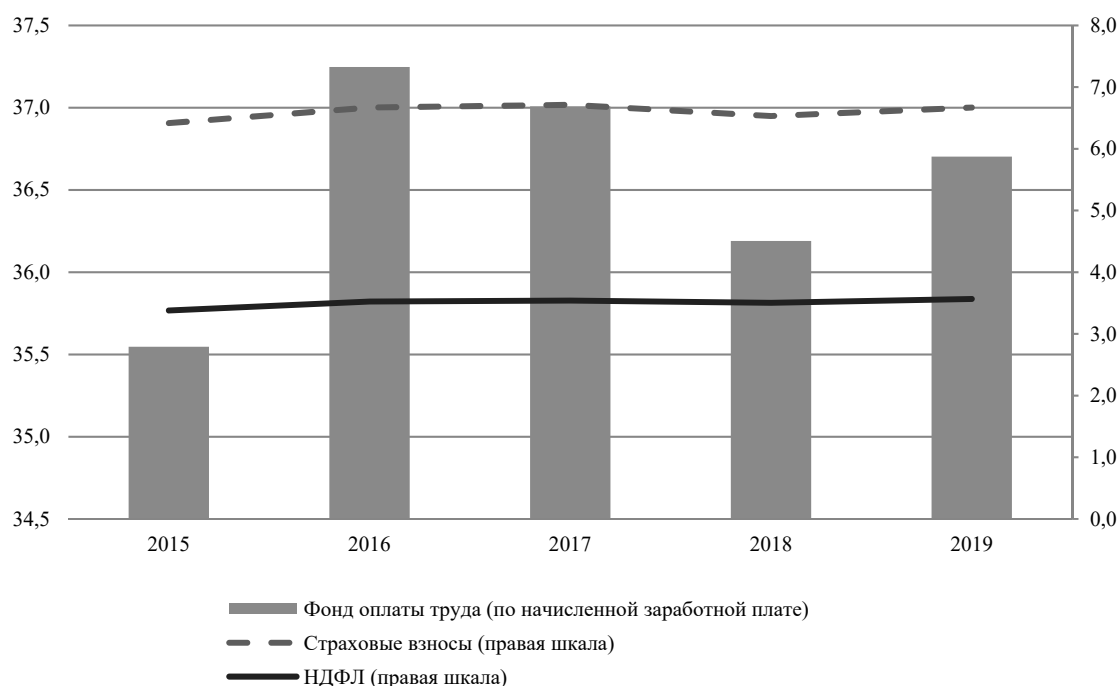


Рис. 17. Поступления страховых взносов, НДФЛ и фонд оплаты труда (по начисленной заработной плате) в 2015–2019, % ВВП

Источник: Росстат; Федеральное казначейство; расчеты авторов.

НДС. Поступления НДС за 2019 г. увеличились на 0,7 п.п., достигнув 6,5% ВВП, что главным образом связано с ростом базовой ставки НДС с 18 до 20% (табл. 9). Кроме того, в результате укрепления курса рубля вырос импорт, что также способствовало росту поступлений по НДС на ввозимые товары (такие поступления выросли на 0,3 п.п. ВВП). Также важно отметить, что, несмотря на рост основной ставки НДС, падения собираемости этого налога в 2019 г. не произошло.

Таблица 9

Динамика поступлений НДС в бюджетную систему РФ, % ВВП

	2015	2016	2017	2018	2019
Поступления НДС	5,1	5,3	5,6	5,8	6,5
В том числе:					
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,9	3,1	3,3	3,5	3,9
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,1	2,2	2,3	2,3	2,6
Эффективная ставка НДС, %	7,3	7,4	7,9	8,7	10,0
Коэффициент собираемости (C-efficiency), %	40,4	41,4	43,8	48,2	49,9

Источник: Росстат; Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Акцизы. В 2019 г. основной причиной сокращения поступлений в бюджет акцизов на 0,3 п.п. ВВП стало предусмотренное в рамках реализации налогового маневра в нефте-

газовом секторе введение «отрицательного акциза», целью которого является сдерживание роста цен на топливо (произошедшее из-за увеличения базовых ставок НДС) путем фактического субсидирования нефтепереработки через снижение акциза на нефтепродукты при выполнении определенных условий.

Поступления налогов от остальных подакцизных товаров изменились незначительно по отношению к уровню предыдущего года.

Расходы бюджетной системы РФ

По предварительным данным, расходы бюджетной системы страны выросли в 2019 г. на 1,1 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2018 г.

Для реализации определенных майским Указом Президента России¹ национальных целей сформированы 12 национальных проектов и комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Их отличительными чертами являются межотраслевой характер и достаточно высокая доля инвестиционных расходов. Для запуска национальных проектов потребовалось разработать довольно большой перечень нормативных документов, наладить взаимодействие с регионами. Как видно из табл. 10, кассовое исполнение расходов на реализацию национальных проектов, консолидированного бюджета РФ за 2019 г., по оперативным данным, составило порядка 91,6%. Неизрасходованными остались немногим более 200 млрд руб., причем 3/4 из них приходится на федеральный бюджет.

Таблица 10

Информация об исполнении расходов в части бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию национальных проектов, за 2019 г. (оперативные данные)

№ п/п	Национальные проекты	Консолидированный бюджет РФ, млрд руб.		
		План	Кассовое исполнение (оперативные данные)	Справочно: % от бюджетных ассигнований
	Всего	2 444,2	2 238,5	91,6
1	Демография	728,4	693,7	95,2
2	Здравоохранение	219,7	213,7,2	97,3
3	Образование	194,2	175,6	90,4
4	Жилье и городская среда	243,2	217,0	89,2
5	Экология	69,1	49,2	71,2
6	Безопасные и качественные автомобильные дороги	297,5	283,4	95,3
7	Производительность труда и поддержка занятости	7,6	6,6	87,3
8	Наука	38,0	37,7	99,1
9	Цифровая экономика	111,2	83,5	75,1
10	Культура	26,2	25,3	96,3
11	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	68,4	64,0	93,6
12	Международная кооперация и экспорт	91,3	81,7	89,5
13	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	349,4	307,1	87,9

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Наилучшие показатели бюджетной дисциплины можно отметить по национальным проектам «Наука» (99,1%) и «Здравоохранение» (97,3%). Наихудшие показатели – по

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

национальным проектам «Экология» (71,2%) и «Цифровая экономика» (75,1%). Безусловно, кассовое исполнение не должно являться самоцелью, так как эффективность реализации национальных проектов характеризуется тем, достигаются ли результаты и показатели, меняются ли к лучшему условия жизни граждан и работы бизнеса. Но также очевидно то, что без своевременного финансирования довольно сложно достигать какие бы то ни было положительные результаты.

Среди основных причин относительно низкого кассового исполнения расходов на реализацию национальных проектов можно назвать следующие:

- новизна ряда мероприятий, предусмотренных в рамках национальных проектов, что, в свою очередь, обуславливает необходимость формирования и утверждения соответствующих нормативных и методических документов до начала открытия финансирования;
- отраслевая специфика проектов, когда динамика кассового исполнения напрямую зависит от спроса со стороны получателей бюджетной поддержки (например, в случае обращения субъектов МСП за льготными кредитами);
- особенность финансирования отдельных мероприятий национальных проектов – например, оплата за счет бюджетных средств только по факту выполненных работ (что характерно для мероприятий по созданию объектов капитального строительства). Однако в этом случае кассовое исполнение отражает реальную динамику достижения результатов проектов;
- затянутость действовавших в течение 2019 г. процедур как при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд, так и в рамках подготовки необходимых документов (например, правил предоставления межбюджетных трансфертов, субсидий юридическим лицам).

Следует также отметить, что Федеральным законом от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 г.» предусмотрена возможность переноса не использованных в 2019 г. остатков бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2020 г. на те же цели. Такие решения сможет принимать президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, при этом причины неполного освоения бюджетных ассигнований и необходимость их использования придется обосновать.

Что касается функциональной структуры расходов, то следует отметить рост, хотя и незначительный, производительных статей бюджета расширенного правительства (табл. 11). Так, увеличились расходы: по статье «Здравоохранение» – на 0,2 п.п. ВВП, по статье «Образование» – на 0,3 п.п. ВВП. Следовательно, структура бюджета расширенного правительства преимущественно благодаря национальным проектам меняется в сторону повышения доли производительных расходов, что усиливает положительное влияние бюджетной политики на экономический рост.

Также заметный прирост расходов бюджета расширенного правительства в 2019 г. относительно 2018 г. был зафиксирован по разделам «Национальная экономика» и «Социальная политика» (на 0,3 п.п. ВВП каждый), что можно оценить как тенденцию к проведению более активной бюджетной политики.

Таблица 11

Расходы бюджета расширенного правительства в 2015–2019 гг., % ВВП

	2015	2016	2017	2018	2019	Изменение в 2019 г. относительно 2018 г., п.п. ВВП
Расходы, всего	35,7	36,4	35,2	32,8	33,9	1,1
Общегосударственные вопросы	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0	0,0
Национальная оборона	3,8	4,4	3,1	2,7	2,7	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,5	2,3	2,2	2,0	2,0	0,0
Национальная экономика	4,5	4,5	4,7	4,3	4,6	0,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	0,0
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Образование	3,6	3,6	3,5	3,5	3,8	0,3
Культура, кинематография	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
Здравоохранение	3,4	3,6	3,1	3,2	3,4	0,2
Социальная политика	12,6	12,7	13,1	11,9	12,2	0,3
Физическая культура и спорт	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,0
СМИ	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,0

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; расчеты авторов.

2.2.2. Характеристика федерального бюджета

Базовые параметры федерального бюджета

В 2019 г. доходы федерального бюджета относительно предыдущего года выросли на 732,8 млрд руб. в номинальном выражении, но сократились в долях ВВП на 0,1 п.п. ВВП до 18,5% ВВП (табл. 12), что связано со снижением поступлений по нефтегазовой составляющей бюджета на 1,1 п.п. ВВП до 7,5% ВВП (8247,7 млрд руб.). В то же время нефтегазовые доходы увеличились на 0,9 п.п. ВВП до 10,9% ВВП (11 939,5 млрд руб.), что является максимальным значением за последний 5-летний период. В результате доля нефтегазовых доходов в общей сумме доходов в 2019 г. сократилась до 40,8% против 46,2% в 2018 г., что говорит в пользу снижения зависимости бюджета от конъюнктурных доходов. Объем базовых нефтегазовых доходов, рассчитываемый исходя из бюджетного правила¹, составил 4967,4 млрд руб. (4756,3 млрд руб. в 2018 г.), а объем дополнительных нефтегазовых доходов – 3280,3 млрд руб. (4261,4 млрд руб. в 2018 г.).

Таблица 12

Основные параметры федерального бюджета в 2015–2019 гг., % ВВП

	2015	2016	2017	2018	2019			Изменение в 2019 г. относительно 2018 г., п.п. ВВП
					Закон о ФБ на 2019 г.*	Закон о ФБ на 2019 г. с изменениями**	Факт	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Доходы	16,4	15,7	16,4	18,6	18,9	18,4	18,5	-0,1
В том числе:								
нефтегазовые доходы	7,0	5,6	6,5	8,6	7,8	7,2	7,5	-1,1
ненефтегазовые доходы	9,4	10,1	9,9	10,0	11,1	11,2	10,9	0,9

¹ По базовой цене на нефть в размере 41,6 долл./барр. для 2019 г.

Окончание таблицы 12

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Расходы	18,7	19,1	17,8	16,0	17,0	17,1	16,6	0,6
Дефицит (-) / профицит (+)	-2,3	-3,4	-1,4	2,6	1,9	1,3	1,8	-0,8
Ненефтегазовый дефицит	-9,3	-9,0	-7,9	-6,0	-6,1	5,9	-5,7	0,3
ВВП, млрд руб.	83 387	86 010	92 089	104 335	105 820	108 414	109 361	
Цена за баррель нефти марки Urals, долл./барр.	51,2	41,9	53,0	70,0	63,4	62,2	63,6	

* Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 годов».

** Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 389-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; Росстат; расчеты автора.

Расходы федерального бюджета в 2019 г. выросли на 0,6 п.п. ВВП до 16,6% ВВП, или на 1500,2 млрд руб. в сравнении с январем – декабрем 2018 г., составив 18 213,2 млрд руб. Профицит федерального бюджета сократился до 1,8% ВВП против 2,6% ВВП в предыдущем году, ненефтегазовый дефицит продолжил тренд на снижение, начавшийся в 2015 г., достигнув отметки в 5,7% ВВП в 2019 г.

В течение года в первоначальный закон о федеральном бюджете вносились изменения дважды – в июле и декабре 2019 г.¹ Следует отметить корректировку в сторону понижения объема нефтегазовых доходов, заложенных в проект закона о внесении изменений в федеральный бюджет в конце 2019 г., относительно первоначального варианта закона с 7,8 до 7,2% ВВП, что было связано с ожиданиями снижения мировых цен на углеводороды, корректировкой структуры добычи нефти, а также с последствиями ряда налоговых изменений, принятых в 2019 г. Объем расходов федерального бюджета, напротив, был скорректирован в сторону увеличения на 2,5% в номинальном выражении в конце 2019 г. Так, утвержденный объем расходов федерального бюджета увеличился в июле 2019 г. на 256,5 млрд руб., в том числе на реализацию государственной программы «Развитие транспортной системы» – на 78,0 млрд руб.; в декабре этого же года объем годовых бюджетных ассигнований был увеличен еще на 195,7 млрд руб., в том числе на государственные программы: «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» – на 121,4 млрд руб. и «Обеспечение обороноспособности страны» – на 36,9 млрд руб.

Основные доходные источники

Параметры исполнения доходной части федерального бюджета за 2019 г. по объемам и структуре представлены в табл. 13. Объем поступления по нефтегазовой составляющей сократился по сравнению с 2018 г. за счет отрицательной динамики поступлений по НДС на 0,4 п.п. ВВП и по вывозным таможенным пошлинам на 0,8 п.п. ВВП, что обусловлено укреплением курса рубля к доллару и снижением средней цены на нефть, а также в связи с изменением с 1 июля 2019 г. порядка расчета демпфирующей компоненты акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, которое было частично

¹ Федеральные законы от 18 июля 2019 г. № 175-ФЗ и от 2 декабря 2019 г. № 389-ФЗ.

компенсировано повышением с 1 октября 2019 г. ставки НДС при добыче нефти в рамках корректировки налогового маневра в нефтегазовой отрасли¹. Как следствие, доля НДС в общем объеме нефтегазовых доходов федерального бюджета имеет стойкую тенденцию к увеличению с 38,3% в 2014 г. до 72,4% в 2019 г.

Таблица 13

Поступления основных налогов в федеральный бюджет в 2015–2019 гг.

	% ВВП					Изменение 2019 г. относительно 2018 г., п.п. ВВП
	2015	2016	2017	2018	2019	
Доходы, всего	16,4	15,7	16,4	18,6	18,5	-0,1
Нефтегазовые доходы	7,0	5,6	6,5	8,6	7,5	-1,1
Из них:						
НДС	3,7	3,3	4,4	5,9	5,5	-0,4
вывозные пошлины	3,3	2,3	2,1	2,8	2,0	-0,8
Ненефтегазовые доходы	9,4	10,1	9,9	10,0	10,9	0,9
Из них:						
налог на прибыль организаций	0,6	0,6	0,8	0,9	1,1	0,2
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,9	3,1	3,3	3,4	3,9	0,5
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,1	2,2	2,2	2,3	2,6	0,3
акцизы на товары, производимые на территории РФ	0,6	0,7	1,0	0,8	0,5	-0,3
акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
ввозные пошлины	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,1
прочие доходы	2,4	2,7	1,9	1,9	2,0	0,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Объем ненефтегазовых доходов федерального бюджета в 2019 г. относительно предыдущего года увеличился на 0,9 п.п. ВВП за счет роста всех налоговых поступлений, за исключением акцизов, объем которых в долях ВВП сократился на 0,3 п.п. ВВП. Наибольший рост среди ненефтегазовых доходов федерального бюджета наблюдался по НДС, что было обусловлено повышением базовой ставки налога. В целом динамика ненефтегазовых налоговых доходов федерального бюджета в последние годы была устойчиво положительна.

Расходы федерального бюджета

Объем расходов федерального бюджета в 2019 г. составил 16,6% ВВП, что на 0,6 п.п. ВВП, или на 1500,2 млрд руб., выше уровня 2018 г. (табл. 14).

Таблица 14

Расходы федерального бюджета в 2018–2019 гг.

	2018 г.			2019 г.			Изменение в 2019 г. относительно 2018 г.	
	млрд руб.	% ВВП	кассовое исполнение, %	млрд руб.	% ВВП	кассовое исполнение, %	млрд руб.	п.п. ВВП
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Расходы – всего	16 713,0	16,0	95,5	18 213,2	16,6	94,2	1 500,2	0,6
В том числе:								
Общегосударственные вопросы	1 257,2	1,2	89,0	1 366,3	1,2	85,6	109,1	0,0
Национальная оборона	2 827,1	2,7	92,3	2 997,2	2,7	92,7	170,1	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная	1 971,1	1,9	96,2	2 083,1	1,9	95,5	112,0	0,0

¹ Федеральный закон от 30 июля 2019 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

Окончание таблицы 14

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Национальная экономика	2 402,2	2,3	93,5	2 824,5	2,5	91,8	422,3	0,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	148,8	0,1	88,1	283,7	0,3	84,2	134,9	0,2
Охрана окружающей среды	116,0	0,1	98,8	197,5	0,2	91,7	81,5	0,1
Образование	722,6	0,7	95,9	826,6	0,7	93,1	104,0	0,0
Культура и кинематография	94,8	0,1	84,3	122,4	0,1	87,8	27,6	0,0
Здравоохранение	537,3	0,5	96,3	713,0	0,6	95,6	175,7	0,1
Социальная политика	4 581,9	4,4	99,3	4 881,1	4,5	99,7	299,2	0,1
Физическая культура и спорт	64,0	0,1	86,9	81,4	0,1	91,5	17,4	0,0
СМИ	88,5	0,1	99,9	103,5	0,1	99,9	15,0	0,0
Обслуживание государственного долга	806,0	0,8	99,0	730,8	0,7	94,0	-75,2	-0,1
Межбюджетные трансферты	1 095,5	1,0	99,7	1 002,1	1,0	95,7	-93,4	0,0

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Рост расходов федерального бюджета в долях ВВП в 2019 г. относительно предыдущего года отмечается по пяти разделам функциональной классификации:

– «Национальная экономика» – на 0,2 п.п. ВВП за счет роста расходов на 0,1 п.п. ВВП на сельское хозяйство, дорожное хозяйство и по статье «Другие вопросы в области национальной экономики»;

– «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Охрана окружающей среды» – на 0,2 и 0,1 п.п. ВВП соответственно;

– «Здравоохранение» – на 0,1 п.п. ВВП, в том числе по 0,05 п.п. ВВП по статьям «Стационарная медицинская помощь» и «Другие вопросы в области здравоохранения»;

– «Социальная политика» – на 1,0 п.п. ВВП за счет увеличения объема бюджетных ассигнований по социальное обеспечение населения, охрану семьи и детства и по другим вопросам в области социальной политики.

Сокращение объема бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2019 г. отмечается только по расходам на обслуживание государственного внешнего долга на 0,1 п.п. ВВП. По остальным разделам функциональной классификации расходы федерального бюджета в 2019 г. относительно 2018 г. в долях ВВП не изменились.

Структура федерального бюджета в разрезе непроемких и проектных расходов претерпела некоторые изменения в пользу последних: доля проектных расходов в общем объеме расходов выросла с 19,1% в 2018 г. до 20,3% в 2019 г., или с 3,0 до 3,4% ВВП.

По кассовому исполнению расходов федерального бюджета в 2018–2019 гг. существенных изменений не отмечается (94,2% в 2019 г. против 95,5% в 2018 г.). Незначительное снижение кассового исполнения отмечается по большинству разделов.

По программной структуре открытой части расходов федерального бюджета по итогам 2019 г. (табл. 15) отмечается рост программных расходов на 1,9 п.п. ВВП относительно 2018 г. за счет направлений инновационного развития и модернизации экономики на 0,8 п.п. ВВП и обеспечения национальной безопасности на 1,4 п.п. ВВП при сокращении объема бюджетных ассигнований по направлениям «Новое качество жизни» на 0,1 п.п. ВВП и «Сбалансированное региональное развитие» на 0,2 п.п. ВВП.

Доля программных расходов федерального бюджета увеличилась до 78,5% против 69,9% годом ранее.

Кассовое исполнение по программной части расходов федерального бюджета в 2019 г. составило 91,5% против 93,6% в 2018 г. По ряду госпрограмм фактический объем исполнения относительно утвержденного годового объема составляет менее 85%:

ГП «Охрана окружающей среды» (74,9%), ГП «Реализация государственной национальной политики» (78,8%), ГП «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений» (56,8%), ГП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности», ГП «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (84,2%), ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (83,4%).

Таблица 15

Расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ в 2018–2019 гг.

	2018 г.			2019 г.			Изменение в 2019 г. относительно 2018 г.	
	млрд руб.	% ВВП	кассовое исполнение, %	млрд руб.	% ВВП	кассовое исполнение, %	млрд руб.	п.п. ВВП
Расходы, всего	16 713,0	16,0	95,5	18 213,2	16,6	94,2	1 500,2	0,6
В том числе на реализацию ГП (открытая часть)	11 677,0	11,2	93,6	14 305,3	13,1	91,5	2 628,3	1,9
В том числе по направлениям:								
I. Новое качество жизни	5 603,9	5,4	93,0	5 739,3	5,3	90,8	135,4	-0,1
В том числе ГП «Развитие пенсионной системы»	3 020,3	2,9	100,0	3 129,2	2,9	99,8	108,9	0,0
II. Инновационное развитие и модернизация экономики	2 266,0	2,2	92,6	3 272,9	3,0	88,6	1 006,9	0,8
III. Обеспечение национальной безопасности *. **	880,8	0,8	98,3	2 382,1	2,2	98,6	1 501,3	1,4
IV. Сбалансированное региональное развитие	1 311,7	1,3	96,2	1 172,3	1,1	90,2	-139,4	-0,2
V. Эффективное государство	1 614,6	1,6	92,5	1 738,7	1,6	96,7	124,1	0,0

* Согласно данным Портала государственных программ, в направление «Обеспечение национальной безопасности» включены следующие ГП, финансируемые в 2018–2019 гг.: «Обеспечение обороноспособности страны», «Обеспечение государственной безопасности», «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах».

** В 2018 г. в открытой части программной структуры федерального бюджета не включены расходы по ГП «Обеспечение обороноспособности страны», в 2019 г. фактические расходы по данной программе составили 1475,0 млрд руб.

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; URL: <https://programs.gov.ru/>; расчеты авторов.

Дефицит и долг на федеральном уровне

По движению средств, учитываемых в качестве источников финансирования дефицита федерального бюджета, отмечается следующая динамика (табл. 16):

– объем заимствований на внутреннем рынке составил в 2019 г. 2083 млрд руб. против 1037 млрд руб. в 2018 г.;

– увеличился объем бюджетных средств, направленных на погашение обязательств по ценным бумагам, размещенных на внутреннем рынке, с 529 млрд руб. в 2018 г. до 705 млрд руб. в 2019 г.;

– объем средств, поступивших от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной собственности, составил в 2019 г. 11,5 млрд руб. (в 2018 г. – 12,8 млрд руб.);

– поступления от возврата бюджетных кредитов составили 53 млрд руб. в 2019 г. против 70 млрд руб. в 2018 г.;

– сальдированный результат по объемам размещенных и погашенных государственных ценных бумаг на внешнем рынке составил в 2019 г. 260 млрд руб. против отрицательного значения в 2018 г. в размере -50 млрд руб.

Таблица 16

Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2015–2019 гг.

	Млрд руб.					% ВВП				
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
Источники финансирования дефицита, всего	1 961	2 956	1 331	-2 742	-1 974	2,4	3,4	1,4	-2,7	-1,8
Финансирование дефицита за счет внутренних источников	1 242	-684	2 091	1 396	919	1,5	-0,8	2,3	1,3	0,8
Государственные ценные бумаги	15	492	1 123	507	1 378	0,0	0,6	1,2	0,5	1,3
Иные источники	1 227	-1 176	968	889	-459	1,5	-1,4	1,1	0,8	-0,4
Финансирование дефицита за счет внешних источников	-296	43	-126	-135	289	-0,4	0,0	-0,1	-0,2	0,3
Государственные ценные бумаги	-183	110	41	-50	260	-0,2	0,1	0,0	-0,1	0,2
Иные источники	-113	-67	-167	-85	29	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,1
Изменение остатков средств	1 015	3 597	-634	-4 003	-3 182	1,3	4,2	-0,8	-3,8	-2,9

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; расчеты авторов.

По информации Минфина России, на 1 января 2020 г. объем государственного долга составил 14,2 трлн руб. (или 13,0% ВВП против 12,0% в 2018 г.), в том числе внутреннего долга – 10,2 трлн руб. (рост за 2019 г. на 1002,3 млрд руб.), внешнего – 54,8 млрд долл. (рост за 2019 г. на 5,8 млрд долл.).

Совокупный объем средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) в рублевом эквиваленте за январь – декабрь 2019 г. увеличился с 4 036,0 млрд руб. (3,9% ВВП) до 7 773,1 млрд руб. (7,1% ВВП). В течение 2019 г. проведены следующие операции со средствами ФНБ:

– выбытие в объеме 4,7 млрд руб. (в 2018 г. – 5,1 млрд руб.) на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию;

– поступления в объеме 4 122,2 млрд руб. (в 2018 г. – 906,7 млрд руб.) в пределах объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018 г.¹.

Средства ФНБ на обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ в 2019 г. не использовались (в 2018 г. было использовано 1 108,2 млрд руб.). Курсовая разница от переоценки средств ФНБ составила в 2019 г. -380,4 млрд руб.

По динамике объемов дефицита федерального бюджета, государственного долга и суверенных фондов (Резервного фонда и Фонда национального благосостояния до 2018 г.) в долях ВВП в 2015–2019 гг. (рис. 18) следует отметить возвращение в 2019 г. объема государственного долга к уровню 2015 г. и возобновление в то же время профицита федерального бюджета в последние два года практики накопления суверенных резервов (в течение 2015–2018 гг. объем суверенных фондов неизменно сокращался в долях ВВП).

Анализируя динамику и структуру основных параметров федерального бюджета в 2019 г. как относительно 5-летнего периода, так и в сравнении с предыдущим годом,

¹ Приказ Минфина России от 17 июля 2019 г. № 364 «Об использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, поступивших в 2018 г., на формирование Фонда национального благосостояния».

следует отметить развитие положительных тенденций по росту нефтегазовых налоговых доходов, а также поддержание государственного долга и объема ФНБ на уровне, приемлемом для обеспечения бюджетной устойчивости.

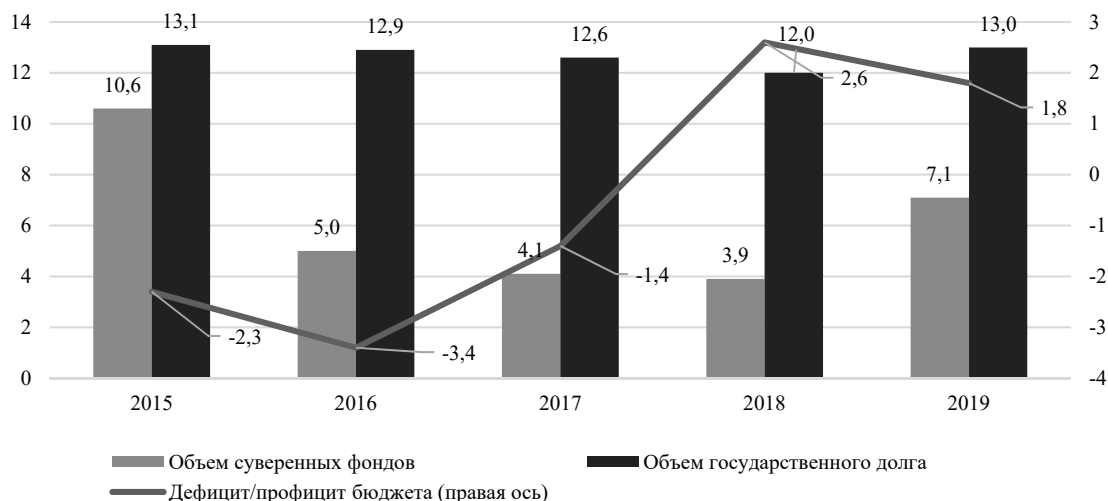


Рис. 18. Динамика объемов дефицита федерального бюджета, государственного долга и суверенных фондов в % ВВП в 2015–2019 гг.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Наблюдаемое в начале 2020 г. снижение цены на нефть выступит своего рода стресс-тестом для бюджетной системы. Реализация национальных проектов и принятые в марте 2020 г. дополнительные долгосрочные социальные обязательства привели к тому, что федеральный бюджет может быть сбалансирован при цене на нефть не ниже 53 долл./барр. и валютном курсе порядка 67 рублей за доллар. При затяжной фиксации цены на нефть ниже данного уровня следует ожидать откладывания инвестиционных расходов бюджета. С нашей точки зрения, не является целесообразным в краткосрочной перспективе проведение новой расходной консолидации или иного ужесточения бюджетной политики, поскольку ликвидных средств Фонда национального благосостояния и емкости долгового рынка будет достаточно для замещения выпадающих доходов бюджета. Однако если ухудшение макроэкономических условий будет иметь среднесрочный характер, то неизбежным станет пересмотр как объемов, так и структуры расходов федерального бюджета.

2.2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

Анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти проявляются в структуре доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. На *рис. 19* представлены данные, отражающие долю налоговых и неналоговых доходов и конечных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в общей сумме налоговых и неналоговых доходов и конечных расходов консолидированного бюджета РФ и государственных внебюджетных фондов. В целях обеспечения сопоставимости данных за рас-

смаатриваемый промежуток времени и исключения двойного счета данные по параметрам бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации были скорректированы с учетом страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

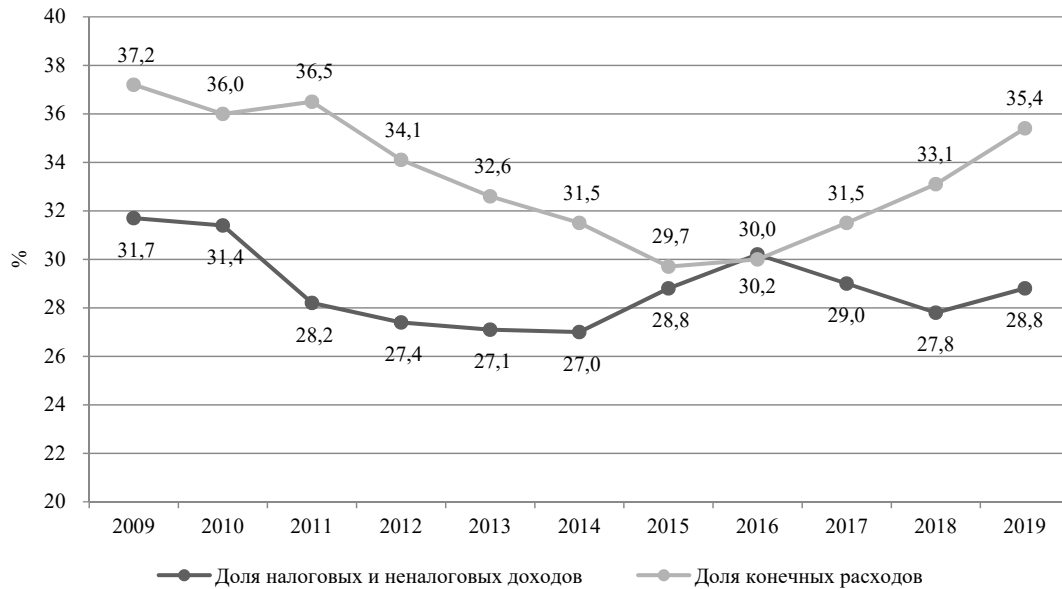


Рис. 19. Доля налоговых и неналоговых доходов, а также расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ соответственно в доходах и расходах бюджетной системы РФ в 2009–2019 гг., %

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

На *рис. 19* видно, что в 2015–2016 гг. наблюдалась некоторая децентрализация налоговых и неналоговых доходов, которая, впрочем, была связана не с передачей доходных источников с федерального на региональный уровень, а с более низкими темпами роста налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета по сравнению с региональными. Впоследствии тренды изменились: в 2017–2018 гг. произошло увеличение степени централизации налоговых доходов на федеральном уровне с одновременным ростом доли региональных расходных обязательств. Доля налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов в налоговых и неналоговых доходах бюджетной системы Российской Федерации снизилась с 30,0% в 2016 г. до 27,8% в 2018 г., а соответствующая доля региональных расходов в расходах бюджетной системы за те же годы выросла с 30,2 до 33,1%.

В 2019 г. сохранилась тенденция роста доли расходных обязательств субфедеральных бюджетов (данный показатель вырос на 2,3 п.п. по сравнению с предыдущим годом и составил 35,4%), а доля региональных и местных бюджетов в налоговых и неналоговых доходах увеличилась на 1 п.п. и составила 28,8%. Несмотря на некоторый рост региональной доли доходов, дисбаланс между уровнем децентрализации доходов и расходов региональных бюджетов в 2019 г. продолжил увеличиваться. В целом положение регионов в структуре доходов и расходов бюджетной системы в 2019 г. сопоставимо с ситуацией 2011 г.

Рассмотрим более подробно доходную часть субнациональных бюджетов. Динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ представлена в *табл. 17*. В правой части таблицы показан прирост доходов в реальном выражении (с поправкой на уровень инфляции, которая, по данным Росстата, составила 3,0).

Таблица 17

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2015–2019 гг.

	В номинальном выражении, млрд руб.					Реальный прирост, %			
	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2016 г./ 2015 г.	2017 г./ 2016 г.	2018 г./ 2017 г.	2019 г./ 2018 г.
Доходы, всего	9 308	9 924	10 758	12 392	13 572	1,2	5,8	10,5	6,3
В том числе:									
Налоговые и неналоговые до- ходы	7 625	8 289	8 986	10 222	10 993	3,2	5,8	9,1	4,4
<i>В том числе налоговые доходы:</i>	<i>6 925</i>	<i>7 574</i>	<i>8205</i>	<i>9 429</i>	<i>10 103</i>	<i>3,8</i>	<i>5,7</i>	<i>10,2</i>	<i>4,0</i>
налог на прибыль	2 108	2 279	2528	3 105	3 358	2,6	8,2	17,8	5,0
НДФЛ	2 808	3 019	3252	3 654	3 956	2,0	5,1	7,8	5,1
акцизы	487	662	612	632	755	29,1	-9,8	-0,8	16,0
налоги на совокупный доход	348	388	447	520	596	6,0	12,2	11,6	11,3
налоги на имущество	1 069	1 117	1 250	1 397	1 351	-0,8	9,2	7,2	-6,1
<i>неналоговые доходы</i>	<i>700</i>	<i>715</i>	<i>781</i>	<i>794</i>	<i>890</i>	<i>-3,0</i>	<i>6,5</i>	<i>-2,5</i>	<i>8,9</i>
Трансферты из других бюдже- тов	1 617	1 578	1 703	2 085	2 453	-7,4	5,3	17,4	14,2
Прочие доходы	66	56	69	85	127	-19,2	18,7	18,2	-44,5

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Как видно из данных *табл. 17*, рост доходов субфедеральных бюджетов в реальном выражении, наблюдаемый с 2016 г., продолжился и в 2019 г., хотя его темпы снизились по сравнению с 2018 г. Общая сумма налоговых и неналоговых доходов с поправкой на ИПЦ в 2019 г. выросла на 4,4% по сравнению с 2018 г. При этом темп роста реальных поступлений по налогу на прибыль составил 5%, по НДФЛ – 5,1%. Следует отметить рост поступлений от акцизов на 16,0% и от налогов на совокупный доход на 11,3%. Поступления от налогов на имущество сократились на 6,1%, но в связи с невысокой их долей в структуре доходов консолидированных бюджетов регионов данное снижение не отразилось на суммарной динамике доходов. Объем межбюджетных трансфертов, получаемых регионами, увеличился на 14,2%, т.е. темпы роста финансовой помощи опережали темпы роста налоговых и неналоговых доходов регионов и муниципальных образований.

Проанализируем изменения, которые произошли в расходной части консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2019 г. (*табл. 18*).

Таблица 18

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

1	% к итогу		% ВВП		Изменение	
	2018	2019	2018	2019	в номинальном выражении, %	п.п. ВВП
	2	3	4	5	6	7
Расходы, всего	100,0	100,0	11,47	12,41	14,2	0,94
Общегосударственные вопросы	6,3	6,2	0,72	0,77	12,1	0,05
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,2	1,1	0,13	0,14	8,7	0,01
Национальная экономика	20,8	21,8	2,38	2,70	19,7	0,32
В том числе:						
сельское хозяйство и рыболовство	2,3	1,9	0,26	0,24	-3,4	-0,02
транспорт	4,7	5,1	0,54	0,63	22,7	0,09
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	8,9	9,5	1,02	1,17	21,9	0,15

Окончание таблицы 18

1	2	3	4	5	6	7
прочие вопросы в области национальной экономики	4,9	5,3	0,56	0,66	23,7	0,10
Жилищно-коммунальное хозяйство	10,2	10,2	1,17	1,26	13,6	0,09
Охрана окружающей среды	0,3	0,5	0,04	0,06	67,7	0,02
Образование	25,4	24,7	2,91	3,07	11,3	0,16
В том числе:						
дошкольное образование	7,1	7,1	0,81	0,88	14,7	0,07
общее образование	12,2	11,9	1,4	1,48	11,6	0,08
среднее профессиональное образование	1,9	1,8	0,21	0,22	7,7	0,01
прочие вопросы в области образования	4,2	4,0	0,49	0,49	6,3	0,00
Культура, кинематография	3,7	3,5	0,43	0,44	8,8	0,01
Здравоохранение	8,0	8,6	0,92	1,07	22,8	0,15
Социальная политика	20,3	19,8	2,33	2,46	11,2	0,13
Физическая культура и спорт	2,4	2,4	0,27	0,29	13,2	0,02
Средства массовой информации	0,4	0,4	0,05	0,05	9,5	0,00
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,9	0,8	0,11	0,10	-5,1	-0,01

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Из *табл. 18* следует, что функциональная структура региональных расходов в 2019 г. изменилась по сравнению с предыдущим годом незначительно. Из наиболее существенных изменений структуры следует отметить рост доли расходов на поддержку национальной экономики (на 1,0 п.п., главным образом благодаря росту расходов в сфере транспорта и дорожного хозяйства), а также на здравоохранение (на 0,6 п.п.). При этом отмечается снижение доли расходов в сферах социальной политики на 0,5 п.п. и образования – на 0,7 п.п.

В номинальном выражении практически все функциональные компоненты региональных расходов в 2019 г. выросли, за исключением расходов в сфере поддержки сельского хозяйства и обслуживания государственного и муниципального долга. Тот же вывод можно сделать в отношении расходов в долях ВВП: наибольшие темпы роста расходов приходились на поддержку экономики (за исключением сельского хозяйства) и сферу здравоохранения.

Общая доля расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в ВВП в 2019 г. выросла на 0,94 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2018 г. и составила 12,41% ВВП, что стало самым высоким показателем за период с 2012 г.

Далее рассмотрим динамику основных параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ в долях ВВП (*табл. 19*).

Таблица 19

Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета субъектов РФ, % ВВП

	2015	2016	2017	2018	2019
Доходы	11,16	11,54	11,68	11,96	12,41
В том числе:					
налог на прибыль	2,53	2,65	2,74	3,00	3,07
НДФЛ	3,37	3,51	3,53	3,53	3,62
трансферты из ФБ	1,94	1,83	1,85	2,01	2,18
Расходы	11,37	11,55	11,74	11,47	12,41
Дефицит (-) / профицит (+), п.п. ВВП	-0,21	-0,01	-0,06	0,49	0,004

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Из данных *табл. 19* видно, что в 2019 г. продолжилась тенденция роста реальных доходов консолидированных бюджетов регионов. Выросли как общая сумма доходов, так и основные ее компоненты – поступления от налога на прибыль и НДФЛ. При этом

объем трансфертов из федерального бюджета увеличивался опережающими темпами по сравнению с налоговыми доходами субъектов, что в значительной степени было связано с предоставлением дополнительной финансовой помощи на реализацию национальных проектов. Реальный уровень расходов регионов в 2019 г. также вырос, причем в большей степени, чем доходы. По итогам исполнения бюджета образовался небольшой профицит в размере 0,004 п.п. ВВП (годом ранее профицит составлял 0,49 п.п. ВВП).

Таким образом, в сфере межбюджетных отношений, с одной стороны, происходили повышение удельного веса регионов в структуре бюджетной системы и рост реальных доходов, а с другой – опережающий рост бюджетных расходов. В случае если внешние шоки (падение цен на нефть, пандемия коронавируса) приведут к сокращению финансовой поддержки из федерального бюджета, в среднесрочной перспективе эти тенденции могут негативно отразиться на устойчивости региональных бюджетов.

Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета регионам значительно вырос в 2019 г. по сравнению с 2018 г. как в номинальном выражении (16,7%), так и в долях ВВП (2,2 п.п. ВВП) (табл. 20). Прирост был обусловлен прежде всего увеличением иных межбюджетных трансфертов (+1,8 п.п. ВВП) и субсидий (+1,4 п.п. ВВП), что связано с необходимостью реализации национальных проектов на региональном и муниципальном уровнях путем предоставления соответствующим бюджетам федеральных целевых трансфертов. При этом объем субсидий на развитие национальной экономики в долях ВВП практически не изменился.

Изменения коснулись дотаций на обеспечение сбалансированности: их резкий прирост в 2018 г. относительно 2017 г. (2,2 п.п. ВВП) был компенсирован заметным сокращением в 2019 г. – 1,5 п.п. ВВП относительно 2018 г. Изменение объемов трансфертов повлекло за собой и изменение структуры финансовой помощи из федерального бюджета: доля дотаций (нецелевой финансовой помощи) в 2019 г. снизилась на 1,5 п.п. ВВП по сравнению с 2018 г. и составила лишь 38,7%, что ниже уровня и 2017 г.

Таблица 20

Трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета

	2017		2018		2019		Прирост в 2019 г. к уровню 2018 г.	
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	номинальный, %	п.п. ВВП
Трансферты регионам, всего	1 690,1	100,0	2 044,8	100,0	2 387,2	100,0	16,7	2,2
Дотации	759,0	44,9	1 035,5	50,6	924,0	38,7	-10,8	-1,5
В том числе:								
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	614,5	36,4	644,5	31,5	675,3	28,3	4,8	0,0
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	133,8	7,9	380,4	18,6	237,6	10,0	-37,5	-1,5
Субсидии	419,8	24,8	381,8	18,7	556,6	23,3	45,8	1,4
В том числе:								
субсидии на развитие национальной экономики	242,4	14,3	190,0	9,3	209,9	8,8	10,5	0,1
Субвенции	326,1	19,3	331,7	16,2	396,6	16,6	19,6	0,4
Иные межбюджетные трансферты	185,1	11,0	295,8	14,5	510,0	21,4	72,4	1,8

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Объем субвенций увеличился (на 0,4 п.п. ВВП), при этом выросло и их число¹: с 32 в 2018 г. до 37 в 2019 г. Это может свидетельствовать о некотором росте зависимости субнациональных бюджетов от федерального бюджета в части исполнения делегированных полномочий.

Как уже упоминалось, прирост объема субсидий составил 1,4 п.п. ВВП. Вместе с тем резко выросло и их количество: с 74 в 2018 г. до 113 в 2019 г. Без учета субсидий, предоставляемых в рамках реализации приоритетных программ, национальных и (или) федеральных проектов, число субсидий составляет 70, при этом государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (далее – ГП «Развитие федеративных отношений...») предполагалось сокращение числа таких субсидий в 2019 г. до 55. Таким образом, планы по оптимизации числа субсидий выполнены не были.

Реальный объем иных межбюджетных трансфертов в 2019 г. увеличился на 1,8 п.п. ВВП по сравнению с 2018 г. (на 2,6 п.п. ВВП по сравнению с 2017 г.), причем росло и их число: 77 в 2017 г., 93 в 2018 г. и 108 в 2019 г. По итогам 2019 г. на иные межбюджетные трансферты приходилась пятая часть всего объема трансфертов регионам из федерального бюджета.

Прирост целевых трансфертов частично объясняется реализацией национальных проектов на региональном и муниципальном уровнях. Так, доля субсидий, направленных на реализацию национальных проектов, составляет 53,1%, а иных межбюджетных трансфертов – 42,4% (табл. 21). Без учета трансфертов на реализацию национальных проектов структура финансовой помощи в 2019 г. выглядит следующим образом: дотации – 50,9%², субсидии – 14,4%, субвенции – 18,5%, иные межбюджетные трансферты – 16,2%. Удельный вес иных межбюджетных трансфертов превышает удельный вес субсидий, что говорит о несоответствии межбюджетной политики приоритетам снижения доли наименее формализованных и прозрачных (т.е. иных межбюджетных) трансфертов.

Таблица 21

Трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на реализацию национальных проектов

	Объем в 2019 г.	
	млрд руб.	% к общему объему трансфертов данного типа
Всего	572,2	24,0
Субсидии	295,7	53,1
В том числе:		
текущие субсидии	91,9	59,3
капитальные субсидии	16,4	12,0
консолидированные субсидии	187,4	70,7
Субвенции	60,1	15,2
Иные межбюджетные трансферты	216,4	42,4

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

¹ Количество трансфертов определяется по числу уникальных направлений расходов (13–16-й разряды кода классификации расходов бюджетов), предусмотренных в отчете об исполнении федерального бюджета.

² Это соответствует целевому значению соответствующего показателя ГП «Развитие федеративных отношений...».

Об эффективности трансфертов на реализацию национальных проектов как отдельного инструмента можно косвенно судить по ритмичности предоставления соответствующих средств в течение финансового года, т.е. по соотношению объема средств, переданных за первые 3 квартала, и годового объема переданных средств (табл. 22).

В целом трансферты на реализацию национальных проектов предоставлялись в течение года менее равномерно, чем прочие трансферты, что может частично объясняться новизной данного инструмента и необходимостью отладки процедур взаимодействия между участниками межбюджетных отношений.

Таблица 22

Ритмичность поступления трансфертов на реализацию национальных проектов

Трансферты	Ритмичность, %
Все трансферты	61,9
Трансферты на реализацию нацпроектов	49,8
В том числе:	
Национальный проект «Культура»	55,7
Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»	0,0
Национальный проект «Образование»	54,1
Национальный проект «Жилье и городская среда»	37,0
Национальный проект «Экология»	28,3
Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	58,4
Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»	35,3
Национальный проект «Здравоохранение»	37,2
Национальный проект «Демография»	56,6
Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»	56,4
Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»	23,8
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	38,3
Прочие трансферты	65,7

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Начиная с 2016 г. постепенно усиливается межрегиональная дифференциация налоговых доходов (табл. 23). В связи с этим в 2019 г. наблюдалась более сильная дифференциация доходов после получения трансфертов, чем в 2016–2018 гг. Однако выравнивающий эффект от предоставления данных видов трансфертов сохраняется. Так, после выравнивания в 2019 г. дифференциация сократилась на 23% (в 2018 г. – на 24%), после предоставления дотаций и субсидий – на 35% (в 2018 г. – на 34%).

Таблица 23

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

Год	Налоговые доходы	Налоговые доходы и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Налоговые доходы, дотации, субсидии
2014	0,590	0,512	0,499
2015	0,661	0,603	0,560
2016	0,556	0,421	0,373
2017	0,558	0,413	0,377
2018	0,586	0,444	0,387
2019	0,603	0,464	0,390

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Дефицит и долг на региональном уровне

В 2019 г. консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации были исполнены с профицитом в 4,7 млрд руб. (в 2018 г. – с профицитом в 510,3 млрд руб.). При

этом количество регионов, имеющих бюджетный профицит, в сравнении с 2018 г. уменьшилось в 1,4 раза и составило 50 (табл. 24). Таким образом, сбалансированность консолидированных региональных бюджетов за 2019 г. несколько ухудшилась.

Таблица 24

Исполнение (дефицит/профицит) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014–2019 гг.

Год	Количество субъектов РФ, исполнивших бюджет	
	с дефицитом	с профицитом
2014	74	11
2015	76	9
2016	56	29
2017	47	38
2018	15	70
2019	35	50

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Номинальный объем государственного долга субъектов РФ по итогам 2019 г. сократился с 2,21 до 2,11 трлн руб. По отношению к объему налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ за 2019 г. он сократился за год с 25,3 до 19,2%.

Снизилась и долговая нагрузка на бюджеты отдельных регионов: если по итогам 2018 г. в 42 регионах объем долга превышал 50% налоговых и неналоговых доходов их бюджетов, то по итогам 2019 г. число таких регионов составило 26 (т.е. число регионов с условно безопасным уровнем долговой нагрузки выросло с 43 до 59). По итогам 2019 г. только в Республике Мордовия государственный долг продолжает превышать 100% налоговых и неналоговых доходов (в 2018 г. эта ситуация была характерна также для Костромской области).

Структура государственного долга регионов за год несколько изменилась: доля бюджетных кредитов к концу года составила 41,9%, уменьшившись по отношению к концу 2018 г. на 0,7 п.п. (рис. 20).

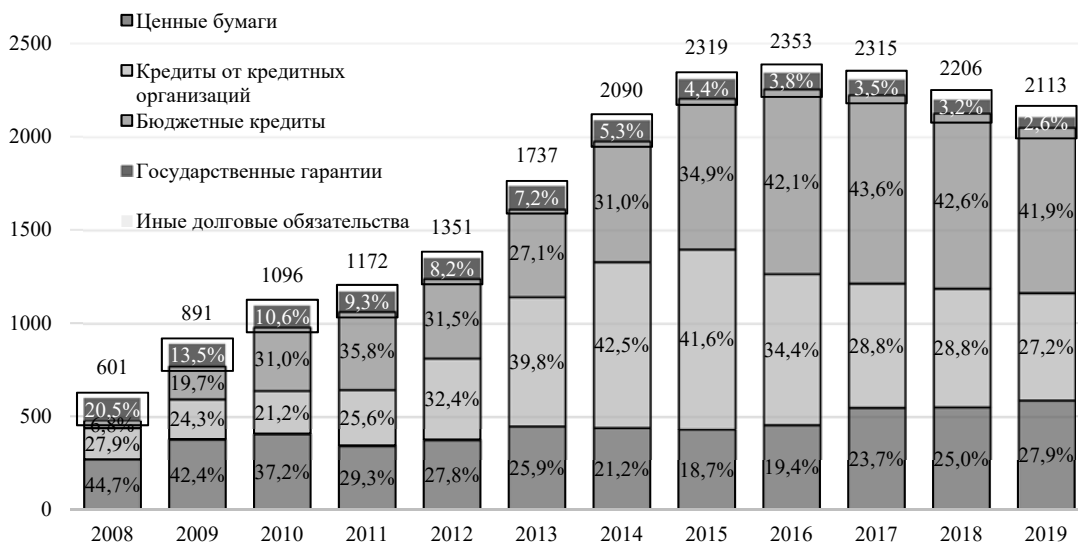


Рис. 20. Номинальный объем (млрд руб.) и структура (%) государственного долга субъектов РФ в 2008–2019 гг.

Источник: Минфин России; расчеты авторов.

Также снизилась доля кредитов кредитных организаций – на 1,6 п.п., а доля ценных бумаг выросла на 2,9 п.п. При этом номинальный объем ценных бумаг вырос на 6,7%, бюджетных кредитов – уменьшился на 5,7%, а кредитов от кредитных организаций – сократился на 9,5% от объема 2018 г. Таким образом, продолжается тенденция постепенного сокращения государственного долга регионов за счет всех источников, кроме ценных бумаг.

Однако, учитывая падение мировых цен на нефть в условиях пандемии коронавируса, в 2020 г. следует ожидать существенного сокращения доходов и роста расходов регионов (прежде всего на поддержку экономики и социальных расходов), что в итоге приведет к усилению бюджетной несбалансированности и росту государственного долга. В то же время высокий текущий уровень региональной бюджетной устойчивости позволит (по меньшей мере, в краткосрочной перспективе) не допустить возникновения кризисной ситуации с бюджетами субъектов Федерации.

Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты

3.1. Российский финансовый рынок¹

3.1.1. Рынок акций в 2019 г. и в I квартале 2020 г.

2019-й год был одним из самых удачных периодов в истории рынка акций российских компаний. На 10-летнем временном горизонте с 2010 г. по 2019 г. среднегеометрическая доходность инвестиций в российские акции в рублях составила 8,3% годовых, уступив по доходности лишь таким рынкам, как США, скандинавские страны, Япония, Индия, Филиппины и Аргентина (рис. 1). Среднегодовая доходность вложений в акции российских компаний в долларах составила 0,7%, что было существенно ниже рублевой доходности вложений в те же акции из-за ослабления курса рубля в посткризисный период.

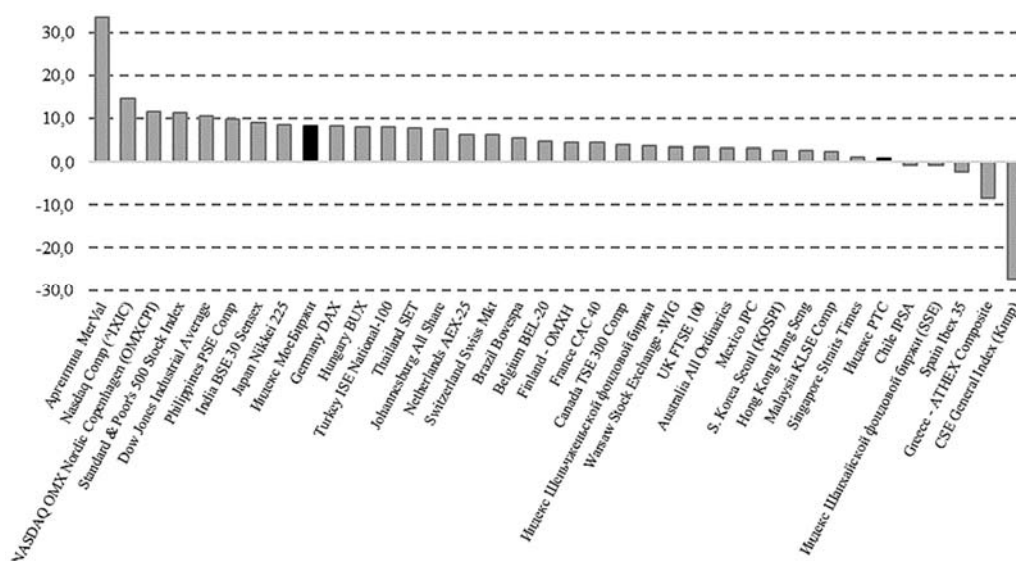


Рис. 1. Среднегеометрическая доходность 36 мировых фондовых индексов на крупнейших биржах за период 2010–2019 гг., % годовых

Источник: расчеты авторов по данным The Wall Street Journal.

¹ Авторы раздела: *Абрамов А.Е.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС; *Чернова М.И.*, научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС.

В 2019 г. доходность акций российских компаний была одной из самых высоких среди фондовых индексов в мире (рис. 2), достигнув 44,9% по индексу РТС и 28,6% – индексу МосБиржи. Из 36 фондовых индексов самых крупных фондовых рынков в мире индекс РТС уступил лишь индикатору греческого рынка акций ATHEX Composite, который вырос на 49,5%. Необычным также было то, что валютный индекс РТС существенно превзошел индекс МосБиржи, который состоит из тех же выпусков акций, но с фиксацией их цен в рублях. Это было вызвано тем, что высокая доходность акций российских АО в 2019 г. сочеталась с укреплением курса рубля к доллару, что создавало дополнительные стимулы вложений в акции российских компаний со стороны иностранных инвесторов.

Однако последовавшие в I квартале 2020 г. события, приведшие к обвалу рынков акций в России и в мире, в очередной раз напомнили, что бурный рост цен акций не может продолжаться долгое время и за годами высокой доходности фондовых индексов, как правило, следуют периоды серьезных спадов. По состоянию на 20 марта 2020 г. российские акции стали мировыми лидерами падения котировок: с начала 2020 г. индекс РТС упал на 40,3%, индекс МосБиржи – на 23,5%. Из 36 фондовых индексов, значения которых приведены на рис. 2, сильнее чем индекс РТС снизились лишь цены акций в Таиланде, Аргентине и Бразилии. Более глубокое падение индекса РТС по сравнению с индексом МосБиржи на этот раз было вызвано тем, что корректировка рынка акций сопровождалась ослаблением рубля к доллару.

Основным фактором кризиса на рынке акций и валютном рынке в начале 2020 г. стало наступление двух неожиданных событий: мировой пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 и срыва соглашения между странами ОПЕК и Россией по ценам на нефть 6 марта 2020 г., что привело к ценовой войне и обвалу нефтяных цен на рынке.

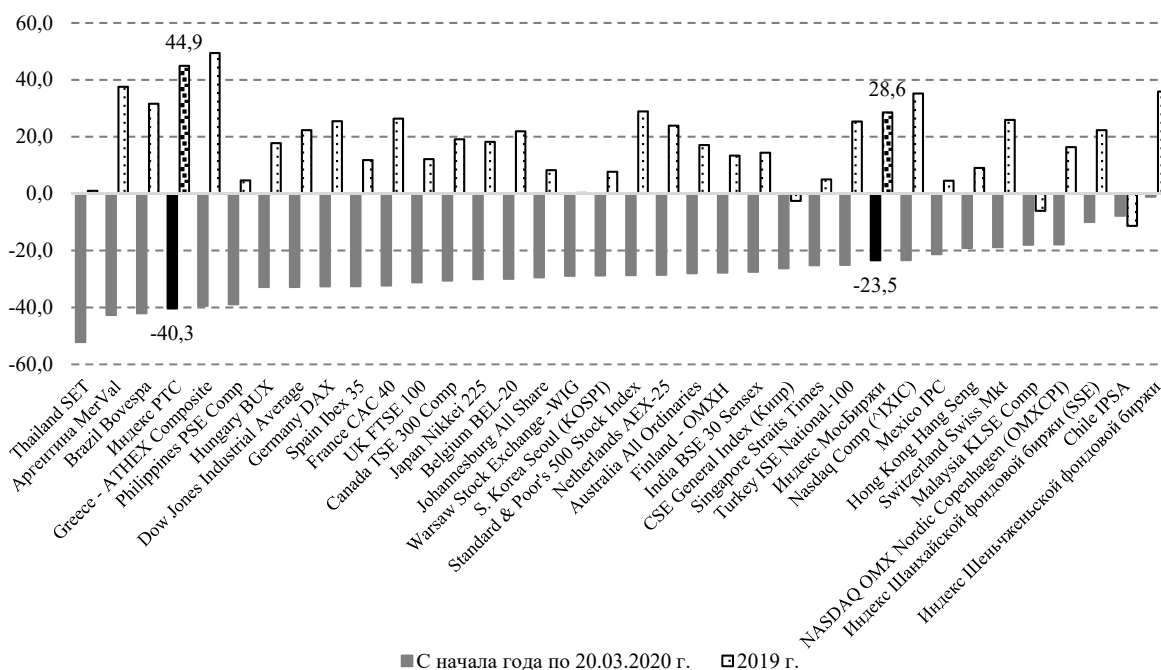


Рис. 2. Доходность 36 мировых фондовых индексов на крупнейших биржах в 2019 г. и в I квартале 2020 г. (по состоянию на 20 марта), % годовых

Источник: расчеты авторов по данным The Wall Street Journal.

Как показано на *рис. 3*, среди 27 стран в 2019 г. Россия была одним из лидеров по укреплению национальной валюты к доллару, курс рубля за это время повысился на 12,1%. Из перечисленных стран более сильно, на 17%, укрепились только украинская гривна. Укреплению рубля в это время способствовали комфортные цены на нефть, действие валютного правила при формировании бюджета и меры по макроэкономической стабилизации, способствовавшие притоку иностранных инвестиций на рынок государственного долга.

Однако в I квартале 2020 г. ситуация на валютном рынке резко изменилась. С начала года по 20 марта 2020 г. курс рубля по отношению к доллару упал на 22,4%. Уровень ослабления рубля стал одним из самых сильных на фоне 27 крупнейших валют мира. В Большей мере снизились только мексиканское и аргентинское песо, норвежская крона – соответственно на 22,5, 25,5 и 36,9%. Как видно на *рис. 3*, наиболее сильно от мартовского шока 2020 г. пострадали валюты стран, экономика которых сильно зависела от доходов от экспорта нефти (Норвегия, Мексика, Россия, Бразилия, Казахстан и др.), а также государства, финансовая стабильность которых во многом обеспечивалась за счет внешнего финансирования (Аргентина и Украина).

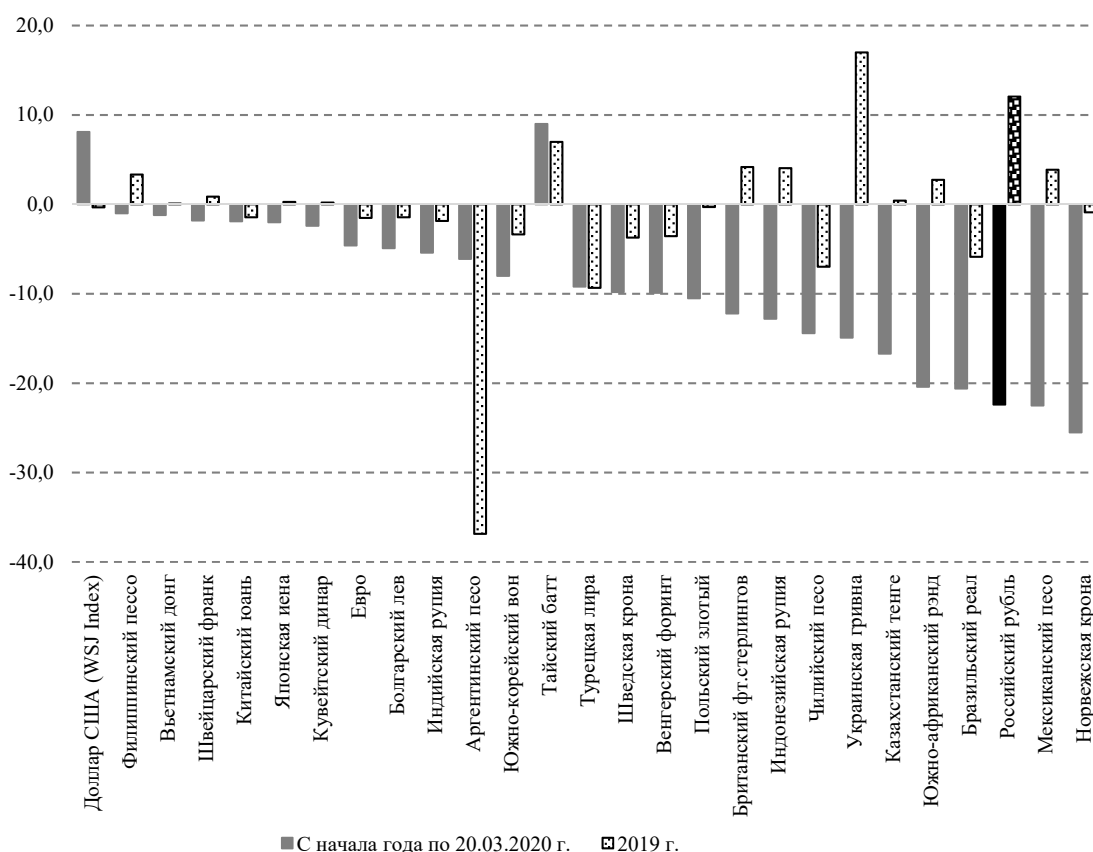


Рис. 3. Изменение стоимости национальных валют 27 стран в 2019 г. и в I квартале 2020 г. (на 20 марта), %

Источник: расчеты авторов по данным The Wall Street Journal.

Итоги работы финансовых рынков в 2019 г. невозможно рассматривать вне шоков на рынках инвестиционных активов, случившихся в I квартале 2020 г. В отличие от многих предшествующих кризисов события на финансовых рынках в начале 2020 г. были вызваны неожиданными внешними шоками: пандемией и ценовой войной стран экспортеров нефти. Текущий кризис начался не с кризисов долгов отдельных компаний и стран, а с падения цен на рынках таких активов как акции, нефть и иные сырьевые ресурсы, валюты ряда стран. На момент написания данного обзора шок на рынках указанных активов пока еще не проник на долговые рынки и не проявился в виде рецессии, официально признаваемой крупнейшими странами.

Анализ трендов в развитии российского финансового рынка в I квартале 2020 г. можно осуществлять на основе общепризнанных критериев финансовых кризисов. В качестве таких критериев могут использоваться оценки, приводимые в одной из наиболее авторитетных работ по финансовым кризисам в мире американских экономистов Кармен Рейнхарт и Кеннета Рогоффа, написанной в 2009 г. и опубликованной на русском языке в 2011 г. (табл. 1).

Таблица 1

**Количественные критерии финансовых кризисов
Кармен Рейнхарта и Кеннета Рогоффа**

Разновидности кризисов	Критерии кризиса
Инфляционные кризисы	Пороговое значение инфляции в размере 20% в год
Валютные кризисы	Годовое обесценение курса, которое превышает 15%
Банковские кризисы	Наличие хотя бы одного из двух событий: 1) банковская несостоятельность из-за массового изъятия депозитов, что приводит к закрытию, поглощению или национализации одной и более финансовых организаций; 2) закрытие, поглощение, национализация или крупномасштабная государственная поддержка важного финансового института (или группы организаций).
Кризис внешнего долга	Суверенный (государственный) дефолт как неспособность правительства произвести основные выплаты долга или выплату по процентам на установленную дату.
Кризис внутреннего долга	Применяется данное выше определение кризиса внешнего долга. Дополнительно включает также замораживание банковских депозитов и/или принудительную конверсию таких депозитов из долларов в национальную валюту.
Корпоративные дефолты	Из-за ограниченности исторической статистики нет строгого определения признаков такого кризиса. Однако корпоративные дефолты и банковские кризисы во многом коррелируют друг с другом.
Крах на рынке акций	Использован критерий Барро и Урсуа ¹ , определяющий крах на рынке акций как кумулятивное снижение реальных цен на акции на 25% и более.

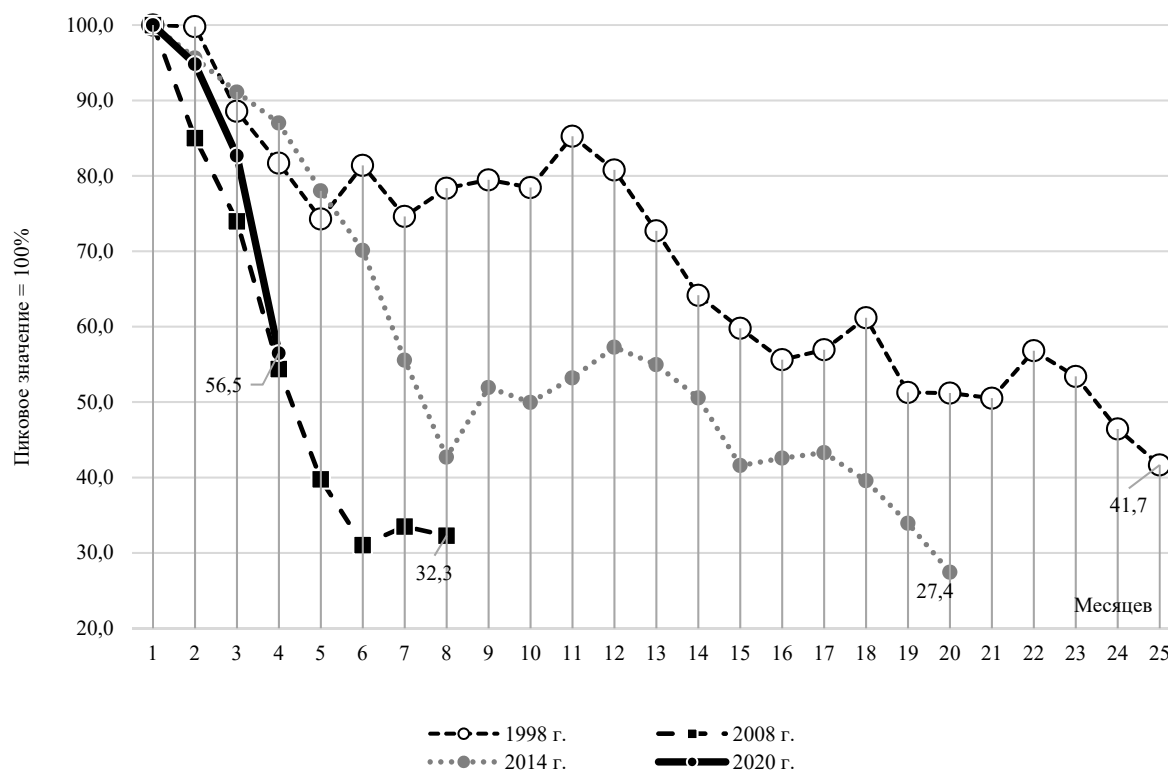
Источник: составлено авторами по монографии Рейнхарт и Рогоффа².

Основным каналом воздействия на ослабление рубля и падение рынка акций российских компаний в начале 2020 г. стало начало ценой войны на рынке нефти между странами ОПЕК и Россией на фоне падающего спроса на нефть под воздействием замедления глобальных экономик от коронавируса. Формально это произошло на совместном заседании представителей ОПЕК и России 6 марта 2020 г. Как показано на рис. 4, с декабря 2019 г. по 20 марта 2020 г. среднемесячная цена нефти сорта Brent снизилась на 45,5%. В работе Рейнхарт и Рогоффа не рассматриваются кризисы на рынках товарных активов,

¹ Barro, Robert, and Jose F. Ursua. (2009). Stock Market Crashes and Depressions. NBER Working Paper 14760. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass. February.

² Рейнхарт К.М., Рогофф К.С. (2009). На этот раз все будет иначе. Восемь столетий финансового безрассудства / Кармен М. Рейнхарт, Кеннет С. Рогофф [пер. с англ. Д. Стороженко]. – М.: Карьера Пресс, 2011.

поэтому мы не называем случившееся нефтяным кризисом. Однако из всех предшествующих трех шоков цен на нефть в 1998 г., 2008 г. и в 2014 г. снижение нефтяных цен за первые три месяца 2020 г. шло практически также быстро, как и во время кризиса 1998 г.



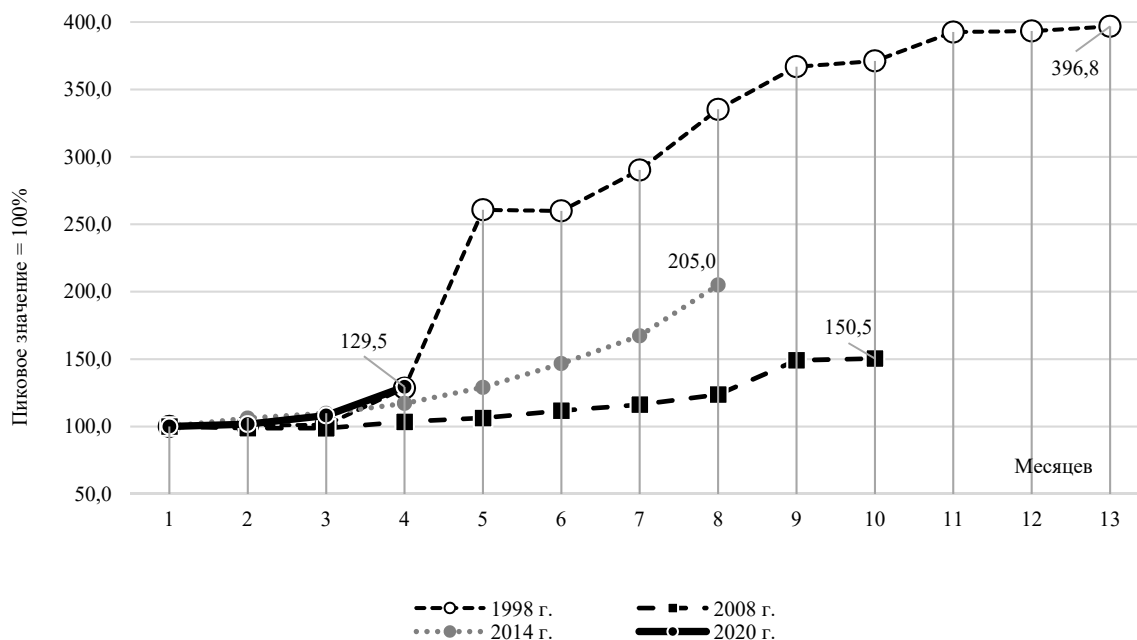
Примечание. Среднемесячная цена нефти сорта Brent в марте 2020 г. рассчитана за период с 1 по 20 марта 2020 г.

Рис. 4. Снижение средних месячных значений цен нефти марки Brent с пиковых значений в декабре 1996 г., июле 2008 г., июне 2014 г. и декабре 2019 г., % (пик = 100%)

Источник: расчеты авторов по данным Thomson Reuter и информационного портала компании Финам. (URL: <https://www.finam.ru/profile/moex-akcii/gazprom/export/>).

С декабря 2019 г. по 20 марта 2020 г. курс рубля снизился на 29,5% при том, что Рейнхарт и Рогофф валютным кризисом называют ослабление национальной валюты к доллару на 15% в год. Как показано на *о*, по сравнению с другими кризисными сценариями 1998 г., 2008 г. и 2014 г. ослабление рубля в начале 2020 г. под влиянием нефтяных цен шло самыми быстрыми темпами, хотя, конечно, оно вряд ли может повторить траекторию девальвации рубля в августе 1998 г. На современном этапе ослаблению курса рубля способствовало то, что падение цен на нефть происходило в условиях практически полной либерализации валютного курса, что во многом делало более прозрачным механизм курсообразования даже в столь сложной ситуации. При этом на момент написания обзора было пока не ясно, станет ли текущее ослабление рубля постоянным по мере неизбежного восстановления уровня нефтяных цен в будущем. По предшествующему опыту известно, что при высоком уровне зависимости российской экономики от цен на экспортируемые ресурсы сравнительно краткосрочные ослабления рубля трансформируются

в его долговременную девальвацию в случае, если после ценовых шоков на рынках товарных активов цены на нефть в последующие годы в среднем остаются на более низких уровнях, чем они были в предкризисные период.



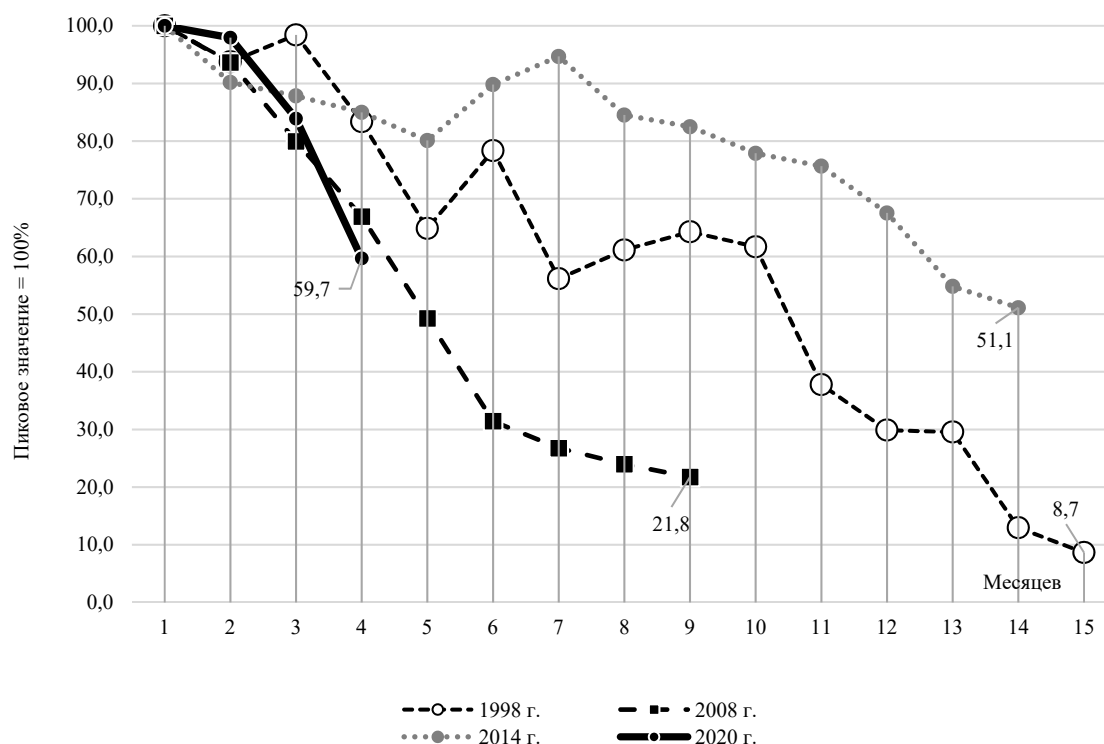
Примечание. Курс доллара в рублях в марте 2020 г. – по состоянию на 20 марта 2020 г.

Рис. 5. Изменения ежемесячных значений курса доллара в рублях по отношению к его пиковым значениям в мае 1998 г., мае 2008 г., июле 2014 г. и декабре 2019 г., % (пик = 100%)

Источник: расчеты авторов по данным Банка России.

Как показано на *рис. 6*, с декабря 2019 г. по 20 марта 2020 г. индекс РТС снизился на 40,3%, что оказалось самым серьезным снижением данного рынка по сравнению с острыми фазами кризисов 1998 г., 2008 г. и 2014 г. Согласно классификации Рейнхарта и Рогоффа, Барро и Урсуа, если данное снижение сохранится по итогам 2020 г., нынешние события на рынке акций можно будет считать полноценным финансовым кризисом. Однако важно, что до сих пор как на российском, так и на глобальном финансовом рынках резкое снижение цен акций из-за опасений наступления рецессии экономик пока не повлекло за собой кризисов на рынках долговых финансовых инструментов¹.

¹ Более подробно о надвигающемся финансовом кризисе и перспективах финансового рынка см.: Сухова С. (2020). «Мы получили странный кризис»; Экономист А. Абрамов – об экономической турбулентности на фоне коронавируса. Огонек №12, 30 марта. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4299705?from=vybor>



Примечание. Значение индекса РТС в марте 2020 г. – по состоянию на 20 марта 2020 г.

Рис. 6. Изменения индекса РТС по отношению к его пиковым значениям в июле 1997 г., мае 2008 г., феврале 2014 г. и декабре 2019 г., % (пик = 100%)

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Однако даже с учетом падения российского фондового рынка в начале 2020 г., он сохранял свою инвестиционную привлекательность для ряда иностранных инвесторов, о чем свидетельствует публикация в уважаемом деловом издании *Barron's*¹. В ней приводятся мнение директора по инвестициям (CIO) крупной американской управляющей компании Invesco Джастина Левренца (Justin Leverenz), который считает, что «Россия представляет одно из самых привлекательных мест на планете для инвестиций», однако получить отдачу здесь можно только через год или два. Управляющий инвестициями в акции на развивающихся рынках Европы банка JP. Morgan Дэвид Асеркофф (David Aserkoff) считает, что в последние годы «российские компании были охвачены тихой революцией в сфере управления, которая превратила их в лучших плательщиков дивидендов на развивающихся рынках». Согласно оценкам старшего менеджера по управлению валютным портфелем другой большой управляющей компании – State Street Global Advisors Арона Херда (Aaron Hurd), рубль вернется от своего текущего уровня около 80 к доллару до 60 или 65 в течение следующих двух лет, что позволит получить доходность в размере до 40% на рынке рублевых облигаций.

Начало новой волны падения фондовых индексов в России произошло в момент, когда они так и не завершили полного восстановления до уровней, предшествовавших началу

¹ *Mellow C.* (2020). Russia's Stocks Are a Buy Only for Very Patient Investors. *Barron's*, online. March 27.

кризиса 2008 г. (рис. 7)¹. По итогам 2019 г. рублевый индекс МосБиржи достиг уровня 158,5% от своего значения по состоянию на май 2008 г., в то время как валютный индекс РТС составил лишь 63,0% от своего размера по состоянию на эту же дату. Восстановление стоимости одного и того же портфеля акций в рублях произошло быстрее, чем его оценка в долларах потому, что за это время рубль подешевел относительно доллара на 160,8%.

Однако частичный успех восстановления цен акций в 2019 г., во многом оказался отыгранным в I квартале 2020 г. По состоянию на 20 марта 2020 г. значение индекса РТС упало до 37,6% от майского пика индекса 2008 г. Индекс МосБиржи сохранил статус восстановленного, однако его значение снизилось до 121,1% от размера в мае 2008 г., даже несмотря на заметное ослабление рубля в I квартале 2020 г.

Скорость восстановления рынка акций после кризиса 2008 г. существенно отличалась от динамики рынка акций после прежнего кризиса 1998 г., когда рублевый индекс ММВБ восстановился всего за 8 месяцев, а индекс РТС за почти 5 лет (58 месяцев).

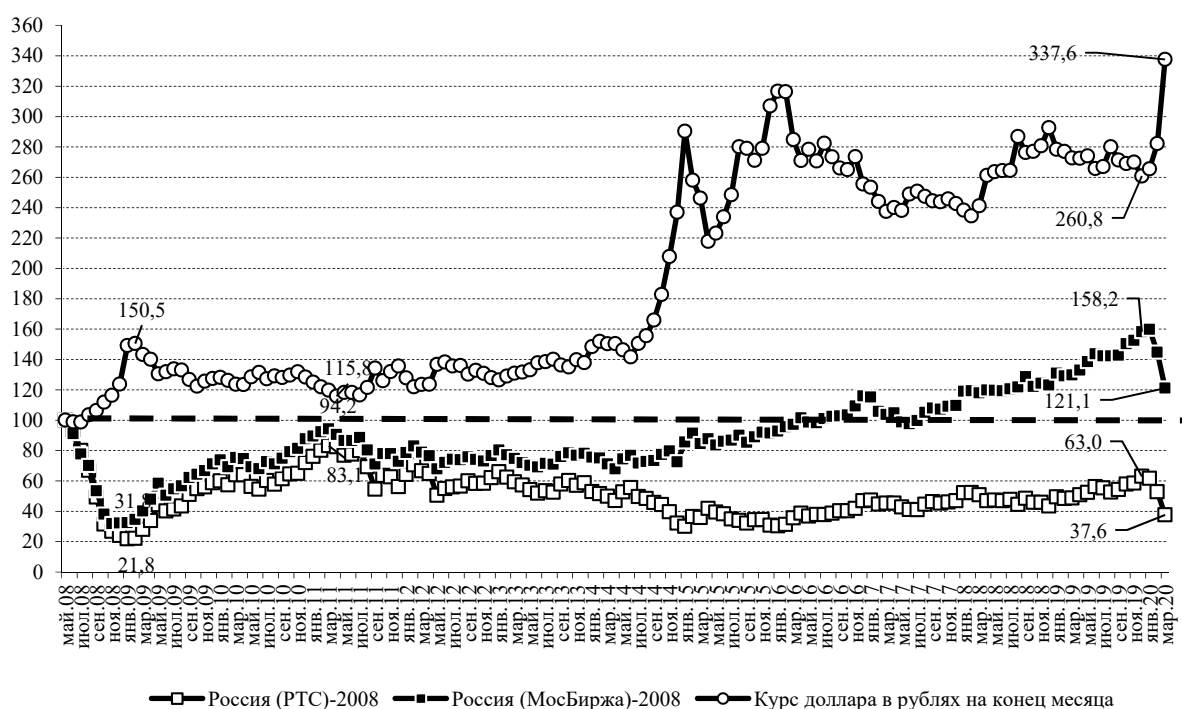


Рис. 7. Темпы роста курса доллара, индексов РТС и МосБиржи с мая 2008 г. по 20 марта 2020 г. (май 2008 г. = 100%)

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

Ключевым фактором скорости восстановления российских фондовых индексов в настоящее время, как и после финансового кризиса 1998 г. предопределяется уровнем нефтяных цен. Как показано на рис. 8, после кризиса 1997–1998 гг. при снижении цены на нефть до 31,1% от предкризисного пика в декабре 1996 г. ее полное восстановление

¹ Факт восстановления фондовых индексов до докризисного уровня носит символический характер, но он важен для инвесторов как индикатор того, что фондовый рынок преодолел те проблемы, которые привели к его снижению во время кризиса.

заняло 3 года, или 36 месяцев. По состоянию на 20 марта 2020 г. за 140 месяцев, прошедших после достижения ценой нефти Brent максимума в размере 133,9 долл./барр. в июле 2008 г., ее текущая цена оставалась на уровне лишь 28,4% от этого максимума. Более того, в 2020 г. наблюдалась третья волна снижения нефтяных цен до уровня 56,5% по отношению к цене в декабре 2019 г.

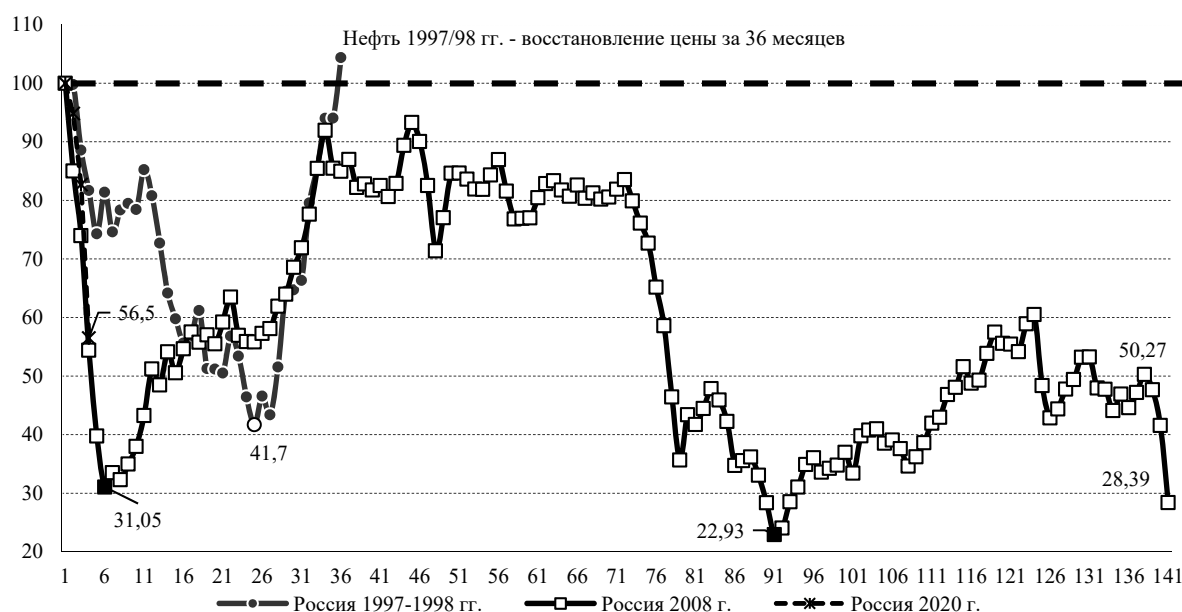


Рис. 8. Темпы роста цены нефти Brent во время финансовых кризисов в России (докризисный пик цены = 100%) на март 2020 г.

Источник: расчеты авторов по данным Международного валютного фонда и Международного энергетического агентства

На рис. 9 и в табл. 2 показан процесс восстановления индексов акций в странах БРИКС. В целях сопоставимости данных в качестве индикаторов использованы страновые индексы семейства MSCI, рассчитываемые в долларовом выражении. Оценка изменения российского рынка производилась по валютному индексу РТС, включая аналогичный индекс, учитывающий дивидендную доходность входящих в него выпусков акций.

После кризиса 2008 г. из пяти стран – членов БРИКС по состоянию на 20 марта 2020 г. не восстановились фондовые индексы России и Бразилии, где долговременная стагнация рынков акций носит наиболее хронический характер. За 142 месяца, прошедших с мая 2008 г., индекс РТС восстановился лишь до 37,6%, а индекс MSCI Бразилия – всего до 24,1%. В 2019 г. за счет высокой дивидендной доходности акций российских эмитентов было достигнуто восстановление индекса РТС – полная доходность с учетом дивидендных выплат до 102,5% майского значения 2008 г.; однако в результате спада цен акций в начале 2020 г. значение данного индекса вернулось к уровню 61,3% от значения в мае 2008 г.

Индексы акций MSCI Индии, ЮАР и Китая восстановились до предкризисного уровня соответственно за 22, 28 и 82 месяцев после мая 2008 г. Однако к 20 марта 2020 г. фондовые индексы ЮАР и Индии вернулись к значениям 53,0 и 84,0% от старых предкризисных пиков мая 2008 г. Структура экономик стран БРИКС имеет существенные

отличия, в Индии и ЮАР она не зависит от цен на нефть, как в России и Бразилии. Синхронное падение крупных развивающихся рынков в начале 2020 г. было вызвано такими общими для них факторами, как вынужденная остановка деятельности компаний в условиях карантина, а также отток иностранного капитала из этих стран в направлении более безопасных вложений на развитых рынках

Из всех рынков акций стран БРИКС наиболее устойчивым оказался лишь китайский фондовый рынок. По состоянию на 20 марта 2020 г. валютное значение индекса MSCI Китай было на уровне 102,2% мая 2008 г. Устойчивость данного индекса к данному спаду на фондовых рынках, несмотря на то, что Китай был первой страной, столкнувшейся с угрозой коронавируса, во многом была обеспечена устойчивостью юаня к доллару за счет валютных интервенций Народного банка Китая.

Таблица 2

Восстановление фондовых индексов стран БРИКС в долларах после кризиса 2008 г. по состоянию на 20 марта 2020 г.

Индексы	Период восстановления индекса с мая 2008 г., месяцев	Завершение восстановления	Текущее значение индекса, % (май 2008 г. = 100%)
PTC	142	Нет	37,6
PTC – полная доходность	140	Да	61,3
MSCI Бразилия	142	Нет	24,1
MSCI ЮАР	28	Да	53,0
MSCI Индия	22	Да	84,0
MSCI Китай	82	Да	102,2

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

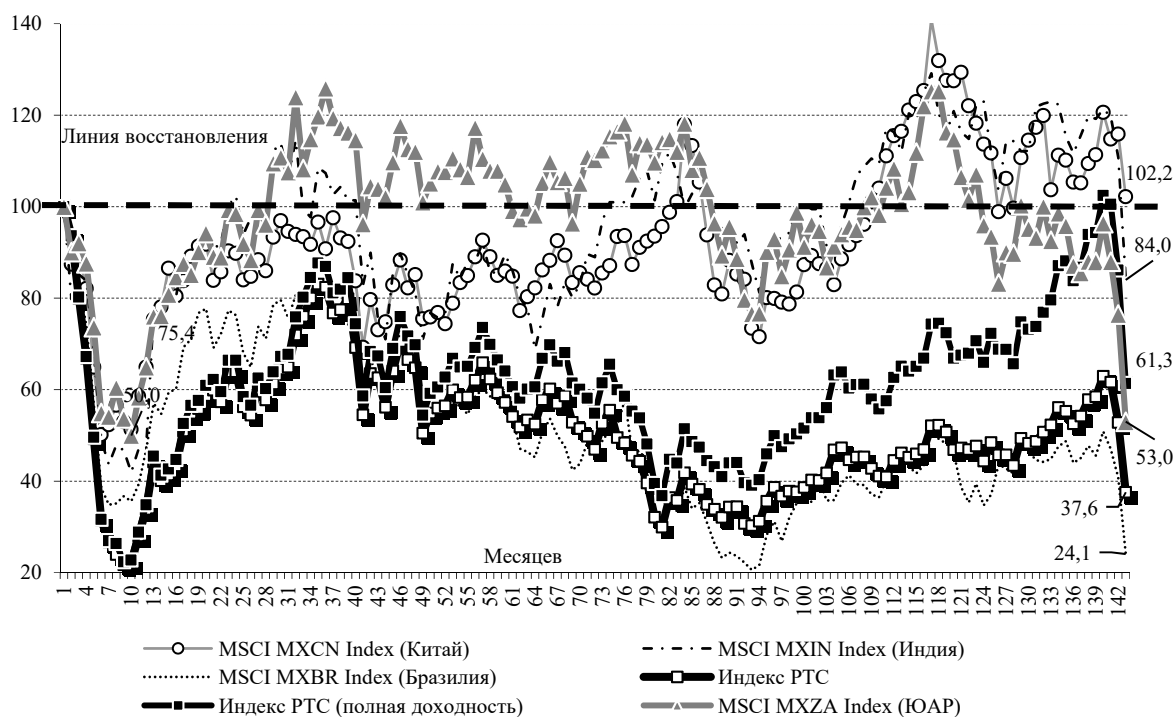


Рис. 9. Глубина и продолжительность влияния финансового кризиса 2008 г. на фондовые индексы стран БРИКС в долларах по состоянию на 20 марта 2020 г. (пик в мае 2008 г. = 100%)

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Самыми долгосрочными кризисами в современной истории фондовых рынков считаются спады американского рынка акций во времена Великой депрессией 1929–1933 гг., а также акций японских компаний после 1989 г. Восстановление фондового индекса Доу Джонс Индастриал Эвередж (ДЖА) в США после Великой депрессии продолжалось 303 месяца, или 25,3 года (рис. 10 и табл. 3). В 2015 г. данный антирекорд был побит японским индексом NIKKEI-225, который по состоянию на 20 марта 2020 г. не может восстановиться в течение 363 месяцев, т.е. более 30 лет. Его значение в марте 2019 г. составляло лишь 42,5% от пика 1989 г. Кризисы с такими длительными сроками восстановления цен акций являются уникальными, их причинами являются не просто глубокие структурные проблемы экономик, но и сочетание их с серьезными ошибками в сфере экономической и денежно-кредитной политик.

Для рынков, где финансовые кризисы были среднесрочными и вызывались структурными диспропорциями в экономике, такими как спад в Южной Корее в 1989 г. и в США на рынке инновационных компаний в 2000 г., характерна W-образная траектория восстановления индексов (рис. 10). Данные кризисы длились соответственно 183 и 177 месяцев.

На фоне указанных кризисов восстановление российского индекса РТС и MSCI Бразилия соответственно до уровней 37,6% и 24,1%, продолжающееся 142 месяца, пока формально не превысило временных горизонтов, характерных для среднесрочных кризисов. Однако, как видно на рис. 10, текущее восстановление индексов РТС и MSCI Бразилия пошло, скорее, по траектории долгосрочного, чем среднесрочного кризиса, что обычно свойственно фондовым рынкам стран, где структурные проблемы сочетаются с нерешенными вызовами экономической и денежно-кредитной политик.

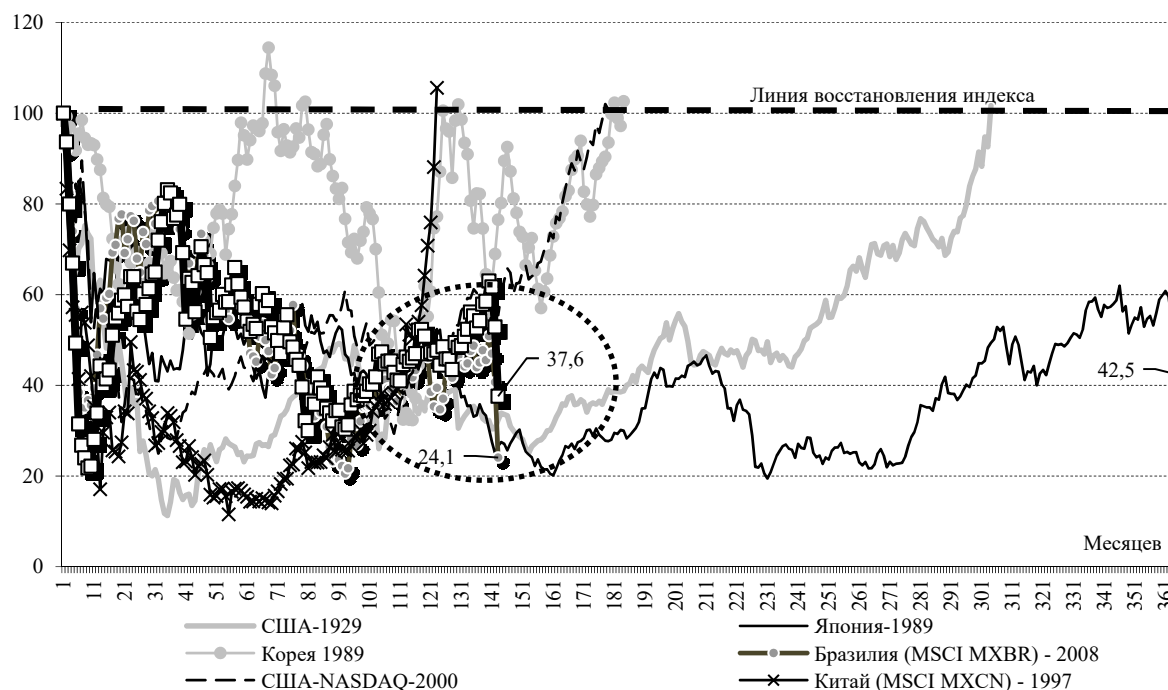


Рис. 10. Глубина и продолжительность восстановления фондовых индексов самых длительных в XX и XXI веках кризисов по состоянию на 20 марта 2020 г. (пик до кризиса = 100%)

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

**Наиболее длительные периоды восстановления
фондовых индексов ран после
кризисов XX и XXI веков**

Страна (Индекс – год начала кризиса)	Период восстановления индекса от пика, месяцев	Завершение восстановления	Текущее значение не восстановившегося индекса, % (пик = 100%)
Япония (Nikkei – 1989)	363	Нет	42,5
США (DJIA – 1929)	303	Да	
Южная Корея (KOSPI – 1989)	183	Да	
США (NASDAQ – 2000)	177	Да	
Россия (РТС долл. – 2008)	142	Нет	37,6
Бразилия (MSCI долл. – 2008)	142	Нет	24,1
Китай (MSCI-Шанхай долл. – 1997)	122	Да	
Китай (MSCI-Шанхай долл. – 2008)	82	Да	
США (DJIA – 1907)	64	Да	

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

Столь длительный даже по меркам глобального фондового рынка период восстановления российского индекса акций показывает, что причины его стагнации в большей мере связаны с внутренним состоянием российской экономики, чем с влиянием волатильности мировой финансовой системы.

3.1.2. Премия за риск по акциям

Премия за риск по акциям является одной из ключевых характеристик фондового рынка страны для внутренних и внешних инвесторов. Она выступает основным элементом стоимости капитала при оценке инвестиционных проектов, служит универсальным индикатором эффективности корпоративного управления и ориентиром привлекательности акций для иностранных инвесторов. Проблема заключается в том, что существует несколько разных индикаторов премии за риск по акциям российских АО, поставщиками информации о которых выступают те или иные зарубежные структуры. В данном обзоре приводятся наши собственные оценки указанных индикаторов.

Выделяются несколько наиболее популярных подходов к оценке премии за риск по акциям российских компаний (рис. 11). Фернандес и другие оценивают средний размер премии за риск по акциям на основании социологических опросов ученых и бизнесменов из разных стран. Димсон, Марш и Стонтон в книге «Триумф оптимистов»¹ и в инвестиционных отчетах, публикуемых Credit Suisse², рассчитывают премию по акциям для разных стран, включая Россию на долгосрочных временных горизонтах в виде разницы

¹ Dimson E., Marsh P., Stainton M., Garthwaite A. Triumph of the Optimists: 101 Years of Global Investment Returns. Princeton University Press. – 2002.

² Dimson E., Marsh P., Stainton M., Wilmot J. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2009 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. – 2009; Dimson E., Marsh P., Stainton M., Wilmot J. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2010 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. – 2010; Dimson E., Marsh P., Stainton M., Holland D., Matthews B. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2011 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. – 2011; Dimson E., Marsh P., Stainton M., Wilmot J., McGinnie P. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2012 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. – 2012; Dimson E., Marsh P., Stainton M., Garthwaite A. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2013 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. – 2013; Dimson E., Marsh P., Stainton M., Mauboussin M. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2014 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. – 2014; Dimson E., Marsh P., Stainton M., Holland D., Mattenws B., Rath P. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2015 // Credit

между доходностью индексов акций и доходностью государственных ценных бумаг. Более сложный подход применяется Дамодарантом, оценивающим страновые премии по акциям путем прибавления к той или иной безрисковой ставке страновых премий, рассчитываемых на основании показателей доходности государственных ценных бумаг и волатильности акций местных компаний.

Фернандес с коллективом авторов, чей состав меняется от года к году, проводят ежегодный опрос экспертов относительно того, какие значения премии по акциям и безрисковым ставкам те используют в своих работах за прошедший год¹. Среди экспертов выделяются группы преподавателей и аналитиков компаний и финансовых организаций. Сводные данные Фернандеса можно рассматривать в качестве социологической картины восприятия разными специалистами премии за риск по акциями в той или иной стране.

Сведения по России присутствуют в опросах с 2012 по 2019 гг., что позволяет получить некоторый исторический ряд и проследить динамику оценок исследователей. Примечательно, что по данным опросов премия практически по любой стране колеблется в широком диапазоне. Например, в 2012 г. по результатам опроса 70 исследователей среднее значение премии по акциям российских АО составило 7,6% при диапазоне оценок от 2,7 до 25,0%. В 2019 г. среди 30 экспертных ответов средняя премия составила 8,5%, а диапазон сузился до 5–10,1%. Подобный результат свидетельствует, что, несмотря на тенденцию сближения оценок размера премии по акциям в научном и бизнес-сообществе, пока нет единого понимания их размеров и методик расчета.

Димсон, Марш и Стонтон в книге «Триумф оптимистов»² и последующих инвестиционных отчетах, публикуемых Credit Suisse³, рассчитывают историческую премию по акциям для большинства развитых рынков и отдельных развивающихся стран. Их данные

Suisse Research Institute, Switzerland. – 2015; *Dimson E., Marsh P., Stainton M., Wilmot J.* Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2016 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. – 2016; *Dimson E., Marsh P., Stainton M.* Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2017 (Summary Edition) // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. – 2017; *Dimson E., Marsh P., Stainton M.* Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2018 (Summary Edition) // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. – 2018; *Dimson E., Marsh P., Stainton M.* Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2019 (Summary Edition) // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. – 2019.

¹ *Fernandez P., Aguirreamalloa J., CorresL.* Market Risk Premium Used in 56 Countries in 2011: A Survey with 6,014 Answers. Downloadable in <http://ssrn.com/abstract=1822182>. – 2011; *Fernandez P., Aguirreamalloa J., CorresL.* Market Risk Premium Used in 82 Countries in 2012: A Survey. Downloadable in <http://ssrn.com/abstract=2084213>. – 2012; *Fernandez P., Aguirreamalloa J., Linares P.* Market Risk Premium and Risk Free Rate Used for 51 Countries in 2013: A Survey with 6,237 Answers. Downloadable in <http://ssrn.com/abstract=914160>. – 2014; *Fernandez P., Linares P., Fernandez A. I.* Market Risk Premium Used in 88 Countries in 2014: A Survey with 8,228 Answers. Downloadable in <http://ssrn.com/abstract=2450452>. – 2014; *Fernandez P., Pershin V., Fernandez A. I.* Discount Rate (Risk-Free Rate and Market Risk Premium) Used for 41 Countries in 2015: A Survey. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2598104>. – 2015; *Fernandez P., Ortiz A., Fernandez A. I.* Market Risk Premium Used in 71 Countries in 2016: A Survey with 6,932 Answers. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2776636>. – 2016; *Fernandez P., Pershin V., Fernandez A. I.* Discount Rate (Risk-Free Rate and Market Risk Premium) Used for 41 Countries in 2017: A Survey. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2954142>. – 2017; *Fernandez P., Pershin V., Fernandez A. I.* Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 59 Countries in 2018: A Survey. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3155709>. – 2018; *Fernandez P., Martinez M., Fernandez A. I.* Market Risk Premium and Risk-Free Rate Used for 69 Countries in 2019: A Survey. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3358901>. – 2019.

² *Dimson et al.* 2002.

³ *Dimson et al.* 2009–2019.

позволяют сравнить долгосрочную доходность вложений в акции и государственные облигации. Оцениваемые ими спреды доходности можно рассматривать в качестве меры эффективности деятельности публичных компаний в сравнении с доходностью государственных ценных бумаг.

Согласно их методике, премия по акциям является геометрической разницей¹ между доходностью акций и доходностью безрискового актива. В качестве последнего авторы используют два бенчмарка: краткосрочные государственные облигации и 10-летние государственные облигации. Премии за акции в каждый год авторы усредняют на долгосрочном горизонте с 1900 г. и на среднесрочном горизонте за последние 40–50 лет. Данные по России Димсон и др. раскрывают только в отчетах, опубликованных Credit Suisse с 2014 по 2018 гг., в остальные годы – данные не публикуются. Премия по России считается за 2 периода: наиболее длинный с 1995 г. по год текущей публикации и более короткий период с 2000 г., в который не входят кризисные события 1998–1999 гг. Премия по российским акциям против долгосрочных облигаций, рассчитанная с 2000 г., оказалась отрицательной: на периоде с 2000 по 2016 гг. она составила -3,7%, а в 2000–2012 гг. – лишь -6,7%. Против коротких облигаций премия оказалась положительной в размере 3,2% в 2000–2016 гг. и 5,1% в 2000–2012 гг. Таким образом, можно сделать вывод о том, что доходность длинных государственных облигаций в России существенно превышает доходность коротких облигаций.

Наиболее популярным при анализе инвестиционных проектов является подход к оценкам премий по акциям, разработанный Дамодараном². Рассчитываемые по его методу премии за риск по акциям основаны на прогнозах будущей доходности и оценке ожиданий рынка. Указанные показатели чаще всего используются инвесторами при расчетах стоимости капитала и оценке предполагаемой эффективности будущих инвестиционных проектов. При этом данные оценки, как правило, носят индивидуальный характер в зависимости от используемого метода расчета, который к тому же полностью не раскрывается.

Премия за риск по акциям Дамадорана состоит из «премии на базовом развитом рынке» плюс стоимости «странового риска» акций компаний той или иной страны. Премия базового рынка вычисляется как ставка дисконтирования денежных выплат акционерам в виде дивидендов и обратных выкупов акций, растущих в среднесрочной перспективе в течение 3–5 лет согласно ожиданиям рынка (по консенсус-прогнозам различных информационных агентств, например, по версии Блумберг, Томсон Рейтерс и иных), а после этого темпами роста, равными текущей безрисковой ставке по 10-летним государственным облигациям базовой страны. Страновая же премия при таком подходе определяется с помощью спредов между 10-летними государственными еврооблигациями некоторой страны и облигациями в той же валюте для базовой страны или с помощью CDS спредов. Дополнительно в методику вводится коэффициент относительной волатильности акций по сравнению с облигациями на внутреннем рынке рассматриваемой страны, который может корректировать значение страновой премии на относительный риск акций.

На *рис. 11* представлены все премии, содержащиеся в перечисленных работах и исследованиях. Также на графике добавлены данные, публикуемые в терминале Блумберг,

¹ $(1+Премия)=(1+Доходность\ акций)/(1+Доходность\ облигаций)$ в годовом выражении.

² Damodaran A. (2019). Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2019 Edition. Available at SSRN. URL: <https://ssrn.com/abstract=3378246>.

согласно которым премия равна разнице доходности индекса акций и доходности к погашению доходности 10-летних рублевых облигаций. Такой бенчмарк крайне прост в построении и не отражает всю суть премий, однако является часто используемым на практике ориентиром для инвесторов.

Данные Димсона и пр. показывают за период времени 2012–2016 гг. среднегеометрические размеры премий по акциям на временном горизонте с 2000 г. по соответствующую отчетную дату: по сравнению с доходностью долгосрочных облигаций она является отрицательной, т.е. средняя доходность акций за период оказывается меньше доходности государственных облигаций, а против краткосрочных государственных ценных бумаг – положительной. После 2017 гг. указанные характеристики публично не раскрываются. Значения премии за риск по акциям по четырем другим индикаторам Дамодарана, Фернандеса и Блумберга, как правило близки между собой. Например, в 2019 г. по сравнению с 2018 г. произошло снижение показателей премии по акциям: у индикаторов Дамодарана на основе спредов облигаций с 9,4 до 7,4% и на основе премий кредитных дефолтных свопов (CDS) с 8,1 до 6,2%; по среднему значению премии согласно экспертным опросам Фернандеса – с 8,7 до 8,5%; и по расчету Блумберга – с 9,3 до 6,3%.

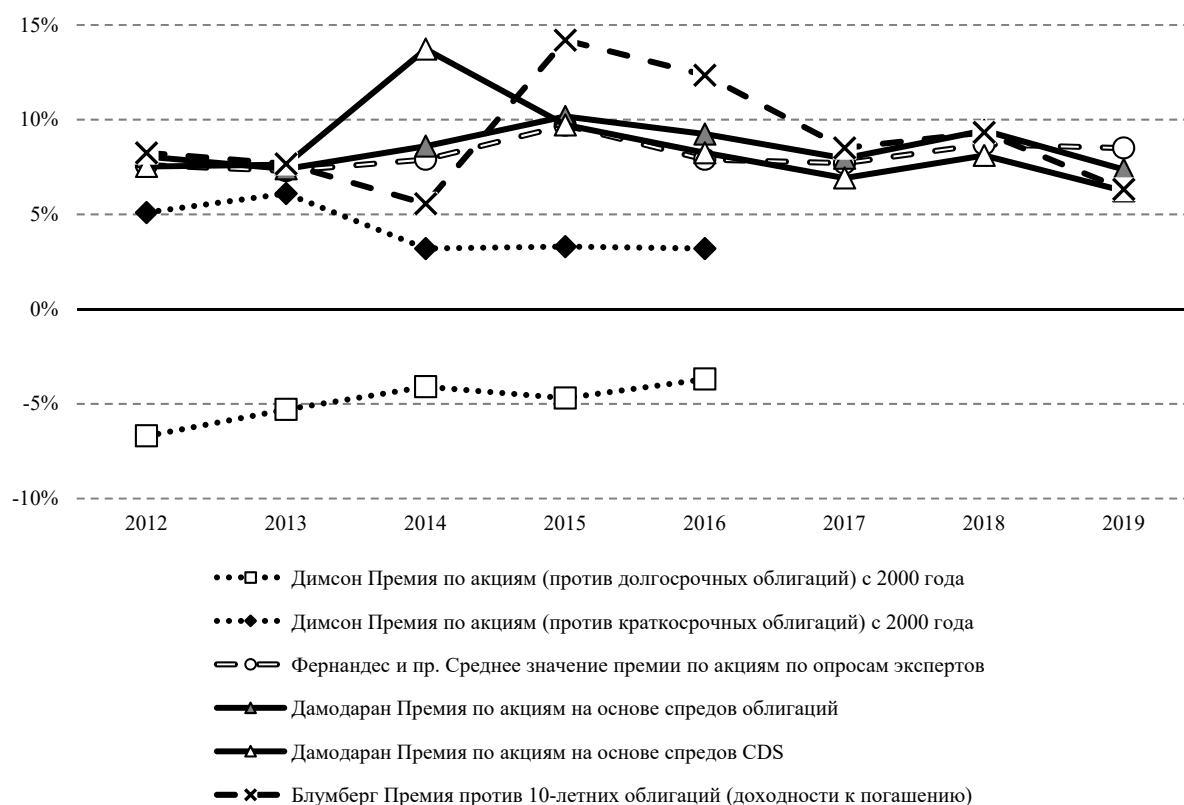


Рис. 11. Премия по российским акциям, собранная из наиболее цитируемых международных источников, %, 2012–2019 гг.

Источник: собрано авторами из работ Димсона и пр., Фернандеса и пр., Дамодарана и Блумберг.

Тестирование взаимосвязи указанных на *рис. 11* показателей премии за риск по акциям с денежными потоками средств частных инвесторов в иностранных инвестиционных фондах, специализирующихся на инвестициях в акции российских компаний, на горизонте 2012–2019 гг. не позволило выявить каких-либо значимых и интересных зависимостей, за исключением того, что изменение премии за риск по акция, оцениваемой с помощью премии CDS по Дамодарану оказалось прямо пропорциональным изменению относительного размера денежных потоков частных инвесторов в иностранных фондах акций (*рис. 12*). В соответствии с контр цикличной стратегией указанных портфельных инвесторов, повышение премии за риск по акциям, как правило, ведет к притоку средств инвесторов в фонды, в то время как снижение данной премии – усиливает вывод средств инвесторов из фондов.

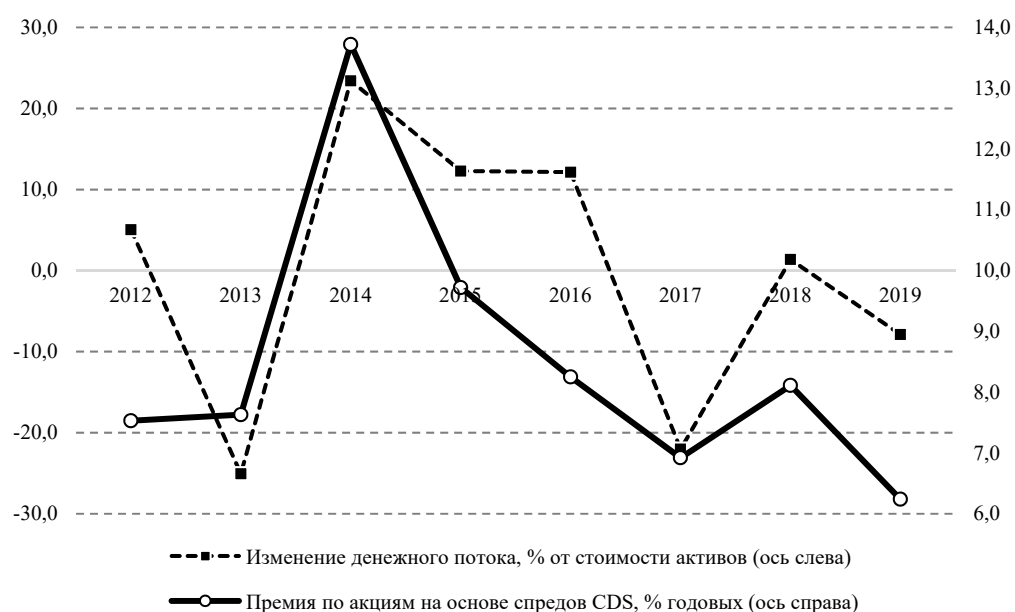


Рис. 12. Премия за риск по акциям на основе спредов CDS по Дамодарану (%) и изменения денежного потока средств частных инвесторов в иностранных инвестиционных фондах, специализирующихся на акциях российских компаний, к стоимости активов соответствующих фондов на начало отчетного года (%) в 2012–2019 гг.

Источник: расчеты авторов на основании данных Дамодарана и информационного ресурса Emerging Market Portfolio Research (EMPR).

Учитывая те обстоятельства, что зарубежные источники не всегда оперативно раскрывают оценки риска по акциям российских компаний и не публикуют полной методики своих расчетов, мы решили публиковать собственные оценки указанных премий, учитывающие методики Дамодарана и Димсона, но опирающиеся на конструированные нами ряды исторических данных по финансовым инструментам и составленным из них портфелям.

Первая группа новых индикаторов – **Прогнозные премии за риск по акциям (project risk premium, или PRP)** – рассчитаны на основании подходов Дамодарана¹. Данная группа включает четыре индикатора: PRP1 – страновая премия за риск, определяемая на основе спредов доходности суверенных облигаций Российской Федерации и США, выпускаемых в долларах; PRP2 – страновая премия за риск, рассчитываемая на основе размера премии по кредитным дефолтным свопам (CDS) суверенных облигаций Российской Федерации, выпускаемых в долларах; PRP3 – страновая премия за риск, оцениваемая путем корректировки значения PRP1 на волатильность акций российских АО; PRP4 – страновая премия за риск, рассчитываемая путем корректировки значения PRP2 на волатильность акций российских компаний. Показатели PRP3 и PRP4 наиболее полно характеризуют прогнозное значение премии за риск по акциям российских эмитентов.

Как показано на *рис. 13*, в периоды относительно устойчивой ситуации на рынке акций все четыре индикатора прогнозных премий за риск по акциям российских компаний показывают близкие друг с другом значения. В 2019 г. размер премии риск снизился по сравнению с 2018 г. с 9,43 до 6,65% по показателю PRP1, с 8,95 до 6,68% по PRP2, с 11,38 до 6,95% по PRP3 и с 10,48 до 6,99% по PRP4. Как видно из указанных данных, разброс значений всех четырех показателей риска составил от 6,65 до 6,99%, т.е. был очень незначительным.

Однако в кризисные периоды разброс значений премии за риск, особенно по показателям, учитывающих волатильность акций, достигает существенного уровня. В декабре 2018 г. показатели PRP1 и PRP2 составляли соответственно 19,05 и 19,25%, в то время как индикаторы риска, дополнительно учитывающие волатильность акций, – PRP3 и PRP4 – достигали 33,83 и 34,52%. В другой кризисный период повышенной волатильности рубля, в январе 2015 г., при значениях PRP1 и PRP2 в размере 12,39 и 13,11% индикаторы PRP3 и PRP4 выросли до 15,34 и 16,46%.

¹ Согласно Дамодарану (2019) прогнозная премия за риск по российским акциям рассчитывается как сумма текущего дефолтного спреда и подразумеваемой премии за риск для базовой страны. Предполагаемая премия базовой страны (США) рассчитывается как норма доходности из двухпериодной модели роста выплат инвесторам (дивиденды + выкупы акций), в которой первый период длится 5 лет с волатильными темпами роста, соответствующими текущему консенсус-прогнозу роста доходов компаний в составе индекса S&P500, а второй период длится «бесконечно» долго с темпами роста дохода, равными текущей безрисковой ставке. Таким образом закладывается прогнозная сила в расчет компоненты премии по акциям. Дефолтный спред (он же – страновая премия) можно рассчитать, как спред между 10-летними облигациями России и США, выпущенными в долларах, или CDS спред России.

Недостатком такого метода оценки премии и странового риска является предположение о том, что страновая премия выражается лишь в разнице доходностей государственных облигаций или спредов CDS по сравнению с развитым рынком. При этом специфические свойства рынка акций в этих расчетах не учитываются. Поэтому в наших расчетах введен некоторый коэффициент, который контролировал бы относительную волатильность доходности акций по сравнению с облигациями. Примером этого коэффициента может служить отношение стандартных отклонений акций и облигаций. Однако стандартное отклонение доходности к погашению облигаций несопоставимо со стандартным отношением ежегодных доходностей акций. Поэтому для облигаций можно рассчитать коэффициент вариации, который является относительным стандартным отклонением (стандартным отклонением, нормированным на среднее значение). После этого можно рассчитать относительную волатильность акций как отношение стандартного отклонения акций к коэффициенту вариации государственных облигаций. Значение страновой премии, рассчитанное на основе дефолтных спредов, умножается на полученный коэффициент их волатильности и затем суммируется с премией по акциям на развитом рынке. Таким образом, в премии учитывается дополнительный риск, связанный не только с риском акций по сравнению с облигациями в развитой «базовой» стране и не только со страновым риском, но и волатильностью акций на конкретном финансовом рынке.

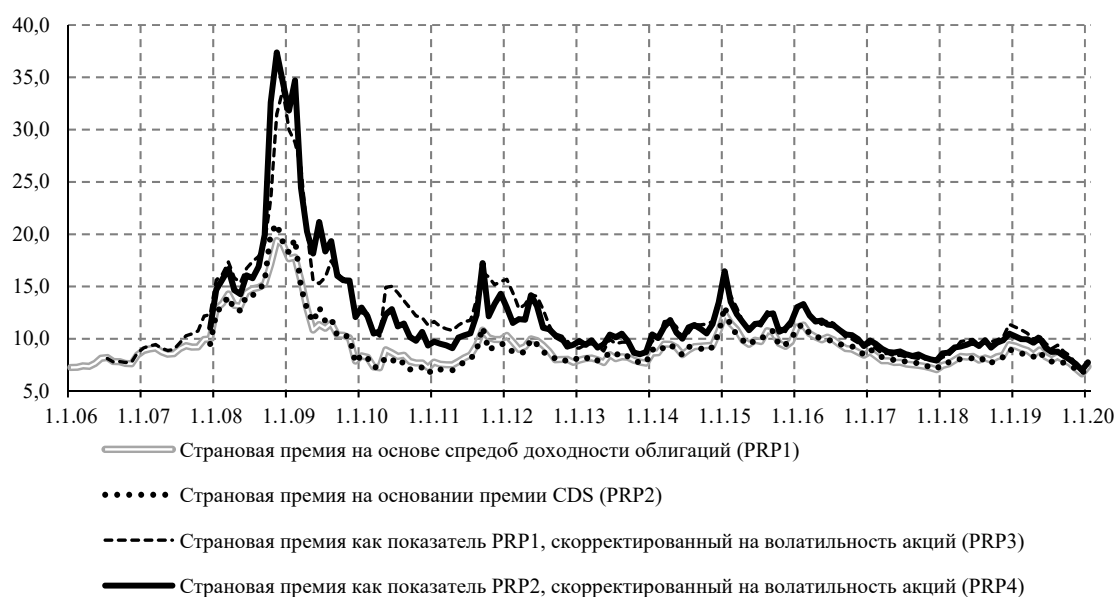


Рис. 13. Текущая и историческая премии за риск по российским акциям с учетом корректировки на их относительную волатильность на внутреннем рынке, %, 2006 – январь 2020 гг.

Источник: расчеты авторов по данным Блумберг.

Вторая группа индикаторов премии за риск по акциям представляет собой **исторические значения спредов доходности акций российских АО** (historical risk premium, или HRP) в долларах по сравнению с доходностью портфелей еврооблигаций Российской Федерации с краткосрочной и длинной дюрацией выпусков облигаций. Методика расчета данных спредов без существенной детализации представлена в книге «Триумф оптимистов» и позднее в обзорах компании Credit Suisse под авторством того же коллектива. Проблемы данных Димсона и др. по России заключаются в том, что они публично раскрываются за ограниченное число лет и опираются на не вполне прозрачную методику расчетов. По указанным причинам мы решили самостоятельно рассчитать показатели HRP1 и HRP2, представляющие собой оценку исторической риск-премии соответственно по сравнению с долгосрочной и краткосрочной доходностью выпусков сконструированных нами портфелей еврооблигаций Российской Федерации за более длинный временной горизонт, пересматриваемых на ежемесячной основе (рис. 14)¹.

¹ Суть метода Димсона и др. заключается в сравнении длинных исторических рядов доходности акций и двух видов государственных облигаций (краткосрочных и долгосрочных), по которым рассчитывается средняя геометрическая за определенный период премия. Премия за риск по акциям равна разнице эффективных (за вычетом инфляции) доходностей индекса акций и облигаций. Данная оценка является исторической, а не прогнозной. Она агрегирует поведение рынков и успешность инвестирования в акции на протяжении долгосрочного периода (30 и более лет). Тем не менее авторы книги считают, что прогнозы экспертов относительно будущих доходностей акций и их премий в большей мере полагаются именно на подобные исторические оценки, а эмпирические расчеты подтверждают наличие некоторой связи между исторической и будущей премией за риск.

Доходность акций на длинных исторических горизонтах рассчитывается с учетом курсовой и дивидендной доходности фондового индекса страны в базовой валюте, позволяющей сравнивать показатели разных

Расчет исторических премий за риск по акциям имеет важное практическое значение для прогнозирования премий и доходностей акций, оценки стоимости привлечения капитала компаниями, а также для использования его в качестве бенчмарка для требуемой нормы доходности инвестиций. Положительная долгосрочная премия свидетельствует об относительной безопасности длинных инвестиций в акции по сравнению с безрисковой ставкой (на практике авторы приходят к выводу, что наиболее устойчиво акции переигрывают облигации на минимум 40-летнем горизонте). Сопоставление премий для разных стран позволяет сделать выводы о целесообразности глобальной или региональной диверсификации портфеля.

На *рис. 14* представлены долгосрочные премии как разница между средними геометрическими значениями доходностей основных классов активов. Полученные значения премий сравниваются со значениями из отчетов Credit Suisse, где применялась схожая методика. При расчетах наших показателей удалось получить схожие результаты. Доходность акций сравнивается с доходностью краткосрочных еврооблигаций (наиболее «корректное» прокси безрисковой ставки) и долгосрочных еврооблигаций (наиболее часто используемое на практике прокси безрисковой ставки). Премия относительно коротких облигаций положительна и составляет 5,6% за 20-летний период с 2000 по 2019 гг. На чуть более коротких периодах в 2016–2018 гг. она колебалась на уровне 3,5–3,8%, а рост до значений 2019 г. обусловлен резким ростом доходности акций в этом году. Премия относительно долгосрочных облигаций отрицательна с 2008 г. и отражает тот факт, что после кризиса 2008–2009 гг. фондовый рынок России так и не восстановился. С 2017 г. Credit Suisse убрал Россию из сводных результатов своих отчетов, поэтому продолженные нами ряды заменяют классические расчеты Димсона и пр. За период 2000–2019 гг. премия против долгосрочных облигаций составила -1,2%, что говорит о более высокой привлекательности для инвесторов вложений в государственные облигации РФ по сравнению с акциями российских компаний.

стран, например в долларах. Далее рассчитывается накопленная доходность этого индекса с самого начала его ведения до текущего момента. Примером такого индекса может служить индекс MSCI Russia, который рассчитывается с декабря 1994 г. Соответственно, для расчета премии в 2019 г. используется накопленная доходность такого индекса с 1995 по 2019 гг., а премии в 2013 г. – с 1995 по 2013 гг.

В качестве прокси безрисковой ставки Димсон и пр. используют как краткосрочные, так и долгосрочные государственные облигации. Оба подхода имеют свои преимущества и недостатки. Краткосрочные облигации, по мнению авторов, более подходят под понятие безрискового актива и обладают меньшей волатильностью. Однако в периоды неожиданного резкого роста инфляции или иных экстремальных условий их стоимость существенно изменяется. С другой стороны, долгосрочные облигации «часто используются в качестве бенчмарка при расчете премии по акциям» (Димсон и пр., 2001, стр. 74). Таким образом, авторы настаивают на том, что важно рассчитывать премии акций против обоих инструментов, которые представляют две ключевых альтернативы для инвесторов. Бенчмарком в этом случае должна выступать доходность ценового индекса еврооблигаций страны, выпущенных в долларах. После составления или выбора такого индекса алгоритм схож с акциями: рассчитывается эффективная доходность за наиболее долгосрочный период.

В России отсутствует индекс еврооблигаций, выпущенных в долларах, который имел бы достаточную историческую глубину. Все индексы, как правило, составлены либо агентством Sбonds, либо иностранными агентствами (например, Блумберг) и начинаются в середине 2000-х. Вероятно, по России Димсон использовал составленные им самим индекс еврооблигаций, структура которого им не раскрывается. Аналогичный подход формирования собственных индексов краткосрочных и долгосрочных еврооблигаций Российской Федерации был использован и в наших расчетах, что позволило рассчитать собственные значения исторической премии за риск по акциям (HRP1 и HRP2).

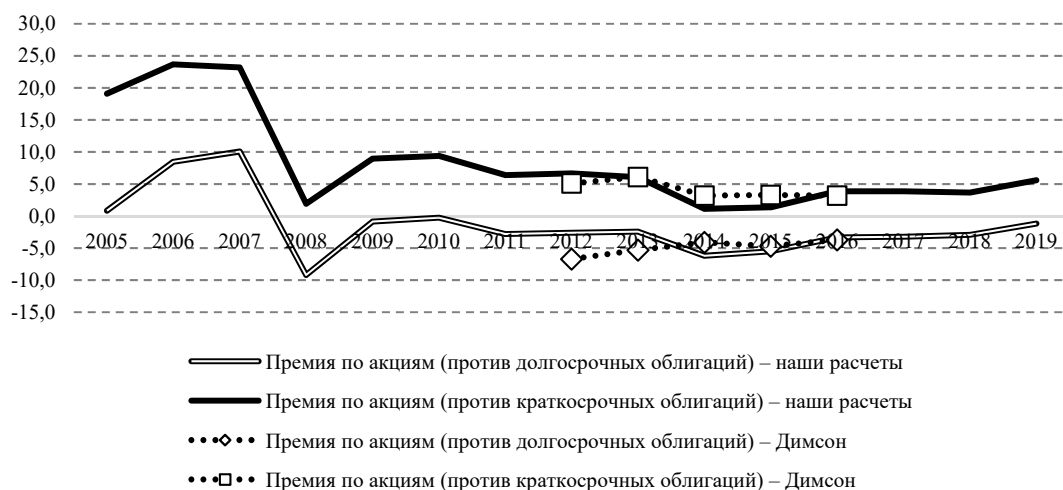


Рис. 14. Долгосрочная историческая премия по акциям против коротких и длинных еврооблигаций (в долларах), 2000–2019 гг.

Источник: расчеты авторов по данным Блумберг.

Как показывают отчеты Credit Suisse за ряд лет, для большинства крупных фондовых рынков на долгосрочных временных горизонтах характерно наличие положительной премии за риск по акциям не только по сравнению с краткосрочными, но и долгосрочными государственными облигациями, поэтому выявленная в наших расчетах отрицательная премия по акциям против долгосрочных долговых инструментов на внутреннем фондовом рынке свидетельствует о наличии проблем на рынке акций, не позволяющих инвесторам получать ожидаемую ими премию за риск вложений в более рискованные активы.

3.1.3. Фундаментальные характеристики рынка акций

На рис. 15 приводятся данные о параметрах доходности и риска 31 фондового индекса из 27 стран; в целях сопоставимости сравниваемых данных значения фондовых индексов учтены в долларах. Оценки доходности и риска страновых индексных портфелей были проведены за 2019 г., 5-летие с 2015 г. по 2019 г. и 12-летний период с 2007 г. по 2019 г.

В 2019 г. доходность индекса РТС составила 44,9%, уступив лишь фондовому индексу Греции, и в несколько раз превысив среднюю по выборке страновых индексов доходность в размере 16,5% (рис. 15а). Показатель риска (стандартного отклонения) индекса РТС составил 17,6%, что было ниже среднего показателя по выборке в размере 22,0%. Однако показатель риска примерно 2/3 индексов выборки был все же ниже, чем у индекса РТС.

На 5-летнем временном горизонте в 2015–2019 гг. индекс РТС также продемонстрировал достойные результаты по критериям доходность-риск (рис. 15б). Его доходность в размере 14,4% годовых оказалась самой высокой из фондовых индексов в выборке; средняя по странам доходность едва достигла 2,2% годовых. Показатель риска индекса РТС за указанный период составил 22,5%, что оказалось ниже среднего стандартного отклонения по выборке в размере 25,6%. Однако у 3/4 страновых индексов показатель риска был ниже, чем у индекса российских акций.

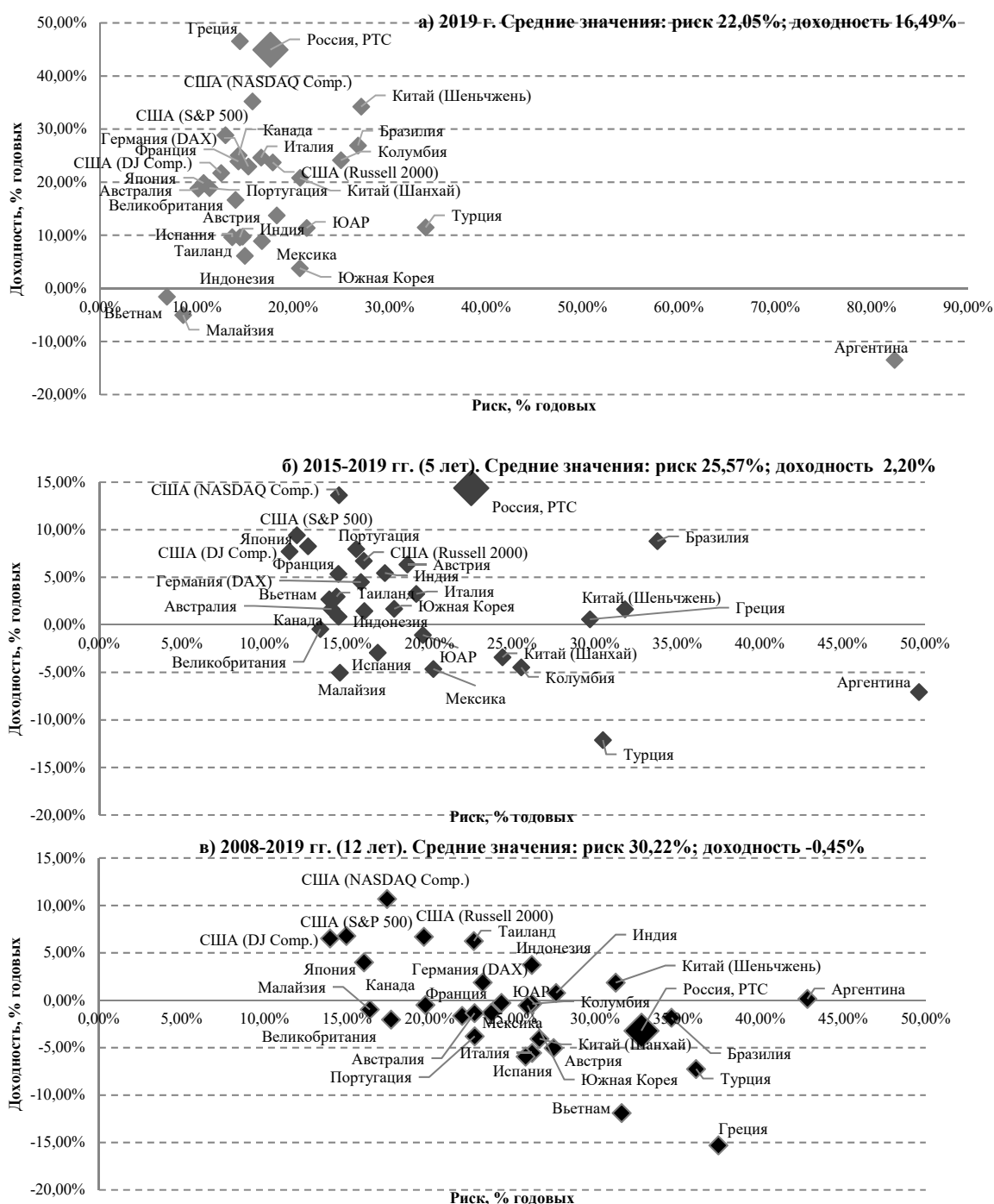


Рис. 15. Параметры среднегеометрических значений доходностей и риска 31 фондовых индексов разных стран за период с января 2008 г. по декабрь 2019 г. в долларах на временных горизонтах одного года, 5 и 12 лет, % годовых¹

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи и Bloomberg.

¹ Значения по фондовому индексу Венесуэлы на графике не приводятся из-за ограничений по масштабированию осей X и Y.

На 12-летнем горизонте с 2008 г. по 2019 г., включающем глобальный финансовый кризис 2008 г., показатели доходности-риска индекса РТС были одними из худших из рассматриваемой группы фондовых индексов (рис. 15в). При средней по странам доходности – 0,4% годовых, доходность РТС составила -3,2%; показатель риска портфеля акций российских компаний был равен 32,8% при среднем его значении по выборке в размере 30,2%.

Таким образом, на фоне стран-конкурентов российские акции и их индекс позволяют инвесторам получать более высокую доходность при умеренных рисках. Однако во время глобальных кризисов российские компании на долгие годы «портят» свой track records (послужной список), формируя в глазах инвесторов образ выпущенных ими акций как высоко спекулятивных вложений, в которые имеет смысл инвестировать лишь на относительно краткосрочную временную перспективу.

При прочих равных условиях акции российских компаний имеют более низкую цену, чем у конкурентов, и эта их недооценка является хронической. Низкие финансовые мультипликаторы российских компаний являются результатом не временных факторов конъюнктурного характера, а следствием более глубоких причин недостаточной инвестиционной привлекательности выпущенных ими акций. Как показано на рис. 16, из 26 фондовых индексов разных стран¹ финансовый коэффициент цена/учетная стоимость в расчете на акцию (P/BV Ratio)² компаний индекса РТС была одной из самых низких в мире. Несмотря на то что в 2019 г. этот показатель российских компаний вырос до 1,0, по итогам 5-летнего периода с 2015–2019 гг. его среднее значение равнялось 0,8. По итогам за 5 лет коэффициент P/BV был ниже только у компаний из Греции.

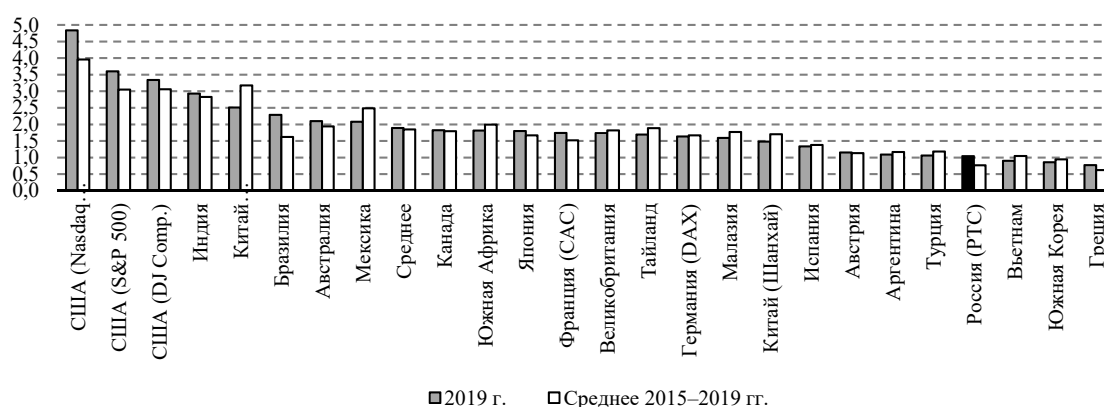


Рис. 16. Значение финансового коэффициента «Цена /Учетная стоимость» в расчете на акцию (P/BV) по состоянию на 31.12.2019 г. и его среднего значения за период 2015–2019 гг. по 26 фондовым индексам разных стран

Источник: расчеты авторов по данным Bloomberg.

¹ По сравнению с выборкой из 31 фондовых индексов в расчетах к рис. 15, здесь и далее исключены фондовые индексы Венесуэлы, Индонезии, Италии, Колумбии, Португалии и индекс акций американских компаний Russell 2000 из-за аномальных значений их финансовых коэффициентов.

² Коэффициент P/BV также характеризует относительный размер капитализации компаний. В расчете на акцию он показывает соотношение рыночной капитализации компании к бухгалтерской стоимости ее собственного капитала, включая уставный капитал, резервы и нераспределенную прибыль компании.

Цены акций российских ПАО являются заниженными по сравнению с конкурентами других стран даже несмотря на то, что их показатель финансовой отдачи на собственный капитал (return on equity, или ROE) существенно выше компаний на других рынках¹. Как показано на *рис. 17*, в 2019 г. из 26 фондовых индексов показатель ROE индекса РТС в размере 15,3% был одним из самых высоких в мире, уступая лишь значениям аналогичного показателя фондового индекса в Аргентине и американского индекса крупных компаний Доу Джонс Композит. Среднее значение ROE российских компаний на 5-летнем временном горизонте в 2015–2019 гг. в размере 11,5% превышало средний уровень показателя по выборке из 26 индексов, равный 9,5%, уступая лишь 6 фондовым индексам.

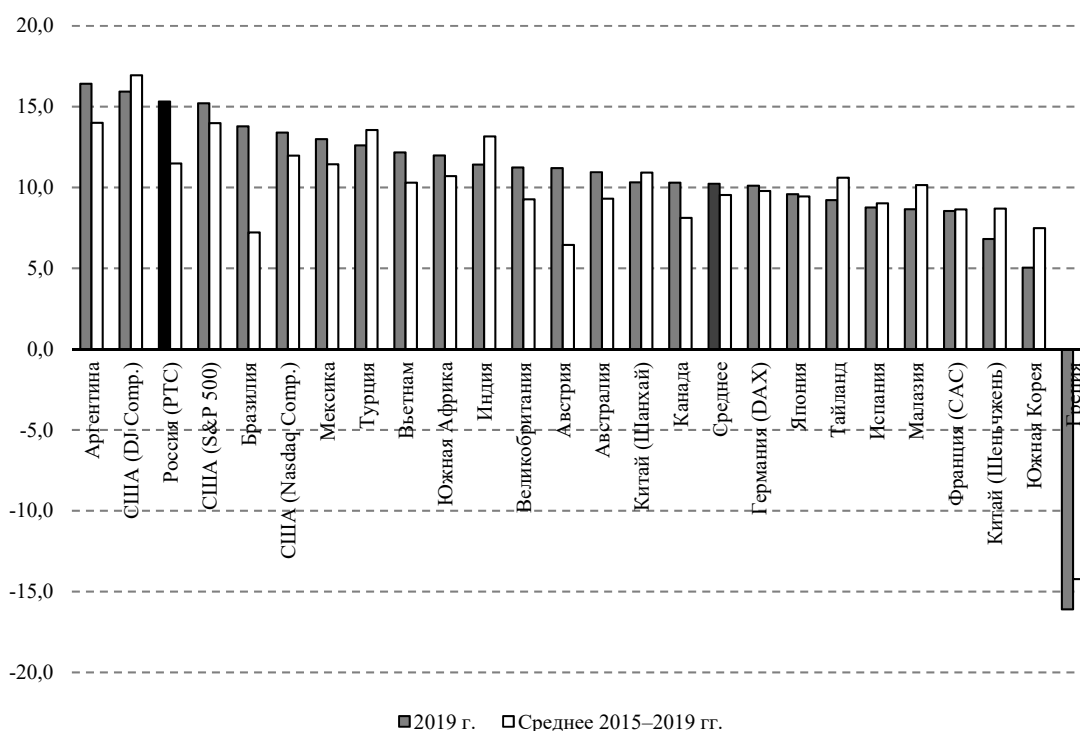


Рис. 17. Финансовый показатель «Чистая прибыль в расчете на собственный капитал» (ROE) по состоянию на 31.12.2019 г. и его среднее значение за период 2015–2019 гг. по 26 фондовым индексам разных стран, %

Источник: расчеты авторов по данным Bloomberg.

В условиях санкций, ограничивающих привлечение внешнего финансирования, и относительно высокого уровня внутренней ключевой ставки по сравнению с другими странами, крупнейшие публичные компании в России характеризуются низкой долговой нагрузкой, снижающейся в течение последних 5 лет. Как показано на *рис. 18*, в 2019 г.

¹ ROE рассчитывается как отношение чистой прибыли компании к учетной стоимости ее собственного капитала, которую не следует путать с капитализацией компании, зависящей от количества обыкновенных акций в обращении и их рыночных цен.

из 26 фондовых индексов российские компании индекса РТС имели самый низкий коэффициент долговой нагрузки (D/EBITDA Ratio)¹ в размере 0,3 по сравнению с 3,4 в среднем по выборке стран. В среднем за период 2015–2019 гг. указанный индикатор индекса РТС был также самым низким по выборке, составив 0,7 при среднем значении для всех индексов в размере 3,4.

Таким образом, то обстоятельство что стабильная недооценка акций российских компаний за последние 5 лет наблюдалась на фоне более высоких уровней, чем у многих других фондовых рынков показателей доходности собственного капитала компаний, и при более низком уровне долговой их нагрузки, характеризуемой коэффициентом D/EBITDA, позволяет предположить, что основными факторами дисконтов цен акций ПАО из России являются преимущественно экзогенные по отношению к ним факторы, связанные с состоянием инвестиционного климата и иными рисками российской экономики.

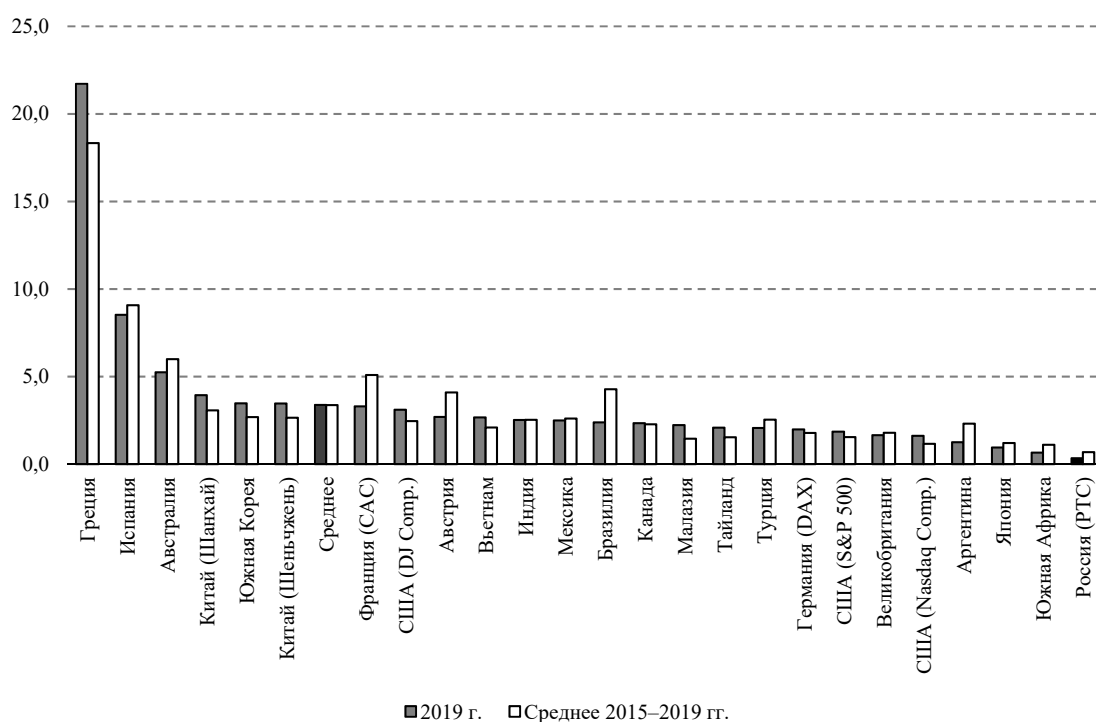


Рис. 18. Финансовый коэффициент «Чистый долг /Операционная прибыль» (D/EBITDA) по состоянию на 31.12.2019 г. и его среднее значение за период 2015–2019 гг. по 26 фондовым индексам разных стран

Источник: расчеты авторов по данным Bloomberg.

Позитивной тенденцией на внутреннем фондовом рынке после кризиса 2008 г. стал существенный рост дивидендной доходности акций российских компаний. Дивидендная доходность акций индекса РТС выросла с 1,5% в I квартале 2010 г. до 6,5% в IV квартале 2019 г., или в 4,3 раза (*рис. 19а*). В 2019 г., как и в среднем за 5-летний период 2015–

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

2019 гг. показатель дивидендной доходности индекса РТС в размере соответственно 6,5 и 5,2% оказался самым высоким из 26 фондовых индексов разных стран (*рис. 19, б*). За те же периоды времени средние значения дивидендной доходности по индексам выборки составляли соответственно 3,0 и 2,8%.

Согласно исследованиям (см. Абрамов и др.¹) основными факторами роста дивидендной доходности в эти годы были стремления эмитентов сохранить инвестиционную привлекательность выпущенных ими ценных бумаг в глазах инвесторов; воздействие Минфина России на крупнейшие компании с государственным участием (КГУ) с требованием выплаты в виде дивидендов не менее 50% их чистой прибыли; а также отчасти стремление крупных акционеров получить дополнительные выплаты от компаний за счет неиспользуемых на цели инвестиций денежных средств.

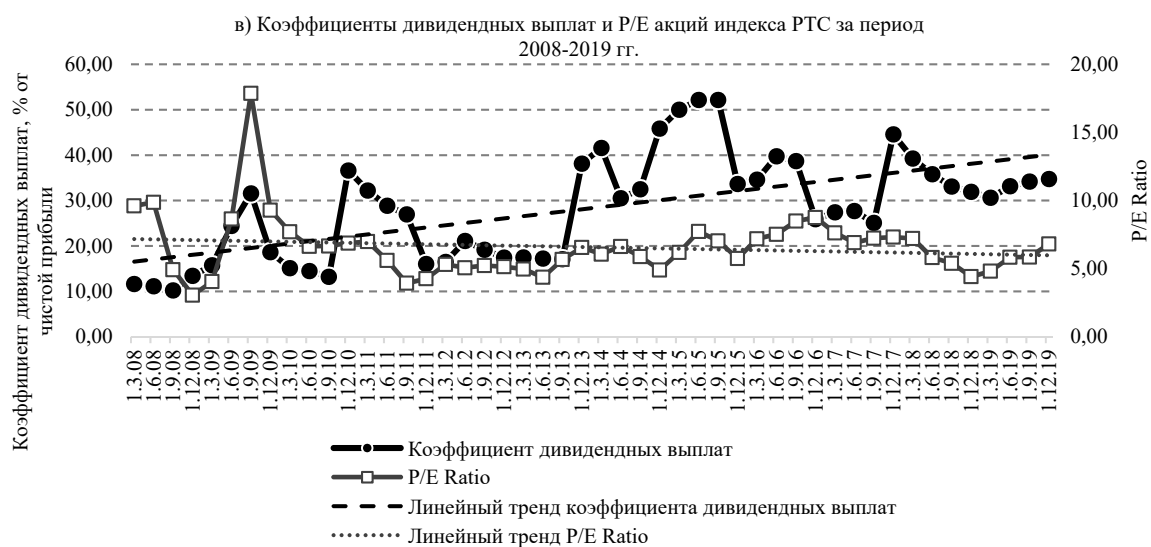
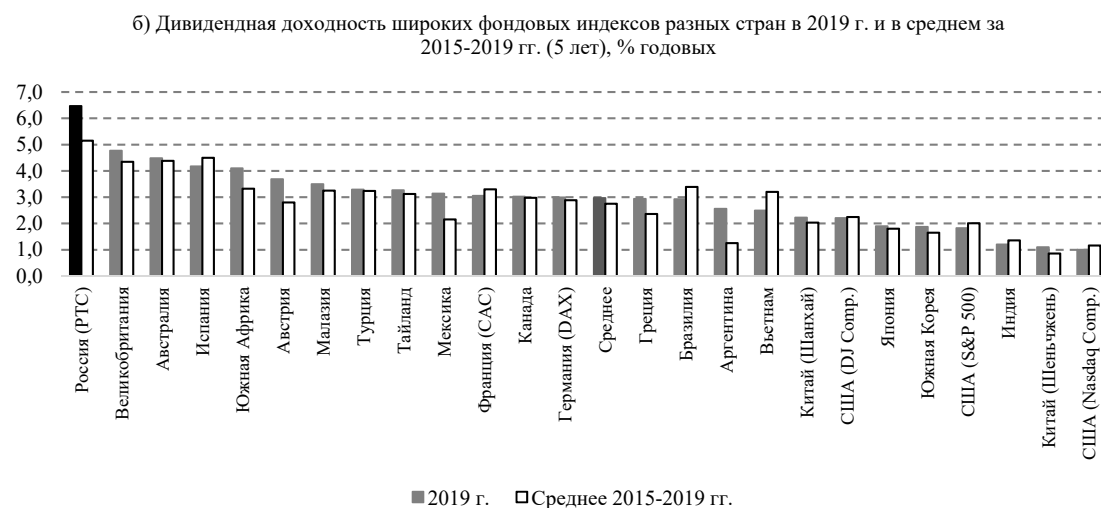
В теории дивидендная доходность рассматривается как частное от деления показателя дивидендных выплат в процентах к чистой прибыли на коэффициент цена/чистая прибыль в расчете на акцию (P/E Ratio)². Это означает, например, что рост дивидендной доходности может обеспечиваться не только за счет увеличения показателя дивидендных выплат из чистой прибыли, что является позитивным для акционеров фактором, но сокращения P/E Ratio из-за падения цен акций компании по отношению к ее чистой прибыли, что свидетельствует о негативных для инвесторов процессах.

Как показано на *рис. 19в*, в течение 12-летнего периода 2008–2019 гг. у акций компаний индекса РТС отмеченное на *рис. 19а* повышение дивидендной доходности обеспечилось за счет одновременного действия двух трендов: роста дивидендных выплат из чистой прибыли с 11,6% в I квартале 2008 г. до 34,7% в IV квартале 2019 г., а также уменьшения значения коэффициента P/E Ratio за аналогичные временные интервалы с 9,6 до 6,8. При этом изменения двух указанных показателей с 2008 г. по 2019 г. было весьма волатильным. Таким образом, опережающий рост дивидендной доходности акций индекса РТС на рассматриваемом 12-летнем горизонте был вызван не только позитивным для инвесторов фактором – увеличением доли чистой прибыли компаний, направляемой на дивиденды, но и влиянием отрицательной тенденции снижения фундаментальной стоимости акций указанных эмитентов.

Несмотря на то, что на периоде с 2015 г. по 2019 г. среднегодовая дивидендная доходность акций российских ПАО была самой высокой из 26 индексов разных стран мира (*рис. 19а*), как показано на *рис. 19г*, это было достигнуто, прежде всего, за счет экстремально низкого значения на фоне других индексов коэффициента P/E Ratio акций индекса РТС. За рассматриваемые 5 лет среднегодовой коэффициент P/E индекса РТС был самым низким из выборки, составляя 6,6 при среднем значении по 26 индексам в размере 20,9. В то же время среднегодовой коэффициент дивидендных выплат акций индекса РТС достигал 34,7%, уступая значениям других 19 индексов из 26, и при его среднем значении по выборке индексов 50,9%.

¹ Абрамов А. Е., А. Д. Радыгин, М. И. Чернова, Р. М. Энтов «Загадка дивидендов» и российский рынок акций. Часть первая. // Вопросы экономики. 2020. № 1. С. 66–92; Часть вторая. // Вопросы экономики. 2020. № 2. С. 89–85.

² Данный финансовый коэффициент характеризует относительный размер капитализации компаний: в течение какого количества лет размер чистой прибыли в расчете на одну акцию компании окупает рыночную цену данной акции.



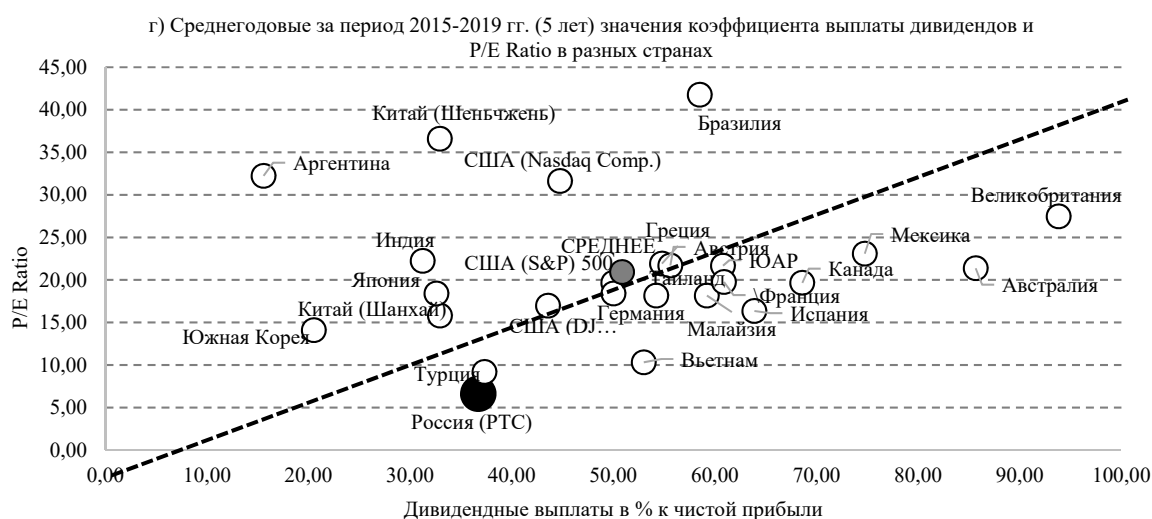


Рис. 19. Анализ дивидендной доходности (dividend yield) акций индекса PТС в % к их рыночной стоимости по состоянию на 31 декабря 2019 г.

Источник: расчеты авторов по данным Bloomberg.

В период 2008–2019 гг. накопленная премия за риск по акциям российских эмитентов¹ составила всего 9,5% по индексу полной доходности² Мосбиржи и 51,5% по рассчитываемому нами индексу широкого рыночного портфеля RMRF (рис. 20). В качестве безрисковой доходности использовалась ежемесячная доходность ставок по депозитам населения сроком от 181 дней до 1 года.

Выпуски находящихся в обращении акций российских компаний не являются однородной массой, отличаясь по тем или иным критериям, характерным для эмитентов. В качестве таких критериев для классификации выпусков акций нами использовались: размер капитализации, ликвидность акций на вторичном рынке, коэффициент P/BV, показатель дивидендной доходности, доли пакетов акций, принадлежащих государству, и доходность акций за предшествующий период. Под каждый из указанных критериев был составлен отдельный портфель акций, пересматриваемый раз в год. Данный подход позволяет ежемесячно оценивать доходность акций разных групп компаний, подобранных по тому или иному признаку³. Он позволяет оценивать эффективность стратегий компа-

¹ Разница между доходностью рыночного портфеля акций и доходностью безрискового актива. В качестве рыночных портфелей в расчетах использованы индекс Мосбиржи полной доходности «брутто» (MCFTR) 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», т.е. доходности акций, прекративших обращение на бирже.

² Под полной доходностью индекса Мосбиржи и индекса широкого рыночного портфеля RMRF здесь и далее понимается доходность, состоящая из прироста курсовой стоимости акций, входящих в индексный портфель, и их дивидендной доходности.

³ Регулярно обновляемые исторические ряды доходностей каждого из указанных факторов рынка акций публикуются нами на страницах сайта лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС в сети «Интернет» по адресу: <https://ipei.ranepa.ru/ru/capm-ru>. Аналогичные расчеты по акциям в США доступны на ресурсе, поддерживаемом американским экономистом Кеннетом Френчем, по адресу: URL: https://mba.tuck.dartmouth.edu/pages/faculty/ken.french/data_library.html

ний, оцениваемых с помощью указанных финансовых показателей, а также строить стратегии факторного инвестирования, широко применяемые институциональными инвесторами в разных странах мира¹.

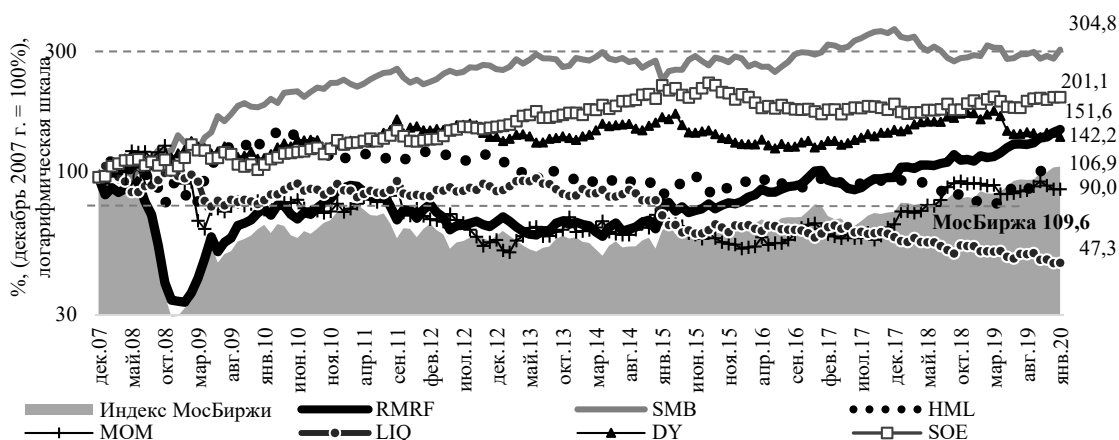


Рис. 20. Накопленная доходность индексов МосБиржи, Широкого индекса акций RMRF и влияющие на них инвестиционные факторы с декабря 2007 г. по январь 2020 г.²

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

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.

² 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 высокой дивидендной доходностью и средневзвешенной доходности акций компаний с низкой 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 акций частных компаний и доходности портфеля акций компаний с государственной собственностью (КГУ) и средневзвешенной. Компания считалась КГУ, если в ее ежеквартальной отчетности по итогам предыдущего года сумма прямой и косвенной доли государства была более 10%.

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>

Данные графика (*рис. 20*) показывают, что использование трех стратегий отбора выпусков акций из семи – по размеру капитализации компаний, наличию государства в качестве акционера и размеру дивидендной доходности за предшествующий период – позволяет инвесторам повышать доходность их портфелей акций. Ориентация на акции более мелких компаний, акционерных обществ с более низкой долей участия государства в уставном капитале и эмитентов с более высокой дивидендной доходностью с декабря 2007 г. по январь 2020 г. позволяла инвесторам получать накопленную за 12 лет премию в размере соответственно 204,8, 101,1 и 42,2% по сравнению с акциями крупных эмитентов, обществ с большими пакетами акций в руках государства и выплачивающими низкие дивиденды.

Вместе с тем инвестирование в менее ликвидные акции и в акции с более высокой доходностью в 2019 г. не приносили премии, которую обычно инвесторы ожидают получить при инвестициях в неликвидные финансовые инструменты и от использования инерционной инвестиционной стратегии. Не приносила явной выгоды также стратегия инвестирования в акции стоимости или в акции роста.

Таким образом, на внутреннем рынке акций все более заметную роль начинают играть внутренние фундаментальные факторы, влияющие на доходность вложений в акции тех или иных групп эмитентов, что может свидетельствовать о трансформации данного сегмента рынка к более высокому состоянию, характерному для развитых рынков капитала.

3.1.4. Организация рынка акций

Благодаря росту цен на акции российских компаний их капитализация выросла с 576 млрд долл. в 2018 г. до 792 млрд долл. в 2019 г., или на 37,5%¹ (*рис. 21*). По данному показателю российский рынок вышел на уровень 2013 г. на момент его работы до санкций. Однако объемы рыночных сделок, на основании которых рассчитывается рыночная стоимость акций продолжает расти медленно. В 2019 г. она достигла 180 млрд долл., увеличившись за год на 7,8%, составив лишь 74,4% уровня 2013 г. Это означает, что умеренный рост капитализации сопровождался стагнацией ликвидности биржевого рынка акций из-за недостаточной активности на этом рынке нерезидентов и институциональных инвесторов в условиях замораживания системы внутренних пенсионных накоплений.

Уже более 7 лет, начиная с 2013 г., наблюдается тенденция сокращения числа эмитентов в листинге акций на Московской бирже (*рис. 22*). Данный показатель уменьшился с 225 компаний в 2018 г. до 217 в 2019 г., или на 3,6%. Проблема заключается не в том, что те или иные эмитенты выпадают из биржевого листинга, что может быть следствием естественного процесса реорганизаций компаний или ужесточения условий листинга, а в том, что на биржевой рынок не приходят новые компании из среднего и малого бизнеса, не реализуется процесс появления новых национальных чемпионов в бизнесе².

¹ Оценка количественных параметров российского фондового рынка осуществлялась в долларах в целях ее сопоставимости с аналогичной статистикой других стран.

² В I квартале 2020 г. в рамках мер поддержки бизнеса правительство составило список из 646 системообразующих предприятий, которым оно будет готово помогать в первую очередь. Поддержка таких компаний является своевременным и важным шагом, однако, интересно, что 66% компаний из этого списка не состояли в листинге Московской биржи, что предполагает трудности в оценке эффективности деятельности таких компаний и их прозрачности. Вероятно, на будущее включение компаний в подобные списки, позволяющее им рассчитывать на меры государственной поддержки, можно было бы обуславливать их

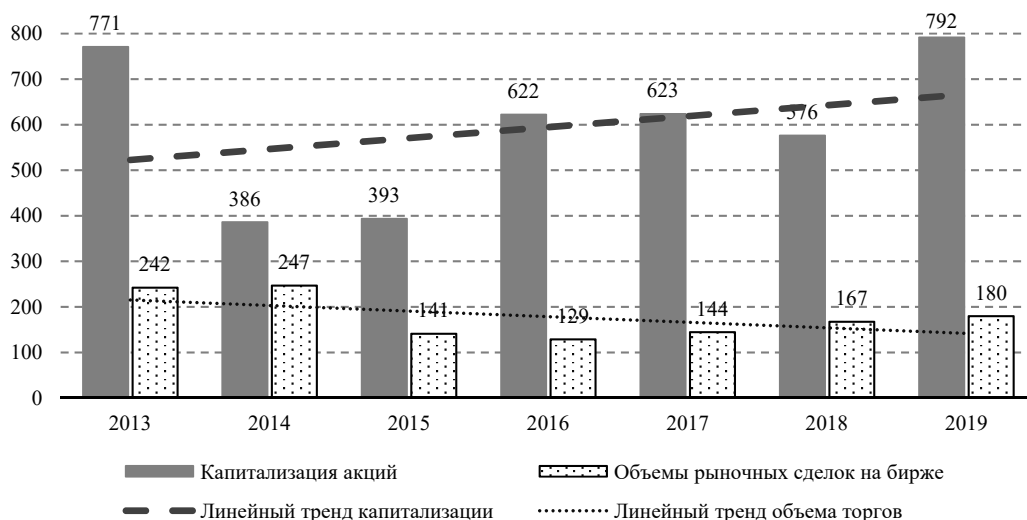


Рис. 21. Капитализация и объем рыночных сделок с акциями¹ на Московской бирже в 2013–2019 гг., млрд долл.

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

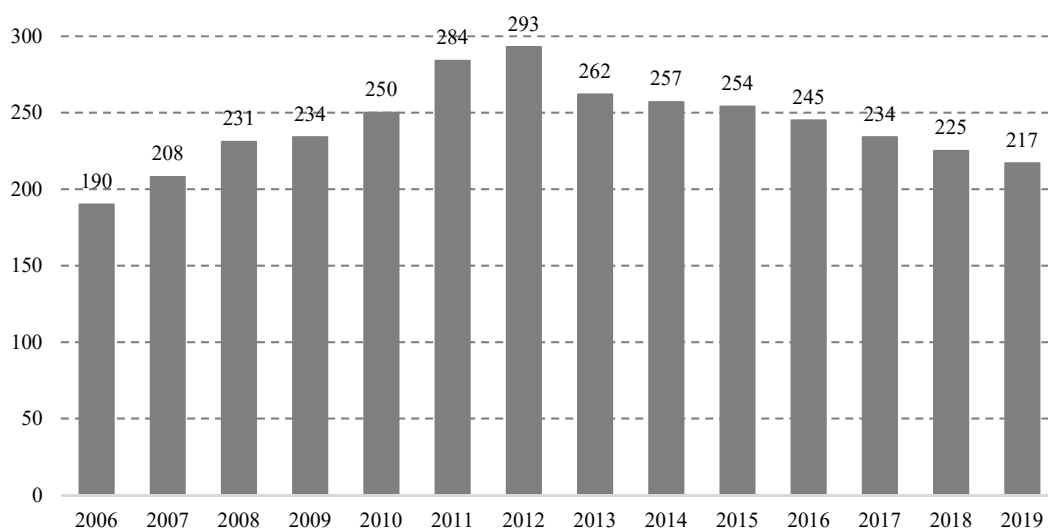


Рис. 22. Количество компаний в листинге Московской биржи в 2006–2019 гг.²

Источник: расчеты авторов по данным сборника НАУФОР «Российский фондовый рынок в 2015 г. События и факты», за 2006–2008 гг., а также данным Всемирной федерации бирж – за период 2009–2019 гг.

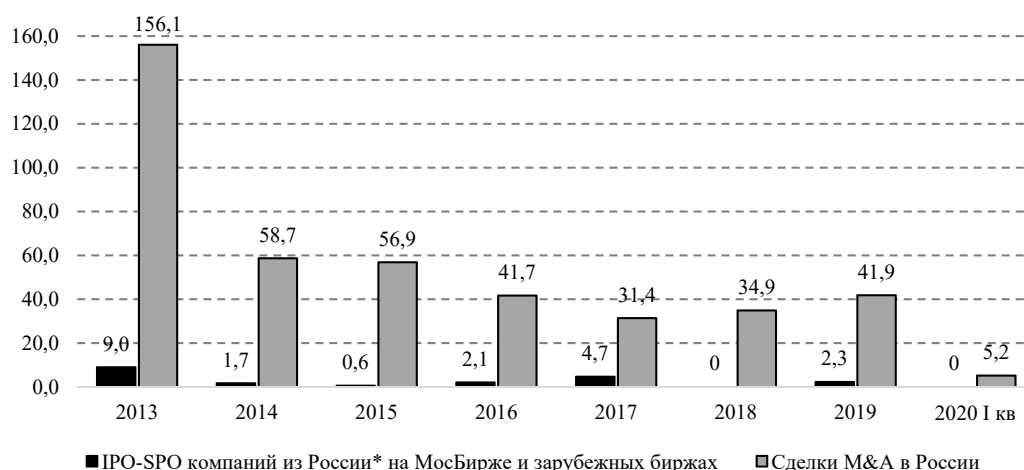
допуском в биржевой листинг, что сделало бы более прозрачным и результативным контроль за мерами государственной поддержки крупных компаний.

¹ Под рыночными понимаются сделки, заключаемые в процессе анонимного аукциона на Московской бирже.

² За период 2006–2011 гг. приводятся данные по листингу биржи ММВБ, за 2012–2019 гг. – листингу ПАО «Московская биржа».

В 2019 г. немного улучшилась статистика публичных биржевых размещений акций и сделок слияния-поглощения (M&A) с участием российских компаний, т.е. показателей характеризующих эффективность работы внутреннего фондового рынка по привлечению инвестиций и перераспределению собственности на пакеты акций компаний (рис. 23). Если в 2018 г. биржевые сделки IPO-SPO¹ с участием компаний из России на Московской бирже и иностранных биржах не проводились, то в 2019 г. было совершено несколько таких сделок на сумму 2,3 млрд долл. преимущественно в форме SPO на зарубежных биржах. Классическим IPO в 2019 г. являлась только одна сделка по первичному публичному размещению на американской фондовой бирже NASDAQ акций зарегистрированной на Кипре компании HeadHunter, основная деятельность которой осуществляется на территории Российской Федерации, на сумму 220 млн долл. При этом суммарный объем сделок IPO-SPO в 2019 г. уступал аналогичному показателю 2013 г., равному 9,0 млрд долл., в 3,9 раза.

Стоимость завершенных сделок M&A выросла с 34,9 млрд долл. в 2018 г. до 41,9 млрд долл. в 2019 г., или на 20,0%. Однако даже с учетом указанного роста текущие объемы сделок слияния и поглощения остаются существенно меньше, чем в 2013 г., когда их сумма составила 156,1 млрд долл., что в 3,7 раза больше объема сделок, совершенных в 2019 г.



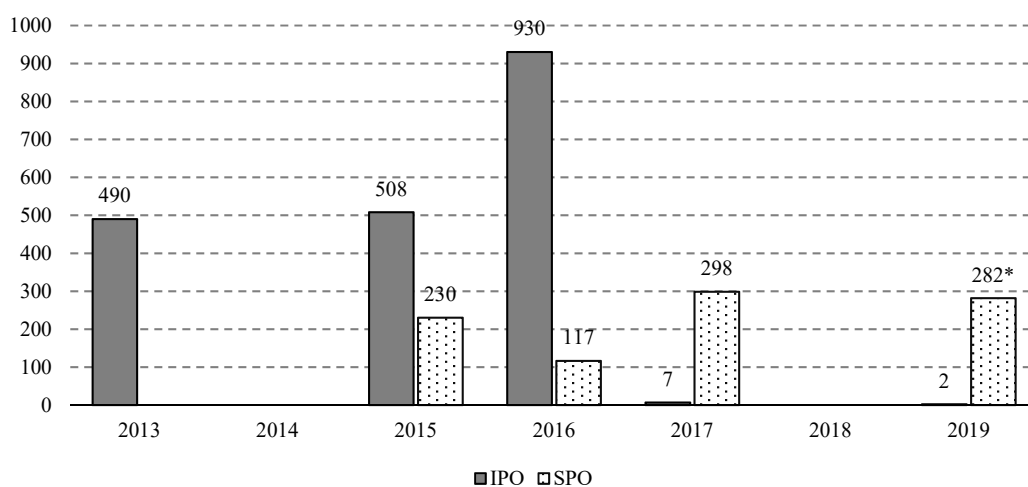
* Российские юридические лица и публичные компании, зарегистрированные в зарубежных юрисдикциях, осуществляющие деятельность в Российской Федерации.

Рис. 23. Стоимость сделок IPO и SPO на Московской бирже и на иностранных биржах компаний из России и стоимость сделок слияния-поглощения с участием российских компаний с 2013 г. по I квартал 2020 г., млрд долл.

Источник: расчеты авторов по данным Всемирной федерации бирж (ВФБ), информационных ресурсов Merger.ru (<http://mergers.ru/>) и Preqveca (<http://preqveca.ru/placements/>) агентства Cbonds.

¹ IPO (initial public offering) представляет собой первичное публичное размещение акций. В статистике ВФБ сделками IPO считаются первичные продажи на бирже вновь выпускаемых акций и пакетов акций, уже принадлежавших их прежним владельцам. SPO (secondary public offering) – сделки по продаже на бирже пакетов акций действующих публичных компаний. Данные сделки также могут заключаться в отношении новых дополнительных выпусков акций или пакетов акций, которые на момент проведения SPO уже принадлежали их прежним владельцам.

За последние три года основная масса сделок IPO-SPO компаний, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, совершалась на иностранных биржах. Непосредственно на Московской бирже в 2019 г., по данным Всемирной федерации бирж, прошли IPO на сумму около 2 млн долл. и сделки SPO (без учета продаж двух пакетов акций ПАО «Газпром» неизвестному покупателю) на сумму 282 млн долл. (рис. 24). В 2018 г. данные сделки на бирже вообще не осуществлялись. Таким образом, по разным причинам, прежде всего, связанным с нестабильным инвестиционным климатом и недостатком источников рыночного финансирования на бирже, в течение трех лет с 2017 г. по 2019 г. внутренний фондовый рынок практически не осуществлял одну из ключевых своих функций привлечения дополнительных инвестиций в компании путем публичного размещения акций.



* Данные ВФБ о стоимости сделок SPO на Московской бирже в 2019 г. в сумме 5329,7 млн долл. были уменьшены нами на стоимость биржевых сделок с крупными пакетами акций ПАО «Газпром» в сумме 5048 млн долл., совершенных 25 марта 2019 г. и 21 ноября 2019 г. по причине их недостаточной информационной прозрачности.

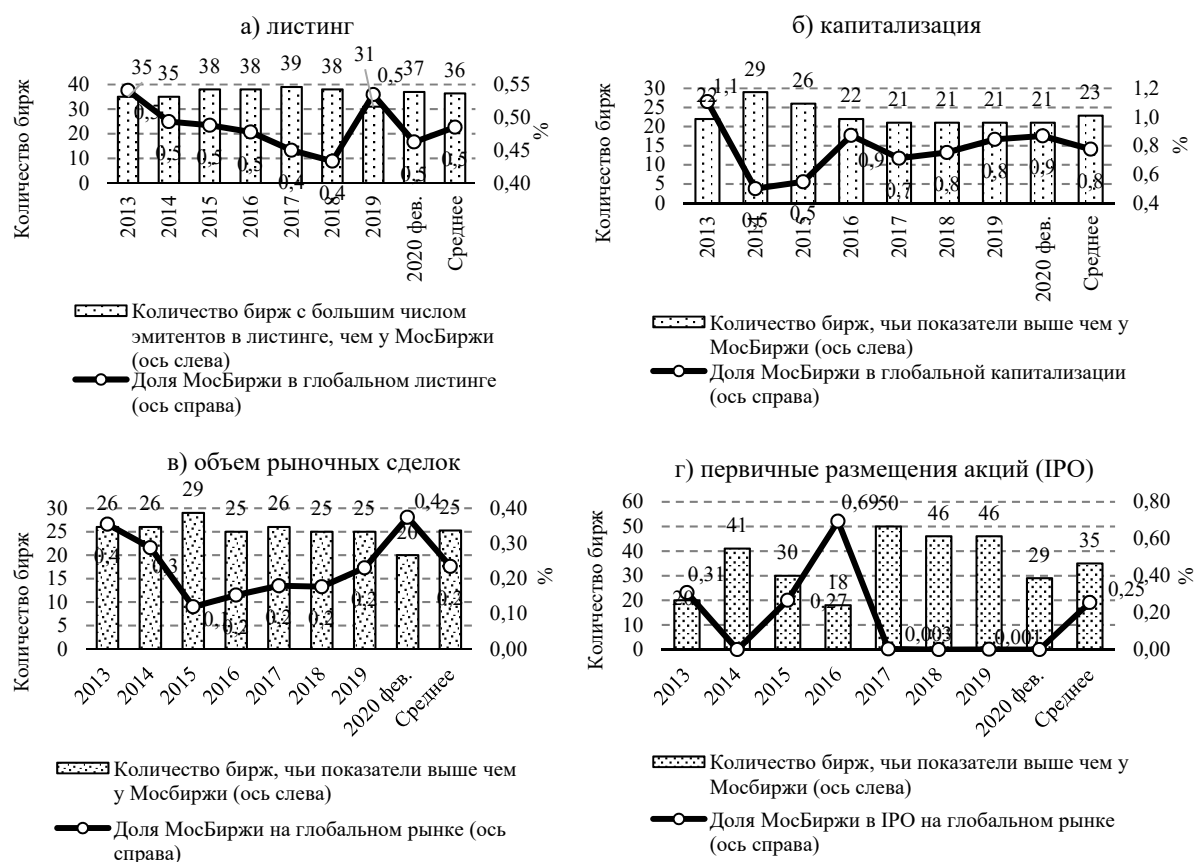
Рис. 24. Стоимость сделок IPO и SPO на Московской бирже в 2013–2019 гг., млн долл.

Источник: расчеты авторов по данным ВФБ и информационного ресурса Preqvesca (URL: <http://preqvesca.ru/placements/>) агентства Cbonds.

Сравнительный анализ конкурентоспособности российского рынка акций показывает, что его масштаб и результативность, выражаемая в сумме привлекаемых при помощи эмиссии акций инвестиций и стоимости сделок слияния-поглощения с участием национальных компаний, не соответствуют размерам российской экономики и сложности решаемых ею задач. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 2014 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» намечена цель вхождения Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира. Достижение данной цели на фоне экономических санкций, ограничивающих привлечение внешнего финансирования, требует мобилизации масштабных источников внутренних сбережений, в том числе рыночных механизмов трансформации сбережений в инвестиционные ресурсы.

Однако данные, приводимые на *рис. 25*, показывают, что внутренний рынок акций вряд ли способен существенным образом повлиять на решение данных задач из-за его малого размера в сравнении с фондовыми рынками многих других стран. В России, чья экономика стремится стать пятой по размеру в мире, в среднем за период 2013–2019 гг. по числу компаний в листинге Московская биржа уступала 36 биржам в разных странах, по капитализации компаний в листинге – 23 биржам, ликвидности биржевых торгов – 25 биржам, по объему сделок IPO и SPO – соответственно 35 и 40 биржам. В среднем за тот же период времени доля России в количестве компаний в листинге в мире составляла 0,5%, капитализации – 0,8%, объеме биржевых торгов акциями – 0,2%, стоимости сделок IPO и SPO – соответственно 0,001% и 0,04%, объеме сделок слияния-поглощения – 1,25%. В 2019 г. произошли незначительные улучшения в части показателей листинга, капитализации, биржевой ликвидности, сделок SPO и M&A. Однако данные улучшения носят косметический характер и не меняют трендов низкой глобальной конкурентоспособности внутреннего фондового рынка и несоответствия его потенциала тем задачам, которые стоят перед российской экономикой.

Необходимы серьезные меры по реформированию внутреннего фондового рынка, направленные на изменение сложившихся в 2013 – I квартале 2020 гг. трендов его развития и конкурентоспособности. Данные меры должны быть увязаны с решением стратегических экономических и социальных задач общества, определенными национальными проектами и другими документами стратегического планирования.



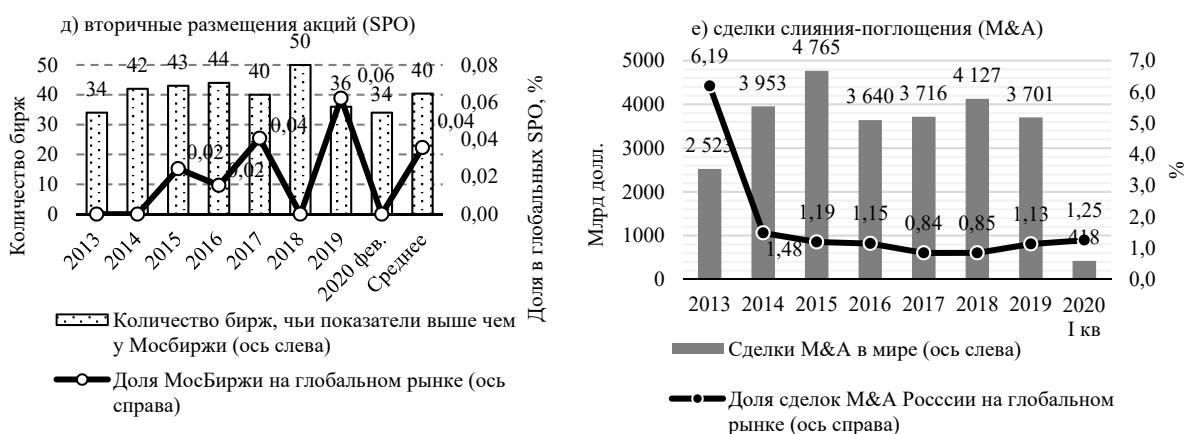


Рис. 25. Показатели конкурентоспособности российского рынка акций в 2006–2019 гг.

Источник: расчеты авторов по данным ВФБ, информационных ресурсов Merger.ru (URL: <http://mergers.ru/>) агентства Cbonds и Institute of Mergers, Acquisitions and Alliances (IMAA). URL: <https://imaa-institute.org/mergers-and-acquisitions-statistics/>.

Основная ликвидность на внутреннем фондовом рынке концентрируется на акциях ограниченного круга компаний, и без того высокий уровень концентрации рынка по капитализации продолжает расти. Доля 5 крупнейших эмитентов в капитализации акций (Газпрома, Сбербанка, НК Роснефти, Лукойла и Новатэка) в 2019 г. составила 50,6% по сравнению с 48,7% в 2018-м; доля 10 крупнейших ПАО выросла с 66,8% в 2018 г. до 70,1% в 2019 г., доля 20 крупнейших эмитентов акций – соответственно с 80,6 до 82,9% (рис. 26, табл. 4). В отличие от других стран, где лидерами капитализации часто становятся компании из сферы новой экономики, в России в десятке самых крупных эмитентов продолжают доминировать компании из ТЭК, добывающей промышленности и Сбербанк.

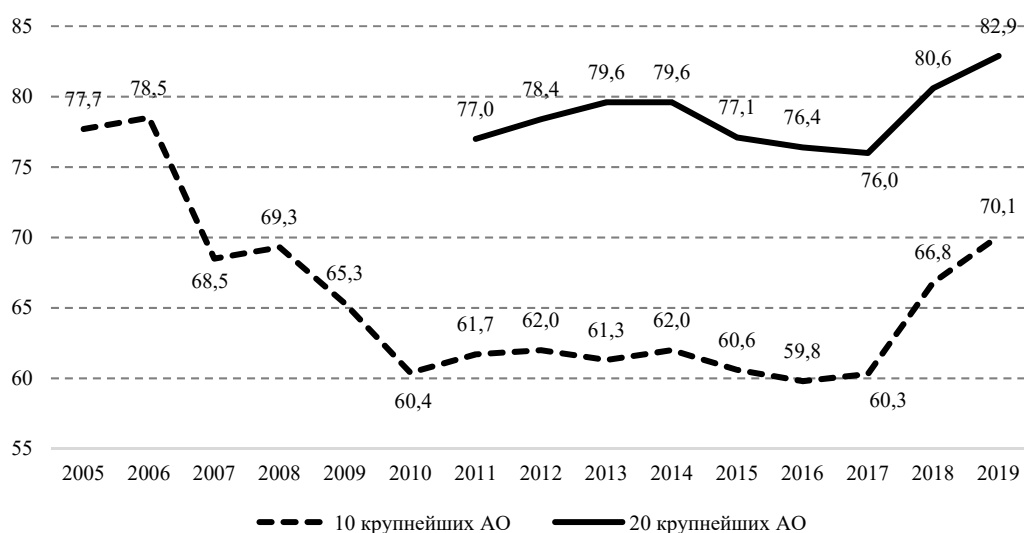


Рис. 26. Доля крупнейших ПАО в капитализации внутреннего рынка акций, %

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Таблица 4

Капитализация 10 крупнейших российских публичных акционерных обществ (ПАО) в 2017–2019 гг.

1	Наименование эмитента	2017 г.		5	Наименование эмитента	2018 г.		9	Наименование эмитента	2019 г.	
		Капитализация, млрд руб.	Уд. вес, %			Капитализация, млрд руб.	Уд. вес, %			Капитализация, млрд руб.	Уд. вес, %
2	3	4	6	7	8	10	11	12			
1	ПАО Сбербанк	4 859	13,5	1	ПАО Сбербанк	4 535	11,4	1	ПАО "Газпром"	6 077	12,5
2	ПАО "Газпром"	3 074	8,6	2	ПАО "ЛУКОЙЛ"	4 017	10,1	2	ПАО Сбербанк	5 482	11,3
3	ПАО "НК "Роснефть"	3 072	8,6	3	ПАО "Газпром"	3 739	9,4	3	ПАО "НК "Роснефть"	4 776	9,8
4	ПАО "ЛУКОЙЛ"	2 823	7,9	4	ПАО "НК "Роснефть"	3 629	9,1	4	ПАО "ЛУКОЙЛ"	4 405	9,1
5	ПАО "НОВАТЭК"	2 048	5,7	5	ПАО "НОВАТЭК"	3 431	8,6	5	ПАО "НОВАТЭК"	3 834	7,9
6	ПАО "ГМК "Норильский никель"	1 701	4,7	6	ПАО "ГМК "Норильский никель"	2 059	5,2	6	ПАО "ГМК "Норильский никель"	3 050	6,3
7	ПАО "Газпром нефть"	1 162	3,2	7	ПАО "Газпром нефть"	1 639	4,1	7	ПАО "Газпром нефть"	1 995	4,1
8	ПАО "Татнефть" им. В.Д. Шашина	1 035	2,9	8	ПАО "Татнефть" им. В.Д. Шашина	1 588	4	8	ПАО "Сургутнефтегаз"	1 814	3,7
9	ОАО "Сургутнефтегаз"	991	2,8	9	ОАО "Сургутнефтегаз"	959	2,4	9	ПАО "Татнефть" им. В.Д. Шашина	1 668	3,4
10	ПАО "НЛМК"	885	2,5	10	ПАО "НЛМК"	944	2,4	10	ПАО "Полус"	945	1,9
	Капитализация всех эмитентов на МБ	35 896	100		Капитализация всех эмитентов на МБ	39 716	100		Капитализация всех эмитентов на МБ	48 579	100
	Капитализация Топ-5 эмитентов	15 876	44,2		Капитализация Топ-5 эмитентов	19 351	48,7		Капитализация Топ-5 эмитентов	24 574	50,6
	Капитализация Топ-10 эмитентов	21 650	60,3		Капитализация Топ-10 эмитентов	26 541	66,8		Капитализация Топ-10 эмитентов	34 047	70,1

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

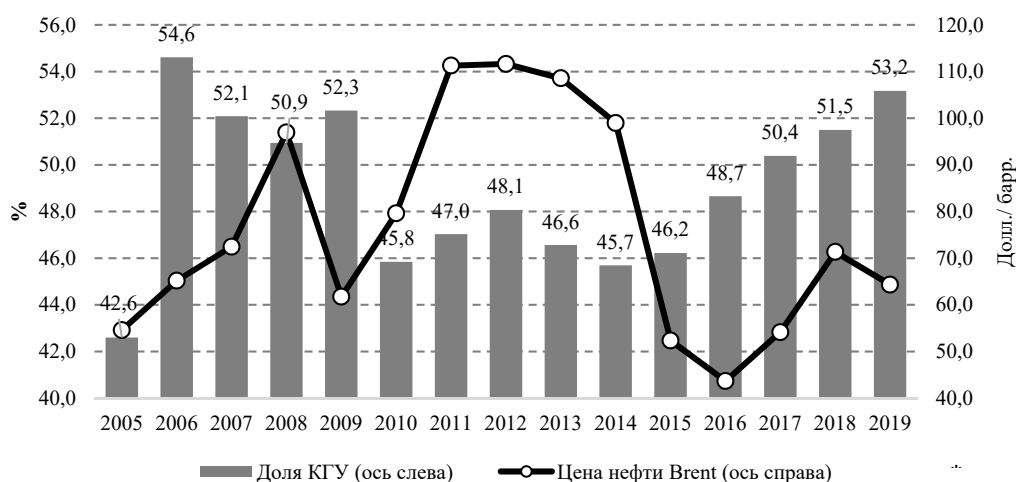
Другой заметной тенденцией 2014–2019 гг. был стабильный рост в капитализации доли компаний с государственной собственностью (КГУ)¹ с 45,7% в 2014 г. до 53,2% в 2019 г. (рис. 25). Данная тенденция была связана с ускоренным ростом капитализации акций компаний ТЭК, где преобладают КГУ, по мере восстановительного роста цен на нефть в 2017–2018 гг. после их провала в 2015–2016 гг., а также благоприятными условиями продажи газа на европейском рынке. Кроме того, здесь можно выделить факторы роста привлекательности акций Сбербанка России у иностранных инвесторов и влияние сделок поглощения частной компании ТНК-ВР государственной НК «Роснефть» в 2013 г., переход из частных в статус КГУ ПАО «Башнефть» в 2014 г. и ПАО «Магнит» в 2018 г.² Падение роли частных компаний в капитализации косвенным образом может

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

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

свидетельствовать об ухудшении инвестиционного климата и условий финансирования их деятельности со стороны банковской системы и других источников средств.

Как показано на *рис. 28* в структуре всех биржевых сделок с акциями в 2019 г. на долю рыночных сделок приходилось только 19,9%, на сделки РЕПО – 79,3% и остаток в размере 0,8% составляли сделки, заключаемые в режиме переговоров (РПС). Экономический смысл сделок РЕПО с акциями заключается в использовании активов одних клиентов брокеров в целях краткосрочного кредитования под залог акциями или деньгами, т.е. коротких продаж¹ или маржинальных сделок², других их клиентов. С помощью данного сегмента рынка физические лица – клиенты брокеров также получают дополнительные краткосрочные кредитные ресурсы от самого брокера и иных юридических лиц. Сделки РЕПО позволяют повысить ликвидность акций за счет дополнительных кредитных ресурсов, однако при этом перекладывая повышенные кредитные риски на массу не подготовленных к ним частных клиентов-посредников. Для брокеров использование практически бесплатных активов клиентов с помощью сделок РЕПО и предоставление их в кредит другим клиентам является одним из ключевых источников доходов, составляя 27% их доходной базы, в то время как брокерские и иные комиссии приносят лишь около 16% доходов³.



* Данные о доле капитализации КГУ в 2019 г. являются предварительными.

Рис. 27. Доля компаний с государственным участием (КГУ) в капитализации внутреннего рынка акций и цена барреля нефти Brent в 2005–2019 гг.

Источник: расчеты авторов. URL: <https://ipei.ranepa.ru/kgu>

После кризиса 2008 г. на внутреннем фондовом рынке произошли глубинные изменения модели брокерского бизнеса, заключающиеся в трансформации традиционного посредника, совершающего по поручению клиента сделки с его активами за комиссионное

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

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

³ Банк России. Отрасль брокеров. Аналитический обзор. 2017 г. и I квартал 2018 г. Доступен на: URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/files/supervision/broker_18-01.pdf. В отчете за IV квартал 2019 г. Банк России, к сожалению, данные по итогам 2018 и 2019 гг. не раскрывает эту информацию.

вознаграждение, в бизнес-модель, во многом похожую на деятельность банков на денежном рынке, когда посредник уже от своего имени и на постоянной основе использует активы одних клиентов для кредитования денежными средствами и ценными бумагами других клиентов, получая доход в виде спредов между выплачиваемыми процентами за привлеченные ресурсы и процентами, взимаемыми с должников. Однако в отличие от банковской сферы новая модель брокерского бизнеса и возникающие при этом специфические системные риски практически остаются вне зоны специального регулирования и надзора. Несмотря на то что число частных лиц – клиентов брокеров приближается к 5 млн, в данной системе не действует система государственных гарантий сохранности активов клиентов, обсуждение уже имеющихся предложений на эту тему затягивается регулятором и законодателями.

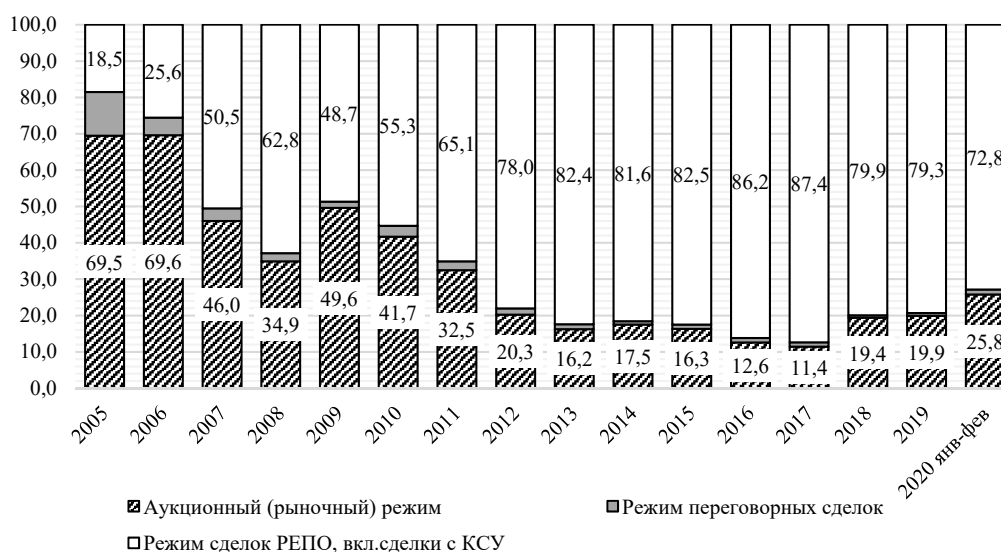


Рис. 28. Структура сделок с акциями на основном рынке Московской биржи с 2005 г. по февраль 2020 г., %

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Как показано в табл. 5, основными драйверами ликвидности сегмента рыночных сделок с акциями на Московской бирже за период с 2017 г. по февраль 2020 г. выступали нерезиденты (иностранные инвестиционные фонды и банки) и физические лица – резиденты. Доля нерезидентов в объеме сделок выросла с 47,5% в 2017 г. до 48,6% в феврале 2020 г., доля частных лиц также увеличилась, соответственно с 35,3 до 38,0%. В 2019 г. наблюдался массовый приток граждан на фондовый рынок. По данным Банка России, количество клиентов у брокеров выросло с 2,2 млн. в 2018 г. до 4,3 млн, т.е. почти в 2 раза.

Однако, как было показано выше, в комментариях к рис. 25, по критерию объема рыночных сделок с акциями Московская биржа уступает 25 биржам в разных странах мира. В значительном мере это обусловлено более низким уровнем развития внутренних институциональных инвесторов (негосударственных пенсионных фондов, администраторов частных пенсионных планов и иных сберегательных программ, паевых инвестиционных фондов, и других структур) в России по сравнению с другими развитыми и разви-

вающимися экономиками. Согласно данным *табл. 5*, на указанные институты в настоящее время приходится лишь 2,0% от объема рыночных сделок с акциями; их и без того низкая доля на рынке сократилась с 3,2% в 2017 г. до 2,0% в феврале 2020 г.

Таблица 5

Структура инвесторов в режиме основных торгов акциями на Московской бирже с 2017 г. по февраль 2020 г.

	2017	2018	2019	Фев.2020
Нерезиденты	47,5	51,2	47,5	48,6
Физические лица	35,3	34,7	36,7	38,0
Дилеры	8,9	8,2	8,1	6,6
Юридические лица	5,1	3,8	4,7	4,8
Доверительные управляющие	3,2	2,1	3,0	2,0

Источник: составлено авторами по данным Московской биржи¹.

3.1.5. Общие характеристики внутреннего рынка облигаций

В отличие от акций облигации играли более значимую роль в сбережениях² и финансировании потребностей бизнеса и государства. В 2019 г. стоимость облигационных займов в России продолжала расти, достигнув 25,6 трлн руб., что на 16,9% больше по сравнению с 2018 г. (*рис. 29*). Заметную роль стали играть облигации Банка России (ОБР), выпущенные для управления ликвидностью банковской системы, объем обращения которых в 2019 г. составил 1,9 трлн руб. Стоимость корпоративных облигаций, включая нерыночные выпуски, за год увеличилась с 11,9 трлн руб. до 13,6 трлн руб., или на 14,2%; федеральных облигаций (ОФЗ, ГСО и др.) – с 7,7 трлн руб. до 9,3 трлн руб., или на 20,8%. Объем в обращении региональных облигаций в 2019 г. практически не изменился по сравнению с предшествующим годом, сохраняясь на уровне 0,7 трлн руб.

В 2019 г. объем размещения облигаций вновь вырос после спада в предшествующем году (*рис. 30*). Резко вырос объем размещений корпоративных облигаций с 1,6 трлн руб. в 2018 г. до 2,7 трлн руб. в 2019 г., или на 68,7%. В качестве ключевых причин такого роста новых выпусков корпоративных облигаций в 2019 г. и в январе 2020 г., когда компании разместили облигаций еще 140 млрд руб., эксперты называют три причины: снижение ключевой ставки Банка России, снижение инфляции и укрепление рубля³. В течение 2019 г. Банк России 5 раз подряд снижал ключевую ставку, в результате она уменьшилась с 7,75 до 6,25% годовых. В феврале 2020 г. ключевая ставка еще была снижена до 6,00%. В декабре 2019 – январе 2020 г. впервые за предшествующие 23 месяца было зафиксировано снижение суммарного портфеля рублевых корпоративных кредитов банков на 180 млрд руб., что ряд специалистов связывал с переключением банков механизма предоставления заемных средств компаниям с кредитов на корпоративные облигации⁴. Кроме того, при снижении привлекательности банковских депозитов по мере снижения

¹ URL: https://www.moex.com/s2184?fbclid=IwAR1Xl1wazyliXc5_77Q7usAilbS4BwecrqBWQ8XtdIHJ78fvoc0bej FDTLA

² Согласно данным НАУФОР доля активов на брокерских счетах, не являющихся индивидуальными инвестиционными счетами (ИИС), инвестированная в акции составляла 28%, а в облигации 59%, на ИИС по 34% активов было размещено в акциях и облигациях. НАУФОР (2020). Ежегодное исследование активности граждан на фондовом рынке. Февраль.

³ Бжезинский Д. (2020). Платеж долг красит. РБК+. Тематическое приложение к еженедельной деловой газете РБК. 26 февраля, № 17 (3184).

⁴ Буйлов М. (2020). Долги выносят на публику: компании замещают кредиты облигациями. Коммерсантъ. 2 марта.

деpositных ставок крупнейшие банки стремились сохранить активы клиентов за счет частичной трансформации их сбережений из депозитов в форму выпускаемых ими обыкновенных и структурных облигаций. Более половины размещенных корпоративных облигаций в 2019 г. пришлась на облигации банковского сектора и небанковские финансовые институты¹. В одном из своих обзоров рынка за 2019 г. Банк России назвал банковские облигации драйвером развития брокерского обслуживания².

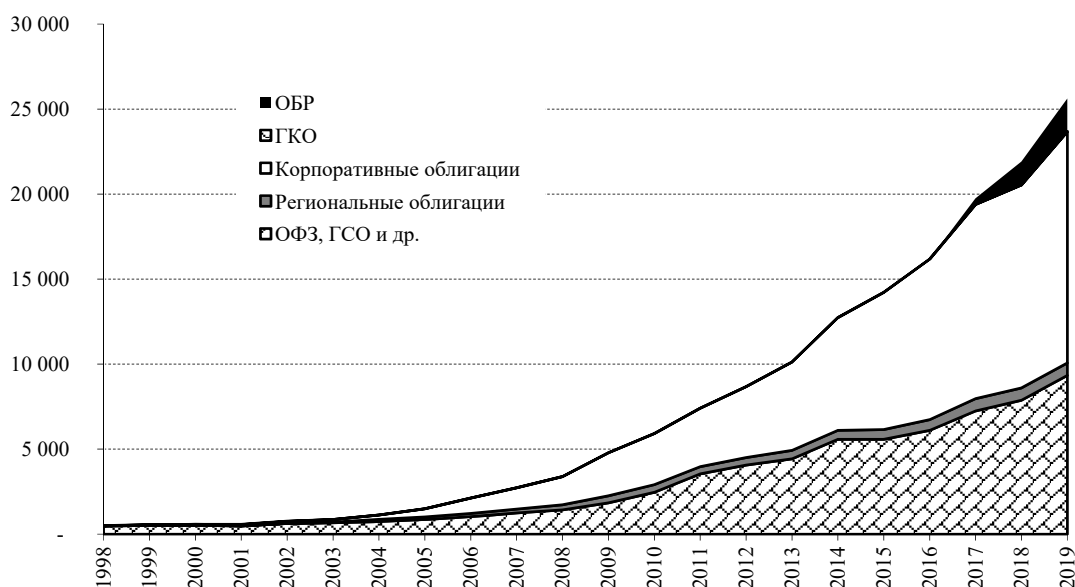


Рис. 29. Объемы рублевых облигаций в обращении, млрд руб.

Источник: расчеты авторов по данным Минфина России и Cbonds.

Объем эмиссии облигаций федерального займа вырос с 1,1 трлн руб. в 2018 г. до 2,1 трлн руб. в 2019 г., или на 90,9%. Росту привлекательности ОФЗ со стороны глобальных инвесторов во многом способствовало снижение страновой премии за риск³, а также высокая доходность облигаций в рублях при его укреплении к доллару⁴. В условиях стабильного снижения ключевой ставки повышенный интерес иностранных инвесторов вызвали выпуски ОФЗ с более длительной дюрацией сроком более 7 лет, доходность которых при снижении ставки Банка России растет быстрее, чем у краткосрочных облигаций. За тот же период времени объем выпусков региональных облигаций увеличился с 84,6 млрд руб., до 111,8 млрд руб., или на 32,0%. Объем выпуска краткосрочных ОБР за тот же период времени вырос с 7,0 трлн руб. до 7,9 млрд руб., или на 12,9%.

¹ Бжезинский Д. (2020). Платеж долг красит. РБК+. Тематическое приложение к ежедневной деловой газете РБК. 26 февраля, № 17 (3184).

² Банк России (2020). Обзор ключевых показателей профессиональных участников рынка ценных бумаг. 2019 год. Информационно-аналитический материал. С.7.

³ В соответствии с комментарием к рис. 13 в 2019 г. размер премии за риск снизился по сравнению с 2018 г. с 9,43 до 6,65% по показателю PRP1, с 8,95 до 6,68% по PRP2.

⁴ Ломская Т. (2019). Иностранцы снова в доле. Ежедневная деловая газета РБК. 8 ноября, №177 (3132).

Как показано на *рис. 31*, основными приобретателями выпусков рублевых облигаций в 2019 г. были нерезиденты, приобретшие 28% их стоимости. Далее следовали кредитные организации, на которых приходилось 25% покупок, негосударственные пенсионные фонды (НПФ) – 15%, население – 11%, страховые организации – 7%, нефинансовые организации – 3%, профессиональные участники и Пенсионный фонд Российской Федерации – по 1% каждый.

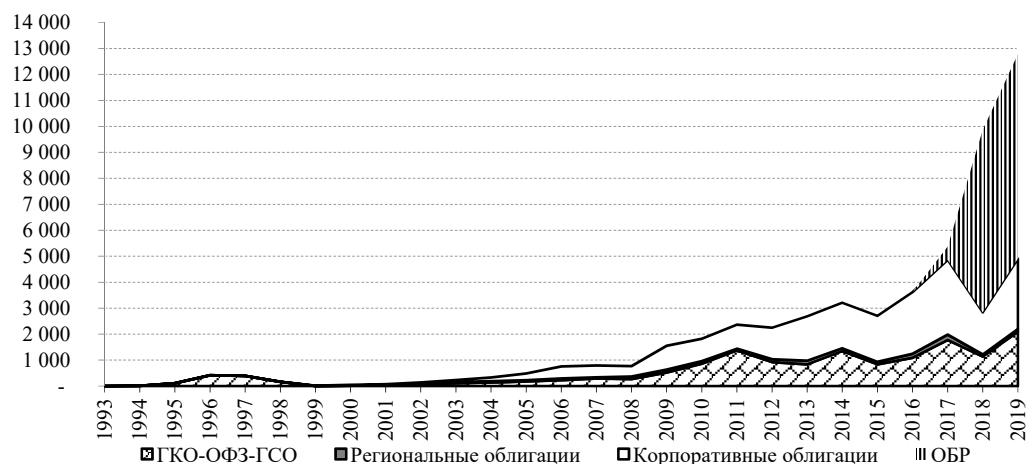


Рис. 30. Объемы размещений рублевых облигаций в 1993–2019 гг., млрд руб.

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

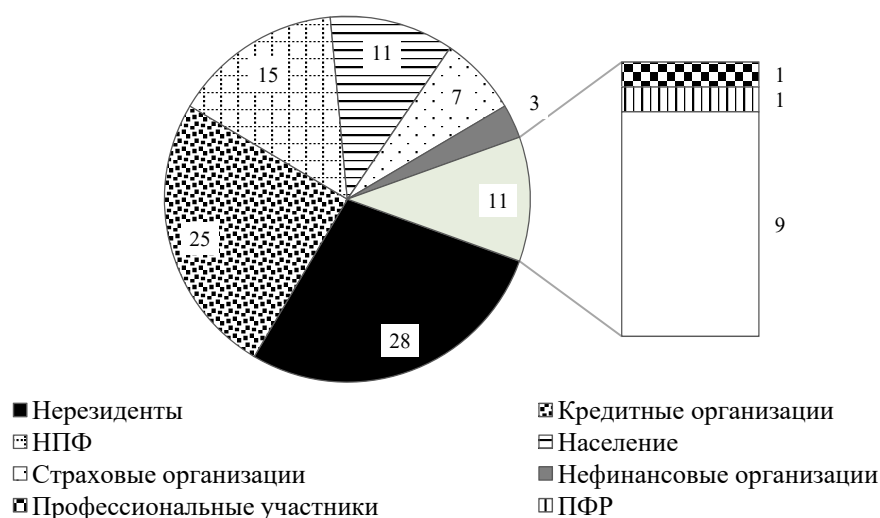


Рис. 31. Структура покупателей вновь выпущенных на внутреннем рынке рублевых долговых ценных бумаг в 2019 г., %

Источник: составлено авторами по данным Банка России (2020)¹.

¹ Банк России (2020). Обзор рисков финансовых рынков. Информационно-аналитический бюллетень. Февраль. С.15.

Рост объема рынка рублевого долга в 2019 г. проходил на фоне усугубления проблем с его ликвидностью, прежде всего, из-за недостаточного уровня развития внутренних институциональных инвесторов и крупных маркет-мейкеров на данном сегменте рынка, в том числе дочерних структур крупных иностранных финансовых организаций. Вторичный рынок государственных и корпоративных облигаций в России функционирует, прежде всего, как денежный рынок в виде сделок РЕПО, а не фондовый рынок, позволяющий строить различные портфельные стратегии долгосрочным инвесторам. В 2019 г. доля сделок РЕПО в стоимости сделок с облигациями на бирже составляла 94,8%, практически не меняясь на протяжении последних 6 лет (рис. 32). На долю рыночных сделок с облигациями в 2019 г. приходилось лишь 2,1% сделок. Для сравнения, в 2005 г. доля сделок РЕПО составляла 28,0%, а рыночных сделок – 12,8%; оставшиеся 59,2% сделок совершались в переговорном режиме. Низкая ликвидность рыночных сделок с облигациями на бирже затрудняет установление их справедливой рыночной стоимости, отсутствие которой искажает риски, отражаемые в учете владельцев облигаций, а также препятствует оперативному выходу инвесторов из указанных вложений при возникновении потребностей в коррекции их портфелей. При прочих равных условиях низкая ликвидности снижает привлекательность финансовых инструментов в глазах инвесторов и увеличивает премию за риск.

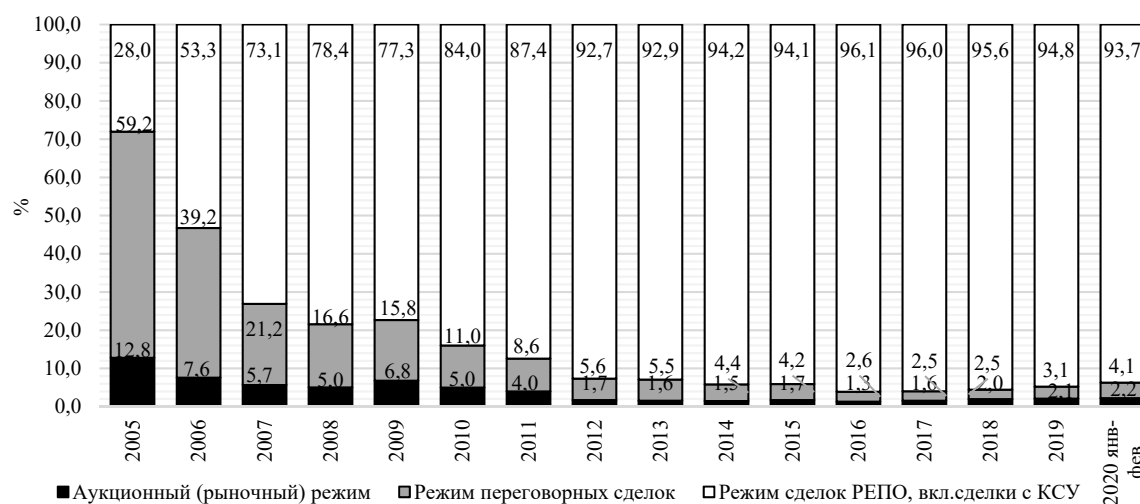


Рис. 32. Структура сделок с облигациями, на Московской бирже с 2005 г. по февраль 2020 г., %

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Как показано на рис. 33, в 2019 г. продолжилась начатая в предшествующем году тенденция сокращения объемов денежного рынка облигаций, которая не сопровождается соответствующим ростом ликвидности в сегменте рыночных сделок. Снижение объемов сделок РЕПО с облигациями с 219,9 трлн руб. в 2018 г. до 192,6 трлн руб. в 2019 г., или на 12,4%, не было компенсировано за счет соответствующего роста сделок с клиринговыми сертификатами участия (КСУ) с 46,9 трлн руб. до 54,1 трлн руб., или на 15,3%, а также роста внебиржевых сделок РЕПО с участием Казначейства и Банка России через центральный депозитарий НРД с 17,6 трлн руб. до 20,1 трлн руб., или на 14,2%. Вероят-

ной причиной сокращения денежного рынка облигаций в 2019 г. стало сокращение программ рефинансирования банков через сделки РЕПО со стороны Банка России и Минфина России.

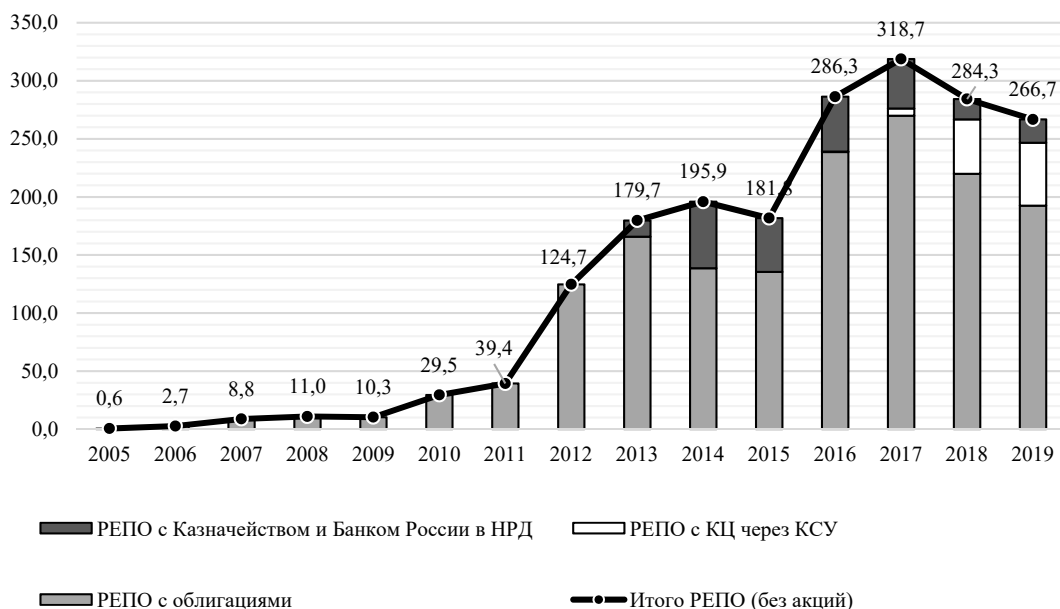


Рис. 33. Стоимость сделок РЕПО с облигациями и клиринговыми сертификатами участия на Московской бирже в 2005–2019 гг., трлн руб.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

3.1.6. Фундаментальные характеристики корпоративных облигаций

В конце 2019 г. на внутреннем рынке корпоративных облигаций царил эйфория от успехов. В начале 2020 г. журнал «Эксперт» описывал ее так: «На ежегодном Российском облигационном конгрессе, который традиционно в декабре организует компания Cbonds, менеджеры крупнейших операторов индустрии не скрывали прекрасного настроения и намекали на приличные бонусы, которые получают по итогам 2019 года в результате плодотворной работы»¹. Однако уже в конце марта 2020 г. международное рейтинговое агентство Moody's выступило с предупреждением, что обвал цен на нефть и ослабление рубля могут негативно отразиться на капитале российских банков, имеющих большой объем долговых ценных бумаг на балансе². Данная ситуация иллюстрирует высокую волатильность и риски корпоративных облигаций для инвесторов.

¹ Ремизов М. (2020). Захотелось процент повыше. Эксперт, 24 февраля – 1 марта, №9.

² Казарновский П., Кошкина Ю. (2020). Бумаги добавляют уязвимости. Ежедневная деловая газета РБК. 20 марта. № 33 (3200).

На рис. 34 на временных горизонтах – 1 год, 5 лет и 12 лет – в течение 2008–2019 гг. проведено сравнение параметров доходности и риска (стандартного отклонения) индексов корпоративных облигаций 12 разных стран, включая российского IFX Index¹. При этом в целях сопоставимости результатов исторические ряды доходности и соответственно риски скорректированы с учетом курса доллара.

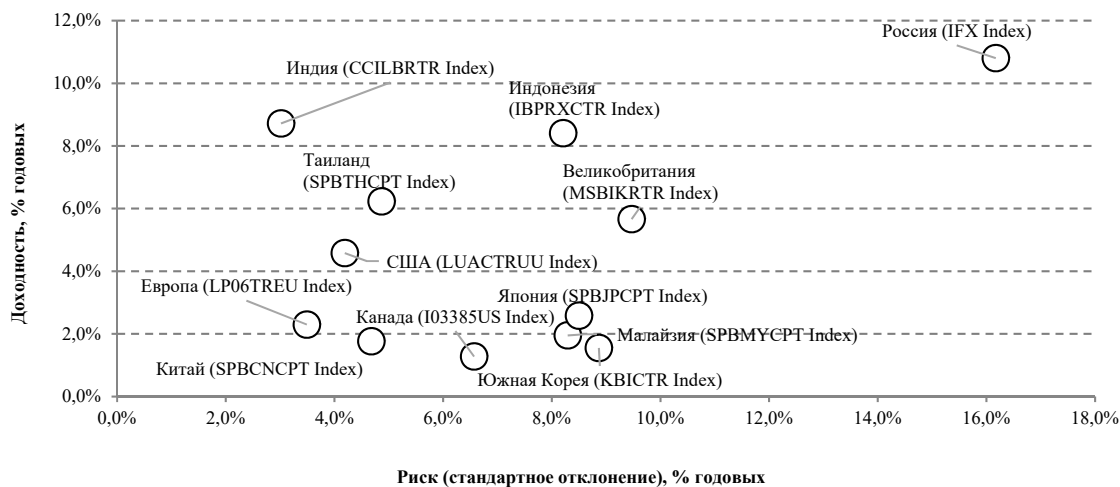
На всех рассматриваемых временных горизонтах индекс IFX характеризовался, как правило, самым высоким уровнем риска, а показатель доходности варьировался в зависимости от временных горизонтов, снижаясь по мере их удлинения. В 2019 г. валютная доходность индекса IFX составила 28,9% годовых при средней доходности по выборке в размере 11,0%; стандартное отклонение по портфелю облигаций российских компаний достигла 8,9% при средней по выборке 6,2%. На 5-летнем временном горизонте в 2015–2019 гг. среднегодовая доходности индекса IFX в размере 10,8% годовых также превзошла среднюю доходность по выборке в объеме 4,6%, однако показатель риска российского облигационного портфеля 16,2% более чем вдвое превысил средний показатель по выборке в 7,1%. На 12-летнем горизонте с 2008 г. по 2019 г. доходность IFX Index 1,9% годовых была существенно ниже средней по выборке в размере 4,3%, а показатель риска снова практически в 2 раза выше среднего – 15,9% против 7,5%.

Это свидетельствует о том, что по параметрам доходности-риска в иностранной валюте долгосрочные вложения в рублевые облигации российских компаний существенно уступают конкурентам из других стран, как развитых, так и развивающихся. Основной проблемой инвестиций в рублевые облигации является нестабильность курса рубля, регулярные девальвации которого снижают привлекательность данных вложений для инвесторов. Это также объясняет причины, в силу которых глобальные инвесторы предпочитают осуществлять краткосрочные инвестиции в рублевые облигации с расчетом получения дополнительной доходности за счет использования спекулятивной стратегии carry trade в периоды укрепления курса рубля.



¹ Относительно ограниченный размер выборки стран обусловлен тем, что в информационно-аналитическом ресурсе Блумберг исторические ряды индексов корпоративных облигаций представлены по сравнительно узкому кругу стран.

б) 2015-2019 гг. (5 лет): средняя доходность 4,65%, риск 7,19%



в) 2008-2019 гг. (12 лет): средняя доходность 4,32%, риск 7,48%

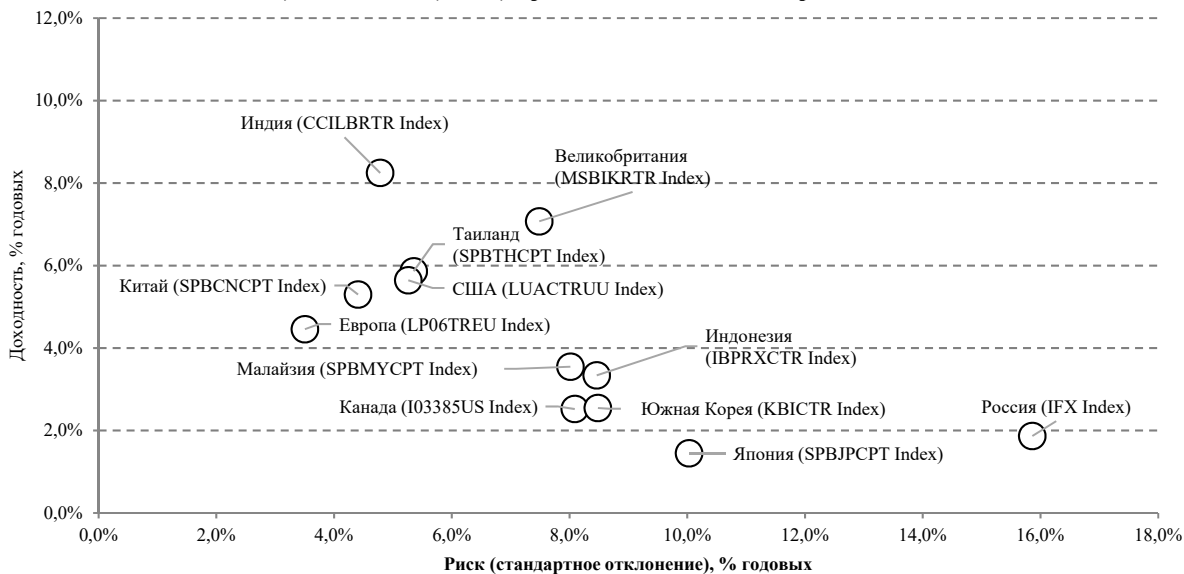
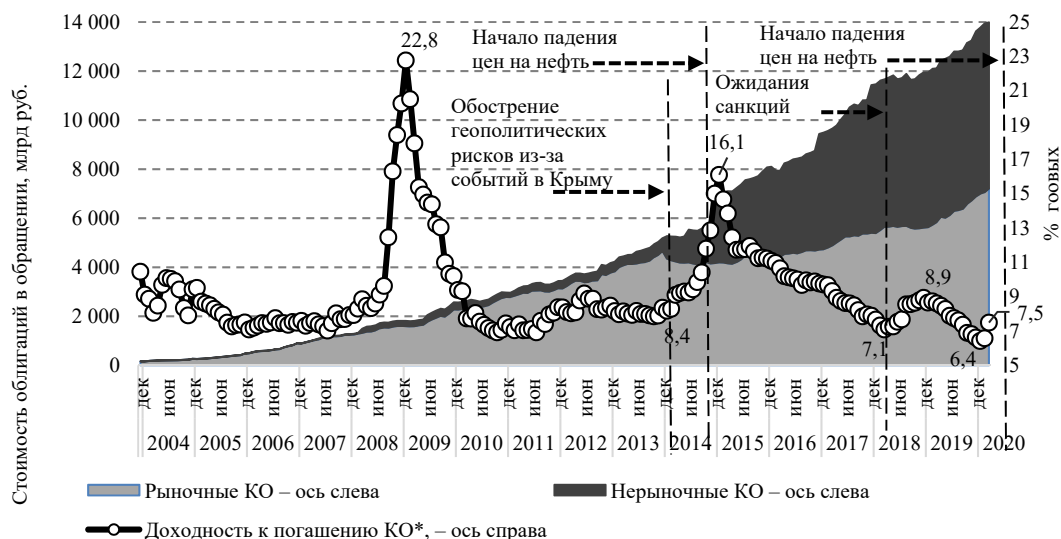


Рис. 34. Параметры среднегеометрических доходностей и риска 12 индексов корпоративных облигаций разных стран¹ с января 2008 г. по декабрь 2019 г. на временных горизонтах – 1 год, 5 и 12 лет, % годовых

Источник: расчеты авторов по данным Bloomberg и Cbonds.

¹ В целях сопоставимости данных ряды доходности соответствующих страновых индексов были пересчитаны в доллары.

Как показано на *рис. 35*, после кризиса 2008 г. доходность индекса рублевых корпоративных облигаций IFX-Cbonds периодически росла под влиянием спадов цен на нефть и опасений инвесторов на фоне геополитических рисков и международных санкций.



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

Рис. 35. Стоимость рублевых корпоративных облигаций в обращении и доходность к погашению портфеля корпоративных облигаций IFX-Cbonds с декабря 2003 г. по март 2020 г.

Источник: расчеты авторов по данным CBonds.

При этом с 2014 г. рост рынка корпоративных облигаций стал обеспечиваться преимущественно за счет роста их нерыночных выпусков, не имеющих биржевых котировок. На этом фоне 2019 г. был благоприятным для роста данного сегмента рынка. Средняя доходность к погашению облигаций индекса IFX-Cbonds снизилась с 8,90% в 2018 г. до самого низкого посткризисного уровня в размере 6,42% в январе 2020 г. За указанный год более быстро росли рыночные размещения облигаций, доля которых в общей капитализации корпоративных облигаций выросла с 47,0% в 2018 г. до 50,8% в январе 2020 г.

С началом новой волны финансового кризиса средняя доходность облигаций выросла с 6,42 до 7,49% в марте 2020 г. Однако первые недели кризиса пока не привели к каким-либо дефолтам на рынке корпоративных долгов.

Как показано на *рис. 36*, доходность к погашению корпоративных облигаций тесно связана с их дюрацией, рассчитываемой с учетом встроенных в условия их выпусков оферт эмитентов. Как правило, снижение ставок доходности на рынке ведет к более быстрому росту цен и соответственно снижению доходности к погашению облигаций с более длинной дюрацией, что стимулирует эмитентов к более активному выпуску облигаций с длинной дюрацией. Данная тенденция наглядно просматривается на *рис. 36* на периоде 2015–2018 гг., когда снижение доходности облигаций сопровождалось резким ростом их средней дюрации на рынке. Однако данный тренд существенно изменился в 2019 г., когда снижение средней доходности к погашению портфеля IFX-Cbonds неожиданно сопровождалось сокращением его показателя дюрации с 3,22 года до 2,86 лет. Ве-

роятно, это явилось другой, параллельно действовавшей тенденцией на рынке корпоративного долга: массовый приход на рынок эмитентов облигаций с высоким уровнем доходности и риска и без кредитной истории, которые, как правило, выпускаются на короткий срок, привел к снижению показателя средней дюрации вопреки ожиданиям на фоне снижающихся ставок процента. При этом наблюдавшееся в марте 2020 г. повышение показателя дюрации IFX-Cbonds до 3,15 года свидетельствует о том, что приток более рискованных облигаций на рынок стал ограниченным.

Одним из важных трендов на рынке корпоративных облигаций в России и в мире стал ускоренный рост так называемых высокодоходных, или «мусорных», облигаций (ВДО), под которыми понимаются облигации с инвестиционным рейтингом ниже инвестиционного уровня или не имеющие рейтинга вообще. По данным SIFMA, в 2019 г. эмиссия в США ВДО составила 278,3 млрд долл., что на 64,3% больше, чем в 2018 г. Доля ВДО в стоимости размещенных корпоративных облигаций выросла с 12,7% в 2018 г. до 19,7% в 2019 г. В течение всего 2019 г. и в начале 2020 г. вплоть до резкого роста волатильности цен на рынках акций и нефти в марте, на американском рынке наблюдались тенденции заметного снижения доходности как ВДО, так и корпоративных облигаций с минимальным уровнем инвестиционного рейтинга BBB до исторически самого низкого уровня после кризиса 2008 г., а также достижение практически нулевого спреда доходностей между указанными группами облигаций (FRB, 2020)¹. Все это свидетельствует о недооценках со стороны участников рынка уровня кредитных рисков корпоративных облигаций, объем которого в США составляет почти 10 трлн долл.

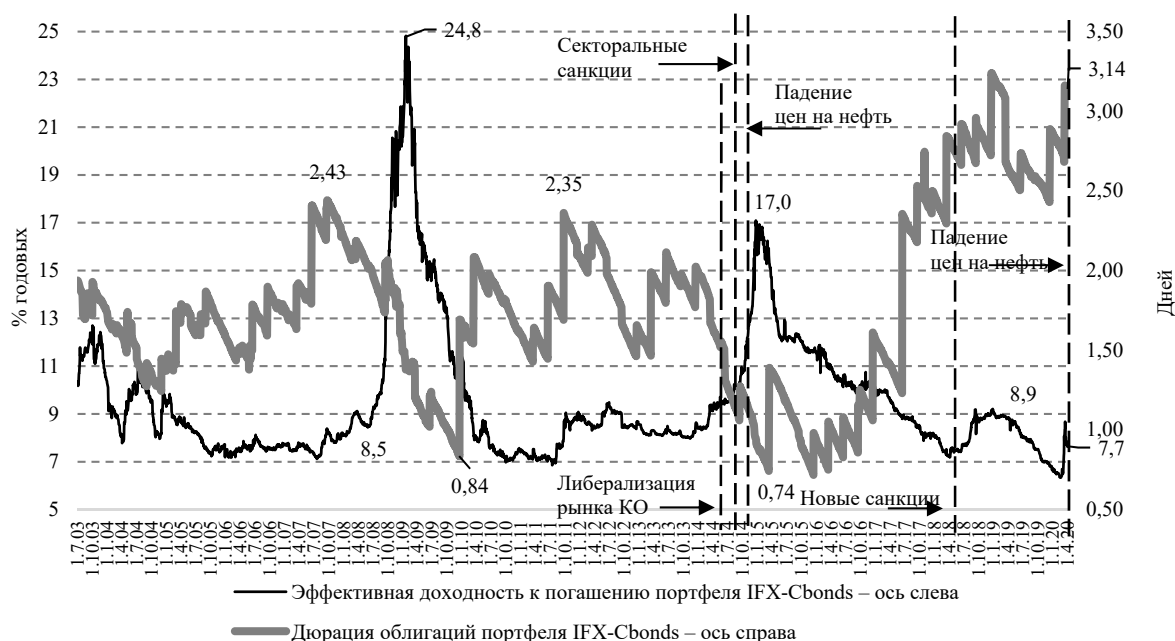


Рис. 36. Динамика эффективной доходности к погашению и дюрации портфеля корпоративных облигаций IFX-Cbonds с 01.07.2003 г. до 03.04.2020 г.

Источник: расчеты авторов по данным CBonds.

¹ Monetary Policy Report. February 7, 2020. Board of Governors of the Federal Reserve System. PP. 22, 24.

В качестве причин этого называют противоположную динамику дюрации выпусков ВДО и облигаций с рейтингом ВВВ, в частности то, что в 2019 г. средняя дюрация корпоративных облигаций с инвестиционным рейтингом выросла на 13,0%, достигнув 8,02 года, в то время как дюрация ВДО, наоборот, снизилась на 24,0% до 2,98 лет¹. Это означает, что по более долгосрочным облигациям с инвестиционным рейтингом удлинение дюрации вызывает повышение их средней доходности, а сокращение дюрации ВДО влияет на снижение среднего показателя доходности, что во многом искажает общую картину со спредами доходности корпоративных облигаций с разным уровнем кредитного риска. Другим фактором, создававшим повышенный спрос на ВДО, было стремление пенсионных, взаимных фондов и иных институциональных инвесторов добиться за счет наращивания вложений в такие облигации повышения доходности их совокупных инвестиционных портфелей в условиях снижения ключевых процентных ставок ФРС с 2,25–2,50% до 1,5–1,75% в 2019 г. и затем до уровня 0–0,25% по состоянию на 16 марта 2020 г, а также доходности долгосрочных государственных облигаций до уровней ниже одного процента².

В марте 2020 г. рынок ВДО в США стал одним наиболее опасных сегментов распространения на финансовом рынке кредитного риска. Индекс ICE BofA US High Yield Index Option-Adjusted Spread³, отражающий спред доходности между выпусками ВДО и казначейских облигаций соответствующей дюрации, вырос с 3,57% по состоянию на 19 февраля 2020 г. до 7,42% на 12 марта 2020 г., что было значительно ниже пика аналогичного показателя на конец ноября 2008 г. в размере 19,88%, однако при двукратном росте всего за месяц. С 19 февраля по 12 марта 2020 г. спреды доходности выпусков корпоративных облигаций с минимальным инвестиционным рейтингом ВВВ согласно индексу ICE BofA BBB US Corporate Index Option-Adjusted Spread также подскочили с 1,31% до 2,77%, при том, что в на пике кризиса 2008 г. в декабре они достигали в среднем 7,84%.

Резкий рост доходности ВДО и облигаций с минимальным инвестиционным рейтингом означает начало вывода средств инвесторов из указанных облигаций, что при неблагоприятных условиях может привести к массовым распродажам облигаций, еще более стремительному росту доходностей и в итоге финансовым проблемам эмитентов из-за невозможности рефинансирования корпоративных долгов. Дополнительным риском облигаций с рейтингом ВВВ может стать пересмотр указанных рейтингов со стороны рейтинговых агентств до уровня мусорных облигаций, что неизбежно вызовет распродажи указанных облигаций со стороны консервативных институциональных инвесторов, которые согласно законодательству не вправе держать в портфеле облигации с не инвестиционным рейтингом. На середину марта 2020 г. несмотря на то, что рейтинговые агентства пока воздерживались от массового пересмотра инвестиционных рейтингов корпоративных облигаций, по данным Credit Benchmark, ряд крупных финансовых структур, самостоятельно ведущих внутренние рейтинги облигаций в своих портфелях, уже начали понижать рейтинги ряда эмитентов до мусорного уровня⁴.

¹ Goldfarb S. (2020). The Hidden Factor Making Junk Bonds Less Risky. The Wall Street Journal – online. Jan. 26.

² Wirz M., Danies P., Goldfarb S. (2020). The Market Meltdown Has a Surprising Survivor: Junk Bonds. The Wall Street Journal – online. March 4.

³ Federal Reserve Bank of St. Louise <https://fred.stlouisfed.org/series/BAMLH0A0HYM2>

⁴ Wirz M. (2020). Investment-Grade Bonds Could Turn to Junk Amid Global Rout. The Wall Street Journal – online. March 13.

На внутреннем российском фондовом рынке ВДО все более явно становятся одним из наиболее динамично растущих сегментов, рассматриваемым как важный источник финансирования малых и средних предприятий. Однако, несмотря на агрессивный маркетинг данных инструментов среди внутренних частных инвесторов, надежной статистики выпусков ВДО пока нет. По оценкам, опубликованным в Forbes, объем рынка рублевых ВДО вырос с 8 млрд руб. в 2018 г. до 20 млрд руб. в 2019 г.; на начало 2020 г. насчитывалось около 60 эмитентов ВДО, чьи облигации относились к второму и третьему уровням листинга на Московской бирже. Средняя купонная доходность ВДО составляла 14% годовых, что примерно соответствовало средним ставкам кредитования малого и среднего бизнеса в банках¹.

Отсутствие сопоставимых исторических данных о кредитных рейтингах всех выпусков корпоративных облигаций с учетом особенностей их дюрации затрудняют анализ рисков данного сегмента финансового рынка. Проведенные нами расчеты за период с 2010 г. по февраль 2020 г. по максимально возможному числу ликвидных рыночных выпусков корпоративных облигаций на базе статистических данных, предоставленных аналитическим ресурсом Sбonds, позволили выявить закономерности в динамике различных сегментов рынка рублевых корпоративных, во многом аналогичные текущей ситуации на американском рынке корпоративных долгов².

Приводимые на *рис. 37* данные по стоимости корпоративных облигаций, находящихся в обращении, за период времени с 2010 г. по февраль 2020 г., показывают, что в структуре корпоративного долга преобладали облигации инвестиционного уровня с повышенным уровнем риска (ОПР) и ВДО, однако с 2019 г. наблюдается рост облигаций инвестиционного уровня с минимальным риском (ОМР) и ВДО. В 2018 г. из общей стоимости облигаций в выборке в сумме 3,5 трлн руб. стоимость ОПР составляла 1,9 трлн руб., ВДО – 0,7 трлн руб. К концу 2019 г. из общей стоимости в 4,3 трлн руб. объемы ОПР и ВДО составляли уже 1,7 и 0,5 трлн руб., то есть 39,5 и 11,6% соответственно. Стоимость выпусков ОМР в 2019 г. достигла 2,1 трлн руб. При этом наблюдалась тенденция заметного повышения уровня надежности эмитентов корпоративного долга: доля ОМР в общей стоимости облигаций выросла с 19,1% в 2017 г. и 31,4% в 2018 г. до 48,6% в 2019 г.

¹ Самиев П. (2020). Не надо нагнетать. Как избежать пузыря на рынке высокодоходных облигаций. Forbes. 28 января. URL: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/391875-ne-nado-nagnetat-kak-izbezhat-puzyrya-na-rynke-vysokodohodnyh-obligaciy>.

² При отсутствии полноценных исторических рядов по рейтингу многих эмитентов корпоративных облигаций нами была использована альтернативная модель оценки кредитных рисков на основе оценки вероятностей дефолта эмитентов по всему долгу в течение следующего года или иного периода. Ранжирование компаний по вероятности дефолта позволяет заменить кредитные рейтинги и получить оценку с ежедневной частотой. Данная модель лежит в основе оценки кредитных рисков агентством Блумберг, которое делит выборку компаний на 21 группу: 10 групп инвестиционного «рейтинга» (IG1–IG10), 6 групп спекулятивного уровня (HY1–HY6) и 5 (около)дефолтных групп (DS1–DS5). В группу IG1 входят компании, для которых вероятность дефолта в течение следующего года находится в диапазоне от 0 до 0,002%, в группу HY1 – от 0,52 до 0,88%, в группу DS1 – от 10 до 15%. Чем больше номер группы, тем больше вероятность дефолта. Группы IG1–IG5 примерно соответствуют кредитному рейтингу от AAA+ до A (однако сравнение очень условно и прямого соответствия между шкалами нет). Группы IG5–IG10 соответствуют рейтингу от A– до BBB–, а группы HY1–HY6 – от BB+ до B–. За период времени 2010–2018 гг. выпуски облигаций были разделены на три группы по уровню кредитного риска: инвестиционный уровень с минимальным риском (группы IG1–IG5), инвестиционный уровень с повышенным риском (группы IG6–IG10) и спекулятивный уровень (HY1–HY6). Дефолтные группы исключены из рассмотрения.

в то время как доля ОПР снизилась с 70,4% в 2017 г. до 39,0% в 2019 г. Доля ВДО практически не менялась, в 2017 г. она составляло 10,2%, в 2018 г. – 15,4%, а в 2019 г. – 12,3%. В начале 2020 г. складывается тенденция к росту доли ОПР и снижению доли ОМР, но данные пока остаются предварительными.

С декабря 2015 г. по январь 2017 г. наблюдается резкий всплеск облигаций спекулятивного уровня. Это связано с тем, что достаточно большое количество эмитентов (22 эмитента 114 облигаций в обращении на тот момент) в конце ноября – начале декабря 2015 года перешли в спекулятивный класс. Среди таких эмитентов, например, РЖД, ВТБ, Россельхозбанк, Почта России, Аэрофлот, Дом РФ и другие.

После 2015 г. по мере снижения волатильности валютного и финансового рынков наряду с процессом снижения доходности рублевых корпоративных облигаций в целом наблюдалась также тенденция сближения эффективной доходности ВДО и облигаций с инвестиционным уровнем (рис. 38). С января 2015 г. доходности ВДО и инвестиционных облигаций непрерывно снижались с соответственно 26,7 и 17,8% до 8,9 и 7,1% в конце 2019 г. Данные за первые 2 месяца 2020 г. поддерживают тенденцию снижения ставок и не отражают рост неопределенности на рынках. С 2016 г. спред доходностей между двумя классами облигаций постоянно снижается и не превышает 2 п.п., иногда принимая отрицательные значения.

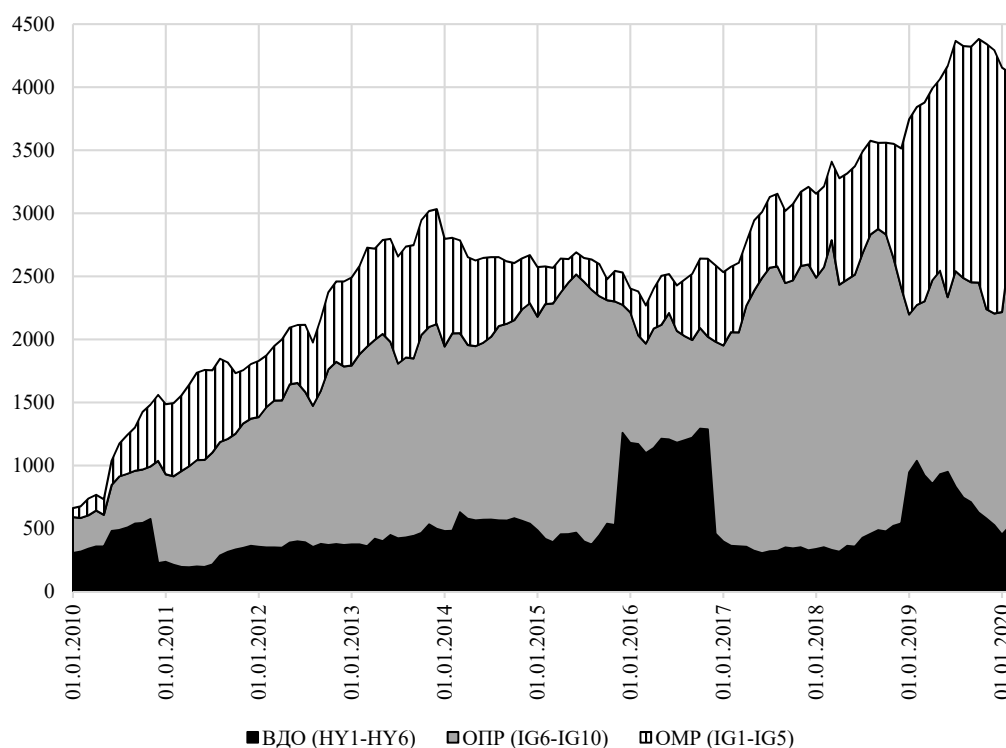


Рис. 37. Стоимость корпоративных облигаций в обращении по основным группам условного кредитного рейтинга, млрд руб., с 2010 г. по февраль 2020 г.

Источник: расчеты авторов по данным Sbonds и Bloomberg.

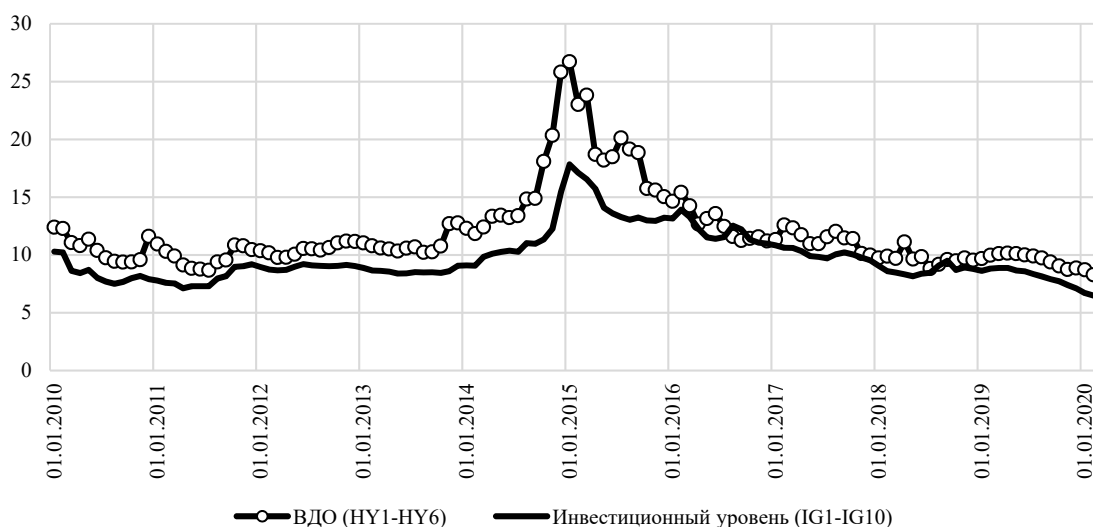


Рис. 38. Средняя эффективная доходность выпусков ВДО и инвестиционных корпоративных облигаций в обращении¹, %, с 2010 по февраль 2020 гг.

Источник: расчеты авторов по данным Cbonds и Bloomberg.

Существенное сближение доходностей корпоративных облигаций с очень разным уровнем риска на внутреннем финансовом рынке, наблюдавшееся в 2016–2019 гг., совпадало с аналогичным явлением на американском долговом рынке. В его основе лежали примерно те же факторы, а именно, более беспечное отношение инвесторов к кредитным рискам по корпоративным облигациям в погоне за более высокой доходностью в условиях снижающихся ставок по банковским депозитам и доходности государственных ценных бумаг, а также эффект некоторого искажения оценок спреда между ВДО и облигациями с инвестиционным рейтингом под влиянием разных тенденций дюрации данных классов долговых обязательств.

Как показано на рис. 39, со второй половины 2016 г. на внутреннем финансовом рынке дюрация корпоративных облигаций с инвестиционным рейтингом заметно росла, а у ВДО, несмотря на рост волатильности данного индикатора срока обращения облигаций в целом она оставалась на примерно одинаковом уровне с 2017 г. В 2018 г. средняя дюрация облигаций с инвестиционным рейтингом достигла 2 лет, в то время как у ВДО 1,7 лет. К концу 2019 г. начался резкий спад дюраций до 1,8 лет у инвестиционного уровня и до 1,4 лет у ВДО с тенденцией к дальнейшему снижению и росту спреда дюрации в 2020 г. Поскольку с ростом дюрации выпусков облигаций с инвестиционным рейтингом закономерно повышалась и их доходность, данный эффект в условиях неизменности средней дюрации ВДО способствовал и сближению показателей средней доходности обоих классов долговых инструментов.

¹ Доходность рассчитана как среднее арифметическое между всеми облигациями каждого класса с равными весами, без учета объема выпуска или доли их эмитента в объеме.

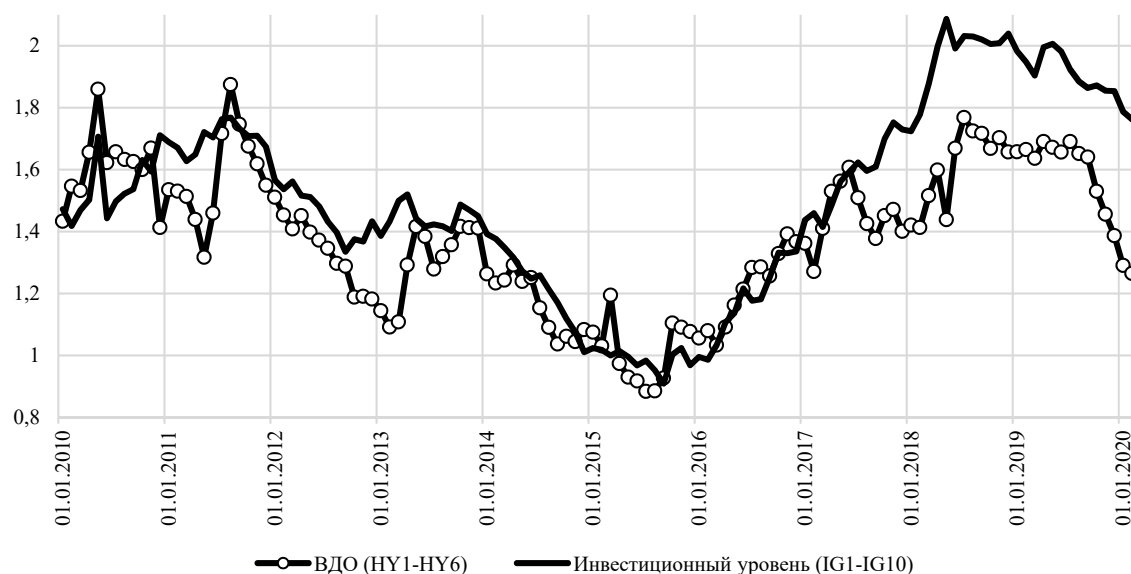


Рис. 39. Средняя дюрация¹ ВДО и инвестиционных корпоративных облигаций в обращении, %, с 2010 г. по февраль 2020 г.

Источник: расчеты авторов по данным Cbonds и Bloomberg.

Дюрация является индикатором процентных рисков долговых финансовых инструментов: облигации с длительным сроком обращения более чутко реагируют на изменения ключевых ставок финансового рынка по сравнению с облигациями с относительно краткосрочной дюрацией. При прочих равных условиях снижение ключевой ставки центрального банка, как правило, ведет к более быстрому росту цен и соответственно снижению доходности долгосрочных облигаций по сравнению облигациями, выпущенными на более короткое время². Если у основной массы участников долгового рынка резко возрастает неуверенность относительно перспектив будущего роста экономики, то даже в условиях постепенно снижающихся централизованных ставок центрального банка доходность долгосрочных облигаций может начать сближаться с доходностью краткосрочных облигаций и даже превышать последнюю. Это означает то, что кривая доходности облигаций принимает так называемую инверсную (перевернутую) форму, когда доходности краткосрочных выпусков облигаций определенного эмитента превышают доходность облигаций с более длительной дюрацией.

Отрицательное значение спредов доходности между долгосрочными и краткосрочными облигациями часто считается предвестником наступления рецессии. Однако в большей мере такие сигнальные свойства спредов доходностей облигаций с разной

¹ При наличии оферты к погашению, встроенной в условия выпуска корпоративных облигаций, показатель дюрации по таким выпускам рассчитывался не по дате погашения, а дате предъявления оферты по облигациям.

² В США при падении централизованных процентных ставок на 1 п.п. цена государственных облигаций с 25-летним сроком обращения увеличивается на 25 п.п., а цена облигации с 6-летним сроком обращения увеличивается на 6 пунктов. *Pellejero S. (2020). Long-Duration Bond Funds Thrive Amid Market Carnage. The Wall Street Journal – online. March 16.*

дюрацией относятся к государственным, чем к корпоративных долговым обязательствам¹.

Чтобы лучше понять существенные изменения в средней дюрации ВДО и инвестиционных корпоративных облигаций, появившиеся с 2017 г., обратимся к агрегированному анализу облигаций по группам с различной дюрацией. Дюрацией в данном случае считается модифицированная дюрация к дате погашения или к дате ближайшей оферты, где это применимо. Она, как правило, существенно меньше срока до погашения для большинства купонных облигаций. Как показано на *рис. 40*, несмотря на позитивную динамику роста доли групп облигаций с более длительной дюрацией сроком от 1 года до 3 лет и свыше 3 лет, основную долю в структуре выпущенных корпоративных облигаций занимают выпуски с относительно короткой дюрацией вплоть до 2018 г. В 2019 г. наметился рост доли облигаций с дюрацией от 1 года до 3 лет, доля которых выросла до 52,6% к концу 2019 г. с 43,7% в 2018 г. На долю облигаций с дюрацией до 1 года в 2019 г. приходилось 26,6% стоимости находившихся в обращении облигаций, на выпуски с дюрацией свыше 3 лет – 20,2%. Относительно краткосрочные по срокам привлечения заемных ресурсов корпоративные облигации не могут в полной мере выполнять функции по финансированию инвестиций в реальный капитал компаний, характеризующиеся более длительными сроками отдачи от вложенных средств.

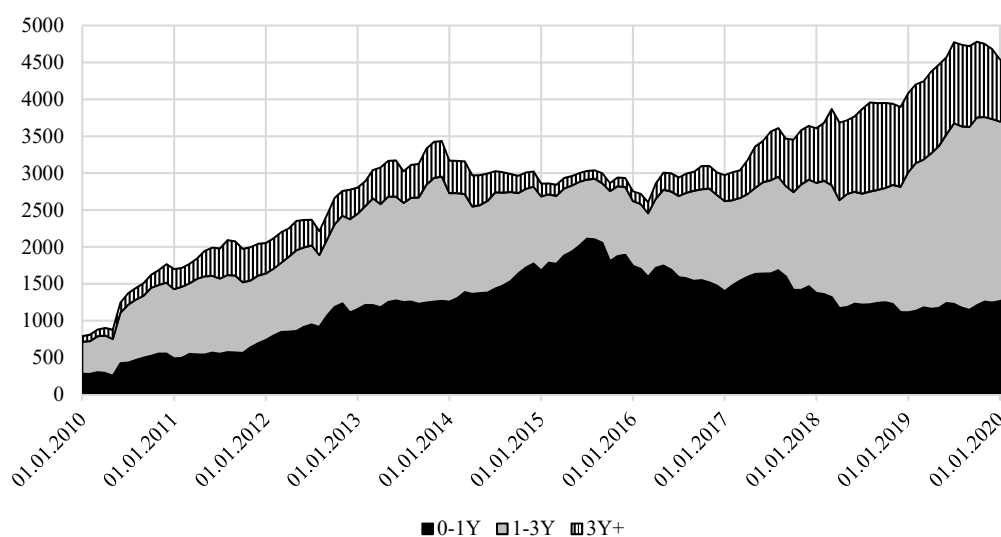


Рис. 40. Объем (фиксированный на момент размещения) выпусков облигаций в обращении по основным группам условного кредитного рейтинга, млрд. руб., с 2010 г. по февраль 2020 г.

Источник: расчеты авторов по данным Cbonds и Bloomberg.

¹ Например, в качестве одного из компонентов Индекса финансовой устойчивости (Financial Condition Index), обладающего сигнальными свойствами, эксперты NBER используют показатель спреда между доходностью 10-летних государственных облигаций США и ключевой ставкой ФРС (Federal Fund Rate). См. Hatzius J., Hooper P., Mishkin F., Schoenholtz K., Watson M. (2010). Financial Condition Index: A Fresh Look after the Financial Crisis. NBER Working Paper Series №16150. July. URL: <http://www.nber.org/papers/w16150>

В 2010 г. – начале 2020 г. довольно неожиданными оказались результаты расчета средней эффективной доходности групп корпоративных облигаций с дюрацией до 1 года, от 1 года до 3 и от 3 до 5 лет (рис. 41). Вопреки классическим представлениям о наличии премии за процентный риск по облигациям с более длительной дюрацией, стабильно самой высокой практически на всем протяжении рассматриваемого периода на графике оказалась средняя доходность облигаций с дюрацией до 1 года, а самая низкая эффективная доходность была присуща выпускам с наиболее длинной дюрацией от 3 и более лет. При этом доходности облигаций с разной дюрацией сближаются до практически одинаковых значений в 2019 – начале 2020 гг., что свидетельствует о том, что инвесторы перестали различать дюрации облигаций в терминах премии за риск.

По нашему мнению, отчасти это объясняется данными, представленными на рис. 39, из которых следует, что более высокий средний уровень дюрации имели корпоративные облигации с более высоким уровнем кредитного риска. Этим и объясняется, что доходность по облигациям с более длинной дюрацией оказалась ниже доходности облигаций с более низкой дюрацией, но с высоким кредитным риском. Однако это не исключает и возможности того, что хронически более высокая доходность краткосрочных корпоративных облигаций по сравнению с долгосрочными долговыми инструментами вместе с фактами об ограниченном количестве выпусков с действительно длинной дюрацией со сроком 5 лет и выше¹, свидетельствуют об определенной неуверенности инвесторов в долгосрочных перспективах российского финансового рынка и их желании в получении дополнительной премии за ликвидность облигаций российских эмитентов.

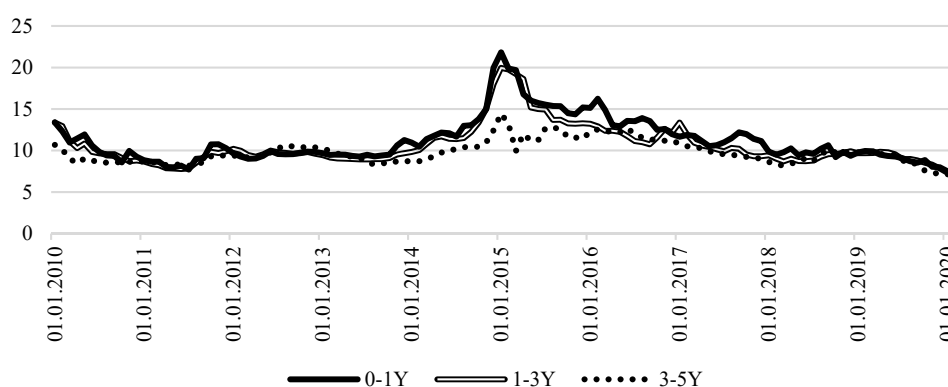


Рис. 41. Средняя эффективная доходность выпусков корпоративных облигаций в обращении с различной дюрацией, %, с 2010 г. по февраль 2020 г.

Источник: расчеты авторов по данным Cbonds и Bloomberg.

3.1.7. Организация рынка корпоративных облигаций

На 1 апреля 2020 г. в листинге Московской биржи находилось 360 выпусков 141 эмитента корпоративных облигаций, годом раньше в биржевом листинге находилось

¹ По нашим расчетам, в 2019 г. в общем количестве выпусков корпоративных облигаций долгосрочные выпуски с дюрацией свыше 5 лет составляли лишь 3,6%.

412 выпуска облигаций 181 эмитента. Это значит, что за год число выпусков в листинге сократилось на 12,6%, а количество эмитентов – на 22,1%.

Как показано на рис. 42 и в табл. 6, первичный рынок корпоративных заимствований, как и внутренний рынок акций, является высоко концентрированным, хотя уровень его концентрации в 2019 г. заметно снизился. Доля 10 самых крупных эмитентов корпоративных облигаций снизилась с 58,5% в 2018 г. до 53,5% в 2019 г., доля топ-20 эмитентов за тот же период сократилась – соответственно с 78,8 до 68,3%. Бум на рынке корпоративных облигаций, наблюдавшийся в 2019 г., открывал больше возможностей для размещений облигаций разного типа эмитентов.

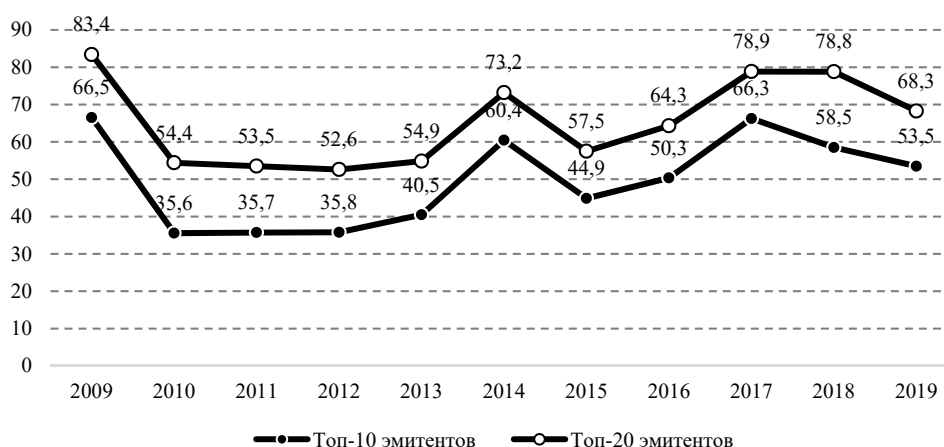


Рис. 42. Доля крупнейших 10 и 20 эмитентов в эмиссии рублевых корпоративных облигаций в 2000–2019 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Cbonds.

Таблица 6

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

	Эмитенты	2017 г.			Эмитенты	2018 г.			Эмитенты	2019 г.	
		млрд руб.,	%			млрд руб.,	%			млрд руб.,	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	ПАО НК Роснефть	1 051	36,8	1	ПАО Сбербанк	301	17,9	1	ПАО Сбербанк	465	16,1
2	Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ»	126	4,4	2	ООО ДОМ.РФ Ипотечный агент	137	8,2	2	АО ДОМ.РФ	253	8,7
3	АКБ Пересвет (АО)	125	4,4	3	ОАО РЖД	85	5,1	3	Банк ВТБ (ПАО)	172	5,9
4	Ипотечный агент Фабрика ИЦБ	109	3,8	4	АО Россельхозбанк	78	4,7	4	Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ»	170	5,9
5	ПАО Транснефть	107	3,8	5	ООО Жилой микрорайон	76	4,6	5	ОАО РЖД	106	3,7
6	ООО «О1 Груп Финанс»	88	3,1	6	ПАО НК Роснефть	70	4,2	6	Газпромбанк (АО)	95	3,3
7	ОАО РЖД	85	3,0	7	Газпромбанк (АО)	67	4,0	7	ПАО НК Роснефть	80	2,8
8	ПАО Газпром нефть	70	2,5	8	Банк ВТБ (ПАО)	59	3,5	8	МТС	78	2,7
9	Газпромбанк (АО)	65	2,3	9	АО ДОМ.РФ	55	3,3	9	Государственная компания «Автодор»	69	2,4

Окончание таблицы 6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
10	АО Открытие Холдинг	65	2,3	10	Государственная компания «Автодор»	52	3,1	10	РУСАЛ Братск	60	2,1
	Капитализация всех выпусков КО	2 852	100		Капитализация всех выпусков КО	1 674	100		Капитализация всех выпусков КО	2 893	100
	Капитализация выпусков Топ-10 эмитентов КО	1890	66,3		Капитализация выпусков Топ-10 эмитентов КО	979	58,5		Капитализация выпусков Топ-10 эмитентов КО	1547	53,5

Источник: расчеты авторов по данным Sbonds.

Проведенные нами расчеты по обширной выборке корпоративных облигаций, предоставленной Sbonds, показывают устойчивый рост доли компаний с государственным участием в стоимости находящихся в обращении корпоративных облигаций (рис. 43). Если в начале становления рынка корпоративных облигаций в январе 2003 г. доля КГУ составляла лишь 22,2%, то к декабрю 2019 г. она повысилась до 71,8%, что наглядно отражало характер эволюции внутреннего фондового рынка как механизма, поддерживающего преимущественно государственные компании и плохо выполняющего одну из ключевых функций рынка по финансированию ускоренного развития частных компаний и бизнеса. За прошедший год доля КГУ в стоимости корпоративных облигаций выросла с 70,0% в 2018 г. до 71,8% в 2019 г.

Стабильный рост доли КГУ в капитализации корпоративных облигаций показывает, что государственным компаниям проще строить доверительные отношения с инвесторами, внутренними банками и НПФ, среди которых преобладают контролируемые государством структуры.

В 2019 г. российские компании не проявляли высокой активности на рынке еврооблигаций, общая стоимость данных заимствований в сумме 103 млрд долл. сохранилась примерно на уровне 2018 г. (рис. 44). При этом внутренний рынок рублевых корпоративных облигаций даже несмотря на эффект укрепления рубля к доллару вырос с 191 млрд долл. в 2018 г. до 210 млрд долл. в 2019 г., или на 9,9%. Теперь внутренний рублевый рынок корпоративных заимствований примерно в 2 раза превосходит рынок еврооблигаций компаний.

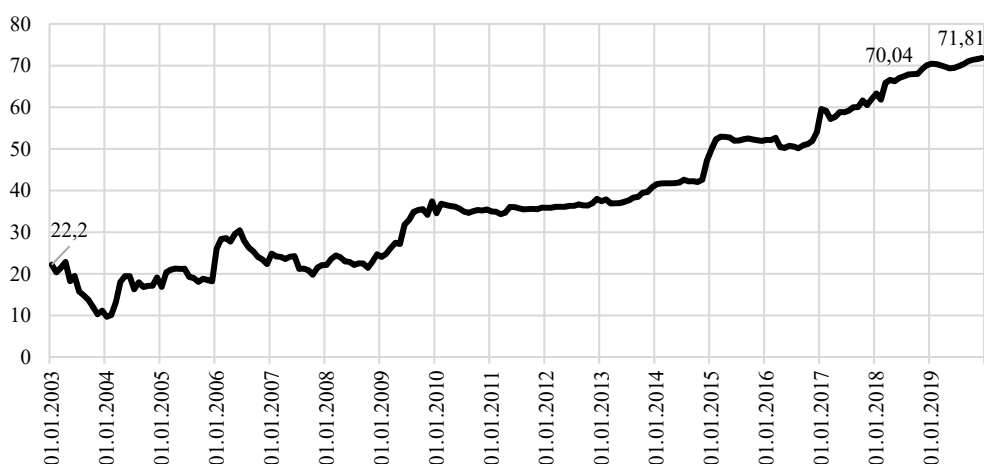


Рис. 43. Доля КГУ в стоимости находящихся в обращении рублевых корпоративных облигаций, %

Источник: расчеты авторов по данным Sbonds.

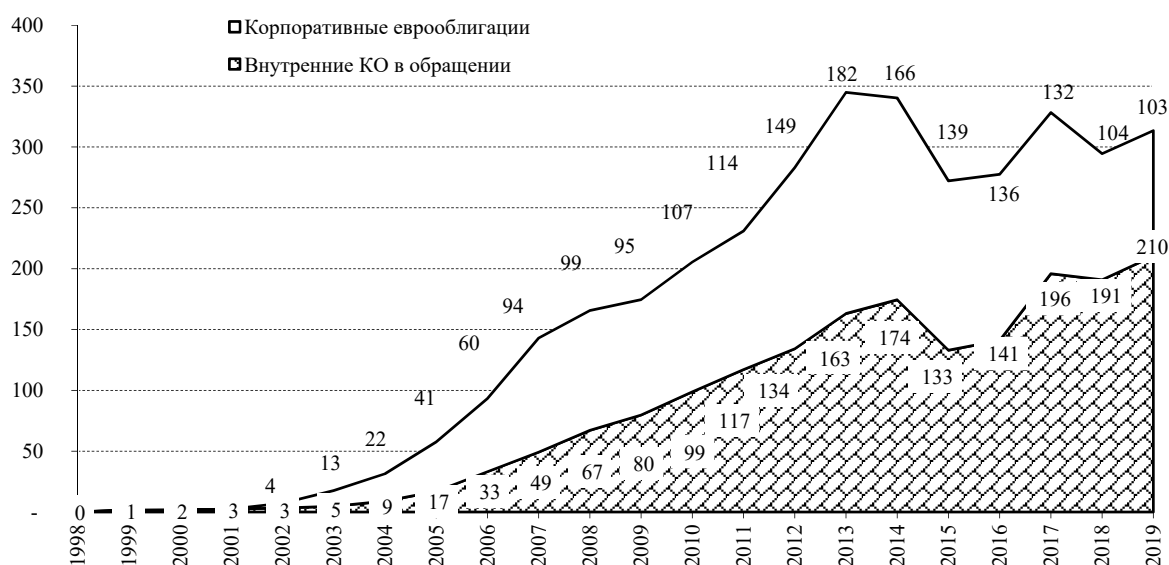


Рис. 44. Объемы корпоративных облигаций российских эмитентов в обращении в 1998–2019 гг., млрд долл.

Источник: расчеты авторов по данным Cbonds и Московской биржи.

В 2019 г. на рынке корпоративных облигаций появились новые инструменты с агрессивными продажами их частным инвесторам.

Например, это относится к высокодоходным облигациям (ВДО), т.е. долговым инструментам, не имеющих инвестиционных рейтингов, но отличающихся более высокой доходностью. В качестве организаторов размещений ВДО выступали относительно мелкие инвестиционные компании, такие как «Иволга Капитал», «Юнисервис Капитал» и «БКС Глобал маркетс». Удивительно, что несмотря на высокие риски данных вложений и низкую прозрачность эмитентов, 60–70% размещаемых выпусков ВДО выкупали именно физические лица, не всегда понимающие риски подобных вложений¹. Продвижению ВДО способствовали механизмы поддержки их выпусков со стороны государственных структур, таких как МСП-банк, предоставлявшим гарантии и поручительства по выпускам таких облигаций в сумме до 500 млн руб. Еще одним механизмом поддержки было субсидирование ставок купонов по облигациям со стороны Минэкономразвития России при поддержке Корпорации МСП, а также субсидирование подготовки к листингу, предполагающее компенсацию затрат эмитентов в размере до 2% от объема выпуска облигаций, но не более 1,5 млн руб.². Странно, что подобные программы реализовывались при отсутствии необходимых требований по наличию рейтингов у подобных эмитентов, прозрачности их финансовой отчетности и разумных ограничений по предложению подобных инструментов преимущественно для частных неискушенных инвесторов.

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

¹ Ремизов М. (2020). Захотелось процент повыше. Эксперт, 24 февраля – 1 марта, № 9.

² Там же.

или условиям. Доход по таким облигациям обычно привязывается к изменению стоимости акций, фондовых индексов, товарных и иных инвестиционных активов. Согласно данным «Коммерсантъ», в 2019 г. было выпущено около 158 выпусков структурных облигаций на сумму 145,5 млрд руб.¹. Среди эмитентов лидировали крупнейшие банки – Сбербанк России, ВТБ, Альфа-банк и Газпромбанк. Основными приобретателями структурных облигаций выступали состоятельные частные инвесторы, являющиеся по законодательству квалифицированными инвесторами. Доходность инвестиционных стратегий, реализуемых структурными облигациями, не является прозрачной, что само по себе несет значительные риски для инвесторов. По данным того же «Коммерсанта» по уже погашенным выпускам ряда крупных банкам доходность стратегий оказывалась на уровне доходности аналогичных выпусков классических облигаций и часто ниже².

3.1.8. Рынок государственных облигаций

В 2019 г. на рынке ОФЗ Минфин привлек рекордную за последние годы сумму чистых заимствований в размере 1394 млрд руб. Это оказалось заметно выше, чем показатели чистых заимствований в 2016, 2017 и 2018 гг. в размерах соответственно 547 млрд руб., 1270 млрд руб. и 670 млрд руб. Лишь в марте 2020 г. до этого успешно работавший механизм привлечения средств с помощью ОФЗ начал давать сбои: в январе–феврале объем чистого привлечения составил 251 млрд руб., однако в марте Минфин не сумел разместить ОФЗ на предложенных рынку условиях. 4 марта 2020 г., за несколько дней до массового падения цен акций, Минфин был вынужден отменить аукцион по размещению ОФЗ, за неделю до этого события доходности разных выпусков ОФЗ подскочили на 0,5–0,7 п.п.³

В 2019 г. росту внутреннего рынка государственных ценных бумаг способствовали политика снижения учетной ставки Банка России; укрепление курса рубля, стимулировавшее приток иностранных портфельных инвестиций; и снижение доходности государственных облигаций, подталкивавшее Минфин к рекордным заимствованиям. Как показано на *рис. 45*, совокупный объем ОФЗ по итогам I квартала 2020 г. достиг 9,2 трлн руб., показав рост на 22,7% по отношению к 7,5 трлн руб. в 2018 г.

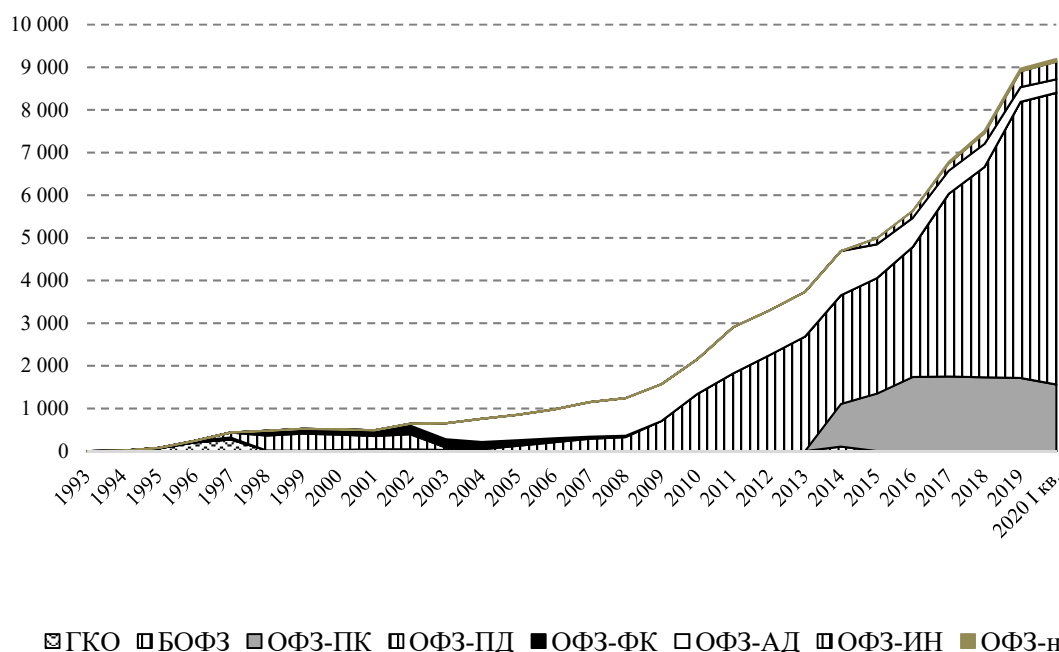
Структура выпусков ОФЗ на рассматриваемом временном горизонте во многом отражала особенности состава ключевых для данного сегмента финансового рынка инвесторов на том или ином этапе развития⁴. ОФЗ-АД с амортизацией основного долга, на которые в 2019 г. приходилось 3,4% стоимости ОФЗ, являются удобным инструментом для инвестирования пенсионных накоплений в условиях волатильного рынка, но создают сложности в управлении госдолгом для Минфина. С 2002 г. по 2014 г. драйвером роста данного сегмента гособлигаций выступали НПФ, прежде всего за счет инвестирования пенсионных накоплений. Однако с 2014 г. их популярность стала снижаться вслед за введением «заморозки» пенсионных накоплений. Кроме того, в 2016 г. Минфин на выгодных условиях обменял ОФЗ-АД номинальной стоимостью 63,7 млрд руб. на ОФЗ-ПД с номинальной стоимостью 56,4 млрд руб.

¹ Смородская П. (2020) Риск – структурное дело. Коммерсантъ. 7 февраля. № 22.

² Там же.

³ Третьяк А., Михеева А. (2020). Госдолг на больничном. Ведомости. 4 марта.

⁴ Анализ эволюции рынка ОФЗ и его структуры изложен в исследовании Лу и Яковлева 2017 г. (Lu Y., Yakovlev D. Exploring the Role of Foreign Investors in Russia's Local Currency Government Bond (OFZ) Market. IMF Working Paper, № WP/17/28, February 2017).



Примечание. Здесь и далее используются следующие сокращения: БОФЗ – бескупонные облигации федерального займа; ГКО – государственные краткосрочные бескупонные облигации; ОФЗ – облигации федеральных займов; ОФЗ-АД – облигации федерального займа с амортизацией долга; ОФЗ-ИН – облигации федерального займа с номиналом, индексируемым по уровню инфляции в Российской Федерации; ОФЗ-ПД – облигации федерального займа с постоянным купонным доходом; ОФЗ-ПК – облигации федерального займа с переменным купонным доходом, «привязанным» к ставке РУОНИА; ОФЗ-н – облигации федерального займа для физических лиц («народные облигации»).

Рис. 45. Объем выпусков ГКО-ОФЗ, находящихся в обращении с 1993 г. по март 2020 г., млрд руб.

Источник: расчеты авторов по данным Минфина России и Cbonds.

Самым большим сегментом рынка ОФЗ являются ОФЗ-ПД с постоянным купонным доходом, занимавшие в 2019 г. 72,4% стоимости рынка ОФЗ; при этом с 2014 г. по март 2020 г. данная доля стабильно росла. Размеры купонного дохода по данным облигациям известны заранее на весь период их обращения, что делает их удобными и предсказуемыми инструментами для разных категорий инвесторов. С 2009 г. до середины 2011 г. для финансирования дефицита бюджета Минфин размещал выпуски ОФЗ-ПД среди банков, обладавших избыточной ликвидностью, предоставляя дополнительную премию к рынку в размере 5–10 базисных пункта¹. С начала 2012 г. главными провайдерами ликвидности на рынке ОФЗ стали нерезиденты, для которых более удобным инструментом оказались именно ОФЗ-ПД². Изменения доли данных выпусков ОФЗ в последующие годы во многом обусловлены активностью инвесторов-нерезидентов.

На долю ОФЗ-ПК с переменным купоном в 2019 г. приходилось 19,1% стоимости ОФЗ, их доля на рынке, составлявшая 30,9% в 2016 г., снижается. По данным облигациям

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

² Там же, с.14.

размер купона привязан к ставке денежного рынка RUONIA, которая во многом привязана к размерам ключевой ставки Банка России. С 2015 г. в условиях финансовой нестабильности при росте ключевой ставки ОФЗ-ПК были популярны у нерезидентов. Однако по мере снижения ключевой ставки с 11% в 2016 г. до нынешнего уровня в 6% и уменьшения инфляции привлекательность ОФЗ-ПК, чей купонный доход в итоге зависит от ключевой ставки, существенно снижается.

Перспективным сегментом рынка государственных ценных бумаг являются ОФЗ-ИН, предусматривающие индексацию их номинальной стоимости в зависимости от уровня инфляции, измеряемой по индексу потребительских цен. На их долю в 2019 г. приходилось 4,1% стоимости ОФЗ. Их доля растет с 2,8% в 2015 г.¹ до 4,5% в I квартале 2020 г. В силу защитных свойств против инфляции ОФЗ-ИН пользуются спросом у внутренних институциональных инвесторов и у частных лиц.

Самая небольшая доля рынка ОФЗ в размере 0,7% в 2019 г. приходилась на ОФЗ-н, которые часто называют «народными облигациями» из-за того, что они ориентированы на вложения частных лиц и позиционируются Минфином в большей мере как внебиржевой инструмент повышения финансовой грамотности населения². 2 сентября 2019 г. инвесторам был предложен новый выпуск ОФЗ-н на сумму 15,0 млрд руб., размещение которого должно проводиться в течение 6 месяцев. Отличительными особенностями данного выпуска от прежних эмиссий стало отсутствие комиссии, взимаемой банками-агентами, снижение минимальной суммы покупки до 10 тыс. руб., а также наличие активной рекламной компании. Помимо Сбербанка и ВТБ новые облигации стали доступны для приобретения через Промсвязьбанк и Почта-банк³. Однако в условиях жесткой конкуренции с банковскими облигациями размещение ОФЗ-н пошло довольно умеренными темпами: по данным СМИ, по состоянию на конец февраля 2020 г. из выпуска стоимостью 15,0 млрд руб. было продано облигаций лишь на 8,8 млрд руб.⁴, или 58,7%. При том, что по данным Банка России, объем банковских облигаций в 2019 г. составил 0,6 трлн руб.⁵

Одним из главных факторов роста рынка ОФЗ в 2019 г. стало снижение доходности государственных облигаций на фоне стабильной макроэкономической ситуации в стране (рис. 46). Измеряемая по портфелю ОФЗ индекса Cbonds-GBI доходность к погашению государственных облигаций снизилась с 8,53% годовых в декабре 2018 г. до 6,21% в декабре 2019 г. и 6,09% в январе 2020 г., достигнув исторического минимума на рассматриваемом временном горизонте с января 2010 г. Однако с февраля 2020 г. доходность ОФЗ стала заметно расти до 6,38% в феврале и 6,71% в марте, из-за чего Минфин был вынужден отказаться от проведения аукционов по размещению ОФЗ в марте 2020 г.

Начиная с 2016 г. по февраль 2020 г., за редким исключением, доходность ОФЗ была выше уровня инфляции, измеряемого по ИПЦ, что повышало привлекательность государственных ценных бумаг в глазах внутренних инвесторов.

¹ Первый выпуск ОФЗ-ИН был выпущен в 2015 г. в период высокой волатильности рубля.

² Бутрин Д., Кассин П. (2019). Покупка опыта: Минфин сделал ОФЗ-н частью системы семейного финансового планирования. Коммерсантъ Деньги. 25 сентября, №39.

³ Гайдаев В. (2019). Народные ОФЗ для состоятельных клиентов. Коммерсантъ. 17 декабря.

⁴ Смородская П., Ладыгин Д. (2020). Гособлигации повернут к народу маркетплейсом. ОФЗ-н предложено размещать через платформу ЦБ. Коммерсантъ. 20 февраля.

⁵ Банк России. (2020). Обзор ключевых показателей профессиональных участников рынка ценных бумаг. 2019 год. Информационно-аналитический материал. №4. Москва. С.8.

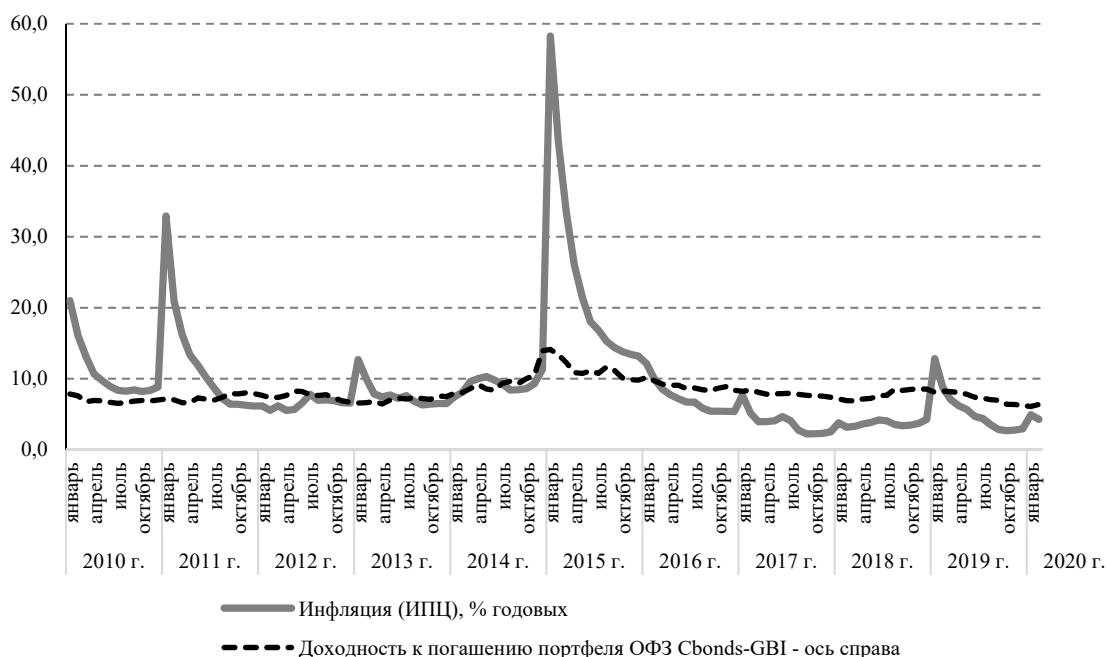


Рис. 46. Инфляция (ИПЦ) и доходность к погашению портфеля ОФЗ Cbonds–GBI с 11 января 2010 г. по 28 февраля 2020 г., % годовых¹

Источник: расчеты авторов по данным Росстата и CBonds.

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. 47)². В дальнейшем нерезидентам в среднем принадлежало около четверти ОФЗ, однако данный показатель существенно изменялся под воздействием денежных потоков нерезидентов с учетом финансовых и геополитических рисков. Например, на фоне опасений из-за введения санкций к глобальным инвесторам за приобретение российских государственных облигаций в апреле 2018 г. доля нерезидентов в структуре ОФЗ сократилась с 33,1% в 2017 г. до 24,4% в 2018 г. Однако внесение ясности об отсутствии санкций к покупателям ОФЗ при благоприятных условиях для их приобретения в 2019 г. способствовали возвращению на этот сегмент рынка средств иностранных инвесторов, их доля в структуре владельцев ОФЗ в феврале 2020 г. достигла исторического пика в размере 34,9%.

¹ Высокий уровень инфляции в январе 2015 г. в размере 58,3% годовых обусловлен спецификой расчета показателя ИПЦ ценным методом исходя из роста цен месяц к месяцу в текущем году. В январе 2015 г. Из-за шока на валютном рынке рост цен составлял 103,9% к их уровню в декабре 2014 г., что в пересчете на год составляет значение 58,3% годовых.

² На основе экспертных оценок нельзя исключать тот факт, что до либерализации рынка ОФЗ в феврале 2013 г. реальная доля нерезидентов в ОФЗ была выше официальных показателей в размере 6,5%. Проблема в том, что до открытия корреспондентских счетов депо Клирстрим и Евроклир в НРД действовавшая в то время система депозитарного учета не позволяла раскрывать вложения нерезидентов в ОФЗ через депозитарии банков, обслуживающих вложения иностранных инвесторов.

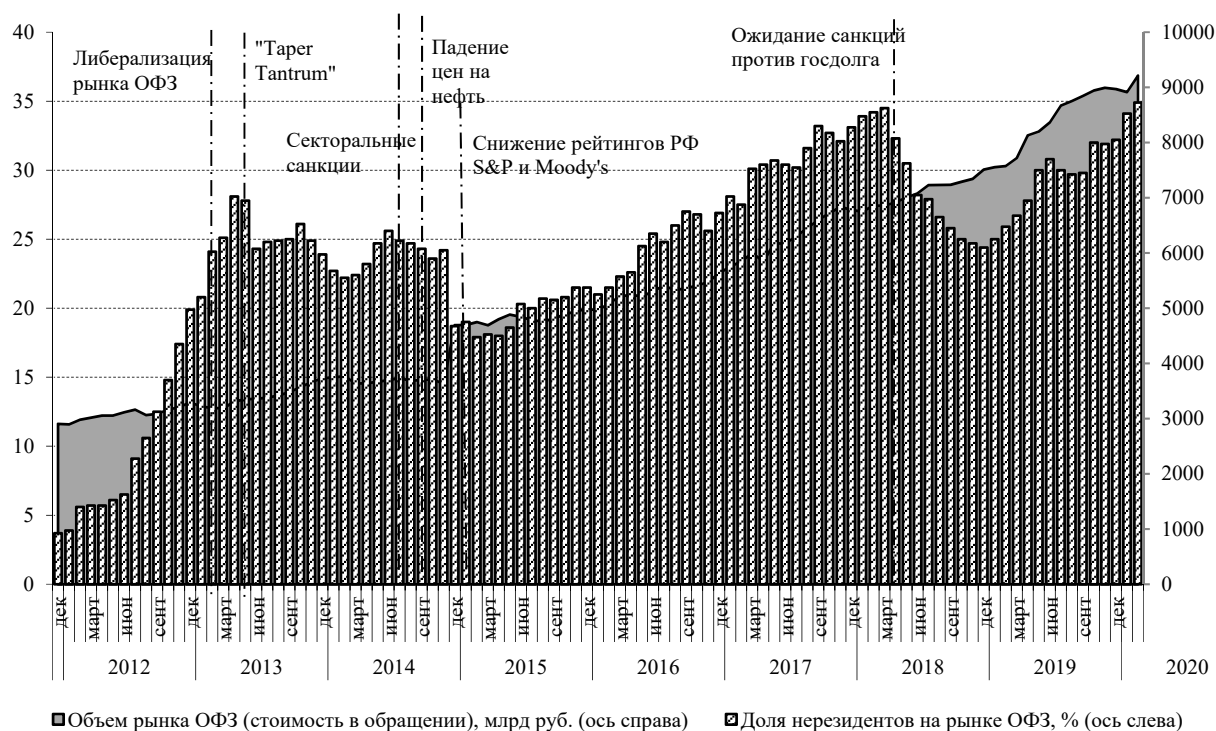


Рис. 47. Доля нерезидентов на рынке ОФЗ с февраля 2012 г. по февраль 2020 г.

Источник: расчеты авторов по данным по Банка России и Cbonds.

Таким образом, до настоящего времени рынок ОФЗ представлял собой один из наиболее динамично растущих сегментов внутреннего финансового рынка, с помощью которого Минфин успешно решал задачи привлечения значительного объема чистого финансирования для пополнения бюджета. Наличие разнообразных выпусков ОФЗ и финансовая стабильность делали государственные облигации привлекательными для широкого круга внутренних и внешних инвесторов. Некоторой проблемой данного рынка с точки зрения инвесторской базы, оставалась заморозка действующей системы пенсионных накоплений, недостаточный уровень развития механизмов коллективных инвестиций в государственные облигации и пока не столь активное их приобретение со стороны граждан. В условиях кризиса 2020 г. Минфин может столкнуться с существенным ростом ставок заимствования по государственным ценным бумагам.

3.1.9. Срочный рынок

Экономическое значение срочного рынка состоит в повышении прозрачности прогнозов и ценообразования инвестиционных активов, а также предоставлении участникам рынка возможности хеджирования от резкого изменения цен на активы в будущем. Значительный рост ликвидности на срочных рынках часто наблюдается в периоды повышенной волатильности цен инвестиционных активов. Как показано на рис. 48, в 2017-м, 2018-м и 2019 гг. ежемесячные объемы фьючерсных сделок были волатильными, однако средние объемы сделок за месяц практически оставались стабильными в размере соответственно 6,5 трлн руб., 6,9 трлн руб. и 6,4 трлн руб. Однако в марте 2020 г. с появлением признаков надвигающегося финансового кризиса объем фьючерсных сделок вырос

до 15,2 трлн руб., что в 2,4 раза выше среднемесячного показателя 2019 г. Данный рост пришелся в основном на фьючерсные сделки с валютой и фондовым индексом.

Опционный рынок в 2017–2020 гг. медленно сокращался, среднемесячный объем сделок в 2017 г. составлял 573 млрд руб., в 2018 г. – 572 млрд руб. и в 2019 г. – всего 416 млрд руб. В марте 2020 г. объем опционных сделок на бирже вырос до 479 млрд долл., что на 15,1% превышало средний уровень 2019 г., но было несопоставимо с ростом объемов фьючерсных сделок.

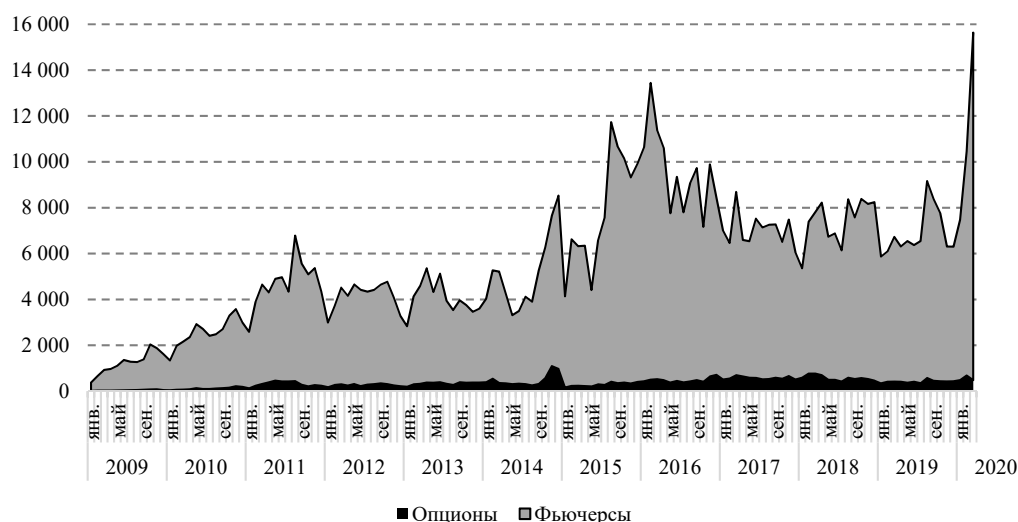


Рис. 48. Стоимость сделок с фьючерсами и опционами на Московской бирже с января 2009 г. по март 2020 г., млрд руб.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

В 2019 г. на фьючерсном биржевом рынке не наблюдалось крупных прорывов. Основную роль на данном сегменте срочного рынка продолжали играть фьючерсы на валюту; в условиях относительно стабильного в финансовом отношении 2019 г. доля валютных фьючерсов в общей стоимости биржевых сделок снизилась с 42,6% в декабре 2018 г. до 40,1% в конце 2019 г., подскочив до 49,5% в марте 2020 г. (рис. 49). Доля фьючерсов на фондовые индексы выросла с 21,9% в 2018 г. до 24,2% в 2019 г. и 24,3% в марте 2020 г. Доля сделок на инструменты фондового рынка за соответствующий период выросла с 4,2 до 5,8%, сократившись в марте 2020 г. до 3,7%. В 2019 г. затормозился рост фьючерсных сделок на товарные активы (нефть, золото и др.); их доля в общей структуре сделок снизилась с 31,3% в 2018 г. до 29,9% в 2019 г. и до 22,6% в марте 2020 г.

Несмотря на рост значимости процентных рисков на финансовых рынках в 2019, как и в предшествующие годы, не удалось добиться прогресса в секторе процентных фьючерсов и опционов. Основные сложности на пути их развития связаны с отсутствием надежных индикаторов процентных ставок межбанковского рынка, а также крупных инвесторов, готовых принимать на себя риски изменения процентных ставок. Несмотря на то что многие финансовые организации и нефинансовые компании испытывают значительные потребности в хеджировании своих контрактов на случай роста процентных ставок, участников рынка, готовых покупать данные риски, практически нет на рынке.

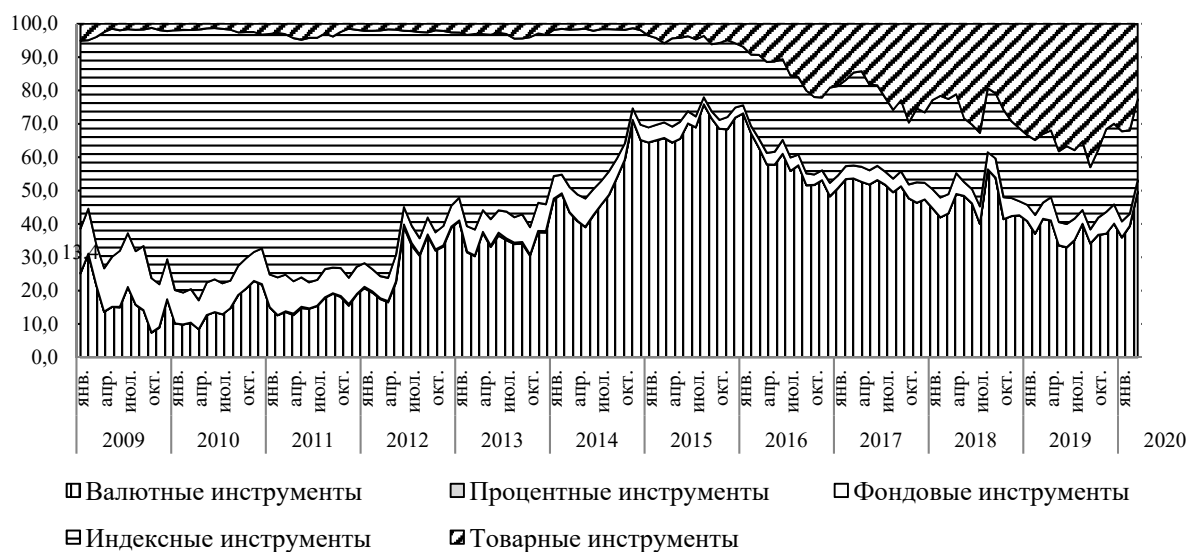


Рис. 49. Структура фьючерсного рынка Московской биржи с января 2009 г. по март 2020 г., % от стоимости сделок

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Оptionный рынок, вероятно, в меньшей степени использовался для хеджирования инвестиционных активов, что предопределило относительно умеренный размер его ликвидности на бирже. В структуре опционного рынка Московской биржи в 2019 г. наблюдалось некоторое повышение доли опционов на фондовые индексы: она выросла с 53,0% в 2018 г. до 57,2% в 2019 г. и до 58,7% в марте 2020 г. (рис. 50). Доля сделок с товарными активами сократилась с 7,2% в 2018 г. до 6,9% в 2019 г., а в марте 2020 г. выросла до 10,3%. Доля опционных сделок с валютой сократилась с 39,4% в 2018 г. до 34,7% в 2019 г. и 30,7% в марте 2020 г.

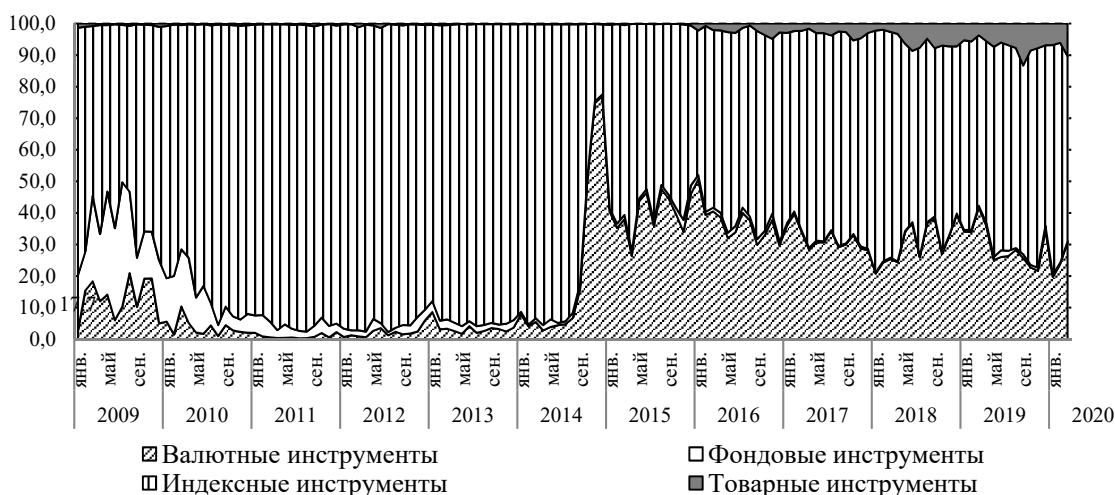


Рис. 50. Структура рынка опционов Московской биржи с января 2009 г. по март 2020 г., % от стоимости сделок

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

3.1.10. Финансовые посредники и биржа

В 2019 г. и начале 2020 гг. продолжился процесс сокращения количества профессиональных участников рынка ценных бумаг и числа лицензий на разные виды профессиональной деятельности (рис. 51). Количество лицензий на право осуществления брокерской деятельности за год уменьшилось на 12,4% – с 331 в 2018 г. до 290 в 2019 г., а затем еще до 284 в I квартале 2020 г. Число лицензий на дилерскую деятельность в 2019 г. уменьшилось на 12,8% – с 366 до 319, а затем еще до 312; на деятельность по доверительному управлению – соответственно на 12,6% – с 230 до 201 и далее 200 лицензий.

Сокращение числа лицензий ПУРЦБ на долгосрочном временном горизонте происходит начиная с кризиса 2008 г., отражая общий тренд на торможение российской экономики и снижение в ней роли фондового рынка. Создание финансового мегарегулятора в сентябре 2013 г. немного ускорило этот естественный процесс за счет повышения административных издержек участников рынка. Основным мотивом аннулирования лицензий на профессиональную деятельность остается заявление самих лицензиатов о выходе из бизнеса, а не меры пруденциального воздействия регулятора.

Более серьезной проблемой является не аннулирование старых лицензий профессиональных участников рынка ценных бумаг (ПУРЦБ), а резкое сокращение количества новых профучастников, появляющихся на рынке, приход которых призван оказывать позитивное конкурентное давление на рынок финансовых услуг и его эффективность. Как показано на рис. 51, существенное торможение прихода новых игроков на рынок произошло с 2012 г., что связано с созданием и деятельностью мегарегулятора. Число новых выданных лицензий ПУРЦБ в 2017, 2018 и 2019 гг. составляло 33, 22 и 12, т.е. в 2018 г. оно сократилось на треть, а в 2019 г. – еще на 45,4%. Наличие данной статистики может свидетельствовать о наличии барьеров для развития финтех, где формируются новые технологии и модели бизнеса.



Рис. 51. Число лицензий на осуществление брокерской, дилерской деятельности, деятельности по доверительному управлению ценными бумагами и количество выданных лицензий профессиональных участников рынка ценных бумаг с 2007 г. по февраль 2020 г.

Источник: авторов по данным НАУФОР и Банка России.

При ограниченном притоке новых игроков на рынке наблюдалось заметное усиление концентрации брокерского бизнеса и деятельности по управлению активами у крупнейших банков и небанковских финансовых организаций. Доля крупнейших 5 брокеров в общей численности клиентов – физических лиц выросла с 57,2% в 2018 г. до 60,8% в I квартале 2020 г., в то время как по топ-10 брокерам – значение данного показателя немного уменьшилось с 70,5 до 68,1% (табл. 7).

В численности активных клиентов брокеров, т.е. тех физических лиц, которые совершают на бирже хотя бы одну сделку в месяц, доля топ-5 брокеров за тот же период времени выросла с 70,5 до 83,6% и по топ-10 – с 93,3 до 96,5%. Также резко выросла концентрация по индивидуальным инвестиционным счетам (ИИС) у брокеров с 84,6% в 2018 г. до 88,8% у первой пятерки и с 94,4 до 96,3% у первой десятки брокеров.

Таблица 7

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

	2007 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	I квартал 2020 г.
1. Доля в общей численности клиентов брокеров, %										
Топ-5 брокеров	41,6	62,2	62,3	61,0	58,8	59,1	58,3	57,2	60,2	60,8
Топ-10 брокеров	51,0	78,5	78,2	76,3	72,3	71,4	68,6	70,5	68,3	68,1
2. Доля в численности активных клиентов, %										
Топ-5 брокеров	41,9	66,8	69,1	66,0	67,6	65,9	76,7	70,5	80,1	83,6
Топ-10 брокеров	57,9	84,1	85,8	80,0	79,9	76,5	88,5	93,3	95,8	96,5
3. Доля в общем количестве индивидуальных инвестиционных счетов (ИИС), %										
Топ-5 брокеров					84,2	82,3	84,0	84,6	87,5	88,8
Топ-10 брокеров					91,2	92,2	95,9	94,4	96,0	96,3

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

В 2019 г. Банк России опубликовал для обсуждения доклад «Подходы Банка России к развитию конкуренции на финансовом рынке»¹, в котором был предложен ряд мер, направленных на стимулирование конкуренции на финансовом рынке. По нашему мнению, данный документ не в полной мере решает проблемы с конкуренцией. Основной вопрос предложенных Банком России мер состоит в том, что они не были ориентированы на поддержание конкурентной среды, опережающей развитие финтеха и современных методов продаж финансовых продуктов посредниками на основе конкуренции между инвестиционными платформами с открытой архитектурой продаж². В большей степени предлагаемые меры касались реализации Банком России собственных инфраструктурных коммерческих проектов в виде маркетплейса, цифрового профиля гражданина и системы быстрых платежей³.

¹ Банк России. (2019). Подходы Банка России к развитию конкуренции на финансовом рынке. Доклад для общественных консультаций. Ноябрь. Москва. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/90556/Consultation_Paper_191125.pdf

² Открытая архитектура продаж финансовых продуктов предусматривает, что через финансового посредника и его информационную платформу продаются финансовые продукты разных производителей с учетом потребностей конкретных потребителей финансовых услуг.

³ Более детальные замечания лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС по содержанию Доклада Банка России (2019) можно найти по адресу: URL: https://ipei.ranepa.ru/images/2019/FR/komentarii_k_CBR_o_konk.pdf

Повышению уровня конкуренции на финансовом рынке могли бы способствовать законодательные меры, стимулирующие конкуренцию инвестиционных платформ; создание условий для реализации частных проектов финтех; снижение административных барьеров для выхода на рынок новых компаний; введение фидуциарных стандартов продаж инвестиционно-финансовых продуктов¹; более полная ориентация значимых инфраструктурных проектов развития на потребности финансовых посредников и их клиентов².

В начале 2020 г. Счетная палата Российской Федерации опубликовала отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов и оценка Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов»³. В качестве основных проблем внутреннего рынка и его регулирования в отчете были названы: отсутствие должного уровня взаимодействия между Правительством РФ и Банком России при разработке и реализации политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансовых рынков; существенное понижение уровня конкуренции на финансовом рынке в сочетании с сокращением институтов финансового рынка в отдельных секторах в 1,5–2 раза; низкие темпы роста в банковской сфере; преимущественный рост капитализации за счет вторичного рынка, а не публичного размещения новых акций; несоответствие уровня развития страхового сектора потребностям экономики. Решение данных проблем могло бы во многом способствовать развитию внутреннего финансового рынка и конкуренции между его участниками.

В 2011 г. была совершена сделка по консолидации бирж ММВБ и РТС, что имело важное позитивное значение для развития российского фондового рынка. Консолидация позволила ускорить развитие биржевых технологий, сконцентрировать ликвидность на счетах участников торгов в единой расчетной и торговой системе. Диверсификация объединенной Московской биржи на обслуживании сделок с разными денежными и инвестиционными активами улучшила ее финансовую устойчивость. Наряду с позитивными изменениями объединение бирж РТС и ММВБ принесло неоднозначные последствия. Прежде всего, исчезла конкуренция между биржами, которая ранее служила мощным стимулом развития биржевой деятельности в интересах внутренних инвесторов и финансовых посредников.

В 2019 г. в деятельности Московской биржи более явно обозначилась наметившаяся еще в 2018 г. тенденция снижения совокупного объема торгов разными финансовыми инструментами (ценными бумагами, валютой, денежными ресурсами, инструментами срочного и товарного рынков). Совокупные объемы биржевых торгов в 2017, 2018 и 2019 гг. составили соответственно 888 трлн руб., 861 трлн руб. и 798 трлн руб.; их сокращение в 2018 г. составило 3,0% и в 2019 г. – 7,3% (рис. 52).

¹ Данные стандарты подразумевают ограничения на конфликт интересов у финансовых посредников при продажах финансовых продуктов клиентам.

² О развитии инвестиционных платформ и финтеха см. *Абрамов А.* (2019). Застолбить платформу. «Эксперт» № 44, 28 октября – 3 ноября, сс.64–68.

³ Счетная Палата Российской Федерации (2020). Анализ реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов и оценка Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов. Утвержден Коллегией СП РФ 10 декабря 2019 г. URL: <http://audit.gov.ru/checks/9603>

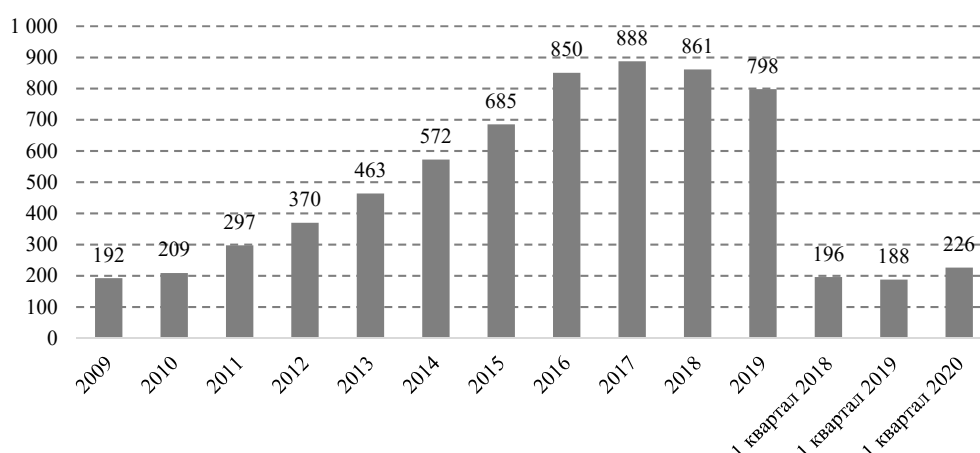


Рис. 52. Объемы торгов всеми инструментами на Московской бирже с 2009 г. по март 2020 г., трлн руб.

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Одним из преимуществ Московской биржи перед глобальными конкурентами является диверсификация обслуживаемых ею сегментов рынка. Однако подобная бизнес-модель биржи создает и дополнительные риски, заключающиеся в снижении рыночных стимулов в развитии менее маржинальных сегментов деятельности. В настоящее время это проявляется в снижении значимости фондового и срочного рынка в общих объемах биржевых оборотов. Как показано в табл. 8, начиная с 2012 г. когда начала работать объединенная биржа, доля фондового рынка в общей структуре биржевых сделок сократилась с 6,5 до 5,1% в 2019 г., в том числе сделок с акциями – с 3,1 до 1,6%; доля срочного рынка за это время уменьшилась с 13,5 до 10,3% в 2019 г.

Наоборот, доля валютного рынка выросла с 31,6% в 2012 г. до 38,6% в 2019 г.; кредитного рынка – с 2,5 до 6,7%. Росту валютного сегмента способствовали нестабильность рубля и предоставление доступа к операциям на биржевом валютном рынке частным клиентам брокеров и банков. Доля денежного рынка за рассматриваемый период снизилась с 48,3 до 45,9%, что, вероятно, связано с некоторым сокращением в настоящее время масштабов операций рефинансирования банковской системы со стороны монетарных властей.

С ростом волатильности внутреннего финансового рынка в марте 2020 г. в общей структуре сделок на Московской бирже выросла доля сделок с акциями и инструментами срочного рынка (преимущественно фьючерсами на валюту и фондовые индексы).

Таблица 8

Структура рынка Московской биржи с 2010 г. по март 2020 г., %

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	1 квартал 2020 г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Фондовый рынок,	13,2	10,3	6,5	5,2	3,6	3,0	2,8	4,0	4,7	5,1	6,1
в том числе:											
Акции, РДР и паи	8,0	6,6	3,1	1,9	1,8	1,4	1,1	1,0	1,3	1,6	2,8
Облигации	5,2	3,7	3,4	3,3	1,9	1,6	1,7	3,0	3,5	3,5	3,4
Вторичные торги	3,4	2,9	2,8	2,7	1,5	1,2	1,1	1,2	1,2	1,3	1,5
Рынок размещений	1,8	0,8	0,6	0,6	0,3	0,4	0,6	1,7	2,3	2,2	1,9

Окончание таблицы 8

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Валютно-денежный рынок,	72,0	70,6	80,0	84,3	85,6	83,3	83,6	86,5	84,8	84,5	79,0
в том числе:											
Денежный рынок	33,9	41,3	48,3	50,7	45,7	38,0	44,8	47,3	44,3	45,9	43,2
Операции РЕПО	31,5	38,3	45,8	44,8	32,0	26,4	34,8	38,3	36,0	36,7	35,7
Кредитный рынок	2,4	3,1	2,5	2,8	3,7	4,8	4,4	4,2	6,3	6,7	6,4
Валютный рынок	38,1	29,3	31,6	33,7	39,9	45,4	38,8	39,2	40,5	38,6	35,8
Сделки спот	18,0	15,8	16,6	12,4	13,6	15,1	12,6	8,8	10,1	8,4	10,8
Сделки своп	20,1	13,4	15,0	21,3	26,3	30,3	26,2	30,3	30,4	30,2	25,0
Срочный рынок	14,8	19,1	13,5	10,5	10,7	13,7	13,6	9,5	10,4	10,3	14,8
ПФИ	0,0	0,0	0,0	0,0003	0,0002	0,001	0,002	0,01	0,1	0,1	0,0
Товарный рынок	0,001	0,003	0,006	0,005	0,003	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,00
ВСЕГО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Таким образом, в 2019 г. и начале 2020 г. на финансовом рынке продолжали действовать тенденции сокращения числа посредников и роста уровня концентрации деятельности по оказанию брокерских услуг. Обсуждения подходов к регулированию конкуренции на финрынках пока не приносят значимых результатов. За исключением кратковременных всплесков в I квартале 2020 г. в структуре биржевых сделок фондовый и срочный рынки продолжали играть второстепенную роль, их доля в структуре биржевых сделок снижалась. Также наметилась негативная тенденция снижения общего объема сделок на Московской бирже.

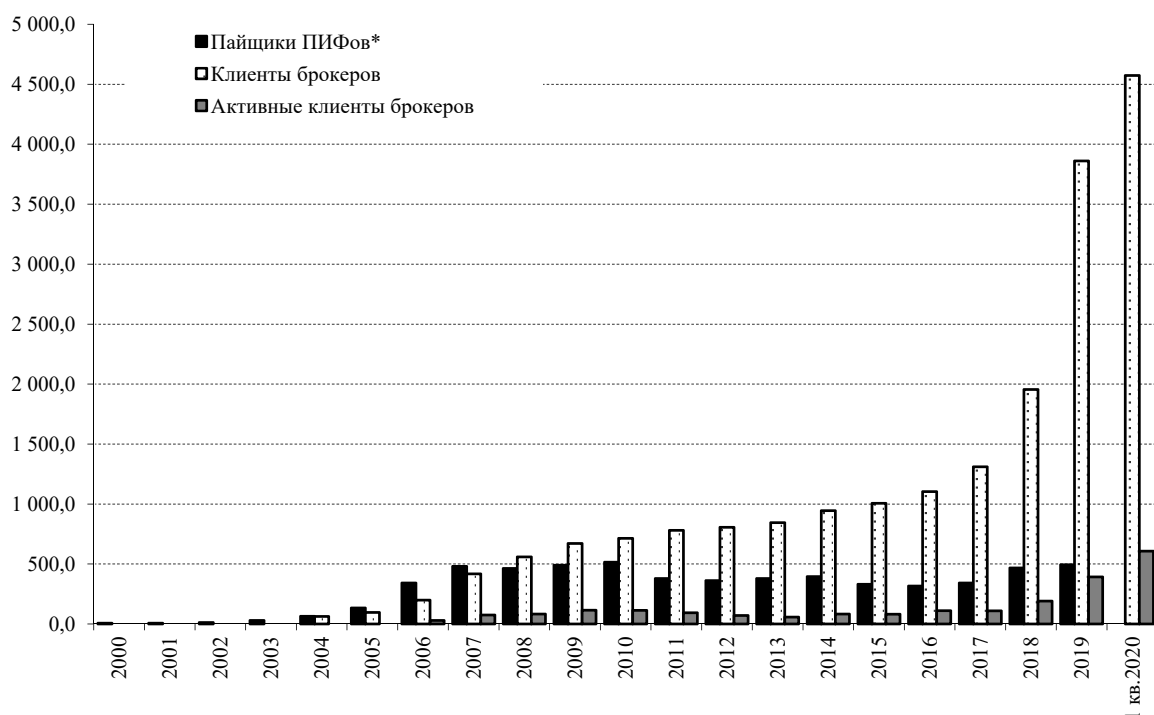
3.1.11. Инвесторы

Частные инвесторы

Главным событием финансового рынка в 2019 г. и начале 2020 г. стал приход на него массового частного инвестора. Как показано на *рис. 53*, общее количество брокерских счетов зарегистрированных инвесторов на Московской бирже выросло с 2,0 млн в 2018 г. до 3,9 млн в 2019 г., или на 95,0%, и до 4,6 млн в марте 2020 г. с ростом еще на 18,0% против декабря истекшего года. Число счетов активных клиентов, совершавших не менее одной сделки в месяц, за те же периоды времени увеличилось с 190 тыс. до 392 тыс., или в 2,2 раза, и еще дополнительно до 607 тыс. с ростом всего за квартал в 1,5 раза. В I квартале 2020 г. приток на рынок новых клиентов ускорился, несмотря падение цен акций, нефти, ослабление рубля и иные риски.

Рост числа пайщиков открытых рыночных ПИФов был более умеренным: с 467 тыс. в 2018 г. до 493 тыс. в 2019 г., или всего на 5,6%.

Как показано на *рис. 54*, резкое обострение конкуренции между крупнейшими розничными банками на рынке брокерских услуг за привлечение массового клиента началось с мая 2018 г., когда на данный сегмент рынка в качестве самостоятельного игрока вышел Тинькофф Банк. Агрессивный маркетинг в сочетании с современными «клик-выми» технологиями совершения сделок с ценными бумагами с помощью кнопки на смартфоне, предоставление возможности любому клиенту приобретать малые пакеты акций иностранных компаний обеспечили взрывной рост клиентской базы у нового брокера. Другие банки – конкуренты (Сбербанк, ВТБ, Открытие) оперативно перенимали новые технологии привлечения клиентов на фондовом рынке, что еще больше подстегнуло рост клиентской базы брокеров.



* Данные о числе рыночных пайщиков ПИФов в I квартале 2020 г. отсутствуют.

Рис. 53. Число рыночных розничных клиентов УК и брокеров

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

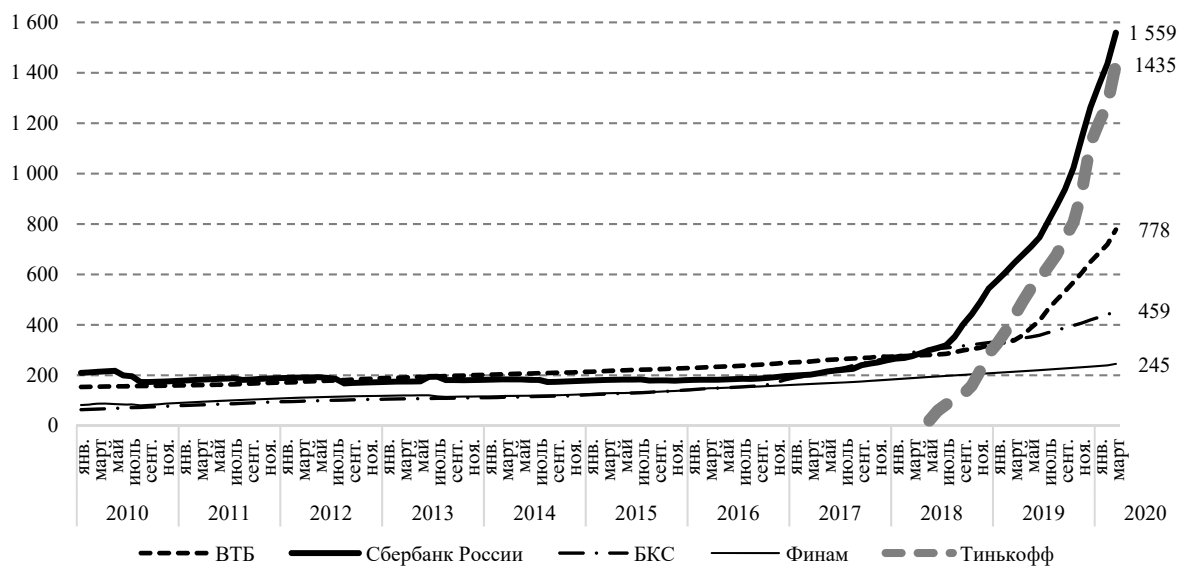


Рис. 54. Число зарегистрированных уникальных брокерских счетов клиентов на МосБирже у топ-5 брокеров, тыс. счетов

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Экономической основой данного явления стало стремление банков в условиях снижения ключевой ставки компенсировать потери доходов от привлечения депозитов продаж своим традиционным клиентам новых для них высоко маржинальных продуктов, таких как классические банковские облигации, структурные и страховые продукты, паевые инвестиционные фонды и другие финансовые инструменты и сервисы.

Количество зарегистрированных брокерских счетов в Сбербанке выросло с 544 тыс. в 2018 г. до 1262 тыс. в 2019 г. и 1559 тыс. в марте 2020 г. с ростом за период с декабря 2018 г. по март 2020 г. в 2,9 раза. Аналогичный показатель в Тинькофф Банке составил соответственно 286 тыс., 1120 тыс. и 1435 тыс. с ростом в 5,0 раз. У третьего банка – лидера – ВТБ количество счетов – 319 тыс., 650 тыс. и 778 тыс., и рост в 2,4 раза.

У небанковских крупных брокеров динамика брокерских счетов была иной. В БКС количество счетов составляло 330 тыс. в 2018 г., 420 тыс. в 2019 г. и 459 тыс. в марте 2020 г., за 15 месяцев их рост составил 39,0%. В инвестиционной компании Финам данные показатели равнялись 208 тыс., 234 тыс. и 245 тыс., при росте всего на 4,7%.

Примерно аналогичная картина наблюдалась и со счетами активных инвесторов с той лишь разницей, что лидерство здесь удерживал брокер Тинькофф Банка (рис. 55). Количество счетов активных инвесторов в Сбербанке выросло с 38 тыс. в 2018 г. до 97 тыс. в 2019 г. и 171 тыс. в марте 2020 г. с ростом за период с декабря 2018 г. по март 2020 г. в 4,5 раза. Аналогичный показатель в Тинькофф Банке составлял соответственно 33 тыс., 118 тыс. и 196 тыс. с ростом в 5,9 раз. У ВТБ количество счетов – 21 тыс., 58 тыс. и 109 тыс., и рост в 5,2 раза.

В БКС количество счетов активных инвесторов составляло 23 тыс. в 2018 г., 32 тыс. в 2019 г. и 45 тыс. в марте 2020 г., за 15 месяцев их рост составил 96,0%. В инвестиционной компании Финам данные показатели равнялись 22 тыс., 29 тыс. и 38 тыс., при росте 73,0%.

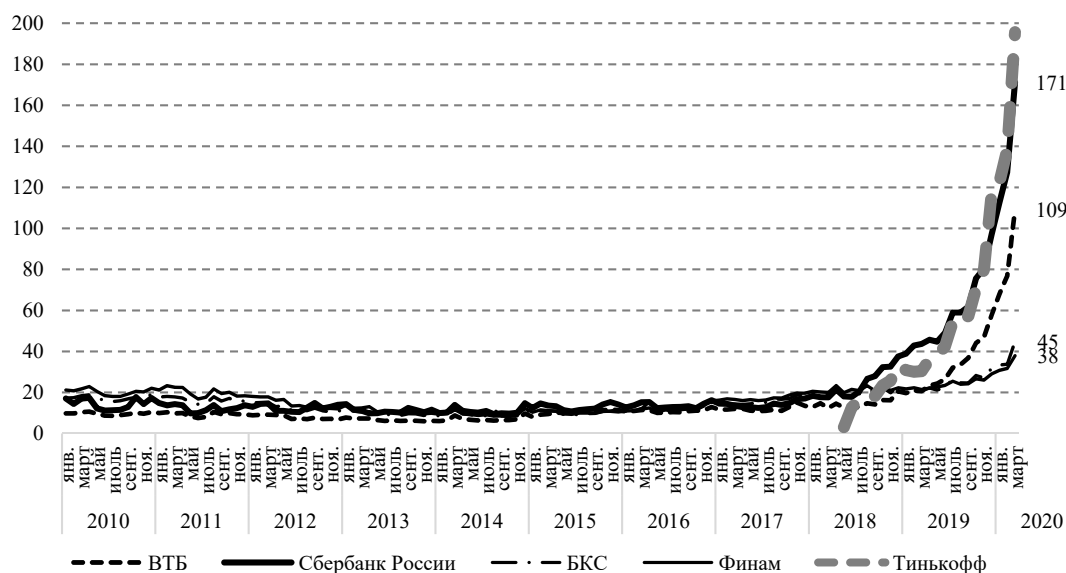


Рис. 55. Число зарегистрированных активных брокерских счетов клиентов на МосБирже у топ-5 брокеров, тыс. счетов

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

Самым примечательным событием в сфере частных сбережений за последние 5 лет стало введение индивидуальных инвестиционных счетов (ИИС) с льготами по НДФЛ и отсутствием серьезных ограничений по направлению инвестирования средств с данных счетов. По данным Московской биржи число брокерских ИИС в 2018 г. составило 598 тыс., в 2019 г. – 1650 тыс. и на март 2020 г. – 2060 тыс., или с ростом за период с декабря 2018 г. по март 2020 г. в 3,4 раза. За тот же период количество ИИС в виде счетов индивидуального доверительного управления насчитывало 84 тыс. (на январь 2018 г.), 222 тыс. и 269 тыс. с ростом за период с января 2018 г. по март 2020 г. в 3,2 раза (рис. 56).

Основную роль в росте количества брокерских ИИС играли банки, осуществляющие брокерскую деятельность. Только за прошедшие 15 месяцев с декабря 2018 г. по март 2020 г. их доля в общем количестве указанных счетов выросла с 73,9% до 86,7%, в то же время доля брокеров – небанковских финансовых организаций сократилась с 24,8 до 12,9%.

Бесспорным лидером в конкуренции на рынке ИИС является Сбербанк (рис. 57). Количество брокерских ИИС в Сбербанке выросло с 291 тыс. в 2018 г. до 827 тыс. в 2019 г. и 1034 тыс. в марте 2020 г. с ростом за период с декабря 2018 г. по март 2020 г. в 3,5 раза. Аналогичный показатель у ВТБ составлял соответственно 38 тыс., 263 тыс. и 337 тыс. с ростом в 8,9 раз. В Тинькофф Банка количество ИИС – 19 тыс., 172 тыс. и 257 тыс., и рост из-за низкой стартовой базы в 13,5 раза; в банке Открытие – 59 тыс., 84 тыс. и 91 тыс., и рост в 1,5 раза.

В БКС количество брокерских ИИС составляло 63 тыс. в 2018 г., 98 тыс. в 2019 г. и 111 тыс. в марте 2020 г., за 15 месяцев их рост составил 1,8 раза. В инвестиционной компании Финам данные показатели равнялись 56 тыс., 66 тыс. и 67 тыс., при росте 19,6%.

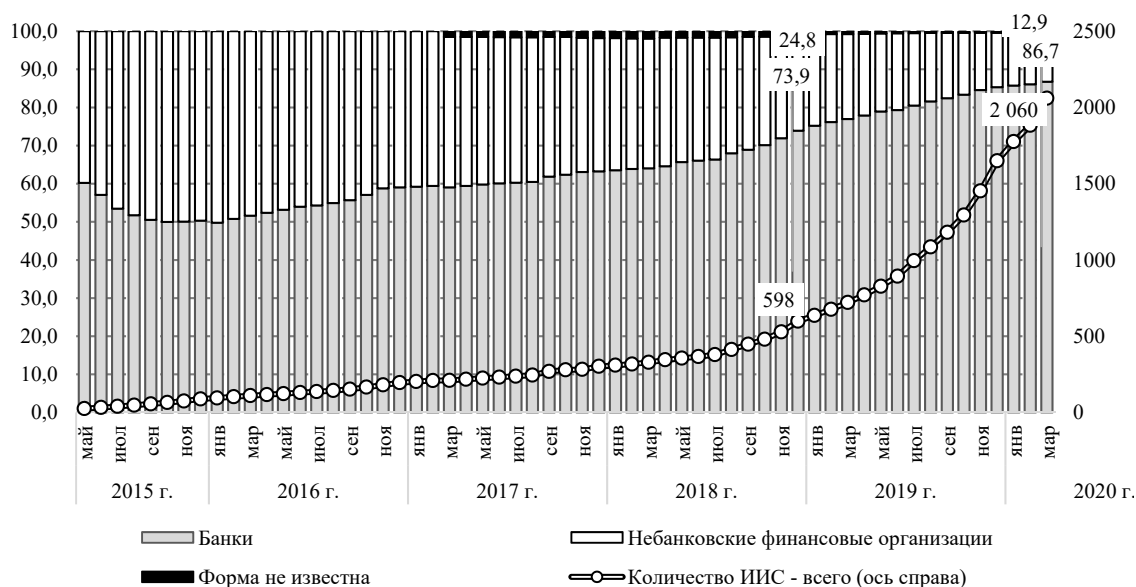


Рис. 56. Общее число брокерских индивидуальных инвестиционных счетов (ИИС) с мая 2015 г. по январь 2019 г., тыс. счетов

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

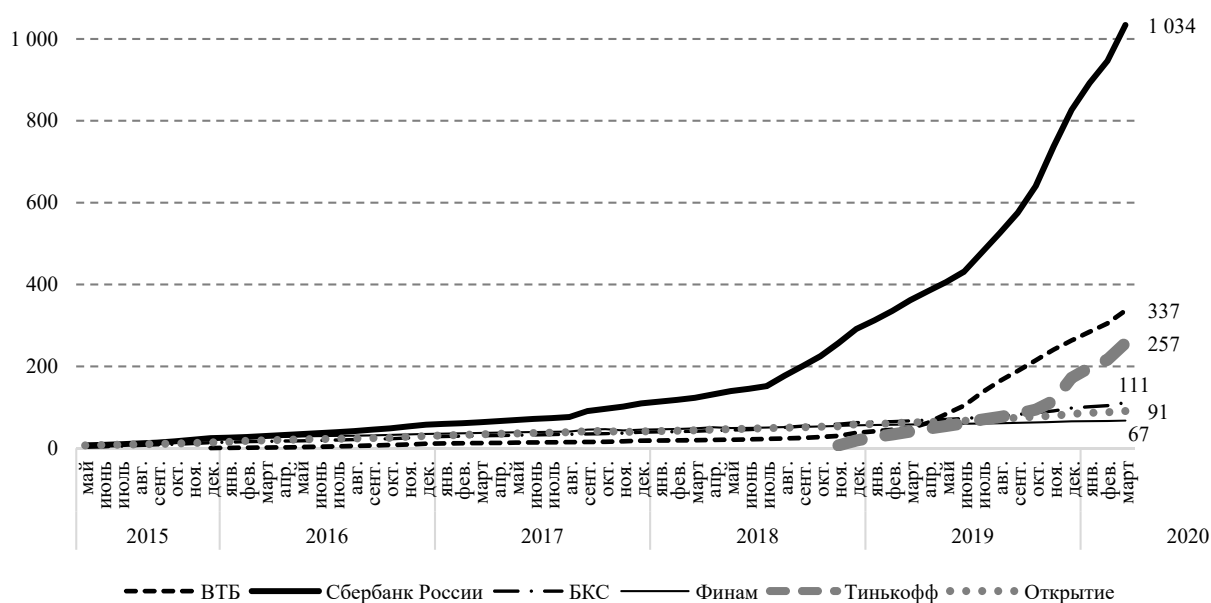


Рис. 57. Число брокерских ИИС у топ-6 брокеров, тыс. счетов

Источник: расчеты авторов по данным Московской биржи.

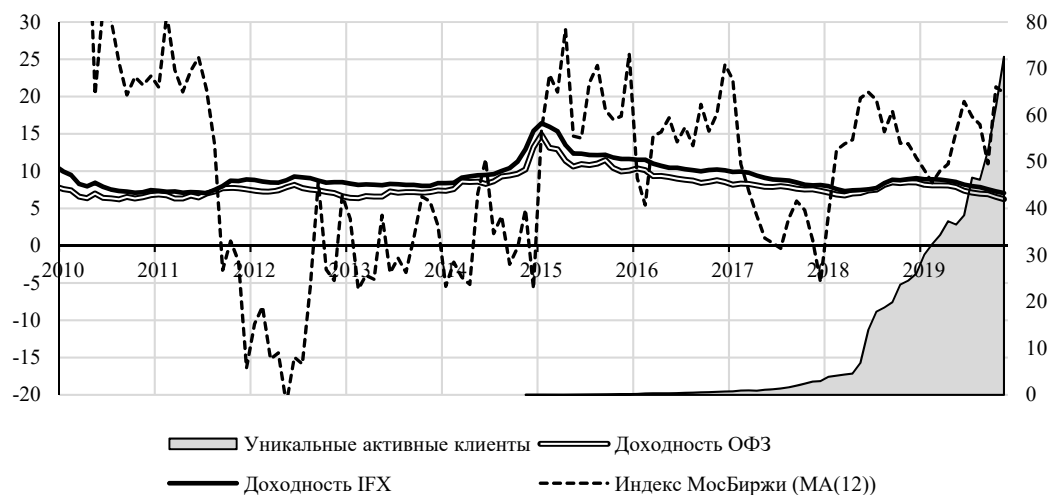
Опыт участия населения в торгах на бирже и практика ИИС демонстрируют готовность физических лиц более активно работать на фондовом рынке. По данным Банка России, в 2019 г. объем активов на ИИС удвоился и составил 197,3 млрд руб., из них 131,1 млрд руб. на брокерских ИИС и 66,2 млрд руб. на ИИС в рамках доверительного управления. Средний размер брокерского ИИС снизился с 127 тыс. руб. в 2018 г. до 92 тыс. руб. в 2019 г., а в рамках доверительного управления – с 409 до 301 тыс. руб.¹ Это означает, что на фоне стремительного роста количества ИИС данные счета открываются все более мелким категориям инвесторов.

По тем же данным Банка России, структура ИИС (брокерских и доверительного управления) в 2019 г. сместилась от государственных облигаций в пользу корпоративных, и прежде всего, банковских облигаций. Доля государственных ценных бумаг в структуре активов ИИС сократилась с 21 % в 2018 г. до 15% в 2019 г.; доля вложений в корпоративные облигации, наоборот, выросла с 13 до 21%. Доля акций в составе активов клиентов на ИИС оставалась стабильной в размере около 23% в 2018 и 2019 гг. Самую высокую долю вложений на ИИС занимали паи ПИФов; однако их доля немного уменьшилась с 27% в 2018 г. до 25% в 2019 г. Структура активов на брокерских ИИС было больше смещена в сторону акций по сравнению с ИИС в доверительном управлении. У последних – преимущественно в пользу облигаций.

Новой тенденцией в развитии внутреннего фондового рынка в 2018–2019 гг. стал быстрый рост числа инвесторов на Санкт-Петербургской бирже (СПБ), специализирующейся на листинге ценных бумаг надежных иностранных эмитентов. Приобретение на СПБ акций крупнейших компаний из США и Европы позволяет частным инвесторам

¹ Банк России (2020). Обзор ключевых показателей профессиональных участников рынка ценных бумаг. 2019 год. Информационно-аналитический материал. № 4. Москва.

улучшить диверсификацию личных портфелей при умеренных транзакционных издержках. Число активных клиентов брокеров на СПБ выросло с 3,0 тыс. в 2017 г. до 26,0 тыс. в 2018 г., или в 8,7 раза; в 2019 г. оно достигло 72,5 тыс., увеличившись за год в 2,8 раза (рис. 58).



Примечание. Доходность корпоративных облигаций равна эффективной доходности индекса IFX Cbonds, доходность государственных облигаций равна эффективной доходности индекса RGBI Московской биржи, доходность акций равна сглаженной методом скользящего среднего (12 месяцев) доходности индекса МосБиржи.

Рис. 58. Количество активных клиентов на Санкт-Петербургской бирже (тыс.) и доходность акций и облигаций на внутреннем фондовом рынке (%), 2010–2019 гг.

Источник: расчеты авторов на основе данных Блумберг, Cbonds и Санкт-Петербургской биржи.

В начале 2020 г. лабораторией анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС было проведено исследование¹ экономических и финансовых факторов, влияющих на динамику численности частных инвесторов на российских биржах. Были выделены 4 категории частных инвесторов: пассивные инвесторы на МосБирже, оцениваемые с помощью показателя общего числа уникальных счетов физических лиц у брокеров за период с декабря 2006 г. по декабрь 2019 г.; активные инвесторы на МосБирже в виде индикатора количества счетов активных клиентов брокеров за период с мая 2007 г. по декабрь 2019 г.; владельцы брокерских ИИС на МосБирже как категория пассивных инвесторов с более длинным горизонтом принятия решений благодаря наличию льгот по НДФЛ за период с мая 2015 г. по декабрь 2019 г.; уникальные активные инвесторы на Санкт-Петербургской бирже (СПБ), ориентированные на приобретение ценных бумаг иностранных эмитентов, за период с ноября 2014 г. по декабрь 2019 г.

В табл. 9 приводится пример простой модели, отражающей зависимость ежемесячных показателей прироста общей численности зарегистрированных инвесторов на Московской бирже от ряда переменных, таких как рост реальных доходов населения, вола-

¹ На стадии публикации.

тильность курса рубля, дивидендная и курсовая доходность Индекса МосБиржи, его волатильность, размер премии по внутренним облигациям¹, ставка по депозитам населения², дивидендная доходность иностранных акций, а также момент прихода на рынок брокерских услуг населения Тинькофф Банка³ в мае 2018 г.

Таблица 9

Модели для роста числа физических лиц – клиентов брокеров на Московской бирже

	Зависимая переменная:		
	рост числа физических лиц – клиентов брокеров на Московской бирже		
	(1)	(2)	(3)
Константа	1,963** (0,847)	-1,067** (0,533)	0,938*** (0,258)
Рост реальных доходов (лаг 3 месяца)	0,106*** (0,026)	0,115*** (0,026)	
Дивидендная доходность индекса МосБиржи		0,655*** (0,103)	
Волатильность индекса МосБиржи	0,276** (0,125)	0,267* (0,149)	0,414*** (0,103)
Премии по облигациям (лаг 1 месяц)	0,228* (0,128)		
Ставка депозитов (лаг 12 месяцев)	-0,156* (0,093)		
Курсовая доходность индекса МосБиржи		0,022 (0,023)	
Дамми (Тинькофф)			4,306*** (0,359)
Волатильность курса рубля		-0,613* (0,323)	-0,518** (0,223)
Наблюдения	152	155	155
R ²	0,168	0,292	0,508

Примечание. В скобках указано стандартное отклонение оценок коэффициентов. Уровни значимости коэффициентов: * – $p < 0.1$, ** – $p < 0.05$, *** – $p < 0.01$.

На основании данных *табл. 9* и аналогичных моделей для других показателей, характеризующих численность частных инвесторов на биржевом рынке, мы пришли к следующим выводам.

На динамику *общего числа счетов клиентов брокеров на МосБирже* в большей мере влияли факторы, характеризующие потенциал получения пассивного дохода в рублях (размеры ставок рублевых депозитов в банках и премий по облигациям, дивидендной доходности акций российских компаний, волатильности курса рубля), уровень доходов граждан, а также повышенная активность продаж брокерских услуг, совпадающая с приходом на этот рынок банка Тинькофф. На изменение численности данной категории инвесторов не оказывали значимого воздействия такие факторы как размеры курсовой доходности вложений в акции российских эмитентов и доходности акций иностранных эмитентов, оцениваемой с помощью индекса S&P 500.

Схожие мотивы, характерные для пассивных инвесторов, объясняли поведение владельцев *индивидуальных инвестиционных счетов (ИИС) клиентов брокеров*. Динамика ИИС определялась такими факторами пассивного дохода как ставки рублевых депозитов, доходность государственных облигаций, дивидендная доходность акций российских

¹ Разница доходности по государственным облигациям и ставки депозита.

² Средняя ставка по депозитам сроком от 181 дня до 1 года, рассчитываемая Банком России.

³ Начало оказания брокерских услуг Тинькофф Банком в мае 2018 г. резко усилило конкуренцию между крупнейшими розничными банками по привлечению новых клиентов на рынок данных услуг.

компаний, рост реальных доходов населения. Некоторые из перечисленных переменных работали с задержкой в виде 12-месячного лага, что отражает более инертный характер принятия решений владельцами ИИС по сравнению с обычными пассивными клиентами брокеров. На динамику числа ИИС не влияла доходность вложений в акции иностранных эмитентов. Наличие налоговых льгот по ИИС оказывало влияние на более высокий уровень склонности их владельцев к вложениям в рискованные активы, что проявлялось во влиянии на динамику данных счетов размера премии по акциям по сравнению с доходностью государственных облигаций.

Частные инвесторы с активными портфельными стратегиями, оцениваемые с помощью динамики показателя количества активных счетов *клиентов брокеров на МосБирже*, склонны к получению спекулятивных форм дохода. Количество данных счетов росло пропорционально переменными, характеризующим более высокую склонность к рискам, таких как: размеры премии риск по акциям, а также волатильности индекса МосБиржи, цен акций иностранных компаний и курса рубля. При этом всего двумя факторами, которые одинаковым образом влияли на динамику как пассивных, так и активных частных инвесторов на МосБирже, оказались дивидендная доходность индекса МосБиржи и факт получения лицензии на право осуществления брокерской деятельности банком Тинькофф.

На динамику *числа счетов активных клиентов брокеров на Санкт-Петербургской бирже (СПБ)*, где обращаются преимущественно ценные бумаги иностранных эмитентов, наибольшее влияние оказывал ограниченный круг факторов, связанных со сравнительной доходностью ценных бумаг российских и иностранных эмитентов. При этом состав переменных, так и направление их влияния существенно отличались от факторов, воздействующих на численность частных инвесторов МосБиржи.

В отличие от рынка МосБиржи частные инвесторы на СПБ придают более существенное значение показателям доходности иностранных бумаг и валютной доходности акций российских эмитентов. Рублевая доходность индекса S&P 500 с лагом 2 месяца влияет на численность инвесторов на СПБ значимо и положительно: с ростом данной доходности, как правило, наблюдается приток частных инвесторов на СПБ. Долларовая доходность индекса РТС с лагом 2 месяца значимо и отрицательно влияет на численность клиентов брокеров СПБ: возможность получения повышенного дохода в акции российских компаний при укреплении рубля, как правило, ведет к оттоку инвесторов с СПБ.

Таким образом, две биржевые площадки были взаимосвязаны. Рост премии по облигациям и акциям российских эмитентов повышал в глазах частных инвесторов ценность рынка Мосбиржи и снижал привлекательность рынка иностранных ценных бумаг на СПБ. И наоборот, повышение волатильности валютного курса и ослабление национальной валюты, снижает привлекательность рынка рублевых ценных бумаг у внутренних инвесторов и заставляет их искать альтернативу в виде рынка ценных бумаг иностранных эмитентов.

Внутренние институциональные инвесторы

Приход частных инвесторов на внутренний рынок отчасти позволил компенсировать отток средств иностранных инвесторов. Однако позитивные сдвиги в данном направлении не сопровождались такими же изменениями в сфере обязательных пенсионных накоплений и дополнительных пенсионных резервов. Как показано на *рис. 59*, в 2019 г.

в условиях заморозки пенсионных накоплений отрасль по управлению пенсионными резервами и накоплениями росла очень медленно. Стоимость пенсионных накоплений в НПФ, Государственной и частных управляющих компаний выросла с 4,3 трлн руб. в 2018 г. до 4,7 трлн руб. в 2019 г., или на 8,8%; стоимость пенсионных резервов в НПФ выросла за тот же период времени с 1,3 трлн руб. до 1,4 трлн руб., или на 12,3%.

По отношению к ВВП стоимость совокупных пенсионных накоплений выросла с 4,2% в 2018 г. до 4,3% в 2019 г., пенсионных резервов в НПФ – соответственно с 1,2% ВВП до 1,3% ВВП.

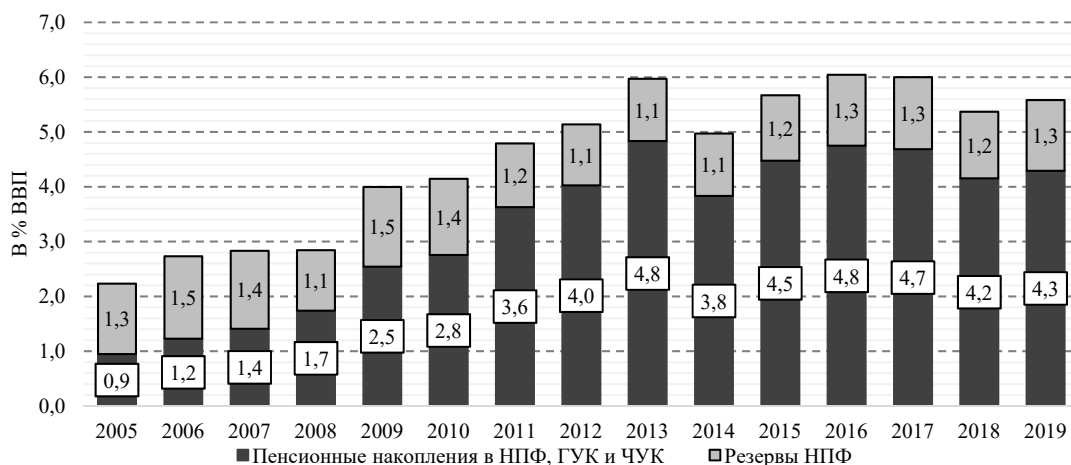


Рис. 59. Размер пенсионных накоплений и резервов в 2005–2019 гг., % ВВП

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

Отсутствие полноценно работающей системы обязательных корпоративных пенсионных накоплений, а также привлекательных для всего работающего населения схем добровольных пенсионных сбережений, стимулируемых налоговыми льготами для работников и работодателей, в настоящее время является одним из ключевых факторов, препятствующих развитию внутреннего фондового рынка. Попытки Минфина и Банка России в 2019 г. предложить новые перспективные системы дополнительных пенсионных программ в виде индивидуального пенсионного капитала (ИПК) и гарантированных пенсионных планов (ГПП) так и не привели к каким-либо конкретным результатам¹.

Более динамично в 2019 – начале 2020 гг. развивалось другое направление коллективных инвестиций – открытые и интервальные паевые инвестиционные фонды (ОиИПИФы). Как показано на рис. 60, стоимость чистых активов (СЧА) открытых паевых инвестиционных фондов (ОПИФов) в 2018, 2019 и в марте 2020 г. составляла 315 млрд руб., 454 млрд руб. и 477 млрд руб. соответственно, рост активов с 2018 г. по март 2020 г. составил 51,4%. СЧА интервальных паевых инвестиционных фондов (ИПИФов) на соответствующие периоды времени составили 31 млрд руб., 7 млрд руб. и 6 млрд руб.,

¹ Замечания лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС на законопроект Минфина, предусматривавший введение ГПП, опубликованы авторами на: URL: https://ipei.ranepa.ru/images/2019/FR/com_FZ_GGP.pdf

сократившись на 80,6%¹. Доля СЧА ОиИПИФов в долях ВВП составляет пока всего 0,44%, но она продолжает стабильно расти.

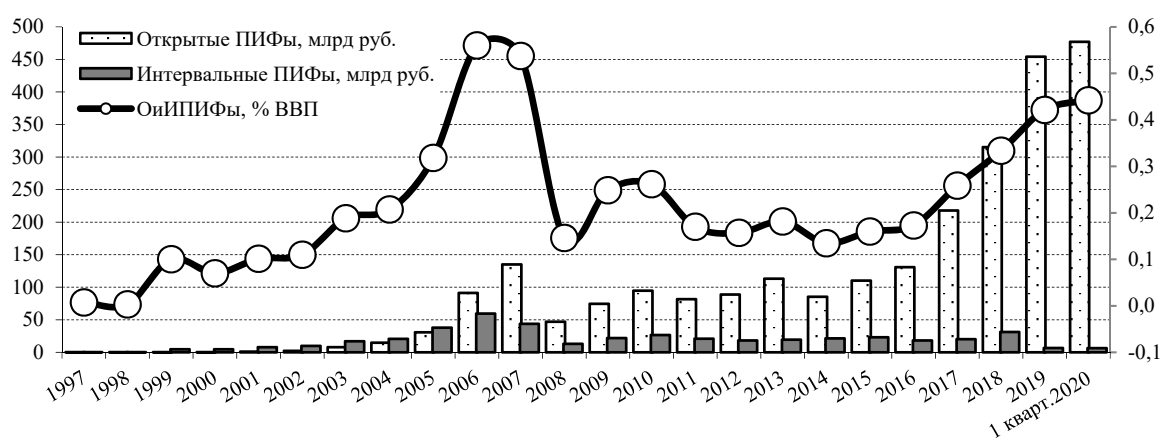


Рис. 60. Стоимость чистых активов открытых и интервальных ПИФов с 1997 г. по март 2020 г.. в млрд руб. (ось слева) и в % ВВП (ось справа)

Источник: расчеты авторов по данным Investfunds и Росстата.

На рис. 61 анализируются несколько важных и интересных тенденций в развитии ОПИФов. Как показано на рис. 61а, на среднесрочных временных горизонтах в 2–3 года рост Индекса РТС, как правило, сопровождается чистым притоком средств в ОПИФы акций, в то время как долгосрочное снижение индекса вызывало оттоки средств пайщиков из фондов. В 2019 г. Индекс РТС вырос на 44,9%, что способствовало притоку средств пайщиков в фонды в среднем по 1,5 млрд руб. в месяц. На краткосрочных горизонтах, длительностью нескольких месяцев, инвесторы могут реализовывать обратную стратегию маркет-тайминга, стараясь увеличить объем приобретаемых паев ОПИФов акций в периоды временных спадов цен акций. Именно так происходило в январе-феврале 2020 г.: при умеренном снижении Индекса РТС на 16,1% в фонды акций в среднем за месяц поступало по 3,8 млрд руб. Однако после обвала рынка акций в марте 2020 г. пайщики вывели из данных фондов 0,5 млрд руб.

На рис. 61б показано, что также на среднесрочных горизонтах денежные потоки средств инвесторов в ОПИФах облигаций зависят от размеров ставок по банковским депозитам. Снижение ставок по депозитам сроком от 181 дня до года с уровня 12,4% в декабре 2014 г. до 4,8% в январе 2020 г. обусловило стабильный приток средств в ОПИФы облигаций. Среднемесячный объем притока новых средств в данные фонды составлял 4,6 млрд руб. в 2018 г., 1,4 млрд руб. в 2019 г. и 8,4 млрд руб. в январе-феврале 2020 г. Массовый отток средств из ПИФов облигаций случился с июля 2018 г. по март 2019 г., когда ставка по банковским депозитам повышалась с 5,1 до 6,4%. В марте 2020 г. на фоне опасений корпоративных дефолтов пайщики вывели из ОПИФов облигаций на сумму 4,5 млрд руб.

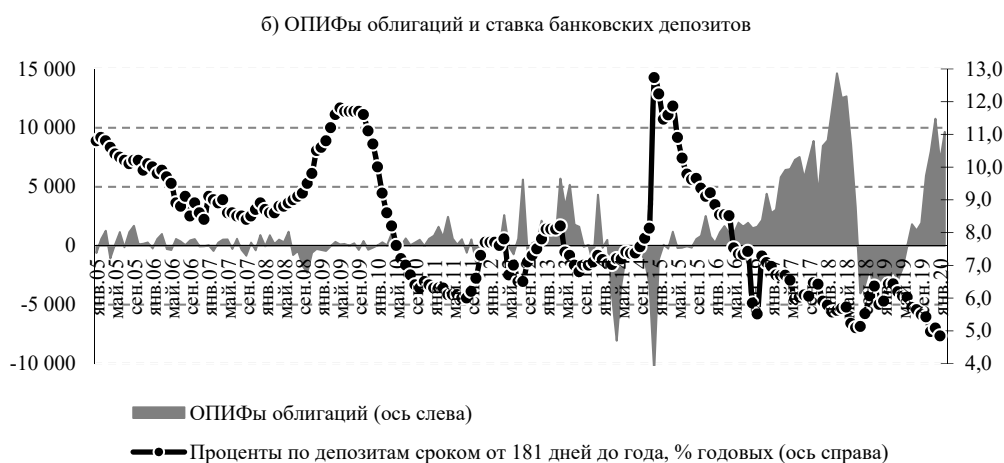
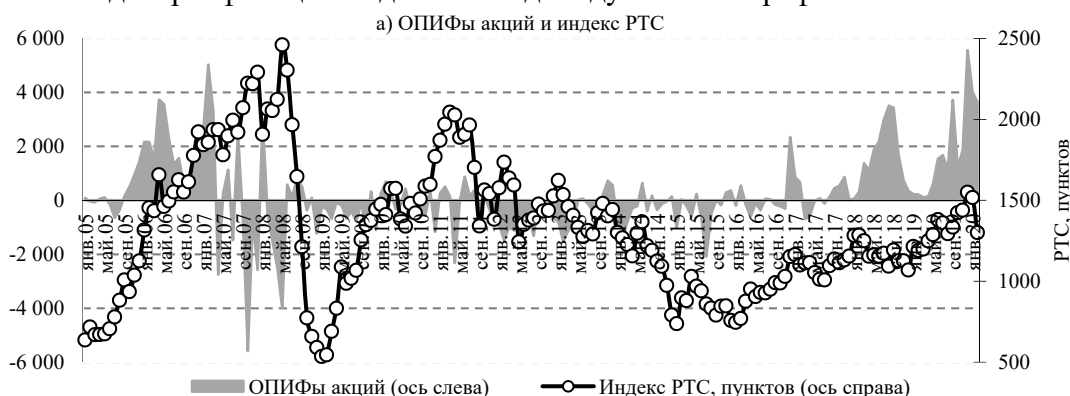
На рис. 61в показано, что на фоне оттока средств частных инвесторов иностранных фондов, специализирующихся на акциях российских компаний (Russia-EMEA-Equity), накопленные объемы поступлений средств внутренних инвесторов в российские

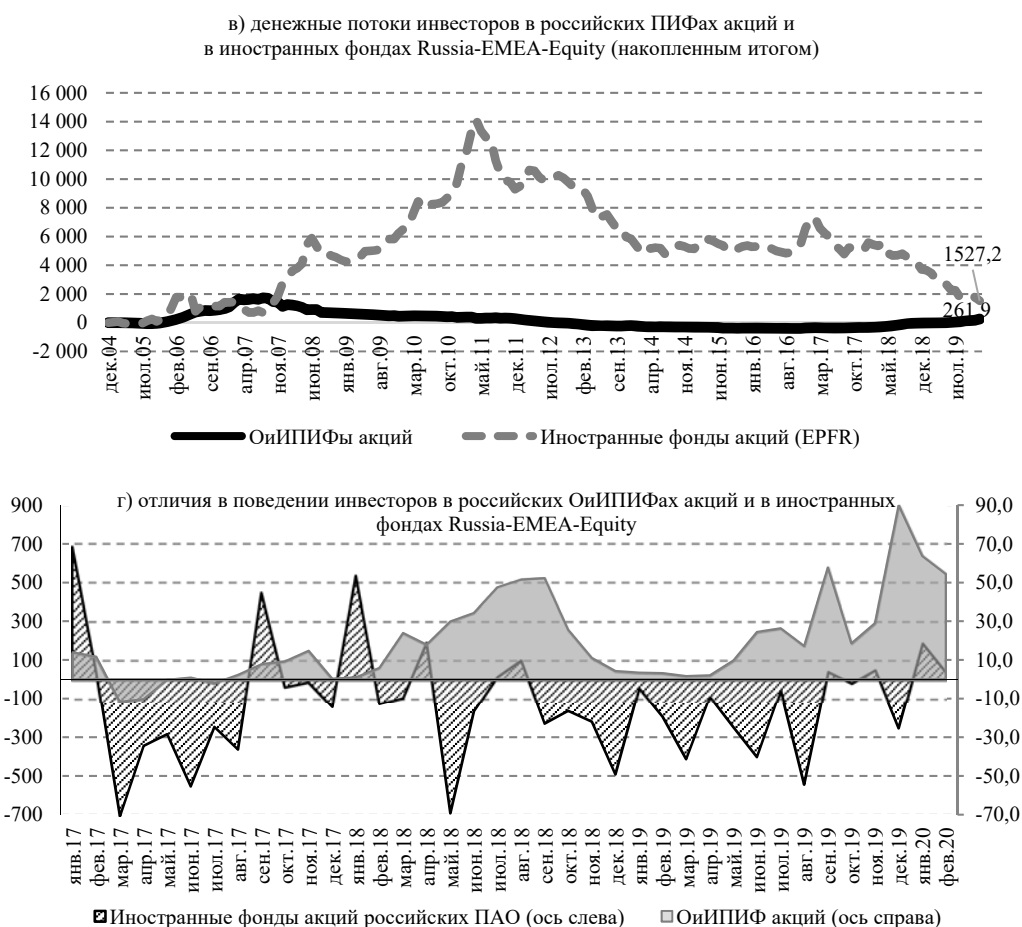
¹ В настоящее время популярность интервальных ПИФов в глазах инвесторов низкая из-за ограниченной ликвидности их паев.

ОПИФы акций постепенно становятся сопоставимыми с указанными иностранными фондами. С декабря 2004 г. по февраль 2020 г. накопленные взносы инвесторов в фонды Russia-EMEA-Equity составили 1,5 млрд долл. при аналогичном показателе в российских ПИФах акций в сумме 0,3 млн долл. На пике привлекательности российского рынка акций для указанных иностранных фондов в апреле 2011 г. накопленные поступления их инвесторов составляли 14,1 млрд долл. в то время как аналогичный показатель ОПИФов акций был всего 0,3 млрд долл.

На рис. 61г, иллюстрируется разница в поведении иностранных и внутренних частных инвесторов при инвестировании через фонды средств в акции одних и тех же российских компаний. Суть данных различий заключалась в том, что иностранные частные инвесторы старались вкладывать средства при низких ценах акций российских компаний и заранее выводили их из фондов при первых признаках наступления рисков переоцененности акций и ослабления национальной валюты. Поэтому при бурном росте акций в 2019 г. они преимущественно выводили собственные средства из фондов Russia-EMEA-Equity. Российские же инвесторы, как было замечено выше, используют более проциклические стратегии инвестирования, вкладывая больше средств по мере роста цен акций, практически не принимали в расчет риски девальвации рубля. В 2019 г. они внесли новые средства в ПИФы акций в среднем размере 1,5 млрд руб. в месяц.

С точки зрения долгосрочных инвестиций российский рынок акций является циклическим, что требует от инвесторов необходимости больше внимания уделять возможной глобальной диверсификации подобных индивидуальных портфелей.





Примечание. Рис. (а) – ежемесячные чистые денежные потоки средств инвесторов в открытые ПИФы (ОПИФ) акций, млрд руб. (ось слева) и индекс РТС, пункты (ось справа). Рис. (б) – ежемесячные чистые денежные потоки средств инвесторов в ОПИФы облигаций, млрд руб. (ось слева) и средние ставки по депозитам населения в банках на срок от 181 дней до 1 года, % годовых (ось справа). Рис. (в) – ежемесячные чистые денежные потоки средств инвесторов в открытые и интервальные ПИФы (ОиИПИФы) акций и в иностранных фондах акций, специализирующихся на акциях российских компаний, накопленным итогом, млн долл. (декабрь 2004 г. = 0). Рис. (г) – ежемесячные чистые денежные потоки средств инвесторов в российских ОиИПИФах акций (ось справа) и иностранных фондах акций, специализирующихся на акциях российских компаний (ось слева), млн долл.

Рис. 61. Анализ особенностей поведения частных инвесторов в различных механизмах коллективных инвестиций в акции и облигации российских эмитентов

Источник: расчеты авторов по данным Investfunds.ru и информационного ресурса Emerging Portfolio Fund Research (EPFR Global)¹.

Таким образом, в 2019 г. в сфере коллективных инвестиций действовали разные тенденции. Развитие внутренних пенсионных накоплений и резервов сдерживается нерешенностью ключевых проблем их функционирования в законодательстве. В индустрии рыночных паевых инвестиционных фондов наблюдается осторожный рост внутренних сбережений, который в отличие от брокерских счетов не сопровождается агрессивными продажами в крупных розничных банках. Однако индустрия розничных ПИФов пока

¹ URL: <https://www.epfrglobal.com/>

остаётся довольно мелкой, с высокими издержками для инвесторов и недостаточно привлекательной для действительно широкого круга инвесторов.

Иностранные инвесторы

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

Как следует из данных на рис. 62, согласно данным аналитического ресурса EPFR российский рынок акций столкнулся с массовым выводом из него средств иностранных фондов с середины 2011 г. Сравнение с другими 5 крупнейшими развивающимися рынками акций – Бразилией, Индией, Китаем, Южной Кореей и Индонезией – показывает, что практически все из них столкнулись примерно в тот же момент времени с аналогичным явлением, однако большинству из них удалось переломить эту тенденцию в 2018 г. Продолжившийся в 2018–2019 гг. отток средств из российского рынка акций несмотря на снижение премии за риск обусловлен неопределенностями перспектив роста экономики страны, неблагоприятным инвестиционным климатом и сохраняющимися геополитическими рисками.

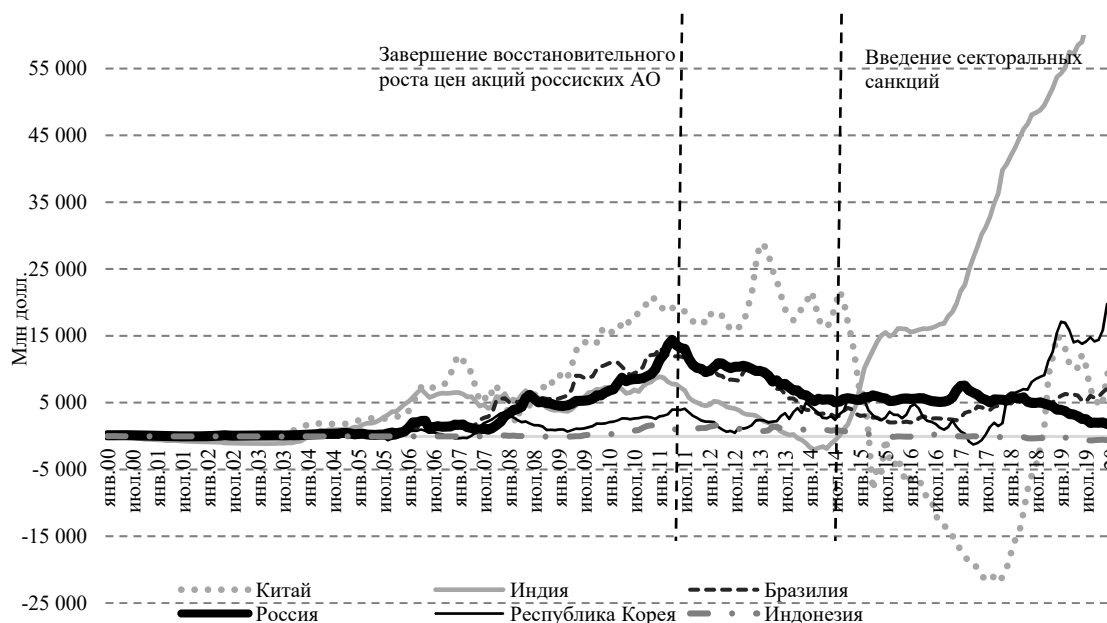


Рис. 62. Накопленные денежные потоки иностранных инвестиционных фондов, специализирующихся на инвестициях в акции той или иной страны с развивающимся рынком в янв. 2000 г. по февраль 2020 г.

Источник: расчеты авторов по данным ресурса EPFR.

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

Привлекательность российского финансового рынка для иностранных инвесторов во многом зависит от состояния инвестиционного климата. России удалось добиться существенного прогресса в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (РГК ВЭФ). Ее место в рейтинге поднялось с 67-го в 2013 г. до 43-го в 2018 и в 2019 гг. (рис. 63). Из стран – членов БРИКС Россия поднялась выше по рейтингу, чем Бразилия, ЮАР и Индия, уступая лишь Китаю.

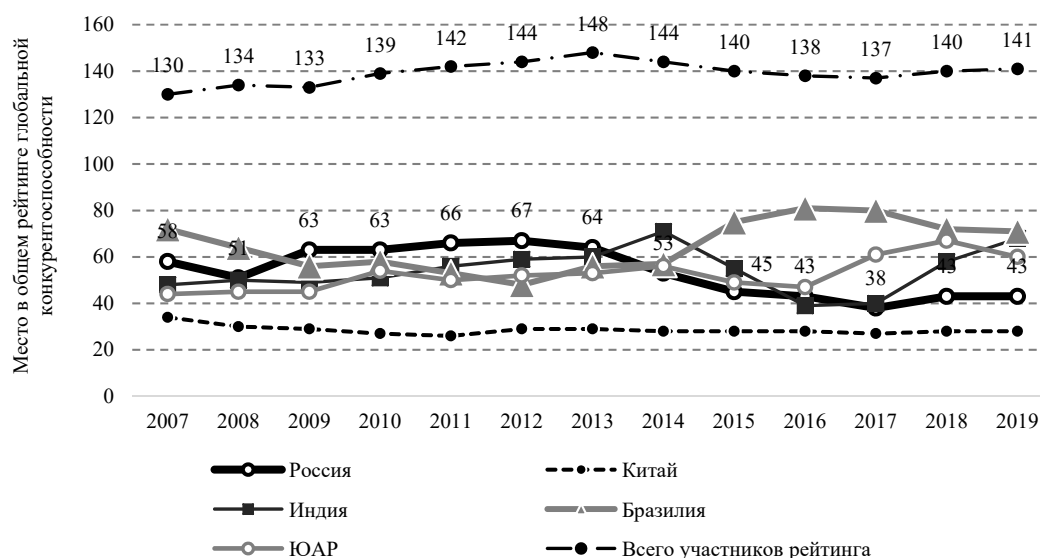


Рис. 63. Общий индекс конкурентоспособности стран БРИКС в соответствии с Рейтингами глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума в 2007–2019 гг.

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

С учетом доступности долгосрочных рядов данных нами были определены три критерия оценки инвестиционного климата в России на основе Рейтинга глобальной конкурентоспособности ВЭФ. Если взять за основу оценки 2013 г., то можно констатировать, что по трем данным направлениям России удалось добиться улучшений оценок качества инвестклимата (табл. 10). Например, по критерию независимости правосудия Россия переместилась с 119 места в 2013 г. на 91 место в 2018 г. По оценкам соблюдения международных стандартов отчетности и аудита – с 107 места на 97 и надежности банковской системы – с 124 места – на 115. Однако по трем из двух рассматриваемым рейтингам (эффективности применения стандартов аудита и отчетности и надежности банков) показатели России в 2019 г. ухудшились по сравнению с 2018 г.

Таким образом, несмотря на достигнутую к 2019 г. стабильность по макроэкономике и финансовой устойчивости, снижение премии за риск, российский рынок акций и облигаций, за исключением ОФЗ, оставался недостаточно привлекательным для иностранных инвесторов, о чем свидетельствовал отток средств из иностранных фондов акций российских эмитентов. События марта 2020 г. с падением в мире цен на многие финансовые активы и нефть, сползанием экономик в глубокую рецессию из-за пандемии коронавируса и ростом вероятности дефолтов на рискованных облигационных рынках компаний

и некоторых стран, показывают, что российский рынок довольно прочно закрепил за собой имидж одного из самых рискованных в мире мест для инвестиций.

Таблица 10

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

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Независимость правосудия													
Россия	106	109	116	115	123	122	119	109	108	95	90	92	91
Китай	82	69	62	62	63	66	57	60	67	56	46	45	47
Индия	26	43	37	41	51	45	40	50	64	54	53	41	51
Бразилия	89	68	78	76	71	71	65	76	92	79	59	79	94
ЮАР	23	30	38	44	35	27	22	24	24	16	36	48	33
Правоприменение стандартов аудита и учета													
Россия	95	108	119	116	120	123	107	106	102	103	100	89	97
Китай	102	86	72	61	61	72	80	82	80	68	71	75	78
Индия	27	30	27	45	51	44	52	102	95	64	69	63	67
Бразилия	63	60	70	64	49	42	31	41	70	72	58	65	71
ЮАР	6	4	2	1	1	1	1	1	1	1	30	55	49
Надежность банков													
Россия	108	107	123	129	129	132	124	118	115	121	121	114	115
Китай	128	108	66	60	64	71	72	63	78	79	82	90	95
Индия	46	51	25	25	32	38	49	101	100	75	78	83	89
Бразилия	36	24	10	14	16	14	12	13	27	38	26	22	19
ЮАР	16	15	6	6	2	2	3	6	8	2	37	62	29

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

3.1.12. Риски российского финансового рынка

Одним из ключевых препятствием для формирования внутренних сбережений в России являются периодические риски девальвации национальной валюты. Как правило, девальвация рубля идет по одному и тому же сценарию. Снижение цены на нефть и отток капитала порождают внезапное обесценение рубля, а потом наступает период, длящийся 6–8 лет, когда рубль остается стабильным и даже немного укрепляется (рис. 64). Девальвации снижают стимулы к внутренним сбережениям. Предпринятые за последние годы меры по либерализации валютного курса и введение бюджетного правила способствовали снижению рисков девальвации, однако для полного управления ими необходимы структурные изменения в экономике.

Как показано на рис. 64, с сентября 1995 г. по настоящее время в России наблюдалось три девальвационные волны рубля. Во время первой, с 1 сентября 1995 г. по 31 августа 1998 г. средний за период курс составлял 5,7 руб./долл. После августовского кризиса 1998 г. до августа 2008 г. средний курс достиг 27,5 руб./долл. Начиная с кризиса 2008 г. и последовавшим за ним периодом более низких цен на нефть до сентября 2014 г. средний курс держался на уровне 31,1 руб./долл. Валютный кризис в 2014 г. и последовавшее за ним долгосрочное снижение среднего уровня нефтяных цен до конца 2019 г. привели к установлению среднего курса национальной валюты на уровне 61,7 руб./долл.

Ослабление рубля в I квартале 2020 г. из-за шоков, вызванных пандемией, и обострившейся конкуренции стран – экспортеров нефти привели к ослаблению рубля до курса

80,16 руб. за доллар (по состоянию на 20 марта 2020 г.). Пока неизвестно, какими останутся цены на нефть после завершения острой фазы текущего кризиса, но можно предположить, что если их средний уровень в последующий период заметно снизится, то это опять может привести к новой волне девальвации рубля и соответствующему снижению стимулов для внутренних рублевых сбережений у домашних хозяйств и организаций.

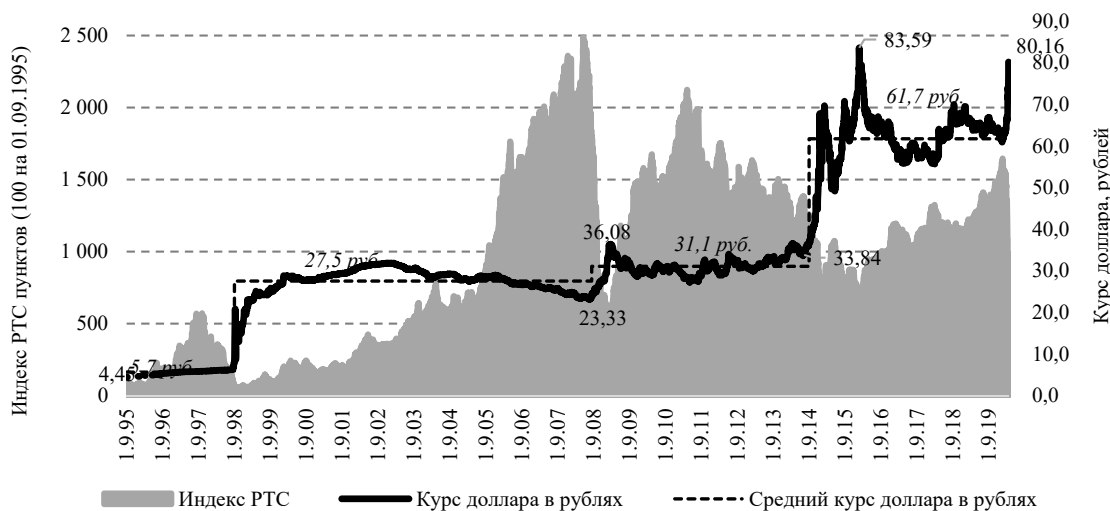


Рис. 64. Индекс РТС и валютный курс рубля за период с 1 сентября 1995 г. до 20 марта 2020 г.

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

В значительной мере цены акций российских компаний зависят от цен на нефть. Коэффициент детерминации (R^2) между абсолютными ежемесячными значениями индекса РТС и ценами нефти сорта Brent с сентября 1995 г. по март 2020г., изображенный на рис. 65, равен 0,8, что говорит об очень тесной зависимости между данными показателями. В значительной мере цена на нефть продолжает влиять и на валютный курс, особенно при наступлении тех или иных ценовых шоков на рынке.

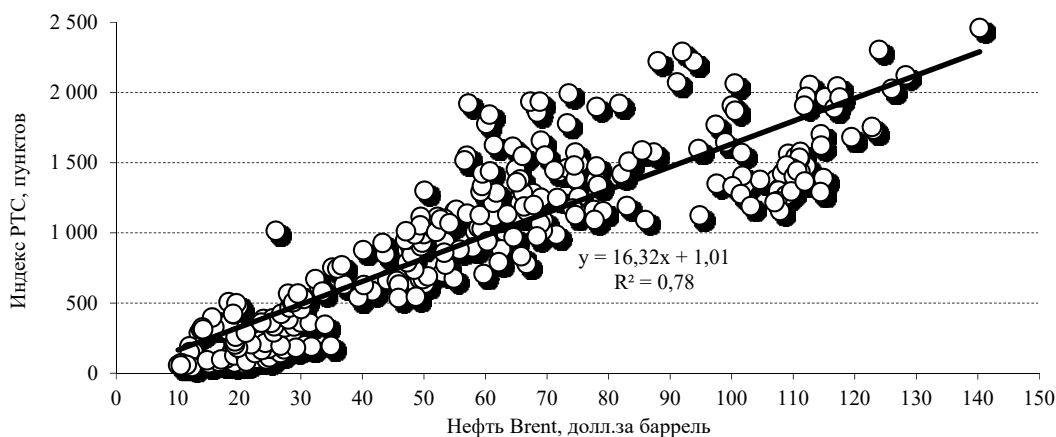


Рис. 65. Зависимость индекса РТС от цены нефти марки Brent с сентября 1995 г. по март 2020 г.

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

Существенные риски для финансового рынка сохраняют санкции, хотя их воздействие на поведение участников рынка пока носит ограниченный характер. Основными каналами влияния санкций на финансовый рынок являются ограничения объемов заимствования средств российскими компаниями, удорожание стоимости заемных ресурсов и отток иностранных инвестиций на рынке акций. Имеющиеся оценки влияния санкций на финансовый рынок существенно отличаются друг от друга, однако в основном они выражаются в уровне предполагаемого замедления темпов роста ВВП. Непосредственно анализу последствий санкций для финансового рынка посвящено немного работ. Так, по оценкам Е. Гурвича и И. Прилепского суммарный дополнительный чистый отток капитала, связанный с санкциями, был оценен на уровне 58 млрд долл. в 2014 г. и 160–170 млрд долл. в 2014–2017 гг.¹

Санкции и текущее ожидание их усиления сдерживают возможности крупных компаний и государства по заимствованию средств на глобальных рынках и соответственно инвестиционную активность бизнеса, что отрицательно влияет на экономический рост.

В условиях надвигающегося нового глобального финансового кризиса одной из наиболее серьезных угроз финансовой стабильности в мире и России являются дефолты на рынке высокодоходных облигаций. Массовая остановка деятельности компаний в условиях борьбы с коронавирусом сама по себе создает трудности для компаний в исполнении обязательств перед кредиторами. В России данная проблема усиливается тем, что в отличие от многих стран правительство пока не пошло на реализацию масштабных программ компенсации потерь бизнесу от вынужденного простоя.

Кроме того, как было показано выше, для облигационного рынка многих стран, включая Россию, долгие годы была характерна тенденция недооценки инвесторами рисков ВДО. За счет повышенного спроса спреда доходности по данным инструментам были близки к показателям облигаций с инвестиционным рейтингом, не компенсируя должным образом реальные риски инвесторов. По мнению одного из крупнейших специалистов по финансовым кризисам Кеннета Рогоффа, высказанному 30 марта 2020 г. в интервью деловому изданию *Barron's*, одним из наиболее уязвимых секторов финансового рынка в США является корпоративный долг. По его мнению, принятые там меры по поддержке финансового рынка могут предотвратить наступление дефолтов на долговом рынке в США. Однако наиболее серьезные проблемы ожидают развивающиеся рынки, отток капитала из которых превышает масштабы, наблюдавшиеся во время азиатского валютного кризиса. Возможно, вскоре «мы увидим одну за другой реструктуризацию долга развивающихся рынков»².

Специфическим риском российского финансового рынка в условиях надвигающегося кризиса может стать разочарование массового инвестора в фондовом рынке. Стремительный рост числа брокерских счетов и активности их владельцев в 2019 и в начале 2020 гг. шел за счет агрессивного маркетинга 3–4 крупнейших розничных банков, направленного на перепрофилирование своих традиционных клиентов на брокерское обслуживание. При этом банки отдавали предпочтение прямым, а не более безопасным коллективным инвестициям начинающих инвесторов. Подобная практика не сопровож-

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

² Kapadia R. (2020). The Coronavirus Crisis Could Be as Bad as Anything We've Seen in the Last 150 Years: Harvard Economist. *Barron's*. March 31.

далась заметными улучшениями в стандартах продаж финансовых продуктов и инструментов, например, использованием принципов открытой архитектуры продаж и фидуциарных стандартов деятельности продавцов и инвестиционных консультантов. Все это несло повышенные риски мисселинга финансовых продуктов, которые, видимо материализуются в среднесрочной перспективе.

* * *

Таким образом 2019 г. в целом был успешным годом. Произошедшие на нем позитивные изменения можно свести к следующему перечню:

- доходность российских фондовых индексов оказалась одной из самых высоких в мире, на фоне укрепившегося рубля доходность валютного индекса РТС в размере 44,9% существенно превышала доходность рублевого индекса МосБиржи в размере 26,6%;

- акции российских компаний показали одну из самых высоких в мире дивидендных доходностей, премии за риск по акциям достигли минимальных за долгие годы значений;

- в условиях снижения ключевой ставки Банка России с 7,75 до 6,25% произошел настоящий бум на рынке облигаций: объемы эмиссии ОФЗ выросли на 90,9% до 2,1 трлн руб., размещения корпоративных облигаций выросли на 68,7% и достигли 2,7 трлн руб.;

- на фоне снижения привлекательности банковских депозитов на фондовый рынок пришел массовый частный инвестор, за год количество зарегистрированных брокерских счетов физических лиц на бирже практически удвоилось, достигнув 3,9 млн;

- на внутреннем рынке акций средства частных инвесторов во многом заместили отток иностранных портфельных инвестиций, доля частных инвесторов в биржевых рыночных сделках достигла 31,7%;

- доходности на рынке ОФЗ снизились до рекордного после кризиса 2008 г. уровня на уровне 6,09%, после спада в 2018 г., вызванного риском санкций, на этот рынок вернулись иностранные инвесторы, их доля в структуре ОФЗ в начале 2020 г. достигла исторического максимума в размере 34,9%;

- в несколько раз выросло количество индивидуальных инвестиционных счетов (ИИС), достигнув 1,9 млн., данные счета все больше становятся важными механизмами долгосрочных индивидуальных сбережений граждан;

- на рынке коллективных инвестиций средства частных инвесторов активно поступали в открытые паевые инвестиционные фонды акций и облигаций, начинающие играть все более заметную роль на финансовом рынке.

Вместе с тем, на внутреннем финансовом рынке остаются нерешенными много проблем, из которых можно выделить следующие:

- российские фондовые индексы остаются одними из самых рискованных в мире, на долгосрочных временных горизонтах они существенно уступают многим развитым и развивающимся фондовым рынкам;

- уровень развития внутреннего фондового рынка продолжает не соответствовать масштабам российской экономики и уступает большинству стран-конкурентов по таким параметрам как капитализация, ликвидность рынка акций, объемы сделок IPO и количество эмитентов в биржевом листинге;

- в 2018–2019 г. на Московской бирже наблюдается спад общих объемов биржевых торгов, низкая ликвидность наблюдается в сегменте рыночных сделок с акциями и облигациями, а также на рынке фьючерсов и опционов;

– рынки акций и корпоративных облигаций характеризуются высоким уровнем концентрации, на 10 самых крупных эмитентов приходится соответственно 70,1% капитализации акций и 53,5% новых выпусков корпоративных облигаций;

– из года в год растет доля компаний с государственным участием (КГУ) в капитализации акций и стоимости находящихся в обращении облигаций, в 2019 г. она достигла соответственно 53,5% на рынке акций и 71,8% – корпоративных облигаций;

– рынок корпоративных облигаций остается недостаточно прозрачным с точки зрения учета кредитных и процентных рисков, в его структуре соответственно 39,5 и 11,6% занимали облигации с повышенным уровнем риска и высокодоходные облигации;

– стремительный рост частных инвесторов не сопровождается качественными улучшениями стандартов продаж инвестиционно-финансовых продуктов и повышением прозрачности информации об эмитентах и выпускаемых ими финансовых инструментов;

– с 2014 г. продолжается «заморозка» системы обязательных пенсионных накоплений, сохраняется правовая неопределенность в секторе добровольных корпоративных и индивидуальных пенсионных планов;

– как показало падение рынка акций в марте 2020 г. по-прежнему остаются высокими риски ослабления рубля, что отрицательно влияет на долгосрочные сбережения.

Проявившиеся в марте 2020 г. первые признаки наступающего финансового кризиса, вызванного торможением мировой экономики из-за коронавируса, создают новые риски на рынке высокодоходных облигаций и частных сбережений.

3.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований¹

3.2.1. Динамика развития рынка

По итогам 2019 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с профицитом в размере 17,4 млрд руб., или 0,02% ВВП (сокращение за год почти в 30 раз).

Для сравнения: в 2018 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с профицитом 512,9 млрд руб., или 0,49% ВВП.

В 2019 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с профицитом 15,5 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом 16,3 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения – с профицитом 0,5 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с профицитом 16,0 млрд руб., бюджеты городских поселений – с дефицитом 0,9 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с профицитом 12,7 млрд руб.

В 2018 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с профицитом 491,5 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом 0,8 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения – с дефицитом 0,4 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с профицитом 6,7 млрд руб., бюджеты городских поселений – с дефицитом 0,2 млрд руб., сельских поселений – с дефицитом 0,6 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с профицитом 2,7 млрд руб.

¹ Автор раздела: *Шадрин А.Е.*, старший директор по инновационной политике НИУ ВШЭ, научный сотрудник научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара.

Таблица 11

**Отношение профицита (дефицита) консолидированного регионального
и региональных бюджетов к бюджетным расходам
в 2007–2019 гг., %**

Год	Консолидированный региональный бюджет*	Региональные бюджеты
2019	0,11	0,13
2018	3,7	4,7
2017	-0,5	-0,2
2016	...	0,003
2015	-1,6	-1,3
2014	-4,6	-4,9
2013	-6,4	-8,1
2012	-3,0	-3,5
2011	-0,2	-0,3
2010	-1,4	-1,6
2009	-5,3	-5,3
2008	-0,7	-0,7
2007	0,8	0,6

* С учетом государственных внебюджетных фондов.

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

Таблица 12

**Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов
к бюджетным расходам
в 2007–2019 гг., %**

Год	Бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
2019	1,5	-0,7	0,4	-0,2
2018	-1,2	0,04	1,0	1,0
2017	-1,9	1,6	0,4	-0,3
2016	1,3	-0,9	0,8	-1,5
2015	6,7	-3,0	-0,7	-0,6
2014	6,0	-2,2	-1,4	0,7
2013	-3,47	-2,61	-5,59	2,24
2012	2,26	-2,01	-0,08	1,34
2011	6,15	-2,10	1,13	0,64
2010	-1,12	-1,16	-0,11	1,72
2009	-0,63	-3,32	-1,88	2,63
2008	-1,47	1,09	-0,26	2,72
2007	5,34	1,23	-0,04	2,34

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

По состоянию на 1 января 2020 г. с дефицитом был сведен консолидированный бюджет (включая территориальные государственные внебюджетные фонды) в 33 субъектах РФ (в 2018 г. – в 16 регионах и г. Байконуре). Суммарный объем дефицита составил 227,5 млрд руб., или 2,6% доходной части их бюджетов (в 2018 г. – 64,0 млрд руб., или 2,8% доходной части бюджетов регионов, имеющих дефицит).

Медианный уровень бюджетного дефицита составил 1,3% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее значение отношения бюджетного дефицита к доходной части бюджета сложилось в Московской области (8,7%), в Республике Башкортостан (5,4%), в г. Севастополе (5,3%).

Почти треть – 32,7% – суммарного дефицита консолидированных бюджетов регионов, имеющих дефицит, или 74,4 млрд руб., пришлось на Московскую область, 22,9%, или 52,2 млрд руб., – на г. Москву, 7,0%, или 16,0 млрд руб., – на Республику Башкортостан, 6,0%, или 13,8 млрд руб., – на Свердловскую область (табл. 13).

Таблица 13

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации
(включая государственные внебюджетные фонды) в 2019 г.**

	Доходы бюджета, млрд руб.	Дефицит (профицит) бюджета, млрд руб.	Отношение дефицита (профицита) к доходам, %	Привлеченные заемные средства к доходам, %	Чистое заимствование к доходам, %	Расходы на погашение заимствований к доходам, %	Чистые заимствования к дефициту (профициту), %
1	2	3	4	5	6	7	8
Центральный федеральный округ							
Белгородская область	141,9	0,9	0,6	5,4	-0,2	5,6	-32,7
Брянская область	88,8	-1,1	-1,2	6,5	-0,3	6,8	25,9
Владимирская область	95,5	-0,7	-0,7	1,4	-0,4	1,8	60,1
Воронежская область	169,7	-1,8	-1,0	32,7	-2,7	35,4	261,9
Ивановская область	63,4	-1,4	-2,2	10,9	-2,1	13,0	94,0
Тверская область	96,1	-4,1	-4,2	12,9	-1,1	14,0	25,8
Калужская область	98,1	-1,0	-1,0	2,8	-0,9	3,7	90,4
Костромская область	50,0	-2,0	-3,9	23,6	-3,5	27,1	90,1
Курская область	90,1	-1,2	-1,3	22,5	-0,1	22,6	5,7
Липецкая область	90,4	3,8	4,2	3,9	-2,3	6,2	-55,9
Московская область	858,5	74,4	8,7	13,2	5,0	8,2	57,4
Орловская область	50,8	0,0	0,1	54,8	-0,6	55,4	-618,2
Рязанская область	84,8	-0,5	-0,6	6,1	0,0	6,1	-6,9
Смоленская область	65,5	-0,7	-1,0	42,9	0,1	42,7	-14,6
Тамбовская область	67,0	2,7	4,0	23,9	3,2	20,7	81,4
Тульская область	118,7	1,5	1,3	7,6	-1,0	8,7	-80,0
Ярославская область	98,1	0,6	0,6	54,7	0,5	54,1	92,4
г. Москва	2 909,9	52,2	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0
г. Байконур	4,8	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	5 241,9	121,8	2,3	7,3	0,6	6,7	25,7
Северо-Западный федеральный округ							
Республика Карелия	70,6	-1,1	-1,5	29,2	-2,2	31,4	142,6
Республика Коми	117,6	-3,6	-3,1	5,6	-2,1	7,6	67,6
Архангельская область	130,6	-4,0	-3,0	66,3	-1,1	67,4	36,5
Вологодская область	121,7	-9,8	-8,1	6,6	-4,2	10,8	52,2
Калининградская область	143,2	-0,9	-0,6	8,9	-0,3	9,2	47,3
Ленинградская область	197,8	-2,0	-1,0	0,0	-0,1	0,1	12,7
Мурманская область	118,5	-3,5	-2,9	46,8	-4,1	50,9	140,3
Новгородская область	50,2	0,3	0,6	9,6	0,3	9,3	49,1
Псковская область	48,7	0,7	1,4	39,7	2,2	37,5	155,4

Продолжение таблицы 13

1	2	3	4	5	6	7	8
г. Санкт-Петербург	743,7	10,4	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Ненецкий автономный округ	26,2	-0,3	-1,0	1,8	-1,6	3,3	159,6
Итого	1 768,9	-13,6	-0,8	12,1	-0,9	13,0	112,0
Южный федеральный округ							
Республика Калмыкия	21,6	0,4	1,7	25,5	3,1	22,5	176,0
Краснодарский край	434,9	-31,8	-7,3	4,6	-9,0	13,6	123,1
Астраханская область	71,3	-5,0	-7,0	1,0	-12,3	13,2	175,7
Волгоградская область	161,6	-1,9	-1,1	9,1	-2,4	11,5	209,1
Ростовская область	271,2	4,9	1,8	2,7	0,2	2,6	9,7
г. Севастополь	43,6	2,3	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Республика Крым	215,4	-1,2	-0,6	0,0	-0,1	0,1	15,6
Республика Адыгея (Адыгея)	33,6	0,4	1,3	1,6	-0,2	1,8	-12,1
Итого	1 253,2	-31,9	-2,5	3,9	-4,1	8,0	159,8
Северо-Кавказский федеральный округ							
Республика Дагестан	166,3	-6,0	-3,6	0,0	-0,3	0,3	7,8
Кабардино-Балкарская Республика	50,4	-2,5	-4,9	52,0	-4,5	56,5	91,8
Республика Северная Осетия – Алания	47,4	-1,0	-2,2	19,8	-1,4	21,1	61,8
Республика Ингушетия	32,1	-0,6	-1,8	4,0	-0,4	4,3	19,6
Ставропольский край	172,4	-0,2	-0,1	17,8	-0,4	18,3	377,6
Карачаево-Черкесская Республика	35,5	-0,3	-0,9	12,6	-0,5	13,1	54,8
Чеченская Республика	114,7	0,2	0,1	0,0	-0,2	0,2	-113,0
Итого	618,9	-10,5	-1,7	11,6	-0,7	12,4	44,2
Приволжский федеральный округ							
Республика Башкортостан	293,9	16,0	5,4	0,4	-1,7	2,1	-31,2
Республика Марий Эл	45,2	-1,7	-3,7	13,4	-2,8	16,1	75,5
Республика Мордовия	56,1	-1,4	-2,5	32,0	-5,9	37,9	236,8
Республика Татарстан (Татарстан)	382,6	-15,1	-3,9	1,5	-0,1	1,6	2,0
Удмуртская Республика	115,0	1,6	1,4	40,8	0,5	40,3	34,0
Чувашская Республика – Чувашия	82,3	-4,9	-6,0	7,8	-3,1	10,9	51,5
Нижегородская область	254,2	0,7	0,3	19,0	0,1	19,0	22,4
Кировская область	90,4	-1,8	-2,0	31,0	-0,8	31,8	39,1
Самарская область	252,5	-7,5	-3,0	19,5	-2,1	21,6	71,3

Продолжение таблицы 13

1	2	3	4	5	6	7	8
Оренбургская область	146,6	-1,6	-1,1	2,2	-1,6	3,8	146,0
Пензенская область	83,8	0,9	1,1	5,3	0,4	4,9	34,2
Пермский край	219,3	-9,7	-4,4	6,9	-0,2	7,0	4,3
Саратовская область	151,4	0,5	0,3	16,8	-0,5	17,4	-155,0
Ульяновская область	84,3	2,5	2,9	14,6	0,4	14,2	14,0
Итого	2 257,5	-21,5	-1,0	12,0	-0,9	12,9	96,2
Уральский федеральный округ							
Курганская область	66,7	-0,2	-0,3	18,5	0,8	17,7	-235,5
Свердловская область	372,5	13,8	3,7	5,5	1,2	4,3	31,7
Тюменская область	262,2	-19,5	-7,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Челябинская область	262,6	0,5	0,2	3,0	0,1	2,9	63,0
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	353,4	-7,0	-2,0	0,6	-0,3	0,9	14,8
Ямало-Ненецкий автономный округ	274,1	-31,8	-11,6	0,0	0,0	0,0	0,1
Итого	1 591,4	-44,1	-2,8	2,7	0,3	2,4	-9,5
Сибирский федеральный округ							
Республика Тыва	40,4	0,4	1,0	5,7	0,0	5,7	-0,1
Алтайский край	159,6	-0,6	-0,4	0,0	0,0	0,0	13,1
Красноярский край	381,1	-38,3	-10,1	5,1	-5,7	10,8	57,0
Иркутская область	269,6	12,7	4,7	3,7	2,1	1,7	43,9
Кемеровская область	232,6	2,1	0,9	0,4	-1,3	1,7	-146,5
Новосибирская область	235,6	8,2	3,5	29,5	0,7	28,8	19,1
Омская область	138,4	-0,6	-0,4	65,1	-0,2	65,3	51,7
Томская область	98,2	3,5	3,5	53,3	3,7	49,6	103,6
Республика Алтай	29,9	-0,7	-2,3	3,3	-0,1	3,5	5,1
Республика Хакасия	46,6	-1,3	-2,7	5,7	-1,7	7,5	62,9
Итого	1 632,0	-14,6	-0,9	15,2	-0,9	16,1	104,8
Дальневосточный федеральный округ							
Республика Бурятия	96,9	0,4	0,4	36,4	0,4	36,0	97,7
Республика Саха (Якутия)	283,1	2,7	0,9	9,8	-0,2	10,0	-21,2
Приморский край	194,4	-2,3	-1,2	3,2	-0,2	3,3	13,2
Хабаровский край	158,8	3,9	2,5	18,6	1,9	16,7	75,8
Амурская область	97,8	-5,3	-5,4	8,1	-0,4	8,5	7,7
Камчатский край	104,1	1,3	1,2	1,2	-0,7	1,9	-56,3
Магаданская область	49,2	0,0	0,0	62,7	0,1	62,7	198,2
Сахалинская область	217,1	-1,5	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0

Окончание таблицы 13

1	2	3	4	5	6	7	8
Еврейская автономная область	18,2	0,1	0,7	21,5	1,0	20,5	140,1
Чукотский автономный округ	58,6	-0,4	-0,6	0,0	-0,8	0,8	124,0
Забайкальский край	107,4	-2,0	-1,8	8,3	-0,2	8,5	11,4
Итого	1 385,6	-3,0	-0,2	10,9	0,1	10,9	-29,4
Итого Российская Федерация	15 749,4	-17,4	-0,1	9,1	-0,4	9,5	404,4

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

С профицитом в 2019 г. был сведен консолидированный бюджет в 50 субъектах Российской Федерации (по сравнению с 69 регионами в 2018 г.). Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 244,9 млрд руб., или 1,9% от величины доходной части их бюджетов (в 2018 г. – 576,9 млрд руб., или 3,6% доходной части бюджетов). Медианное значение бюджетного профицита составило 2,0% доходной части бюджета.

Наибольшее значение отношения профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Ямало-Ненецком АО (11,6%), в Красноярском крае – (10,1%), в Вологодской области (8,1%), в Краснодарском крае (7,3%).

На Красноярский край в 2019 г. пришлось 15,6% суммарного профицита бюджетов регионов, сведенных с профицитом, или 38,3 млрд руб., на Ямало-Ненецкий АО и на Краснодарский край – по 13,0%, или по 31,8 млрд руб., на Тюменскую область – 7,9%, или 19,5 млрд руб., на Республику Татарстан – 6,1%, или 15,1 млрд руб.

3.2.2. Структура заимствований

По данным Минфина России, объем накопленного долга субъектов Российской Федерации в 2019 г. сократился на 93,3 млрд руб., или на 4,2%, составив 2113,0 млрд руб., объем накопленного долга муниципальных образований увеличился на 8,6 млрд руб., или на 2,3%, составив 380,5 млрд руб. (табл. 14).

Таблица 14

Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 января 2019 и 2020 гг.

Виды долговых обязательств	Объем государственного долга субъекта Российской Федерации, млн руб.			Объем долга муниципальных образований, млн руб.		
	2019 г.	2020 г.	прирост/снижение 2020 г. к 2019 г., %	2019 г.	2020 г.	прирост/снижение 2020 г. к 2019 г., %
1	2	3	4	5	6	7
Государственные ценные бумаги	551 363,6	588 530,4	6,7	18 123,9	21 295,4	17,5
Кредиты от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	636 015,2	575 767,8	-9,5	256 539,0	259 464,8	1,1
Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	939 977,0	886 190,6	-5,7	86 464,1	92 085,7	6,5

Окончание таблицы 14

1	2	3	4	5	6	7
Государственные гарантии	71 504,9	55 358,1	-22,6	10 730,9	7 606,4	-29,1
Иные долговые обязательства	7 452,7	7 127,7	-4,4	5,5	5,4	-1,8
Всего	2 206 313,3	2 112 974,6	-4,2	371 863,4	380 457,6	2,3

Источник: расчеты автора на основе данных Минфина России.

Суммарный объем заимствований регионов и муниципалитетов в 2019 г. составил 1769,8 млрд руб. Крупнейшими заемщиками стали: Московская область (113,4 млрд руб.), Омская область (90,1 млрд руб.), Архангельская область (86,6 млрд руб.), Новосибирская область (69,4 млрд руб.).

В общем объеме заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 8,0%, на ссуды из вышестоящих бюджетов (бюджетные кредиты) – 26,9%, на заимствования в коммерческих банках – 65,2%.

Общий объем чистых заимствований консолидированного регионального бюджета в 2019 г. был отрицательным и составил -70,5 млрд руб. (-86,0 млрд руб. в 2018 г.). Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали Московская (5,0%), Томская (3,7%), Тамбовская (3,2%) области.

Крупнейшими чистыми заемщиками стали Московская (42,7 млрд руб.), Иркутская (5,6 млрд руб.), Свердловская (4,4 млрд руб.), Томская (3,6 млрд руб.) области.

Таблица 15

**Чистые заимствования региональных и местных бюджетов,
% ВВП**

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Чистые заимствования субфедеральных и местных органов власти	0,17	0,29	0,74	0,51	0,21	0,33	0,61	0,53	0,33	0,10	-0,01	-0,08	-0,06
В том числе:													
возвратные ссуды из бюджетов других уровней	-0,01	0,03	0,33	0,37	0,15	0,01	0,06	0,24	0,21	0,21	0,02	-0,07	-0,05
субфедеральные (муниципальные) облигации	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06	0,12	-0,01	-0,01	0,04	0,11	...	0,04
прочие заимствования	0,10	0,09	0,17	0,07	0,17	0,26	0,43	0,30	0,13	-0,15	-0,14	-0,01	-0,05

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

За счет превышения объемов погашения ранее сделанных займов над вновь проводимыми накопленный долг в наибольшей степени сократили Краснодарский (на 39,2 млрд руб.), Красноярский (на 21,8 млрд руб.) края, Астраханская (на 8,7 млрд руб.), Воронежская (на 4,6 млрд руб.) области.

3.2.3. Внутренние облигационные займы

В 2019 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 13 субъектов Федерации и 2 муниципальных образований (по сравнению с 21 регионом и 2 муниципалитетами, выпустившими облигации в 2018 г.). Проспекты эмиссии в Минфине России в 2019 г. зарегистрировали: Санкт-Петербург, Красноярский и Краснодарский края, Республика Саха (Якутия), Белгородская, Рязанская, Свердловская, Магаданская,

Самарская, Новосибирская, Ярославская, Нижегородская, Московская, Липецкая области, города Новосибирск и Томск.

За 2019 г. объем эмиссии субфедеральных и муниципальных облигаций вырос с 0,08 до 0,10% ВВП (табл. 16).

Таблица 16

**Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг,
% ВВП**

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Выпуск	0,26	0,43	0,41	0,25	0,10	0,19	0,23	0,16	0,12	0,19	0,23	0,08	0,10
Погашение	0,18	0,26	0,16	0,18	0,21	0,13	0,12	0,17	0,13	0,15	0,13	0,08	0,07
Чистое финансирование	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06	0,12	-0,01	-0,01	0,04	0,11	...	0,04

Источник: расчеты автора по данным Минфина РФ.

Крупнейшие размещения ценных бумаг осуществили: Московская область (51,5 млрд руб., или 45,2% общего объема эмиссии), Республика Саха (Якутия) (12,0 млрд руб., или 10,5%), Томская область (10,2 млрд руб., или 9,0%), Краснодарский край и Нижегородская область (по 10,0 млрд руб., или по 8,8%).

Таким образом, на 5 крупнейших эмитентов пришлось 82,3% общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций (табл. 17).

Таблица 17

**Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг
в 2019 г.**

Субъект Федерации	Объем эмиссии, млн руб.	Доля эмитента в общем объеме эмиссии, %	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям, %
Центральный федеральный округ			
Белгородская область	4 000,0	3,5	52,2
Липецкая область	2 500,0	2,2	71,3
Московская область	51500,0	45,2	45,4
Ярославская область	3 000,0	2,6	5,6
Южный федеральный округ			
Краснодарский край	10 000,0	8,8	50,2
Приволжский федеральный округ			
Нижегородская область	10 000,0	8,8	20,6
Уральский федеральный округ			
Свердловская область	5 000,0	4,4	24,6
Сибирский федеральный округ			
Новосибирская область	5 750,8	5,0	8,3
Томская область	10 239,5	9,0	19,6
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	12 000,0	10,5	43,4
Российская Федерация, итого	113 990,3	100,0	8,0

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

Наиболее высокий уровень секьюритизации наблюдался у Липецкой (71,3%), Белгородской (52,2%) областей, у Краснодарского края (50,2%).

В 2019 г. объем размещаемых ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных образований превысил объем погашаемых ценных бумаг на 40,4 млрд руб., тогда как в 2018 г. – лишь на 23,5 млн руб. При этом объем размещенных ценных бумаг вырос более чем на 31%, составив 114,0 млрд руб. (табл. 18).

**Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных
и муниципальных ценных бумаг, млрд руб.**

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2019 г.			
Чистые заимствования	40,4	37,2	3,2
Привлечение средств	114,0	107,9	6,1
Погашение основной суммы за- долженности	73,6	70,7	2,9
2018 г.			
Чистые заимствования	0,02	2,96	-2,94
Привлечение средств	86,95	86,84	0,11
Погашение основной суммы за- долженности	86,92	83,88	3,04
2017 г.			
Чистые заимствования	97,03	91,43	5,60
Привлечение средств	215,33	205,21	10,12
Погашение основной суммы за- долженности	118,30	113,77	4,53
2016 г.			
Чистые заимствования	31,98	26,70	5,29
Привлечение средств	160,50	153,66	6,85
Погашение основной суммы за- долженности	128,52	126,96	1,56
2015 г.			
Чистые заимствования	-5,81	-7,11	1,29
Привлечение средств	98,45	94,25	4,21
Погашение основной суммы за- долженности	104,27	101,36	2,92
2014 г.			
Чистые заимствования	-9,24	-7,41	-1,83
Привлечение средств	111,49	110,09	1,40
Погашение основной суммы за- долженности	120,73	117,50	3,23
2013 г.			
Чистые заимствования	77,61	75,45	2,16
Привлечение средств	154,64	149,64	5,00
Погашение основной суммы за- долженности	77,03	74,19	2,84
2012 г.			
Чистые заимствования	38,17	36,80	1,38
Привлечение средств	119,85	115,95	3,90
Погашение основной суммы за- долженности	81,68	79,16	2,52
2011 г.			
Чистые заимствования	-58,20	-57,11	-1,09
Привлечение средств	55,05	53,37	1,68
Погашение основной суммы за- долженности	113,25	110,48	2,77
2010 г.			
Чистые заимствования	29,77	28,61	1,16
Привлечение средств	111,11	105,85	5,25
Погашение основной суммы за- долженности	81,33	77,24	4,09

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили их эмиссию и в 2019 г. (табл. 19).

Таблица 19

Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2007–2019 гг.

Эмитент	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Субъекты Федерации													
Красноярский край	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Нижегородская область	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Саха (Якутия)	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Ярославская область	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Самарская область	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
Белгородская область		*				*	*	*	*	*	*	*	*
Новосибирская область	*						*	*		*	*	*	*
Свердловская область				*	*	*		*		*	*	*	*
Московская область	*	*								*	*	*	*
Краснодарский край	*			*		*			*		*	*	*
Липецкая область	*	*				*	*	*			*	*	*
Рязанская область				*		*							*
Томская область	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Оренбургская область						*	*	*	*	*	*	*	
Республика Карелия	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	
Иркутская область	*	*	*			*			*	*	*	*	
Магаданская обл.							*	*			*	*	
Удмуртская Республика	*	*		*	*	*	*	*	*	*		*	
Хабаровский край												*	
Кировская область												*	
Камчатский край												*	
Республика Коми		*		*	*		*	*	*	*	*		
Ханты-Мансийский АО			*				*	*		*	*		
Омская область							*	*		*	*		
Ямало-Ненецкий АО										*	*		
Тамбовская область										*	*		
Волгоградская область	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*		
Республика Чувашия	*	*	*		*	*	*	*			*		
Республика Марий Эл						*	*	*			*		
Кемеровская область							*				*		
Ивановская область	*				*						*		
Ульяновская область	*	*									*		
Ненецкий АО											*		
Курская область											*		
Калининградская область											*		
Саратовская область											*		
Орловская область											*		
Карачаево-Черкесская Республика											*		
Республика Мордовия							*	*	*	*			

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Республика Хакасия				*		*	*	*	*	*			
Ставропольский край		*			*	*	*	*		*			
Тюменская область										*			
Тверская область	*	*	*	*	*	*	*	*					
Воронежская область	*					*	*	*					
Смоленская область							*	*					
Ленинградская область							*	*					
Республика Башкортостан	*				*	*	*	*	*				
Тульская область						*	*	*	*				
Костромская область	*				*		*						
Москва		*	*	*			*						
Калужская область	*	*			*	*							
Вологодская область					*	*							
Республика Бурятия					*								
Мурманская область				*									
Пензенская область	*	*											
Курганская область		*											
Республика Калмыкия	*												
Кабардино-Балкарская Республика													
Брянская область													
Сахалинская область													
Приморский край													
Муниципалитеты													
Новосибирск				*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Томск	*	*		*		*		*	*	*	*	*	*
Нижний Новгород											*		
Омск								*		*			
г. Волжский Волгоградской области								*					
Красноярск	*	*	*	*	*	*							
Казань	*		*	*	*								
Краснодар				*	*								
Уфа				*									
г. Электросталь Московской области	*		*										
Смоленск			*										
Липецк	*	*											
Магадан	*	*											
Братск		*											
Новороссийск		*											
Екатеринбург	*												
Клинский район Московской области	*	*	*										
Ногинский район Московской области		*	*										
Благовещенск		*	*										
Чебоксары	*		*										
г. Балашиха Московской области			*										
Одинцовский район Московской области	*	*											
Астрахань		*											
Брянск		*											
Воронеж		*											

Окончание таблицы 19

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
г. Орехово-Зуево Московской области		*											
Ярославль		*											
Воронеж		*											
Южно-Сахалинск	*												
Новочебоксарск	*												
Ангарск	*												
Вурнарский район Чувашской Республики	*												
г. Шумерля Чувашской Республики	*												
Барнаул													
Пермь													
Кострома													
Архангельск													
Дзержинский													

Источник: Минфин России.

3.2.4. Перспективы развития рынка региональных и муниципальных заимствований

Кризисные явления в мировой и российской экономике, непосредственно связанные с введением карантинных мероприятий в 2020 г., объективно формируют предпосылки к расширению размера дефицита региональных и местных бюджетов.

Это вызвано как сокращением налоговых поступлений, так и необходимостью дополнительных расходов, направленных на расширение социальной поддержки граждан и предприятий, необходимостью реализации противоэпидемиологических мероприятий. При этом возможности снижения размеров расходных статей бюджетов ограничены значительным объемом несокращаемых обязательств по финансированию сети государственных и муниципальных учреждений, законодательно установленным социальным выплатам.

В связи с этим динамика нарастания дефицитности консолидированного бюджета в регионах будет зависеть от следующих факторов:

- от длительности и глубины экономического спада;
- от выбранной модели поддержки со стороны федерального бюджета (соотношение дополнительно предоставленных прямых межбюджетных трансфертов и возвратных ссуд из федерального бюджета);
- от соотношения объема дополнительно предоставленных средств из федерального бюджета с размерами падения доходных поступлений консолидированного регионального бюджета и объемом дополнительно возникших расходных обязательств, с учетом возможностей относительно безболезненного сокращения регионами ранее запланированных бюджетных ассигнований.

При этом следует отметить законодательные ограничения, накладываемые на величину бюджетного дефицита субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Так, в соответствии с положениями ст. 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации дефицит бюджета субъекта Федерации не должен превышать 15% от утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета

утвержденного объема безвозмездных поступлений (10% – для высокодотационных регионов).

Соответственно, дефицит местного бюджета не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема его доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (5% – для высокодотационных муниципальных образований).

На доступность заимствований для региональных бюджетов позитивно влияет возможность предоставления Банком России кредитов коммерческим банкам под залог эмитируемых регионами ценных бумаг.

С 1 января 2020 г. для облигаций субъектов Российской Федерации и муниципальных образований минимальный уровень кредитного рейтинга выпуска (эмитента) для включения в ломбардный список был повышен Банком России в рамках контрциклического регулирования на 4 ступени – до уровня «A+(RU)»/«ruA+» по классификации кредитных рейтинговых агентств АКРА (АО)/АО «Эксперт РА» (с уровня «ruBBB»).

По состоянию на 14 апреля 2020 г. таким рейтингом обладали 24 субъекта РФ (табл. 20).

При этом при включении указанных ценных бумаг в ломбардный список, помимо рейтингов, Банком России будут учитываться условия их размещения и обращения, а также иные существенные обстоятельства.

С учетом вероятности понижения в условиях экономического кризиса кредитного рейтинга регионов, а также смягчения денежной-кредитной политики Банка России в рамках реализации антикризисных мер целесообразным может стать ослабление требований к уровню кредитного рейтинга региональных и муниципальных эмитентов для включения в ломбардный список.

Таблица 20

**Кредитные рейтинги субъектов и муниципальных образований
Российской Федерации (на 14 апреля 2020 г.)**

Субъект Российской Федерации / муниципальное образование	АКРА (АО)	АО «Эксперт РА»
1	2	3
Центральный федеральный округ		
Белгородская область	AA-(RU)	
Воронежская область		ruA-
Тверская область	BBB+(RU)	
Костромская область	BBB-(RU)	
Курская область	A+(RU)	
Липецкая область	AA(RU)	
Московская область	AA+(RU)	
Рязанская область	A-(RU)	
Тамбовская область	BBB+(RU)	
Тульская область		ruA+
Ярославская область		ruBBB+
г. Москва	AAA(RU)	
Северо-Западный федеральный округ		
Республика Карелия		ruBBB-
Калининградская область		ruBBB+
Мурманская область	A-(RU)	
Новгородская область	BBB(RU)	
г. Санкт-Петербург	AAA(RU)	
Ненецкий автономный округ		ruA+
Южный федеральный округ		
Краснодарский край	A+(RU)	ruAA-
Волгоградская область		ruA-

Окончание таблицы 20

1	2	3
Республика Адыгея (Адыгея)		ruBBB
Северо-Кавказский федеральный округ		
Ставропольский край		ruA
Приволжский федеральный округ		
Республика Башкортостан		ruAAA
Республика Мордовия	B(RU)	
Республика Татарстан (Татарстан)	AAA(RU)	ruAAA
Удмуртская Республика		ruBBB-
Чувашская Республика – Чувашия		ruA
Нижегородская область		ruA
Кировская область		ruBBB+
Самарская область	AA(RU)	
Оренбургская область	A+(RU)	
Пензенская область	BBB+(RU)	
Саратовская область		ruA-
Ульяновская область		ruBBB+
Уральский федеральный округ		
Курганская область		
Свердловская область	A+(RU)	ruAA-
Тюменская область	AAA(RU)	
Челябинская область	AA(RU)	
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	AAA(RU)	
Ямало-Ненецкий автономный округ	AAA(RU)	ruAAA
Сибирский федеральный округ		
Алтайский край	A+(RU)	
Красноярский край	A+(RU)	
Иркутская область		ruAA+
Кемеровская область	A-(RU)	
Новосибирская область	AA-(RU)	
Омская область		ruBBB+
Томская область	BBB(RU)	
Дальневосточный федеральный округ		
Республика Бурятия		ruBBB+
Республика Саха (Якутия)		ruAA-
Хабаровский край		ruBBB
Камчатский край		ruA+
Магаданская область	BBB-(RU)	
Муниципальные образования		
Братск	BBB(RU)	
Краснодар		ruA
Красноярск		ruA-
Нижний Новгород	A-(RU)	
Новосибирск		ruA-

Примечание. Выделены субъекты РФ с рейтингом на уровне не ниже «A+(RU)»/«ruA+».

Источник: по данным АКРА (АО) и АО «Эксперт РА».

3.3. Банковский сектор¹

На конец 2019 г. в российской банковской системе функционировали 442 кредитные организации. За год количество действующих кредитных организаций сократилось на 42 ед. (в 2018 г. – на 77 ед.). Семь лет назад – в начале 2013 г. – число действующих кредитных организаций превышало тысячу (1094 ед.). Таким образом, ЦБ последовательно продолжает процесс оздоровления банковского сектора (рис. 6б).

¹ Автор раздела: *Зубов С.А.*, канд. экон. наук, доцент, старший научный сотрудник РАНХиГС.

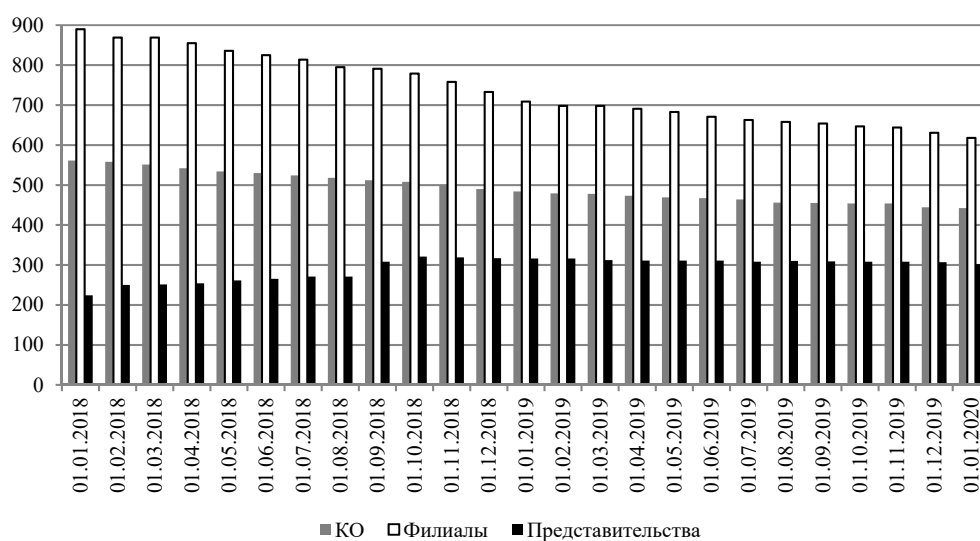


Рис. 66. Количество кредитных организаций, филиалов и представительств

Источник: Банк России.

На 1 января 2020 г. в России 373 кредитные организации показали прибыль в размере 2196,4 млрд руб., а убыток 69 кредитных организаций составил 159,6 млрд руб. Количество убыточных организаций снизилось за год с 29 до 16%.

3.3.1. Финансовые результаты банковского сектора

Совокупные активы кредитных организаций выросли за 2019 г. на 2,7% (за предшествующий год увеличились на 10,4%), собственные средства банков – на 7,6% (годом ранее – на 3,8%).

Несмотря на снижение процентных ставок по вкладам и депозитам, за 2019 г. банкам удалось нарастить объем вкладов физических лиц на 7,3%, что ниже темпов 2018 г. (8,9%). При этом рост частично обусловлен капитализацией начисленных банками процентов по вкладам. В целом общий рост объема вкладов снижает чистый процентный доход из-за относительно высокой стоимости этого вида банковских обязательств. В истекшем году доля вкладов в общем объеме банковских обязательств выросла до 35,3% (на конец 2018 г. – 33,6%).

Несколько иначе сложилась ситуация с привлеченными средствами юридических лиц. Темп прироста совокупного объема депозитов и средств на счетах корпоративных клиентов за 2019 г. увеличился всего лишь на 4,6%, что значительно ниже соответствующего показателя 2018 г. (прирост на 29,3%).

Что касается активных операций, то прирост корпоративного кредитования составил 1,2% против 10,5% в 2018 г. Темп прироста розничного кредитования в истекшем году также несколько замедлился: с 22,4% за 2018 г. до 18,5% в 2019 г.

За 2019 г. просроченная задолженность по кредитам нефинансовым организациям выросла на 25,1%, однако это обусловлено техническим фактором: в 2019 г. в этот показатель включены просроченная дебиторская задолженность и просроченные приобретенные права требования (операции по приобретению и переуступке задолженности). По

кредитам физическим лицам прирост просроченной задолженности составил 0,5% общего объема предоставленных кредитов, т.е. несколько снизился за счет роста кредитного портфеля. Несмотря на абсолютный рост просроченной задолженности, ее доля в кредитном портфеле снизилась на 1 января 2020 г. до 4,3% (5,1% годом ранее).

Важным фактором, оказавшим влияние на финансовые результаты российского банковского сектора, стало введение нового порядка отражения в бухгалтерском учете и отчетности резервов на возможные потери, который вступил в силу с 1 января 2019 г. в соответствии с Указаниями ЦБ РФ № 4555-У и 4556-У от 2 октября 2017 г. Новый порядок предполагает применение международного стандарта IFRS 9. Согласно новым правилам в банковский учет были введены дополнительные балансовые счета и символы «Отчета о финансовых результатах», по которым отображаются корректировки резервов. Нововведения также затронули и методологию учета процентного дохода.

Решения ЦБ РФ повлияли на прибыльность российских банков. Она повысилась даже в условиях давления, которое на рентабельность сектора оказывает снижение уровня процентной маржи, в свою очередь, вызванное снижением ключевой ставки. В конце 2019 г. рентабельность активов ROA составила 2,1%, а рентабельность капитала ROE – 20,3%. По итогам 2018 г. данные показатели составляли 1,4 и 12,4% соответственно. Вероятно, в ближайшее время в практику банковских аналитиков будет включен расчет рентабельности, очищенный от корректировок резервов по МСФО¹ 9, в данный момент этот показатель демонстрирует стагнацию банковской рентабельности (на 1 января 2018 г. была на уровне 13,8% и в 2019 г. – 13,1%).

В структуре финансового результата банковского сектора по сравнению с аналогичным периодом предшествующего года произошли некоторые изменения.

Сокращение банковской маржи, вызванное снижением инфляции и ключевой ставки, вынуждает банки наращивать комиссионные доходы. В 2019 г. комиссионные доходы по кредитам негосударственным коммерческим организациям выросли на 72,1%, а по кредитам гражданам – на 227,3%. Чистые доходы по операциям с ценными бумагами за истекший год значительно увеличились (прирост на 164,7 млрд руб., или на 115,4%), что во многом обусловлено ростом фондового рынка в прошедшем году.

В то же время банки вынуждены более тщательно подходить к планированию расходов, связанных с обеспечением деятельности кредитной организации, в том числе расходов на содержание персонала, по операциям с основными средствами и нематериальными активами, организационных и управленческих расходов. Операционная эффективность деятельности российских кредитных организаций в среднем по сектору выросла: отношение административно-управленческих расходов к операционному доходу (cost-to-income ratio, CIR) за 2019 г. снизилось до 41%, что свидетельствует о повышении эффективности управления данными расходами (в большинстве стран ЕС данный показатель не ниже 50%).

Впервые за последние годы зафиксировано превышение процентных доходов от кредитования физических лиц над процентными доходами от кредитования корпоративных клиентов. Это вызвано ростом объемов потребительского и ипотечного кредитования, ставки по которым существенно превышают ставки кредитования юридических лиц.

¹ МСФО – международные стандарты финансовой отчетности.

3.3.2. Корпоративные кредиты

Общий объем кредитования российских предприятий всех форм собственности нефинансового и финансового (кроме банков) секторов и юридических лиц – нерезидентов (кроме банков) за 2019 г. вырос на 992,7 млрд руб., или на 2,6%. В предшествующем году прирост был существенно выше и составил 4191,1 млрд руб., или 12,4%.

Рост совокупного портфеля корпоративных кредитов во многом обеспечен увеличением объемов кредитования в национальной валюте – на 8,2% (в 2018 г. – прирост на 12,8%), в то время как кредитование в иностранной валюте снизилось на 12,0% (в предшествующем году прирост составил 11,4%). В итоге объем рублевых кредитов на конец октября составил 76,3% в общем портфеле корпоративного кредитования.

Несколько ускорился рост просроченной задолженности. За 2019 г. общая просроченная задолженность юридических лиц выросла на 27,0%, годом ранее прирост составлял 6,0%. По итогам года просроченная задолженность составляет 7,1% от кредитного портфеля, в 2018 г. данный показатель находился на уровне 5,7%.

Правительством принимаются меры по стимулированию корпоративного кредитования. В конце 2018 г. было принято Постановление Правительства РФ № 1764 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2019–2024 гг. субъектам малого и среднего предпринимательства по льготной ставке». В начале 2019 г. началась реализация программы льготного кредитования в рамках нацпроекта «МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Минэкономразвития РФ утвердило перечень из 70 банков в 29 регионах России для льготного кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства по ставке 8,5% (в программе 2018 г. участвовало 15 уполномоченных банков, льготная ставка составляла 6,5%).

Благодаря программам льготного кредитования объемы кредитов, предоставленных предприятиям малого и среднего бизнеса, выросли на 14,5% (до 4695,5 млрд руб.). Кредиты индивидуальным предпринимателям в 2019 г. росли более высокими темпами, чем в предыдущем: прирост составил 12,2% (годом ранее – 7,1%). На 1 января 2020 г. суммарный портфель льготного кредитования МСП составил 527,0 млрд руб., или 11,7% общего объема кредитного портфеля предприятий малого и среднего бизнеса. Объемы задолженности по валютным кредитам индивидуальных предпринимателей несущественны (менее 0,5%) и сократились за год на 21,1% (за 2018 г. сокращение составило 16,2%).

Повышение инфляционных ожиданий и фактического уровня инфляции в начале 2019 г. привело к тому, что номинальные процентные ставки по рублевым кредитам в среднем в 2019 г. несколько выросли по сравнению с предыдущим годом. Ставки по кредитам в долларах и евро снизились вслед за снижением ставки ФРС и нулевого значения ставки ЕЦБ (рис. 67).

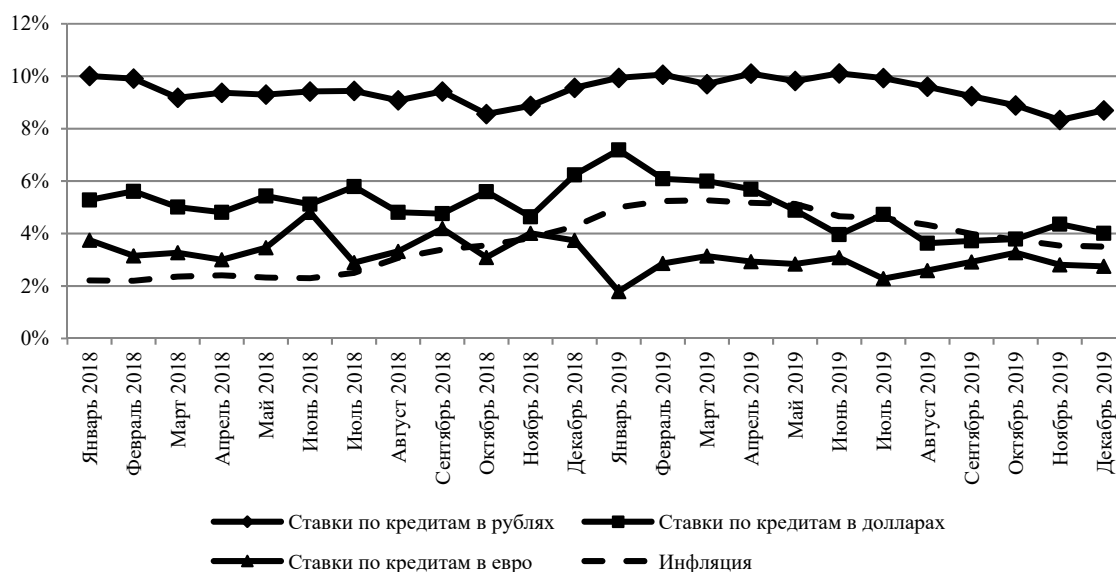


Рис. 67. Ставки по корпоративным кредитам

Источник: Банк России.

С 1 января 2020 г. утратили силу Инструкция ЦБ РФ № 180-И «Об обязательных нормативах банков», а также Инструкция № 112-И «Об обязательных нормативах кредитных организаций, осуществляющих эмиссию облигаций с ипотечным покрытием». Вместо них с 2020 г. действует Инструкция Банка России № 199-И «Об обязательных нормативах и надбавках к нормативам достаточности капитала банков с универсальной лицензией». Новый подход предусматривает расчет обязательных нормативов по классам контрагентов и позволяет высвободить капитал банков для обеспечения дополнительных возможностей при кредитовании реального сектора экономики.

В Инструкции № 199-И выделяется категория заемщиков «инвестиционный класс» с пониженным коэффициентом риска – 65% (в настоящее время – 100%) при отнесении их к I или II категории качества в целях формирования резервов и допуска ценных бумаг заемщика к торгам на организованном рынке. Также установлен пониженный коэффициент риска 85% по требованиям к субъектам малого и среднего предпринимательства, оцениваемым на индивидуальной основе (ранее применялся коэффициент риска 100%), если финансовое положение заемщиков соответствует высшим категориям качества (определяется банками по собственным методикам в соответствии с указаниями ЦБ).

По требованиям к субъектам малого и среднего предпринимательства, оцениваемым на портфельной основе, соответствующим критериям, установленным указанной Инструкцией, сохраняется пониженный коэффициент риска 75%.

3.3.3. Кредитование физических лиц

Анализ совокупного розничного кредитного портфеля в 2019 г. свидетельствует о росте закредитованности населения: ежемесячные темпы прироста кредитов, предоставляемых банками гражданам России, варьируются в интервале от 1 до 2%, общая задолженность физических лиц по кредитам с начала 2019 г. выросла на 18,4% и на 1 января

2020 г. составила 17,6 трлн руб. В то же время, по оценкам ЦБ РФ¹, рост необеспеченного потребительского кредитования оказывает позитивное влияние на динамику потребления и ВВП, без этого фактора экономический рост был бы существенно ниже. Однако остается проблема снижения рисков для обеспечения финансовой стабильности в будущем.

В 2019 г. бюджеты домашних хозяйств после многолетнего сокращения находились в состоянии стагнации: денежные доходы (в среднем на душу населения) составили 40,9 тыс. руб. в месяц и выросли по сравнению с 2018 г. на 6,1%, тогда как реальные располагаемые доходы населения увеличились только на 0,8%. В сложившихся условиях позитивная роль потребительского кредитования состояла в поддержании объема расходов населения на конечное потребление и в стабильности сбережений домашних хозяйств.

О некотором улучшении кредитного климата в стране в 2019 г. свидетельствует ряд обстоятельств. Так, по итогам IV квартала 2019 г. компанией FICO зафиксировано повышение индекса кредитного здоровья, рассчитываемого по данным Национального бюро кредитных историй (НБКИ). На конец 2019 г. индекс достиг значения 96 пунктов, и, таким образом, показатель вернулся к отметкам до декабрьского кризиса 2014 г., когда из-за падения цен на нефть и обвала курса рубля регулятор резко поднял ключевую ставку до 17% годовых². Расчет индекса предполагает определение доли «плохих» долгов, в качестве которых рассматриваются займы, просроченные более чем на 60 дней в течение последних 6 месяцев.

По данным ЦБ РФ, на середину 2019 г. количество обращений (жалоб), поступивших в Центробанк по теме «Потребительское кредитование», снизилось по сравнению с 2018 г. на 5,4% и составило 28,2 тыс. Тем не менее кредитование физических лиц остается одной из наиболее острых проблем в работе банков с клиентами: на долю потребительского и ипотечного кредитования приходится соответственно 38,1 и 10,2% от общего числа жалоб (40,5 и 16,7% в 2018 г.). Чаще всего обращения граждан связаны с погашением кредитов, включая отказы от их реструктуризации и рефинансирования (24,5%), с навязчивым автоинформированием (14,4%), а также с несоблюдением прав граждан при осуществлении деятельности по возврату ими просроченной задолженности (11,1%).

Оценки представителей банковского сообщества в отношении состояния рынка потребительского кредитования в России заметно расходятся. Одни видят серьезные риски в интенсивном росте объемов потребительского кредитования, другие говорят об отсутствии глобальной закредитованности российских заемщиков. При этом последние полагают, что не существует каких-либо предпосылок для возникновения кредитного «пузыря» в ближайшей перспективе. В качестве аргументов при обосновании повышения кредитного спроса указывается на рост номинальных зарплат и снижение процентных ставок, одновременно подчеркивается, что платежеспособность клиентов удостоверяется высоким уровнем досрочных погашений.

Преувеличенные опасения в отношении закредитованности населения подтверждаются также соотношением объема потребительских кредитов и объема вкладов, которое

¹ Оценка вклада роста необеспеченного потребительского кредитования и автокредитов в рост потребления и ВВП. Доклад ЦБ РФ «Ускоренный рост потребительских кредитов в структуре банковского кредитования: причины, риски и меры Банка России». Июнь 2019 г.

² URL: <https://www.nbki.ru/company/news/?id=27458>.

по итогам 2019 г. составило 57% при допустимом соотношении 80–90% (как в странах Евросоюза), что свидетельствует о сохраняющемся потенциале роста кредитования физических лиц.

Необходимо обратить внимание на заинтересованность банков в наращивании объемов потребительского кредитования для роста собственных доходов в условиях сужающейся процентной маржи. Неуклонный рост (а в III квартале 2019 г. – даже опережение) процентных доходов банков от предоставления кредитов физическим лицам по сравнению с кредитованием юридических лиц является существенным стимулом расширения кредитного предложения населению, но содержит риск последующего «перегрева» рынка (рис. 68).

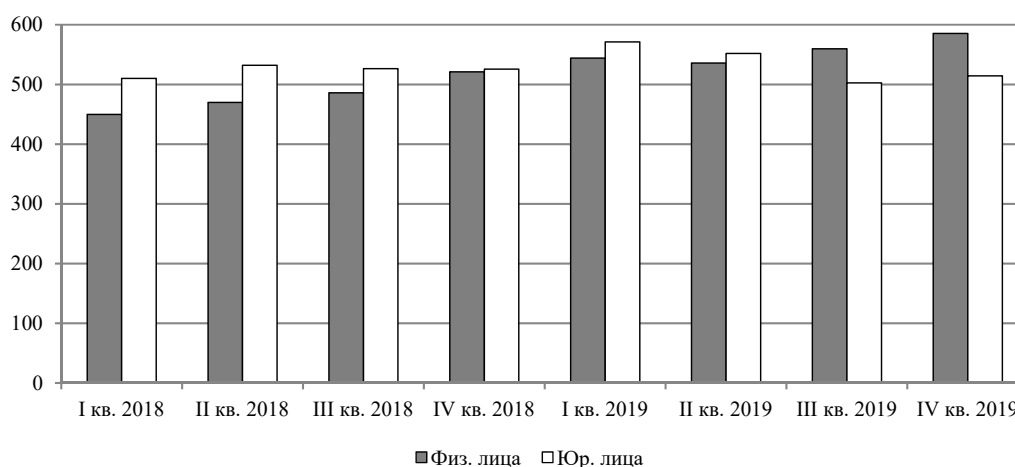


Рис. 68. Процентные доходы банков по кредитам физическим и юридическим лицам, млрд руб.

Источник: Банк России. URL: <http://www.cbr.ru/credit/forms/>.

Центральный банк, Минэкономразвития и Минфин России неоднократно высказывали обеспокоенность по поводу расширения потребительского кредитования, предпринимают конкретные действия по его ограничению.

Одним из факторов, который в скором времени должен повлиять на политику банков, стало введение Банком России с 1 октября 2019 г. в регулирование показателя долговой нагрузки (ПДН), подразумевающего установление надбавок к коэффициентам риска в зависимости от состояния кредитного портфеля. ПДН рассчитывается как отношение суммы среднемесячных платежей по всем кредитам заемщика к величине его среднемесячного дохода и учитывается при выдаче кредита на сумму свыше 10 тыс. руб., при решении об увеличении кредитного лимита по кредитной карте, при продлении срока действия договора кредита или при реструктуризации задолженности. Ранее кредитные организации использовали этот показатель в аналитических целях. Данное обстоятельство призвано стать сдерживающим фактором для экспансии банков на рынке потребительского кредитования: большинство кредитных организаций теперь будут вынуждены скорректировать свои методики с учетом новых требований ЦБ РФ и более избирательно подходить к кредитованию в высокорисковых сегментах.

Помимо этого, с 31 января 2019 г. вступили в силу поправки в Федеральный закон «О кредитных историях», в соответствии с которыми россиянам присваивается персональный кредитный рейтинг, представляющий собой балл, рассчитанный автоматически на основе кредитной истории. На величину этого рейтинга влияют наличие просрочек по кредиту, уровень долговой нагрузки, количество запросов на проверку кредитной истории и другие показатели. Введение персонального кредитного рейтинга должно помочь банкам более оперативно принимать решение о выдаче кредита, сокращать операционные издержки, при этом доступность кредитов для категорий граждан с невысоким рейтингом будет снижаться, что, в свою очередь, может повлиять на дифференциацию процентных ставок и замедление роста совокупного объема кредитного портфеля.

По данным ЦБ РФ, за 2019 г. объем рублевых ипотечных кредитов, предоставленных физическим лицам – резидентам, вырос на 17% до 7,5 трлн руб. Этому способствовало регулярное снижение ключевой ставки, которое Банк России осуществил 5 раз в течение 2019 г. Увеличение спроса на ипотечные кредиты в условиях рекордно низких процентных ставок по ипотеке во многом определялось потребностью населения в решении жилищной проблемы. Определенную роль в росте спроса на ипотеку в текущем периоде сыграл также переход к новой системе покупки жилья с применением проектного финансирования и использованием счетов эскроу. В соответствии с этой схемой застройщики вынуждены брать кредиты на строительство в банках, что в ближайшей перспективе приведет к удорожанию квартир в новостройках.

Рынок микрофинансирования в начале 2019 г. испытывал влияние Закона № 554-ФЗ, принятого в конце 2018 г. и предусматривающего значительное ограничение по такому наиболее дорогому для граждан виду кредитования, как «микрозаймы до зарплаты». Последствием внедрения нового регулирования стало снижение годовой процентной ставки по данному виду финансовых услуг. Главными ограничениями при этом стали: уменьшение максимально возможной ставки по микрозайму с 1,5 до 1% в сутки и сокращение наибольшей суммы требований с 2,5-кратного размера изначально взятой в долг суммы до 2-кратного. Благодаря этим мерам к концу 2019 г. максимальная годовая процентная ставка существенно снизилась и составила 365%, тогда как в предыдущем году ее максимальный уровень достигал 841%.

Несмотря на указанное нововведение, во II квартале 2019 г. рынок микрофинансирования вновь продемонстрировал рост основных показателей деятельности: портфель микрозаймов за полгода вырос на 16%, квартальный объем выдач – на 11%. Одновременно продолжился рост просроченной задолженности: показатель NPL 90+ (просроченная задолженность от 90 дней) в конце июня достиг рекордного значения в 27,3%, что, возможно, свидетельствует об агрессивной стратегии «захвата рынка» в ущерб его качеству в преддверии нового раунда ограничений, вступающих в силу в 2020 г., а также о влиянии процесса дигитализации и расширении онлайн-канала предоставления PDL-займов (Pay Day Loans – краткосрочные кредиты до 30 дней).

Инерционный сценарий для ситуации на рынке потребительского кредитования и рынке микрофинансирования в 2020 г. предполагает некоторое замедление темпов роста объемов под влиянием макропруденциальной и денежно-кредитной политики Банка России. Вынужденное сокращение предложения по розничному кредитованию отразится на ценовой политике коммерческих банков, что может привести к снижению ставок по

вкладам и депозитам, к росту комиссий и тарифов. Если меры правительства и Центробанка по охлаждению рынка потребительского кредитования будут реализованы, то можно ожидать повышения объема кредитования юридических лиц.

В случае нарастания кризисных явлений в экономике под воздействием негативных факторов (падение цен на нефть, повышение инфляции, девальвация рубля) возможны сокращение объемов кредитования, рост ставок, падение доходов банков. Рецессия в финансово-банковской сфере может спровоцировать наступление рисков неплатежей, что, в свою очередь, приведет к серьезной переоценке кредитных портфелей банков, к росту расходов на создание резервов и к потерям капитала кредитных организаций. При таком сценарии развитие ситуации будет зависеть от стабилизационных мер, принимаемых правительством и Центральным банком РФ, от их полноты и своевременности.

3.3.4. Ресурсы банковского сектора

Наиболее значимыми компонентами ресурсов банковского сектора по-прежнему являются вклады физических лиц (31,6% всех банковских пассивов), депозиты юридических лиц за исключением кредитных организаций (19,1%), средства организаций на расчетных счетах (11,4%), привлеченные кредиты банков, в том числе Банка России (11,0%).

Вклады физических лиц на рублевых и валютных счетах банков к концу 2019 г. достигли 30,5 трлн руб., прирост за истекший год составил 2,1 трлн руб., или 7,3% (в 2018 г. увеличение объема средств населения в банках было на уровне 8,9%). Замедление темпов прироста вкладов граждан в течение последних двух лет связано с переходом от сберегательной к потребительской и инвестиционной моделям поведения населения. Темпы роста потребления в условиях стагнации реальных доходов обеспечивались активизацией роста кредитной задолженности перед банками. В то же время наблюдалось некоторое оживление интереса населения к инвестициям в недвижимость и операциям на фондовом рынке.

Прирост банковских вкладов был обеспечен в первую очередь приращением рублевых вкладов на 9,9% (в 2018 г. – на 7,6%). Объем средств на валютных счетах в рублевом эквиваленте за истекший год снизился на 2,2% (за предшествующий год прирост составил 13,7%). Однако с учетом динамики курса доллара (ослабление рубля в 2018 г. и укрепление в 2019 г.) в минувшем году зафиксирован прирост долларowego эквивалента вкладов в иностранной валюте на 9,8%, в то время как за 2018 г. аналогичный показатель снизился на 5,7% (рис. 69).

Уровень долларизации¹ вкладов населения остается умеренным: за 2019 г. доля средств на валютных счетах в рублевом эквиваленте в общем объеме вкладов снизилась с 21,5 до 19,6%, что обусловлено в первую очередь укреплением рубля.

Другой важнейший компонент ресурсной базы российских банков – депозиты корпоративных клиентов – увеличился за 2019 г. на 0,14 трлн руб., или на 4,6%, достигнув 18,5 трлн руб. По сравнению с предыдущим годом темпы прироста таких депозитов существенно сократились (в 2018 г. прирост составил 29,3%). Данное обстоятельство в первую очередь связано с сокращением валютных депозитов. Однако с учетом динамики курса доллара снижение долларowego эквивалента валютных депозитов замедлилось: 1,2% в 2019 г. против 5,8% в 2018 г. (рис. 70).

¹ Учитываются все вклады в иностранных валютах.

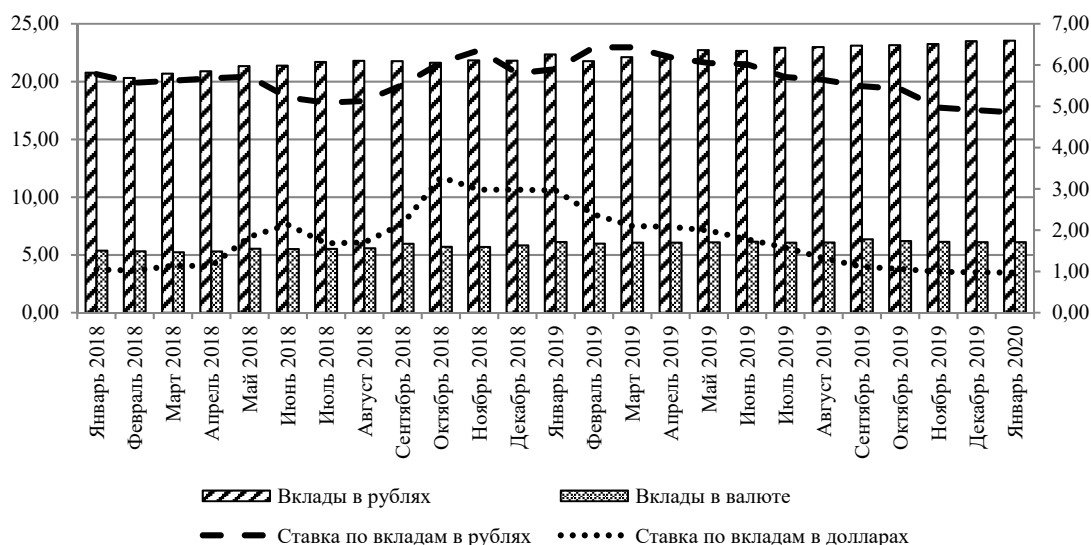


Рис. 69. Объемы привлечения средств во вклады физических лиц (трлн руб. – ось слева) ось слева и ставки по вкладам (%)

Источник: Банк России.

Уровень процентных ставок по рублевым депозитам снизился на 15,8% (в 2018 г. – прирост на 7,1%), сокращение по долларовым депозитам было еще более существенным – 64,7%, тогда как в 2018 г. прирост составил 102,1%. В конце 2019 г. многие банки прекратили прием средств в евро на депозитные счета юридических лиц в связи с тем, что ставки по депозитам в странах Евросоюза ушли в отрицательную зону.

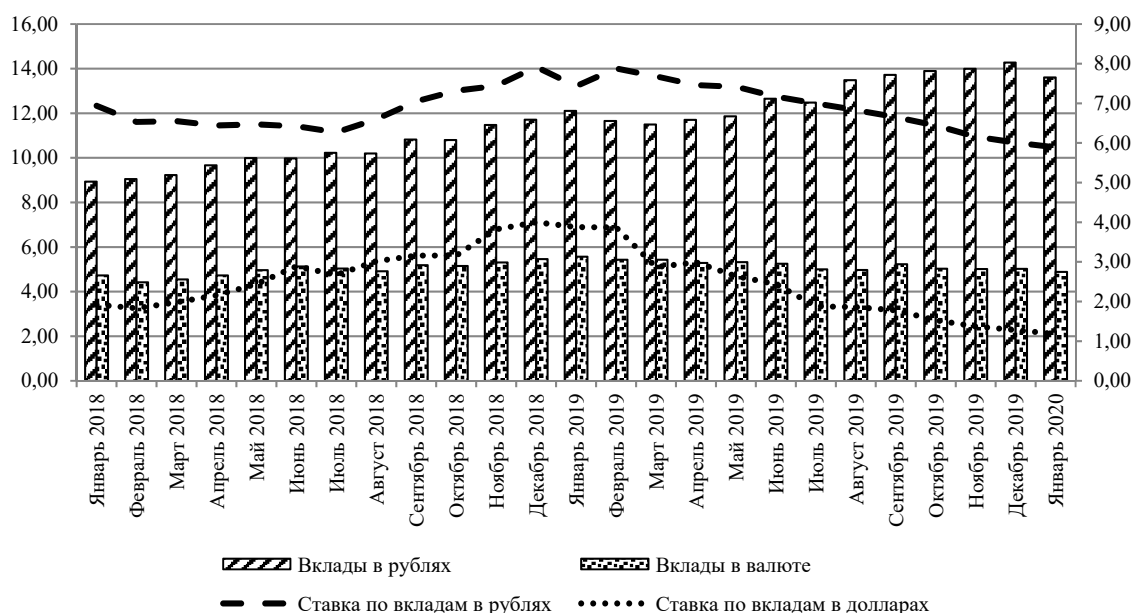


Рис. 70. Объемы привлечения средств на депозиты юридических лиц (трлн руб. – ось слева) ось слева и ставки по депозитам (%)

Источник: Банк России.

Транзакционные беспроцентные счета¹ в минувшем году демонстрировали стабильный рост: общий объем счетов данного типа за минувший год увеличился на 5,7% (за 2018 г. – на 7,9%), достигнув уровня 11 трлн руб.

Долговые обязательства банков остаются не слишком привлекательными финансовыми инструментами для клиентов: по сравнению с процентными депозитами объемы эмиссии незначительны. Общий объем эмитированных облигаций на конец 2019 г. достиг 1,9 трлн руб. (в 2018 г. – 1,3 трлн руб.), прирост за год – 41,1% (за предыдущий год – на 9,7%). Объем выпущенных векселей составил 0,38 трлн руб., снизившись на 12,8% (в 2018 г. – прирост на 2,5%). Общий объем эмитированных депозитных и сберегательных сертификатов сократился на 75,8% (за 2018 г. – снижение на 61,0%) и остается на невысоком уровне – 0,04 трлн руб.

Спад заимствований на межбанковском рынке свидетельствует о снижении зависимости от наиболее волатильных источников фондирования. За год объем полученных кредитов и депозитов от банков-резидентов уменьшился на 8,3% (в 2018 г. – на 3,3%).

Вместе с тем продолжилось снижение объема привлечения средств от банков-нерезидентов, за год они сократились в рублевом эквиваленте на 32,3% (в 2018 г. – прирост на 20,7%).

Что касается заимствований в ЦБ РФ, то за истекший год зафиксировано снижение на 6%, тогда как в 2018 г. наблюдался значительный прирост – на 29,3%. Учитывая краткосрочный характер заимствований, можно сделать вывод об улучшении состояния банковской ликвидности.

Уровень концентрации банковских ресурсов остается высоким. На долю 5 крупнейших по величине активов кредитных организаций приходится 65,5% вкладов физических лиц (в 2018 г. данный показатель находился на отметке 65,1%), 59,2% депозитов юридических лиц (61,2%). Несколько снизилась (24,7%) доля средств, привлеченных банками за счет кредитов ЦБ РФ (в 2018 г. – 32,9%).

В 2020 г. при нарастании кризисных процессов, вызванных нефтяным кризисом и коронавирусной пандемией, возможны усиление инфляции и девальвация рубля, что приведет к повышенному спросу на иностранную валюту и сокращению сбережений в рублях. В случае реализации такого сценария стабильность ресурсной базы банков будет обусловлена продолжительностью кризисных процессов и мерами правительства и ЦБ РФ.

¹ Средства юридических и физических лиц на расчетных, текущих счетах, средства в расчетах, средства клиентов по факторинговым и форфейтинговым операциям.

Раздел 4. Реальный сектор экономики

4.1. Динамика и структура экономического роста¹

4.1.1. Динамика российской экономики в 2019 г.: внутренний и внешний спрос

Развитие российской экономики в 2019 г. происходило при одновременном снижении темпов совокупного внутреннего спроса и внешней торговли в отличие от предыдущих двух лет, когда рост внешнеторгового сальдо и чистого экспорта компенсировал слабость внутреннего рынка².

Темп роста ВВП, рассчитанный по методологии системы национальных счетов (СНС), в 2019 г. составил 101,3%, что на 1,2 п.п. ниже показателя предыдущего года. Впервые за последнее десятилетие экономическая ситуация 2019 г. осложнялась сокращением объемов экспорта на 2,1% (по методологии СНС) в сопоставимых ценах относительно показателя предыдущего года³. В результате вклад чистого экспорта в ВВП в 2019 г. по методологии СНС снизился до 2,5% против показателя 3,6% годом ранее⁴ (рис. 1).

Позитивная динамика внутреннего спроса в последние три года поддерживалась повышением вклада импорта товаров и услуг в валовые ресурсы при одновременном оживлении отечественного производства для внутреннего рынка. В 2019 г. прирост импорта составил 2,2% по методологии СНС в сопоставимых ценах и 2,5% по методологии платежного баланса (рис. 2).

¹ Авторы раздела 4.1 и 4.2: *Изряднова О.И.*, заведующая лабораторией структурных проблем экономики Института Гайдара, ведущий научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС; *Каукин А.С.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры Института Гайдара научного направления «Реальный сектор» Института Гайдара, заведующий лабораторией системного анализа отраслевых рынков ИОРИ РАНХиГС; *Миллер Е.М.*, старший научный сотрудник лаборатории системного анализа отраслевых рынков ИОРИ РАНХиГС.

² *Изряднова О.* Динамика и структура экономического роста // Российская экономика в 2018 г. Тенденции и перспективы. Вып. 40. М.: Изд-во Ин-та Гайдара. 2019. С. 189–208.

³ На 0,3% в текущих ценах и на 5,7% по физическому объему по методологии платежного баланса.

⁴ До 7,7% против показателя 10,0% годом ранее в текущих ценах.

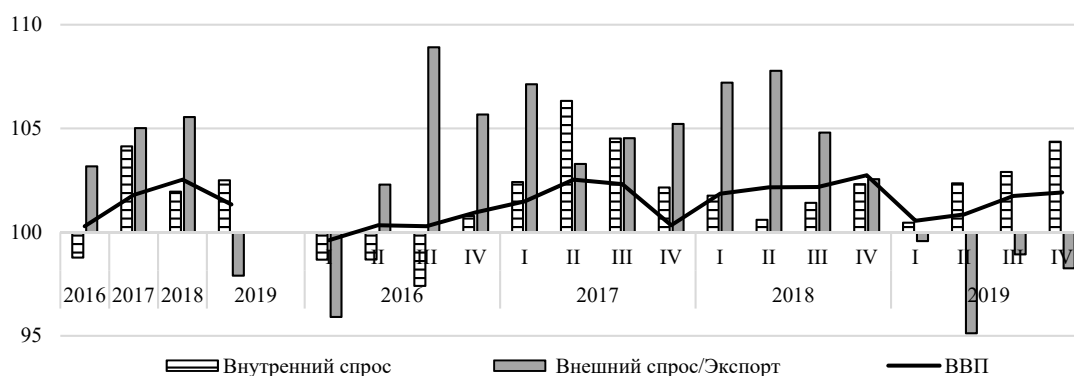


Рис. 1. Динамика ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 2016–2019 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: рассчитано по данным Росстата.

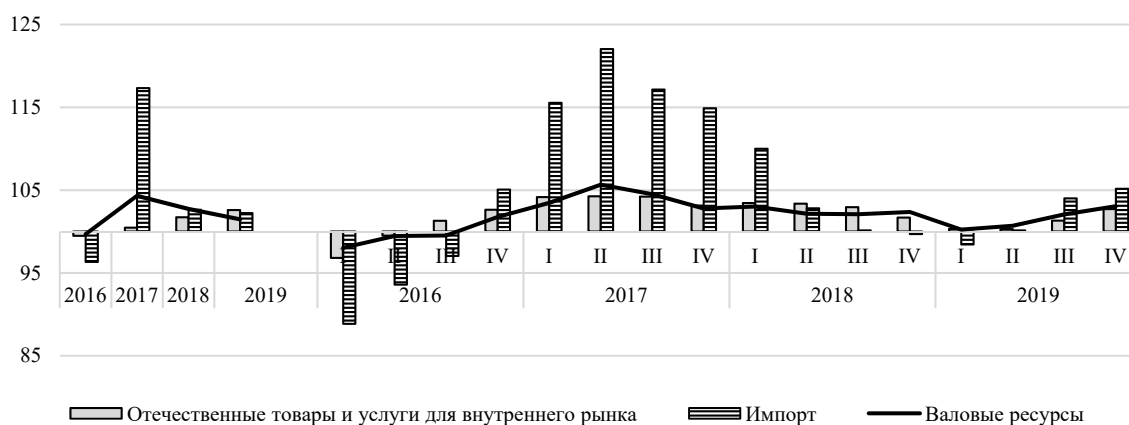


Рис. 2. Динамика внутреннего спроса по компонентам в 2016–2019 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Снижение в импорте доли товаров инвестиционного назначения в 2019 г. до уровня средних значений периода острого инвестиционного кризиса 2014–2015 гг. негативно отразилось на динамике строительно-инвестиционной деятельности и процессах технологического обновления основного капитала. Темп роста инвестиций в основной капитал в 2019 г. составил 1,7% при среднегодовом показателе 4,5% в 2017–2018 гг. Повышение доли товаров промежуточного спроса в импорте до значений, превышающих показатели последнего десятилетия, поддерживало динамику отечественного выпуска, особенно в видах деятельности с высокой долей сборочных производств. При прочих равных условиях расширение торговли промежуточными товарами ориентировано на снижение издержек за счет совершенствования технологий, эффективного управления производственной деятельностью, сбытом и продвижением товаров, инвестиционных стратегий, однако доминирование в экспорте товаров с низкой добавленной стоимостью усиливает зависимость отечественной экономики от высокотехнологичных товаров импортного производства (табл. 1).

Таблица 1

**Структура импорта по функциональному характеру использования
(по методологии платежного баланса), %**

	Товары		
	потребительские	инвестиционные	промежуточные
2016 г.	35,6	26,5	37,9
2017 г.	33,6	27,5	38,9
2018 г.	33,2	25,4	41,4
2019 г.	33,8	24,4	41,8
I квартал	34,7	22,9	42,4
II квартал	32,0	24,3	43,7
III квартал	33,4	23,9	42,7
IV квартал	35,0	26,2	38,8

Источник: Росстат.

Снижение курса рубля не компенсировало доходы, выпадающие в результате изменения структуры внешнеэкономических параметров, и оказало неоднозначное воздействие на российскую экономику. С одной стороны, оно ослабило влияние внешних факторов на отдельные сектора российской экономики и способствовало импортозамещению и модернизации экспортоориентированных производств, а с другой – привело к повышению издержек производства за счет удорожания импорта промежуточных и инвестиционных товаров, к снижению потребительского спроса при высокой накопленной инфляции и низкой динамике доходов населения. Следует отметить особенности формирования ресурсов внутреннего потребительского рынка. Динамика производства в потребительском секторе экономики при укреплении национальной валюты, таргетировании инфляции, а также изменении структуры цен и потребительского спроса в товарных ресурсах розничной торговли в 2019 г. повысилась доля товаров, поступивших по импорту (табл. 2).

Таблица 2

**Структура товарных ресурсов розничной торговли
(в фактических ценах), %**

	Товарные ресурсы розничной торговли	В том числе товары		Доля импортных продовольственных товаров в товарных ресурсах розничной торговли продовольственными товарами
		собственного производства	поступившие по импорту	
2016 г.	100	62	38	23
2017 г.	100	65	35	23
2018 г.	100	64	36	24
2019 г.	100	62	38	25
I квартал	100	63	37	25
II квартал	100	64	36	24
III квартал	100	61	39	24
IV квартал	100	61	39	27

Источник: Росстат.

В условиях снижения курса национальной валюты эффект импортозамещения, как правило, концентрируется в производствах, вытесняющих подорожавшие иностранные товары, и в краткосрочном периоде приводит к росту отечественного выпуска. Однако на структуру спроса на отечественные и импортные товары существенное влияние оказывают предпочтения потребителей и эффект дохода.

В 2016–2018 гг. динамика и структура отечественного производства определялись смещением приоритетов на поддержку внешнего спроса, что обусловило особенности

использования ресурсов, а в 2019 г. наблюдался опережающий рост отечественного производства товаров и услуг для внутреннего рынка. Кроме того, изменение структуры импорта – сокращение поставок потребительских товаров и рост ввоза товаров производственного назначения – поддержало внутренний рынок, дало дополнительный импульс для преодоления рецессии отечественного производства и расширило потенциал ресурсов для диверсификации экономики (рис. 3).

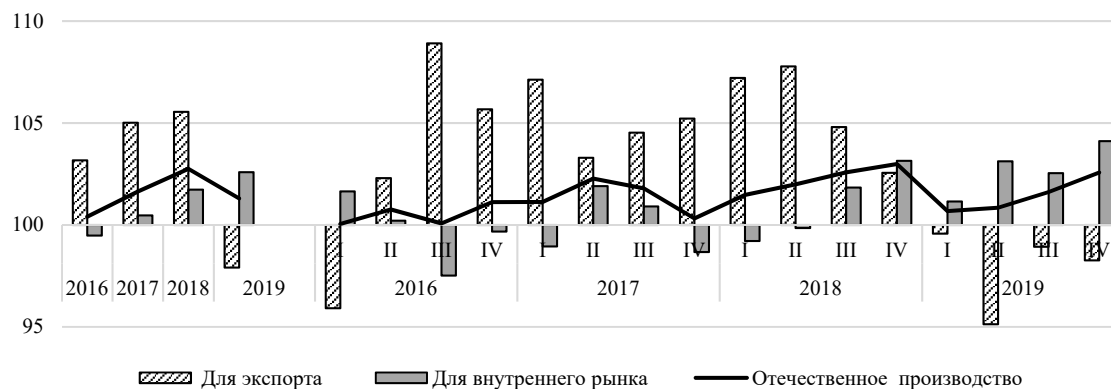


Рис. 3. Динамика отечественного производства товаров и услуг по направлению использования в 2016–2019 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

В моделях роста на основе расширения внутреннего спроса принципиальным моментом является реализация потенциальной способности российского бизнеса реагировать на изменение конъюнктуры отечественного и внешнего рынков. Более устойчивым представляется рост на основе высокой инвестиционной активности, связанной с решением задач модернизации, однако в этой ситуации повышаются требования к изменению структуры использования валовых ресурсов.

Восстановление роста конечного потребления при опережающей динамике повышения инвестиционного спроса в 2017–2018 гг. стало одним из основных факторов преодоления трехлетней рецессии внутреннего рынка. В 2019 г. соотношение факторов внутреннего спроса изменилось: при росте ВВП на 1,3% конечное потребление увеличилось на 2,5%, инвестиции в основной капитал – на 1,7% относительно предыдущего года. При этом следует отметить, что при ускорении динамики внутреннего спроса относительно предыдущего года темпы роста ВВП иллюстрировали тенденцию к ослаблению, более остро реагируя на уровень инвестиционной активности. При всей значимости роста внутреннего рынка товаров и услуг как фактора устойчивого роста экономики наиболее сильное воздействие на темпы роста ВВП оказывает динамика инвестиций и чистого экспорта (рис. 4).

Результативность процесса развития, опирающегося на внешний спрос, отражается в показателях качества и уровня жизни, а также занятости населения. Экспорт продукции и услуг способствует росту производительности труда в сложной системе взаимодействий видов экономической деятельности на отраслевом, межотраслевом и межсекторальном уровнях. Внутренний рынок даже при достаточной емкости оказывается не в состоянии реализовать совокупный эффект этих экономических процессов без адекватного развития деятельности на внешних рынках.

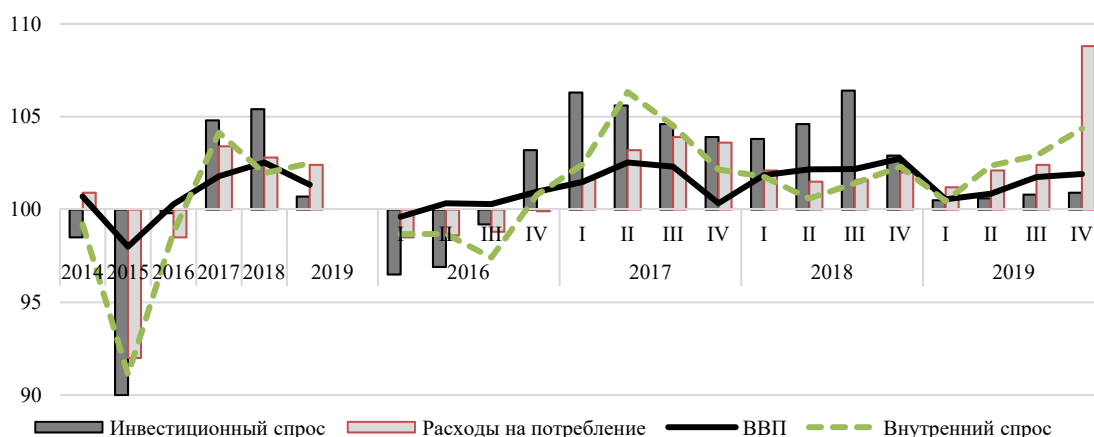


Рис. 4. Динамика внутреннего спроса по компонентам в 2014–2019 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

Связи торговли и промышленного развития можно рассматривать в двух аспектах: влияние экспорта / внешнего спроса и импорта ресурсов промежуточного и конечного спроса на рост производительности через изменения структуры производства; влияние доходов от внешней торговли на характер формирования национального сбережения, стимулирование инвестиций и оплаты труда. Функционирование экономики в условиях сжатия доходов населения и бюджетных ограничений снижало совокупный внутренний спрос, и в связи с этим обострились проблемы мобилизации инвестиционных ресурсов как одной из ключевых предпосылок поддержки диверсификации экспорта и поддержки приоритетных секторов экономики.

4.1.2. Использование ВВП в 2016–2019 гг.: конечное потребление домашних хозяйств

Особенностью 2017–2019 гг. стало восстановление роста конечного потребления после двухлетнего падения. В 2019 г. при росте ВВП на 1,3% конечное потребление увеличилось на 2,5%, в том числе домашних хозяйств – на 2,3% и государственного управления – на 2,8% относительно предыдущего года. В отличие от 2017–2018 гг. динамика ВВП в 2019 г. формировалась при опережающих темпах роста конечного потребления относительно инвестиций в основной капитал. Следует отметить, что в 2019 г. конечное потребление трансформировалось за счет повышения динамики и доли расходов государственного управления на индивидуальные и коллективные услуги до 18,5% ВВП, а также социальных трансфертов в фактическом конечном потреблении домашних хозяйств. Таким образом, замедление роста потребления домохозяйств было частично компенсировано увеличением расходов государственного управления, связанным с реализацией национальных проектов. Анализ структуры использования ВВП по методологии СНС-2008 показывает, что в сопоставимых ценах доля расходов на конечное потребление домашних хозяйств за счет реализации мер по поддержке социальных параметров 2019 г. составила 54,5% (в текущих ценах – 50,3%) и вернулась на уровень докризисных значений (табл. 3).

Таблица 3

Динамика и структура расходов на конечное потребление

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
% к предыдущему году				
Валовой внутренний продукт	100,3	101,8	102,5	101,3
расходы на конечное потребление	98,5	103,4	102,8	102,4
домашних хозяйств	97,4	103,7	103,3	102,3
государственного управления	101,4	102,5	101,3	102,8
% к итогу				
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100
расходы на конечное потребление	71,7	71,1	67,2	69,2
домашних хозяйств	52,8	52,5	49,2	50,3
государственного управления	18,5	18,2	17,6	18,5

Источник: Росстат.

На конечное потребление домашних хозяйств существенное воздействие оказывала сдержанная динамика изменения денежных доходов населения. Структура денежных доходов населения в последние четыре года формировалась под влиянием опережающего роста оплаты труда относительно социальных выплат и других источников доходов. Доминирующим фактором формирования и изменения структуры доходов населения оставалось усиление разрыва в динамике реального размера пенсий и заработной платы.

В 2019 г. реальные располагаемые доходы населения увеличились на 0,8% относительно предыдущего года. Динамика реальных располагаемых доходов населения в 2019 г. формировалась при ослаблении темпов роста заработной платы до 102,9% при показателе 108,5% годом ранее. Размер назначенных пенсий в 2019 г. увеличился на 1,5%, что не компенсировало снижение уровня обеспеченности пенсионеров (рис. 5).

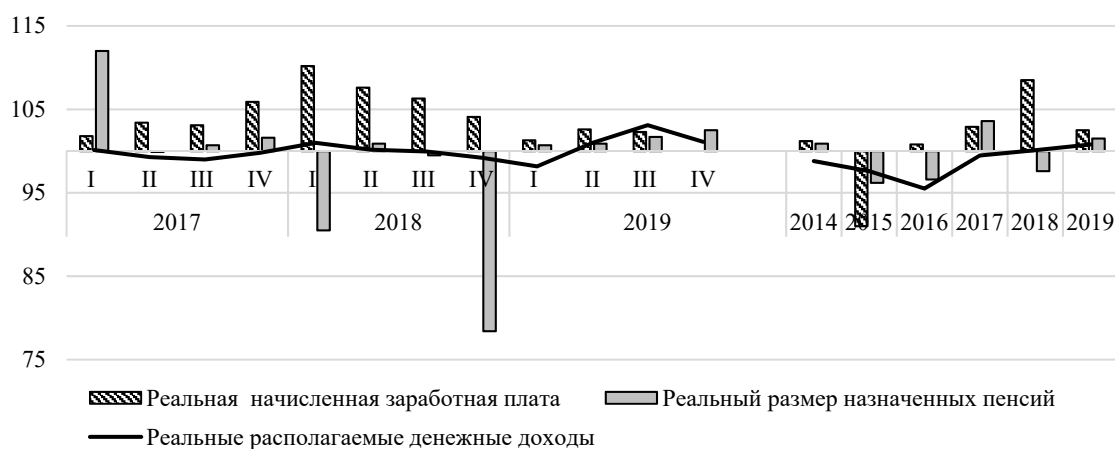


Рис. 5. Динамика реальных располагаемых доходов населения, среднемесячной заработной платы и реального размера назначенной пенсии в 2014–2019 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

В структуре денежных доходов населения в 2016–2019 гг. повышалась доля трудовых доходов относительно других источников. С ростом номинальной среднемесячной заработной платы доля оплаты труда в денежных доходах населения в 2019 г. увеличилась до 58,1%, что на 5,8 п.п. превысило соответствующий показатель 2015 г., когда был зафиксирован минимальный рост номинальной заработной платы за 20-летний период

наблюдений. Несмотря на то что доля социальных выплат в номинальных денежных доходах населения повысилась с 18,2 % в 2014 г. до 19,1% в 2019 г., реальный размер пенсий снизился за этот период на 4,6%. Ситуация осложнялась ослаблением динамики предпринимательской и инвестиционной активности населения, что определило снижение вклада этих компонентов в денежные доходы населения до 10,7% против 11,8% в 2014 г. (табл. 4).

Таблица 4

**Структура денежных доходов населения в 2014–2019 гг.,
% к итогу**

Год	Всего денежные доходы	В том числе					
		оплата труда наемных ра- ботников	из нее зара- ботная плата работников организаций	социаль- ные вы- платы	доходы от предпри- мательской деятельности	доходы от собственно- сти	прочие де- нежные по- ступления
2014	100	54,9		18,2	7,0	4,8	15,1
2015	100	52,8		18,2	6,5	5,1	17,4
2016	100	54,0		18,8	6,5	5,1	15,7
2017	100	54,5		19,4	6,3	4,3	14,6
2018	100	57,4	39,2	19,1	6,1	4,6	12,8
2019	100	58,1	40,2	19,0	6,1	4,4	12,4

Источник: Росстат.

Динамика и структура денежных доходов населения характеризовались увеличивающейся социально-экономической дифференциацией и неравномерностью распределения доходов населения и заработной платы. Высокая дифференциация и неравенство в распределении доходов и заработной платы интерпретируются как фактор, сдерживающий темпы экономического роста и социального благополучия. В 2019 г. коэффициент Джини и коэффициент фондов сохранились на уровне предыдущего года и составили соответственно 0,413 и 15,6 раза. Численность занятых в организациях с оплатой труда ниже прожиточного минимума составляла 3,1% занятых в экономике, или 5,2% работников организаций. Доля работников с низким уровнем заработной платы при растущей демографической нагрузке на трудоспособное население оказывала существенное влияние на уровень бедности. В 2019 г. численность населения с доходами ниже прожиточного минимума составила 19,2 млн человек (+0,8 млн человек к показателю 2018 г.), или 13,1% (+0,5%) от общей численности населения. Это сказывалось на уровне потребительской активности населения.

Потребительская активность домашних хозяйств формировалась при замедлении темпов инфляции до 103,0% со 104,3% в 2018 г. Потребительское поведение в 2019 г. определялось тенденциями замедления динамики цен во II–IV кварталах после ускорения в начале года. Замедление инфляции происходило достаточно быстрыми темпами при изменении индекса цен в 2019 г. на продовольственные товары на 2,6% (-1,9 п.п. к 2018 г.), на непродовольственные товары – на 3,0% (-1,1 п.п.) и на услуги – 3,8% (-0,1 п.п.). На продовольственном рынке на динамику цен оказывало влияние расширение предложения сельскохозяйственных товаров, на непродовольственном рынке укрепление рубля ослабило рост цен на импортные товары и определило более сдержанную динамику относительно 2018 г. (рис. 6).

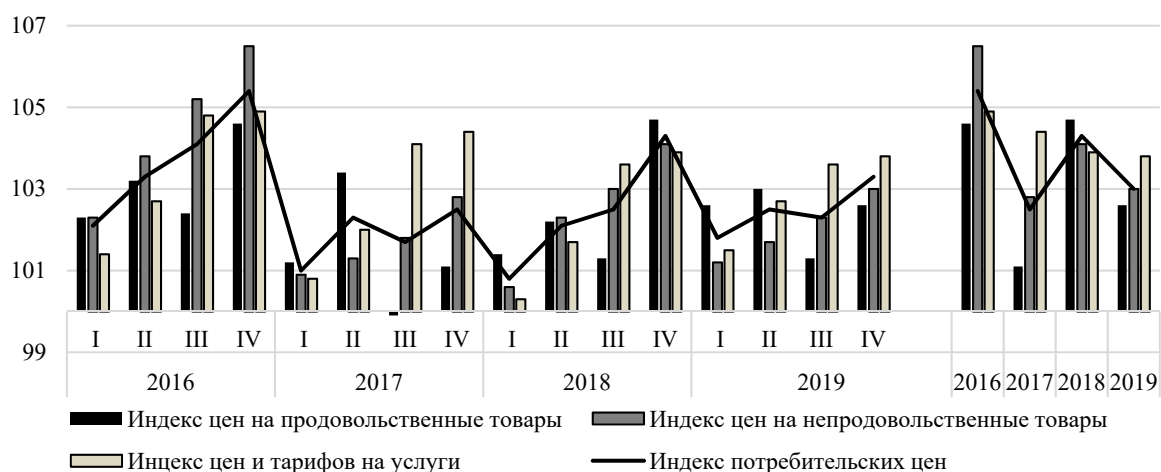


Рис. 6. Динамика потребительских цен по сегментам рынка в 2016–2019 гг., % к декабрю предыдущего года

Источник: Росстат.

При крайне слабой динамике роста реальных располагаемых доходов оборот розничной торговли в 2019 г. демонстрировал замедление темпов роста до 1,6% (-1,2 п.п. по сравнению с 2018 г.), рынка продовольственных товаров – до 1,4% (-0,7 п.п.) и непродовольственных товаров – до 1,8% (-1,7 п.п.) (рис. 7).

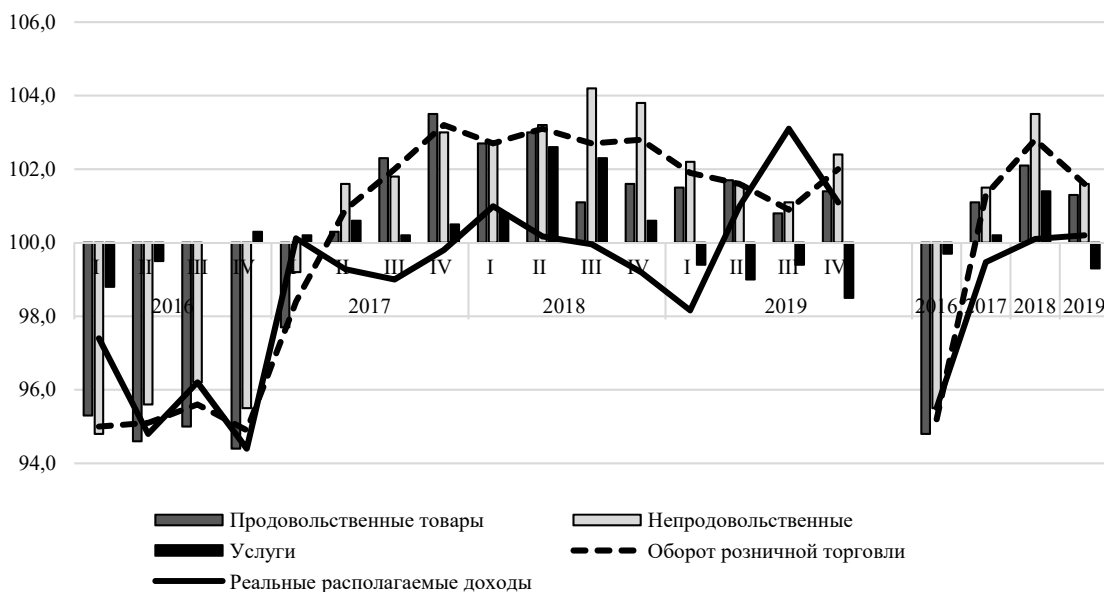


Рис. 7. Динамика потребительского рынка в 2016–2019 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

При низкой динамике номинальных доходов населения в структуре денежных расходов населения повысилась доля потребительских расходов с 77,5% в 2016 г. до 81,2%, в 2019 г. при снижении доли сбережения соответственно с 8,7 до 4,3% (табл. 5).

Таблица 5

Структура денежных расходов населения в 2016–2019 гг., %

Год	Потребительские расходы	Обязательные платежи, разнообразные взносы, прочие расходы	Прирост сбережений населения	В том числе	
				сбережений во вкладах банков	расходы на покупку недвижимости
2016	77,5	13,8	8,7	4,2	2,1
2017	79,1	14,2	6,8	4,1	2,0
2018	80,7	15,1	4,2	3,1	2,4
2019	81,2	15,4	4,3	3,1	2,5

Источник: Росстат.

Смена тренда в расходах населения при повышении доли расходов на покупку товаров сопровождалась ростом спроса на потребительские кредиты. На сберегательное поведение населения оказывало влияние снижение процентных ставок по ипотечным кредитам при расширении предложения на рынке жилья в широком ценовом диапазоне. Это определило некоторое повышение доли расходов на приобретение недвижимости и рост закредитованности населения при снижении доли сбережений в доходах, что при определенных условиях может создать трудности выполнения долговых обязательств населения перед банками (рис. 8).

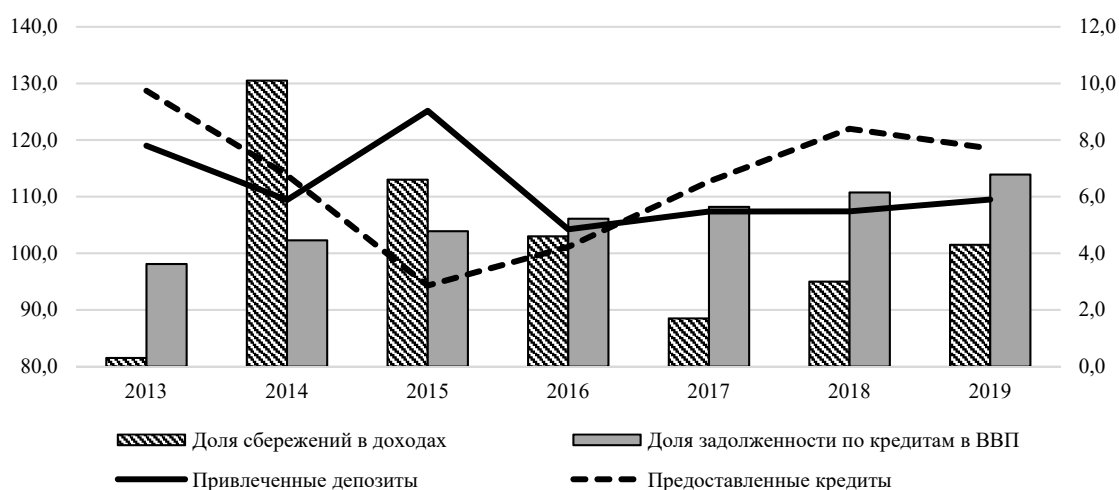


Рис. 8. Доля сбережений в доходах населения (в %) и динамика депозитов и кредитов населению в 2013–2019 гг. (% к предыдущему году)

Источник: Росстат.

4.1.3. Формирование ВВП по источникам доходов: заработная плата и производительность труда

Изменение структуры формирования ВВП по доходам определялось через механизмы перераспределения ресурсов в пользу бизнеса, системообразующих видов экономической деятельности и предприятий; процентных ставок, условий заимствований и сбережений при снижении инвестиционной активности и совокупной факторной производительности; динамики цен и тарифов, инфляционного таргетирования и постепенной девальвации рубля. Внешними макроэкономическими факторами являлись динамика цен на углеводороды и доходов от экспорта, а также скорость оттока капитала. В 2019 г. доля валовой прибыли в ВВП повысилась до 41,9% при показателе 42,5% в 2018 г. Если

структура затрат на производство менялась в результате регулирования оплаты труда и занятости, то изменение финансовых результатов экономической деятельности находилось под существенным влиянием изменения уровня и структуры цен.

Уровень рентабельности производства и динамика сальдированного финансового результата в 2017–2019 гг. в основном определялись ценовой политикой производителей. В 2018 г. на тенденцию к восстановлению внутреннего спроса производители отреагировали ускорением темпов роста цен и в промышленности, и в строительстве, но в 2019 г. ситуация изменилась – снижение цен производителей в добывающем производстве привело к корректировке цен в обрабатывающем производстве (табл. 6).

Таблица 6

Индексы цен и тарифов в 2016–2019 гг., % (декабрь к декабрю предшествующего года)

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Индекс потребительских цен	105,4	102,5	104,3	103,0
Индекс цен производителей промышленных товаров	107,4	108,4	111,7	95,7
В том числе:				
в добыче полезных ископаемых	108,5	123,9	120,7	90,8
в обрабатывающих производствах	107,6	104,2	110,3	96,6
Индекс цен производителей сельскохозяйственной продукции	101,8	92,2	112,9	95,5
Сводный индекс цен строительной продукции	103,2	103,1	107,3	106,0
Индекс тарифов на грузовые перевозки	105,6	109,0	100,9	101,5

Источник: Росстат.

Изменение уровня цен определило особенности динамики финансовых результатов экономической деятельности и показателей рентабельности. В 2019 г. рентабельность производства составила 11,4%, снизившись на 0,9 п.п. по сравнению с 2018 г. Высокая дифференциация уровня рентабельности по видам экономической деятельности определялась структурой внутренних цен, курса рубля и перераспределением факторов производства между видами экономической деятельности и внутренним и внешним спросом (табл. 7).

Таблица 7

Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг по видам экономической деятельности в 2017–2019 гг., %

	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Всего в экономике	7,5	12,3	11,4
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	17,3	20,2	18,6
Добыча полезных ископаемых	24,6	33,6	29,6
Обрабатывающие производства	10,9	12,8	12,1
Обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха	8,3	8,8	9,2
Строительство	3,8	6,1	7,0
Оптовая и розничная торговля	4,1	7,3	6,4
Гостиницы и общественное питание	7,0	7,1	5,9
Транспортировка и хранение	3,4	8,8	8,7
Деятельность в области информации и связи	12,0	14,6	16,0
Деятельность финансовая и страховая	0,8	11,2	11,8
Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	18,5	15,9	13,7
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	-1,5	2,4	2,4
Образование	2,7	4,2	6,7
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	7,0	10,4	9,8

Источник: Росстат.

Наиболее остро на изменение макроэкономических условий реагируют показатели уровня и динамики номинальной оплаты труда. Изменение доли оплаты труда в ВВП обычно является ациклическим: увеличивается в периоды спада и уменьшается в периоды восстановления. В 2019 г. доля оплаты труда в ВВП составила 46,9%, снизившись на 1,3 п.п. относительно 2016 г., когда обозначилась тенденция к стабилизации темпов экономического роста (табл. 8).

Таблица 8

Структура ВВП по источникам доходов в 2016–2019 гг., % к итогу

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
ВВП	100	100	100	100
В том числе:				
оплата труда наемных работников	48,2	47,8	46,1	46,9
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	40,8	41,3	42,5	41,9
чистые налоги на производство и импорт	11,0	10,9	11,4	11,2

Источник: Росстат.

В российской экономике изменение макроэкономических условий в основном отражается на показателях динамики номинальной и реальной заработной платы и, как правило, незначительно затрагивает уровень занятости. В 2019 г. численность рабочей силы составила 75,4 млн человек, из них 71,9 млн человек были заняты в экономике и 3,5 млн человек (4,6%) классифицировались как безработные (по методологии МОТ). Уровень безработицы опустился до исторически низких значений. Сдерживающее влияние на уровень безработицы оказывает дефицит предложения труда, обусловленный демографическими факторами. При общей тенденции к сокращению доли трудоспособного населения в общей численности населения динамика численности рабочей силы и занятых в экономике в 2019 гг. иллюстрирует слабое снижение.

Потребность работодателей в работниках, заявленная в государственные службы занятости, остается примерно на уровне значений предыдущего года; коэффициент напряженности в расчете на 100 заявленных вакансий в конце 2019 г. составил 52,6 человека (-1,1 человека относительно 2018 г.).

Реакция рынка труда на изменение ситуации остается довольно слабой, поскольку приспособление происходит не за счет высвобождения рабочей силы, а через адаптационные механизмы регулирования рабочего времени, административных мер и практики неформальных трудовых отношений. Макроэкономическая неустойчивость на рынке труда приводит к развитию процессов неформальной занятости, составляющей 20,5% общей численности рабочей силы.

Сопоставление динамики номинальной и реальной заработной платы, производительности труда и совокупных затрат труда показывает, что значения этих показателей в 2010–2019 гг. были значительно ниже, чем в предыдущем десятилетии. В условиях макроэкономической турбулентности механизмы регулирования оплаты труда не приводили к адекватному росту продуктивности трудовой деятельности. При этом рост социальных претензий и политика поддержания уровня жизни усиливали разрыв в динамике производительности труда и реальной заработной платы и приводили к снижению эффективности экономики и вклада совокупной факторной производительности. Опережающий рост реальной заработной платы относительно производительности труда иллюстрировал отсутствие автоматической краткосрочной связи с индикаторами эффективности функционирования рынка труда (табл. 9).

Таблица 9

**Индикаторы рынка труда в 2016–2019 гг.,
% к предыдущему году**

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Валовой внутренний продукт	100,3	101,8	102,3	101,3
Совокупные затраты труда	99,8	99,6	99,9	99,8
Индекс производительности труда	100,2	101,9	102,3	101,3
Реальная начисленная заработная плата работников организаций	100,8	102,9	108,5	102,5
Номинальная начисленная заработная плата	107,9	106,7	111,6	108,5
Численность занятых	101,1	99,7	100,3	99,2
Численность безработных	99,5	93,5	92,2	94,7

Источник: Росстат.

Динамика производительности труда за период 2017–2019 гг. показывает, что в промышленности при изменении уровня цен и стоимости заимствований рост производительности труда в добыче полезных ископаемых позволял поддерживать положительную динамику выпуска продукции и обеспечивал повышение роли этого вида деятельности в формировании валовой добавленной стоимости. В обрабатывающем производстве повышение интенсивности деятельности работников при росте среднечасовой заработной платы способствовало снижению трудоемкости и компенсировало сокращение среднегодовой численности занятых работников за счет реструктуризации производства.

В инвестиционно-строительном и торгово-сбытовом комплексах сохранение рабочих мест стало фактором, сдерживающим социальные риски на рынке труда с учетом высокой доли занятых в этих видах деятельности в структуре экономики, но при этом отмечалось торможение динамики производительности труда (табл. 10).

Таблица 10

**Динамика производительности труда по видам экономической
деятельности, % к предыдущему году**

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.*
В целом по экономике	100,2	101,9	102,3	101,4
Сельское хозяйство	102,6	105,3	99,8	99,3
Добыча полезных ископаемых	100,3	101,6	101,8	103,1
Обрабатывающие производства	102,4	100,7	101,5	101,8
Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	101,1	100,1	101,9	100,6
Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов	100,1	96,7	102,7	103,1
Строительство	102,3	97,6	102,8	99,7
Торговля оптовая и розничная	96,4	101,7	102,5	101,5
Транспортировка и хранение	100,8	100,0	100,5	102,6
Деятельность гостиниц и общественного питания	94,1	103,5	102,5	103,7
Деятельность в области информации и связи	93,7	99,0	100,2	104,3
Деятельность с недвижимым имуществом	99,6	100,4	95,9	102,3
Деятельность профессиональная, научная и техническая	94,7	108,4	102,7	101,1
Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги	103,9	98,6	101,3	95,4

* Предварительная оценка.

Источник: Росстат.

Самые высокооплачиваемые виды экономической деятельности – добыча полезных ископаемых, производство нефтепродуктов, деятельность трубопроводного и воздушного транспорта, финансовая деятельность – удерживали лидирующие позиции, хотя превышение номинальной заработной платы над среднероссийским показателем немного сократилось. Опережающий рост номинальной заработной платы в промышленности оставался фактором сохранения кадрового потенциала. Наиболее низкой оставалась заработная плата в сельском хозяйстве – 67% от среднероссийского показателя. Сужение

инвестиционного и потребительского спроса затормозило рост заработной платы в строительстве и торговле при реструктуризации занятости в этих видах деятельности.

4.2. Динамика производства по видам экономической деятельности

Восстановление положительной динамики российской экономики в 2017–2019 гг. определялось преодолением спада практически во всех базовых видах экономической деятельности. Наиболее высокие темпы роста отмечались в добыче полезных ископаемых и в сельском хозяйстве; слабый рост относительно предшествующего года доходов населения определил замедление темпов роста оборота розничной торговли; ослабление темпов роста производственного сегмента экономики привело к торможению объемов оптовой торговли и транспорта, а инвестиционной деятельности – объемов работ в строительстве.

По итогам первых трех кварталов 2019 г. рост в промышленном производстве был обеспечен положительной динамикой как добывающего, так и обрабатывающего сектора. В конце года произошло возвращение к околонулевым темпам роста, а спад отмечался в производстве электроэнергии, газа и воды. Увеличение выпуска в ряде обрабатывающих отраслей в основном было обусловлено благоприятной конъюнктурой и государственной поддержкой, однако данная тенденция не может сохраниться в долгосрочной перспективе из-за отсутствия структурных предпосылок для роста и сокращения внутреннего спроса.

Для корректной интерпретации сохранения или преодоления негативных тенденций в отдельных отраслях необходимо проводить декомпозицию их выпуска на составляющие: календарную, сезонную, нерегулярную и трендовую; интерпретация последней представляет содержательный интерес. Росстат публикует данные с исключением сезонного и календарного факторов только за 2017–2019 гг., и только для индекса промышленного производства в целом и его наиболее крупных компонент¹, поэтому экспертами Института Гайдара была осуществлена очистка рядов индексов всех отраслей промышленного производства за 2000–2019 гг. от сезонной и календарной компонент и выделена трендовая составляющая² на основе актуальной статистики, публикуемой Росстатом по индексам производства в промышленных секторах экономики.

Результаты обработки ряда для индекса промышленного производства в целом представлены на *рис. 9*. На *рис. 10* приведен результат для агрегированных индексов добывающего сектора, обрабатывающего сектора, производства и распределения электроэнергии, газа и воды.

¹ Добыча полезных ископаемых; обрабатывающее производство; обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха; водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений.

² Выделение трендовой составляющей было осуществлено при помощи пакета Demetra с использованием процедуры X12-ARIMA.

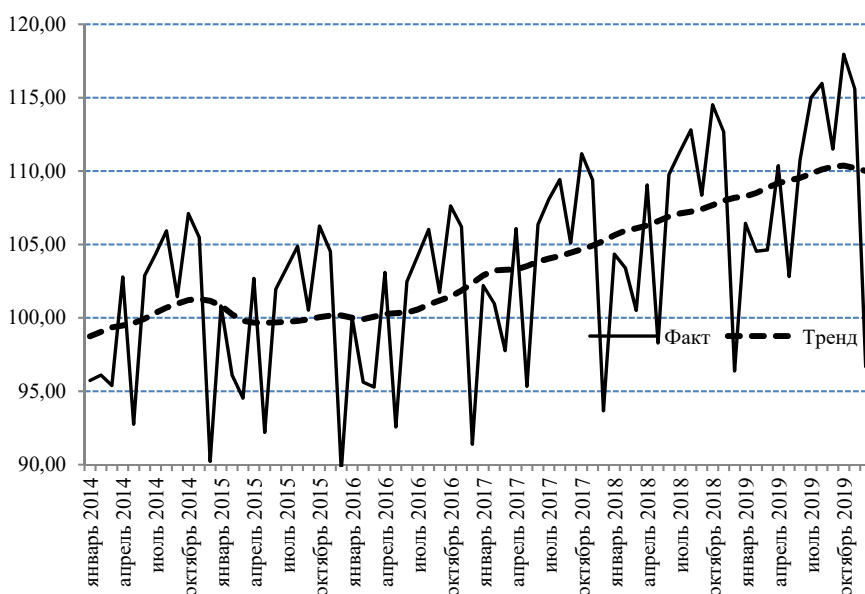


Рис. 9. Динамика индекса промышленного производства, 2014–2019 гг. (фактические данные и трендовая компонента), % к январю 2016 г.

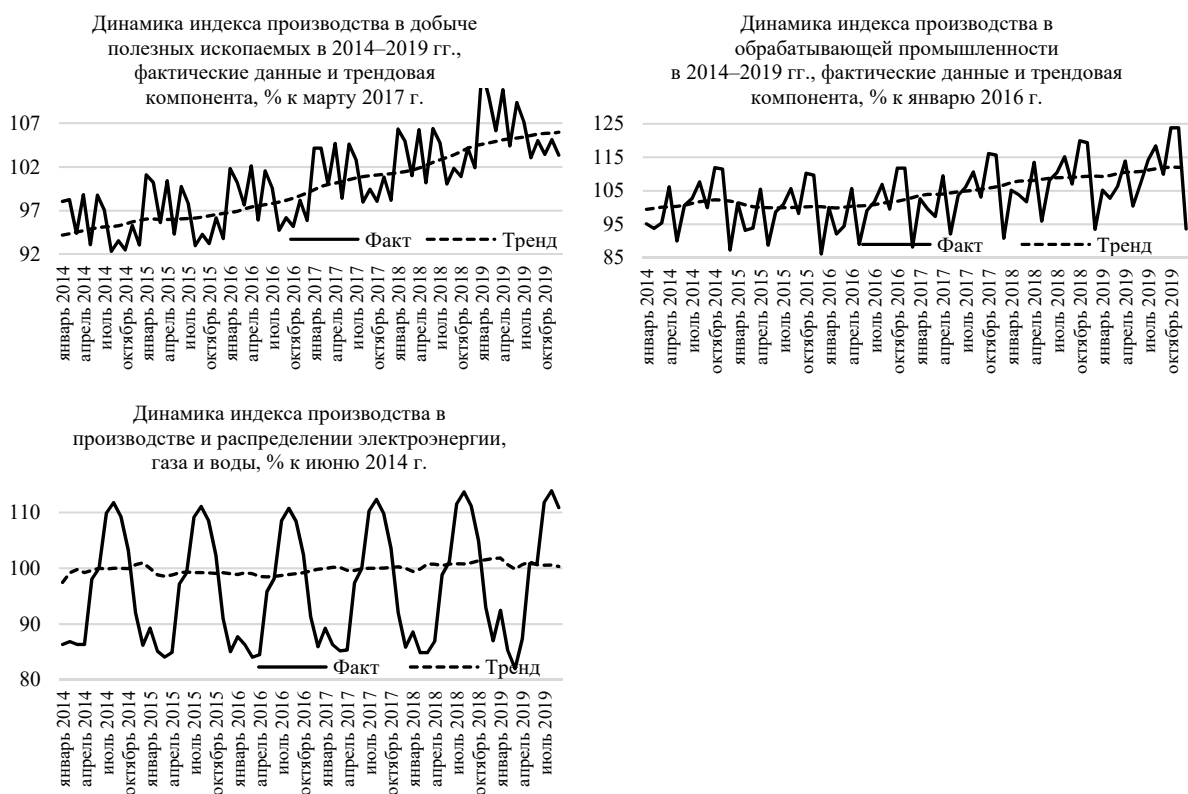


Рис. 10. Динамика индексов производства в добывающем и обрабатывающем секторах, в производстве и в распределении электроэнергии, газа и воды, 2014–2019 гг.

Продление соглашения ОПЕК+, сокращение добычи нефти в Венесуэле, предупреждения США о введении санкций против стран, импортирующих иранскую нефть, вызвали в I квартале 2019 г.¹ существенное подорожание нефти марки Brent на мировом рынке до 68,35 долл./барр. (около +25% по сравнению с началом года). Рост цен на нефть сопровождался положительной динамикой отечественной валюты.

Также в начале 2019 г. произошли ряд изменений в таможенном и налоговом регулировании, оказавших влияние на объемы предложения и спроса в промышленном секторе экономики России: начало реализации мер завершающего этапа налогового маневра в нефтяной и нефтеперерабатывающей отраслях, сопровождающихся заморозкой оптовых цен на бензин; повышение акцизных ставок, в том числе на моторное топливо (увеличение затрат на перевозку и хранение товаров); изменение ставки НДС с 18 до 20% (рост цен на продукцию для конечных потребителей).

Согласно результатам расчетов, индекс промышленного производства в I квартале 2019 г. демонстрировал медленный рост аналогично началу 2018 г. При этом факторы, обусловившие такую динамику, в начале 2018 г. и начале 2019 г. были разными: рост в I квартале 2019 г. обеспечивался одновременно добывающим и обрабатывающим секторами, в то время как в аналогичный период 2018 г. в основном рос только добывающий сектор.

Отрасли, входящие в добычу топливно-энергетических полезных ископаемых, в I квартале 2019 г. росли, несмотря на негативные факторы со стороны предложения – начало выполнения обязательств соглашения ОПЕК+ по сокращению объемов суточной добычи нефти. Росту, в частности, способствовал ряд изменений в спросе:

– аномально теплое начало года в Европе привело к сокращению экспортных поставок природного газа, однако это было компенсировано ростом запасов в европейских и российских подземных хранилищах газа;

– заметное снижение мировых цен на газ, что привело к частичному замещению угля природным газом, в частности в Германии;

– программа по сокращению выбросов в атмосферу углекислого газа в Европе, постепенный отказ от угольной энергетики и, соответственно, переход на возобновляемые источники энергии и газ;

– рост поставок российского угля на Украину железнодорожным транспортом, в том числе за счет реэкспорта через Белоруссию, в январе – феврале 2019 г.²

Вклад в рост обрабатывающих производств в I квартале 2019 г. внесли: пищевая промышленность (что может быть частично объяснено остаточными эффектами импортозамещения); металлургия (за счет роста объемов производства отраслей – потребителей выпускаемой продукции (производство транспортных средств) и снятия санкции с «Руссала»); химия (за счет продолжающегося инвестирования в строительство новых производственных мощностей); обработка древесины и производство изделий из дерева (за счет запуска нескольких крупных производственных объектов в лесопромышленном комплексе в 2018 г.).

Спад отмечался в целлюлозно-бумажном производстве, что было обусловлено вступлением в фазу активной модернизации имеющихся мощностей и вводом новых, это не-

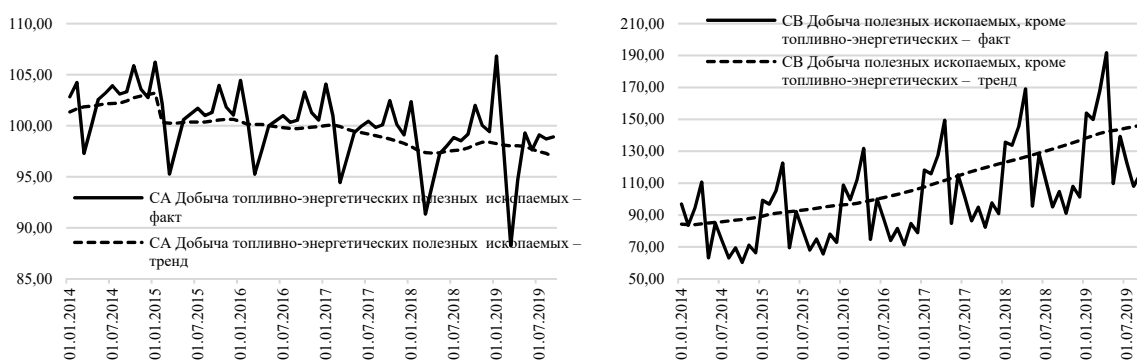
¹ Каукин А.С., Миллер Е.М. Динамика производства в I квартале 2019 г.: рост обрабатывающих отраслей // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 5. С. 14–19.

² Индексы ИПЕМ. Мониторинг ситуации в промышленности // ИПЕМ. Февраль 2019 г.

сколько затормозило производство. В ближайшие несколько лет можно ожидать расширения мощностей целлюлозно-бумажной промышленности, роста выпуска и экспорта ее продукции.

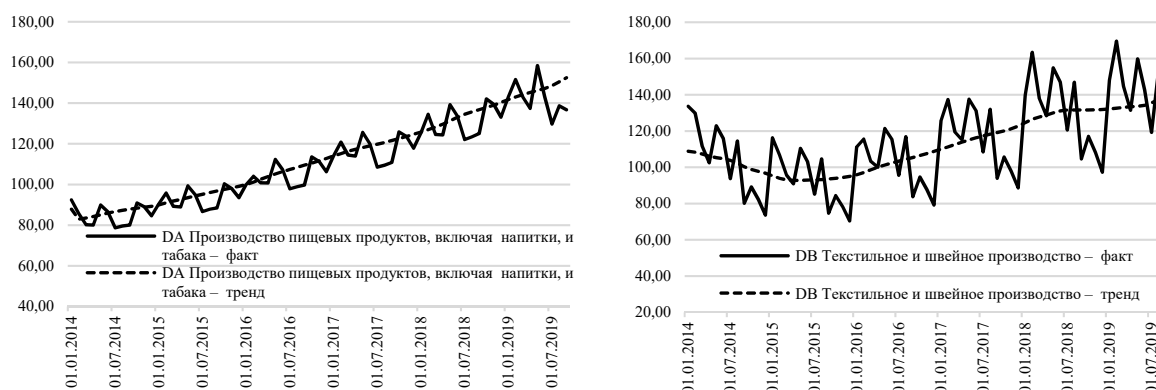
Несмотря на вступление в силу с 1 января 2019 г. мер, завершающих налоговое реформирование в нефтяной отрасли, и соглашения о продлении заморозки оптовых цен на бензин, производство нефтепродуктов и кокса показало медленный рост по результатам I квартала 2019 г. Это может быть связано с увеличением производственных мощностей в январе – феврале 2019 г. по сравнению с предшествующим годом (ввод в эксплуатацию мощностей по производству бензина класса «Евро-5» на Антипинском НПЗ и заводе «Танеко» осенью 2018 г.¹).

Результаты выделения трендовых составляющих отраслевых индексов добывающего и обрабатывающего секторов представлены на *рис. 11, 12*.

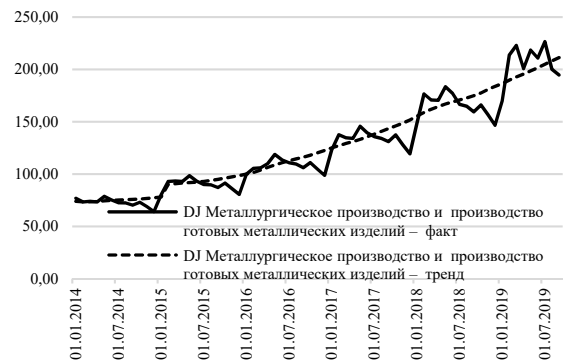
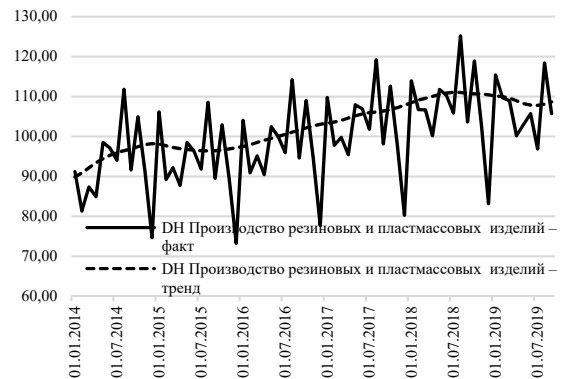
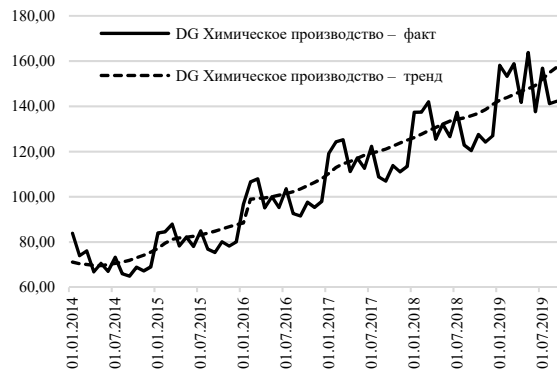
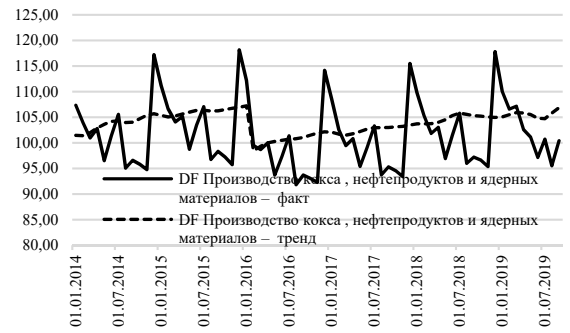
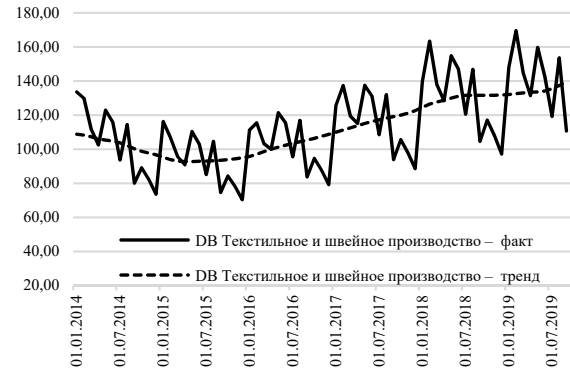
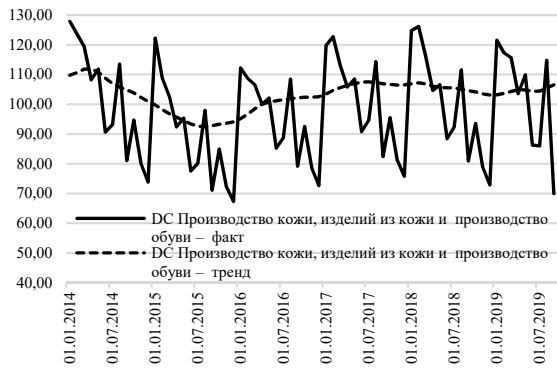


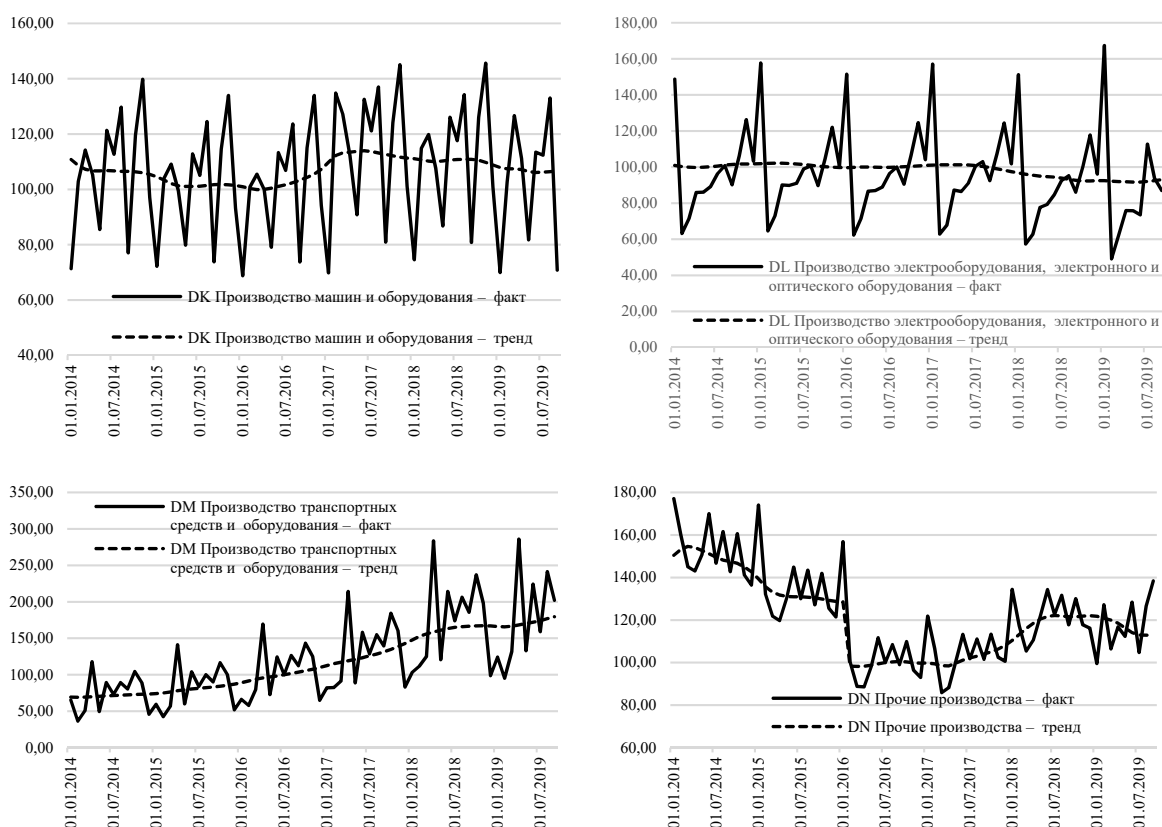
Примечание. СА – % к маю 2016 г., СВ – % к июню 2016 г.

Рис. 11. Динамика индексов производства по добывающим отраслям российской экономики, 2014–2019 гг.



¹ Энергетический бюллетень: Новые требования к судовому топливу // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Февраль 2019 г. № 69. С. 7–8.





Примечание: DA – % к январю 2016 г., DB – % к апрелю 2016 г., DC – % к апрелю 2016 г., DD – % к июлю 2016 г., DE – % к декабрю 2016 г., DF – % к апрелю 2016 г., DG – % к маю 2016 г., DH – % к июню 2016 г., DI – % к январю 2016 г., DJ – % к январю 2016 г., DK – % к январю 2016 г., DL – % к апрелю 2016 г., DM – % к июлю 2016 г., DN – % к июлю 2016 г.

Рис. 12. Динамика индексов производства по обрабатывающим отраслям российской экономики, 2014–2019 гг.

Спад также наблюдался в оптовой торговле, а в других важных отраслях российской экономики (в розничной торговле, строительстве, платных услугах населению) в I квартале 2019 г. была отмечена небольшая положительная динамика. Это может быть объяснено накоплением запасов предприятиями в конце 2018 г. – в преддверии повышения НДС, что ускорило рост экономики в этот период, но в I квартале обусловило противоположную динамику для оптовой торговли. Динамика грузооборота транспорта в начале 2019 г. демонстрировала рост, в основном за счет роста объемов перевозок топливно-энергетических полезных ископаемых (рис. 13).

Во II квартале 2019 г.¹ особое опасение у экспертов вызывал экспорт², который упал в условиях продолжавшегося укрепления национальной валюты и роста нефтяных цен. Причиной спада экспорта послужили: во-первых, большая доля ТЭК в экспорте – более 60% (во II квартале 2019 г. было отмечено сокращение объемов экспорта природного газа и угля);

¹ Каукин А.С., Миллер Е.М. Динамика промышленного производства в первом полугодии 2019 г. // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 8. С. 27–32.

² Башкатова А. Экспортное проклятие России начинает сбываться // Независимая газета. 13 июня 2019 г. URL: http://www.ng.ru/economics/2019-06-13/4_7597_export.html.

во-вторых, заградительная тарифная политика ряда стран – потребителей отечественной продукции, например металлопродукции; в-третьих, относительно невысокое качество выпускаемой российскими предприятиями продукции, способной конкурировать на мировом рынке только по цене, возможности для чего существенно сократились при укреплении рубля. На фоне вялого внутреннего спроса, падения частных инвестиций и оттока капитала это могло бы быть индикатором замедления экономического роста в стране.

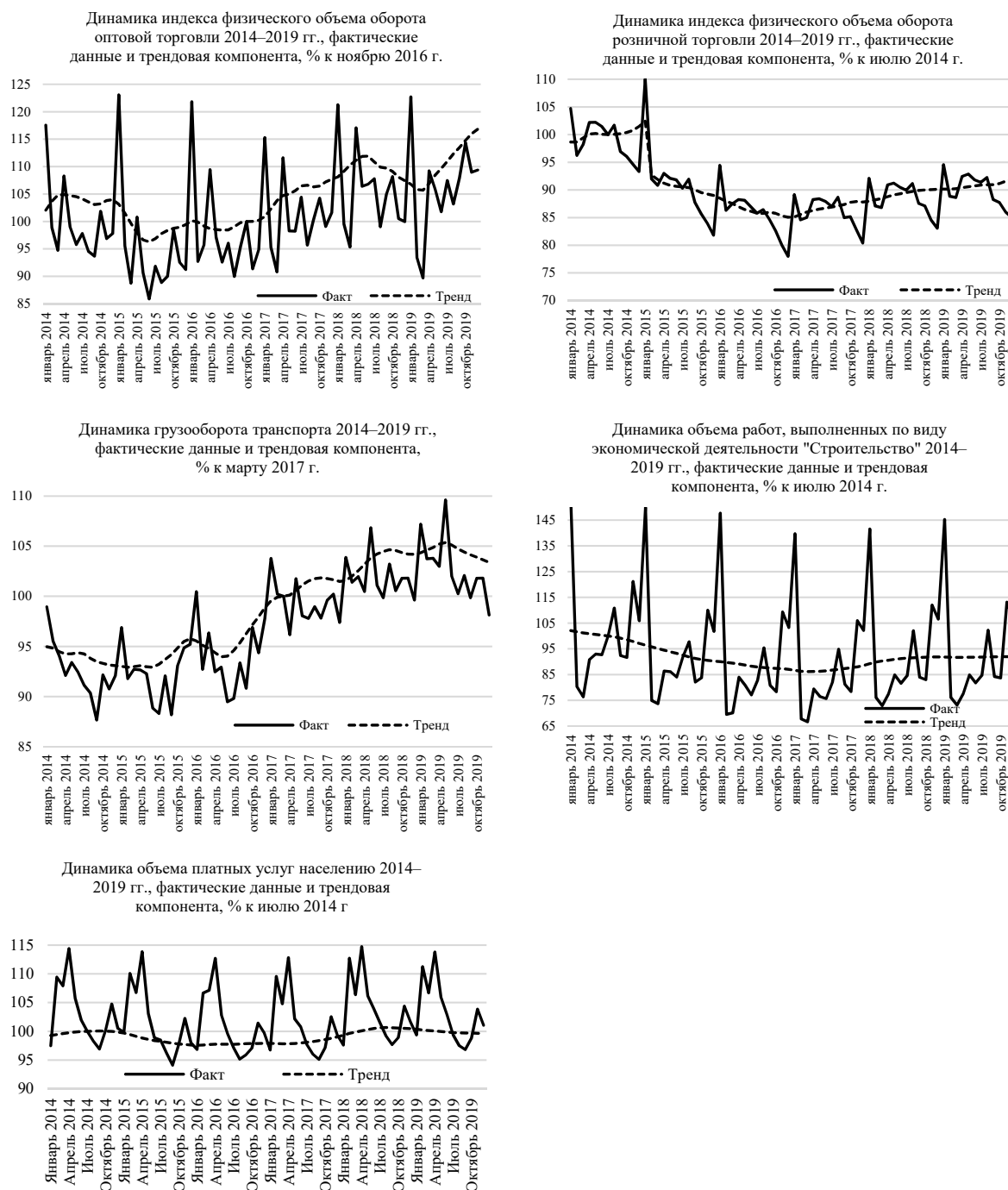


Рис. 13. Динамика индексов других отраслей реального сектора, 2014–2019 гг.

Несмотря на опасения, динамика индекса промышленного производства – ее трендовая составляющая – продемонстрировала рост, который был достигнут, как и в I квартале 2019 г., благодаря и добывающим, и обрабатывающим отраслям российской промышленности.

На добывающий сектор продолжило оказывать влияние действующее соглашение ОПЕК+ по сокращению объемов добычи нефти. Также негативное влияние оказывала неблагоприятная ценовая конъюнктура на мировом рынке угля, заставившая скорректировать производственные планы предприятий отрасли: сократить объемы добычи к концу II квартала, переориентировать направления поставок на страны азиатского рынка¹. Рост в газовой отрасли был обеспечен ожиданием повышения цен на газ в преддверии зимы, поэтому европейские страны начали активно запасать его в своих ПХГ по текущим – относительно более низким – ценам. Процент заполняемости хранилищ увеличился почти в 2 раза по сравнению с июнем прошлого года.

В обрабатывающей промышленности рост во II квартале 2019 г. продолжили демонстрировать: пищевая, деревообрабатывающая, химическая, металлургическая промышленность и производство транспортных средств. Причины роста остались прежними: государственная поддержка, благоприятная рыночная конъюнктура. Восстановилась положительная динамика оптовой торговли. Небольшой рост был отмечен в грузообороте, в основном за счет автомобильного транспорта. В числе повлиявших на это факторов можно выделить:

- увеличение дальности перевозок за счет ввода новых высокоскоростных автомобильных дорог;

- ускорение обновления автопарков. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года лизинг и кредитование автомобильных перевозчиков под новые машины выше (те, кто откладывал обновление автопарка, начали активно это делать). Новые машины ведут к сокращению поломок и простоев, что увеличивает количество рейсов на расстояние более 300 км²;

- увеличение доставки грузов маленькими партиями за счет действия ограничения в апреле в большинстве регионов ЦФО, СЗФО и ПФО³.

В остальных важнейших отраслях экономики России заметного роста не отмечалось: продолжили показывать околонулевую динамику платные услуги населению, розничная торговля и строительная отрасль.

По данным компании IHS Markit⁴, индекс деловой активности в промышленных отраслях России в сентябре 2019 г. заметно снизился – спад оказался наибольшим с мая 2009 г.⁵. Согласно данным опроса компании, производителями отмечались уменьшение объемов заказов и потеря клиентов на внутреннем рынке, а также сокращение экспортных заказов.

¹ В Кузбассе добыча угля снизилась на 7% из-за падения цен в Европе // РБК. 22 июля 2019 г. URL: <https://www.rbc.ru/business/22/07/2019/5d35dc409a7947aa069fe85f?from=newsfeed>.

² Трафт: Грузооборот растет в том числе и за счет увеличения дальности перевозок // Единый транспортный портал. 28 мая 2019 г. URL: <https://trans.ru/news/traft-gruzooborot-rastet-v-tom-chisle-i-za-schet-uvvelicheniya-dalnosti-perevozok>.

³ Весенние ограничения – 2019: где, когда и на сколько тонн // Единый транспортный портал. 7 февраля 2019 г. URL: <https://trans.ru/news/vesennie-ogranicheniya-2019-gde-kogda-i-na-skolko-tonn>.

⁴ Индекс IHS Markit PMI обрабатывающих отраслей. 1 октября 2019 г. URL: <https://www.markiteconomics.com/Public/Home/PressRelease/2a2da5ec9fcb4af8aca0938ef2b77877>.

⁵ Спад составил 46,3 пункта. Индекс IHS Markit PMI варьируется от 0 до 100. Значение показателя выше 50 указывает на общее увеличение по сравнению с предыдущим месяцем, а ниже 50 – на общее снижение.

О сжатии внутреннего спроса также свидетельствует снижение составляющей индекса предпринимательской уверенности «Баланс оценок спроса на продукцию (портфеля заказов)», рассчитываемого Росстатом, в обрабатывающем и добывающем секторах в сентябре 2019 г. Косвенным свидетельством сокращения внутреннего спроса является и уменьшение оборота оптовой торговли: в январе – августе 2019 г. значение показателя составило 97,9% по отношению к аналогичному периоду предшествующего года.

Ряд факторов сдерживал рост объемов добычи ключевых полезных ископаемых: вступление в силу продления соглашения ОПЕК+ о снижении добычи нефти до 228 тыс. барр./сутки; уменьшение экспорта газа ПАО «Газпром» в страны ЕС (из-за заполненности газовых хранилищ) и в Турцию (из-за конкуренции с более дешевым азербайджанским газом по газопроводу TANAP); падение экспорта угля в европейском направлении (сокращение спроса на уголь со стороны европейских стран) и невозможность его увеличения в азиатском направлении из-за загруженности транспортной сети. Несмотря на действие этих факторов, добывающая промышленность показала в III квартале 2019 г. положительную динамику.

Среди возможных причин сохранения роста в добывающем секторе можно выделить следующие:

во-первых, выполнение обязательств по сокращению суточной добычи нефти в полном объеме было затруднено из-за расчистки загрязненного хлорорганикой нефтепровода «Дружба» и падения добычи нефти Саудовской Аравией после атаки на ее нефтеперерабатывающую инфраструктуру (как следствие, в августе сокращение добычи российской нефти составило до 140 тыс. барр./сутки, в сентябре – до 160 тыс. барр./сутки, что меньше запланированного);

во-вторых, в августе объем экспорта компании «Газпром» был поддержан сокращением предложения трубопроводного газа из Норвегии и сжиженного природного газа из Катара;

в-третьих, с июля для тарифа на экспортные перевозки энергетического угля в направлении припортовых станций Северо-Кавказской железной дороги был временно введен понижающий коэффициент (в размере 0,9259 к действующим тарифам раздела 2 Прейскуранта № 10-01), который был продлен до конца 2019 г., что положительно сказалось на издержках российских экспортеров в III квартале 2019 г.

Основной вклад в рост обрабатывающей промышленности по итогам III квартала 2019 г. внесли: пищевая промышленность – за счет существенного превышения показателей предшествующего года по выпуску продукции в отраслях сельского хозяйства (объемы урожая зерна, зернобобовых, картофеля и овощей значительно превысили итоги 2018 г.); химическое производство – в основном за счет фармацевтики (рост которой связан с увеличением спроса на отечественные дженерики со стороны Казахстана, Узбекистана и Белоруссии); производство прочих неметаллических минеральных продуктов – за счет роста производства строительных материалов.

В начале 2-го полугодия 2019 г. продолжился рост металлургического производства, хотя цены на металлы остались ниже уровня 2018 г. из-за высоких объемов выплавки в Китае, превышения предложения металлов над их спросом в США и низкого спроса со стороны ЕС. Возможной причиной, объясняющей рост металлургического производства, является формирование товарных запасов в строительной отрасли, начавшееся во II квартале (для реализации будущих инвестиционных проектов).

Рост производства транспортных средств в сентябре 2019 г. был обусловлен увеличением производства легких коммерческих автомобилей, в основном автобусов. По мнению экспертов¹, отрасль до конца года ожидает сокращение выпуска из-за слабого потребительского спроса и снижения государственной поддержки (с начала года из федерального бюджета с этой целью было выделено 10,4 млрд руб., из которых 6 млрд руб. пошли на льготное автокредитование и 4 млрд руб. – на льготный лизинг).

Другие базовые отрасли – в частности, строительство, грузооборот, розничная торговля, платные услуги населению – в течение III квартала 2019 г. демонстрировали околонулевые темпы роста. Сохранился рост в оптовой торговле: рост производства в условиях замедления внутреннего спроса привел к ускорению накопления запасов (табл. 11).

Таблица 11

Изменение индекса выпуска по отраслям промышленного производства, %

	Доля в индексе промышленного производства, %	Декабрь 2019 г. к июню 2019 г., %	Декабрь 2019 г. к декабрю 2018 г., %	Изменения последних месяцев
Индекс промышленного производства		100,43	101,69	стагнация
Добыча полезных ископаемых	34,54	100,64	101,48	стагнация
Обрабатывающие производства	54,91	100,99	102,28	стагнация
В том числе:				
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	16,34	107,33	112,54	рост
Текстильное и швейное производство	1,14	108,01	109,92	рост
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	0,27	104,98	106,28	рост
Обработка древесины и производство изделий из дерева	2,02	99,19	99,94	стагнация
Целлюлозно-бумажное производство	3,35	92,54	79,61	спад
Производство кокса, нефтепродуктов	17,25	104,24	104,09	рост
Химическое производство	7,56	107,75	114,23	рост
Производство резиновых и пластмассовых изделий	2,14	100,97	98,64	стагнация
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	4,02	99,47	101,35	стагнация
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	17,42	107,58	118,06	рост
Производство машин и оборудования	6,97	103,91	101,32	рост
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	6,27	101,31	100,44	стагнация
Производство транспортных средств и оборудования	6,75	107,50	110,80	рост
Прочие производства	2,42	83,79	78,28	спад
Электросиловые, газ и вода	13,51	98,74	97,68	медленный спад
Оптовая торговля		106,53	108,74	рост
Розничная торговля		101,39	102,06	медленный рост
Грузооборот		98,36	99,23	медленный спад
Строительство		100,27	100,18	стагнация
Объемы платных услуг населению		101,61	104,04	стагнация

Источник: составлено авторами.

¹ Романова Т. Продажи автомобилей в этом году сократятся после двух лет бурного роста // Ведомости. 4 октября 2019 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2019/10/04/812909-prodazhi-avtomobilei#>.

По итогам IV квартала 2019 г.¹ обрабатывающий и добывающий сектора российской экономики вернулись к околонулевым темпам роста, спад был отмечен в производстве электроэнергии, газа и воды. Замедление роста добывающего сектора связано с выполнением соглашения ОПЕК+ по сокращению суточной добычи нефти и ослаблением внешнего спроса на российский газ со стороны европейских стран из-за теплой погоды и заполненности европейских хранилищ². Небольшое положительное влияние оказала угольная промышленность за счет снижения тарифа на экспортные перевозки энергетического угля в направлении припортовых станций Северо-Кавказской железной дороги, который был также применен с 1 ноября на эскортные перевозки со станций Кемеровской области в направлении припортовых станций Октябрьской, Северной и Калининградской железных дорог³. Скидка на экспортные перевозки действовала до 31 декабря 2019 г.

Анализ трендовых составляющих выпуска в IV квартале отдельных отраслей обрабатывающей промышленности, в частности, выявил следующие закономерности:

– список отраслей, выпуск в которых демонстрировал рост, не изменился по сравнению с III кварталом 2019 г.: пищевая промышленность, химическая и металлургическая отрасли. Источники роста также остались прежними. Несмотря на то что рост показали отрасли, составляющие более 70% ВДС обрабатывающей промышленности, результирующий показатель по обрабатывающему сектору демонстрирует околонулевые темпы роста (данное расхождение наблюдается и в первичной статистике Росстата по индексам производства; интерпретация результатов по обрабатывающему сектору в целом, по всей видимости, требует уточнения Росстатом данных оперативной статистики);

– заметный спад (79% в декабре 2019 г. к аналогичному периоду прошлого года) был отмечен в целлюлозно-бумажном производстве, что объясняется временной паузой, связанной с вводом новых и модернизацией существующих производственных мощностей⁴;

– в состоянии стагнации находились обработка древесины и производство изделий из дерева (последствия лесных пожаров в Сибири и на Дальнем Востоке); производство резиновых и пластмассовых изделий (уменьшение доли на рынке шин и покрышек отечественных производителей до 49%⁵); производство прочих неметаллических минеральных продуктов вследствие околонулевых темпов роста основного потребителя – строительной отрасли.

¹ Каукин А., Миллер Е. Динамика промышленного производства в IV квартале 2019 г. // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 2. Т. 103. С. 12–15.

² Для ПАО «Газпром» сделки сырьевого РЕПО являются инструментом управления оборотным капиталом, позволяя монетизировать собственные запасы газа в периоды низкого спроса. Де-юре смена собственника считается экспортом, но фактически это объем поставок в счет следующего периода.

³ Понижающий коэффициент был введен в июле из-за ухудшения спроса на западных рынках.

⁴ Капитальные вложения в отрасль выросли на 20% в 2018 г. по сравнению с 2017 г., основная часть была направлена на технологическое обновление. См., например: Голубкина М. Масса возможностей // Российская газета. 12 сентября 2019 г. URL: <https://rg.ru/2019/09/12/reg-szfo/po-prognozu-moshchnosti-celliulozno-bumazhnoj-promyshlennosti-v-rf-vyrastut.html>.

⁵ Согласно маркетинговому исследованию «Рынок шин и покрышек в России: исследование и прогноз до 2023 г.», подготовленному маркетинговым агентством ROIF Expert, рынок впервые поменял свою структуру. Ретроспективный анализ свидетельствует о том, что традиционно на рынке большую долю занимали отечественные производители.

Оптовая торговля по результатам IV квартала продемонстрировала рост. Платные услуги населению показали околонулевые темпы роста, причиной стала стагнация реальных располагаемых доходов населения. Объемы строительства продолжили расти невысокими темпами (100,18% в декабре 2019 г. к аналогичному периоду предшествующего года). Продолжился спад грузооборота транспорта (99,23% в декабре 2019 г. к аналогичному периоду прошлого года).

Положительная динамика в обрабатывающем секторе отмечалась в условиях невысоких инвестиций в основной капитал, т.е. используются, как правило, имеющиеся мощности. С учетом роли топливно-энергетических отраслей для экономики России дополнительное опасение вызывает решение ОПЕК+ о новом сокращении добычи нефти (с 1 января по 31 марта 2020 г. Россия должна сократить суточную добычу на 300 тыс. барр. по сравнению с сокращением на 228 тыс. барр./сут. в конце 2019 г.).

Таким образом, рост промышленности в первых трех кварталах в 2019 г. был обеспечен за счет обрабатывающего и добывающего секторов. В IV квартале промышленность вернулась к околонулевым темпам роста. При этом относительно устойчивый рост сохраняется в пищевой, химической промышленности (производство удобрений) и металлургии, т.е. в секторах экономики со сравнительно низкой валовой добавленной стоимостью. Рост в отраслях промышленности с относительно высокой валовой добавленной стоимостью наблюдался только в производстве транспортных средств и, возможно, имеет краткосрочный характер, так как государственное субсидирование сектора сокращается, а внутренний спрос снижается. Отрасли с потенциалом высокой добавленной стоимости – как производство машин и оборудования и производство электрооборудования – демонстрировали околонулевую или слабую отрицательную динамику.

Зафиксированная, согласно расчетам, стагнация промышленного производства в конце 2019 г., инвестиционно-строительного и транспортно-логистического секторов экономики определила стартовые условия и сдержанные оценки динамики роста в 2020 г. В начале 2020 г. экономическая ситуация осложнилась резкими изменениями внешнеторговой конъюнктуры, в первую очередь на рынке углеводородов. К внешним факторам добавилось воздействие одновременного сужения спроса и предложения на внутреннем рынке, обусловленное изменением цен и курса национальной валюты, а также безотлагательным решением острых экономических проблем, связанных с эпидемией коронавируса COVID-19. Вероятным сценарием развития будет активизация мер по адаптации к изменению мировой и внутренней конъюнктуры в контексте реализации пакета антикризисных мер как в секторе здравоохранения, так и в наиболее затронутых эпидемией отраслях.

4.3. Российская промышленность в 2019 г. (по материалам опросов)¹

Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов (КО) руководителей промышленных предприятий, которые проводятся Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара (ИЭП) по европейской гармонизированной методике в ежемесячном цикле с сентября 1992 г.

Анкета КО содержит очень небольшое количество вопросов (не более 15–20). Стартовый состав вопросов анкеты ИЭП формировался в 1992 г. на основе рекомендаций

¹ Автор раздела: Цухло С.В., канд. экон. наук, заведующий лабораторией конъюнктурных опросов Института Гайдара.

Организации экономического сотрудничества и развития, «курирующей» конъюнктурные опросы во всех странах мира. Современная анкета опросов ИЭП состоит не только из минимального набора вопросов, рекомендованного ОЭСР, но включает и другие вопросы, разработанные с учетом многолетнего опыта мониторинга состояния российской промышленности и позволяющие лучше понимать особенности динамики и состояния отрасли. Особенно важно это стало в последние годы.

Вопросы конъюнктурной анкеты традиционно касаются фактических и ожидаемых изменений основных показателей деятельности предприятия, а также оценок их текущего состояния. Ответы на вопросы предприятиям предлагается дать по шкале «рост», «нет изменений», «снижение» или «выше нормы», «нормально», «ниже нормы». При анализе результатов конъюнктурных опросов используется производный показатель, называемый балансом. Балансы рассчитываются как разность между процентом ответивших «возрастет» (или «выше нормы») и процентом ответивших «снизятся» (или «ниже нормы»). Полученная разность позволяет представить распределение ответов на каждый вопрос одним числом со знаком «+» или «-». Классических количественных вопросов (привычных экономистам) в конъюнктурных анкетах практически нет.

Простая конструкция вопросов и ответов дает возможность респондентам заполнять анкеты быстро и без обращения к документации. Принципиально важно, чтобы респондентом на каждом предприятии был управленец максимально высокого уровня, имеющий полное представление о положении дел на предприятии и непосредственное отношение к его управлению.

4.3.1. Общая оценка 2019 г.

Исторически длительный период проведения ИЭП конъюнктурных опросов российской промышленности и представительный набор показателей позволяют решить основную задачу анализа положения дел в отрасли в завершившемся году – определить место 2019 г. в 28-летней истории наших наблюдений за промышленностью. Для этого в первую очередь будут использованы сводные (агрегатные) показатели. Последние обычно рассчитываются ежемесячно по результатам ежемесячных опросов и снискали широкую популярность благодаря оперативности результатов и ограниченности показателей официальной статистики. Однако такой подход к представлению результатов опросов затрудняет оценку каждого года в целом. Поэтому для целей нашего анализа агрегатные показатели будут получены в годовом исчислении для всего периода опросов ИЭП, начатых в 1992 г.

Индекс промышленного оптимизма ИЭП¹ является наиболее популярной самой общей характеристикой, рассчитываемой всеми организаторами опросов, и дает первое представление о положении дел в отрасли.

¹ Индекс строится как среднее арифметическое балансов (разностей ответов) четырех вопросов ежемесячной конъюнктурной анкеты ИЭП:

- 1) фактическое изменение спроса, баланс = % роста – % снижения;
- 2) оценка спроса, разность оценок = % выше нормы + % норма – % ниже нормы;
- 3) оценка запасов готовой продукции, баланс = % выше нормы – % ниже нормы, противоположный знак;
- 4) планы изменения выпуска, баланс = % роста – % снижения.

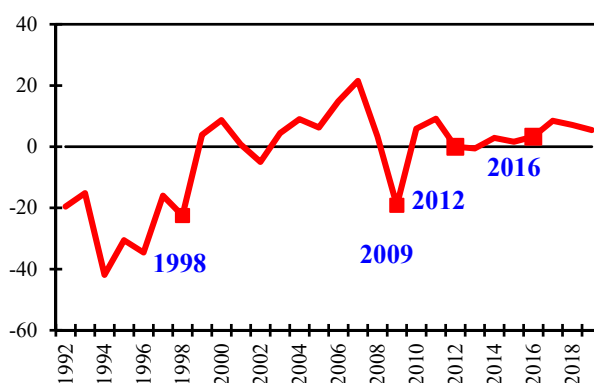


Рис. 14. Индекс промышленного оптимизма ИЭП, 1992–2019 гг., процентные пункты

В 2019 г. индекс продемонстрировал дальнейшее снижение оптимизма в российской промышленности после достижения в 2017 г. локального максимума (рис. 14). За последний год этот показатель потерял еще 1,5 пункта, общее снижение после 2017 г. составило уже 3 пункта. В 2017 г., когда промышленность начала выходить из стагнации 2012–2016 гг., индекс вырос сразу на 5 пунктов. Однако в 2018 г. этот выход остановился, а снижение индекса в 2019 г. может стать признаком медленного втягивания промышленности в новую стагнацию. Вход в предыдущую стагнацию оказался для промышленности более жестким – в 2012 г. индекс потерял сразу 9 пунктов. В официально кризисном 2015 г. показатель уменьшился лишь на 1 пункт.

Снижение индекса промышленного оптимизма в 2019 г. обеспечили три показателя из четырех используемых при его расчете. Определяющим фактором экономической ситуации в российской промышленности 2019 г. стало ухудшение динамики спроса (баланса изменения фактических продаж) на 3 пункта, а общая потеря за 2018–2019 гг. этого показателя составила уже 10 пунктов. Конечно, такое снижение далеко от действительно кризисного падения 2008–2009 гг. на 32 пункта. Уменьшение того же баланса во время кризиса 2015 г. составило только 6 пунктов.

Негативная динамика спроса последних 2 лет логичным образом привела к разочарованию предприятиями полученными в итоге объемами продаж. Баланс оценок фактических (достигнутых) объемов продаж продукции 2019 г. снизился на 5 пунктов. В 2018 г. этот показатель потерял только 1 пункт. Аналогичное сокращение (т.е. масштаб разочарования промышленностью фактическими объемами спроса) в кризисном 2015 г. тоже составило 1 пункт. Самым же масштабным после кризиса 2008–2009 гг. было разочарование промышленностью продажами в 2012 г. – тогда баланс оценок буквально рухнул на 15 пунктов.

Баланс оценок запасов готовой продукции, который используется в данном случае с обратным знаком, снизился (ухудшился) в 2019 г. на 2,5 пункта, т.е. запасы стали чуть более избыточными, чем в 2018 г. Рост среднегодового уровня избыточности запасов

Индекс может изменяться от -100 до +100 пунктов. Балансы 1-го и 4-го вопросов очищаются от сезонного и календарного факторов. Положительные значения индекса – позитивные оценки преобладают. Отрицательные значения индекса – преобладают негативные оценки ситуации. Снижение значений индекса – ухудшение ситуации. Увеличение значений индекса – улучшение ситуации.

2019 г. произошел в результате двух – в общем-то противоположных – факторов. С одной стороны, торможение спроса и выпуска в конце года вызвало «нехороший» рост избыточности запасов готовой продукции. С другой стороны, более высокий уровень оптимизма прогнозов спроса и планов выпуска 2019 г. обеспечил появление «правильного», управляемого промышленностью излишка запасов, формируемого предприятиями при появлении надежд на рост спроса и выпуска. Таких надежд в 2019 г. в промышленности стало больше, чем в 2018 г.

Действительно, баланс планов выпуска (входит в индекс промышленного оптимизма) вырос в 2019 г. на 4 пункта и оказался единственным исходным индикатором, внесшим положительный вклад в динамику этого сводного индекса. В результате этот показатель вернулся на уровень 2017 г., но оказался все же ниже своих значений в кризисном 2015 г. А самыми оптимистичными после полноценного кризиса 2008–2009 гг. для российской промышленности по этому показателю остаются 2010–2011 гг., когда баланс составлял соответственно +22 и +21 пункт. Однако вступление российской промышленности в 2012 г. в стагнацию привело к снижению этого показателя сразу до +12 пунктов. Впрочем, такое уменьшение и такое значение баланса далеки от кризисной ситуации 2008–2009 гг., когда показатель рухнул с +35 до +1. В кризисном 2015 г. баланс планов выпуска снизился до +16,5 пункта после +17,2 пункта, полученного в некризисном 2014 г. Минимальный оптимизм планов выпуска после выхода из кризиса 2008–2009 гг. был зарегистрирован в 2016 г. и составлял +11,4 пункта.

В 2019 г. опросы зарегистрировали не только рост оптимизма планов выпуска, но и увеличение балансов прогнозов спроса и занятости. В результате индекс прогнозов промышленности¹ – второй используемый нами сводный индикатор – продемонстрировал в 2019 г. рост, основанный на положительной динамике всех входящих в него частных прогнозов (прогнозов отдельных показателей) (рис. 15). В 2018 г. все рассматриваемые здесь прогнозы предприятий, наоборот, снизились.

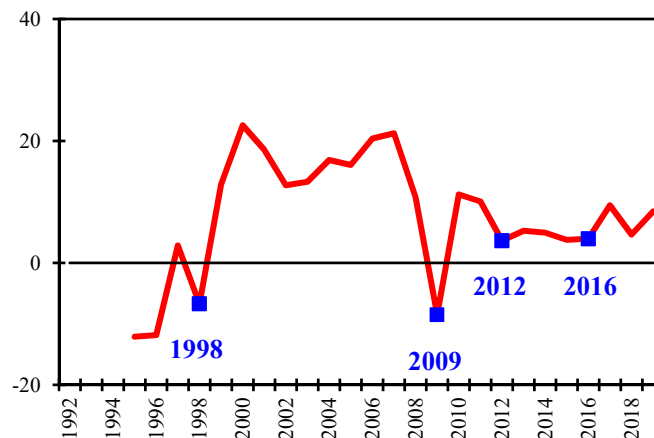


Рис. 15. Индекс прогнозов промышленности, 1992–2019 гг., процентные пункты

Рост оптимизма планов выпуска был основан на росте оптимизма прогнозов спроса в 2019 г. Ожидаемые изменения спроса стали оптимистичнее на 3,5 пункта, но не смогли

¹ Индекс прогнозов строится как среднее арифметическое балансов трех вопросов конъюнктурной анкеты: прогнозы изменения спроса, планы изменения выпуска и ожидаемых изменений занятости. Индекс может изменяться от -100 до +100 пунктов.

достичь уровня 2017 г. – лучшего года по этому показателю для периода 2011–2019 гг. Худшим годом указанного периода остается 2015 г. Однако в этом официально кризисном году баланс прогнозов спроса снизился лишь на 4 пункта после некризисного 2014 г. и с трудом вышел «в минус». В кризис 2008–2009 гг. сокращение показателя составило 27 пунктов, а итог оказался хуже результата 1998 г.

Прогнозы занятости в 2019 г. выросли на 4 пункта и достигли лучших (самых оптимистичных) значений с 2007 г. Высокое значение баланса ожидаемых изменений занятости формировалось не только с учетом роста оптимизма планов выпуска и прогнозов спроса, но и в условиях роста дефицита кадров в промышленности. По оценкам предприятий, баланс обеспеченности промышленности кадрами в 2019 г. резко (по меркам последних лет) снизился и оказался худшим с 2011 г. Поэтому рост оптимизма прогнозов занятости является в немалой степени вынужденным – промышленность не от хорошей жизни демонстрировала намерение набирать работников. Аналогичной позиции предприятия придерживались и в официально кризисном 2015 г. Тогда промышленность вместо кризисного роста планов увольнений продемонстрировала снижение таких намерений (на 3 пункта), что выглядело очень странно для нормального кризиса образца 2008–2009 гг. Заметим, что в тот классический кризис доля сообщений о планах снижения количества работников выросла с 16 до 29%. Но планы увольнений 2009 г. не предотвратили скачок избыточной занятости в том кризисном году. Во вроде бы кризисном 2015 г. планы увеличения численности работников сочетались с неизменностью оценок избыточности кадров в российской промышленности на уровне 11,5%.

Индекс прогнозов промышленности строится на основе балансов. Последние получаются в результате вычитания из доли ответов «возрастет» доли ответов «снизятся». Ответы «не изменится», таким образом, не используются. Однако в условиях затяжной стагнации анализ ответов «не изменится» представляет особый интерес.

В 2019 г. склонность российской промышленности к стагнации увеличилась по всем основным показателям (ожиданиям) предприятий. В прогнозах (планах) изменения и спроса, и выпуска, и занятости выросла доля ответов «не изменится» (рис. 16). Причем во всех трех случаях были обновлены исторические максимумы. Самый большой рост стагнационных ожиданий зарегистрирован в части спроса: показатель вырос на 3 пункта и достиг 69%. Исторический (период наблюдений 1995–2019 гг.) минимум ожиданий не изменения продаж пришелся на 2008 г. и составлял 52%. С 2012 г. стагнационные прогнозы продаж демонстрируют ежегодный рост, за исключением кризисного 2015 г. Тогда доля прогнозов «не изменится» символически снизилась на 2 процентных пункта¹.

На 2 пункта выросла склонность к стагнации в части планов выпуска. В 2019 г. исторический (1992–2019 гг.) минимум этого показателя тоже пришелся на 2008 г. С 2011 г. доля планов стагнации выпуска демонстрирует рост с тем же небольшим и в высшей степени символическим исключением (снижением на 1 пункт) в 2015 г. В кризисном 2009 г. склонность к стагнации выпуска увеличилась на 10 пунктов.

Прогнозы изменения численности работников в промышленности характеризуются самым высоким уровнем склонности к стагнации. В среднем за 1993–2019 гг. 65% предприятий сообщали о планах сохранить численность работников. В части спроса таких ожиданий было в среднем 60%, в части выпуска – 48%. В 2019 г. этот показатель в части занятости вырос на 1 пункт и достиг 77%. Однако в период промышленной стагнации

¹ Заметим, что в кризисном 2009 г. рассматриваемый показатель вырос на 5 пунктов.

2012–2016 гг. динамика доли ответов «не изменится» относительно будущего количества работников имела особую траекторию. С 2011 г. доля таких прогнозов начинает снижаться и опускается в 2014 г. до локального минимума (60%). Доля же прогнозов изменения численности работников увеличивается. Однако среди прогнозов изменения прогнозы снижения преобладают над прогнозами роста – баланс складывается отрицательным. Но это обстоятельство не является результатом целенаправленной деятельности предприятий. Отрицательный баланс оценок имеющегося количества работников говорит о формировании дефицита кадров в промышленности, с которым в начале стагнации предприятия были не в силах справиться. И только начало официального кризиса 2015–2016 гг. позволило промышленности снизить пессимизм своих прогнозов и избавиться от дефицита кадров.

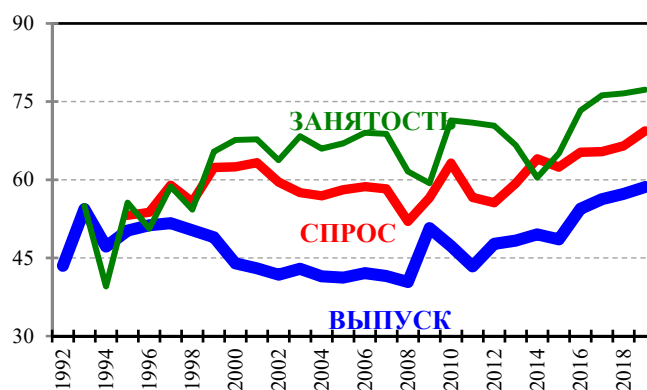


Рис. 16. Склонность российской промышленности к стагнации (доля прогнозов стагнации), 1992–2019 гг., % предприятий

Таким образом, с каждым годом доля ответов «не изменится» в прогнозах предприятий относительно спроса, выпуска и занятости увеличивается. На долю же прогнозов изменения (причем любых, в любую сторону) указанных показателей остается все меньше надежд. В 2019 г. надежд на изменение ситуации в российской промышленности зарегистрировано как никогда мало. Это, конечно, негативно характеризует завершившийся год. В то же время среди предприятий, которые прогнозировали изменение ситуации в 2019 г., увеличилось преобладание прогнозов улучшения ситуации над прогнозами ее ухудшения по сравнению с предыдущим годом, что является положительным итогом 2019 г.

Растущая доля прогнозов «не изменится» обеспечила рост определенности экономической ситуации в промышленности. Индекс неопределенности, основанный на измерении степени концентрации прогнозов предприятий в одной из трех категорий (направлений изменения) – «возрастет», «не изменится», «снизится», обновил исторический минимум по всем трем рассматриваемым прогнозам предприятий. Самое большое снижение неопределенности получено для прогнозов спроса (0,050), чуть меньше (на 0,035) снизилась неопределенность планов выпуска, прогнозы изменения занятости потеряли 0,009. Заметим, что неопределенность прогнозов спроса и планов выпуска продемонстрировала кризисный скачок и достижение исторического максимума в классически кризисном 2008 г. Рост неопределенности спроса и выпуска был зарегистрирован и в

2012 г. – в первом году стагнации, но практически отсутствовал в 2015 г. Неопределенность прогнозов занятости тоже выросла в кризисном 2008 г., но не смогла обновить рекорд 1996 г. Следующий пик неопределенности прогнозов изменения занятости пришелся на некризисный 2014 г.

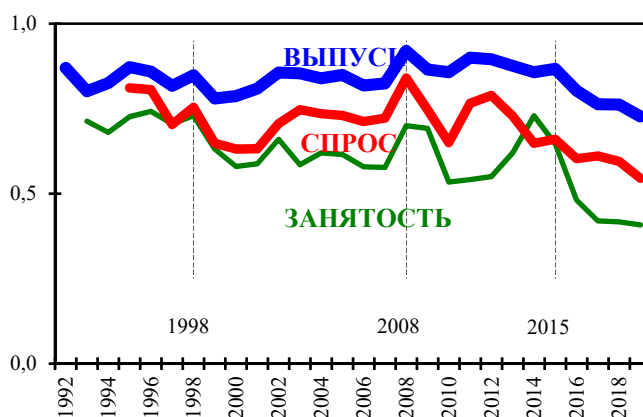


Рис. 17. Неопределенность прогнозов спроса, выпуска и занятости, 1992–2019 гг.

Однако совсем некризисная ситуация в промышленности в 2012–2019 гг., затяжная стагнация и минимальные надежды (планы) на ее преодоление обеспечивают промышленности достаточно комфортное существование, поскольку не требуют принятия рискованных решений, связанных с увеличением инвестиций, наймом рабочей силы, ростом выпуска и пополнением складов. Индекс адаптации (нормальности) промышленности в 2019 г. почти вернулся к историческому максимуму, зарегистрированному в 2017 г. (*рис. 18*).

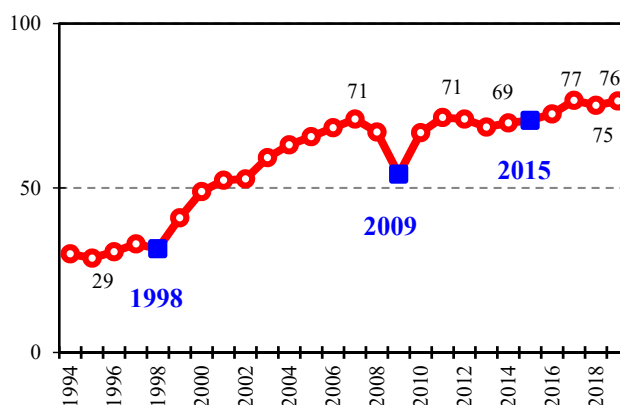


Рис. 18. Индекс адаптации (нормальности) российской промышленности, 1994–2019 гг., %

Индекс адаптации (нормальности) российской промышленности – третий агрегатный показатель, рассчитываемый нами по результатам конъюнктурных опросов. Странная оценка ситуации российской промышленностью в начале официального кризиса 2015 г. заставила обратить внимание на оценочные вопросы конъюнктурной анкеты – вопросы,

которые предлагают предприятиям оценить основные показатели своей деятельности по шкале «выше нормы», «нормально», «ниже нормы». Средняя доля ответов «нормально» показывает, таким образом, насколько нормальными считают предприятия свое состояние, т.е. насколько они адаптировались к текущим экономическим условиям. При расчете индекса нормальности используются оценки предприятиями спроса, запасов готовой продукции, запасов сырья и материалов, количества работников, производственных мощностей и своего финансово-экономического положения.

В 2019 г. используемые при расчете индекса адаптации исходные показатели продемонстрировали разнонаправленную динамику: три показателя выросли, три – снизились. Самое большое снижение произошло в оценках текущего спроса, которые потеряли чуть более 1 процентного пункта и опустились до 58%. Общее снижение показателя после 2017 г. – первого года выхода из стагнации 2012–2016 гг. – составило 3 процентных пункта. Такое небольшое изменение доли нормальных оценок не только зарегистрировано в 2018–2019 гг., но и наблюдалось на протяжении 2012–2016 гг. Тогда показатель пребывал в интервале 50–52% и не имел никакого кризисного спада в 2015 г. Заметим, что в ходе общепризнанного кризиса 2008–2009 гг. этот показатель потерял более 40 процентных пунктов, однако в период выхода из этого кризиса в 2010–2011 гг. смог отыграть 30 пунктов. Наступившая затем стагнация на 5 лет лишила этот показатель былой динамики.

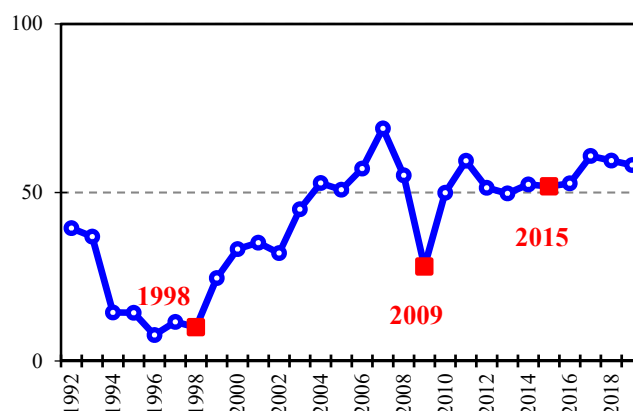


Рис. 19. Доля нормальных оценок спроса, 1992–2019 гг., %

Вторым по величине, но столь же символическим было снижение в 2019 г. доли нормальных оценок запасов сырья и материалов, которое составило менее 1 процентного пункта. Столь незначительное изменение этого показателя в завершившемся году позволяет говорить о его сохранении на максимальном уровне, который регистрируется опросами уже четыре года подряд, – около 80% предприятий имеют в этот период нормальные запасы сырья и материалов. С учетом вялого характера экономической динамики и неплохих финансовых результатов деятельности промышленности подобные оценки обеспеченности предприятий сырьем вполне укладываются в общую картину положения дел в промышленности. Еще одним признаком решения российской промышленностью проблем с сырьем стало снижение до исторического (1993–2019 гг.) минимума доли оценок этих запасов как недостаточных. Таких ответов в 2019 было получено только 11%.

Снижение доли нормальных оценок запасов готовой продукции по итогам 2019 г. оказалось еще более символическим и составило 0,2 процентного пункта, что дает еще

больше оснований считать сохранение нормальной обеспеченности запасами российской промышленности на прежнем уровне – 73%. Это лучший результат всего периода наших опросов 1992–2019 гг. Промышленность, таким образом, продолжает уверенно контролировать свои запасы готовой продукции, не допуская как кризисного затоваривания складов, так и их пессимистичного опустошения. Причем такой уверенный контроль она сохраняла и в 2015 г. Более того, в том официально кризисном году промышленность сообщала о совсем некризисной динамике своих оценок запасов готовой продукции. Тогда доля нормальных оценок в противоречии с общепризнанной оценкой экономической ситуации как кризисной выросла на 3 пункта, а баланс снизился на 3 пункта. В действительно кризисном для промышленности 2009 г. динамика этих показателей была диаметрально противоположной, но логичной для кризиса: первый из них, как и полагается в кризис, снизился на 5 пунктов, а второй – вырос на 5 пунктов.

В 2019 г. зарегистрирован рост нормальных оценок кадровой обеспеченности предприятий, обеспеченности производственными мощностями и финансово-экономического состояния предприятий. Рост этих показателей оказался более существенным, чем снижение трех упомянутых ранее, что и обеспечило увеличение итогового индекса нормальности.

Нормальная обеспеченность российской промышленности квалифицированными кадрами выросла за год на 5 пунктов и достигла 84%, что стало очередным историческим максимумом данного оценочного показателя. Предыдущий рекорд, зарегистрированный в 2017 г., превышен на 2 пункта. Этот несомненно положительный в условиях сложной демографической ситуации результат сочетается, однако, с негативной динамикой других оценок предприятиями своих кадровых проблем. Наши опросы зарегистрировали в 2019 г. резкое снижение баланса оценок «более чем достаточно» минус «менее чем достаточно». После 4 лет пребывания около нуля и даже выхода в 2018 г. в символический плюс в завершившемся году этот показатель буквально рухнул на 5 пунктов. Такого резкого снижения баланса оценок не регистрировалось с 2011 г. Тогда оценка дефицита кадров рухнула до -6,5 балансового пункта, сейчас же она составляет -4,5 пункта. Снижение баланса в 2019 г. произошло за счет резкого сокращения доли предприятий с избыточной численностью работников. Сейчас таковых российской промышленностью зарегистрировано только 6%, что является абсолютным минимумом. Даже в условиях перегрева российской экономики в 2007–2008 гг. избыточную рабочую силу имели 8% предприятий.

Рост в 2019 г. нормальной обеспеченности промышленности мощностями составил 3,5 пункта и довел этот показатель до 75%, т.е. у 3/4 предприятий российской промышленности достаточная обеспеченность машинами и оборудованием в связи с ожидаемыми промышленностью изменениями спроса. Максимум этого показателя был зарегистрирован в 2017 г. и был равен 77%. Однако ситуация с мощностями в российской промышленности в целом принципиально отличается от ситуации с кадрами. Если последних в 2019 г. предприятиям стало недоставать, то мощностей в промышленности было с избытком. Баланс их оценок остался положительным и составлял три последних года +11 пунктов. В период промышленной стагнации 2012–2016 гг. баланс тоже был относительно стабилен, пребывая все 5 лет в интервале +16...+20 пунктов. При этом никакого кризисного скачка избыточности мощностей в официально кризисном 2015 г. зарегистрировано не было. Все эти годы доля ответов «более чем достаточно» находилась в

пределах +23...+26%. В кризисном для промышленности 2009 г. произошел скачок избыточности мощностей с 15 до 37%. Недостаток же мощностей в 2019 г. имели только 7% российских промышленных предприятий. Это значение близко к минимуму последних лет, полученному в 2009 г. (тогда было получено 5,5% таких оценок). Абсолютный минимум дефицита мощностей был зарегистрирован в 1996 г. и составлял 4,4%.

Доля нормальных оценок финансово-экономического состояния предприятий выросла в 2019 г. до 91% и формально обновила предыдущий рекорд, зарегистрированный в 2017 г. Тогда таких оценок было получено 90%. После выхода промышленности из стагнации 2012–2016 гг. рассматриваемый показатель не опускался ниже 88%. В кризисном 2015 г. сумма хороших и удовлетворительных самооценок состояния предприятий опустилась до 81%, но это стало результатом плавного снижения, начавшегося в 2013 г. и составлявшего каждый год 1–2 процентных пункта. То есть никакого кризисного обвала, хотя бы отдаленно напоминавшего результат 2009 г. с его одномоментными 21 пунктами снижения, в 2015 г. промышленность не отметила.

4.3.2. Динамика основных показателей промышленности в 2019 г.

В первые месяцы 2019 г. российская промышленность столкнулась с торможением спроса, разогнанного в конце 2018 г. перед объявленным повышением НДС. В январе динамика продаж после декабрьского локального взлета, «спровоцированного» упреждающей реакцией на рост НДС и цен, продемонстрировала ухудшение очищенного баланса фактических продаж на 1 пункт. В феврале – марте показатель потерял еще 1 пункт. Такое относительно небольшое торможение динамики продаж вызвало столь же небольшое разочарование сложившимися объемами продаж. В I квартале 2019 г. средняя доля нормальных оценок спроса снизилась до 57%, что тем не менее стало 8-квартальным минимумом.

Прогнозы спроса российской промышленности в I квартале 2019 г. сохранили высокий (+4 пункта) оптимизм, набранный в конце предыдущего года. Ранее, во II и III кварталах 2018 г., баланс ожидаемых изменений продаж пребывал в интервале -1...+1 пункт. Такого стабильно околонулевого баланса прогнозов продаж наши опросы ранее не регистрировали.

Однако предприятия были не уверены, что оптимистичные прогнозы продаж конца 2018 г. – начала 2019 г. будут в полной мере реализованы и станут началом устойчивого и статистически различимого промышленного роста, основанного на росте платежеспособного спроса. В пользу такой неуверенности свидетельствовали околонулевые балансы оценок запасов готовой продукции, регистрируемые опросами еще с начала 2018 г. Когда российская промышленность начинает верить в устойчивость положительной динамики спроса, она доводит свои запасы до небольшого излишка. Именно так было в 2017 г., и такого не произошло в 2018 г. В I квартале 2019 г. баланс оценок запасов готовой продукции составил +2 пункта, тогда как в I квартале 2017 г. он составлял +10 пунктов.

В условиях восстановления позитивной динамики спроса промышленность продемонстрировала в I квартале достаточно высокий после провального 2-го полугодия 2018 г. рост выпуска. И только январь, возможно, оказался слабым месяцем для основного показателя официальной статистики – объемов выпуска промышленной продукции. Однако сложность оценки результатов этого наполовину каникулярного сразу для всей

страны первого месяца каждого года заставляет нас с осторожностью относиться к январским данным об изменениях любых показателей.

Ценовые прогнозы предприятий конца 2018 г. в ожидании роста НДС, традиционного январского скачка цен и возможного очередного обесценения рубля продемонстрировали взлет, сопоставимый с результатом декабря 2014 г. Тогда баланс инфляционных ожиданий взлетел до +37 пунктов, в декабре 2018 г. – до +34% и перекрыл все промежуточные максимумы. Однако этот взлет инфляционных ожиданий не был реализован промышленными предприятиями в январе 2019 г.: фактический темп роста цен составил лишь +13 пунктов. Такого существенного отклонения фактической динамики цен от ожиданий давно не регистрировалось нашими опросами. Последнее заставило предприятия подвергнуть резкой корректировке свои очередные ценовые прогнозы. В январе их баланс буквально рухнул до обычных +16 пунктов.

В феврале промышленность продолжила торможение роста цен: баланс их фактических изменений снизился еще на 11 пунктов. Но ценовые прогнозы предприятий вновь выросли и почти достигли декабрьского (2018 г.) уровня. Инфляционная волна, поддерживаемая в экономике, могла вновь подтолкнуть промышленность к увеличению отпускных цен. И действительно, в марте промышленность сообщила об увеличении интенсивности роста своих цен. Баланс прибавил 7 пунктов после февральского снижения на 11 пунктов. Ценовую политику российской промышленности продолжало лихорадить в условиях адаптации экономики к повышению ставки НДС. Впрочем, февральские прогнозы изменения цен предполагали именно такое развитие событий. А мартовские прогнозы обещали уже обратное движение цен – к более умеренному их росту в апреле – мае 2019 г.

В январе 2019 г. предприятия сообщили о самых масштабных для последних лет увольнениях: баланс (темп) изменения численности работников снизился до значений, которые не регистрировались в январе уже 4 года. В результате в промышленности образовался дефицит работников: баланс оценок их численности («более чем достаточно» минус «менее чем достаточно») в январе стал отрицательным и опустился до 10-квартального минимума. При этом избыток работников сократился до исторического минимума – лишь 5% предприятий оценивали фактическую численность занятых как «более чем достаточную». Такое значение этого показателя ранее регистрировалось только в январе 2008 г. – на пике предкризисного разогрева российской экономики. Впрочем, недостаток кадров в январе 2019 г. тоже был относительно невелик – лишь у 10% предприятий. Подавляющее большинство (85% – на тот момент исторический максимум) предприятий имело в начале 2019 г. достаточную численность квалифицированных кадров. Но напряженная ситуация на рынке труда, оптимизм прогнозов спроса и планов выпуска заставили российскую промышленность довести планы (ожидаемые масштабы) найма до таких экстремальных значений, которые регистрировались последний раз в начале 2008 г.

После массовых увольнений января промышленность в феврале – марте, как и планировала, приступила к набору персонала. Баланс фактических изменений численности кадров вырос с январских -16 пунктов сначала до +5 пунктов, а потом до +7. В планах предприятий было продолжение найма: баланс прогнозов изменения численности работников вырос к концу квартала до +16 пунктов и достиг уровней, которые не регистрировались с начала 2011 г.

В начале года российская промышленность, как обычно, продемонстрировала впечатляющий рост оптимизма инвестиционных планов. Баланс этих намерений прибавил еще 12 пунктов (после декабрьского 2018 г. роста на 10 пунктов) и достиг 7-летнего максимума, т.е. большой инвестиционный оптимизм опросы регистрировали только в конце 2011 г. – начале 2012 г. – до начала стагнации 2012–2016 гг. Однако минимальный дефицит мощностей стал, вероятно, одной из причин негативной корректировки инвестиционных планов российской промышленности. Баланс оценок этого ресурса с середины 2008 г. остается положительным (в промышленности имеется избыток мощностей), а в I квартале 2019 г. показатель вырос на 4 пункта и достиг 9-квартального максимума. О дефиците мощностей в начале 2019 г. сообщили только 5% предприятий. В результате уже в феврале баланс инвестиционных намерений начал снижаться, а в марте опустился до +3 пунктов – традиционный инвестиционный взлет начала года уже к концу I квартала сошел на нет.

Таким образом, в I квартале 2019 г. российская промышленность сохранила рост выпуска в условиях восстановления позитивной динамики продаж и нулевого баланса оценок запасов готовой продукции. Однако предприятия не рассчитывали на дальнейшее (продолжительное) укрепление спроса, хотя сохраняли высокий оптимизм планов выпуска и планов найма работников.

В начале II квартала динамика спроса, по оценкам предприятий, незначительно ухудшилась. Баланс (темп) изменений продаж после очистки от сезонных и случайных колебаний потерял 1 пункт. Но к концу квартала показатель отыграл этот проигрыш. В результате достигнутые объемы продаж продукции во II квартале были оценены как «нормальные» 60% предприятий. Прогнозы спроса весь квартал стабильно оставались «в плюсе» – не таком большом, как в 2017 г., но явно лучше, чем в 2018 г., – промышленность сохраняла надежды на рост продаж.

Однако реально предприятия по-прежнему не готовились к умеренно позитивному сценарию развития событий в следующие месяцы. Так можно интерпретировать оценки запасов готовой продукции. Баланс этого показателя («выше нормы» минус «ниже нормы») с начала 2018 г. пребывал в окрестности нуля при абсолютном (не менее 70%) преобладании ответов «нормальные». Промышленность по-прежнему избегала создания небольших управляемых излишков запасов готовой продукции, которые характерны для периодов ее уверенности в росте спроса. В то же время такой баланс оценок предприятиями запасов готовой продукции показывал уверенный контроль российский промышленности над своими складскими накоплениями.

Тем не менее сохранение надежд на рост спроса поддерживало выпуск в российской промышленности. По оценкам предприятий, в апреле промышленное производство сохранило положительную динамику. В мае рост выпуск сохранился, но менее интенсивный – длительный период выходных и праздничных дней затрудняет как работу отрасли, так и очистку исходных данных от сезонного и календарного факторов. По оценкам предприятий, темп роста выпуска остался в положительной окрестности нулевой линии. Планы выпуска, набравшие в начале 2019 г. высокий уровень оптимизма, затем, однако, стали снижаться, но плавно и всего лишь на 4 пункта за первые 6 месяцев года.

Во II квартале промышленность приступила к решительному торможению роста своих цен, давая понять властям, что этап переноса повышенной ставки НДС в цены завершен. За первые два месяца квартала темп их роста замедлился с +13 до -4 пунктов, предприятия перешли уже к абсолютному снижению своих цен. В июне баланс, правда,

вырос до +4 пунктов под влиянием планового роста тарифов с начала 2-го полугодия. Но, как показали дальнейшие опросы, ненадолго. Аналогичную динамику имели и ценовые прогнозы промышленности. К маю они опустились до 21-летнего минимума, т.е. таких умеренных (после очистки от сезонных и случайных колебаний) инфляционных ожиданий в промышленности не было с середины 1998 г. Однако затем незначительно выросли: промышленность таким образом готовилась традиционно отреагировать на традиционное повышение тарифов 2-го полугодия, но надеялась при этом продолжить торможение роста себестоимости. Баланс прогнозов ее изменений снизился по сравнению с I кварталом еще на 8 пунктов, а общее снижение по сравнению с пиковым (из-за увеличения ставки НДС) значением ноября 2018 г. достигло 22 пунктов.

Интенсивный наем работников после традиционных январских увольнений позволил промышленности снизить дефицит кадров во II квартале 2019 г. до 20-летнего минимума. В апреле только 7% предприятий считали, что у них недостаточно кадров «в связи с ожидаемыми изменениями спроса». Меньший дефицит (4–6%) работников регистрировался в отечественной промышленности только перед дефолтом 1998 г. А нормальная обеспеченность промышленности рабочей силой достигла исторического максимума. Во II квартале 2019 г. 86% предприятий оценивали ее как «достаточную».

В такой ситуации промышленность начинает корректировать и фактический наем, и его планы в сторону меньшей интенсивности, но во II квартале 2019 г. не смогла добиться увеличения численности персонала. Баланс изменений фактического количества работников весь квартал оставался в окрестности нуля, несмотря на явное желание (планы) предприятий добиться положительной динамики занятости. Однако к июню оптимизм этих планов снизился с +10 до +5 пунктов, что, возможно, сделало их более реалистичными. Но, скорее всего, не позволит решить проблему дефицита кадров в промышленности, в том числе из-за нежелания менеджмента предприятий увеличивать размер оплаты труда. В первой половине 2019 г. только 15% предприятий оценивали уровень оплаты труда своих работников как «ниже нормы». Это – минимум (т.е. лучшее значение) всего периода (2007–2019 гг.) мониторинга этого показателя. Максимум (т.е. худшее значение) был зарегистрирован в действительно кризисном для промышленности II квартале 2009 г. и составлял 59%. В официально кризисном 2015 г. худшее значение показателя составляло совсем некризисные 30%.

Инвестиционные планы промышленности в начале II квартала 2019 г. продолжали терять оптимизм, набранный к началу 2019 г. Тогда баланс этих планов достиг максимума (+15 пунктов), который регистрировался в 2017 и 2018 гг. Но затем начал быстро сдавать позиции, потеряв за февраль – апрель 17 пунктов и опустившись «в минус»: инвестиционного пессимизма в промышленности к апрелю стало больше, чем инвестиционного оптимизма. Однако в мае снижение показателя прекратилось, и был даже зарегистрирован рост до +5 пунктов, что означает начало формирования традиционного околонулевого плато, которое наблюдалось в инвестиционных планах 2017 и 2018 гг. после взлета оптимизма начала календарного года. Июньские инвестиционные планы промышленности вновь ушли в минус. Однако в 2019 г. это плато стало проявляться уже в марте, тогда как в 2018 г. начало ему было положено в июне, а в 2017 г. – даже в июле. Таким образом, инвестиционный оптимизм начала года смог продержаться в 2019 г. только два первых месяца.

При этом промышленность была вполне удовлетворена объемами своих фактических инвестиций II квартала: 69% предприятий (максимум всего периода мониторинга этого

показателя 2010–2019 гг.) оценили их как «нормальные» в условиях затяжной стагнации и крайне неясных перспектив выхода из нее.

Доступность кредитов для российской промышленности после апрельского локального провала восстановилась до обычных в 2017–2019 гг. 68%. Однако затягивающаяся стагнация сказалась на планах заимствований российской промышленности. Во II квартале 2019 г. баланс этих планов опустился до минимума (+6 пунктов) всего периода наших наблюдений за ней. Способность промышленности обслуживать имеющиеся кредиты осталась высокой и составила во II квартале 2019 г. 90% (т.е. 90% предприятий были способны платить за полученные ранее кредиты). Это почти максимум всего периода мониторинга показателя в 2009–2019 гг. Лучшее значение данного показателя составило 92% и было получено в конце 2018 г.

Таким образом, во II квартале неплохая динамика спроса позволила российской промышленности продемонстрировать достаточно приличный для данного исторического периода рост выпуска. При этом прогнозы спроса и планы выпуска с начала года сохраняли относительно высокий и стабильный оптимизм. Этого нельзя было сказать о планах заимствований предприятий, которые просели до исторического минимума, несмотря на хорошую доступность кредитов и высокую способность их обслуживать.

Начало 2-го полугодия показало сохранение стагнации в промышленности. Скромная, но относительно стабильная в 2019 г. динамика спроса не позволяла предприятиям достичь желаемых объемов продаж, заставляла сдерживать рост выпуска, но по-прежнему не создавала трудностей с управлением запасами готовой продукции. Проблемы у предприятий возникли с наймом работников, что довело дефицит кадров до 6-летнего максимума при устойчивом навесе избыточных мощностей.

Темп изменения спроса в июле 2019 г. остался в окрестности лучших значений показателя для предыдущих 12 месяцев и лучше результата июля 2018 г., когда опросы зарегистрировали провал продаж после относительно неплохих результатов первых 6 месяцев предыдущего года. Однако удовлетворенность достигнутыми (или, наоборот, недостигнутыми) объемами продаж в июне – июле 2019 г. осталась крайне низкой (или для недостигнутых – высокой). Только 55% предприятий считали эти объемы «нормальными». Указанное значение являлось минимумом показателя с февраля 2018 г.

В оценках предприятиями своих запасов готовой продукции уверенно преобладали ответы «нормально». С начала 2019 г. их доля не опускалась ниже 70%. Баланс оставшихся 24–30% ответов складывался в пользу оценок «выше нормы», но с небольшим, чисто символическим преобладанием в 2–3 процентных пункта. Предприятия поддерживали у себя минимальный излишек запасов, что все также свидетельствовало об отсутствии в промышленности реальных надежд на рост спроса в обозримом будущем. При этом интенсивность роста выпуска осталась в положительной окрестности нулевой линии. В июне значение баланса фактического изменения производства составило +1 пункт.

В надежде оживить слабый спрос и добиться больших объемов продаж промышленность в июле остановила рост своих цен, добившись почти нулевого баланса их изменений после июньского баланса в +4 пункта. Аналогичной корректировке подверглись и ценовые планы предприятий. При этом доля сообщений о планируемом росте цен опускалась до 6–7%, побивая рекорд кризисного 2009 г., когда этот показатель снижался до 8–9%. Промышленность по мере сил поддерживала политику властей по борьбе с инфляцией.

Предприятиям не удавалось переломить негативный (для промышленности) тренд сокращения численности работников. Баланс фактических изменений занятости остался в июле «в минусе» – промышленность продолжала терять работников и безуспешно пыталась увеличить их наем. Балансы планируемых изменений занятости сохранялись «в плюсе» с начала года, хотя после мартовского пика в +16 пунктов опустились в июне до +3 пунктов. Но даже эти скромные планы предприятиям не удавалось реализовывать. Последнее логично вызвало дефицит работников в российской промышленности. Баланс оценок имеющихся квалифицированных кадров «более чем достаточно» минус «менее чем достаточно» буквально рухнул в начале 2-го полугодия 2019 г. до -9 пунктов. Такой масштабной нехватки кадров не регистрировалось 6 лет.

При этом мощностей российской промышленности хватает, и даже с избытком. Баланс оценок обеспеченности предприятий этим фактором производства остается положительным уже 11 лет – с середины 2008 г. В такой ситуации дефицит мощностей не может служить весомым фактором активизации капитальных вложений российских предприятий. И действительно, инвестиционный оптимизм промышленности уже третий год затухает после взлета в I квартале. Инвестиционные планы промышленности в июле так и не смогли избавиться от пессимизма, набранного в июне. Тогда баланс инвестиционных намерений обвалился сразу на 10 пунктов, достигнув -6 пунктов. Такого значительного инвестиционного пессимизма не регистрировалось в российской промышленности с 2016 г. Хотя баланс в июле и вырос до -2 пунктов, но все-таки остался «в минусе». В промышленности все же преобладали планы сокращения инвестиций.

Символическое ухудшение динамики продаж в августе не изменило общую картину первых 8 месяцев 2019 г.: спрос демонстрировал удивительно стабильные по сравнению с 2018 г., но явно худшие по сравнению с 2017 г. темпы изменения. Стабильностью в 2019 г. отличались и прогнозы изменения продаж. Баланс этого показателя после очистки от сезонных и случайных факторов оставался в интервале +3...+4 пункта, что определенно лучше ожиданий второй половины 2018 г., но хуже результатов 2017 г.

В такой ситуации предприятиям было несложно контролировать свои запасы готовой продукции и демонстрировать минимальные надежды на реализуемость роста спроса и выпуска. Баланс оценок этих запасов уже в течение 20 месяцев оставался в окрестности нуля, что говорит об отсутствии реальных надежд предприятий на рост спроса.

Успешная борьба денежных властей с инфляцией и попытки предприятий оживить продажи вновь заставили промышленность отказаться от роста отпускных цен. В августе баланс фактических изменений цен опустился к нулевой линии. Аналогичная ситуация впервые была зарегистрирована в мае 2019 г. Ценовые прогнозы промышленности тоже были крайне сдержаны. В мае баланс их изменения обвалился с +9 до -7 пунктов. В июле – августе показатель стабилизировался на уровне +2 пунктов. При этом доля прогнозов сохранения цен достигла в августе 2019 г. традиционного максимума в 86%.

В августе российской промышленности удалось переломить негативный тренд сокращения персонала, сформировавшийся в апреле – июле. Этот 4-месячный период снижения численности работников привел к возникновению самого масштабного для последних 6 лет дефицита кадров в отрасли и росту неудовлетворенности уровнем оплаты труда рабочих и специалистов. Однако продолжение набора персонала в промышленности маловероятно. Баланс планов найма утратил в августе как традиционно высокий оптимизм начала года, так и сдержанный позитивный настрой II квартала.

Доступность кредитов для российской промышленности сохраняла в 2019 г. в целом обычный для последних лет уровень. В августе ее считали нормальной 68% предприятий. Баланс планов заимствований после провала во II квартале восстановился и вышел на традиционный для конца 2018 г. – начала 2019 г. умеренный оптимизм.

В сентябре предприятия сообщили о столь же символическом улучшении динамики спроса после столь же символического ее ухудшения в августе. В результате очищенный от сезонных и случайных колебаний баланс изменений продаж промышленной продукции по-прежнему демонстрировал удивительную стабильность. Прогнозы изменения спроса в сентябре сохранили стабильность, оставшись после избавления от сезонных и случайных колебаний в интервале +3...+4 пункта. Промышленность, таким образом, сохраняла ту самую стабильность, которая теперь стала называться стагнацией.

В таких условиях (в условиях стагнации) предприятиям было относительно легко управлять своими запасами готовой продукции. Результатом этого становится рекордно высокий уровень «нормальных» оценок запасов в российской промышленности. В сентябре 2019 г. таких оценок получено 78% – исторический максимум всех 328 опросов. А средний результат первых 9 месяцев года составил 73% – тоже абсолютный рекорд всех 28 лет опросов по 9-месячным данным. Баланс (разность) остальных оценок стабильно пребывал в окрестности нуля, не выходя с начала 2019 г. за пределы - 2...+3 пункта. Промышленность по-прежнему не видела оснований для формирования управляемой избыточности запасов, характерной для периодов ее уверенности в росте спроса.

Темп роста выпуска (после очистки от сезонных и случайных колебаний) оставался в положительной окрестности нуля второй квартал подряд – с апреля этот показатель устойчиво демонстрирует значения в интервале 0...+1. В I квартале 2019 г. баланс (температура) фактических изменений выпуска пребывал, по данным опросов, в интервале +2...+3 пунктов. Несмотря на такую застойную динамику выпуска, промышленность в текущем году удерживала на высоком уровне оптимизм своих производственных планов. В III квартале баланс ожидаемых изменений выпуска составлял в среднем +13 пунктов, что лишь немногим хуже +16 пунктов, зарегистрированных в I квартале 2019 г. Отметим, что в 2018 г. оптимизма в планах выпуска было меньше: все квартальные балансы находились в пределах +11...+12 пунктов.

В сентябре промышленность попробовала увеличить свои отпускные цены – баланс их фактических изменений вырос до +5 пунктов после 0 пунктов в августе. Однако этот шаг, похоже, был признан предприятиями неудачным. Ценовые прогнозы, наоборот, снизились на 5 пунктов – промышленность вновь готова была отказаться от их увеличения. А о намерении снизить свои цены в сентябре сообщили 10% предприятий, что стало почти рекордом последних 7 лет. Больше сообщений о снижении цен (13%) было получено только в мае 2019 г.

В сентябре промышленность сохранила нулевой баланс изменения численности персонала. Таким образом, негативный тренд ее снижения при необходимости пополнения, сформировавшийся в мае – июле, был преодолен. Однако и кадровые прогнозы (намерения) промышленности утратили высокий оптимизм начала года. Баланс этого показателя второй месяц подряд оставался нулевым, т.е. предприятия уже не планировали роста численности работников. А абсолютное большинство предприятий (83%) в III квартале 2019 г. прямо сообщало о намерении сохранить имеющуюся численность занятых. Та-

кого массового желания не менять количество работников среди российских промышленных предприятий не регистрировалось ни в одном из кварталов с начала мониторинга этого показателя в 1993 г. Близкий результат (82%) был получен во II квартале 2019 г. Предыдущий «рекорд» российской промышленности по желанию заморозить создание новых рабочих мест зарегистрирован в 2018 г. и составлял 78%.

Таким образом, стабильная фактическая и прогнозируемая предприятиями динамика спроса позволяла промышленности в III квартале уверенно контролировать запасы готовой продукции, демонстрируя околонулевой темп роста производства и уверенность в нереализуемости оптимистичных планов выпуска. При этом нежелание предприятий создавать новые рабочие места достигло исторического максимума 1993–2019 гг.

По оценкам предприятий, в начале IV квартала 2019 г. динамика спроса продолжала демонстрировать стабильность в части как фактических изменений, так и прогнозов. И темп роста фактических продаж, и темп роста ожидаемых продаж после очистки от сезонных и случайных колебаний отклонялись от среднего уровня года не более чем на 1 процентный пункт. Такой уникальной ситуации в предыдущие годы не регистрировалось ни разу. Однако в октябре промышленность рискнула увеличить темп роста выпуска. Этот шаг в условиях стабильной динамики фактических продаж и стабильных прогнозов спроса спровоцировал рост избыточности запасов готовой продукции. В октябре баланс их оценок вырос до +6 пунктов, что стало 12-месячным максимумом показателя. При этом планы выпуска пока оставались на минимумах текущего года: промышленность не готова, что логично, продолжать наращивать рост производства.

Избавиться от недостатка работников в IV квартале российской промышленности не удалось. О дефиците кадров второй квартал подряд сообщало 14% предприятий, что стало 3-летним максимумом. А избыток работников регистрировался только у 6% предприятий, что близко к историческому минимуму. Традиционный баланс получался отрицательным и худшим для последних 5 лет. Такого масштабного дефицита работников в промышленности не было с середины 2014 г. При этом кадровые прогнозы предприятий, достигшие в начале 2019 г. посткризисного (кризис 2008–2009 гг.) максимума, к октябрю опустились почти до нулевой линии – и это в условиях существенного дефицита работников.

Дефицит кадров 2-го полугодия вызвал рост неудовлетворенности уровнем зарплат в промышленности. Доля ответов «ниже нормы» увеличилась до 23%, что стало 3-летним максимумом этого показателя, хотя еще в начале года неудовлетворенность уровнем оплаты труда находилась на исторических минимумах. Однако в начале 2020 г. исправить ситуацию с зарплатами предприятия не надеялись. Баланс ожидаемых изменений зарплат в конце 2019 г. стал отрицательным – в промышленности преобладали ответы о снижении зарплат.

К концу IV квартала российская промышленность столкнулась с явным торможением роста спроса на продукцию. Результаты декабрьского опроса и очистка от сезонных и случайных факторов данных предыдущих опросов показала снижение баланса (темпа) изменения продаж до 48-месячного минимума, т.е. худшие значения этого показателя были получены в конце кризисного 2015 г. Логично, что такой результат разочаровал предприятия: декабрьские объемы продаж посчитали «нормальными» только 55% предприятий. В среднем по 2019 г. этот показатель составляет 58%, что все же хуже резуль-

татов 2018 г. (59%) и 2017 г. (61%). Но прогнозы спроса в конце года удержались в прежних пределах +3...+4 пункта (в которых они пребывали все 12 месяцев года), что окончательно доказало удивительную стабильность ожиданий промышленности.

Негативная динамика спроса в конце года логично вызвала рост избыточности запасов готовой продукции. В декабре баланс их оценок достиг +11 пунктов. Такой высокой избыточности не регистрировалось с марта – мая 2017 г. Но тогда промышленность увидела реальный шанс выйти из затяжной стагнации 2012–2016 гг. и целенаправленно довела свои запасы до указанного уровня избыточности. В конце 2019 г. ситуация противоположная – промышленность вынуждена оценивать свои запасы как избыточные и приступила к торможению роста выпуска, чтобы избежать их дальнейшего накопления и/или снизить физические объемы запасов до приемлемого уровня. И действительно, в ноябре – декабре 2019 г. предприятия решительно (по меркам стагнации) приступили к торможению роста выпуска. За последний квартал года промышленность перешла от небольшого роста выпуска к аналогичному его снижению.

Торможение спроса и успешная борьба властей с инфляцией заставляли промышленность отказываться от повышения отпускных цен и переходить к их абсолютному снижению. За IV квартал. 2019 г. баланс фактических изменений цен опустился с +5 до -9 пунктов. Такого интенсивного сокращения цен (с балансом -9 пунктов) опросы не регистрировали 6 лет – с 2013 г. Впрочем, в декабре 2008 г. показатель рухнул до -24 пунктов. Прогнозы промышленности показывали готовность предприятий продемонстрировать в начале 2020 г. традиционный рост цен, но очистка от сезонных и случайных колебаний выявила крайнюю скромность этих намерений в конце 2019 г.

4.4. Инвестиции в основной капитал¹

4.4.1. Инвестиционные ресурсы

В 2019 г. прирост инвестиций в основной капитал составил 1,7% относительно предыдущего года, соответствующий показатель годом ранее был на уровне 5,4%. Несмотря на определенные успехи восстановления экономического роста в предыдущие два года, на динамику основных компонентов инвестиционной деятельности негативное влияние оказывало сохранение кризисных явлений в строительно-инвестиционной сфере, где инвестиции в основной капитал в 2019 г. составляли 99,2% и объем работ в строительстве – 97,2% от показателя 2013 г. (начала стагнации инвестиционных процессов) (*рис. 20*).

По сравнению с предыдущим годом на характер инвестиционной деятельности в 2019 г. существенное влияние оказали снижение процентных ставок, замедление динамики цен на приобретение машин и оборудование, повышение международных кредитных рейтингов до инвестиционного уровня российской экономики. По предварительной оценке ЦБ РФ, в 2019 г. объем прямых иностранных инвестиций российскую экономику составил 31,8 млрд долл., а чистый вывоз капитала частным сектором сократился до 21,9 млрд долл. против 63,6 млрд долл. годом ранее (*табл. 12*).

¹ Автор раздела: *Изряднова О.И.*, заведующая лабораторией структурных проблем экономики Института Гайдара, ведущий научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС.

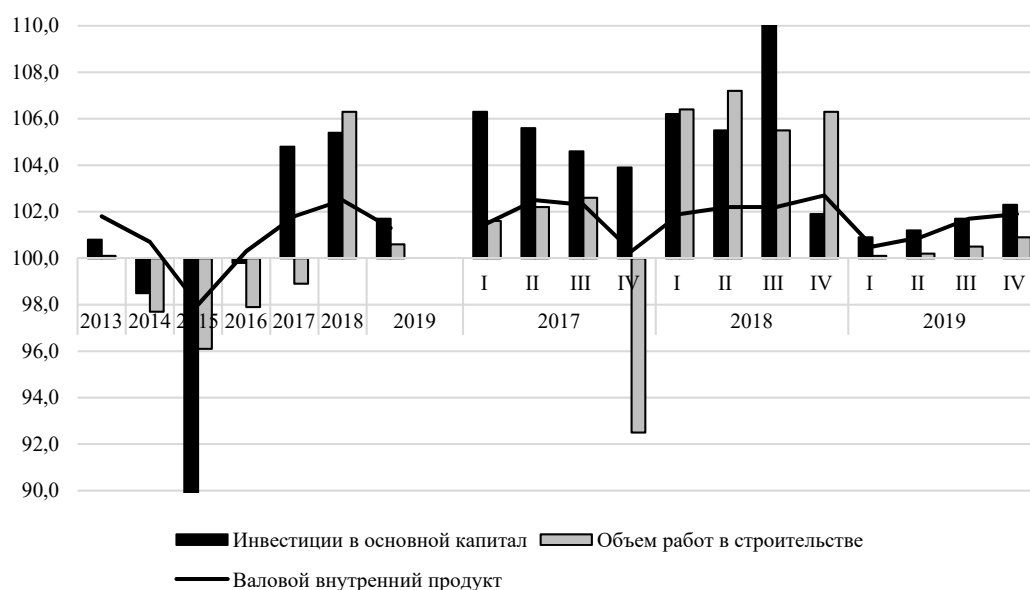


Рис. 20. Динамика ВВП, инвестиций в основной капитал и объемов работ в строительстве в 2013–2019 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

Таблица 12

**Финансовые условия инвестиционной деятельности
в 2014–2019 гг.**

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Ключевая ставка (на конец года), %	17,00	11,00	10,00	7,75	7,75	6,25
Международные резервы Российской Федерации (на конец года), млрд долл.	385,5	368,0	376,3	432,1	468,5	549,8,
Финансовые операции частного сектора (чистое кредитование (+) / чистое заимствование (-)), млрд долл.	152,1	57,1	18,5	24,3	63,0	26,7
Прямые инвестиции в экономику России, млрд долл.	22,0	6,9	32,5	28,6	8,8	31,8
Прямые инвестиции России за рубеж, млрд долл.	57,1	22,1	22,3	36,8	31,4	16,9*
Сводный индекс цен на продукцию инвестиционного назначения, декабрь к декабрю предыдущего года, %	107,2	110,3	103,2	103,1	107,3	106,0
В том числе:						
производителей на строительную продукцию	104,6	104,1	106,6	104,9	106,5	106,6
на приобретение машин и оборудования	112,3	120,1	97,8	101,1	108,9	107,1
Официальный курс доллара к рублю (на конец года), руб./долл.	56,26	72,88	60,66	57,60	69,47	61,91

* Январь – сентябрь 2019 г.

Источник: Росстат; ЦБ РФ.

С ростом доходов экономики в 2016–2019 гг. в структуре ВВП фиксировалось повышение доли валового национального сбережения. Однако сложившееся соотношение процентных ставок, уровня инфляции и динамики прибыли в целом за период не оказывало существенного влияния на принятие инвестиционных решений. Доля инвестиций в основной капитал в 2019 г. составила 17,7% ВВП. При сохранении высоких процентных ставок доля привлеченных кредитными организациями средств предприятий составила в 2019 г. 19,8% ВВП и депозитов населения – до 27,9% ВВП (табл. 13).

Таблица 13

**Основные характеристики источников инвестиционных средств
в 2015–2019 гг., % ВВП**

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Валовое сбережение	27,6	26,2	26,8	31,1	31,3*
Инвестиции в основной капитал	16,7	17,2	17,4	17,0	17,7
Валовая прибыль и другие смешанные доходы	47,8	48,2	47,8	46,1	46,9
Доходы консолидированного бюджета	32,3	32,8	33,3	35,8	35,8
Бюджетные средства на инвестиции	2,3	2,2	2,1	2,1	2,1
В том числе за счет средств федерального бюджета	1,4	1,2	1,1	0,6	0,97
Вклады (депозиты) физических лиц	27,8	28,2	28,2	27,5	27,9
Вклады (депозиты) юридических лиц	22,8	19,0	19,4	20,9	19,8

* Предварительная оценка.

Источник: Росстат.

Ресурсный потенциал инвестиционной деятельности определялся запасами и состоянием основного капитала. При сохранении положительной динамики вводов в действие основных фондов в 2016–2018 гг. повысился коэффициент обновления основных фондов при снижении степени износа и сокращении удельного веса полностью изношенных основных фондов в целом по экономике. Однако это не сопровождалось повышением отдачи на единицу капитальных средств и труда и значимыми изменениями структуры инвестиций в основной капитал по источникам финансирования и по видам деятельности.

4.4.2. Финансирование инвестиций в основной капитал по источникам и формам собственности

В 2019 г. формирование инвестиционных ресурсов определялось сохранением доминирующей доли собственных средств предприятий и организаций; доля инвестиций, осуществляемых за счет собственных средств организаций, достигла максимального за период 20-летних наблюдений уровня 57,1% от общего объема инвестиций в основной капитал. В структуре финансовых вложений организаций долгосрочные финансовые вложения снизились до 9,1% при показателе 13,2% в 2018 г. Повышение доли собственных средств предприятий и организаций в источниках финансирования в 2019 г. сопровождалось замедлением прироста финансовых результатов деятельности в целом по экономике до 17,5% (66,4% – годом ранее), снижением уровня рентабельности до 11,4% (12,3% – в 2018 г.).

Участие банковского сектора в финансировании инвестиционной деятельности в 2019 г. характеризовалось снижением доли кредитов на 2,5 п.п. относительно предыдущего года. Причем в структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал сокращались доли кредитов иностранных банков до 2,1% (-2,3 п.п. к 2018 г.) и инвестиций из-за рубежа до 0,5% (-0,1 п.п.). Кредиты российских банков не компенсировали снижение иностранных кредитов в составе инвестиционных ресурсов.

В 2019 г. объемы бюджетного финансирования инвестиционных расходов незначительно увеличились, при этом снизилась доля средств федерального бюджета и выросла доля бюджетных средств субъектов Федерации и местных бюджетов (табл. 14). По итогам 2019 г. финансирование федеральной адресной инвестиционной программы за счет ассигнований федерального бюджета составило 66% при показателе 70,1% годом ранее. Расходы федерального бюджета на национальные проекты в 2019 г. составили 91,4% (по данным портала «Электронный бюджет» – 89,3%), или 1,6 трлн руб. от планируемого показателя в 1,75 трлн руб. Это связано с низкой ритмичностью финансирования: в 1-м

полугодии исполнение расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов и комплексного плана составило 32,4%, на конец сентября – 52%, основная часть была использована в декабре 2019 г.

Таблица 14

Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования, в 2016–2019 гг. (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности), % к итогу

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Инвестиции в основной капитал	100	100	100	100
В том числе по источникам финансирования:				
собственные средства	51,0	51,3	53,0	57,1
привлеченные средства	49,0	48,7	47,0	42,0
В том числе:				
кредиты банков	10,4	11,2	11,2	8,7
из них:				
кредиты иностранных банков	2,9	5,4	4,4	2,1
кредиты российских банков	7,5	5,8	6,8	6,6
заемные средства других организаций	6,0	5,4	4,3	4,1
инвестиции из-за рубежа	0,8	0,8	0,6	0,5
бюджетные средства	16,4	16,3	15,3	15,8
из них:				
федерального бюджета	9,3	8,5	7,0	6,6
бюджетов субъектов Российской Федерации	6,0	6,7	5,6	6,0
местных бюджетов	1,1	1,1	1,1	1,3
средства внебюджетных фондов	0,2	0,2	0,2	0,2
средства, полученные на долевое участие в строительстве (организаций и населения)	3,0	3,3	3,5	3,7
В том числе средства населения	237	2,5	2,5	2,9
Прочие	12,2	11,5	11,9	9,5

Источник: Росстат.

Доля инвестиций российской собственности в 2019 г. повысилась до 82,8% (в инвестициях без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности), главным образом за счет повышения доли частной российской собственности до 50,5% и государственной до 19,8% (табл. 15).

Позитивная роль частного сектора 2017–2018 гг. определялась динамичным ростом инвестиций в основной капитал, который компенсировал снижение доли государственной, смешанной российской форм собственности и собственности государственных корпораций. В 2019 г. ситуация изменилась: частные инвестиции уступили лидерство государственным инвестициям (табл. 15). При этом следует отметить, что структурные сдвиги в инвестициях в основной капитал по формам собственности протекали на фоне сокращения вклада смешанной российской, иностранной и совместной российской и иностранной форм собственности.

Таблица 15

Структура инвестиций в основной капитал по формам собственности в 2015–2019 гг., в текущих ценах, % к итогу

	По полному кругу предприятий				Без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности	
	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2018 г.	2019 г.
1	2	3	4	5	6	7
Инвестиции в основной капитал, всего	100	100	100	100	100	100
В том числе по формам собственности:						
российская	84,3	83,1	83,8	85,6	81,3	82,8

Окончание таблицы 15

1	2	3	4	5	6	7
государственная	14,8	15,2	14,4	13,8	18,3	19,8
муниципальная	3	2,7	2,5	2,2	2,9	3,5
частная	56,8	55,9	58,1	60,9	49,0	50,5
смешанная российская	8,2	7,8	7,5	7,4	9,5	7,6
государственных корпораций	1,4	1,4	1,2	1,2	1,5	1,3
иностранная	8,3	7,4	7,4	6,2	8,0	7,9
совместная российская и иностранная	7,4	9,5	8,8	8,2	10,7	9,3

4.4.3. Инвестиции в основной капитал по видам основных фондов

Кратковременное ускорение динамики показателей в строительно-инвестиционной деятельности в 2018 г. не компенсировало последствий четырехлетнего кризиса в инвестиционной сфере. В 2019 г. прирост объемов работ в строительстве к предыдущему году составил 0,6% после 6,3% годом ранее. Структура инвестиций по видам основных фондов формировалась под влиянием факторов обновления основного капитала, модернизации и реконструкции основных средств. При общей тенденции к ослаблению финансирования строительных работ и услуг их структура по видам основных фондов демонстрировала устойчивое повышение удельного веса расходов на машины и оборудование. Повышение спроса на новую технику в большинстве случаев связано с критическими характеристиками физического износа и экономической неэффективности эксплуатации устаревших видов основных средств. С реализацией проектов по модернизации, реконструкции и техническому перевооружению приоритетным направлением становится комплексное оснащение производства, приобретение электронно-вычислительной техники, средств механизации и автоматизации инженерного и управленческого труда. Позитивным являлось постепенное повышение доли инвестиций в информационное, компьютерное и телекоммуникационное оборудование, которое формирует условия для дальнейшего развития цифровых технологий. В структуре инвестиций по видам основных фондов доля вложений в машины и оборудование в 2019 г. повысилась до 38,5% при исключительно низком за период 20-летних статистических наблюдений показателе 31,5% в 2016 г. (табл. 16).

Таблица 16

Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов в 2016–2019 гг., % к итогу

	По полному кругу предприятий			Без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности	
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2018 г.	2019 г.
Инвестиции в основной капитал, всего	100,0	100	100	100	100
В том числе:					
жилые здания и помещения	14,7	13,6	12,7	5,5	5,5
здания (кроме жилых) и сооружения	44,7	43,8	43,3	48,7	44,5
расходы на улучшение земель				0,1	0,03
машины, оборудование, транспортные средства	31,5	33,7	34,6	35,4	38,5
из них информационное, компьютерное и телекоммуникационное (ИКТ) оборудование				3,6	4,0
объекты интеллектуальной собственности		2,8	3,1	4,1	4,3
прочие	9,1	6,1	6,3	6,2	7,2

Источник: Росстат.

Замедление темпов отечественного производства и импорта инвестиционных товаров в 2019 г. сдерживало процессы обновления основных фондов, внедрения новых технологий, снижения себестоимости и создания новых рабочих мест.

Изменение динамики строительной деятельности сопровождалось структурными сдвигами в использовании инвестиций по видам основных фондов. Характерной чертой 2019 г. стало сокращение совокупной доли инвестиций в основной капитал в здания жилого и нежилого назначения.

После пика расходов на строительство жилья, который пришелся на 2015 г., последующие три года фиксировалось постепенное сокращение удельного веса инвестиций по этому виду основных фондов. В 2019 г. доля инвестиций в жилые здания и помещения сохранилась на уровне предыдущего года и составила 5,5% от общего объема инвестиций в экономику (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности).

Развитие жилищного строительства и сферы жилищных услуг в государственных и программных документах определено приоритетным направлением повышения качества жизни и условием модернизации социальной сферы и экономики.

На динамику расходов и их структуру на жилищное строительство влияет как растущий спрос населения, так и необходимость реконструкции жилищного фонда при сокращении доли ветхого и аварийного жилья с неудовлетворительными характеристиками благоустройства. В соответствии с параметрами бюджета национального проекта «Жилье и городская среда за период 2019–2024 гг.» на обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда проектируется использовать почти половину ассигнованных средств.

Несмотря на позитивную динамику расселения аварийного жилья и проведения капитального ремонта многоквартирных домов в последние годы, существующие темпы остаются недостаточными для окончательного решения этих проблем. Важным в связи с этим является привлечение частных и институциональных инвесторов в жилищное строительство и формирование эффективных региональных систем капитального ремонта. Позитивное влияние на развитие жилищного строительства оказали меры по развитию конкуренции и снижению административных барьеров, упрощению процедур подготовки проектов планировки, разработки и государственной экспертизы проектной документации, выдачи разрешений на строительство и предоставления земельных участков для жилищного строительства.

Деловую активность в жилищном строительстве поддержали такие меры, как реализация программы субсидирования процентной ставки по кредитам на приобретение жилья в новостройках, снижение процентных ставок по ипотеке, реализация ипотечных программ для отдельных социальных групп с пониженной ставкой. При сложившихся уровне и структуре доходов и расходов населения основной проблемой в сфере жилищного обеспечения остается слабая доступность приобретения жилья по рыночным ценам для большинства граждан.

В 2019 г. впервые после трехлетнего падения темпы вводов жилой площади вышли в положительную область и составили 104,9% к показателю годом ранее. При этом наиболее динамично расширялось строительство жилья за счет собственных средств и привлеченных населением кредитов. В структуре вводов доля жилой площади за счет средств населения в 2019 г. находилась на историческом максимуме – 45,2% от общего объема вводов (табл. 17).

Таблица 17

**Объемы, структура и динамика вводов в действие жилых домов
по типам застройщиков в 2013–2019 гг.**

Год	Ввод жилой площади, млн кв. м	В том числе		Структура вводов жилой площади, % к итогу		Темпы вводов, % к предыдущему году		
		организациями	населением	организациями	населением	всего	организациями	населением
2013	70,5	39,3	28,4	55,8	43,5	107,3	106,2	106,0
2014	84,2	47,6	30,7	56,6	43,0	119,4	121,1	108,1
2015	85,3	49,5	36,2	58,1	41,2	101,3	104,0	117,9
2016	80,2	47,4	31,8	59,2	39,6	94,0	95,8	87,8
2017	79,2	45,4	33,0	57,4	41,6	98,8	95,8	103,8
2018	75,7	42,9	32,4	56,6	42,9	95,6	94,5	98,2
2019	79,4	43,5	35,9	54,8	45,2	104,9	101,4	110,8

Источник: Росстат.

Изменения параметров уровня жизни, курса национальной валюты, потребительских цен и цен на строительные-монтажные работы и государственные меры в области поддержки доходов населения и ипотечного рынка позволят улучшить ситуацию на рынке жилья в 2020 г.

4.4.4. Инвестиционная активность по видам экономической деятельности

Резкое торможение строительной-инвестиционной деятельности в 2019 г. фиксировалось практически по всем базовым видам экономической деятельности. Инвестиции в основной капитал крупного бизнеса, формирующего почти 3/4 инвестиций в национальную экономику, в 2019 г. составили 97,8% от показателя предыдущего года. Наибольшее снижение инвестиционной деятельности отмечалось в добывающем производстве: 92,8% относительно 2018 г. Структурные изменения в добывающем производстве в 2019 г. определялись восстановлением роста инвестиций в добычу сырой нефти и природного газа и сохранением высокой инвестиционной активности в добыче угля. Доля инвестиций в основной капитал в добычу топливно-энергетических ресурсов повысилась в структуре инвестиций в целом по экономике до 15,5% (+1,1 п.п. относительно 2018 г.) и до 70,8% (+7,1 п.п.) в инвестициях в основной капитал в добычу полезных ископаемых (рис. 21).

В обрабатывающем производстве инвестиции в основной капитал в 2019 г. выросли на 0,9% против 3,6% годом ранее. В отличие от 2018 г. сохранение позитивной динамики было обеспечено повышением строительной-инвестиционной активности в нефтеперерабатывающем комплексе при одновременном росте в производстве кокса (210,0% к 2018 г.) и в производстве нефтепродуктов (128,1%). Сохранение роста инвестиций в основной капитал металлургического комплекса в 2019 г. поддерживалось при изменении пропорций между металлургическим производством и производством готовых металлических изделий. При торможении динамики инвестиций в основной капитал и объема строительных работ в целом по экономике в 2019 г. фиксировалось падение капитальных вложений в машиностроительный комплекс и в производство строительных материалов. В машиностроительном комплексе падение инвестиций в основной капитал в производство автотранспортных средств на 24,3%, в производство компьютеров и электронно-оптических изделий на 14,2% и электрического оборудования на 17,2% относительно 2018 г. приводит к сдерживанию процессов технико-технологического обновления этих производств, а также других видов экономической деятельности.

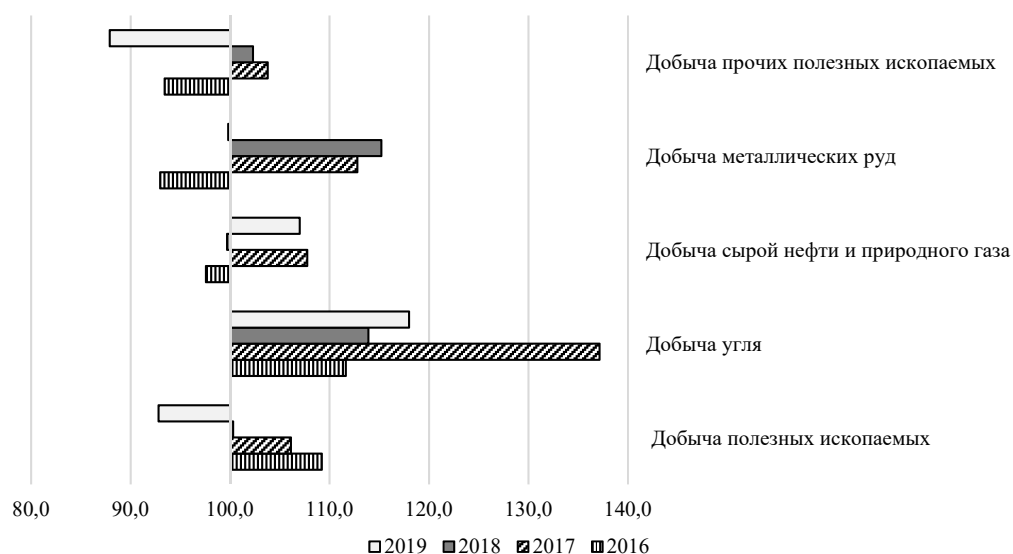


Рис. 21. Динамика инвестиций в основной капитал в добычу полезных ископаемых в 2016–2019 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

В химико-фармацевтическом комплексе в 2019 г. в отличие от роста капитальных вложений по всем субпроизводствам в 2018 г., позитивная динамика инвестиционного спроса сохранилась только в производстве лекарственных средств (112,7% относительно 2018 г.). Падение инвестиций в производстве химических веществ резиновых и пластмассовых изделий, на долю которых приходится 3,3% инвестиций в экономику, превысило 10% (рис. 22). Настораживает и сокращение инвестиций в основной капитал потребительского комплекса при одновременном падении инвестиций в сельское хозяйство.

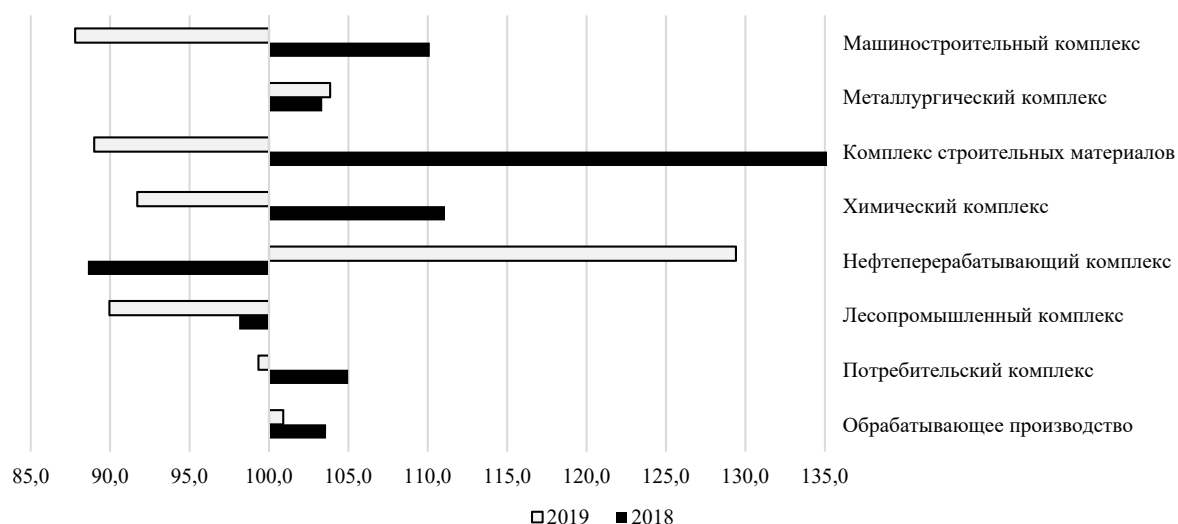


Рис. 22. Динамика инвестиций в основной капитал в обрабатывающем производстве, 2018–2019 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

В секторе услуг при усилении социальной ориентированности инвестиционной политики в 2019 г. сохранился рост инвестиций в основной капитал в деятельности в области образования (119,6%), здравоохранения (115,0%). Следует отметить и такие позитивные моменты, как опережающий рост инвестиций в области информации и связи (115,6% относительно 2018 г.), в профессиональную и научно-техническую деятельность (115,6%). Однако настораживает снижение инвестиций в развитие транспортно-логистических (97,1%) и торгово-сбытовых услуг (87,9%), особенно в контексте реализации комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры.

Низкая инвестиционная активность 2019 г. и новые вызовы начала 2020 г., связанные с крайне неблагоприятным сочетанием факторов – падение курса рубля, снижение цен нефтяного рынка и необходимость финансирования экстренных мер в сфере здравоохранения и сопряженных видах экономической деятельности – окажут существенное влияние на динамику и структуру государственных инвестиций и определят структурные изменения инвестиционной деятельности в 2020 г.

4.5. Нефтегазовый сектор в 2019 г.¹

Нефтегазовый сектор относится к числу базовых в экономике России и играет ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и торгового баланса страны. Реализация соглашения ОПЕК, России и ряда других стран об ограничении добычи при одновременном росте мирового спроса на нефть в 2019 г. привела к стабилизации мировых цен в диапазоне 60–70 долл./барр. Добыча нефти в России в 2019 г. достигла максимума за постсоветский период, а добыча природного газа – исторического максимума. Под влиянием проводимого в нефтяном секторе налогового маневра стабилизировался объем переработки нефти, значительно повысилась ее глубина, сократились производство и экспорт мазута. В марте 2020 г. выявилось существенное расхождение позиций России и стран ОПЕК в отношении параметров соглашения на последующий период. В результате новые договоренности достигнуты не были, действующее соглашение не было продлено, а Саудовская Аравия объявила о намерении значительно увеличить добычу. В условиях пандемии коронавируса и снижения мирового спроса это привело к резкому падению цен на нефть.

4.5.1. Динамика мировых цен на нефть и газ

В последние годы на мировом рынке нефти произошли значительные изменения. После достаточно длительного периода чрезвычайно высоких мировых цен на нефть (в 2011 г. – 1-м полугодии 2014 г. они составляли 107–112 долл./барр.) быстрый рост мирового производства нефти привел к существенному превышению предложения нефти над спросом и к значительному снижению цен. Основным фактором избыточного предложения нефти явилось увеличение добычи на месторождениях сланцевой нефти в США, разработка которых стала возможной благодаря применению новых технологий. ОПЕК же в условиях ценового кризиса не пошла на обычно осуществлявшееся ею в таких случаях сокращение добычи и фактически перешла к политике сохранения своей доли на мировом нефтяном рынке, стремясь увеличением объема поставок компенсиро-

¹ Автор раздела: *Бобылев Ю.Н.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией экономики минерально-сырьевого сектора Института Гайдара.

вать сокращение доходов. В результате цена на российскую нефть сорта Urals на мировом рынке упала со 107,1 долл./барр. в 1-м полугодии 2014 г. до 51,2 долл./барр. в 2015 г. и 41,9 долл./барр. в 2016 г., при этом в январе 2016 г. она опускалась до 28,8 долл./барр. (табл. 18, рис. 23).

Таблица 18

Мировые цены на нефть и природный газ в 2014–2019 гг., долл./барр.

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г. I кв.	2019 г. II кв.	2019 г. III кв.	2019 г. IV кв.	2019 г.
Цена нефти сорта Brent, Великобритания	98,9	52,4	44,0	54,4	71,1	63,3	68,3	61,9	62,7	64,0
Цена нефти сорта Urals, Россия	97,7	51,2	41,9	53,1	69,8	63,3	68,1	61,3	62,1	63,7
Средняя экспортная цена российского газа, долл./тыс. куб. м	314	225	157	179	223,3	226,2	183,6	162,7	174,8	186,8

Источник: OECD/IEA; World Bank; Росстат.

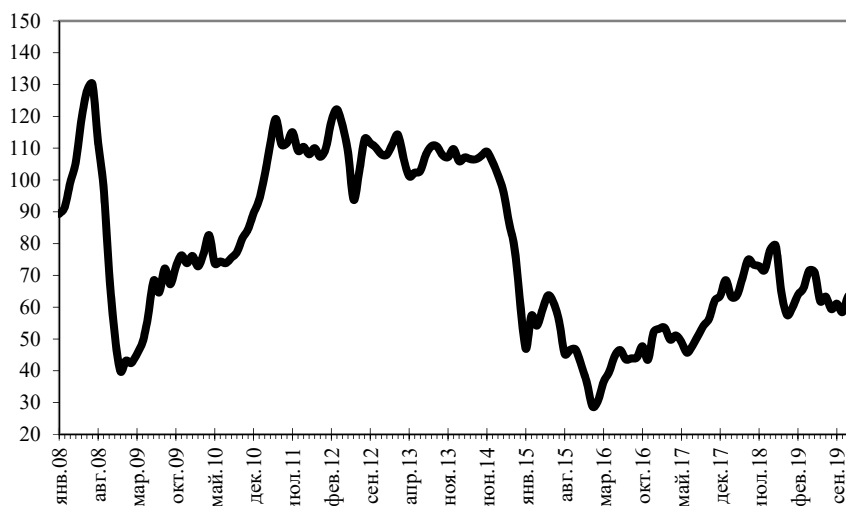


Рис. 23. Цена на нефть сорта Urals в 2008–2019 гг., долл./барр.

Источник: Росстат.

Такое падение цен побудило нефтедобывающие страны к совместным действиям по ограничению объемов добычи. В конце 2016 г. ОПЕК, Россией и рядом других нефтедобывающих стран (ОПЕК+) было достигнуто соглашение о сокращении добычи нефти сроком на 6 месяцев начиная с 1 января 2017 г. В соответствии с данным соглашением страны ОПЕК+ обязались сократить свою добычу на 1,8 млн барр./сут., в том числе страны ОПЕК – на 1,2 млн барр./сут., а 11 стран, не входящих в ОПЕК, – на 558 тыс. барр./сут., в том числе Россия – на 300 тыс. барр./сут. В целях дальнейшего сокращения избыточного предложения нефти в конце мая 2017 г. страны ОПЕК+ продлили действие соглашения об ограничении добычи на следующие 9 месяцев (июль 2017 г. – март 2018 г.), а в конце ноября 2017 г. соглашение было продлено до конца 2018 г. В то же время в некоторых участвующих в соглашении странах (Венесуэла и др.) в силу различных причин произошло значительное падение добычи нефти. В результате фактическое сокращение добычи странами ОПЕК+ оказалось существенно большим, чем предусматривалось соглашением.

В связи с этим в июне 2018 г. страны ОПЕК+ приняли решение об увеличении добычи с начала июля на 1 млн барр./сут. по сравнению с уровнем мая. При этом был предусмотрен переход от действовавшего ранее контроля согласованных показателей по каждой стране к контролю общего уровня добычи участвующими в соглашении странами (на 1,8 млн барр./сут. ниже уровня октября 2016 г.). В результате страны, обладающие необходимым потенциалом, в том числе Саудовская Аравия и Россия, получили возможность увеличить свою добычу во 2-м полугодии 2018 г. Однако увеличение добычи крупнейшими мировыми производителями (США, Саудовская Аравия, Россия) и некоторые другие факторы привели к снижению цен на нефть в последние месяцы 2018 г. (до 57–58 долл./барр.).

В этих условиях в декабре 2018 г. страны ОПЕК+ приняли решение о сокращении добычи нефти с начала 2019 г. на 1,2 млн барр./сут. от уровня октября 2018 г. Срок действия данного соглашения составлял 6 месяцев (январь – июнь 2019 г.). Соглашением предусматривалось сокращение добычи нефти странами ОПЕК на 800 тыс. барр./сут., а странами, не входящими в организацию, – на 400 тыс. барр./сут., в том числе Россией – на 228 тыс. барр./сут. При этом обязательства по сокращению добычи не распространялись на Иран, Венесуэлу и Ливию, добыча нефти в которых уже значительно сократилась, а для Ирана существовал риск ее дальнейшего снижения в случае ужесточения санкций США в отношении закупок иранской нефти. Что и произошло в действительности. К концу 2019 г. по сравнению с I кварталом 2018 г. добыча нефти в Иране под воздействием санкций сократилась на 47%. Схожая ситуация наблюдалась и в Венесуэле: добыча нефти за этот период сократилась здесь на 57,5%. В начале июля 2019 г. данное соглашение было продлено на следующие 9 месяцев (июль 2019 г. – март 2020 г.).

Реализация соглашений ОПЕК+ при одновременном росте мирового спроса на нефть привела к заметному повышению мировых цен и их стабилизации в диапазоне 60–70 долл./барр. В 2018 г. цена российской нефти на мировом рынке составила в среднем 69,8 долл./барр., в 2019 г. – 63,7 долл./барр. По сравнению с предыдущим годом в 2019 г. цена снизилась на 8,7%. При этом во 2-м полугодии цена понизилась до 61–62 долл./барр., а в отдельные месяцы опускалась еще ниже (так, в октябре 2019 г. она составила 58,5 долл./барр.).

Причиной снижения цен в 2019 г. явилось замедление роста мирового спроса на нефть и увеличение добычи в странах, не участвующих в соглашении, прежде всего в США (табл. 19). Благодаря совершенствованию технологий и снижению затрат американская нефтяная отрасль адаптировалась к более низкому уровню цен на нефть: в 2018 г. добыча нефти в США достигла 10,99 млн барр./сут. (рост на 17,5% по сравнению с 2017 г.), а в 2019 г. – 12,24 млн барр./сут. (рост на 11,4% по сравнению с 2018 г.).

Таблица 19

Добыча нефти в США и странах ОПЕК в 2016–2019 гг., млн барр./сут.

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г. I кв.	2019 г. II кв.	2019 г. III кв.	2019 г. IV кв.	2019 г.
США	8,86	9,35	10,99	11,81	12,10	12,23	12,82	12,24
Страны ОПЕК, всего	32,68	32,68	31,96	30,47	30,00	29,20	29,48	29,78
Саудовская Аравия	10,42	10,09	10,38	10,00	9,92	9,38	9,83	9,78
Ирак	4,43	4,44	4,60	4,75	4,70	4,70	4,65	4,70
Иран	3,57	3,82	3,52	2,63	2,33	2,10	2,03	2,27
Венесуэла	2,18	1,92	1,43	1,05	0,79	0,73	0,68	0,81

Источник: US EIA.

В условиях растущего предложения со стороны стран, не участвующих в соглашении, в декабре 2019 г. страны ОПЕК+ приняли решение о дополнительном сокращении добычи нефти с 1 января 2020 г. еще на 503 тыс. барр./сут. (в дополнение к действующим обязательствам в размере 1,2 млн барр./сут.). При этом страны ОПЕК должны дополнительно снизить добычу на 372 тыс. барр./сут., а другие страны, участвующие в соглашении, – на 131 тыс. барр./сут. С учетом этого сокращения, которое должно действовать в течение I квартала 2020 г., суммарное сокращение добычи странами ОПЕК+ по сравнению с октябрём 2018 г. должно составить 1,7 млн барр./сут.

Наибольший объем сокращения приходится на Саудовскую Аравию: при действующих обязательствах по сокращению в размере 322 тыс. барр./сут. она должна дополнительно сократить добычу еще на 167 тыс. барр./сут. Россия в соответствии с декабрьским соглашением должна дополнительно сократить добычу на 70 тыс. барр./сут. В результате с учетом ее действующих обязательств в размере 228 тыс. барр./сут. суммарное сокращение добычи Россией должно составить 298 тыс. барр./сут. При этом по настоянию российской стороны с 2020 г. в российской квоте не будет учитываться газовый конденсат, что соответствует действующей методике ОПЕК, применяемой к странам – членам организации. Это позволит России не ограничивать добычу газового конденсата.

Следует отметить, что влияние участия России в соглашениях ОПЕК+ на добычу нефти в стране было весьма ограниченным: в 2017 г. по сравнению с предыдущим годом годовая добыча нефти сократилась на 0,15%, а в 2018 и 2019 гг. – увеличилась соответственно на 1,7 и 0,9%. Применительно к ситуации 2017 г. следует отметить два момента. Во-первых, в качестве исходного пункта для сокращения добычи странами ОПЕК+ был принят уровень октября 2016 г. В России же на протяжении 2016 г. добыча нефти росла и в октябре 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. по отношению к предыдущему году снизилась относительно незначительно.

В 2018 г. Россия использовала появившуюся в рамках соглашения возможность увеличить добычу во 2-м полугодии, в результате годовая добыча возросла. В 2019 г. увеличить годовую добычу позволил как относительно высокий базовый уровень, в качестве которого был принят уровень октября 2018 г., так и относительно медленное сокращение добычи, обусловленное технологическими и климатическими факторами.

В результате в целом за 3 года участия России в соглашениях ОПЕК+ (2017–2019 гг.) годовая добыча нефти в стране увеличилась на 2,4%.

Таким образом, соглашения ОПЕК+ о совместных действиях по ограничению добычи стали значимым фактором, существенно влияющим на мировые цены на нефть. Как показал трехлетний опыт их применения, такие соглашения позволяют снизить риск ценовых кризисов и способствуют поддержанию определенного уровня мировых цен на нефть.

Поскольку действующее соглашение распространялось только на I квартал 2020 г., в начале марта 2020 г. состоялась очередная встреча представителей стран ОПЕК+, на которой должен был быть решен вопрос о дальнейших совместных действиях по ограничению добычи. Однако на нем выявилось существенное расхождение позиций России и стран ОПЕК в отношении параметров соглашения на последующий период. Страны ОПЕК считали необходимым дополнительное совместное сокращение добычи нефти на

1,5 млн барр./сут. с 1 апреля 2020 г., позиция России заключалась в сохранении параметров действующего соглашения на следующий квартал. В результате новые договоренности достигнуты не были и действующее соглашение не было продлено.

С 1 апреля 2020 г. участвующие в соглашении страны получили возможность выйти из режима ограничения, а Саудовская Аравия объявила о намерении значительно увеличить добычу. В условиях пандемии коронавируса и снижения мирового спроса на нефть это привело к резкому падению цен. Во второй половине марта 2020 г. цена фьючерсов на нефть Brent опустилась до 25–28 долл./барр.

Цены на российский природный газ, поставляемый на внешние рынки по долгосрочным контрактам, как правило, привязаны к ценам на нефтепродукты и поэтому с определенным лагом следуют за мировыми ценами на нефть. В то же время произошедшее в последние годы изменение ситуации на европейском газовом рынке, а именно увеличение предложения газа со стороны других газодобывающих стран и более низкий уровень спотовых цен на газ по сравнению с ценами долгосрочных контрактов «Газпрома», оказывает понижающее влияние на цены реализации российского газа. В 2019 г. средняя экспортная цена российского газа составила 186,8 долл./тыс. куб. м, или снизилась на 16,3% по сравнению с 2018 г. и на 40,5% по сравнению с 2014 г. (табл. 18, рис. 24).

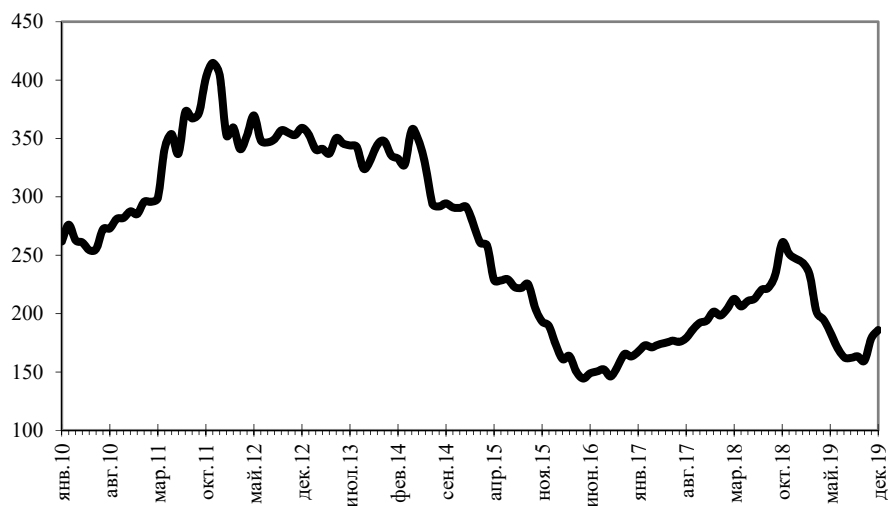


Рис. 24. Средняя цена российского газа на внешних рынках в 2010–2019 гг., долл./тыс. куб. м

Источник: Росстат.

4.5.2. Динамика производства в нефтегазовом секторе

Объемы производства нефти в России в 2019 г. ограничивались выполнением обязательств, принятых в рамках соглашения ОПЕК+. Вместе с тем в 2019 г. добыча нефти в стране достигла 560,8 млн т, или увеличилась на 0,9% по сравнению с 2018 г. (табл. 20, рис. 25). Это является максимальным уровнем за период с 1989 г. (максимум добычи нефти в России был достигнут в 1987 г. и составил 569,4 млн т). Добыча природного газа в 2019 г. увеличилась до 758,1 млрд куб. м (на 2,3% по сравнению с 2018 г.), что является историческим максимумом. В последние годы существенно увеличилось производство

сжиженного природного газа (с 10,9 млн т в 2016 г. до 29,5 млн т в 2019 г.). Россия обладает значительным потенциалом для поддержания и увеличения достигнутых объемов добычи нефти и газа. В то же время в нефтяном секторе наблюдается объективное ухудшение условий добычи. Значительная часть эксплуатируемых месторождений вступила в стадию падающей добычи, а новые месторождения в большинстве случаев характеризуются худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. Для компенсации падения добычи нефти на эксплуатируемых месторождениях необходимо освоение как новых месторождений в регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой, так и не вовлеченных в разработку запасов худшего качества в освоенных регионах¹.

Таблица 20

Производство нефти и природного газа и переработка нефти в России в 2010–2019 гг.

	2010 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Нефть, включая газовый конденсат, млн т	505,1	526,7	534,0	547,6	546,8	556,0	560,8
Природный газ, млрд куб. м	665,5	654,2	645,9	652,6	704,1	741,1	758,1
Газ природный сжиженный, млн т	10,0	10,7	10,8	10,9	11,8	20,0	29,5
Первичная переработка нефти, млн т	249,3	294,4	287,2	284,5	284,3	290,7	290,0
Доля переработки нефти в ее добыче, %	49,4	55,9	53,8	52,0	51,9	52,3	51,7
Глубина переработки нефтяного сырья, %	71,1	72,4	74,4	79,1	81,0	82,1	82,7

Источник: Росстат; Министерство энергетики РФ.

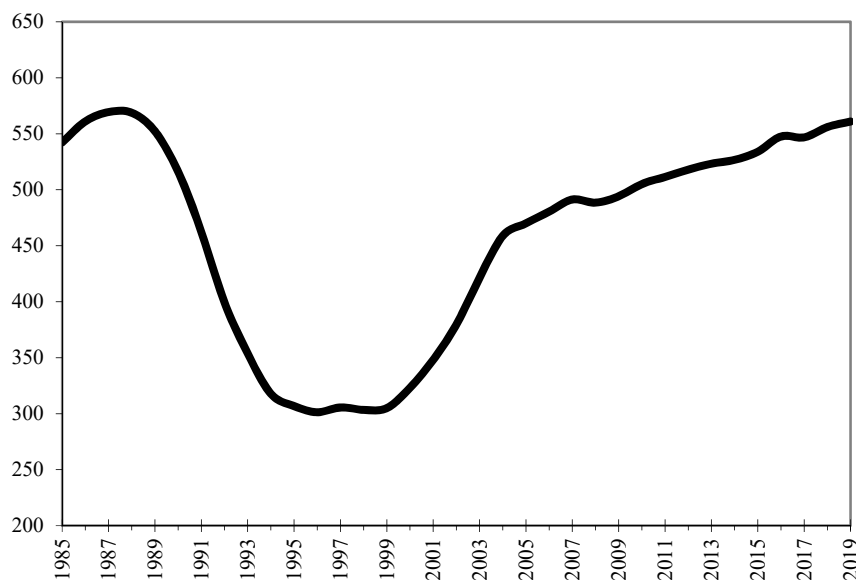


Рис. 25. Добыча нефти, включая газовый конденсат, в 1985–2019 гг., млн т

Источник: Росстат; Минэнерго России.

¹ Бобылев Ю.Н., Расенко О.А. Нефтяной сектор экономики России: основные тенденции. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.

Результаты 2019 г. свидетельствуют о положительных эффектах проводимого в нефтяном секторе с 2015 г. налогового маневра – структурной реформы налоговой системы, предусматривающей поэтапное снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты и повышение налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ)¹. Эти меры создали стимулы для модернизации нефтеперерабатывающих мощностей и привели к изменению ряда сложившихся тенденций.

В 2000–2014 гг. в российском нефтяном секторе сформировались тенденции роста объемов переработки нефти и увеличения экспорта нефтепродуктов за счет роста производства и экспорта мазута (наименее ценного продукта переработки, используемого в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки и получения светлых нефтепродуктов). Глубина переработки нефти при этом фактически не росла и составляла лишь 71–72% (при том что в ведущих промышленно развитых странах она достигает 90–95%). Действовавшая налоговая система фактически консервировала технологическую отсталость российской нефтепереработки и вела к существенным потерям для государственного бюджета в результате скрытого субсидирования сектора нефтепереработки и других стран ЕАЭС за счет обеспечиваемых применением экспортной пошлины более низких по сравнению с мировыми цен на нефть.

Проведение налогового маневра привело к изменению этих тенденций. Среди новых тенденций, проявившихся в 2015–2019 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, объясняющееся первыми двумя факторами. Глубина переработки нефти в России повысилась с 72,4% в 2014 г. до 82,7% в 2019 г., что является историческим максимумом (рис. 26). Увеличилось производство бензина и дизельного топлива, производство мазута сократилось на 39,6%. Доля направляемой на переработку нефти в ее добыче снизилась с 55,9 до 51,7%. Экспорт нефтепродуктов сократился на 13,3%.

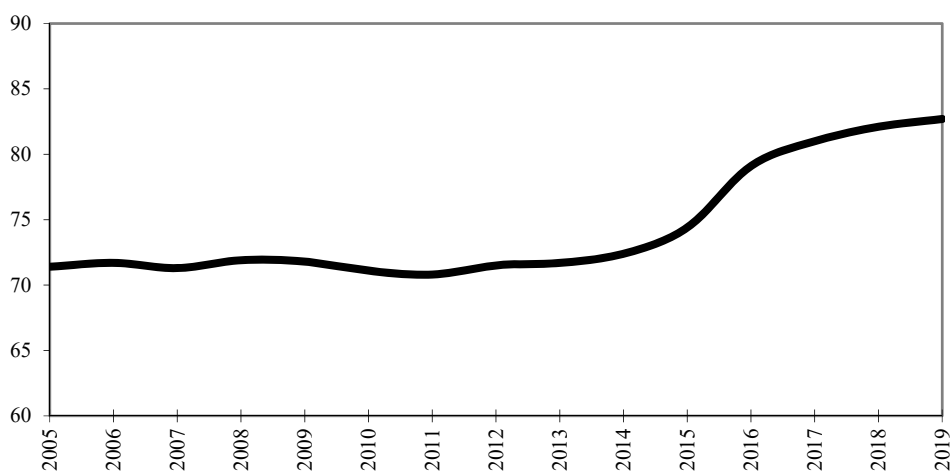


Рис. 26. Глубина переработки нефти в 2005–2019 гг., %

Источник: Росстат; Минэнерго России.

¹ Бобылев Ю. Налоговый маневр в нефтяной отрасли // Экономическое развитие России. 2015. № 8. С. 45–49.

Таким образом, под влиянием налогового маневра наблюдавшиеся до его проведения тенденции роста объемов переработки нефти и увеличения экспорта нефтепродуктов за счет роста производства и экспорта мазута сменились тенденцией сокращения производства и экспорта мазута и обусловленного этим сокращения объемов переработки нефти и экспорта нефтепродуктов. При этом глубина переработки нефти значительно повысилась.

4.5.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа

Суммарный чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2019 г. достиг 409,7 млн т, или повысился на 6,5% по сравнению с 2014 г. и на 0,1% по сравнению с 2018 г. Данный показатель близок к историческому максимуму, достигнутому в 2015 г. (411,8 млн т). Доля чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти в 2019 г. составила 73,1% (табл. 21). Следует отметить произошедшее в 2015–2019 гг. под воздействием налогового маневра заметное увеличение экспорта сырой нефти (на 19,7%) и уменьшение экспорта нефтепродуктов (на 13,3%), которое объясняется значительным сокращением экспорта мазута (на 34,7%). В результате доля сырой нефти в суммарном нефтяном экспорте повысилась с 57,5% в 2014 г. до 65,2% в 2019 г., а нефтепродуктов – снизилась с 42,5 до 34,8%. При этом увеличился экспорт дизельного топлива и бензина. Доля экспорта в производстве дизельного топлива в 2019 г. составила 65,6%, в производстве автомобильного бензина – 13,0%. Доля мазута в экспорте нефтепродуктов снизилась с 52,9% в 2014 г. до 39,9% в 2019 г.

Таблица 21

Соотношение производства, потребления и экспорта нефти и природного газа в 2010–2019 гг.

	2010 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Нефть, млн т							
Производство	505,1	526,7	534,0	547,6	546,8	556,0	560,8
Экспорт, всего	250,4	223,4	244,5	254,8	252,6	260,2	267,5
Экспорт в страны – не члены СНГ	223,9	199,3	221,6	236,2	234,5	241,7	249,1
Экспорт в страны СНГ	26,5	24,1	22,9	18,6	18,1	18,5	18,3
Чистый экспорт	249,3	222,6	241,6	254,0	252,0	259,7	267,5
Внутреннее потребление	125,9	141,3	122,2	138,3	147,1	146,7	151,1
Чистый экспорт в % к производству	49,4	42,3	45,2	46,4	46,1	46,7	47,7
Нефтепродукты, млн т							
Экспорт	132,2	164,8	171,5	156,0	148,4	150,1	142,8
Чистый экспорт	129,9	162,8	170,2	155,3	147,7	149,6	142,2
Нефть и нефтепродукты, млн т							
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	379,2	385,4	411,8	409,3	399,7	409,3	409,7
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в % к производству нефти	75,1	73,2	77,1	74,7	73,1	73,6	73,1
Природный газ, млрд куб. м							
Производство	665,5	654,2	645,9	652,6	704,1	741,1	758,1
Экспорт	177,8	172,6	185,5	198,7	210,2	220,6	219,9
Чистый экспорт	173,5	165,5	178,4	189,8	201,4	211,2	210,8
Внутреннее потребление	492,0	488,7	467,5	462,8	502,7	529,9	547,3
Чистый экспорт в % к производству	26,1	25,3	27,6	29,1	28,6	28,5	27,8

Источник: Росстат; Министерство энергетики РФ; Федеральная таможенная служба; расчеты автора.

Рассматривая динамику российского нефтяного экспорта за длительный период времени, следует отметить существенное усиление экспортной ориентации нефтяного сектора. Доля чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысилась

с 47,7% в 1990 г. до 73,1% в 2019 г. Это, однако, связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и со значительным сокращением внутреннего потребления нефти по сравнению с советским периодом в результате рыночной трансформации российской экономики, повышения эффективности использования нефти и замещения нефтепродуктов (топочного мазута) природным газом.

Экспорт природного газа в 2019 г. составил 219,9 млрд куб. м и был близок к уровню предыдущего года, когда был достигнут его исторический максимум (220,6 млрд куб. м). Доля чистого экспорта в производстве газа в 2019 г. составила 27,8%. Следует отметить значительный рост экспорта сжиженного природного газа, который в последние годы увеличился более чем в 3 раза: с 21,4 млн куб. м в 2015 г. до 65,4 млн куб. м в 2019 г.

Несмотря на произошедшее во второй половине 2010-х годов снижение мировых цен на нефть и газ, продукция нефтегазового сектора устойчиво составляет более половины российского экспорта (табл. 22). В 2019 г. доля нефтегазового сектора в российском экспорте составила 56,0%. Основная часть экспорта приходится на нефтяной сектор. В то же время его доля в российском экспорте в последние годы снизилась с 54,2% в 2014 г. до 44,3% в 2019 г. Доля газового сектора в российском экспорте в 2019 г. составила 11,7%. При этом выросла доля сжиженного газа (с 0,9% в 2017 г. до 1,9% в 2019 г.).

Таблица 22

Стоимость и удельный вес экспорта продукции нефтегазового сектора в российском экспорте в 2017–2019 гг.

	Экспорт в 2017 г., млрд долл.	В % к общему объему российского экспорта	Экспорт в 2018 г., млрд долл.	В % к общему объему российского экспорта	Экспорт в 2019 г., млрд долл.	В % к общему объему российского экспорта
Нефтегазовый сектор, всего	192,87	53,7	261,5	57,9	237,9	56,0
Нефть и нефтепродукты	151,55	42,2	207,1	45,8	188,3	44,3
Нефть	93,31	26,0	129,0	28,5	121,4	28,6
Нефтепродукты	58,24	16,2	78,1	17,3	66,9	15,8
Газ природный	38,15	10,6	49,1	10,9	41,6	9,8
Газ природный сжиженный	3,17	0,9	5,3	1,2	7,9	1,9

Источник: Федеральная таможенная служба; расчеты автора.

4.5.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке

Цены на нефть и нефтепродукты на российском внутреннем рынке формируются исходя из мировых цен на них как цены равной доходности поставок на внешний и на внутренний рынки, т.е. 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 в долларовом выражении фактически следуют за ценами мирового рынка (табл. 23, рис. 27). При этом из-за наличия экспортных пошлин, между мировыми и внутренними ценами по-прежнему сохраняется значительный разрыв. В то же время следует отметить сближение внутренней и мировой цен на нефть в результате снижения уровня цен и произведенного в рамках налогового маневра снижения ставки экспортной пошлины. Если в 2014 г. внутренняя цена на нефть (цена производителей) составляла 42% от мировой (цены нефти сорта Urals на европейском рынке), то в 2018 г. – 66%, в 2019 г. – 71%.

Таблица 23

**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ
в долларом выражении в 2010–2019 гг.
(средние цены производителей на конец года, долл./т)**

	2010 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Нефть	248,2	346,1	178,9	156,7	207,8	302,4	320,8	329,1
Автомобильный бензин	547,9	614,4	372,3	301,8	380,3	460,0	423,3	393,2
Дизельное топливо	536,1	698,0	419,3	349,4	421,3	515,2	550,7	540,1
Топочный мазут	246,3	235,8	128,7	49,5	129,7	166,1	186,0	116,1
Газ, долл./тыс. куб. м	20,5	39,8	29,1	24,5	23,6	34,2	28,9	27,7

Источник: расчеты автора по данным Росстата.

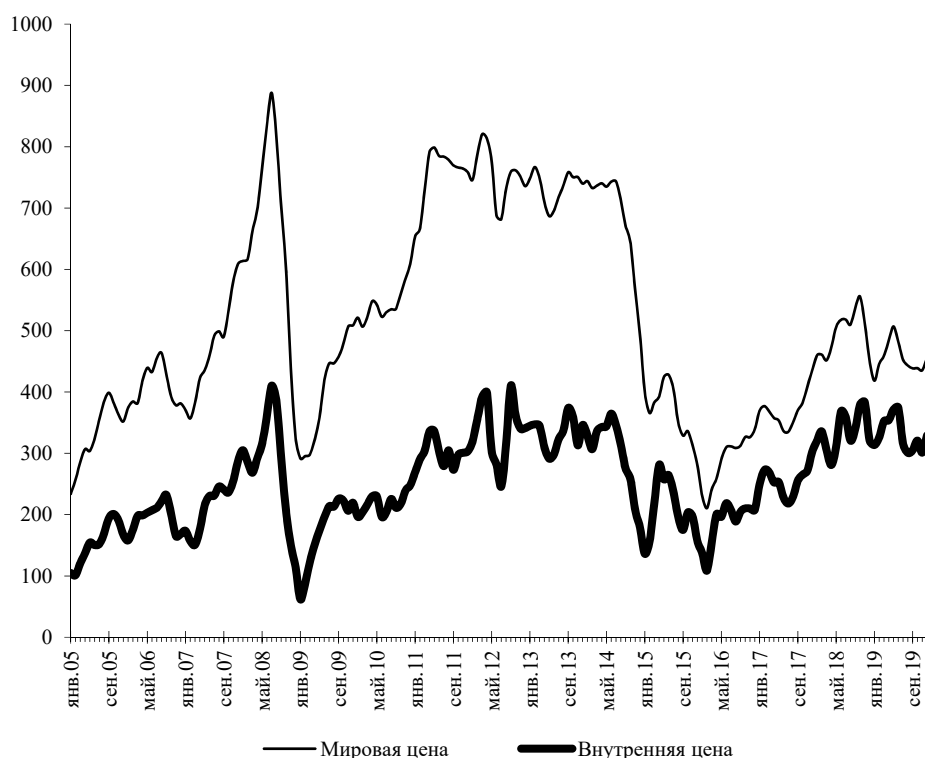


Рис. 27. Мировая и внутренняя цены на нефть в 2005–2019 гг., долл./т

Источник: Росстат; расчеты автора.

Конечные (потребительские) цены на моторное топливо (табл. 24) формируются на основе цен производителей (цен net-back) с учетом косвенных налогов (акциз, НДС) и торгово-сбытовой надбавки. Россия по доле косвенных налогов в конечной цене бензина занимает промежуточное положение между ведущими странами Европы, где эта доля наиболее высокая (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 в настоящее время достигли уровня цен в США, но

¹ Бобылев Ю. Цены на бензин в России и других странах: сравнительный анализ // Экономическое развитие России. 2016. № 10. С. 28–31.

остаются значительно ниже, чем в других развитых странах. По нашим расчетам, в январе 2020 г. потребительская цена бензина в России составляла по отношению к уровню США 100%, Канады – 75%, Японии – 49%, а по отношению к среднему уровню пяти крупнейших стран Европы – 45% (табл. 25).

Таким образом, в условиях налогового маневра относительный уровень конечных цен на автомобильный бензин в России повысился незначительно. Действующая система экспортных пошлин и уровень налогов на нефтепродукты обеспечивают сохранение более низких цен на моторное топливо на внутреннем рынке по сравнению с большинством развитых стран. В то же время цены на бензин в России достигли уровня США, отличающихся более низкой налоговой нагрузкой на нефтепродукты.

Таблица 24

**Потребительские цены на автомобильный бензин в России
в 2014–2019 гг., руб./л (в январе соответствующего года)**

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Бензин марки АИ-92	29,53	32,35	33,86	35,57	38,12	41,87	42,46
Бензин марки АИ-95 и выше	32,64	35,16	36,81	38,69	41,05	45,14	45,85

Источник: Росстат.

Таблица 25

**Уровень потребительской цены на автомобильный бензин
в России по отношению к другим странам, %**

	2014 г., январь	2020 г., январь
США	95,8	100,1
Канада	72,9	75,2
Япония	55,0	48,8
Германия	44,4	46,6
Великобритания	43,3	43,8
Франция	45,3	42,5
Италия	39,5	41,2
Испания	48,7	49,5
Европа-5	44,1	44,7

Источник: расчеты автора по данным OECD/IEA и Росстата.

Внутренние цены на газ остаются в сфере государственного регулирования. С целью обеспечения конкурентоспособности национальной экономики правительством поддерживается существенно более низкий уровень внутренних цен на газ по отношению к мировым. Вместе с тем в результате регулируемого повышения внутренних цен на газ и снижения его мировой цены наблюдается постепенное приближение внутренней цены к мировой. В 2019 г. внутренняя цена на газ (цена приобретения газа промышленными потребителями без косвенных налогов) составила в среднем 36% от экспортной цены российского газа (в 2018 г. – 31%).

4.5.5. Перспективы развития российского нефтяного сектора

Россия располагает большими запасами нефти, что позволяет поддерживать высокие уровни ее добычи и экспорта в течение многих лет. Существует значительный потенциал добычи нефти за счет вовлечения как неразрабатываемых запасов в освоенных регионах, так и месторождений в новых регионах добычи. В то же время весьма существенный потенциал дополнительной добычи на действующих месторождениях за счет их более

углубленной разработки, повышения коэффициента извлечения нефти. Кроме того, значителен потенциал не разрабатываемых в настоящее время нетрадиционных запасов, в том числе сланцевой нефти. Существенен и потенциал нефтепереработки, повышение глубины которой 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 будут оказывать прогнозируемые относительно низкие цены на нефть, при которых инвестиции в наиболее высокочатратные проекты будут экономически неэффективны, и введенные рядом развитых стран по отношению к России технологические санкции, которыми установлен запрет на поставку в Россию оборудования и технологий для разработки месторождений на арктическом шельфе, глубоководных месторождений и месторождений сланцевой нефти.

Существует значительная неопределенность в динамике мировых цен на нефть в 2020 г., связанная с действием таких факторов, как пандемия коронавируса, экономический спад, снижение спроса на нефть, размеры сокращения добычи сланцевой нефти в США, а также поведение крупнейших мировых нефтепроизводителей, прежде всего Саудовской Аравии. Во II–IV кварталах 2020 г. наиболее вероятным представляется диапазон цен на нефть 15–40 долл./барр. При этом во II квартале 2020 г. цены на нефть могут находиться в диапазоне 15–25 долл./барр. Возобновление переговоров стран ОПЕК+ и принятие ими нового соглашения по ограничению добычи способствовало бы стабилизации и повышению мировых цен на нефть во 2-м полугодии 2020 г.

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 нефти будут в значительной степени зависеть от технологического прогресса в отрасли, развития импортозамещающих технологий повышения уровня нефтеизвлечения и разработки нетрадиционных запасов, включая сланцевую нефть.

Для создания необходимых условий для дальнейшего развития нефтяного сектора и получения государством соответствующих доходов перспективная экономическая политика по отношению к нефтяному сектору должна включать реализацию следующих мер:

- 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;

- 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;

– продолжение политики дифференциации налоговой нагрузки на действующих нефтяных месторождениях: применение пониженных ставок НДС и экспортной пошлины для месторождений с повышенными затратами на разработку. 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;

– 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 низкодоходных месторождений и трудноизвлекаемых запасов.

Представляется также целесообразным возобновление сотрудничества в формате ОПЕК+ и координация действий в отношении объемов добычи нефти со странами ОПЕК и другими нефтепроизводителями с целью поддержания приемлемого уровня мировых цен на нефть.

4.6. Агропродовольственный сектор¹

4.6.1. Оценка вклада сельского хозяйства в динамику национальной экономики

Устойчивая положительная динамика сельскохозяйственного производства позволила аграриям, экономистам и политикам говорить об отрасли не только как об инструменте обеспечения продовольственной безопасности, но и как о драйвере экономического роста. Практическим подтверждением этого тезиса стало включение показателей ВДС в состав целевых индикаторов Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – Госпрограмма). Вместе с тем на протяжении последних лет рост производства сельскохозяйственной продукции сопровождается снижением доли сельского хозяйства в национальной экономике (рис. 28).

Несмотря на рост объемов производства валовой продукции сельского хозяйства (как основного элемента валового выпуска по разделу А ОКВЭД 2) на 14,3% в 2019 г. относительно 2014 г., который опережал рост ВВП, доля отрасли в национальной экономике в текущих ценах сократилась с 3,4% ВВП в 2014 г. до 3,3% в 2019 г., достигнув максимума в 2015 г. – 3,9%. Основным фактором ее сокращения стали более низкие темпы роста цен на сельскохозяйственную продукцию, чем на продукцию других отраслей экономики. Доля сельского хозяйства в ВВП в ценах 2016 г. в 2014–2019 гг. незначительно колебалась на уровне 3,6–3,8%.

¹ Авторы раздела: *Гатаулина Е.А.*, канд. экон. наук, ведущ. науч. сотр. Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС; *Терновский Д.С.*, д-р экон. наук, ведущ. науч. сотр. Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС; *Шагайда Н.И.*, д-р экон. наук, директор Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС; *Шишкина Е.А.*, н.с. Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС.

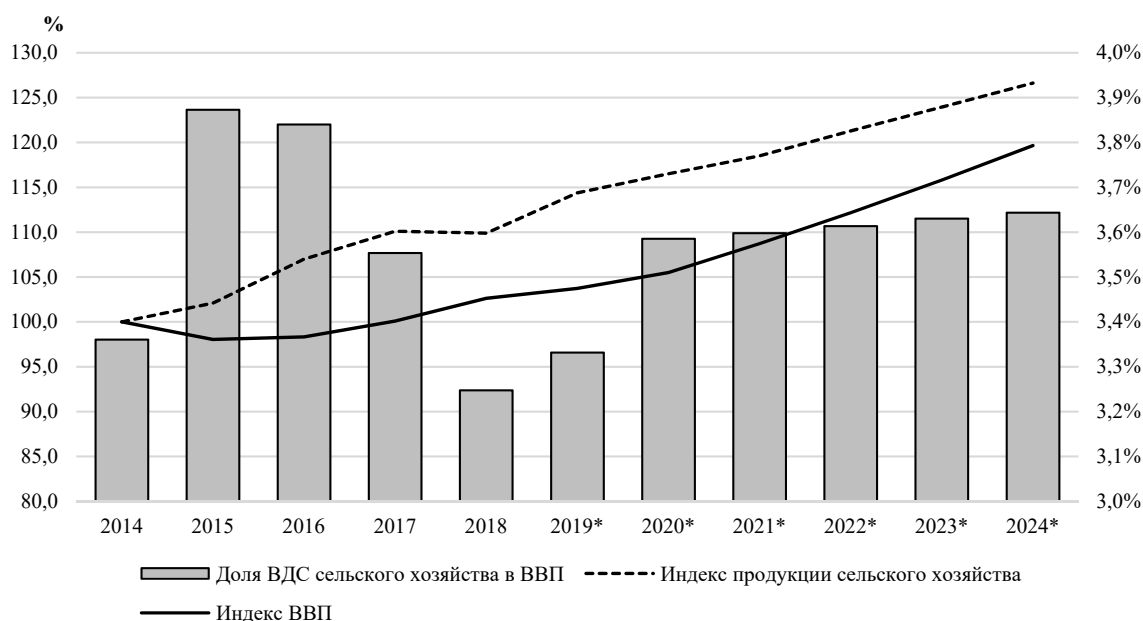


Рис. 28. Фактическая и прогнозная доля сельского хозяйства¹ в национальной экономике России

Источник: 2014–2018 гг. – данные Росстата; *2020–2024 гг. – расчеты авторов на основе содержания Государственной программы развития сельского хозяйства и базового варианта Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г.

Темпы роста ВДС сельского хозяйства (7,8% в 2019 г. относительно 2014 г. в постоянных ценах) превышают темпы роста ВВП (4,0%), однако заметно ниже темпов роста валового выпуска (14,6%), что объясняется изменением его структуры – увеличением в валовом выпуске доли промежуточного потребления (50,1% в 2019 г. против 47,0% в 2014 г. в постоянных ценах).

Сдвиги в структуре валового выпуска определяются главным образом изменениями в производстве собственно сельскохозяйственной продукции (порядка 80% от общего прироста доли промежуточного потребления отрасли) и не связаны с перераспределением производства между сельским и лесным хозяйством, рыболовством и рыболовством.

Рост доли промежуточного потребления в валовом выпуске сельского хозяйства обусловлен как технологическими изменениями, происходящими в хозяйствах населения и крестьянских (фермерских) хозяйствах (сектор «Домашние хозяйства», порядка 2/3 общего прироста), так и смещением производства в сельскохозяйственные организации (сектор «Нефинансовые корпорации», порядка 1/3 общего прироста). Указанные процессы являются следствием индустриализации сельского хозяйства, сопровождаются ростом производительности труда, высвобождением рабочей силы и перетоком добавленной стоимости в прочие отрасли (производство удобрений, нефтепродуктов и др.), что сокращает прирост добавленной стоимости в самом сельском хозяйстве.

Динамика валовой добавленной стоимости, произведенной в сельском хозяйстве, свидетельствует о недостижении целевых индикаторов Госпрограммы как в 2018 г. (-5,9%),

¹ Раздел А ОКВЭД 2 «Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство».

так и в 2019 г. (-5,7%). Кроме того, мы считаем, что при целевых темпах роста производства продукции сельского хозяйства в 2020–2024 гг. (10,7% к 2019 г.), отстающих от сценарных темпов роста ВВП (15,4%), с учетом сложившихся структурных тенденций (предполагающих снижение доли добавленной стоимости в валовом выпуске сельского хозяйства) планируемый на 2020–2024 гг. уровень 3,55–3,65% от ВВП (в оценке базового варианта Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г.), вероятно, не будет достигнут.

4.6.2. Динамика производства, потребления, экспорта продовольствия и импортозамещения

В 2019 г. по сравнению с предыдущим годом производство продукции растениеводства выросло по всем основным группам, исключая картофель. Даже по овощам, которые преимущественно все еще производятся в хозяйствах граждан, рост составил более 2%. Несмотря на то что страна гордится в основном успехами в производстве зерна, его прирост в 2019 г. относительно последней предреформенной пятилетки 1986–1990 г. был незначительным, тогда как по другим основным продуктам прирост в несколько раз. Иначе говоря, продолжается трансформация структуры производства, ее адаптация к рынку: увеличивается производство либо экспортных культур, либо тех, производство которых улучшает структуру потребления (*табл. 26*).

Таблица 26

Производство продукции растениеводства, млн т

Показатели	В среднем за 1986–1990	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.*	2019 г. в % к 2018 г.	2019 г. в % к среднему за 1986–1990 гг.
Зерно	104,3	104,7	120,7	135,5	113,3	121,2	107,0	116,2
В том числе пшеница	43,5	61,8	73,3	86,0	72,1	74,5	103,3	171,3
кукуруза	3,3	13,1	15,3	13,2	11,4	14,3	125,4	433,3
Сахарная свекла	33,2	39,0	51,3	51,9	42,1	54,4	129,2	163,9
Подсолнечник	3,1	9,3	11,0	10,5	12,8	15,4	120,3	496,8
Соя	0,6	2,7	3,1	3,6	4,0	4,3**	107,5	716,7
Картофель	35,9	25,4	22,5	21,7	22,4	22,1	98,7	61,6
Овощи и бахчевые	11,2	13,2	13,2	13,6	13,7	14,1	102,9	125,9
Плоды и ягоды	3,3	2,7	3,1	2,7	3,3	н.д.	н.д.	н.д.

* Данные на 1 марта 2020 г.

** Предварительные данные. Окончательные данные за 2019 г. на момент подготовки обзора отсутствовали.

Источник: Статистические данные Росстата «Валовой сбор сельскохозяйственных культур по категориям хозяйств в хозяйствах всех категорий». URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/val1-19.rar>; а также: https://www.gks.ru/storage/mediabank/val_1.xls.

Прирост в животноводстве незначительный (*табл. 27*). Это обусловлено тем, что внутренний спрос по мясу и яйцу удовлетворен, экспорт мяса не налажен, а по яйцу незначителен. К тому же говядина, в меньшей степени свинина по цене неконкурентны на мировом рынке и, если бы внутренний рынок был открыт, – и на внутреннем рынке, хотя рост объемов производства и низкий покупательский спрос населения ограничивают внутренние цены, что повышает конкурентоспособность этих продуктов. Производство молока активно поддерживается за счет государственных субсидий, однако рост производства в сельскохозяйственных организациях и крестьянских (фермерских) хозяйствах почти не компенсирует его падения в хозяйствах граждан. Только снижение покупательной способности населения позволяет сформироваться излишку молока для

потенциального вывоза за рубеж. Программы продвижения экспорта молока в Китай готовит Минсельхоз РФ. Однако его цена остается неконкурентной на внешнем рынке, и экспорт ограничен. Конкурентным уже долгое время является яйцо, при этом экспорт яиц все еще незначителен – менее 2% производства. Однако он быстро растет: если в 2012 г. экспорт яиц составил около 480 млн шт., то в 2018 г. – уже 770 млн.

Таблица 27

Производство продукции животноводства

Показатели	В среднем за 1986–1990 гг.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г. (оценка)*	2019 г. к 2018 г., %
Мясо скота и птицы, тыс. т убойного веса	9671	9519	9853	10319	10629	10826	101,8
Молоко, млн т	54,2	29,9	29,8	30,2	30,6	31,1	101,6
Яйцо, млрд шт.	47,9	42,5	43,5	44,8	44,9	44,8	99,8

Источник: Росстат.

Оживление внутреннего покупательского спроса продовольствия наблюдается с июня 2017 г. Однако только в октябре 2019 г. уровень покупок продуктов питания в розничной торговле превысил уровень 2015 г., но еще очень далек от уровня 2012, 2013 и 2014 гг. Так, в декабре 2019 г., по данным Росстата, население покупало на 8% (в сопоставимых ценах) меньше, чем в декабре 2012 г. Положительным является то, что весь 2019 г. покупки продовольствия были стабильно на уровне 92–94% от соответствующих месяцев 2012 г. (рис. 29). В 2018 г. достигнутые уровни покупок в 92% снижались с октября 2018 г. до конца года (до 90%).

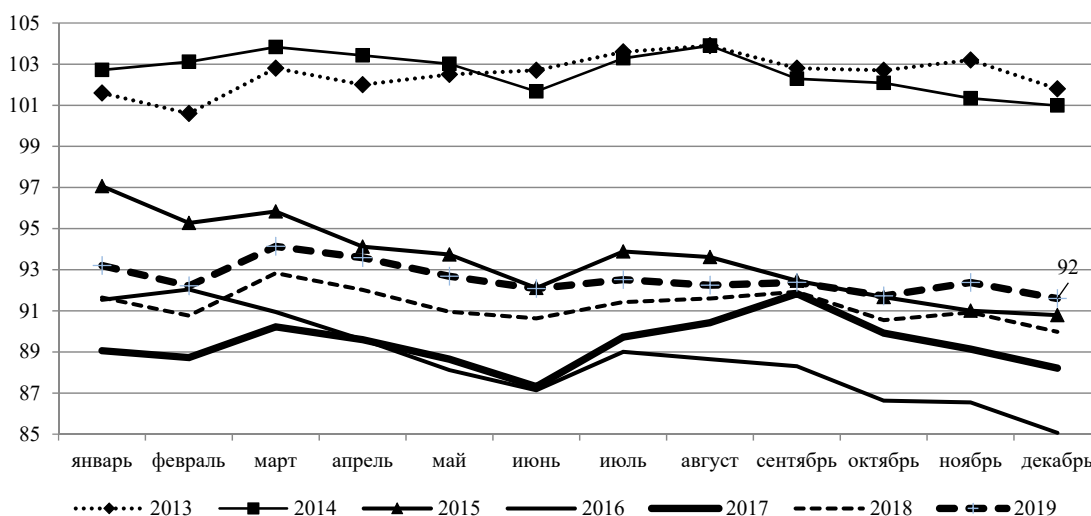


Рис. 29. Покупки продовольственных товаров в розничной торговле, % к соответствующему месяцу 2012 г.

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Слабый рост спроса с 2017 г. отразился в динамике импорта продовольствия, что видно по годовым данным на рис. 30. За 2019 г. импорт незначительно вырос, а экспорт незначительно снизился относительно 2018 г. Однако даже с учетом этих изменений

видно, что Россия движется в направлении того, чтобы стать нетто-экспортером продовольствия, несмотря на то что доля импортного продовольствия в товарных ресурсах розничной торговли с 2016 г. прекратила снижение (табл. 28), которое наблюдалось в период 2013–2016 гг.

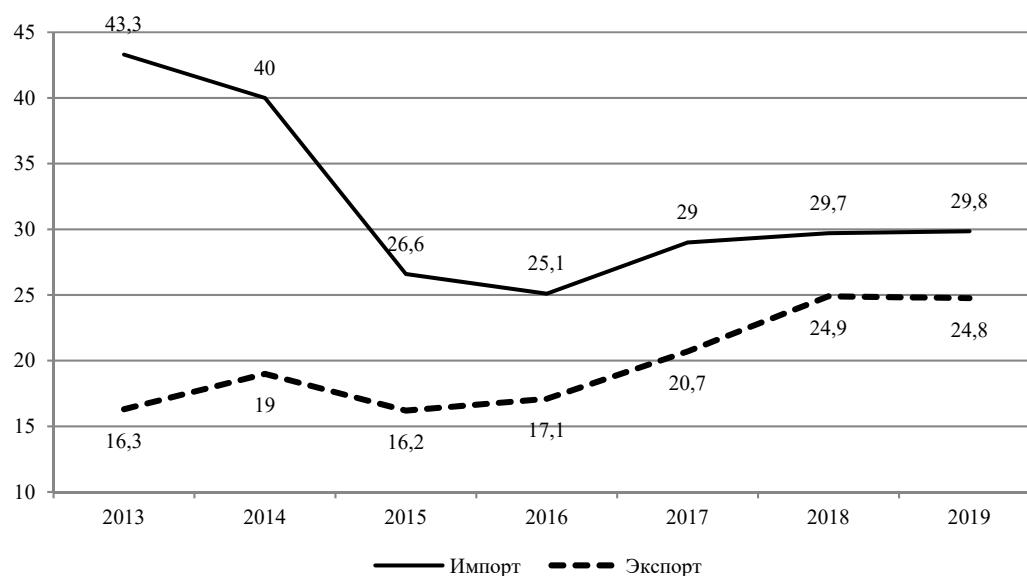


Рис. 30. Экспорт и импорт сельхозпродукции и продовольствия (1–24 ТНВЭД), млрд долл.

Источник: ФТС РФ.

Таблица 28

Доля импортных товаров в товарных ресурсах продовольственных товаров, %

Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
2013	36	35	35	36
2014	36	33	32	36
2015	29	26	27	30
2016	24	22	22	24
2017	23	21	22	25
2018	25	22	22	25
2019	25	24	24	*

* Данные за IV квартал 2019 г. на момент подготовки обзора отсутствовали.

Источник: ЕМИСС; URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/37164>.

4.6.3. Государственная поддержка сельского хозяйства

Госпрограмма развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия – основной документ, определяющий аграрную политику, в частности приоритеты, направления и меры поддержки отрасли. В 2019 г. вступила в силу очередная 15-я редакция Госпрограммы (изменения внесены Постановлением Правительства РФ № 98 от 8 февраля 2019 г.). Этим постановлением Госпрограмма официально продлена до 2025 г., а из ее названия исключен срок ее дей-

ствия. Таким образом, Госпрограмма окончательно утратила свойства инструмента среднесрочного планирования, предусматривающего стабильность целей, направлений, структуры, финансирования на всем периоде ее действия, приобретя, по сути, бессрочный характер (продлевать срок реализации можно бесконечно).

Согласно ст. 10 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ (ред. от 25 декабря 2018 г.) «О развитии сельского хозяйства», Национальный доклад о ходе и результатах реализации Госпрограммы¹ предусматривает анализ ее выполнения только «за прошедший год и только в случае ее завершения – за весь период реализации». Иными словами, закон предусматривал ежегодный анализ текущей ситуации при полном анализе выбранной стратегии развития сельского хозяйства раз в 5 лет (изначальный срок действия первой Госпрограммы). Именно по завершении среднесрочного периода по результатам анализа предполагалось внесение существенных изменений в Госпрограмму, если они требовались. Таким образом, достигалось сочетание необходимой бизнесу стабильности и гибкости в управлении отраслью.

В настоящий момент Госпрограмма продлена до 2025 г., соответственно, и анализ аграрной политики, концентрированным выражением которой является Госпрограмма, за период 2013–2020 гг. (срок ее действия до продления) в Национальный доклад за 2020 г. включен не будет. Неясным останется, достигнуты ли цели, заявленные в Госпрограмме на этот период, правильно ли были выбраны приоритеты, механизмы поддержки. Анализ текущей ситуации, который сейчас представлен в ежегодных национальных докладах, безусловно, важен, но только как этап в оценке достижения среднесрочных целей. Этот аспект анализа в ежегодных национальных докладах в настоящий момент отсутствует. Сейчас Госпрограмма и Национальный доклад отражают фактическое положение дел – сложившийся краткосрочный характер управления отраслью. Тому подтверждение 15 редакций Госпрограммы за 7 лет, в том числе существенно менявших ее структуру, направления, финансирование. Кроме того, параметры финансового обеспечения Госпрограммы, ее проектов на 2022–2025 гг. в Паспорте Госпрограммы указаны ориентировочно – с примечаниями о том, что они будут «уточнены после утверждения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период»². Ограничений на размер корректировок финансирования нет, т.е. они могут быть и существенными. Так, например, согласно Паспорту Госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий» (направление входило в Госпрограмму развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и в 2019 г. выделено в отдельную Госпрограмму с началом финансирования с 1 января 2020 г.) запланировано финансирование из федерального бюджета в 2020 г. в сумме 79,2 млрд руб., в 2021 г. – 160,6 млрд руб., в 2022 г. – 193,1 млрд руб.³. Однако, согласно Федеральному закону от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ, на 2020 г. планируется выделить только 35,95 млрд руб., в 2021 г. – 34,4 млрд и в 2022 г. – 34,98 млрд руб., т.е. в 2022 г. предлагаемое финансирование в 5,5 раза меньше, чем в Паспорте Госпрограммы. Такое положение нельзя назвать нормальным, так как подобное сокращение означает необхо-

¹ Основной аналитический документ выполнения целей, задач, показателей Госпрограммы при установленном уровне финансирования. Утверждается Правительством РФ, направляется в Федеральное Собрание Российской Федерации.

² Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 (ред. от 8 февраля 2019 г.).

³ Постановление Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696 (ред. от 17 октября 2019 г.).

димостью кардинального пересмотра всех целевых индикаторов и, скорее всего, структуры, целей Госпрограммы, уже утвержденной Постановлением Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696 (ред. от 17 октября 2019 г.).

Общее финансирование Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия также претерпевает существенные изменения в зависимости от редакций и методик расчета (табл. 29, рис. 31).

Таблица 29

Плановый объем финансирования Госпрограммы в разных редакциях Госпрограммы, млрд руб.

Источники финансирования	2019 г.	2018 г.	2019 г.
	14-я редакция (Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2018 г. № 1443)	15-я редакция (Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2019 г. № 98)	15-я редакция (Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2019 г. № 98)
Федеральный бюджет	242,43	242,0	303,62
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	42,77	45,0	21,33
Внебюджетные источники	11,98	878,7	468,79
Итого	297,2	1165,6	793,74

Источник: Постановление Правительства РФ № 717 (в редакциях Постановлений Правительства РФ от 30 ноября 2018 г. № 1443 и от 8 февраля 2019 г. № 98).

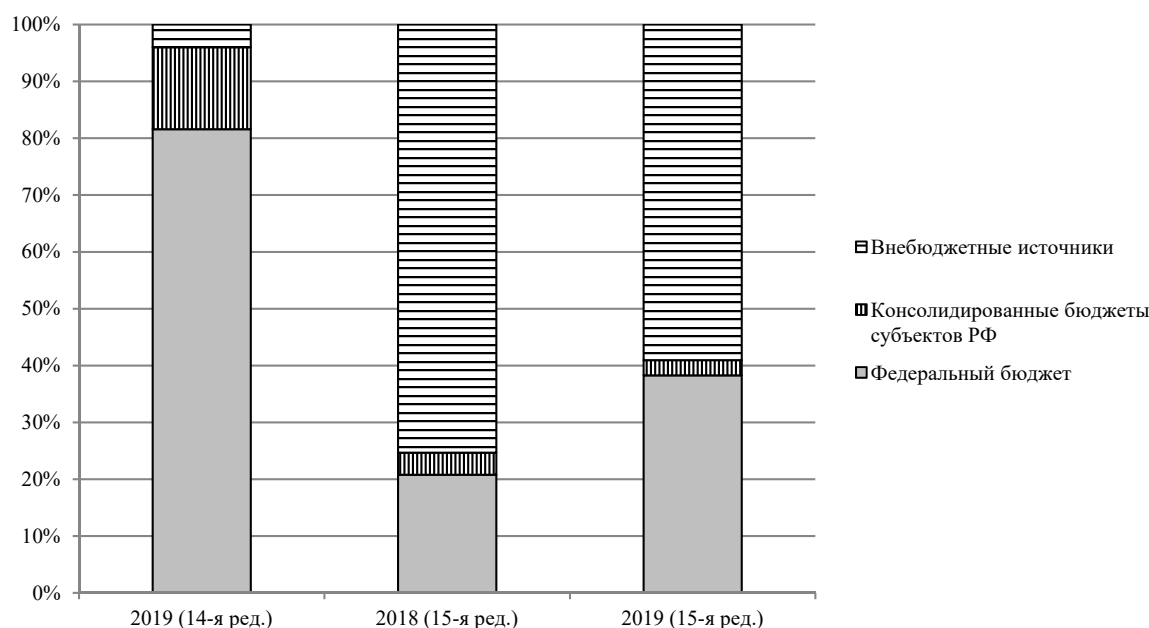


Рис. 31. Структура планового объема финансирования Госпрограммы в разных редакциях Госпрограммы с учетом внебюджетных источников финансирования

Источник: Постановление Правительства РФ № 717 (в редакциях Постановлений Правительства РФ от 30 ноября 2018 г. № 1443 и от 8 февраля 2019 г. № 98).

Резкое увеличение внебюджетных источников финансирования в разных редакциях Госпрограммы объясняется тем, что ранее (14-я редакция) в эту статью включались только соответствующие данные по ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий»

и «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России». Необходимо отметить, что в национальных докладах за соответствующий год анализировалась структура финансирования этих ФЦП с учетом внебюджетных источников. После изменения методики в 15-й редакции Госпрограммы туда стали включаться все средства бизнеса и граждан, привлекаемые на условиях получения господдержки. В результате общий объем финансирования Госпрограммы в 2018 г. согласно Паспорту Госпрограммы (15-я редакция) должен был составить рекордные 1 трлн 166 млрд руб., а основным источником финансирования сельского хозяйства, как видно на *рис. 31* и *табл. 29*, являются внебюджетные средства, т.е. средства самого агробизнеса и сельских жителей. В 2018 г. они должны были составлять 75% общего финансирования Госпрограммы, в 2019 г. – 59%. Роль федерального бюджета в 2018 г. ограничивалась 21%, а на региональные бюджеты приходилось всего 4% итогового планового финансирования.

Следовало ожидать, что внимание при анализе реализации Госпрограммы в Национальном докладе в 2018 г. правомерно сместится на основной источник финансирования – динамику внебюджетных средств. Актуальным становится вопрос о фактическом исполнении плановых внебюджетных поступлений, а также о причинах их планируемого стремительного сокращения в 2019 г. по сравнению с 2018 г. (согласно Паспорту Госпрограммы с 879 млрд до 469 млрд руб.). Иными словами, если считать, что одна из функций бюджетного финансирования – стимулировать приток инвестиций в отрасль, то получается, что при планируемом росте бюджетного финансирования из бюджетов всех уровней на 13% в 2019 г. по сравнению с 2018 г. (15-я редакция Госпрограммы) официально запланировано падение внебюджетных средств как источника финансирования развития сектора в 1,9 раза. Однако ответов на эти вопросы в основном официальном документе, анализирующем ход выполнения Госпрограммы в 2018 г., – Национальном докладе за соответствующий год нет: в нем анализируется выполнение ресурсного обеспечения Госпрограммы исключительно из федерального бюджета. Отсутствует анализ роли не только внебюджетных источников, но и средств региональных бюджетов в обеспечении финансирования Госпрограммы как в целом, так и в разрезе проектов, подпрограмм, мероприятий, за исключением традиционного их включения при анализе ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» и «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России». В то же время размер внебюджетных средств по указанным ФЦП составил в 2018 г. всего 13,4 млрд руб., т.е. 1,5% от их общего планового объема. Анализа того, что происходило с 98,5% запланированных внебюджетных поступлений в 2018 г., нет. Изменения в составе показателей, методике их расчета должны быть оправданы практической необходимостью. Судя по содержанию Национального доклада за 2018 г., необходимости менять методику не было.

Финансирование из федерального бюджета органы власти продолжают рассматривать в качестве основного драйвера развития отрасли. Из *табл. 29* видно, что по сравнению с предыдущей редакцией Госпрограммы предусмотрено существенное – на 30% – увеличение финансирования из федерального бюджета (на 25% по сравнению с планом 2018 г. согласно 15-й редакции Госпрограммы) при планируемом двукратном снижении доли региональных бюджетов. Таким образом, был запланирован рост нагрузки на федеральный бюджет в 2019 г. Это может быть частично объяснено тем, что происходит снижение ссудной задолженности по кредитам, полученным на условиях возмещения процентных ставок, которое финансировалось в том числе за счет региональных бюджетов, при росте кредитов, полученных по новым правилам – по льготной ставке, не превышающей 5%.

Компенсация недополученных банками доходов по этим кредитам в размере не выше ключевой ставки происходит только из федерального бюджета.

В 2018 г. фактическое финансирование Госпрограммы из федерального бюджета составило 249,5 млрд руб., т.е. планируемое увеличение финансирования в 2019 г. по сравнению с прошлым годом согласно последней, 15-й (действующей) редакции Госпрограммы составит 21,7%. Фактическое полное финансирование Госпрограммы из региональных бюджетов в 2018 г., по открытым источникам выявить не удалось. Из «Информации о расходах бюджета субъекта Российской Федерации местного бюджета, источником финансового обеспечения которых являются субсидии и иные межбюджетные трансферты»¹ за 2018 и 2019 гг. можно раскрыть только роль федерального и регионального бюджетов в финансировании субсидий, грантов, перечисленных непосредственно сельхозпроизводителям (табл. 30).

Таблица 30

Субсидии и иные межбюджетные трансферты, перечисленные сельхозхозяйственным товаропроизводителям, млрд руб.

Год	Итого	В том числе за счет средств		Уровень финансирования за счет средств бюджета субъекта РФ, %
		федерального бюджета	регионального бюджета	
2018	170,58	140,53	30,05	17,62
2019	152,32	126,91	25,41	16,7
2019 г. к 2018 г., %	89,3	90,3	84,5	

Источник: Информация о расходах бюджета субъекта Российской Федерации местного бюджета, источником финансового обеспечения которых являются субсидии и иные межбюджетные трансферты (итоговые формы за 2018, 2019 гг.) URL: <http://mcx.ru/activity/state-support/funding/>.

Таким образом, всего 56% фактических ассигнований из федерального бюджета в 2018 г. направлялось на субсидии и иные выплаты непосредственно сельхозпроизводителям. Остальные средства направлялись на содержание управленческого аппарата Минсельхоза РФ, подведомственных учреждений, выплаты компенсаций банкам, представлявшим кредиты сельхозтоваропроизводителям по льготным ставкам, производителям сельхозтехники, реализующим ее со скидкой, и другим бюджетополучателям.

Из табл. 29, 30 следует, что в 2019 г. планировалось значительное сокращение субсидий, иных выплат непосредственно сельхозпроизводителям по сравнению с 2018 г., несмотря на то что федеральные ассигнования в целом по Госпрограмме предусматривалось увеличить до 303,6 млрд руб. Это в основном также объясняется ростом льготных кредитов, предусматривающих перечисление компенсаций не сельхозпроизводителям, а кредитным организациям.

Из табл. 29, 30 видно также, что фактическое региональное финансирование мер Госпрограммы на 2019 г. превышало запланированный уровень регионального финансирования по Паспорту Госпрограммы (15-я редакция) на 4,1 млрд руб.

В табл. 31 приведены фактическое финансирование направлений Госпрограммы в 2018 г.² и финансирование на 2019 г. согласно Федеральному закону от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.». В течение 2019 г. в финансирование вносились изменения, кассовое исполнение будет известно после завершения отчетного года.

¹ URL: <http://mcx.ru/activity/state-support/funding/>.

² В структуре 2019 г.

Таблица 31

Финансирование Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в 2018 г. (кассовое исполнение с учетом финансирования из резервного фонда Правительства Российской Федерации) и в 2019 г. (плановые ассигнования из федерального бюджета), млрд руб.

Направления Госпрограммы	2018 г., факт		2019 г., план		2019 г. к 2018 г., %
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	
Государственная программа, итог	249,504	100,0	303,62	100,0	121,7
Направление «Развитие отраслей АПК»	172,57	69,17	228,92	75,40	132,7
Федеральный проект «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации»	–	0,00	7,37	2,43	
Федеральный проект «Экспорт продукции АПК»	1,431	0,57	38,81	12,78	2712,1
Ведомственный проект «Техническая модернизация АПК»	14,00	5,61	8,00	2,63	57,1
Мероприятие «Стимулирование обновления парка сельскохозяйственной техники»	10,00	4,01	8,00	2,63	80,0
Ведомственный проект «Развитие отраслей АПК, обеспечивающих ускоренное импортозамещение основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»	64,095	25,69	59,93	19,74	93,5
Мероприятие «Оказание невязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства»	16,305	6,53	11,34	3,74	69,5
Мероприятие «Повышение продуктивности в молочном скотоводстве»	7,962	3,19	7,96	2,62	100,0
Мероприятие «Содействие достижению целевых показателей реализации региональных программ развития АПК» («единая субсидия»)	39,827	15,96	40,62	13,38	102,0
Ведомственный проект «Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК»	93,045	37,29	114,81	37,81	123,4
Мероприятие «Поддержка инвестиционного кредитования в АПК» – субсидии на возмещение части процентной ставки по инвестиционным кредитам в АПК	46,868	18,78	41,57	13,69	88,7
Мероприятие «Поддержка льготного кредитования организаций АПК»	32,648	13,09	73,14	24,09	224,0
Мероприятие «Компенсация прямых понесенных затрат на строительство и модернизацию объектов АПК»	13,529	5,42	0,10	0,03	0,7
Направление «Обеспечение условий развития отраслей АПК»¹	76,93	30,83	74,70	24,60	97,1
Мероприятие «Реализация функций аппарата ответственного исполнителя Госпрограммы»	18,271	7,32	1,17	0,39	6,4
ВЦП «Организация ветеринарного и фитосанитарного надзора»	12,231	4,90	12,46	4,10	101,9
Подпрограмма «Обеспечение общих условий функционирования отраслей АПК»	17,211	6,90	29,90	9,85	173,7
Подпрограмма «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России»	11,225	4,50	13,28	4,37	118,3
Подпрограмма «Научно-техническое обеспечение развития отраслей АПК»	0,616	0,25	0,48	0,16	77,9
Подпрограмма «Устойчивое развитие сельских территорий»	17,046	6,83	17,42	5,74	102,2

Источник: Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.»; информация Минсельхоза РФ.

Из табл. 31 видно, что в структуре и финансировании Госпрограммы произошли кардинальные изменения. Усилилось направление «Развитие отраслей АПК» в основном за счет резкого роста финансирования Федерального проекта «Экспорт продукции АПК» с незначительных для данного направления 1,4 млрд руб. до 38,8 млрд руб. При более детальном рассмотрении, однако, видно, что в основном прирост произошел из-за включения в проект мер докапитализации Россельхозбанка в сумме 15 млрд руб., кредитования

¹ В 2018 г. такой подпрограммы не было. В таблице для сравнения приведен свод по статьям, включенным в подпрограмму 2019 г. В итоговый вариант направления включены в 2018 г. не указанные в таблице меры по поддержке информационных ресурсов и мониторинг земель сельскохозяйственного назначения – общей суммой 332 тыс. руб.

по льготной ставке сельхозпроизводителей, переработчиков продукции в сумме 17,7 млрд руб. и мер по мелиорации на 2,04 млрд руб. (табл. 32).

Таблица 32

Детализация мер поддержки экспорта в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в 2018 г. (факт) и в 2019 г. (плановые ассигнования из федерального бюджета), млрд руб.

Меры	Показатели	
	млрд руб.	%
2019 г.		
Федеральный проект «Экспорт продукции АПК»	38,81	12,78
Реализация мер мелиорации земель сельскохозяйственного назначения	2,04	0,67
Господдержка организаций в целях продвижения продукции АПК	0,05	0,02
Господдержка российских организаций в целях снижения затрат на транспортировку сельскохозяйственной и продовольственной продукции	1,28	0,42
Взнос в уставный капитал акционерного общества «Россельхозбанк»	15,00	4,94
Возмещение недополученных российскими кредитными организациями, доходов по кредитам, выданным сельскохозяйственным товаропроизводителям, организациям и ИП, осуществляющим производство, первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции и ее реализацию по льготной ставке ¹ (СПК)	17,73	5,84
Реализация Национального проекта «Международная кооперация и экспорт»	2,71	0,89
2018 г.		
Приоритетный проект «Экспорт продукции АПК»	1,43	0,57
Мероприятие «Формирование системы продвижения и поддержки экспорта продукции российского АПК на зарубежных рынках»	0,846	0,34
Мероприятие «Содействие деятельности Россельхознадзора по расширению доступа на зарубежные рынки продукции российского АПК»	0,481	0,19
Мероприятие «Создание и обеспечение функционирования центра анализа экспорта продукции АПК и изучение потенциальных зарубежных рынков сбыта»	0,1	0,04

Источник: Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.»; данные Минсельхоза РФ.

Государство давно и регулярно осуществляет докапитализацию Россельхозбанка – еще с 2006 г. в рамках приоритетного Национального проекта «Развитие АПК». В прошлом докапитализация Россельхозбанка включалась в направление поддержки «Повышение финансовой устойчивости малых форм хозяйствования на селе» и мотивировалась тем, что банку необходимо развивать филиальную региональную сеть для работы с малыми формами хозяйствования в АПК. Этот сегмент был не самым привлекательным для банков, кроме того, далеко не во всех районах были отделения других банков, поэтому помощь государства выглядела обоснованной. Сейчас эту нишу стремительно занимает «Почта-банк». В настоящий момент, несмотря на то что взнос в УК «Россельхозбанк» занимает почти 40% от всего выделенного финансирования Федерального проекта поддержки экспорта (табл. 32), выявить особую связь Россельхозбанка с достижением целевых показателей по этому проекту на основе открытых документов не удалось. В тексте действующей редакции Госпрограммы, в Паспорте Федерального проекта «Экспорт продукции АПК» (утвержден протоколом заседания проектного комитета Национального проекта «Международная кооперация и экспорт» от 14 декабря 2018 г. № 5) и в Паспорте Национального проекта «Международная кооперация и экспорт» Россельхозбанк не упоминается. Кроме того, Россельхозбанк не является исключительным уполномоченным банком, кредитующим на условиях льготной ставки сельхозпроизводите-

¹ Заключившим соглашение о повышении конкурентоспособности (СПК).

лей, заключивших соглашения по повышению конкурентоспособности (т.е. потенциальных экспортеров). Только в перечне системно значимых кредитных организаций, участвующих в механизме льготного кредитования, приведены еще 9 банков, не считая отобранных по конкурсу. Однако им докапитализация не планировалась.

Две другие наиболее существенные меры поддержки экспорта задействуют уже имеющиеся в Госпрограмме механизмы программы «Поддержка льготного кредитования организаций АПК» и подпрограммы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России». Отличие в том, что в проекте «Экспорт продукции АПК» получение господдержки по этим мерам увязано с определенными критериями, направленными в конечном итоге на рост экспорта. При этом запрещается получение финансирования одновременно и по программе «Поддержка льготного кредитования» и по линии сельскохозяйственных потребительских кооперативов (СПК), что, по мнению аналитиков, сдерживает потенциальных заемщиков, так как многие уже имеют кредиты по льготным ставкам и опасаются брать кредиты по СПК, хотя двойное финансирование запрещено только по одним и тем же объектам, а не по одним и тем же заемщикам. Несмотря на предусмотренные в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.» 17,73 млрд руб. на льготное кредитование по СПК, суммарный размер субсидий согласно Плану льготного кредитования на 2019 г. от 13 сентября 2019 г. по СПК составил всего 2,02 млрд руб., в основном на развитие переработки (1,9 млрд руб.). Таким образом, при начальном планировании был сильно переоценен спрос на льготные кредиты по СПК.

Исходя из Соглашения по сельскому хозяйству ВТО к «экспортным субсидиям относятся субсидии, предоставляемые при условии осуществления экспорта»¹. Россия, вступив в ВТО, обязалась не предоставлять таких субсидий. В то же время показателем оценки эффективности субсидии в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в рамках проекта «Экспорт продукции АПК» установлен «объем экспорта продукции АПК (в натуральном выражении) за счет создания новой товарной массы, полученной на землях сельскохозяйственного назначения, введенных в эксплуатацию мелиорируемых земель и вовлеченных в оборот сельскохозяйственных угодий, в году, следующем за годом предоставления субсидии»². Даже без этого показателя само выделение и отнесение мер поддержки льготного кредитования, субсидии на мелиорацию, снижение затрат на транспортировку к проекту «Экспорт продукции АПК» явно сигнализирует об их увязке с развитием экспорта, т.е. это подвергает страну рискам судебных разбирательств с ВТО и партнерами по ЕАЭС.

В целом основным инструментом федеральной бюджетной поддержки в 2019 г. остался механизм, направленный на повышение доступности кредитов: финансирование ведомственного проекта «Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК» увеличилось на 23%, достигнув 114,8 млрд руб., или 37% итогового финансирования Госпрограммы, а с учетом аналогичного механизма поддержки льготного кредитования по СПК и докапитализации Россельхозбанка – соответственно 147 млрд руб. и 48,6%. При этом на новые кредиты в 2019 г. согласно Перечню заемщиков, по которым Минсельхозом России принято положительное решение о включении в реестр заемщиков с 23 января по 25 ноября 2019 г., было затрачено всего 13,75 млрд руб. субсидий (без учета

¹ Статья 1 ч. I Соглашения по сельскому хозяйству ВТО.

² Приложение № 10 Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. (ред. от 8 февраля 2019 г.).

СПК). Основные средства шли на возмещение по ранее взятым кредитам. В то же время финансирование меры, также стимулирующей инвестиции, но не влекущей образования долгосрочных обязательств государства – компенсации прямых понесенных затрат на строительство и модернизацию объектов АПК, в 2019 г. было практически прекращено. С 2019 г. нельзя воспользоваться этим видом компенсаций при наиболее востребованном виде их использования – при строительстве, модернизации тепличных комплексов. Добавляется возможность их получения при создании и (или) модернизации льно-, пенькоперерабатывающих предприятий, селекционно-семеноводческих центров в растениеводстве, в птицеводстве (Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2018 г. № 1413).

На 20% – с 10 млрд до 8 млрд руб. – планируется сократить субсидии производителям сельскохозяйственной техники, реализующим ее сельхозтоваропроизводителям со скидкой, что также может быть оценено негативно с учетом высокого износа техники в отрасли и востребованности меры. Весь лимит субсидий, согласно официальному сайту Минсельхоза РФ, был полностью выбран уже по состоянию на 3 октября 2019 г.¹

Снизилась объемы федерального финансирования основной меры текущей поддержки в растениеводстве – несвязанной поддержки с 16,3 млрд руб. (факт 2018 г.) до 11,3 млрд руб. (план 2019 г.). В 2018 г. изначально выделенные лимиты федерального финансирования были увеличены с 11,3 млрд до 16,3 млрд руб., что свидетельствует о высокой востребованности субсидии. Финансирование меры из региональных бюджетов составило в 2018 г. 4,5 млрд руб., соответствующие плановые лимиты на 2019 г. – 3,6 млрд руб.

В 2019 г. в «Правила распределения субсидии на оказание несвязанной поддержки» (Приложение № 7 Госпрограммы) было добавлено новое ограничение: для ее получения необходимо использовать при посеве семена сельскохозяйственных культур, сорта или гибриды которых включены в Госреестр селекционных достижений, допущенных к использованию, по конкретному региону допуска, а также при условии, что сортовые и посевные качества таких семян соответствуют ГОСТу Р52325-2005. Это ограничение негативно оценивается сельхозпроизводителями. Так, региональные АККОР утверждают, что *«большинство малых и средних сельхозпредприятий не имеют документов, подтверждающих использование этих сортов, и, следовательно, рассчитывать на погектарные субсидии не смогут»*².

С 2019 г. расчет несвязанной поддержки в части субсидии на гектар посевной площади, занятой зерновыми, зернобобовыми и кормовыми сельскохозяйственными культурами (далее – несвязанная поддержка в области растениеводства), увязан с показателем по агрострахованию. Планируется, что часть субсидии (15% от общей суммы на несвязанную поддержку в области растениеводства), рассчитанная исходя из интенсивности страхования посевных площадей для каждого региона будет «в приоритетном порядке предоставляться сельскохозяйственным товаропроизводителям на застрахованные посевные площади»³. Соответственно, если регион отказывается от агрострахования, то общий лимит субсидии снижается на 15%. Ранее регионы, имеющие наивысшие положительные финансово-экономические результаты деятельности сельскохозяйственных

¹ URL: <http://mcx.ru/activity/state-support/measures/machinery-subsidy/summarnyy-obem-subsidiy/>.

² URL: <https://agrobook.ru/blog/user/aleksandra-koreneva/fermery-70-hozyaystv-ne-smogut-poluchit-v-etom-godu-pogektarnuyu>.

³ Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 (ред. от 8 февраля 2019 г.).

товаропроизводителей в области растениеводства с учетом показателя почвенного плодородия субъекта РФ, не имели права на погектарную несвязанную поддержку в области растениеводства. С 2019 г. они могут претендовать на часть субсидии, распределяемой исходя из интенсивности страхования посевных площадей. Перечень регионов ежегодно определяет Минсельхоз РФ. В 2019 г. это Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Тамбовская и Ростовская области, Краснодарский и Ставропольский края.

Субсидии на повышение продуктивности в молочном скотоводстве остались на уровне предшествующего года, что с учетом инфляции означает фактическое сокращение поддержки. Ниже планируемой инфляции и увеличение финансирования важной меры «Содействие достижению целевых показателей реализации региональных программ развития АПК» («единая субсидия»). В рамках этой субсидии с 2019 г. предусмотрен отдельный лимит на закладку виноградников, а также на агрострахование с государственной поддержкой.

С 2019 г. началась реализация Федерального проекта «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации». Цель проекта, рассчитанного на 2019–2024 гг., – «обеспечение количества вновь вовлеченных в субъекты малого и среднего предпринимательства в сельском хозяйстве к 2024 г. не менее 126 тыс. человек, создание и развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в АПК, в том числе крестьянских (фермерских) хозяйств (К(Ф)Х) и сельскохозяйственных потребительских кооперативов (СПК)»¹. В числе мер – гранты «Агростартап», предоставляемые на конкурсной основе на создание и развитие К(Ф)Х; возмещение части затрат сельскохозяйственным потребительским кооперативам на направления и при соблюдении условий, регламентируемых Постановлением Правительства РФ от 20 апреля 2019 г. № 476; возмещение до 70% затрат, связанных с осуществлением текущей деятельности, центрам компетенций в сфере сельскохозяйственной кооперации и поддержки фермеров².

Плановые ассигнования проекта из федерального бюджета на 2019 г составили 7,37 млрд руб. Плановые трансферты сельхозпроизводителям (К(Ф)Х, СПК) из федерального бюджета – 5,35 млрд руб., из регионального бюджета – 294,3 млн руб.³, т.е. уровень софинансирования выплат сельхозпроизводителям по проекту из региональных бюджетов очень низкий – 5,2%.

Крестьянские (фермерские) хозяйства и сельскохозяйственные потребительские кооперативы также могут получить поддержку в рамках «единой субсидии»: К(Ф)Х – в основном в рамках мер по поддержке начинающих фермеров, по развитию семейных животноводческих ферм, СПК – в виде грантов на развитие материально-технической базы. В 2018 г. в рамках этих направлений К(Ф)Х было перечислено 10,86 млрд руб., в том числе из федерального бюджета – 8,45 млрд руб.; СПК – 4,02 млрд руб., в том числе из федерального бюджета – 2,65 млрд руб., итого – 14,88 млрд руб. из бюджетов всех уровней. В 2019 г. предусмотрено 14,45 млрд руб. из бюджетов всех уровней, в том числе из федерального бюджета – 10,28 млрд руб. Таким образом, можно считать, что при сохранении уровня поддержки К(Ф)Х и СПК в рамках направлений «единой субсидии» в

¹ Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 (ред. от 8 февраля 2019 г.).

² Постановление Правительства РФ от 20 апреля 2019 г. № 476.

³ Информация о расходах бюджета субъекта Российской Федерации местного бюджета), источником финансового обеспечения которых являются субсидии и иные межбюджетные трансферты (итоговая форма за 2018 г.; форма на 28 ноября 2019 г.). URL: <http://mcx.ru/activity/state-support/funding/>.

2019 г. запланировано увеличение поддержки К(Ф)Х и СПК за счет федерального проекта на 5,35 млрд руб. Кассовое исполнение будет уточнено при подведении итогов года.

Таким образом, в 2019 г. наблюдалось усиление внимания органов власти к поддержке экспорта, малых форм хозяйствования, что выразилось в оформлении этих направлений в федеральные проекты и росте финансирования. Сохранилась тенденция к преимущественной поддержке сельского хозяйства через обеспечение доступа к льготным кредитам, продолжился переход от прямых субсидий сельхозпроизводителям к субсидированию организаций, предоставляющих ресурсы для сельского хозяйства на льготных условиях (банки, Росагролизинг, производители техники, ОАО «Российские железные дороги», страховые организации и др.).

С 2020 г. планируется существенно изменить правила предоставления и распределения субсидий на поддержку отдельных отраслей растениеводства, животноводства и сельскохозяйственного страхования путем ввода компенсирующих и стимулирующих частей субсидий. Изменения касаются несвязанной поддержки, субсидии на повышение продуктивности в молочном скотоводстве и направлений «единой субсидии».

4.6.4. Новые вызовы 2020 г.

Начало 2020 г. ознаменовалось двумя катаклизмами, которые с неизбежностью отразились на продовольственном рынке России: распространение пандемии коронавируса на Россию и резкое снижение курса рубля в феврале – марте.

Потенциальное ограничение свободного передвижения по городу в условиях карантина, риски закрытия производств и магазинов из-за заболевания работников, а также психологические опасения из-за лимитирования потоков грузов вызвали ажиотажный спрос на дешевые и долгохранящиеся продукты. Причем на продукты, по которым Россия является чистым нетто-экспортером, – на крупы, муку, соль, макаронные изделия. В качестве рекомендаций правительству по снижению ажиотажного спроса могут быть предложены:

- проведение информационной кампании (разъяснение жителям страны со стороны сельхозпроизводителей, производителей пищевой продукции, ретейлеров, аналитиков рынка того, что в стране есть запасы этой продукции, ресурсы, достаточные для удовлетворения текущего спроса;
- обнуление импортных пошлин на продовольствие;
- отказ от эмбарго на продовольствие, введенное в 2014 г. В условиях девальвации рубля импорт будет незначителен;
- отказ от контроля торговли, которая может кратковременно регулировать спрос повышением цен на продукты для снижения ажиотажа.

Эти рекомендации в значительной мере уже обсуждались правительством в марте 2020 г.

После очередной девальвации рубля в 2020 г. внутренние цены почти на все сельхозпродукты стали ниже мировых. Возник риск их вывоза за рубеж в ущерб внутреннему рынку. Правительство стало рассматривать способы его защиты. При этом необходимо иметь в виду, что к настоящему времени уже есть много исследований по оценке последствий защиты внутреннего рынка на постсоветском пространстве. Они свидетельствуют о том, что ограничения существенно нарушают функционирование рынков зерна и про-

тивомобилизуют мобилизации производственных и экспортных потенциалов стран, которые их вводят. Они всегда дискриминационны в отношении сельхозпроизводителей, а выгоды для потребителей неочевидны. Это верно для рынков других продуктов.

Самым оптимальным решением задачи обеспечения экономического и физического доступа к продовольствию в условиях девальвации рубля была бы поддержка граждан, чтобы они могли покупать те продукты по возросшим ценам, которых нет недостатка на мировом рынке, а не ограничения для производителей в виде запрета экспорта, введения квот на экспорт или экспортных пошлин. Учитывая, что провозглашенная Президентом РФ поддержка покупательной способности граждан в стране будет иметь ограниченный характер, правительство рассматривает именно меры по ограничению экспорта продуктов как меру, стабилизирующую цены на внутреннем рынке.

В качестве мер по регулированию рынка экспортноориентированных продуктов не следует вводить запрет на экспорт, так как объемы внутреннего производства позволяют удовлетворить все внутренние потребности. Введение квоты является коррупционной мерой, перераспределяющей выгоды высоких экспортных цен в пользу трейдеров – владельцев экспортных терминалов. Пошлина могла бы быть полезной в том случае, если бы она возвращалась – перераспределялась – в пользу производителей продуктов, которых ограничивают в экспорте. Для этого нужны механизм консолидации экспортных пошлин на сельхозтовары и сырье, а также механизм возврата удержанных пошлин в пользу производителей продукции, экспорт которой ограничен пошлинами.

Кроме того, должна быть определена ситуация (и закреплена в федеральном законе), когда вводятся экспортные пошлины. В соответствии со ст. 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» Правительство РФ может установить предельные цены на социально значимые товары, если в течение 30 календарных дней подряд на территории рост розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости составит 30% и более. Регулирование может быть введено на 90 дней. Логично было бы предположить, что регулирование рынков сырья для продуктов первой необходимости могло иметь место после наступления условий регулирования розничных цен.

До настоящего времени условий, когда розничные цены ограничиваются, в России еще не было, а ограничения экспорта вводились не один раз.

Ограничение цен на зерно создает преимущества для производителей животноводческой продукции, которая может вывозиться за рубеж даже в условиях, когда избытка – относительно объемов, определенных рекомендованными нормами потребления, – нет. В этой ситуации нецелесообразно вводить ограничения, дискриминирующие производителей одного продукта и создающие преимущества для других.

В качестве меры, снижающей цену продовольствия в условиях сжатия покупательной способности населения, было бы целесообразно снизить НДС на продовольственные товары. Большинство поставщиков сельхозпродукции для переработки не являются плательщиками НДС, а в цену реализации продовольствия НДС включен. Это ведет либо к издержкам участников следующих звеньев продовольственной цепочки, перекладываемым затем на потребителя, доходы которого падают, либо к дискриминации сельхозпроизводителей, которым занижают цену на сельхозпродукцию при продаже переработчикам или экспортерам.

4.7. Транспортный комплекс¹

Транспортный комплекс и его развитие, в частности развитие транспортной инфраструктуры, является одним из важнейших факторов экономического роста и необходимой составной частью современной экономики. Вложения в инфраструктуру оказывают значимый эффект на долгосрочный экономический рост. Недостаток инфраструктурного развития приводит к образованию «бутылочных» горлышек, диспропорций и существенно повышению издержек ведения бизнеса².

Транспортно-логистический комплекс и сопряженные с ним виды деятельности играют весомую роль в функционировании российской экономики. По данным Росстата, доля транспортной отрасли в ВВП в 2017 и 2018 гг. составляла 7,0 и 6,5% соответственно, а по итогам 2019 г. – 6,6%.

Согласно оценкам Минэкономразвития России, с 2016 г. транспортный сектор вносит положительный вклад в прирост ВВП: 0,09 п.п. в 2016 г., 0,01 п.п. в 2017 г. и 0,19 п.п. в 2018 г., в I–II кварталах 2019 г. – 0,21 и 0,19 п.п. соответственно, а в целом в 2019 г. прогнозируемый вклад транспортной отрасли в прирост ВВП составит 0,12 п.п. Транспортный комплекс влияет практически на все отрасли экономики за счет межотраслевых связей.

Рассмотрим более детально основные тенденции в российской транспортной отрасли, которые имели место в 2019 г. и в предшествующие годы.

4.7.1. Общая структура работы транспорта в 2019 г.

Грузоперевозки

Одним из ключевых показателей деятельности транспортной системы служит грузоемкость – величина грузооборота³, приходящаяся на единицу ВВП и показывающая «отягощенность» экономики работой транспорта. Меньшее значение грузоемкости говорит об относительно более эффективном использовании транспорта. В большинстве стран с рыночной экономикой этот показатель снижается на протяжении последних десятилетий, что отражает относительное удешевление транспортных услуг⁴. Для России характерна аналогичная тенденция (*рис. 32*), хотя грузоемкость российской экономики по-прежнему достаточно высока и превышает показатели других крупных стран со схожей средней дальностью перевозки (США, Китай, Германия, Канада)⁵. При этом снижение грузоемкости происходило при росте как объема грузоперевозок всеми видами транспорта, так и грузооборота.

¹ Авторы раздела: *Борзых К.А.*, младший научный сотрудник лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС; *Пономарев Ю.Ю.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС, старший научный сотрудник направления «Реальный сектор» Института Гайдара.

² *Идрисов Г.И., Пономарев Ю.Ю.* Инфраструктурная ипотека в России: возможности и перспективы // Вопросы экономики. 2019. № 2. С. 114–133.

³ Сумма произведений веса каждой партии перевозимого груза на расстояние ее перевозки.

⁴ *Speranza M.G.* Trends in transportation and logistics // *European Journal of Operational Research*. 2018. Vol. 264. No. 3. P. 830–836.

⁵ Интегрированная транспортная система. М.: ЦСР, 2018.

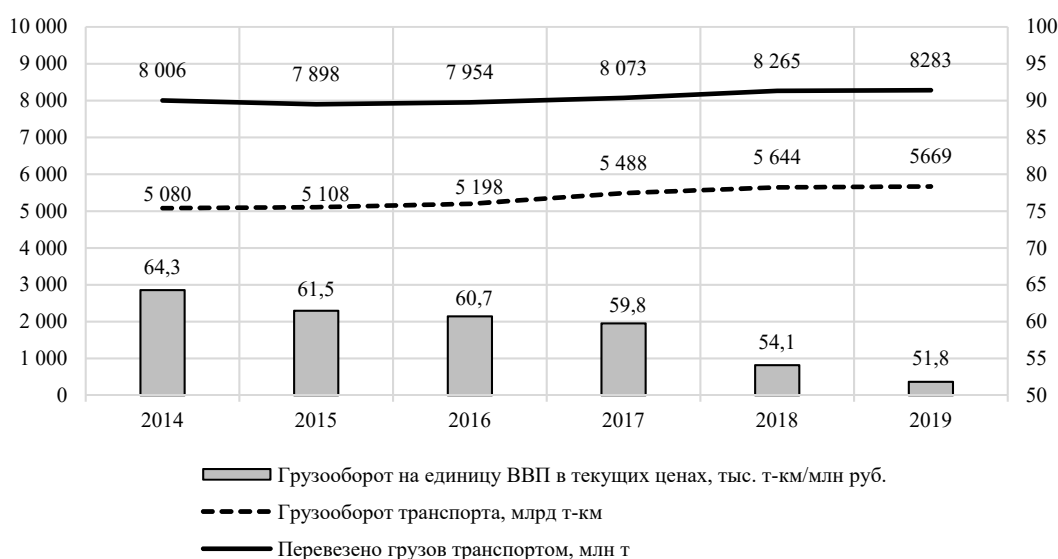


Рис. 32. Динамика грузооборота на единицу ВВП в текущих ценах (правая ось), объема перевозки грузов и грузооборота транспорта, 2014–2019 гг.

Источник: Росстат, расчеты авторов.

Основная доля в показателе грузооборота по видам транспорта (без учета трубопроводного) приходится на железнодорожный транспорт. Так, в 2019 г. грузооборот на железнодорожном транспорте на единицу ВВП в текущих ценах составил 23,8 тыс. ткм/млн руб. (25 тыс. ткм/млн руб. в 2018 г.).

В целом структура грузовых перевозок не претерпевала значительных изменений в последние годы: преобладающими по объему грузооборота являются железнодорожный и трубопроводный транспорт, но по физическому объему грузоперевозок – автомобильный (рис. 33 и 36).

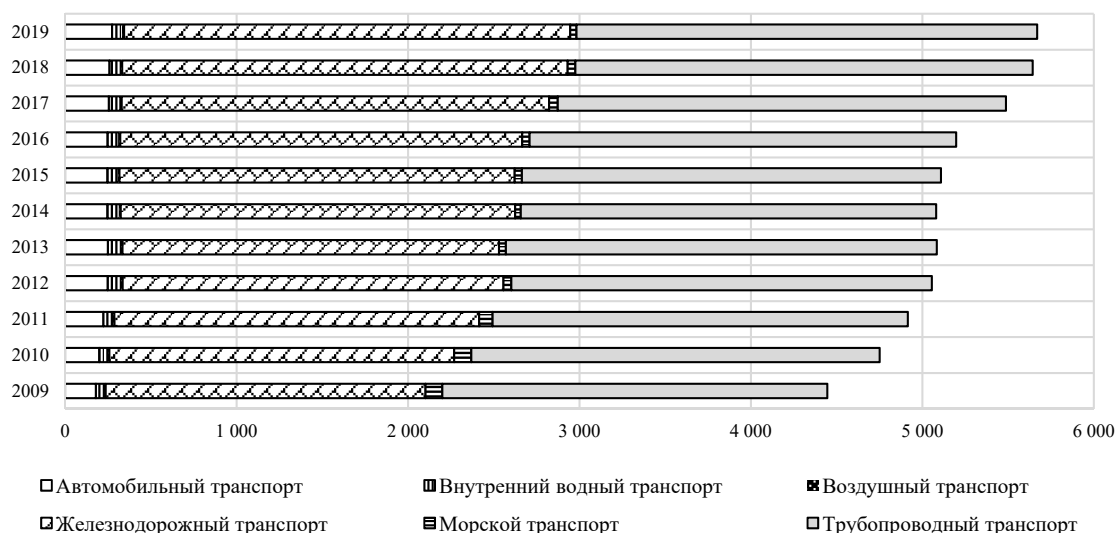


Рис. 33. Структура грузооборота по видам транспорта (млрд ткм), 2009–2019 гг.

Источник: Росстат, расчеты авторов.

Устойчивый рост объема грузооборота наблюдался практически во все годы с 2009 по 2019 г. Ведущая роль трубопроводного и железнодорожного транспорта (*рис. 33*) обусловлена слабо изменяющимся пространственным профилем осуществляемых на значительно более протяженные, чем другим видом транспорта, расстояния перевозок (например, существенной долей транспортируемого сырья из отдаленных месторождений до пунктов переработки и потребления). Автомобильный транспорт, обладая более разноплановой видовой структурой (транспортные средства малой, средней, большой грузоподъемности и др.)¹, в основном используется для транспортировки на относительно более короткие расстояния, в том числе для доставки «до двери», т.е. для ближней транспортировки, где он обладает конкурентными преимуществами по сравнению с другими видами транспорта². За год рост грузооборота автомобильным транспортом вырос на 5,8% – с 259 млрд ткм в 2018 г. до 274 млрд ткм в 2019 г.

Рынок коммерческих автомобильных перевозок отмечает растущий спрос на транспортные услуги со стороны ритейла. В частности, крупные розничные компании (например, X5 Retail Group) проводят региональную экспансию: открытие торговых точек в труднодоступных и удаленных местах, что требует эффективной логистики и организации цепей поставок на обширной территории³. Кроме того, наблюдается тенденция к росту числа распределительных центров торговыми сетями⁴ для централизации поставок и сокращения длины логистического плеча с целью повышения показателя оборачиваемости (количества выполненных рейсов поставок в сутки), что также создает дополнительный спрос на транспортные услуги.

Грузовые перевозки воздушным транспортом снижаются. Так, грузооборот российских авиакомпаний в 2018 г. составлял 7,8 млрд ткм, а в 2019 г. сократился до 7,4 млрд ткм (на 5,4%). Падает и уровень коммерческой загрузки (на 1,4 п.п.). В целом по отрасли гражданской авиации объем перевезенных грузов и почты сократился на 2,4%⁵. Фиксируется снижение международных перевозок грузов, в частности перевозок между Россией и зарубежными странами за пределами СНГ⁶. Кроме того, факторами, налагающими ограничения на активность отрасли, являются рост цены на топливо и чувствительность к колебаниям валютных курсов.

На морской транспорт приходится около 1% грузооборота. В 2019 г. грузоперевозки морским транспортом также характеризуются отрицательной динамикой: снижение на 19,5% по отношению к 2018 г. (до 23 млн т). Однако морской транспорт конкурирует с другими видами транспорта в перевозках экспорта: морским транспортом в 2018 г. осуществлялось 12,2% общего объема экспорта (12% в 2017 г.). Это на 5 п.п. больше, чем

¹ Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Динамика грузоперевозок в России. Бюллетень социально-экономического кризиса в России, 2015 г. (декабрь). URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/7400.pdf>.

² Интегрированная транспортная система. М.: ЦСР, 2018.

³ «Пятерочка» идет в тайгу // Retail.ru. URL: <https://www.retail.ru/cases/pyaterochka-idet-v-taygu/>.

⁴ *Серёда Д.* Логистика в ритейле: как федеральные сети заново «скрепляют» Россию. URL: <https://www.lobanov-logist.ru/library/358/63667/>.

⁵ Перевозки грузов и почты. Министерство транспорта РФ; Федеральное агентство воздушного транспорта. URL: <https://www.favt.ru/deyatelnost-vozdushnye-perevozki-perevozki-gruzov-i-pochty/>.

⁶ Основные производственные показатели гражданской авиации. Министерство транспорта РФ; Федеральное агентство воздушного транспорта. URL: <https://www.favt.ru/deyatelnost-vozdushnye-perevozki-osnovnyye-proizvodstvennye-pokazateli-ga/>.

железнодорожным транспортом¹. В 2019 г. это соотношение с небольшими изменениями в целом сохранилось.

Наибольшую долю в структуре грузооборота на морском транспорте по видам плавания составляет каботаж², вторую позицию занимают экспортные перевозки (рис. 34). Доля каботажа за 2 года (с 2017 по 2019 г.) увеличилась практически вдвое. Сократилась доля грузооборота между иностранными портами (МИП) с 31% в 2017 г. до 12% в 2019 г. Устойчиво низкую долю имеет импорт: 1% в общем объеме грузооборота морским транспортом в 2019 г.

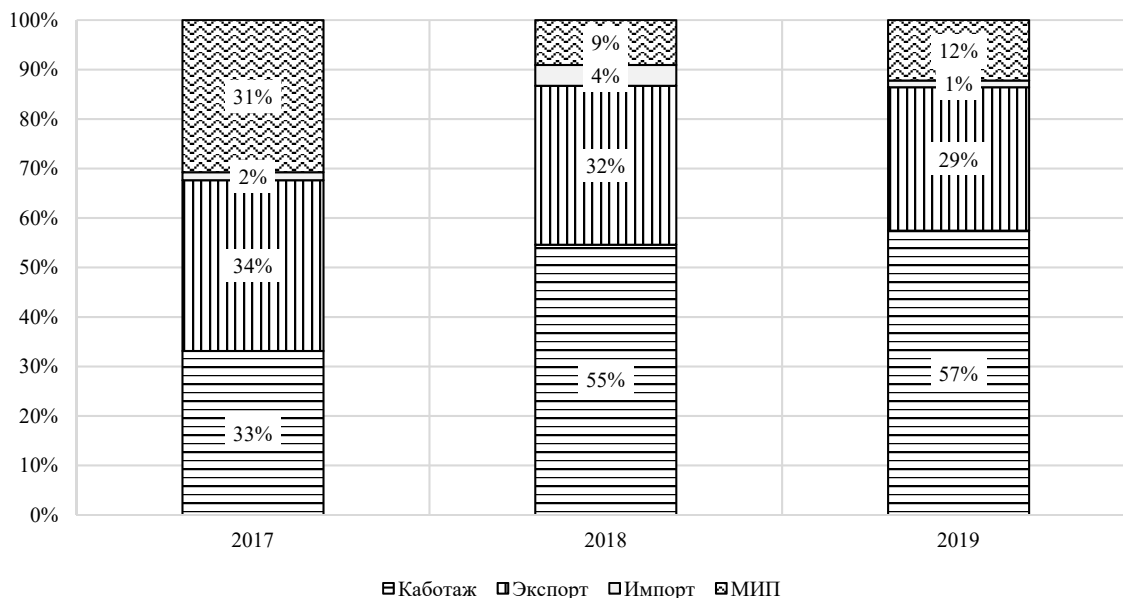


Рис. 34. Структура грузооборота на морском транспорте по видам плавания, 2017–2019 гг.

Источник: ЕМИСС; расчеты авторов.

Грузооборот на внутреннем водном транспорте в 2019 г. слабо снижался: на 0,28% к 2018 г. и на 1,9% к 2017 г. На 2,7% к предшествующему году уменьшился грузооборот, осуществляемый в границах России и составляющий наибольшую долю (48%) в структуре грузооборота водным транспортом.

В отличие от иных видов транспорта трубопроводный транспорт узкоспециализирован и в основном предназначен для транспортировки углеводородного сырья. В 2019 г. суммарный грузооборот трубопроводного транспорта достиг 2686,1 млрд ткм, что на 0,7% выше грузооборота в 2018 г. и на 2,7% – показателя 2017 г. В то же время по итогам 2019 г. отмечается снижение грузооборота нефтепродуктопроводным транспортом на 8% и газопроводным транспортом на 1,4% относительно 2018 г.

¹ Грузовые перевозки в России: обзор текущей статистики. Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики, 2019 г. (сентябрь). Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/24196.pdf>.

² Внутренние перевозки грузов морскими судами между портами России.

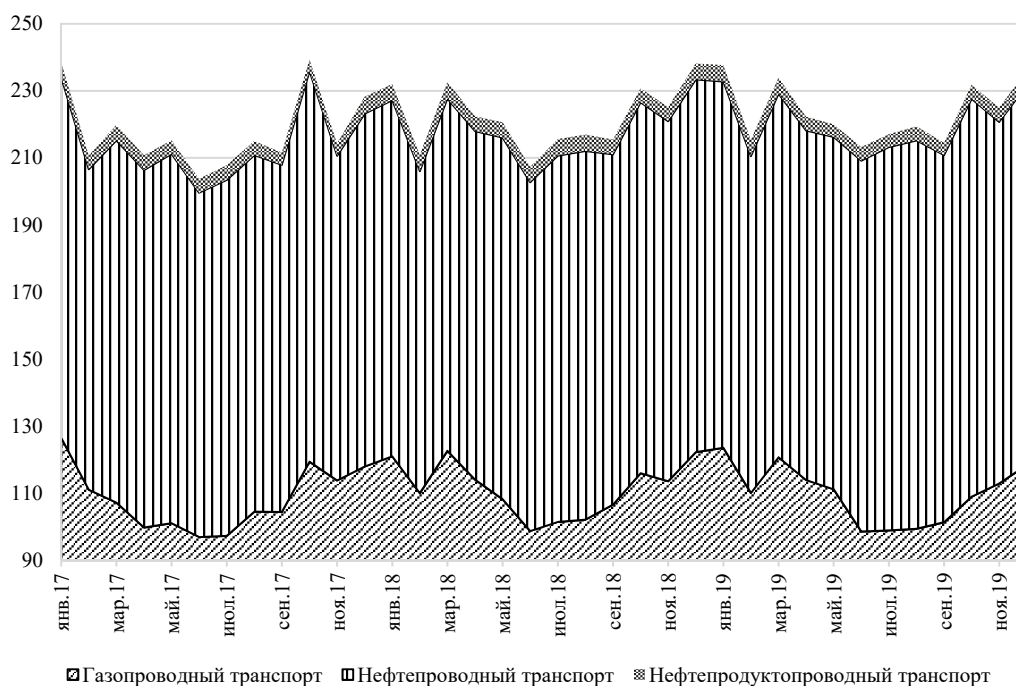


Рис. 35. Структура грузооборота трубопроводного транспорта (млрд ткм), 2017–2019 гг.

Источник: ЕМИСС; расчеты авторов.

Если рассматривать работу транспортного комплекса с точки зрения объемов грузовых перевозок, то в целом можно говорить о тенденциях, схожих с динамикой грузооборота, поскольку пространственная структура транспортной сети не претерпела существенных изменений за прошедший год. В 2019 г. общий объем перевезенных грузов¹ вырос на 0,2% к предыдущему году и составил 8283 млн т (рис. 36). Накопленный прирост объема грузоперевозок за 2009–2019 гг. составляет 11%². Наибольшую долю в структуре перевозки грузов составляет автомобильный транспорт: 69% всех перевезенных грузов в 2019 г., что на 2 п.п. выше, чем в 2018 г. На железнодорожный транспорт приходится 15,5%, на трубопроводный – 14%, на остальные виды транспорта – менее 1,5%. По объемам транспортной работы в 2019 г. отмечается следующая тенденция: в сравнении с предшествующим годом произошло наращивание объемов грузоперевозок автомобильным транспортом (+3%) и снижение остальными видами транспорта. В 2019 г. на внутреннем водном транспорте объемы грузоперевозок уменьшились на 15%, на морском транспорте – на 19,6%. Объемы грузовых перевозок железнодорожным и воздушным транспортом также снизились – на 9,3 и 7,7% соответственно.

По оперативным данным³, оборот организаций транспортно-логистического комплекса и сопряженных с ним видов деятельности в 2019 г. составил 13 188,6 млрд руб.

¹ Без учета расстояния.

² Грузовые перевозки в России: обзор текущей статистики. Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики, 2019 г. (сентябрь). Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/24196.pdf>.

³ Оборот организаций по видам деятельности (по полному кругу организаций). URL: <https://gks.ru/folder/14036>.

Более половины оборота приходится на деятельность сухопутного и трубопроводного транспорта (7120,2 млрд руб.), в том числе стоимостной объем грузовых перевозок железнодорожным транспортом оценивается в 2144,5 млрд руб.

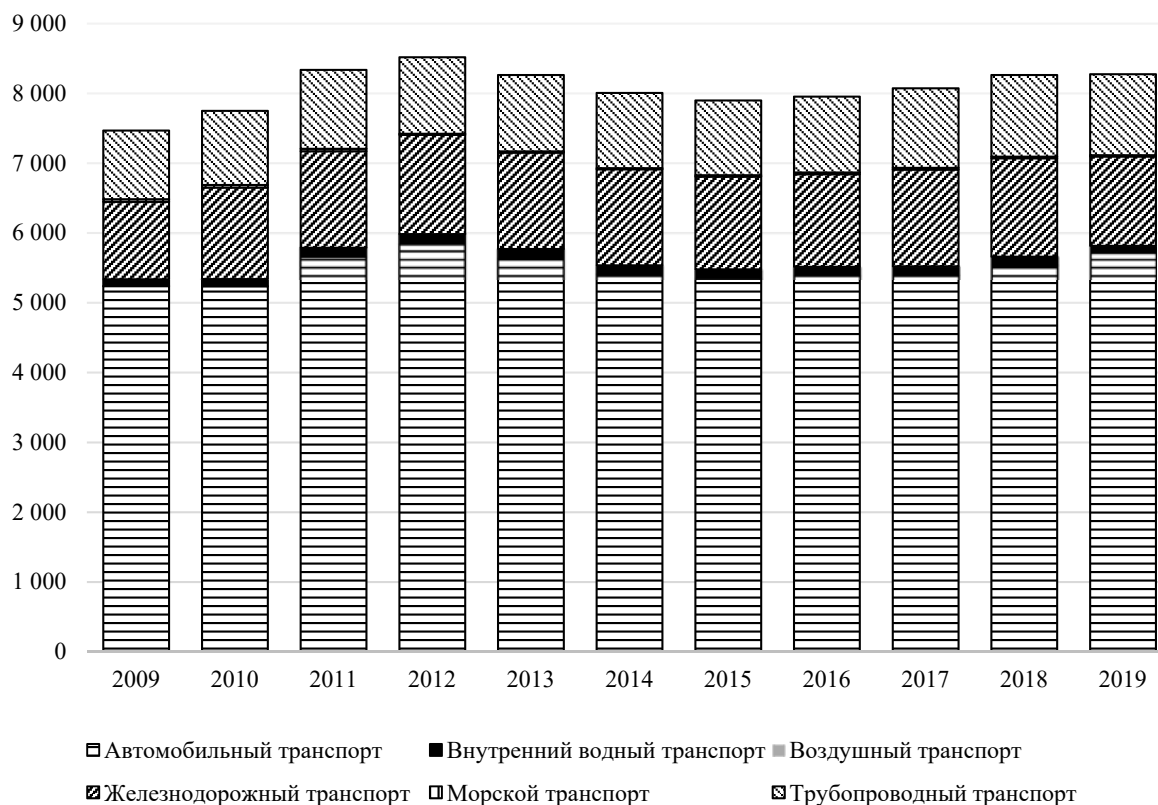


Рис. 36. Структура грузоперевозок по видам транспорта (млн т), 2009–2019 гг.

Источник: Росстат; расчеты авторов.

На общую динамику и изменение структуры грузовых перевозок оказывала влияние и динамика тарифов на грузовые перевозки (рис. 37). Рост общего уровня тарифов на грузовые перевозки наблюдался с 2011 г. и продолжался в том числе в 2019 г. Наиболее волатильной была динамика тарифов на грузоперевозки трубопроводным транспортом. При этом темпы роста тарифов на грузовые перевозки как на автомобильном, так и на железнодорожном транспорте с 2015 г. замедлялись, но на железнодорожном транспорте темпы роста тарифов были более высокими, чем на автомобильном. Общий уровень тарифов на грузовые перевозки составил 101,5% (декабрь 2019 г. к декабрю 2018 г.), т.е. был ниже как индекса потребительских цен (103,0%), так и индекса потребительских цен на услуги (103,8%).

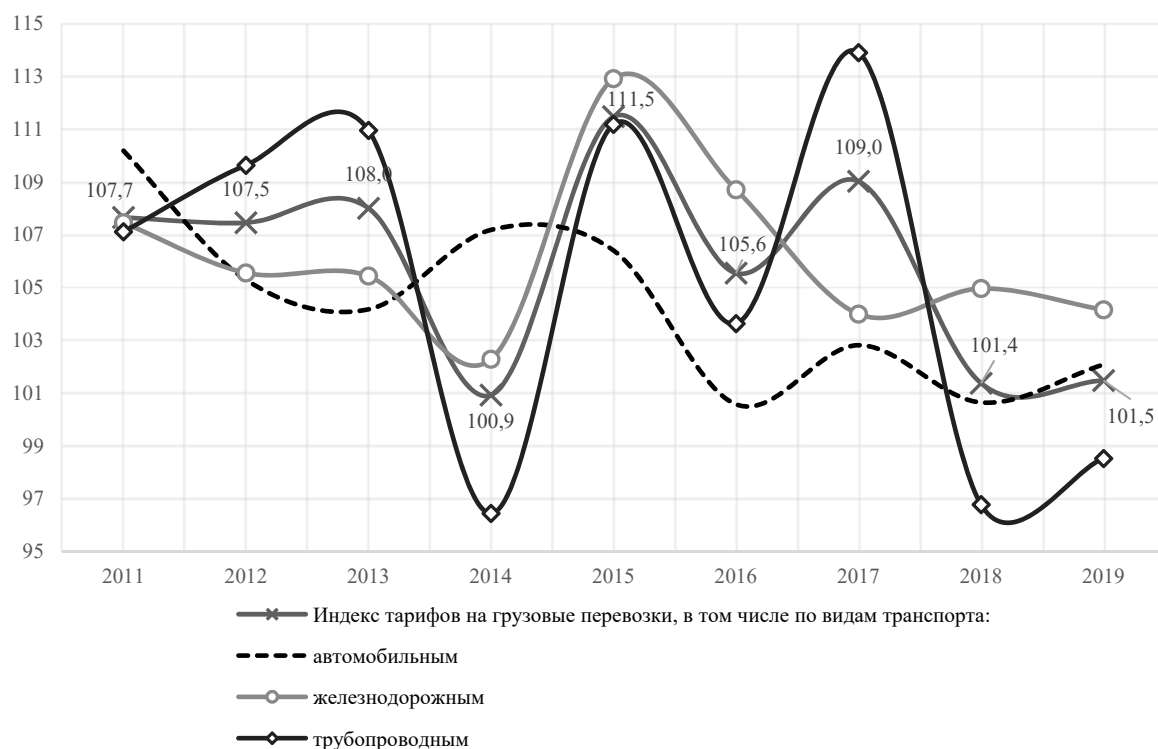


Рис. 37. Динамика индекса тарифов на грузовые перевозки, декабрь к декабрю предыдущего года, %

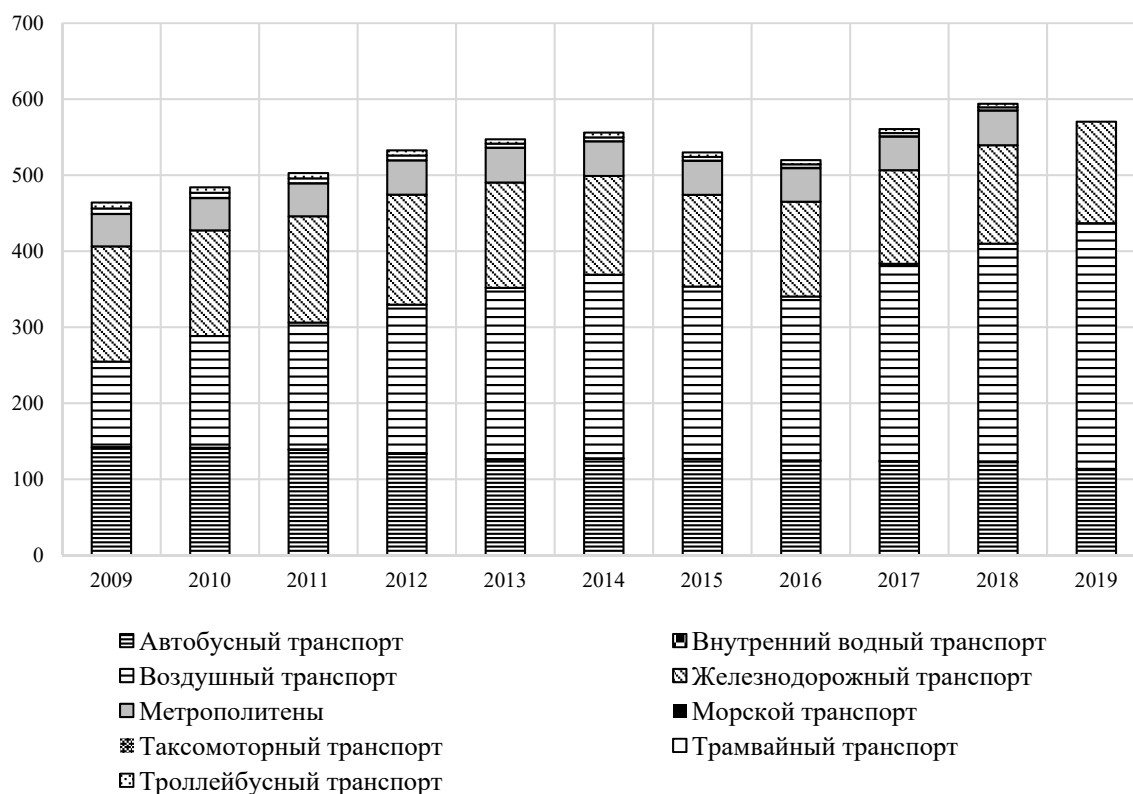
Источник: ЕМИСС; расчеты авторов.

В целом в 2019 г. транспортный комплекс демонстрировал положительную динамику объема работ. Прирост грузооборота по итогам 2019 г. составил 0,5%, пассажирооборота¹ – 5,8%. Развитию отрасли способствовал рост спроса на транспортные услуги, в частности на грузовые перевозки. Объем транспортной работы в разрезе видов транспорта в 2019 г. не претерпел значительных изменений по сравнению с предшествующими годами.

Пассажироперевозки

В предшествующие годы (за исключением 2015–2016 гг.) происходил достаточно устойчивый рост объема пассажирооборота. Основную долю пассажирооборота составляют наземные виды транспорта (рис. 38). Основные наземные пассажирские перевозки приходятся на железнодорожный транспорт (около 20%) и различные виды городского транспорта: на автобусный транспорт, метрополитен, а также трамвайный и троллейбусный транспорт в равной мере, т.е. на виды транспорта, преобладающие преимущественно во внутрирегиональном/внутригородском сообщении. Существенный вклад в объемы пассажирооборота принадлежит воздушному транспорту (323 млрд пасс.-км в 2019 г.), его доля выросла с 2009 по 2019 г. в 2,8 раза.

¹ По основным видам транспорта общего пользования, за исключением метрополитена, таксомоторного, трамвайного и троллейбусного транспорта (отсутствуют актуальные данные).



Примечание. Данные по троллейбусному, трамвайному транспорту и метрополитену за 2019 г. отсутствуют.

Рис. 38. Структура пассажирооборота по видам транспорта (млрд пасс.-км), 2009–2019 гг.

Источник: ЕМИСС; расчеты авторов.

В 2009–2019 гг. структура пассажирооборота на воздушном транспорте претерпела некоторые изменения (рис. 39). В частности, в 2009–2013 гг. пассажирооборот на международных линиях рос опережающими темпами по сравнению с внутренними перевозками, увеличивая долю в общем пассажирообороте, с последующим затуханием в 2014–2015 гг. С 2015 г. разрыв между внутренними и международными перевозками в общем пассажирообороте сокращался, с учетом сезонных колебаний внутренние и международные перевозки составляли примерно равные доли. В 2019 г. средняя доля выполненного пассажирооборота на внутренних линиях в общем пассажирообороте составила 42%. Однако в категории нерегулярных перевозок¹ с большим перевесом по выполненному пассажирообороту доминируют международные: в 2009–2019 гг. доля внутреннего пассажирооборота не превышала 15,5%.

¹ Перевозки на нерегулярной основе: чартерные, заказные полеты, спецрейсы, туристские маршруты, не отраженные в регулярных перевозках. См.: The global competitiveness report 2018 // World Economic Forum. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/#series=GC14.A.02>.

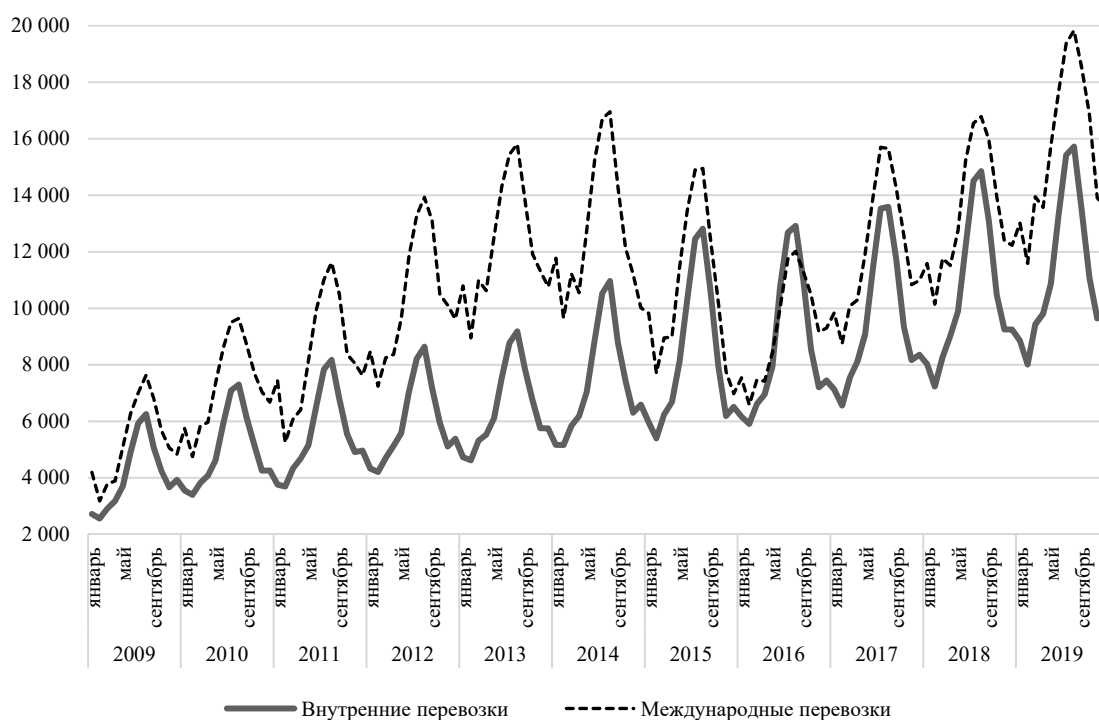


Рис. 39. Динамика пассажирооборота на воздушном транспорте (млн пасс.-км), 2009–2019 гг.

Источник: ЕМИСС; расчеты авторов.

В структуре пассажирооборота на морском транспорте большая часть (94,6% в январе – декабре 2019 г.) представлена каботажными перевозками, в том числе пригородными; оставшуюся часть занимают международные перевозки. В целом отмечается тенденция к снижению пассажирооборота на 41% (с 47,6 млн пассажиро-миль в 2016 г. до 28 млн в 2019 г.).

По видам сообщения на внутреннем водном транспорте преобладающую долю имеет транзитный пассажирооборот, осуществляемый в границах нескольких субъектов Российской Федерации и по туристским маршрутам продолжительностью свыше 24 ч (рис. 40). Вторым по величине является местный пассажирооборот (в границах одного субъекта). По количеству перевезенных пассажиров отмечается снижение динамики в 2019 г. (10 млн человек) по сравнению с 2018 г. (12 млн человек).

В целом отмечается снижение долей грузо- и пассажироперевозок внутренним водным транспортом в общем объеме перевозок различными видами транспорта.

Вместе с тем наблюдается нисходящая динамика номинального объема пассажироперевозок (рис. 41), а также сокращение числа перевозок троллейбусным, трамвайным и автобусным транспортом, что могло быть вызвано ростом тарифов на услуги пассажирского транспорта при более низких темпах роста располагаемых доходов населения, а также постепенным ростом уровня автомобилизации¹ в стране. По данным Минтранса, рост тарифов на услуги пассажирского транспорта в сентябре 2019 г. относительно декабря 2018 г. составил 107,1%. По итогам 9 месяцев 2019 г. наибольшее повышение цен

¹ Уровень автомобилизации населения определяется числом легковых автомобилей на 1000 человек (Росстат).

отмечалось на услуги воздушного транспорта (17%). Для железнодорожного, городского электрического и автомобильного транспорта повышение уровня цен на услуги составило 3,0; 3,9 и 4,4% соответственно¹.

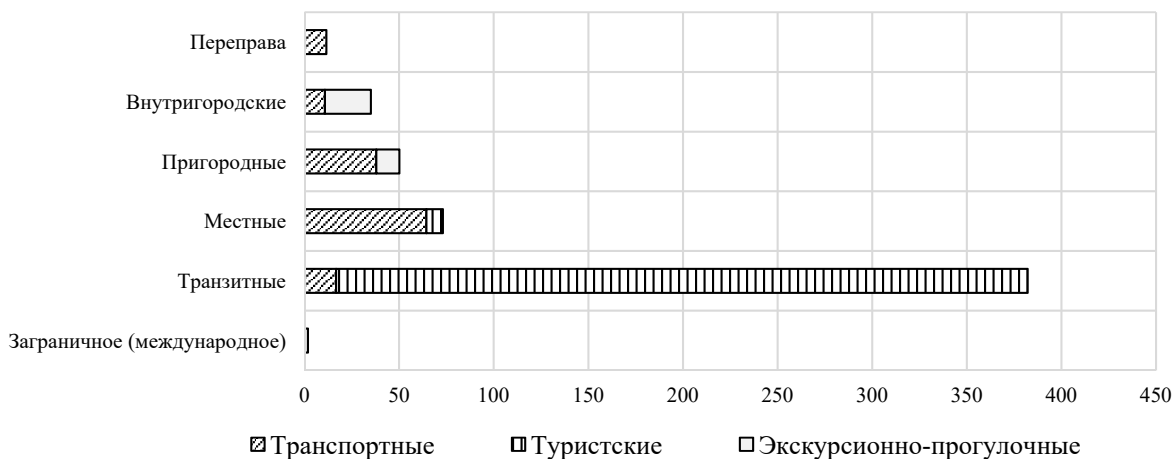
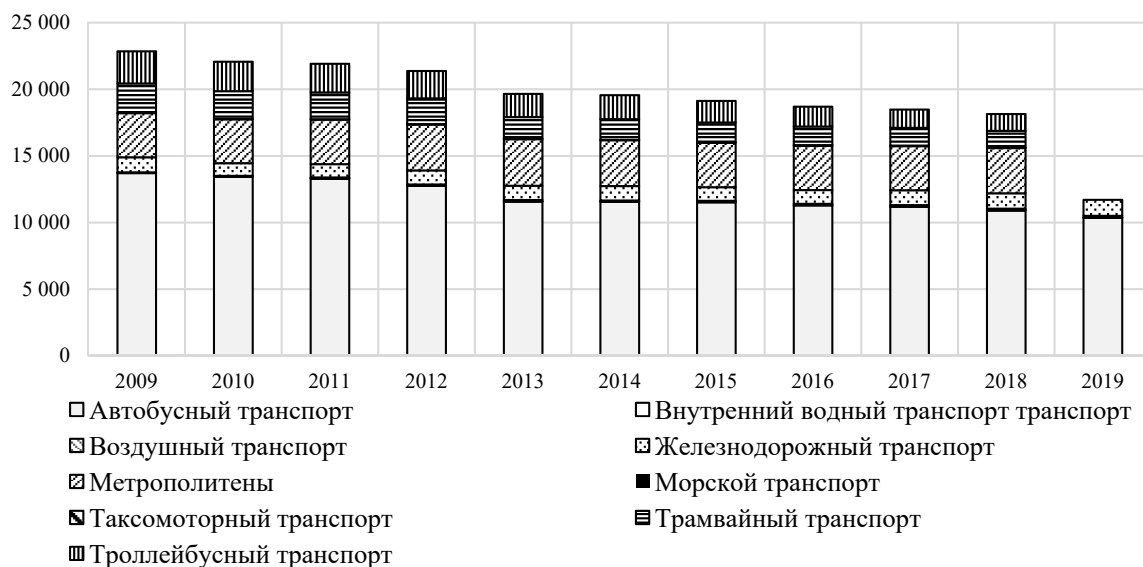


Рис. 40. Структура пассажирооборота на внутреннем водном транспорте по видам сообщений (млн пасс.-км), январь – декабрь 2019 г.

Источник: ЕМИСС; расчеты авторов.



Примечание. Данные за 2019 г. по троллейбусному, трамвайному транспорту и метрополитену на момент подготовки раздела отсутствовали.

Рис. 41. Структура перевозки пассажиров по видам транспорта (млн пасс.), 2009–2019 гг.

Источник: ЕМИСС; расчеты авторов.

¹ Информационно-статистический бюллетень «Транспорт России». Январь – сентябрь 2019 г. Министерство транспорта Российской Федерации. URL: <https://www.mintrans.ru/ministry/results/180/documents>.

В структуре перевозок пассажиров доминируют перевозки автобусным транспортом, которые в 2019 г. составили 10,3 млрд пассажиров¹. Следующую по объему категорию составляют перевозки метрополитеном (более 3 млрд пассажиров в 2018 г.), на трамвайный и троллейбусный транспорт приходится около 2,5 млрд пассажиров суммарно (2018 г.). При этом ежегодный объем перевозок железнодорожным транспортом в 2019 г. в сравнении с 2009 г. остался практически неизменным и даже имел тенденцию к небольшому увеличению в 2015–2019 гг.

Количество отправок воздушных судов выросло вдвое: с 593 тыс. ед. в 2009 г. до 1,1 млн в 2019 г. Для внутренних перевозок темп роста составил 89,7%, для международных – 85,7%. Количество перевезенных пассажиров на внутренних линиях выросло в 3 раза, на международных направлениях – в 2,6 раза. Предложение на рынке авиаперевозок в 2019 г. было избыточным²: по итогам первых 5 месяцев 2019 г. занятость кресел 5 крупнейших российских авиакомпаний упала на 0,1–2,4%³. Однако в целом по итогам 2019 г. отмечалась слабая положительная динамика заполняемости пассажирских кресел: увеличение с 83,8% в 2018 г. до 83,9% в 2019 г. В частности, прирост заполняемости для международных перевозок между Россией и зарубежными странами за пределами СНГ составил +0,3 п.п., однако было зафиксировано снижение заполняемости для международных перевозок между Россией и странами СНГ (-0,3 п.п.) и внутренних перевозок (-0,2 п.п.)⁴.

Транспортный сектор и сопряженные с ним виды деятельности имеют высокие показатели износа основных фондов (55,7%), которые превышают среднюю степень износа основных фондов в экономике на 9,1 п.п. по состоянию на 2018 г. В частности, к наиболее устаревшим могут быть отнесены отрасли автомобильного пассажирского и внутреннего водного транспорта, а также автомобильный грузовой и трубопроводный транспорт.

Согласно «Глобальному рейтингу конкурентоспособности за 2019 г.», по уровню развития транспортной инфраструктуры Россия находится на 49-м месте среди 141 страны⁵. В наибольшей степени Россия отстает от стран – лидеров рейтинга как по уровню развития автодорожной сети, занимая 65-е место, так и по их качеству (99-я позиция в рейтинге, табл. 33).

Показатель качества автомобильных дорог, используемый для составления рейтинга, базируется на показателях средней скорости на дорогах, соединяющих 10 наиболее крупных городов в экономике, где проживает не менее 15% населения страны, и степени «прямолинейности» дорог.

Согласно рейтингу, построенному на основе индекса эффективности логистики (Logistics performance index, LPI), в 2018 г. Россия находилась на 75-м месте, а по уровню

¹ Без учета расстояния.

² Савельев рассказал о переизбытке предложения на рынке авиаперевозок в РФ // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20190625/1555914146.html>.

³ Заполняемость самолетов пошла на снижение // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4018376>.

⁴ Перевозки пассажиров. Министерство транспорта РФ; Федеральное агентство воздушного транспорта. URL: <https://www.favt.ru/deyatelnost-vozdushnye-perevozki-perevozki-passazhirov/>.

⁵ The global competitiveness report 2019. World Economic Forum. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/competitiveness-rankings/#series=GCI4.A.02>.

развития инфраструктуры (который является одной из компонент индекса LPI) занимала 61-е место¹.

Таблица 33

Рейтинг России в «Глобальном рейтинге конкурентоспособности»

Компоненты индекса	Место России в 2018 г./2019 г.	Компоненты индекса	Место России в 2018 г./2019 г.
Инфраструктура (в целом)	51/50	Транспортная инфраструктура	52/49
Эффективность железнодорожных услуг	15/17	Эффективность воздушно-транспортных услуг	52/52
Эффективность портовых услуг	45/47	Индекс связности дорог	38/41
Линейный индекс связности перевозок:		Связность аэропортов	18/18
водная инфраструктура	53/51	Воздушный транспорт	23/24
качество автодорог	104/99	Автомобильные дороги	65/65
железные дороги	47/49	Плотность железных дорог	69/69
водный транспорт	48/42		

Источник: Global Competitiveness report 2018; 2019.

По положению России в мировом рейтинге по данным показателям можно сделать вывод, что Россия даже с учетом географических особенностей своей территории сильно отстает как от развитых стран, так и от стран со схожим уровнем экономического развития по уровню инфраструктуры (рис. 42).

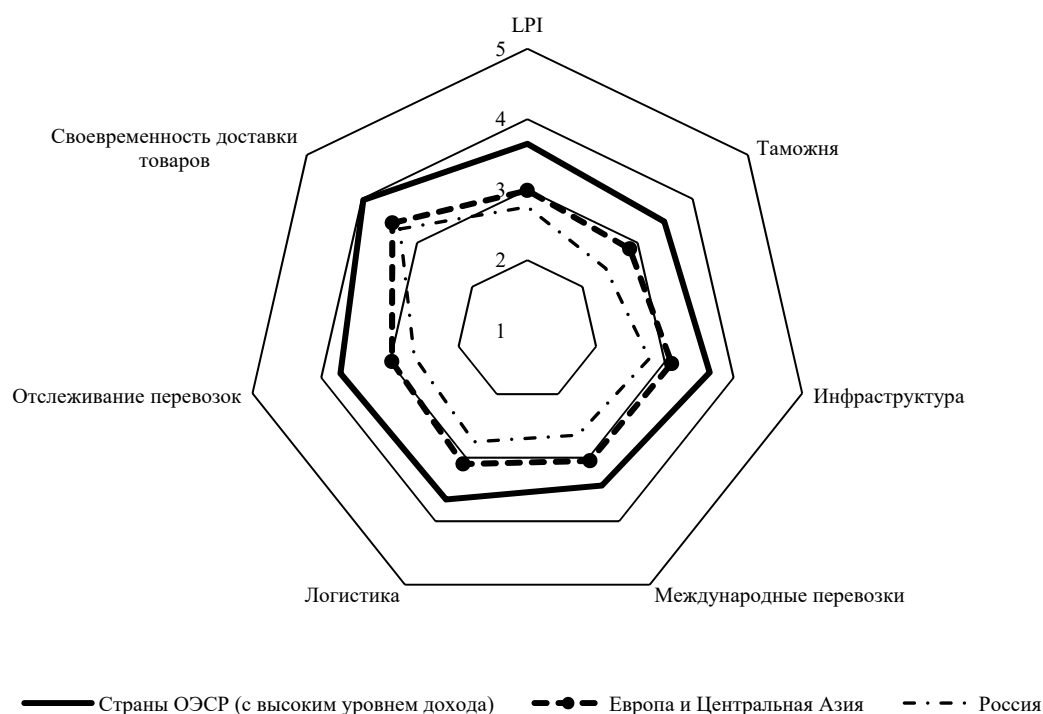


Рис. 42. Положение России в рейтинге эффективности логистики, 2018 г.

Источник: Всемирный банк. URL: <https://lpi.worldbank.org/international/aggregated-ranking>.

¹ AGGREGATED LPI 2012-2018 // World Bank. URL: <https://lpi.worldbank.org/international/aggregated-ranking>.

Основными инфраструктурными ограничениями в настоящее время остаются ограничения внутренней связанности территории страны (недостаточная плотность сети автомобильных дорог, существенные региональные диспропорции, «звездная» конфигурация сети автомобильных дорог, превышение нормативной нагрузки на существенной части автомобильных дорог), ограничения связанности с внешними рынками (в региональном разрезе наиболее острая проблема недостаточной пропускной способности для юга страны и Дальнего Востока¹, отмечаются низкая пропускная способность на Тихоокеанском побережье и наличие узких мест на железнодорожных подходах к портам Азово-Черноморского бассейна), низкий уровень безопасности, слабая интеграция внедрения передовых технологических трендов при развитии транспортной отрасли и организационные сложности развития инфраструктуры.

Наличие указанных ограничений вносит значимый вклад в динамику пассажиро- и грузооборота в последние годы. Развитие российского транспортного комплекса в 2009–2019 гг. происходило практически без каких-либо кардинальных сдвигов, которые могли бы привести к существенному улучшению ситуации в отрасли.

Анализ специфики развития отдельных видов транспорта позволит уточнить динамику отрасли и транспортно-логистического комплекса в целом. Проанализировав общую динамику показателей транспортной работы, рассмотрим более детально каждый из видов транспорта с точки зрения ключевых факторов спроса и предложения транспортных услуг – состояния транспортной инфраструктуры и подвижного состава.

4.7.2. Состояние транспортной инфраструктуры и подвижного состава отдельных видов транспорта

Автомобильный транспорт

Относительно низкие постоянные и высокие переменные издержки транспортировки (на 1 км пути) делают автоперевозки наиболее эффективными на малых и средних расстояниях². Перевозки автомобильным транспортом преобладают в общем объеме грузо- и пассажироперевозок ввиду большей доступности для населения и многочисленности автомобильного парка в транспортном комплексе. На начало 2019 г. парк автомобильной техники в России на 84% состоял из легковых автомобилей (43,5 млн ед.), на 8% – из легкой коммерческой техники и на 8% – из грузового транспорта³. За 1-е полугодие 2019 г. парк вырос более чем на 1% относительно начала года и составил 52,4 млн ед.⁴

Наблюдается положительная динамика в отрасли пассажироперевозок, в частности повышение доступности транспортных услуг для населения: происходит расширение парка городского транспорта, в том числе рост количества энергоэффективной автобусной техники, имеющей возможность использовать природный газ в качестве моторного топлива. Однако парк автомобильного транспорта в целом характеризуется наиболее высоким показателем устаревания в сравнении с иными видами транспорта: на конец 2017 г. около половины парка легковых автомобилей и автобусов находилось в эксплуатации

¹ Интегрированная транспортная система. М.: ЦСР, 2018. URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/Report-Traffic-Infrastructure-2.0.pdf>.

² Там же.

³ Эксперты подсчитали количество автомобилей в России // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2019/02/14/eksperty-podschitali-kolichestvo-avtomobilej-v-rossii.html>.

⁴ Российский парк автомобилей превысил 52 млн единиц. URL: <https://www.autostat.ru/news/40983/>.

более 10 лет. В возрастной структуре парка 61% грузовых автомобилей имели фактический срок эксплуатации более 10 лет¹. В 2019 г. средний возраст автомобильной техники составил 13,4 года, возраст 35% парка автомобилей превысил 15 лет².

Что касается автодорожной инфраструктуры, то в 2019 г. оставались актуальными прежние приоритеты развития: расширение сети автомобильных дорог и улучшение ее качества за счет приведения к нормативному состоянию и внедрения современных технологий и стандартов. Зачастую в качестве одной из причин недостаточной связанности территории страны автомобильными дорогами указывается звездная конфигурация существующей сети автомобильных дорог, а не матрично-сетевая, что с учетом географических особенностей России при протяженных поездках приводит к значительному перепробегу транспортных средств. Текущая сеть автомобильных дорог России (в частности, федерального уровня) устроена таким образом, что происходит замыкание транспортных потоков в большей степени на Московскую и в меньшей на Санкт-Петербургскую агломерацию, из-за чего возникает перегрузка Московского транспортного узла, а горизонтальные связи между регионами не всегда хорошо развиты.

На конец 2018 г. протяженность автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального и местного значения составляла более 1,5 млн км, из них 965 тыс. км приходится на дороги местного значения, 510 тыс. км – регионального или межмуниципального значения, 54 тыс. км – федерального значения. В протяженности автомобильных дорог с 2012 г. отмечается устойчивый прирост протяженности автодорог местного значения, а также увеличение за 2017–2018 гг. протяженности федеральных дорог на 2 тыс. км. Следует отметить, что общая протяженность дорог с твердым покрытием также увеличивалась с 2012 по 2018 г. (рис. 43).



Рис. 43. Динамика протяженности автомобильных дорог общего пользования (тыс. км), 2012–2018 гг.

Источник: Росстат; расчеты авторов.

¹ Транспорт в России. М.: Росстат, 2018.

² С начала года парк автомобилей в России достиг 52,4 млн машин // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20190919/1558863271.html>.

Доля автомагистралей и скоростных автомобильных дорог в России на 2019 г, составляет менее 0,5%¹ от общей протяженности сети автодорог с твердым покрытием. Кроме того, существуют региональные диспропорции по уровню развития дорожной сети. Более 10% населения из-за отсутствия автомобильных дорог с твердым покрытием в весенний и осенний периоды остаются отрезанными от транспортных коммуникаций. Автомобильные дороги более 30% населенных пунктов с численностью населения почти 500 тыс. человек не связаны с дорогами с твердым покрытием.

На начало 2019 г. доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, составила 42,4% (падение с 2007 г. на 2 п.п.), при этом для дорожной сети городских агломераций этот показатель также составил 42%. Согласно планам Росавтодора, по итогам 2019 г. доля региональных дорог в нормативном состоянии должна была вырасти до 44,1%, доля дорожной сети городских агломераций – до 46%, протяженность дорог – до 218 тыс. км².

По данным Ассоциации дорожных проектно-изыскательских организаций, в 2015 г. на федеральных автомобильных дорогах, по которым осуществляется более 40% всех перевозок, в том числе международные и межрегиональные, на осевую нагрузку 10 т и более было рассчитано только 53,5% протяженности, на осевую нагрузку 11,5 т – 8,8% протяженности федеральных дорог³. На сети автомобильных дорог регионального и местного значения такие дороги составляли 29,9 и 0,4% соответственно. В общей протяженности автодороги регионального или межмуниципального и федерального значения, обеспечивающие пропуск большегрузов данной категории в 2018 г., составляют 4,4 и 30,5% соответственно.

Административные барьеры, в том числе давление со стороны органов надзора и чрезмерная бюрократизация, по-прежнему остаются препятствием для внедрения инновационных решений, применения современных материалов и конструкций, для выбора эффективного подрядчика в ходе конкурсов на проведение строительных работ⁴.

Одной из основных причин высокой доли автодорог, работающих в режиме перегрузки как федерального, так и регионального значения, является несоответствие спроса на транспортные услуги и их предложения. Спрос на услуги автодорожной инфраструктуры, растущий за счет повышения уровня автомобилизации⁵ и мобильности населения,

¹ Оценка авторов на основе открытых данных ГК «Автодор» и Росстата по состоянию на начало 2019 г.

² Контракция объектов дорожных работ должна быть завершена регионами до 1 марта. Пресс-центр Министерства транспорта РФ. URL: <https://mintrans.ru/press-center/news/9406>.

³ Предложения (проект) по исполнению поручения Президента РФ по итогам заседания президиума Государственного совета по вопросам совершенствования сети автодорог, 2015 г. Ассоциация дорожных проектно-изыскательских организаций. URL: http://rodosnpp.ru/media/rodos/documents/2015/perepiska/dr_org/_120215_-19.pdf.

⁴ Стенограмма заседания Госсовета по вопросам развития сети автомобильных дорог и обеспечения безопасности дорожного движения. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60825>.

⁵ 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.

а также объемов грузоперевозок автомобильным транспортом¹, растет гораздо интенсивнее, чем происходит наращивание необходимой для его удовлетворения инфраструктуры (рис. 44). Тенденция к росту уровня автомобилизации сохранилась и в 2019 г. По различным оценкам, парк легковых автомобилей на начало 2020 г. составил 44,5 млн ед.

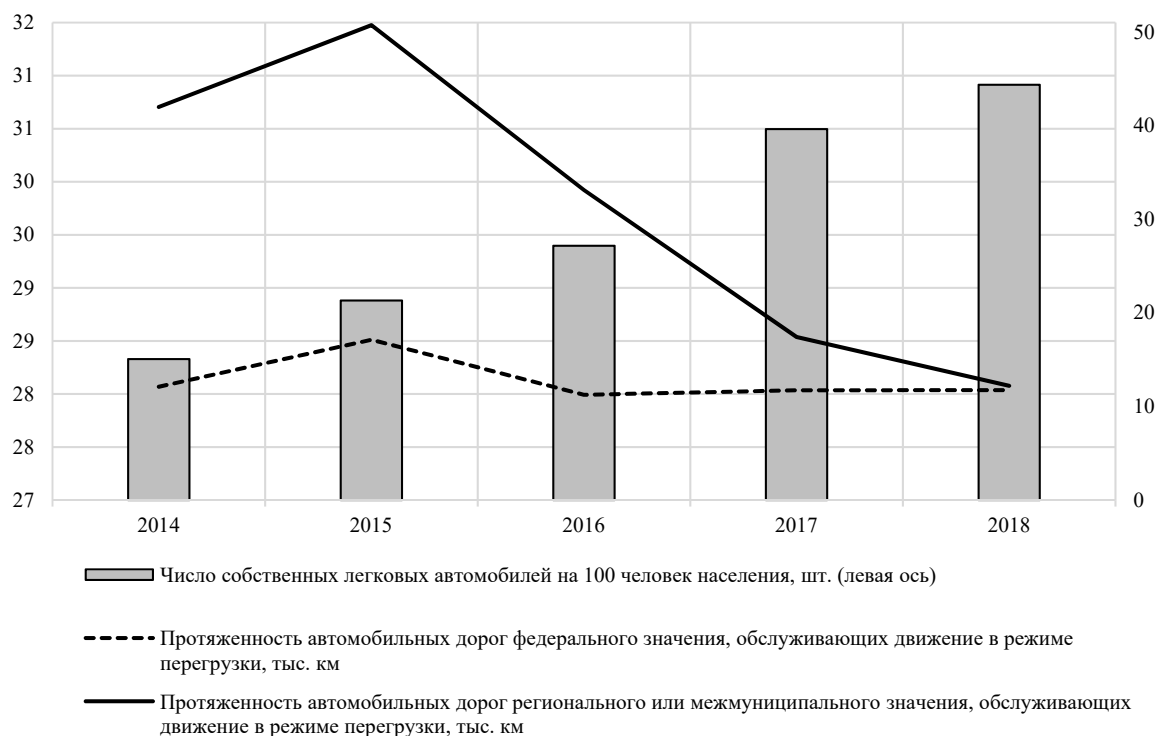


Рис. 44. Уровень и темпы прироста (% к предшествующему периоду) перегрузки федеральных и региональных дорог и автомобилизации населения в 2014–2018 гг.

Источник: Росстат.

При этом необходимо отметить, что стабильно растущий спрос на услуги транспортной инфраструктуры так и не привел к существенному улучшению состояния автодорожной сети.

В период с 2014 по 2018 г. протяженность линий освещения на дорогах федерального значения и искусственных сооружениях была увеличена с 6 тыс. до 9,6 тыс. км. При этом к настоящему времени уровень освещенности (федеральных) автодорог остается крайне небольшим². Однако наблюдается положительная динамика объема отремонтированных дорог. В 2019 г. объем отремонтированных автодорог регионального или межмуниципального

¹ 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 ткм.

² Стенограмма заседания Госсовета по вопросам развития сети автомобильных дорог и обеспечения безопасности дорожного движения. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60825>.

пального значения с твердым покрытием достиг 14,6 тыс. км, вдвое превысив аналогичный показатель 2015 г. Значительный прирост отмечается по показателю капитального ремонта дорог регионального или межмуниципального значения: 1185 км в 2019 г. против 401 км в 2018 г., но этот показатель уступает объему федеральных дорог, подвергшихся капитальному ремонту (1811 км в 2019 г.).

В рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (БКАД)¹ на 2018–2024 гг. запланированы меры по приведению в нормативное состояние и повышению уровня безопасности автодорожной сети в крупнейших городах и агломерациях. Реализация мер по улучшению показателей в сфере дорожного хозяйства на территории 38 крупнейших городских агломераций в составе 36 субъектов России была начата в 2017–2018 гг. в ходе исполнения приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги». Количество субъектов, участвующих в решении задач текущего нацпроекта, возросло до 83 (включая 104 городские агломерации). По результатам реализации нацпроекта к 2024 г. планируется увеличение доли автодорог регионального значения в нормативном состоянии до 50,9% (на конец 2018 г. – 41%²), снижение количества мест концентрации ДТП в 2 раза по сравнению с 2017 г., снижение доли федеральных и региональных трасс, работающих в режиме перегрузки³. Согласно актуальным данным, наблюдается положительная динамика в отношении увеличения доли федеральных дорог, соответствующих нормативным требованиям, с 53% в 2012 г. до 83% на конец 2018 г.

Позитивное влияние на развитие автомобильной отрасли оказывают меры по расширению дорожной сети, включая строительство и введение участков скоростного сообщения, по улучшению качества дорожного покрытия, по ликвидации узких мест. Важную роль в ближайшие годы должен сыграть утвержденный в 2018 г. «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.», в котором указаны мероприятия для повышения уровня экономической связанности территории Российской Федерации посредством расширения и модернизации всех видов транспорта. Согласно «Комплексному плану», к 2024 г. предполагается завершить строительство 300 км автомагистралей и скоростных автомобильных дорог, а также увеличить долю автодорог, работающих без перегрузок, с 26,9 до 67%. Предусмотрено строительство международных (скоростных) транспортных коридоров – «Европа – Западный Китай», «Запад – Восток», «Север – Юг» в рамках одного из приоритетных направлений развития транспортной системы: интеграции в мировое транспортное пространство и реализации транзитного потенциала страны⁴.

Железнодорожный транспорт

Относительно низкие переменные издержки на 1 км пути (и высокие постоянные издержки) транспортировки делают железнодорожный транспорт рентабельным и конку-

¹ В рамках исполнения положений президентского Указа «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».

² По данным ЕМИСС; расчеты авторов.

³ Реализация национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». URL: <https://bkdrf.ru/massmedia>.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р (ред. от 17 августа 2019 г.) «Об утверждении Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.».

рентоспособным в перевозках высокотоннажных грузов и пассажиров на дальние расстояния, что подтверждается высокой долей железнодорожного транспорта в грузообороте и пассажирообороте страны.

Основные ограничения железнодорожной инфраструктуры: наличие узких мест по пропускной способности, большая протяженность путей с нарушением сроков ремонта, отсутствие высокоскоростного железнодорожного сообщения, низкий уровень плотности железнодорожной сети в Сибири и на Дальнем Востоке.

Уровень плотности железнодорожной сети за период с 2000 по 2018 г. практически не изменился. Кроме того, в ряде регионов (республики Алтай, Тыва, Камчатский край, Магаданская область, а также Ненецкий и Чукотский автономные округа) отсутствует железнодорожная сеть, что усиливает нагрузку на другие виды транспорта (автомобильный для коротких и средних и воздушный для длительных по протяженности поездок) и снижает общий уровень обеспеченности населения и экономики транспортной инфраструктурой.

На 2019 г. длина железных дорог в эксплуатации ОАО «РЖД» (и дочерних компаний) составляет 85,6 тыс. км, протяженность электрифицированных линий – 43,8 тыс. км. Компания обеспечивает 46% грузооборота (с учетом трубопроводного транспорта) и 26,4% пассажирооборота России¹. В рамках развития железнодорожной инфраструктуры в 2019 г. компанией было введено в эксплуатацию 422,7 км железнодорожного пути, а также электрифицировано более 400 км железнодорожных линий и станционных путей².

Структура подвижного состава в железнодорожном секторе с 2013 г. претерпела изменения (*рис. 45*): произошло сокращение числа грузовых вагонов с одновременным наращиванием локомотивов, пассажирских вагонов, электровагонов.

Ужесточение требований к состоянию подвижного состава, в частности уменьшение срока службы эксплуатируемых вагонов, привело к снижению числа подвижного грузового состава на рынке железнодорожных грузовых перевозок. Тарифы на грузовые перевозки железнодорожным транспортом составили 104,2% в декабре 2019 г. (к декабрю 2018 г.), 104,7% в июне 2019 г. (к июню 2018 г.) и 105% в декабре 2018 г. (к декабрю 2017 г.). В настоящее время наблюдается рост производства в отрасли железнодорожного машиностроения для внутреннего потребления³ и объема закупок новых вагонов для увеличения загрузки заводов⁴.

¹ ОАО «Российские железные дороги». URL: https://www.rzd.ru/static/public/ru?STRUCTURE_ID=628.

² Пресс-центр ОАО «Российские железные дороги». URL: http://press.rzd.ru/news/public/ru?STRUCTURE_ID=654&layer_id=4069&refererLayerId=4067&refererPageId=704&id=95113.

³ Грузовые вагоны на пике спроса. Институт проблем естественных монополий. URL: <http://ipem.ru/news/publications/1845.html>, <http://ipem.ru/news/ipem/1829.html>.

⁴ Хусаинов Ф. Хотели как лучше: почему на рынок вернулся дефицит грузовых вагонов // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/economics/26/10/2017/59f1e87a9a79470d83fc12b5>

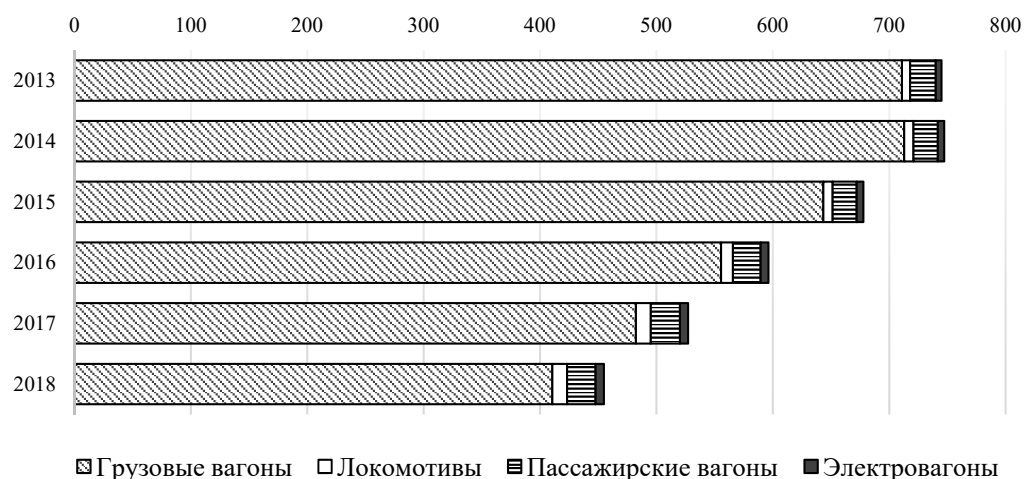


Рис. 45. Динамика числа железнодорожного подвижного состава, 2013–2018 гг., тыс. шт.

Источник: ЕМИСС; расчеты авторов.

Износ основных производственных фондов на железнодорожном транспорте составляет 60%¹, в частности, в 2018 г. износ верхнего строения железнодорожных путей составлял 40–50%, износ транспортных средств – 50–60%, из них износ грузовых вагонов – 60%, пассажирских – 50%, электровагонов – 40%². По данным СРО «Ассоциация «Промжелдортранс», в 2017 г. на железнодорожном транспорте необщего пользования средний срок службы локомотивов составлял 33 года, а доля износа – свыше 90%. За 2019 г. ситуация кардинальным образом не изменилась.

Спрос на пассажирские перевозки железнодорожным транспортом стимулируется реализацией новых инфраструктурных проектов. В частности, отмечается рост объема поездок на Московском центральном кольце: на сентябрь 2019 г. среднесуточный пассажиропоток на кольце составлял более 500 тыс. человек, что на 75% превышало средний ежедневный пассажиропоток в 2016 г.³ Рост перевозок поездами «Сапсан» между Москвой и Санкт-Петербургом в феврале 2019 г. составил 8,7% к февралю 2018 г. Открытие нового участка железнодорожного пути протяженностью 19 км на Крымском мосту и запуск прямого железнодорожного сообщения Крыма с материковой частью России оказали положительное влияние на пассажиропоток, а после открытия грузового сообщения (планируется с июня 2020 г.) – и на грузопоток. Кроме того, РЖД планирует стимулировать увеличение спроса на пассажирские перевозки через неценовые факторы.

Реализуются проекты по развитию железнодорожного сообщения, в частности осуществляется строительство высокоскоростного грузопассажирского железнодорожного транспортного коридора «Евразия» в рамках приоритетного направления по развитию

¹ Об утверждении «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г.» (с изменениями на 12 мая 2018 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. Правительство РФ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902132678>.

² Меньшиков В.В., Елисеев Ю.П. Роль и место различных видов транспорта при выполнении воинских эвакуационных перевозок (железнодорожный транспорт) // Наука и военная безопасность. 2018. № 1(12). С. 90–94.

³ Официальный сайт мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/61893073/>.

интеграции и реализации транзитного потенциала. Также «РЖД» реализует ряд следующих инфраструктурных проектов¹: модернизация железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей с развитием пропускных и провозных способностей (2013–2020 гг.), развитие и обновление железнодорожной инфраструктуры на подходах к портам Азово-Черноморского (2014–2020 гг.) и Северо-Западного (2015–2025 гг.) бассейнов. Кроме того, необходимо отметить реализацию инвестиционных программ по развитию Московского транспортного узла (2012–2024 гг.), по усилению железнодорожной инфраструктуры в рамках проекта по созданию Северного широтного хода (2018–2022 гг.).

Воздушный транспорт

Несмотря на конкуренцию с автомобильным и железнодорожным транспортом, доля воздушного транспорта в обеспечении пассажирооборота устойчиво увеличивается. Однако воздушная отрасль испытывает проблемы в виде сокращения числа аэродромов, колебаний цен на топливо и курсов валют, недостатка финансирования субсидируемых региональных и местных перевозок.

Некоторые аэропорты нуждаются в реконструкции, около половины аэродромов Дальнего Востока не имеют полос с твердым покрытием и не могут принимать большие самолеты, а износ аэропортовой инфраструктуры составляет 80%².

Парк воздушных судов обновляется: списываются суда с высокой степенью износа, закупаются новые. В отрасли гражданской авиации отмечаются сокращение парка воздушных судов на 23% с 2009 г., а также изменение его структуры. В частности, произошло значительное списание судов Ан-2, Ту-134 (со 129 в I квартале 2009 г. до 9 на конец IV квартала 2019 г.), Ту-154М с одновременным наращиванием числа судов типа А-319, А-320, А-321, Б-737-800 (с 8 в 2009 г. до 145 на конец 2019 г.). Обсуждается возможность компенсации списания ряда изношенных судов вводом современных аналогов³. Одним из вариантов может стать российский среднемагистральный пассажирский самолет МС-21, ввод в эксплуатацию которого запланирован на 2021 г.

Одной из целей, обозначенных в Указе Президента от 7 мая 2018 г. № 204, является увеличение доли внутренних регулярных перевозок, совершаемых в обход Московского авиационного узла, до 50% к 2024 г. Одной из мер для достижения данной цели является принятие закона об обнулении НДС на маршрутах, минующих Москву, на маршрутах в ДФО, Симферополь, Калининград. Ожидается, что данная мера позволит повысить пассажиропоток на внутренних воздушных линиях до 38,1%, ранее в таком режиме обеспечивалась перевозка всего 20,5% пассажиропотока внутренних воздушных линий⁴. В свою очередь, это не только способствует развитию рынка региональных и местных

¹ Форма раскрытия информации об инвестиционных программах (о проектах инвестиционных программ) и отчетах об их реализации. URL: http://www.rzd.ru/openinfo/public/ru?STRUCTURE_ID=5131.

² Минтранс подготовит программу развития аэропортов Дальнего Востока на 100 млрд руб. // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2018/04/27/768071-mintrans-podgotovit-programmu-razvitiya-aeroportov-dalnego-vostoka-na-100-mlrd-rublei>.

³ Заключен контракт на создание самолета для замены Ан-2 // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20191017/1559873875.html>.

⁴ Региональный вектор. Замминистра транспорта Александр Юрчик о ключевых вопросах отечественной гражданской авиации. Министерство транспорта РФ. URL: <https://www.mintrans.ru/eye/press-center/interviews/492>.

авиаперевозок, но и обеспечит доступность и качество транспортных услуг для населения в соответствии с социальными стандартами. Сдерживающим спрос фактором может быть повышение тарифов на авиаперевозки ввиду высокой эластичности спроса по цене.

Морской транспорт

Морская транспортная отрасль имеет стратегическое значение, обеспечивая внешне-экономическую деятельность, обслуживание грузоперевалок сырья, направляемого на экспорт. Отрасль имеет исключительное значение для ряда территориально удаленных районов (с низким уровнем транспортной доступности, со сложными природно-климатическими условиями), например, на Дальнем Востоке, в арктической зоне. В 2019 г. российское портовое хозяйство составляло более 900 комплексов в 60 портах суммарной мощностью свыше 1 млрд т¹.

На 2019 г. парк морских судов насчитывал 2,7 тыс. ед. валовой вместимостью 7,8 млн брутто-регистрационных тонн, пассажироместностью 6 тыс. мест. По возрастной структуре парк морского транспорта может быть охарактеризован высокой степенью устаревания: 46% парка составляют суда возрастом 30 лет и более, 20% – 26–30 лет. Морские суда возрастом от 0 до 20 лет составляют четверть всего парка. Обновление парка энергоэффективными и экологичными судами с большей грузоместностью позволит повысить объем перевозок в целом и сократить транспортные издержки в расчете на единицу перевозимого груза².

В части инфраструктурных преобразований отрасль морского транспорта отличается высоким уровнем привлечения частных инвестиций в портовую инфраструктуру. В качестве основных целей выступают развитие и увеличение портовых мощностей для обеспечения перевалки внутренних грузов отечественными портами, комплексное освоение российской Арктики и др. Из крупных инфраструктурных проектов в сфере морского транспорта можно выделить строительство объектов морского порта Сабетта (ЯНАО)³, реконструкцию гидротехнических сооружений в морском порту Магадан⁴, строительство комплекса береговой и морской инфраструктуры в морском порту Геленджик⁵, строительство международного морского терминала в г. Пионерском (Калининградская область)⁶. Отдельно следует отметить развитие Северного морского пути и национальной морской транспортной магистрали России в арктической зоне.

Внутренний водный транспорт

Общая протяженность внутренних водных путей федерального значения по состоянию на начало 2019 г. составляла 101,5 тыс. км, из них 50 тыс. км – водные пути с гарантированными габаритами судовых ходов⁷. Следует отметить, что с 1990 г. протяженность путей с нормированными габаритами судового хода уменьшилась на 30%, что

¹ На конференции «Морские порты – драйвер экономического развития страны» обсудили ключевые вопросы развития отрасли. Министерство транспорта РФ. URL: <https://mintrans.ru/press-center/news/9337>.

² Особая роль морского транспорта // Морские вести России. URL: <http://www.morvesti.ru/analitics/detail.php?ID=68603>.

³ Начал работу в декабре 2017 г. в рамках проекта «Ямал СПГ».

⁴ Завершена 30 июня 2018 г.

⁵ Срок реализации проекта: 2018–2022 гг.

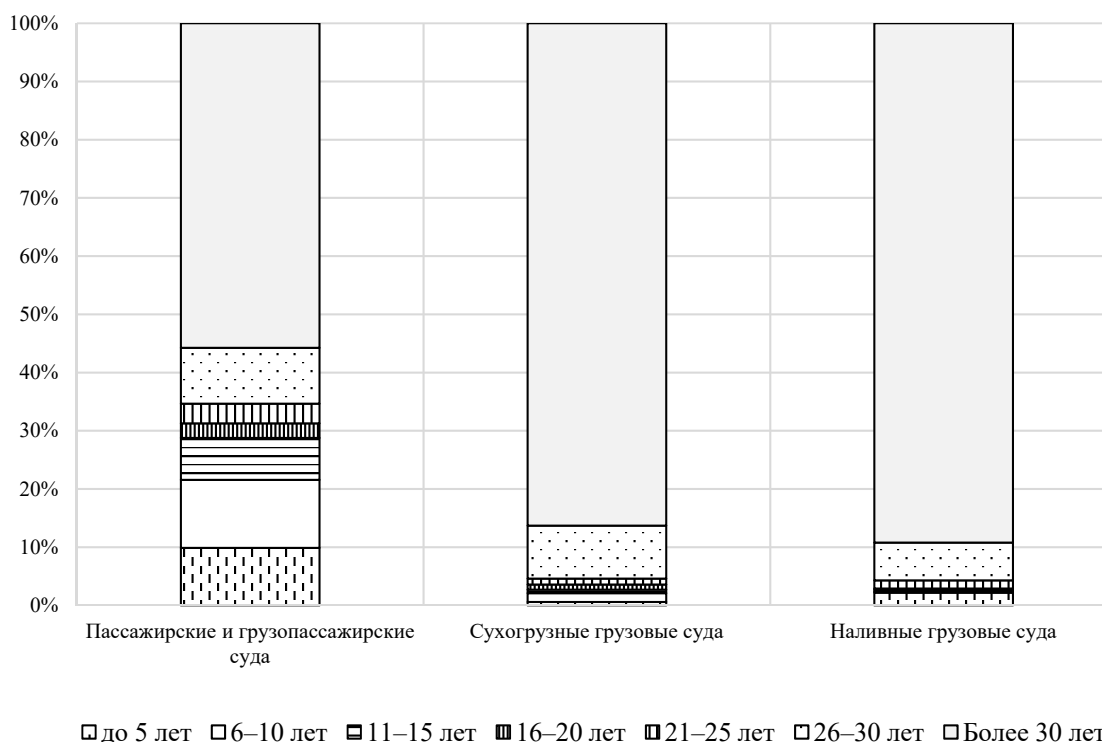
⁶ Срок окончания строительства перенесен на 2020 г.

⁷ Министерство транспорта РФ. Федеральное агентство морского и речного транспорта. URL: http://www.morflot.ru/deyatelnost/napravleniya_deyatelnosti/rechnoy_flot/vvt.html.

было вызвано сокращением глубоководных зон и падением проводной способности судов вследствие недофинансирования инфраструктуры водных путей¹, а с 2014 г. происходит также уменьшение общей протяженности внутренних водных путей.

Объем переработки грузов внутренним водным транспортом снижается с 2011 г. В 2019 г. этот показатель уменьшился на 31% относительно 2011 г. и на 8,5% относительно 2017 г. В свою очередь, динамика отправок грузов в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности внутренним водным транспортом достаточно стабильна.

Актуальной проблемой является износ материально-технических средств, который на внутреннем водном транспорте составляет 66%². На конец 2017 г. более 55% пассажирских судов были старше 30 лет и более 85% – грузовых³ (рис. 46).



*Рис. 46. Возрастная структура речных и озерных судов в 2017 г.
(на конец года; в % к итогу)*

Источник: Росстат.

На конец 2019 г. парк судов внутреннего водного транспорта, находящихся в годном техническом состоянии, составил 11,7 тыс. самоходных и 5,3 тыс. несамоходных судов, причем количество единиц с 2009 г. снизилось на 17,4 и 34% соответственно. Снижение

¹ Минтранс: протяженность внутренних водных путей РФ за 25 лет снизилась на 30%. ТАСС. URL: <https://tass.ru/transport/3458217>.

² Об утверждении «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г.» (с изменениями на 12 мая 2018 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. Правительство РФ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902132678>.

³ По состоянию на 22 марта 2019 г.

в двукратном размере наблюдается в парке буксирных и сухогрузных самоходных судов. Для пассажирских и грузопассажирских судов, напротив, отмечается расширение парка на 66% до 2,3 тыс. ед. Из всех видов транспорта находящиеся в эксплуатации суда внутреннего водного транспорта характеризуются наибольшей степенью физического и морального устаревания.

В целях повышения конкурентоспособности перевозок внутренним водным транспортом наряду с улучшением возрастной структуры парка требуется его оснащение высокотехнологичными и более экономичными судами. Ожидается, что списание наиболее изношенных судов, в частности нефтеналивных судов класса «река – море», повлечет снижение предложения и рост ставок на перевозки грузов к 2022 г.¹ Строительство пассажирского флота также обусловлено развитием внутреннего туризма и ростом круизного рынка. Так, с 2017 г. российскими судостроительными предприятиями ПАО «Завод «Красное Сормово» и ОАО «Судостроительный завод «Лотос» ведется строительство пассажирских судов класса «река – море»², первые спуски на воду которых прошли в 2019 г.

Помимо прочего, серьезной проблемой является снижение уровня безопасности самоходных гидротехнических сооружений из-за ухудшения их технического состояния, в частности, высокий технический износ портовой инфраструктуры, причальных сооружений, перегрузочных комплексов. Большинство действующих на внутренних водных путях Московского региона гидротехнических сооружений эксплуатируется 50–70 лет³. Расчетный срок службы значительного числа сооружений, эксплуатируемых ФГБУ «Канал им. Москвы» и относящихся к I и II классам опасности (чрезвычайно высокой и высокой опасности), составляет 100 лет при условии проведения периодического ремонта гидроагрегатов⁴.

Для расширения деятельности на внутреннем водном транспорте требуются модернизация объектов водной инфраструктуры, увеличение параметров габаритов водного пути, а также проведение дополнительных работ по дноуглублению, дноочищению, тралению, расширению узких мест и др. Можно выделить следующие крупные инфраструктурные проекты в сфере внутреннего водного транспорта с целью расшивки узких мест и ликвидации иных инфраструктурных ограничений: строительство Багаевского гидроузла на реке Дон в 2018–2020 гг., а также строительство Нижегородского низконапорного гидроузла (2019–2020 гг.). Реализация инфраструктурных проектов поможет повысить конкурентоспособность и эффективность деятельности внутреннего водного транспорта с привлечением дополнительных грузопотоков, тем самым снизится нагрузка в период навигации с альтернативных видов транспорта.

¹ Баркас держится на плаву. Парк речных судов необходимо обновлять // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2018/04/16/park-rechnyh-sudov-neobhodimo-obnovliat.html>.

² Цветков Ю. Развитие речного транспорта – стратегическая задача государства // Морские вести России. 2019. № 2. URL: <http://www.morvesti.ru/interview/detail.php?ID=77280>.

³ Подпрограмма «Общественный транспорт» программы «Внутренний водный транспорт». URL: <http://vestnik.mos.ru/files/other/pril/2011/51/408PP/Подпрограмма-Obwestvennyj-transport-Vnutrennij-vodnyj-transport.doc>.

⁴ Доклад «О соблюдении комплекса обязательных требований и условий, их содержании в нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность на внутреннем водном транспорте на I квартал 2017 г.» Центрального управления государственного речного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Трубопроводный транспорт

Ввиду специфики поставки грузов из удаленных пунктов производства и месторождений в места потребления трубопроводный транспорт имеет высокую протяженность. На 2018 г. общая протяженность магистрального трубопроводного транспорта составила 249,8 тыс. км, из которых большая часть представлена протяженностью газопроводного транспорта (179,3 тыс. км). Протяженность нефтепроводов и нефтепродуктопроводов составила 53,4 тыс. и 17,1 тыс. км (21,4 и 6,8% от общей протяженности).

Трубопроводный транспорт также характеризуется высокой степенью износа основных фондов. По данным Фонда развития трубной промышленности (ФРТП), возраст более 20% магистральных трубопроводов и около 40% промышленных нефтепроводов превышает 30 лет при безаварийном сроке службы, составляющем 15 лет¹.

В то же время в трубопроводной отрасли реализуется ряд крупных инфраструктурных проектов, в частности строительство газопроводов «Северный поток-2» и «Турецкий поток», ввод в эксплуатацию которых намечен на 2020 г. (однако он может сдвигаться из-за внешних страновых санкций) В 2019 г. осуществлен запуск магистрального газопровода «Сила Сибири», что в перспективе обеспечит развитие отечественной газотранспортной системы и выход на новые рынки.

* * *

Состояние транспортного комплекса тесно сопряжено с показателями экономической конъюнктуры и с общей ситуацией в стране. События, которые происходили в российской и мировой экономике в I квартале 2020 г., в частности, волатильность нефтяного рынка (в результате разрыва соглашения ОПЕК+ и влияния ряда других факторов) и снижение цен на нефть, ослабление рубля, оказали давление на экономику страны и, как следствие, на показатели деятельности транспортного комплекса. Однако более существенную негативную роль сыграло распространение коронавирусной инфекции, в связи с чем потребовались решительные ограничительные меры (закрытие внешних границ страны и внешнего авиасообщения, ограничение внутренних авиарейсов, объявление с 30 марта нерабочих дней, введение режима самоизоляции в некоторых регионах страны и некоторые другие). Все это негативным образом сказывалось на деятельности транспортного сектора, который вошел в число наиболее пострадавших отраслей российской экономики².

Поддержка, которая будет оказана отрасли государством, постепенное восстановление экономической конъюнктуры, в том числе после преодоления эпидемии коронавируса и отмены ограничительных мер, а также реализация национальных проектов в транспортной сфере³ должны оказать положительное влияние на деятельность транспортного комплекса в 2020 г. Однако в целом ожидать восходящей динамики показателей по сравнению с предшествующим годом достаточно сложно.

¹ ФРТП выступил за ускорение обновления изношенных трубопроводов для предотвращения экологической катастрофы. URL: <http://frtp.ru/2018/04/19/frtp-vystupil-za-uskorenie-obnovlenija-iznoshennyh-truboprovodov-dlja-predotvrashhenija-jekologicheskoj-katastrofy/>.

² Мишустин назвал пострадавшие от коронавируса отрасли // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/business/30/03/2020/5e819d039a7947925edc003a>.

³ Приведение как федеральной, так и региональной автодорожной сети к нормативному состоянию, повышение безопасности и качества транспортных услуг и инфраструктуры, ликвидация узких мест транспортной системы в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

4.8. Малое и среднее предпринимательство в России и регионах в 2019–2020 гг.¹

В России в 2018–2020 гг. в рамках реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка предпринимательской инициативы» увеличилось финансирование соответствующих мероприятий господдержки малого и среднего предпринимательства (МСП)². Но в 2019 г. число субъектов МСП сократилось по сравнению с 2018 г. на 118 тыс. ед., а число занятых в секторе упало до 18,8 млн, т.е. сократилось почти на полмиллиона человек (цель в нацпроекте на 2024 г. – 25 млн человек). Доля сектора МСП в ВВП в 2018 г. снизилась до 20% (цель в нацпроекте на 2024 г. – 32,5%). В целом в 2019 г. в России наблюдались негативные тенденции развития сектора, связанные с повышением ставки НДС, введением онлайн-касс и почти нулевым ростом доходов населения. В 2020 г. негативное влияние на развитие сектора МСП окажут околонулевой экономический рост и пандемия коронавируса, уже приведшая к значительному падению спроса, особенно в ресторанном бизнесе, туризме и сфере развлечений. Предполагается более существенное сокращение результатов работы сектора по сравнению с 2019 г. Впрочем, условия для развития предпринимательства, а соответственно, и указанные тенденции в российских регионах существенно различаются. Учет этих различий может способствовать проведению более взвешенной предпринимательской политики.

Большая дифференциация регионов России по географическим условиям, плотности населения, уровню экономического развития, цифровизации оказывает влияние и на развитие предпринимательства. Регионы отличаются уровнем предпринимательской активности, числом фирм и плотностью их распределения, отраслевой специализацией, размерами фирм и количеством взаимосвязей, разными схемами взаимодействия с властями, поставщиками и партнерами, инвесторами и потребителями³. В мире отдельные территории со своими особенностями развития предпринимательства стали называть предпринимательскими экосистемами⁴, которые по аналогии с природными экосистемами характеризуются определенными средой и взаимосвязями. При этом указанные региональные различия могут сохраняться на протяжении десятилетий, а условия в одном регионе – оказывать существенное влияние на другие регионы⁵. Отдельные регионы,

В рамках транспортной части «Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.» происходит реализация крупных инфраструктурных проектов федерального значения с государственным участием.

¹ Авторы раздела: *Барина В.А.*, канд. экон. наук, заведующая лабораторией Института Гайдара, заведующая лабораторией ИПЭИ РАНХиГС; *Земцов С.П.*, канд. геогр. наук, ведущий научный сотрудник ИПЭИ РАНХиГС, старший научный сотрудник Института Гайдара; *Царева Ю.В.*, научный сотрудник лаборатории исследований проблем предпринимательства ИПЭИ РАНХиГС.

² *Антонова М.П., Барина В.А., Громов В.В., Земцов С.П., Красносельских А.Н., Милоголов Н.С., Потопова А.А., Царева Ю.В.* Развитие малого и среднего предпринимательства в России в контексте реализации национального проекта. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

³ *Земцов С.П., Бабурин В.Л.* Предпринимательские экосистемы в регионах России // Региональные исследования. 2019. № 2. С. 4–14.

⁴ Предпринимательская экосистема – система взаимодействия фирм, потребителей, поставщиков и других бизнес-агентов, сформированная на отдельной территории с определенными условиями (*Moore J.F.* The death of competition: Leadership and strategy in the age of business ecosystem. NY: HarperCollins, 1996).

⁵ *Земцов С.П., Царева Ю.В.* Предпринимательская активность в регионах России: насколько пространственные и временные эффекты детерминируют развитие малого бизнеса // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. Т. 1. № 37. С. 145–165; *Fritsch M., Wyrwich M.* The long persistence of regional levels of entrepreneurship: Germany, 1925–2005 // Regional Studies. 2014. Vol. 48. No. 6. P. 955–973.

проводившие политику, направленную на улучшение предпринимательской среды, достигли более высокого уровня регионального развития¹. В целом более развитые экосистемы предпринимательства более устойчивы перед кризисами.

4.8.1. Тенденции и барьеры развития сектора МСП в России в 2019–2020 гг.

Пандемия коронавируса 2020 г. негативно влияет на экономическую ситуацию во всем мире, наблюдаются тенденции начала глобального экономического кризиса. В России введение рекомендаций по соблюдению карантина вместе с падением курса рубля вызвало резкое сокращение спроса на офлайн-услуги, что сократило выручку в первую очередь предприятий сферы МСП. Статистика по числу фирм пока не отражает негативных последствий пандемии, однако массово разоряются и закрываются рестораны², фитнес-клубы, салоны красоты, предприятия туристической отрасли³, ивент-агентства⁴. Все виды бизнесов, которые не успели перейти на предоставление товаров и услуг в онлайн-формате или бизнес-модель которых связана исключительно с предоставлением персональных услуг, сейчас подвержены риску банкротства. По данным опросов Торгово-промышленной палаты (ТПП)⁵, к июню может закрыться каждое третье предприятие сектора МСП. Фактически можно говорить об обнулении усилий властей по развитию малого и среднего предпринимательства и улучшению предпринимательского климата в предыдущие годы, если не принять экстренных мер поддержки.

Россия ежегодно улучшала свою позицию в рейтинге Doing Business, поднявшись со 124-го места в 2010 г. на 28-е место в 2019 г.⁶, что могло бы свидетельствовать об улучшении формальных условий для ведения бизнеса. Однако рейтинг не в полной мере учитывает условия для деятельности МСП, а расчеты ведутся только для Москвы и Санкт-Петербурга, в которых ведение бизнеса благодаря концентрации платежеспособного спроса заведомо более выгодно, чем в большинстве регионов.

В 2019 г., согласно всероссийскому опросу малых компаний Росстатом⁷, наблюдалось некоторое снижение барьеров для развития МСП, особенно по сравнению с кризисным 2015 г. (рис. 47). Среди ограничений для деятельности малого бизнеса обрабатывающей промышленности наиболее значимыми были недостаток финансовых средств и высокий процент банковского кредита (60% респондентов), недостаточный спрос на внутреннем рынке (55%) и высокий уровень налогообложения (56%). При этом последний барьер в связи с повышением ставки НДС в начале 2019 г. и всеобщим внедрением онлайн-касс

¹ Земцов С.П., Смелов Ю.А. Факторы регионального развития в России: география, человеческий капитал или политика регионов // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 4 (40). С. 84–108.

² Татулова А. Нам осталось несколько недель: как коронавирус убивает малый бизнес в России // Форбс. 23 марта 2020 г. URL: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fwww.forbes.ru%2Fkarera-i-svoy-biznes%2F395715-nam-ostalos-neskolko-nedel-kak-koronavirus-ubivaet-malyy-biznes-v-rossii>.

³ Ахмеджанова Р. Отдых эпохи коронавируса // Форбс. 22 марта 2020 г. URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/395709-otdyh-epohi-koronavirusa-kakie-putevki-teper-predlagayut-rossiyanam>.

⁴ Гайсина И., Мельникова К., Пешикова Н. Мы просто рухнули: индустрия развлечений может потерять до 20 млрд рублей из-за запрета массовых мероприятий в Москве // Форбс. 12 марта 2020 г. URL: <https://www.forbes.ru/karera-i-svoy-biznes/394785-my-prosto-ruhnuli-industriya-razvlecheniy-mozhet-poteryat-do-20-mlrd>.

⁵ Агеева О. ТПП предупредила о риске разорения 3 млн предпринимателей из-за вируса // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/21/03/2020/5e7490569a7947467949c77d> 21,03,2020.

⁶ Doing Business. URL: <https://www.doingbusiness.org/>.

⁷ Основные показатели деловой активности малых предприятий. URL: <https://www.gks.ru/folder/14036>.

стал вторым по значимости ограничением для опрошенных компаний. Недосток финансовых средств в 2019 г. отметили существенно меньше респондентов, чем в 2015 г., когда таких было 71%. Действительно, по данным Центробанка¹, ставка по долгосрочным кредитам, выданным субъектам МСП, сокращается ежегодно с 17,8% в 2015 г. до 10,8% в 2019 г. В целом это обусловлено общим снижением ставок; определенную положительную роль в этом могло сыграть создание гарантийной системы, внедрение программ субсидирования процентной ставки для малого бизнеса. Сохраняется низкий спрос на внутреннем рынке в связи с близким к нулю ростом потребительского рынка (доходов населения). В начале 2020 г. с большой вероятностью будет наблюдаться рост значимости таких барьеров, как недостаток спроса и неопределенность экономической ситуации. Многие компании также испытывают дефицит финансовых средств: фактически уже наблюдается кассовый разрыв, вызванный кардинальным снижением спроса при сохранении текущей занятости, арендных, кредитных и иных платежей. В 2019 г. кредитование малого бизнеса росло рекордными по сравнению с 2013 г. темпами, что также может негативно сказаться на экономической ситуации в секторе МСП в 2020 г.²

В 2019 г. 9% респондентов не нашли ограничений для развития своих компаний; в кризисный период 2015–2016 гг. таких было 5%, что можно трактовать как индикатор улучшения условий для малого бизнеса. Это же отмечается в положительной динамике индекса предпринимательской уверенности малого бизнеса Росстата и индекса деловой активности малого бизнеса RSBI³. Но можно предполагать, что в 2020 г. динамика основных индикаторов развития малого и среднего предпринимательства будет отрицательной.

Административное давление на малый бизнес несколько снизилось за счет сокращения общего числа проверок бизнеса⁴, также введен мораторий на плановые проверки субъектов МСП, который может быть продлен в связи с пандемией⁵. Но одновременно усилился налоговый контроль в результате внедрения онлайн-касс, борьбы ФНС России с фирмами-однодневками, незаконным «дроблением» бизнеса с целью ухода от налогообложения. При этом число фирм-однодневок сократилось в России до рекордно низких значений⁶ – 7,3% от общего числа юридических лиц (309 тыс.). Кроме того, ФНС России ежегодно удаляет из числа зарегистрированных фирмы, которые не сдают отчетность, около 90% всех ликвидированных юридических лиц закрыты по решению налоговой службы. В 2020 г. ожидается существенное увеличение числа банкротств и закрытия фирм. При этом в 2020 г. контроль за предприятиями может быть даже усилен для предотвращения массовых сокращений⁷.

¹ Банк России. URL: <https://cbr.ru/statistics/pdco/sors/>.

² Банки выдали рекордную за 5 лет сумму кредитов предпринимателям. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2020/02/26/823922-banki-rekordnuyu>.

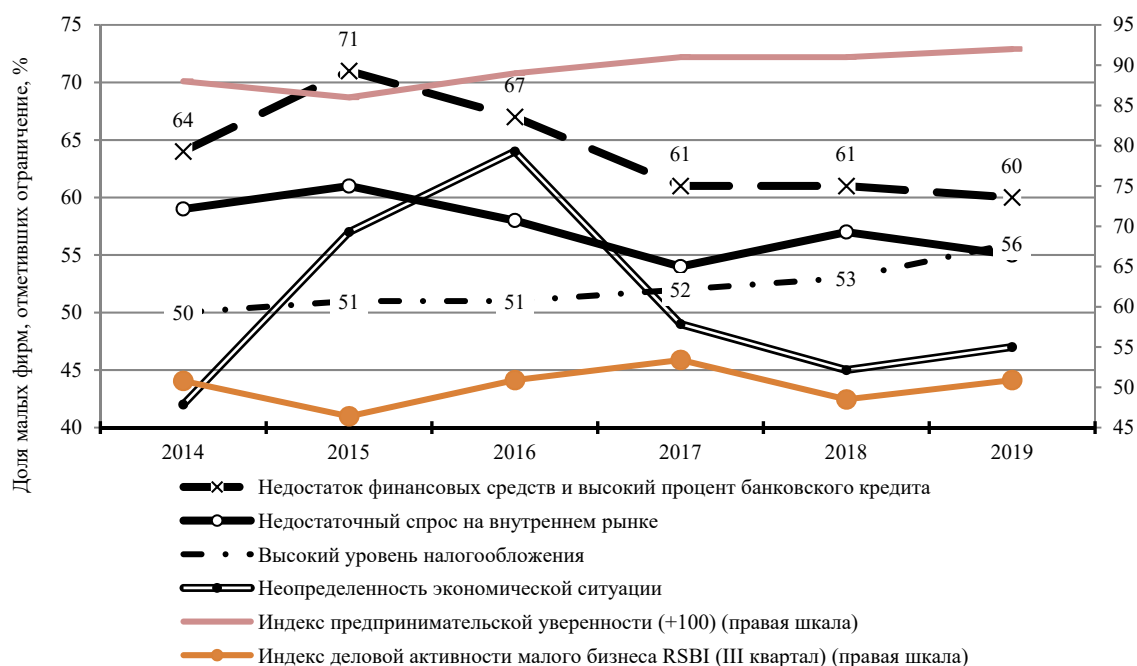
³ Индекс ОПОРЫ RSBI. URL: <https://opora.ru/projects/indeks-opory-rsbi/>.

⁴ Антонова М.П., Барина В.А., Громов В.В., Земцов С.П., Красносельских А.Н., Милоголов Н.С., Потанова А.А., Царева Ю.В. Развитие малого и среднего предпринимательства в России в контексте реализации национального проекта. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

⁵ Путин поддержал мораторий на плановые проверки малого и среднего бизнеса. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4302091>.

⁶ URL: <https://www.rbc.ru/economics/26/06/2018/5b30fcab9a7947e36cf7a7b3>.

⁷ Мишустин предупредил о недопустимости увольнений под предлогом ситуации с коронавирусом. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4298985>.



Примечание. По левой шкале – доля малых фирм обрабатывающей промышленности, отметивших тот или иной фактор как ограничивающий их рост, в III квартале каждого года, %.

Рис. 47. Оценка условий предпринимательской деятельности в России

Общее усиление контроля в 2018–2019 гг. могло привести к сокращению числа субъектов МСП в 2019 г. на 118 тыс. ед. В то же время росло число индивидуальных предпринимателей. Это может быть связано с желанием малого бизнеса снизить свои издержки за счет использования налоговых льгот и перевода в статус ИП отдельных сотрудников. В России уже значительная часть занятых, которая могла бы относиться к сектору МСП, находится в тени. Поэтому в 2019 г. в Москве, Московской области, Татарстане и Калужской области проводился эксперимент по внедрению такого специального налогового режима, как профессиональный доход; с 1 июля 2020 г. планируется распространить этот режим на все регионы¹. Численность зарегистрированных самозанятых в 2019 г. достигла лишь 330 тыс. человек². В то же время занятость в неформальном секторе продолжает расти с 14,3 млн человек в 2017 г. до 15,3 млн человек в 2019 г. (21,3% от общей численности занятых)³. А численность занятых в секторе МСП в 2019 г. сократилась по сравнению с 2017–2018 гг. на 0,5 млн человек (с 19,3 млн до 18,8 млн человек), причем преимущественно за счет сокращения числа работников на малых и средних предприятиях, что косвенно может свидетельствовать о налоговой оптимизации. Скромный прирост доходов населения в 2019 г., а также сокращение доходов в начале 2020 г. приведут к дальнейшему сокращению занятости в секторе МСП, большая

¹ Минфин России планирует с 1 июля 2020 г. распространить специальный налоговый режим для самозанятых на всю страну. URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36837-minfin_rossii_planiрует_s_1_iyulya_2020_goda_rasprostranit_spetsialnyi_nalogovy_rezhim_dlya_samozanyatykh_na_vsyu_stranu.

² Более 330 тыс. человек зарегистрировались в качестве самозанятых в России. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7406941>.

³ Росстат сообщил о росте неформальной занятости в России. URL: <https://www.rbc.ru/economics/05/09/2019/5d6e74fb9a794709eeba4f8c>.

часть которого связана с торговлей и сферой услуг. Ключевыми отраслями сектора МСП являются оптовая и розничная торговля (60,4% общего оборота), обрабатывающие производства (10,4%), строительство (7,5%). Структура оборота субъектов МСП в течение последних нескольких лет меняется несущественно: незначительно сокращается доля торговли и ремонта, несколько растет доля обрабатывающих производств и интернет-сервисов. Вероятно, в 2020 г. эти тенденции продолжатся. Развиваются услуги доставки, различные интернет-сервисы, информационные технологии, дистанционное образование, телемедицина.

Доля сектора МСП в ВВП сократилась с 21,9% в 2017 г. до 20% в 2018 г. Оборот сектора МСП в целом растет с 2014 г. в реальном выражении, но в 2020 г. предполагается его существенное снижение. Оборот средних предприятий в 2017–2018 гг. был ниже уровня 2015–2016 гг. Отношение оборота сектора МСП к ВВП росло с 2015 по 2017 г. (с 61 до 75%), но в 2018 г. произошло снижение до 72%, которое, скорее всего, уменьшилось в 2019 г. и продолжится снижаться в 2020 г. По данным Росстата, число малых и средних предприятий-экспортеров увеличилось за 2018 г.¹ в 3,4 раза. Доля сектора МСП в несырьевом экспорте страны в 2018 г. также выросла, составив 8,71%. Однако снижается число ежегодно создаваемых технологических стартапов: 2018 г. было создано всего 12,2 тыс. стартапов, что на 4,6 тыс. меньше, чем в 2017 г.²

4.8.2. География и динамика показателей деятельности субъектов МСП

Пространственное распределение субъектов МСП

География малого и среднего предпринимательства в России формировалась последние 30 лет, за этот период сложились устойчивые институциональные, отраслевые и иные региональные особенности. Существенны различия в плотности малого бизнеса, в вовлеченности населения в предпринимательскую деятельность. Фактически речь может идти о разных типах предпринимательских экосистем. Важно, что изменение макроэкономических и иных условий приводит к неодинаковой реакции сектора МСП в различных регионах. Например, создание новых фирм при внедрении федеральных инициатив по упрощению процедур ведения бизнеса увеличивается в регионах дифференцированно в зависимости от качества институтов, от плотности малых фирм и т.д.³

В России наибольшая плотность субъектов МСП на душу населения отмечается в крупных городских агломерациях, таких как Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, а также в портовых регионах, таких как Краснодарский край и Калининградская область. В этих же регионах и вблизи них в 2019 г. наблюдались наибольшие относительные темпы роста числа субъектов МСП (Московская, Ленинградская, Самарская, Свердловская, Тюменская области, Татарстан, Санкт-Петербург, Краснодарский край). Сильными сторонами больших городских агломераций являются крупные потребительские рынки и, как следствие, более высокий спрос на продукцию МСП, более высокая потребность

¹ ЕМИСС. Количество малых и средних предприятий, осуществляющих экспортную деятельность. URL: <https://fedstat.ru/indicator/54389>.

² Баринаева В.А., Земцов С.П., Зинов В.Г., Кидяева В.М., Красносельских А.Н., Куракова Н.Г., Семенова Р.И., Федотов И.В., Халимова С.Р., Хафизов Р.Р., Царева Ю.В. Национальный доклад «Высокотехнологичный бизнес в регионах России». 2020 / под ред. С.П. Земцова. М.: РАНХиГС; АИРР, 2020.

³ Yakovlev E., Zhuravskaya E. The unequal enforcement of liberalization: evidence from Russia's reform of business regulation // Journal of the European Economic Association. 2013. Vol. 11. No. 4. P. 808–838.

в разнообразии товаров, развитая инфраструктура (развитая транспортная сеть, более удобная логистика, доступ к помещениям и оборудованию, большее число институтов развития). Кроме того, плотность населения положительно коррелирует с интенсивностью социальных связей, наличие которых позволяет делиться опытом и получать дополнительные экономические выгоды, и отрицательно коррелирует со страхом неудачи при открытии своего бизнеса. В регионах, имеющих выход к морю и, соответственно, к торговым путям, выше потенциал для развития международной торговли, выхода на новые зарубежные рынки, развития сектора малого и среднего предпринимательства в отраслях туризма и транспорта.

Благоприятный инвестиционный климат как результирующая политических, правовых, социальных и экономических условий также стимулирует бизнес-активность в регионе. Согласно данным рейтинга Агентства стратегических инициатив, инвестиционный климат лучше всего в Калужской, Тюменской, Воронежской, Ивановской, Ростовской областях, Краснодарском крае, Республике Татарстан, Москве и Санкт-Петербурге. Выше среднего плотность предпринимательской деятельности оказалась в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе, что объясняется большим числом туристических бизнесов и гостевых домов в них. Кроме того, в этих регионах действует режим свободной экономической зоны¹, при котором предприятия уплачивают пониженный налог на прибыль (2%), длительное время после регистрации освобождены от уплаты налога на имущество, отчисляют страховые взносы по ставке 7,6% вместо 30%.

В 2019 г. число субъектов МСП наиболее существенно сокращалось в Ярославской и Магаданской областях, в республиках Чечня, Коми, Марий Эл, Адыгея, Алтай и в Москве. На наш взгляд, сокращение в слаборазвитых южных и северных регионах обусловлено уходом малых фирм в теневой сектор при продолжающемся с 2014 г. падении доходов населения и внедрении онлайн-касс. Очевидно, что для менее развитых и удаленных поселений внедрение онлайн-касс могло оказать более пагубное воздействие. После повышения ставки НДС сильнее пострадали менее развитые регионы, в которых была выше доля торговли в структуре МСП. В Москве и Ярославской области сокращение также может быть связано с эффектом чемпионата мира, когда многие предприятия закрылись сразу после проведения турнира.

В 2020 г. в наибольшей мере может пострадать сектор МСП в регионах с развитой сферой развлечений и ресторанным бизнесом. Эти виды бизнеса традиционно концентрируются в крупных агломерациях, особенно в регионах, в которых были запланированы крупные спортивные мероприятия, отложенные на неопределенный срок. Заморожены отдельные строительные проекты, а рынок жилья и ремонта квартир вряд ли достигнет значений 2019 г. Заметно пострадает туристическая сфера и соответствующий малый бизнес в Краснодарском крае, Крыму, Калининградской области, Татарстане, Санкт-Петербурге, Ярославской области. Карантинные меры в зарубежных странах создают трудности для малого бизнеса в пограничных регионах (Калининградская, Амурская области, Приморский край). Все это приведет к сокращению числа субъектов МСП. В менее же развитых регионах с большой долей сельскохозяйственного бизнеса темпы падения будут ниже (Тамбовская, Липецкая, Воронежская, Саратовская области, Алтайский край). Продукты питания востребованы в условиях кризиса и пандемии. В то же

¹ Федеральный закон «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ.

время в крупных агломерациях выше уровень цифровизации услуг, выше возможности для удаленной работы, соответственно, выше возможности для адаптации к кризису, что уже происходит путем перехода многих фирм на онлайн-формат предоставления услуг и формы удаленной занятости.

География и динамика занятости в секторе МСП

Национальный проект предполагает ежегодный прирост занятости в секторе МСП на 900 тыс. человек в 2019–2024 г. (рис. 48). С учетом сокращения рабочей силы в России, относительно стабильной динамики занятости в секторе МСП последних лет и сокращения занятости в секторе в 2019 г. на полмиллиона человек такой сценарий развития можно назвать оптимистичным¹. При сохранении текущего значения численности рабочей силы в России в 76 млн человек увеличение численности занятых на 20% (на 5–6 млн человек) за 5 лет означает рост доли занятых в МСП с 24–26 до 32–34%. Но в условиях кризиса и при желании бизнеса сократить свои расходы, скорее всего, занятость в секторе в 2020 г. будет сокращаться более высокими темпами, чем в экономике в целом. Ожидается, что контроль за бюджетными организациями и крупными предприятиями будет выше.

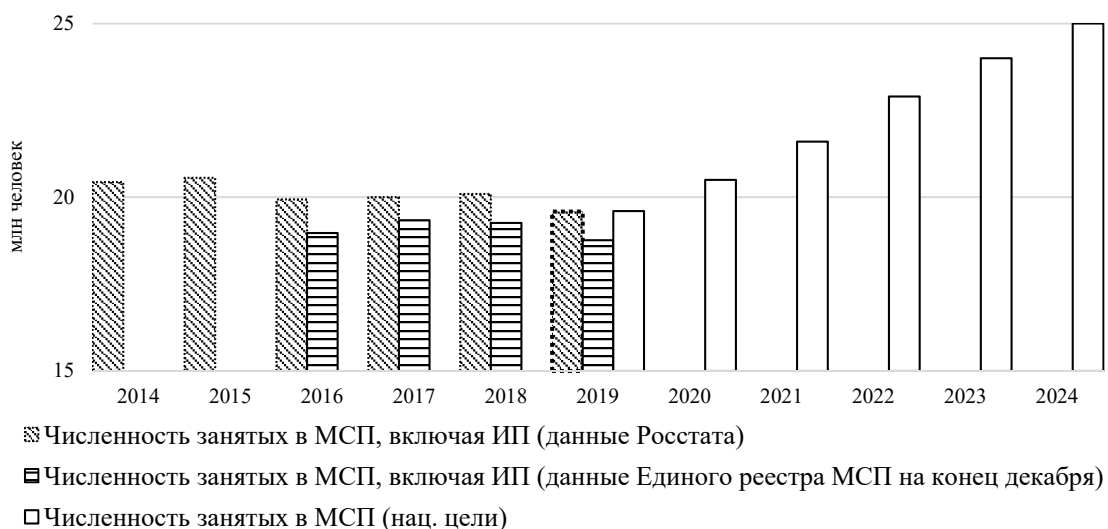


Рис. 48. Динамика занятости в секторе МСП в России и национальные цели по занятости в МСП, установленные на период 2019–2024 гг.

Источник: Росстат; Единый реестр МСП²; паспорт национального проекта³.

¹ В «Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в России до 2030 г.» были заложены более скромные темпы; фактически целевое значение 2030 г. перенесено на 2024 г. См.: Баринова В., Земцов С., Коцюбинский В., Красносельских А., Царева Ю. Выполнение стратегии развития малого и среднего предпринимательства в России // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 11. С. 36–45.

² Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. ФНС. URL: <https://rmsp.nalog.ru/index.html>.

³ Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: <http://government.ru/info/35563/>.

Занятость в секторе МСП высококонцентрированная – более 45,2% занятых сосредоточено в крупнейших регионах страны. Для сравнения: в 10 ведущих регионах сосредоточено лишь 39% общей занятости в России. Доля занятых в секторе МСП в общем числе занятых в 2019 г. выше всего (более 30%) в крупнейших городских агломерациях, где развиты торговля и сфера услуг (Санкт-Петербург, Москва, Новосибирская, Свердловская области), а также вблизи крупного рынка Москвы (Костромская и Рязанская области) и в портовых регионах (Калининградская и Сахалинская области). Ниже всего (менее 4%) данный показатель на Чукотке, в Кабардино-Балкарской Республике, Чеченской Республике, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, где выше доля неформального сектора, а малый и средний бизнес реже регистрируется и реже официально регистрирует своих работников. В 2020 г. можно ожидать некоторого снижения концентрации занятости МСП в крупнейших центрах.

Численность занятых в МСП выросла в 2019 г. лишь в 8 регионах России: в Ингушетии, Чукотском и Ненецком автономных округах, Дагестане, Крыму, Тыве, Чечне и Московской области. Рост занятости в регионах Северного Кавказа и Крайнего Севера может быть объяснен эффектом низкой базы, в Крыму – действием режима особой экономической зоны, а в Московской области – благоприятными институциональными условиями для открытия фирм. Активнее всего занятость сокращалась в ряде крупногородских северных регионов (Мурманская, Архангельская области, Коми), а также в малонаселенном Нечерноземье (Ярославская, Новгородская и Псковская области), что частично может быть связано с внедрением онлайн-касс и невозможностью их использования в удаленных и сельских поселениях. Кроме того, рост издержек, связанный с повышением ставки НДС, для бизнесов этих поселений мог оказаться непосильным.

Добиться увеличения численности занятых в секторе МСП можно прежде всего за счет вывода многих предпринимателей из тени и легализации самозанятых. В табл. 34 представлено потенциальное число самозанятых в каждом регионе. В целом в России более 8,5 млн незарегистрированных самозанятых, если отнести к этой форме занятости всех занятых в неформальном секторе, за исключением уже зарегистрированных индивидуальных предпринимателей. При этом более трети потенциальных самозанятых приходится на 10 крупнейших регионов, а выше всего их доля в слаборазвитых регионах с неблагоприятными институциональными условиями. В 2020 г., несмотря на расширение эксперимента по внедрению налога на предпринимательский доход во всех регионах, доля занятых в неформальном секторе должна вырасти.

Таблица 34

Занятость в неформальном секторе в регионах России

Регион	Занятые в неформальном секторе, % к общей численности занятого населения	Занятые в неформальном секторе, тыс. человек	Занятые в неформальном секторе за вычетом индивидуальных предпринимателей, тыс. человек
1	2	3	4
Российская Федерация	20,1	14193,9	8915,8
Лидеры по числу занятых в неформальном секторе за вычетом ИП			
Республика Дагестан	56,9	610,8	583
Краснодарский край	29,9	762,8	503,9
Ростовская область	29,1	559,5	344,6
Республика Башкортостан	24,6	417,8	301,2
Чеченская Республика	65	328	297
Ставропольский край	30,9	374,1	270
Нижегородская область	18,4	299,4	232

Окончание таблицы 34

1	2	3	4
Республика Крым	35,7	295,1	204,4
г. Санкт-Петербург	12,4	389,3	198,6
Республика Татарстан	17	324,4	184,5
Лидеры по доле занятых в неформальном секторе			
Республика Ингушетия	50,2	88,5	71
Кабардино-Балкарская Республика	44,9	160	140,7
Республика Северная Осетия – Алания	37,8	107,7	94,2
Республика Алтай	37,5	30,7	23,5
г. Севастополь	33,1	59,3	39,2
Республика Калмыкия	33	36,1	25,7
Ивановская область	31,1	139,4	88,4
Пензенская область	30,8	183,4	118,9
Республика Хакасия	30,2	70	38,9
Республика Адыгея	30,2	45,2	30,6

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

География и динамика несырьевого экспорта МСП

Объем несырьевого экспорта субъектов МСП в 2017 г. в России составил около 14,1 млрд долл., или 7,2% совокупного объема несырьевого экспорта¹. В 2018 г. объем несырьевого экспорта субъектов МСП вырос на 45% по сравнению с предыдущим годом, составив 20,6 млрд долл., или 8,7% совокупного объема экспорта в этом году. Также выросла доля несырьевого экспорта МСП в общем объеме экспорта МСП: с 85% в 2017 г. до 87% в 2018 г. Лишь 2,6% суммарного объема несырьевого экспорта МСП приходится на индивидуальных предпринимателей.

Увеличение доли экспорта МСП в общем объеме несырьевого экспорта до 8,8% к 2019 г. и до 10% к 2024 г., предполагаемое в рамках национального проекта, возможно, если в новых условиях крупные предприятия сократят экспорт. В условиях падения потребительского спроса внутри страны часть успешного малого и среднего бизнеса будет увеличивать экспортные поставки, чему также могут способствовать снижение курса рубля и, соответственно, относительное снижение стоимости продукции на зарубежных рынках. При этом малые фирмы могут быть более приспособленными к изменившимся условиям благодаря производству и экспорту штучной продукции, возможностям учесть запросы конкретных потребителей. Дополнительные меры по поддержке экспорта могут способствовать сохранению наиболее конкурентоспособных компаний сектора МСП.

В течение 2018 г. лидерами по абсолютному объему несырьевого экспорта МСП были крупнейшие агломерации России, где сосредоточены предприятия высокого передела (Москва, Санкт-Петербург), центры сельского хозяйства и фермерства (Ростовская область, Краснодарский край), центры лесного хозяйства и деревопереработки (Иркутская область, Красноярский край) и центры морских промыслов и марикультуры (Сахалинская область, Приморский край).

Доля сектора МСП в несырьевом экспорте региона составляет более 50% в экономически слаборазвитых регионах, специализирующихся на сельском хозяйстве (Тыва, Алтай, Адыгея, Карачаево-Черкесия, Чеченская Республика). В удаленных регионах нет

¹ Использовались данные ФНС и ФТС России. Заметим, что получить качественную региональную статистику невозможно, поскольку в качестве региона-экспортера в таможенных декларациях указывается регион, где фирма официально зарегистрирована (почти 20% предприятий МСП в России зарегистрированы в Москве и Санкт-Петербурге), а не регион, в котором фирма ведет фактическую деятельность.

крупных предприятий несырьевого сектора из-за повышенных издержек транспортировки сырья и готовой продукции, поэтому доля МСП-экспортеров также высока в Ямало-Ненецком, Чукотском автономных округах, Томской области и Забайкальском крае (табл. 35). Менее 2% эта доля в регионах, в которых высоки объемы производства несырьевой продукции металлургии (Вологодская, Липецкая, Кемеровская области), химии (Тульская, Тюменская области), что связано с деятельностью соответствующих крупнейших предприятий этих регионов.

Таблица 35

Регионы – лидеры по абсолютному значению несырьевого экспорта МСП (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) в 2018 г.

Регионы – лидеры по абсолютному объему экспорта МСП	Несырьевой экспорт МСП, млн долл.	Доля региона в общем объеме несырьевого экспорта МСП в России, %	Прирост 2018 г. к 2017 г., %
г. Москва	3 859,00	25,20	34,30
Ростовская область	944,1	11,20	143,90
Иркутская область	911,4	3,70	-15,70
г. Санкт-Петербург	821,4	5,40	34,80
Красноярский край	671,1	4,50	36,40
Приморский край	668,1	3,90	21,30
Краснодарский край	469,7	6,00	164,20
Московская область	353,3	2,70	56,00
Сахалинская область	225,7	2,10	91,00

Источник: составлено авторами по данным ФНС¹, ФТС².

4.8.3. Рекомендации для предпринимательской политики в России

Современные меры поддержки предпринимательского сектора можно разделить на краткосрочные и долгосрочные.

Краткосрочные меры, которые вводятся во многих странах, в том числе в России³, призваны сгладить негативные последствия пандемии. Среди этих мер предлагаются отсрочки платежей по налогам и социальным взносам, по аренде помещений, находящихся в государственной собственности, поддержка потребительского спроса путем выдачи субсидий слаботзащищенным слоям населения, отсрочка платежей по кредитам, введение моратория на банкротства⁴. Более значимые меры в России разрабатываются для компаний транспортной индустрии и туризма, но впоследствии понадобится вводить также отдельные меры для креативных индустрий, тесно связанных со сферой развлечений. Разрабатываются антикризисные меры поддержки и в отдельных регионах, обладающих финансовыми, административными и иными ресурсами для их внедрения. Москва одна из первых начала сбор предложений по мерам поддержки, а также ввела некоторые послабления для малого и среднего бизнеса⁵, среди них: расширение программ льготного кредитования и гарантийной поддержки кредитования предприятий МСП, отсрочка по

¹ Федеральная налоговая служба. URL: <http://nalog.ru>.

² Федеральная таможенная служба Российской Федерации. URL: <http://customs.ru/>.

³ Спасение предпринимателей: какие меры помощи вводят правительства стран Европы, США и России в условиях кризиса. URL: <https://vc.ru/finance/114412-spasenie-predprinimateley-kakie-mery-pomoshchi-vvodyat-pravitelstva-stran-evropy-ssha-i-rossii-v-usloviyah-krizisa>.

⁴ Законопроект № 931192-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/931192-7#bh_note.

⁵ Москва усилит поддержку МСП в условиях экономической нестабильности // РИА Новости. 18 марта 2020 г. URL: <https://ria.ru/20200318/1568799432.html>.

уплате арендных платежей для субъектов МСП – арендаторов государственного или муниципального имущества, мораторий на проверки субъектов МСП, в том числе на выездные налоговые (кроме вопросов, которые несут риски для жизни и здоровья граждан). Но введенных и анонсированных мер явно недостаточно для нивелирования отрицательных последствий кризиса с учетом сильного падения спроса. Также обсуждается возможность введения налоговых каникул вплоть до квартальной отсрочки выплаты налогов¹.

Долгосрочные меры поддержки должны быть ориентированы на снижение последствий потенциально затяжного кризиса и адаптацию к новым условиям (поддержка изменения структуры сектора МСП в сторону увеличения доли интернет-экономики, поддержка цифровой трансформации предприятий, создание стимулов к выходу на рынки зарубежных стран). Значительные различия между региональными предпринимательскими системами, с одной стороны, требуют корректировки федеральной политики развития предпринимательства, а с другой – позволяют использовать сильные и слабые стороны регионов, их специализацию и экономико-географические условия для более эффективного долгосрочного развития сектора МСП в России.

Для регионов – лидеров по развитию предпринимательства (Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Самарская, Новосибирская области) в изменившихся условиях актуальна поддержка «газелей» – производственных быстрорастущих компаний, относящихся к среднему бизнесу, часто инновационному. Необходимы соответствующие меры по автоматизации и цифровизации производств, чтобы повысить конкурентоспособность и востребованность продукции при выходе из кризиса. Кроме того, нужны специальные меры по акселерации и выращиванию поставщиков, по развитию венчурного капитала и увеличению финансирования связанных грантов на выполнение НИОКР совместно с университетами. «Газели» заинтересованы в налаживании каналов экспорта продукции, что актуально в условиях падения курса рубля и снижения внутреннего спроса. В дальнейшем для создания точек роста в посткризисный период стоит пересмотреть роль университетов и включить их в экосистему как основных агентов изменений и генератора инноваций и стартапов².

Для регионов с развитыми малыми и средними производствами (Калужская, Владимирская, Ярославская, Рязанская, Липецкая, Томская области) целесообразно усиливать взаимодействие компаний и их поставщиков, посредников, финансовых институтов, НКО, институтов развития и госкомпаний, международных компаний и информационных агентств, аудиторских и консалтинговых фирм для создания и развития кластеров. Эффективным может стать такой инструмент, как увеличение поддержки компаний, которые действуют на территориях технопарков, технополисов, акселераторов, промышленных парков³.

В отстающих регионах, где не так успешны экосистемы предпринимательства и наблюдается негативная динамика развития предпринимательства, необходимы меры по

¹ Базанова Е., Ястребова С., Червонная А. Правительство подготовило план поддержки экономики из-за коронавируса // Ведомости. 15 марта 2020 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/03/15/825250-plan-zaschiti>.

² Баринаева В.А., Земцов С.П., Зинов В.Г., Кидяева В.М., Красносельских А.Н., Куракова Н.Г., Семенова Р.И., Федотов И.В., Халимова С.Р., Хафизов Р.Р., Царева Ю.В. Национальный доклад «Высокотехнологичный бизнес в регионах России». 2020 / под ред. С.П. Земцова. М.: РАНХиГС; АИРР, 2020.

³ Антонова М.П., Баринаева В.А., Громов В.В., Земцов С.П., Красносельских А.Н., Милоголов Н.С., Потапова А.А., Царева Ю.В. Развитие малого и среднего предпринимательства в России в контексте реализации национального проекта. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

созданию массового предпринимательства, по легализации неформальной занятости. Это могут быть меры по снижению налогового бремени (например, отмена налоговых платежей для самозанятых в сельской местности), консультационная поддержка. Для регионов, специализирующихся на сельском хозяйстве, важны меры по сельхозкооперации. Для моногородов также актуальны меры по прямой поддержке массового предпринимательства (например, гранты на создание бизнеса).

В отдаленных регионах с неблагоприятными условиями для ведения бизнеса основной акцент должен быть сделан на снижении издержек. Государство должно способствовать (при необходимости – субсидировать) внедрению новых технологий, расширению использования возобновляемой энергии ветра и солнца. Для отдаленных регионов Дальнего Востока важны такие меры, как экспортное стимулирование, совершенствование таможенных процедур и инфраструктуры, транспортные льготы.

Во многом от своевременности и эффективности мер государственной поддержки будет зависеть выживаемость малого бизнеса в 2020 г., но его последующее развитие невозможно без кардинального изменения предпринимательской политики, предполагающего описанное выше смещение отраслевых и территориальных акцентов. В дальнейшем поддержка МСП должна уходить от прямых финансовых мер к формированию комфортных условий для устойчивого роста малых и средних фирм. Это включает институциональные реформы, расширение мягких сервисов, формирование стимулов для взаимодействия с другими экономическими агентами (крупный бизнес, вузы и т.д.), стимулирование предпринимательской инициативы, особенно в инновационных секторах экономики. Подобный подход можно назвать экосистемным.

4.9. Внешняя торговля¹

4.9.1. Состояние мировой экономики и мировой торговли

В условиях затянувшейся торговой напряженности, высокой политической неопределенности и пандемии вируса COVID-19 перспективы глобального роста значительно ухудшились. Снижение темпов роста мировой экономики за последний год сопровождалось резким замедлением международных торговых потоков и глобальной производственной активности. Растущие тарифы и быстрые изменения в торговой политике привели к ухудшению деловой уверенности и, как следствие, к сдерживанию роста инвестиций в большинстве регионов. Ослабление спроса отразилось на мировых ценах на сырьевые товары, в частности на сырую нефть и промышленные металлы.

Пандемия вируса COVID-19 в Европе, начавшаяся в марте 2020 г., привела к резкому падению котировок на всех основных мировых торговых площадках и к снижению ожиданий по росту мировой экономики на 2020 г. По состоянию на середину марта 2020 г. основные мировые финансовые институты (МВФ, Всемирный банк, ОЭСР) еще не скорректировали оценки роста мировой экономики. Наиболее актуальные из них приведены

¹ Авторы раздела: *Воловик Н.П.*, заведующая лабораторией внешнеэкономической деятельности Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС; *Кнобель А.Ю.*, канд. экон. наук, директор Центра исследований международной торговли РАНХиГС, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ.

ниже. Однако агентство S&P, одно из трех крупнейших рейтинговых агентств мира, сообщило, что ожидает наступления глобальной рецессии уже в 2020 г.¹ при снижении роста мирового ВВП до 1,0–1,5%. Отмечается, что для России как страны – экспортера нефти основным фактором риска является сокращение спроса на энергоресурсы со стороны развитых экономик. Дополнительным фактором неопределенности являются перспективы достижения соглашения по сокращению добычи нефти в рамках ОПЕК+. В отсутствие какого-либо соглашения цена нефти марки Brent снизилась до уровня 30 долл./барр. – минимального значения с начала 2016 г. Дальнейшая динамика цены нефти будет зависеть от успеха переговоров и степени влияния пандемии вируса на мировую экономику.

Меры монетарного стимулирования, в том числе снижения ключевых ставок Федеральной резервной системы и центральных банков ряда других развитых стран, не оставили снижения мировых рынков ценных бумаг. Ряд государств, в том числе Россия, уже заявили о выделении дополнительных бюджетных средств для стимулирования экономики. Тем временем ограничительные меры на международные перелеты и проведение массовых мероприятий, безусловно, оказывают значительный негативный эффект.

В январском выпуске Доклада МВФ «Перспективы развития мировой экономики»² (ПРМЭ) из-за неожиданно возникших негативных изменений в экономической активности в некоторых странах с формирующимся рынком произведена переоценка перспектив роста мировой экономики на следующие два года. Оценка темпов роста мировой экономики на 2019 г. была снижена по сравнению с октябрьским прогнозом на 0,1 п.п. – до 2,9%. Такой показатель стал самым низким уровнем со времени мирового финансового кризиса, что является следствием повышения торговых барьеров, возросшей неопределенности в отношении торговли и геополитики, специфических факторов, создающих макроэкономические трудности в ряде стран с формирующимся рынком, и структурных условий, таких как низкие темпы роста производительности и старение населения в странах с развитой экономикой. Потери глобального ВВП от протекционизма отдельных стран и вызванных ими международных торгово-экономических трений к 2020 г. МВФ оценивает в объеме примерно 700 млрд долл., или 0,8% мирового ВВП.

В будущем ожидается умеренное ускорение темпов роста, при этом средний рост мирового валового продукта прогнозируется на уровне 3,3% в 2020 г. и 3,4% в 2021 г., что ниже, чем в октябрьском выпуске доклада, на 0,1 и 0,2 п.п. соответственно.

По оценке МВФ, глобальный рост мировой торговли по итогам 2019 г. замедлился до самого низкого уровня за последние 10 лет – объем мировой торговли товарами и услугами вырос всего на 1%. Резкий спад роста мировой торговли товарами в 2019 г. был обусловлен главным образом сокращением спроса на импорт в Китай и другие страны с формирующейся рыночной экономикой. В значительной степени это отражает влияние торговой напряженности на обширные трансграничные производственные цепочки региона, а также замедление внутреннего спроса в Китае. В Соединенных Штатах рост импорта также замедлился, так как повышение тарифов способствовало двузначному сокращению ввоза товаров из Китая в течение года. Под влиянием слабых деловых настроений, замедления капитальных расходов, а также сбоя в автомобильной промышленности снизился спрос на импорт в зоне евро.

¹ URL: <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/200317-economic-research-covid-19-macro-economic-update-the-global-recession-is-here-and-now-11392265>.

Среди других регионов влияние торговой напряженности на рост импорта усугублялся страновыми или региональными факторами. Для крупных экспортеров товаров, включая несколько стран Африки, Западной Азии и Латинской Америки, рост импорта оставался слабым, поскольку снижение цен на сырьевые товары продолжает оказывать давление на внутреннюю инвестиционную активность. В Латинской Америке углубление экономического кризиса в Аргентине привело к падению спроса на импорт под влиянием резкого сокращения капитальных расходов. Замедление экономического роста в Индии и других крупных странах Южной Азии также привело к снижению спроса на импорт товаров.

Ожидалось, что подъем мировой экономики в 2020–2021 гг. будет сопровождаться расширением объемов мировой торговли (хотя и более сдержанным, чем прогнозировалось в октябре) благодаря повышению внутреннего спроса и инвестиций (табл. 36).

Таблица 36

Динамика мирового ВВП и мировой торговли (темпы прироста в % к предыдущему году)

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Прогноз* МВФ (январь 2020 г.)	
									2019 г.	2020 г.
Объем мирового ВВП	4,3	3,5	3,5	3,6	3,5	3,3	3,8	3,6	2,9	3,3
Страны с развитой экономикой	1,7	1,2	1,4	2,1	2,3	1,7	2,5	2,2	1,7	1,6
Соединенные Штаты	1,6	2,2	1,8	2,5	2,9	1,6	2,4	2,9	2,3	2,0
Зона евро	1,6	-0,9	-0,2	1,4	2,1	1,9	2,5	1,9	1,2	1,3
Германия	3,7	0,7	0,6	2,2	1,5	2,2	2,5	1,5	0,5	1,1
Франция	2,2	0,3	0,6	1,0	1,0	1,1	2,3	1,7	1,3	1,3
Великобритания	1,6	1,4	2,0	2,9	2,3	1,8	1,7	1,3	1,3	1,4
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	6,2	5,1	4,7	4,6	4,0	4,3	4,7	4,5	3,7	4,4
Россия	4,3	3,4	1,3	0,6	-3,7	-0,2	1,5	2,3	1,1	1,9
Развивающиеся страны Азии	7,8	6,7	6,6	6,8	6,6	6,4	6,5	6,4	5,6	5,8
Китай	9,3	7,7	7,7	7,3	6,6	6,7	6,9	6,6	6,1	6,0
Индия	6,3	4,7	5,0	7,3	7,6	7,1	6,7	6,8	4,8	5,8
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	4,6	2,9	2,7	1,3	0,0	-0,9	1,3	1,1	0,1	1,6
Бразилия	2,7	1,0	2,5	0,1	-3,8	-3,6	1,4	1,3	1,2	2,2
Мексика	4,0	4,0	1,1	2,1	2,5	2,3	2,2	2,1	0,0	1,0
Объем мировой торговли товарами и услугами	6,1	2,9	3,0	3,3	2,6	2,2	5,2	3,7	1,0	2,9
Страны с развитой экономикой	5,7	2,0	2,4	3,4	3,6	1,8	4,4	3,2	1,3	2,2
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	6,8	4,6	4,4	2,9	1,3	3,0	6,9	4,6	0,4	4,2

* Прогноз МВФ от января 2020 г.

Источник: данные МВФ. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/01/20/weo-update-january2020>.

Согласно экономическому прогнозу Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), представленному в ноябре 2019 г.¹, торговые конфликты, слабые инвестиции в бизнес и сохраняющаяся политическая неопределенность оказывают давление на мировую экономику и повышают риск долгосрочной стагнации. Ожидалось, что рост мирового ВВП в 2019 г. составит 2,9% – это самый низкий годовой показатель после финансового кризиса – и останется на уровне 2,9–3,0% в 2020 и 2021 гг. Представляя прогноз в Париже, главный экономист ОЭСР Лоуренс Бун сказал: «Было бы ошибкой

¹ Официальный сайт ОЭСР. URL: <https://www.oecd.org/economy/economic-outlook-weak-trade-and-investment-threaten-long-term-growth.htm>.

рассматривать эти изменения как временные факторы, которые можно устранить с помощью денежно-кредитной или фискальной политики: они носят структурный характер. Без координации в области торговли и глобального налогообложения, четких политических направлений для энергетического транзита неопределенность будет по-прежнему угрожать и наносить ущерб перспективам роста»¹.

В конце 2019 г. к общемировым проблемам прибавилась вспышка эпидемии коронавируса (COVID-19), которая ухудшила и без того сложное положение мировой экономики. В Китае меры по сдерживанию распространения вируса включают карантин и широко распространенные ограничения на мобильность рабочей силы, которые привели к незапланированным задержкам возобновления работы заводов после новогодних праздников по лунному календарю и резкому сокращению многих видов деятельности в секторе услуг. Эти меры обусловили значительное сокращение объема производства. Последующие вспышки болезни в других странах тоже вызвали такие меры сдерживания, как карантин и закрытие границ.

Значительными являются негативные последствия этих событий, включая прямое нарушение глобальных цепочек поставок, снижение конечного спроса на импортируемые товары и услуги, сокращение международного туризма и деловых поездок. На финансовых рынках усилилось неприятие риска: доходность 10-летних гособлигаций США упала до рекордного минимума, резко упали цены на акции, снижаются цены на сырьевые товары. В результате в феврале 2020 г. ОЭСР понизила свой прогноз роста мировой экономики в 2020 г.².

Исходя из предположения, что эпидемические пики в Китае в I квартале 2020 г. и вспышки в других странах окажутся умеренными и сдержанными, глобальный рост может снизиться примерно на 0,5 п.п. в 2020 г. по сравнению с тем, что ожидалось в экономическом прогнозе в ноябре 2019 г. (до 2,4%), причем в I квартале 2020 г. рост, возможно, будет отрицательным. Более длительная и интенсивная вспышка коронавируса, широко распространяющаяся в Азиатско-Тихоокеанском регионе, Европе и Северной Америке, значительно ослабит перспективы роста мировой экономики. В этом случае глобальный рост может снизиться до 1,5% в 2020 г., что вдвое меньше, чем прогнозировалось до вспышки COVID-19.

Перспективы Китая были заметно пересмотрены: в 2020 г. темп роста снизится до 4,9%, а в 2021 г. восстановится до 6,4%, поскольку объем производства постепенно вернется к уровням, прогнозируемым до вспышки эпидемии.

Негативное влияние эпидемии на финансовые рынки, туристический сектор и нарушение цепочек поставок способствовали пересмотру в сторону понижения всех экономик G20 в 2020 г., особенно тех, которые тесно связаны с Китаем, таких как Япония, Корея и Австралия.

Экономика США, как ожидается, увеличится в 2020 г. на 1,9% (предыдущий прогноз – 2%), а в 2021 г. – на 2,1%, а не на 2%, как ожидалось в ноябре.

Прогноз для еврозоны на текущий год был ухудшен до 0,8% с 1,1%, а на 2021 г. оставлен на уровне 1,2%.

¹ Официальный сайт ОЭСР. URL: <https://www.oecd.org/economy/economic-outlook-weak-trade-and-investment-threaten-long-term-growth.htm>.

² Официальный сайт ОЭСР. OECD Interim Economic Assessment. Coronavirus: the world economy at risk. URL: <http://www.oecd.org/economic-outlook/#resources>.

По мере ослабления воздействия коронавируса и постепенного восстановления производства в наиболее подверженных риску странах глобальный рост ВВП восстановится до 3,3% в 2021 г.

Также по данным ОЭСР¹, международная торговля товарами G20 (в долларах с учетом сезонных колебаний) в течение 2019 г. сохраняла тенденцию к снижению, приблизившись к двухлетним минимумам. Так, в III квартале по сравнению со II кварталом 2019 г. мировой экспорт сократился на 0,7%, а импорт – на 0,9%, что отчасти отражает падение цен на нефть почти на 20% и снижение курса основных валют по отношению к доллару. В IV квартале международная торговля товарами продолжала сокращаться. По сравнению с III кварталом 2019 г. экспорт сократился на 0,1%, а импорт – на 1,3%.

В североамериканских странах G20 в IV квартале 2019 г. сильнее всего пострадала Мексика, где экспорт сократился на 3,4%, а импорт – на 3,2%. Канада зафиксировала падение на 1,6 и 1,8% соответственно, Соединенные Штаты – на 0,6 и 3,2%.

Основные европейские страны G20 чувствовали себя немного лучше: экспорт вырос во Франции (на 1,1%), в Италии (1,0%) и незначительно в Германии (0,2%). Импорт упал во Франции и Италии (на 0,8 и 2,3% соответственно), но снова незначительно вырос в Германии (на 0,2%). В Соединенном Королевстве из-за сильного повышения курса фунта стерлингов по отношению к доллару в IV квартале экспорт и импорт выросли на 2,4 и 1,1% соответственно, но снизились по сравнению с предыдущим кварталом.

В Азии продолжающийся японо-корейский торговый спор давит на международную торговлю, причем экспорт и импорт значительно сократились в обеих странах: в Японии – на 3,4 и 3,6% соответственно, в Корее – на 2,6 и 2,4%. За последние два года экспорт Кореи сократился на 12,3%, а импорт – на 8,0%.

В Китае выросли как экспорт, так и импорт – на 0,4 и 2,8% соответственно. В Индии экспорт увеличился на 2,8%, а импорт упал на 4,4%. В Индонезии экспорт не изменился, в то время как импорт вырос на 2,6%.

В Южной Америке экспорт Аргентины вырос на 6,2%, однако сильно сократился импорт – на 9,9%. Импорт также значительно сократился в Бразилии – на 8,1%, экспорт упал на 1,5%.

Значительные перебои в азиатских цепочках поставок, связанных со вспышкой COVID-19, свидетельствуют о том, что негативная динамика сохранится и в I квартале 2020 г.

Всемирная торговая организация в феврале 2020 г. опубликовала очередной Индикатор темпов роста мировой торговли (WTOI)², который в режиме реального времени предоставляет информацию о траектории мировой торговли. Последнее значение Индикатора (95,5 пункта) ниже, чем предыдущее значение (96,6 пункта), зафиксированное в ноябре 2019 г., что сигнализирует о продолжающемся замедлении темпов роста мировой торговли в начале 2020 г. Сокращение WTOI в последние месяцы было связано с дальнейшим сокращением индекса контейнерных перевозок (94,8) и сельскохозяйственного сырья (90,9), а также со стагнацией индекса производства и продаж автомобилей (100,0). Между тем снижение индекса экспортных заказов (98,5) и электронных компонентов (92,8), по-видимому, стабилизируется, а слабые показатели авиаперевозок (94,6) в тече-

¹ Официальный сайт ОЭСР. URL: <https://www.oecd.org/newsroom/international-trade-statistics-trends-in-third-quarter-2019.htm>

² Официальный сайт ВТО. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/wtoi_17feb20_e.pdf.

ние 2019 г., похоже, достигли дна. Однако эффективность восстановления этих компонентов Индекса будет зависеть от формирующегося влияния COVID-19 и от того, насколько быстро мировая экономика сможет восстановиться.

Рост мировой торговли в 1-м полугодии 2019 г. замедлился, при этом годовой рост объема торговли товарами упал до 0,6 с 2,4% во 2-м полугодии 2018 г., поскольку продолжала усиливаться торговая напряженность. В ответ на более медленные, чем ожидалось, темпы роста 1 октября 2019 г. Секретариат ВТО понизил свои прогнозы роста мировой торговли в 2019 и 2020 гг. до 1,2 и 2,7% соответственно (по сравнению с оценками за прошлый апрель в 2,6 и 3,0% соответственно). В первой половине года экономический рост также замедлился в основных экономиках, отчасти из-за сохраняющейся торговой напряженности и отчасти из-за циклических и структурных факторов. Прирост мирового реального ВВП оценивается в 2,3%.

4.9.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта

В октябрьском выпуске доклада «Перспективы товарно-сырьевых рынков»¹ Всемирный банк отмечает, что в III квартале 2019 г. цены почти на 60% сырьевых товаров упали из-за растущих опасений по поводу замедления роста мировой экономики. Это был заметный поворот по сравнению с апрельским отчетом Всемирного банка, когда серия шоков, связанных с сырьевыми товарами, привела к росту цен на многие товары, включая нефть. Ухудшающаяся в настоящее время макроэкономическая ситуация, в том числе резкое замедление производства и торговли товарами, в значительной степени сказалась на спросе на товары.

В I квартале 2019 г. наблюдался ежемесячный рост цен на нефть, но после того, как в апреле было достигнуто пиковое значение – 71,7 долл./барр., динамика сменилась на нисходящую. Снижение цен было обусловлено усилением опасений по поводу снижения мирового спроса в результате обострения торговых отношений США и Китая – крупнейших потребителей нефти. Сдерживали падение цен перевыполнение договоренностей ОПЕК+ и продолжившееся сокращение добычи в Иране и Венесуэле.

В III квартале цены на энергоносители упали более чем на 8% по сравнению с предыдущим кварталом. Сырая нефть стоила в среднем 60 долл./барр., что на 8,2% ниже, чем во II квартале. Падение цен произошло, несмотря на атаку на нефтяную инфраструктуру Саудовской Аравии, которая вызвала крупнейший с 1988 г. (года, когда нефть сорта Brent начала торговаться на фьючерсных биржах) однодневный рост цен на нефть сорта Brent. 13 сентября 2019 г. цена нефти Europe Brent Spot составляла 61,25 долл./барр., а 16 сентября – 68,42 долл./барр. Однако в последующие дни, после того как Саудовская Аравия успешно восстановила добычу до нормального уровня, цены снизились. В конце сентября опасения по поводу замедления мировой экономики, вызванные слабыми макроэкономическими данными и продолжающимся торговым спором между США и Китаем, ослабили перспективы мирового спроса и оказали понижающее давление на нефтяные цены.

¹ Официальный сайт Всемирного банка. URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/press-release/2019/10/29/commodity-prices-revised-down-as-global-growth-weakens-and-supplies-remain-ample>.

В конце 2019 г. стоимость базовой корзины ОПЕК достигла 66,48 долл./барр., что стало самым высоким месячным значением с мая 2019 г. Цены на нефть в конце года росли благодаря улучшению фундаментальных показателей нефтяного рынка, включая продолжающиеся усилия по стабилизации рынка, проводимые в рамках Декларации о сотрудничестве стран ОПЕК+, а также ослаблению торговой напряженности между США и Китаем.

Цена на нефть ICE Brent выросла в декабре 2019 г. по сравнению с предыдущим месяцем на 5% – до 65,85 долл./барр., нефть NYMEX WTI выросла на 4,8% – до 59,80 долл./барр. Более того, нефть марки Brent в конце года продавалась на 23% дороже уровня, зарегистрированного в конце 2018 г., нефть NYMEX WTI подорожала на 34%. Однако за 2019 г. по сравнению с 2018 г. среднегодовые цены на нефть снизились: ICE Brent подешевела на 9,9% – до 64,03 долл./барр., NYMEX WTI подешевела на 12% – до 57,1 долл./барр. Средняя цена российской нефти марки Urals по итогам 2019 г. снизилась по сравнению с 2018 г. на 9,17% и составила 63,59 долл./барр. В 2018 г. цена Urals составляла 70,01 долл./барр. В декабре минувшего года средняя цена Urals сформировалась на уровне 64,47 долл./барр., что на 11% выше цены, зафиксированной в декабре 2018 г.

Бум сланцевой нефти способствует росту добычи природного газа в Соединенных Штатах, по прогнозу Информационного агентства энергетики (EIA), в 2019 г. эта добыча выросла на 10% после роста на 12% в 2018 г. Однако, несмотря на устойчивый спрос на более чистое топливо, быстрый рост поставок продолжает оказывать понижающее давление на цены. Если среднегодовая спотовая цена на природный газ в 2018 г. увеличилась по сравнению с 2017 г. на 6,6% (с 2,96 долл. за миллион британских тепловых единиц (МБТЕ) в 2017 г. до 3,16 долл. за МБТЕ в 2018 г.), то в 2019 г. по сравнению с 2018 г. она снизилась на 18,7%.

Цена на природный газ на крупнейшем терминале Европы Title Transfer Facility (TTF) в Нидерландах в декабре снизилась на 10,3% – до 4,62 долл./МБТЕ. В значительной степени на это повлияла необычайно теплая погода, установившаяся в декабре. Кроме того, объявление о заключении сделки между Россией и Украиной по транзиту природного газа в Европу устранило существенный источник неопределенности на рынке. На цены на природный газ также оказывает давление рост поставок сжиженного газа из США. Управление энергетической информации США (EIA) прогнозирует, что экспорт природного газа США превысит импорт природного газа в среднем на 7,3 млрд куб. футов в день в 2020 г. и на 8,9 млрд куб. футов в 2021 г.¹ Рост чистого экспорта США обусловлен главным образом увеличением экспорта сжиженного природного газа (СПГ) и трубопроводного экспорта в Мексику. Чистый экспорт природного газа более чем удвоился в 2019 г. по сравнению с 2018 г., и EIA ожидает, что к 2021 г. он вновь удвоится по сравнению с уровнем 2019 г.

С резким падением цен на газ на европейском рынке столкнулся «Газпром». По данным отчетности за 9 месяцев 2019 г.², в III квартале 2019 г. средняя цена реализации тысячи кубометров топлива в ЕС составила 169,8 долл. По сравнению со II кварталом (205,1 долл.) российский газ стал дешевле на 17,2%, а по сравнению с III кварталом 2018 г. цены рухнули на 32%. Таким образом, в III квартале 2019 г. цена на российский газ в Европе опустилась до уровня 2004 г., когда средняя цена 1 тыс. м³ топлива составляла 137,7 долл., но уже в 2005 г. вслед за нефтяными котировками поднялась выше 190 долл. за 1 тыс. м³.

¹ Официальный сайт EIA. URL: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=42575>.

² Официальный сайт ПАО «Газпром». URL: <https://www.gazprom.ru/f/posts/77/885487/gazprom-ifrs-3q2019-management-report-ru.pdf>.

В отличие от европейского рынка, японские контрактные цены на сжиженный природный газ снижались гораздо медленнее (табл. 37).

Таблица 37

Среднегодовые мировые цены

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Нефть (Brent), долл./барр.	61,86	79,64	110,9	111,97	108,86	98,94	52,37	44,05	54,39	71,07	64,03
Природный газ (США), долл./МБТЕ	3,95	4,39	4,00	2,75	3,72	4,37	2,61	2,49	2,96	3,16	2,57
Природный газ, ры- нок Европы, долл./МБТЕ	8,71	8,29	10,52	11,47	11,79	10,05	6,82	4,56	5,72	7,68	4,8
Сжиженный природ- ный газ (Япония), долл./МБТЕ	8,94	10,85	14,66	16,55	15,96	16,04	10,93	7,37	8,61	10,67	10,57
Уголь (Австралия), долл./т	71,84	98,97	121,45	96,36	84,56	70,13	58,94	66,12	88,52	107,02	77,89
Медь, долл./т	5 149	7534	8 828	7 962	7 332,1	6 863,4	5 510,5	4 867,9	6 169,9	6 529,8	6 010,1
Алюминий, долл./т	1 665	2 173	2 401	2 023,3	1 846,7	1 867,4	1 664,7	1 604,2	1 967,7	2 108,5	1 794,5
Никель, долл./т	14 655	21 809	22 910	17 557	1 5032	16 893	11 863	9 595,2	10 409	13 114	13 914

Источник: рассчитано по данным Всемирного банка.

Цены на уголь продолжают снижаться под влиянием достаточного предложения. В докладе Международного энергетического агентства (МЭА)¹ отмечается, что в 2019 г. количество потребляемого угля в мире снизилось, в основном в странах с развитой экономикой. Например, в Соединенных Штатах потребление угля упало на 17% во II квартале 2019 г. (по сравнению со II кварталом 2018 г.) после снижения на 6% в предыдущем году. Об общей тенденции к снижению потребления угля пока говорить рано, так как в некоторых крупных экономиках, например в Китае, количество потребляемого угля и других ископаемых источников топлива только растет.

Индекс цен на энергоносители в декабре 2019 г. вырос на 3,1% относительно ноября 2019 г. В целом за 2019 г. по сравнению с 2018 г. индекс цен на энергоносители снизился на 12,7%.

Ожидается, что в 2020 г. цены на энергоносители продолжат снижение. Цены на неэнергетические товары, по прогнозу ВБ, снизятся на 5% в 2019 г. Перспективы цен на сырьевые товары, особенно на нефть и металлы, уязвимы для более значительного, чем ожидалось, замедления роста мировой экономики, особенно в странах с переходной экономикой.

Прогнозируется, что цены на нефть в 2020 г. снизятся до 58 долл./барр., что на 7 долл./барр. ниже предыдущего прогноза. Пересмотр в сторону понижения отражает более слабые перспективы глобального роста и, следовательно, спроса на нефть. Что касается предложения, то, хотя рост добычи в США в 2019 г. был незначительным, ожидается, что он существенно возрастет к 2020 г. по мере ввода в эксплуатацию новых трубопроводов. Прогноз предполагает, что сокращение добычи ОПЕК и ее партнерами будет продолжено и в 2020 г. Если экономический рост снизится еще больше, спрос на нефть может существенно ослабеть. И наоборот, нападение на нефтеперерабатывающие предприятия Саудовской Аравии служит напоминанием о том, что геополитические события по-прежнему представляют собой серьезный риск.

Прогнозы цен на природный газ и уголь на 2020 г. были пересмотрены Всемирным банком в сторону понижения. Ожидается, что цены на природный газ стабилизируются,

¹ Официальный сайт МЭА. URL: / <https://www.ica.org/reports/coal-2019>.

а цены на уголь снизятся. Замедление темпов роста мировой экономики, вероятно, приведет к снижению потребления обоих видов сырья, особенно с учетом замедления в промышленном секторе. Тем не менее перспективы для природного газа несколько выше, чем для угля, поскольку ожидается, что переход на природный газ в производстве электроэнергии продолжится, особенно в странах с развитой экономикой. Кроме того, ожидается, что в 2020 г. рост добычи природного газа, особенно в Соединенных Штатах, будет слабее из-за замедления темпов нового бурения.

Индекс цен на неэнергетические товары в декабре 2019 г. вырос на 1,9% по сравнению с предыдущим месяцем в результате небольшого увеличения индекса цен на базовые металлы и значительного роста цен на сельскохозяйственную продукцию. В годовом выражении индекс цен на неэнергетические товары в 2019 г. снизился на 4,1%.

Большинство неэнергетических товаров подешевели в III квартале 2019 г. Индекс цен на металлы и минералы Всемирного банка в III квартале 2019 г. по сравнению с предыдущим кварталом снизился на 1,8% после того, как в течение двух кварталов наблюдался рост. Это снижение отразило замедление глобальной производственной активности, продолжительное затишье в торговых переговорах между Китаем и Соединенными Штатами и ослабление озабоченности по поводу поставок некоторых металлов.

В течение года цены на цветные металлы в основном снижались, за исключением никеля, который по итогам года показал рост цен на 6,1% из-за закрытия экспорта никелевых руд из Индонезии и значительного снижения запасов металла на LME.

Цены на никель подскочили в III квартале 2019 г. на 27,8% в основном из-за внезапного изменения политики Индонезии. В августе индонезийские власти объявили, что полный запрет на экспорт никелевой руды вступит в силу в январе 2020 г. – на два года раньше запланированного срока. Ряд стихийных бедствий в Сулавеси и Халмахере – ключевых регионах по добыче никеля в Индонезии – усугубил проблемы снабжения сырьем. Китай, крупнейший в мире производитель нержавеющей стали, в значительной степени зависит от экспорта индонезийской руды для производства никелевого чугуна (NPI). Раннее введение запрета усилило опасения по поводу поставок, поскольку добыча полезных ископаемых другими производителями, такими как Филиппины и Новая Каледония, все чаще не в состоянии обеспечить требуемый уровень сырья. Озабоченность вызывают также усилия производителей NPI по накоплению запасов в преддверии запрета. Цены на никель, по прогнозам, вырастут на 4,5% в 2020 г. после роста на 6,1% в 2019 г.

Цены на алюминий в III квартале 2019 г. по сравнению со II кварталом 2019 г. снизились на 1,7%, что стало пятым подряд квартальным спадом. Обеспокоенность по поводу поставок сырья (глинозема) уменьшилась, так как крупнейший в мире глиноземный завод Alunorte в Бразилии возобновил работу в мае после 14-месячной остановки по решению суда. Слабый мировой спрос на автомобили оказал давление на цены на алюминий. Тем не менее производство алюминия и плавильные мощности в Китае расширились, поскольку ограничения на окружающую среду были менее строгими, чем ожидалось. Прогнозируется, что цены на алюминий в 2020 г. упадут на 1,7% после снижения на 14,9% в 2019 г., что отражает более низкие цены на глинозем и большой избыток производственных мощностей в Китае.

Цены на медь упали в III квартале 2019 г. по сравнению с предыдущим кварталом на 5,1%, после снижения во II квартале по сравнению с I кварталом на 1,8%. Цены начали падать в мае, когда Соединенные Штаты еще больше повысили тарифы на китайский экспорт, что вызвало ответные меры со стороны Китая. Производственная активность в

Китае, на долю которого приходится половина мирового потребления меди, замедлилась, поскольку оставались слабыми металлоемкие отрасли (например, строительство, электроэнергетика и транспорт). Слабый спрос более чем компенсировал недавние перебои в добыче на чилийском руднике «Чукикамата» (двухнедельная забастовка работников и приостановка добычи сырья) и на индонезийском руднике «Грасберг» (оперативный переход от открытой разработки к подземной). В результате в 2019 г. медь подешевела на 8,0% по сравнению с 2018 г. По прогнозам ВБ, в 2020 г. цена на медь будет умеренно расти – примерно на 2,3%, поскольку правительство КНР активизирует меры по стимулированию экономики в связи с глобальным экономическим спадом и торговой войной с США.

По прогнозу ВБ, в 2020 г. цены на металл продолжают падать, так как замедление глобального спроса оказывает сильное давление на рынок. Наибольший риск представляет собой более значительное, чем ожидалось, замедление глобального роста, особенно в Китае.

Цены на драгоценные металлы выросли в ответ на торговую напряженность и ослабление денежно-кредитной политики в странах с развитой экономикой.

Большинство сельскохозяйственных товаров подешевели в III квартале 2019 г., поскольку производственные ожидания были пересмотрены в сторону повышения, а мировые запасы основных зерновых культур, в частности риса и пшеницы, остались на уровне многолетних максимумов. Исключением были соевые бобы, цены на которые выросли на новостях о том, что Китай возобновил закупку урожая в США. Ранее в результате торговой напряженности Китай переключил закупки сои из Соединенных Штатов на альтернативных поставщиков, а также на замещающие товары (рис. 49).

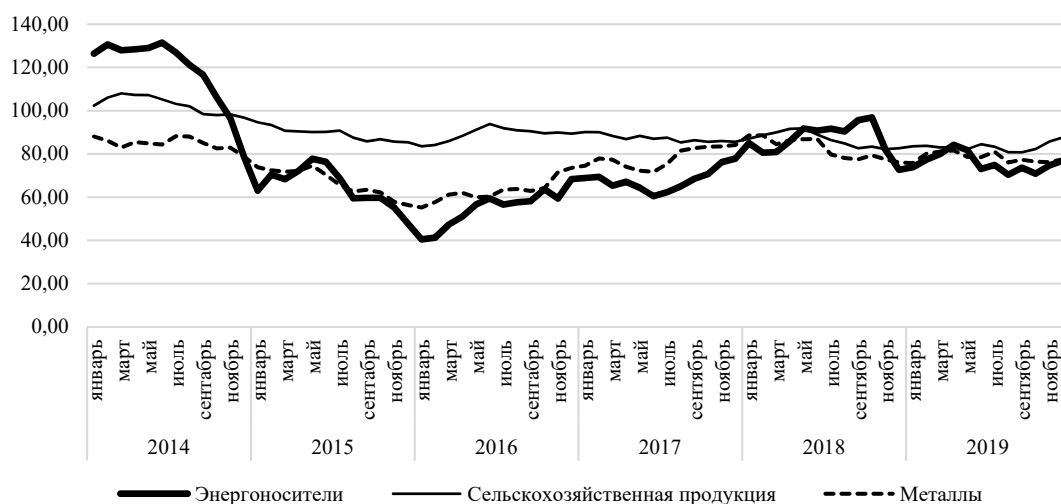


Рис. 49. Индексы цен на сырьевые товары Всемирного банка (2010 г. = 100%)

Источник: URL: <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets#1>.

В последнем квартале 2019 г. цены на продовольствие в мире существенно выросли, достигнув наивысшего уровня за последние два года, что обусловлено повышением международных цен на мясную продукцию и растительные масла. Среднее значение Индекса

продовольственных цен ФАО (ИПЦФ)¹, который отслеживает произошедшие за месяц изменения в международных ценах на основные виды продовольственных сырьевых товаров, достигло в ноябре 177,2 пункта, что на 2,7% выше октябрьского показателя и на 9,5% выше показателя за соответствующий период прошлого года.

В декабре 2019 г. среднее значение ИПЦФ составило 181,7 пункта, что на 2,5% выше ноябрьского показателя, т.е. рост продолжался третий месяц подряд. За счет стремительного роста цен на растительные масла, сахар и молочную продукцию значение данного Индекса достигло максимального уровня с декабря 2014 г. Вместе с тем по итогам 2019 г. в целом среднее значение ИПЦФ составило 171,5 пункта, что лишь на 1,8% выше, чем в 2018 г., и все еще значительно ниже (на 58 пунктов, или на 25%) по сравнению с пиковым уровнем в 230 пунктов, достигнутым в 2011 г.

По прогнозам ВБ, средние цены на продовольствие в 2020 г. останутся неизменными. Ожидается, что недавние экстремальные погодные явления, такие как засуха в Австралии, приведут к снижению урожайности зерна в нескольких районах. Однако, поскольку запасы зерна остаются на комфортных уровнях, такие события, как прогнозируется, будут иметь ограниченное влияние на международные цены на зерно. Тем не менее цены на продовольствие по-прежнему подвержены повышению в конкретных регионах, особенно в развивающихся странах.

Сводный индекс сырьевых активов Bloomberg Commodity Index (BCOM), в который входят 22 вида сырьевых товаров, в 2019 г. колебался в диапазоне от 75 до 85 пунктов. Поднявшись 10 апреля 2019 г. до максимального за год значения – 83,06 пункта, 7 августа 2019 г. BCOM опустился до минимального за год уровня – 75,97 пункта, что отражает сохранение низких цен на сырьевых рынках.

4.9.3. Основные показатели российской внешней торговли

В 2017 и 2018 гг. наблюдалось восстановление российского товарооборота после значительного сокращения в 2015–2016 гг. В 2019 г. восстановительный рост прекратился, оборот внешней торговли России сократился по сравнению с 2018 г. на 2,7% до 672,8 млрд долл. Это произошло из-за снижения мировых цен на топливно-энергетические товары, поставки которых составили 62% российского экспорта и 39% товарооборота. Стоимостные объемы вывоза данных товаров сократились на 8,8% при увеличении объема поставок сжиженного природного газа и стабильных объемах поставок нефти и нефтепродуктов, природного газа и угля. Стоимостные объемы экспорта прочих товаров и импорта в 2019 г. претерпели незначительные изменения – снижение на 1,4% и увеличение на 2,2% соответственно.

Внешнеторговый оборот со странами дальнего зарубежья снизился на 3,3% до 588,9 млрд долл., со странами СНГ – увеличился на 1,1% до 83,9 млрд долл.

В 2019 г. стоимостной объем вывезенных за рубеж товаров сократился по сравнению с аналогичным показателем 2018 г. на 5,5% до 418,8 млрд долл., стоимостной объем ввезенных из-за рубежа товаров вырос на 2,2% до 254,1 млрд долл. Сложившаяся динамика экспорта и импорта обеспечила значительное сокращение положительного сальдо торгового баланса, которое снизилось на 15,3% до 164,7 млрд долл. (рис. 50).

¹ Официальный сайт Продовольственной и сельскохозяйственной Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/ru/>

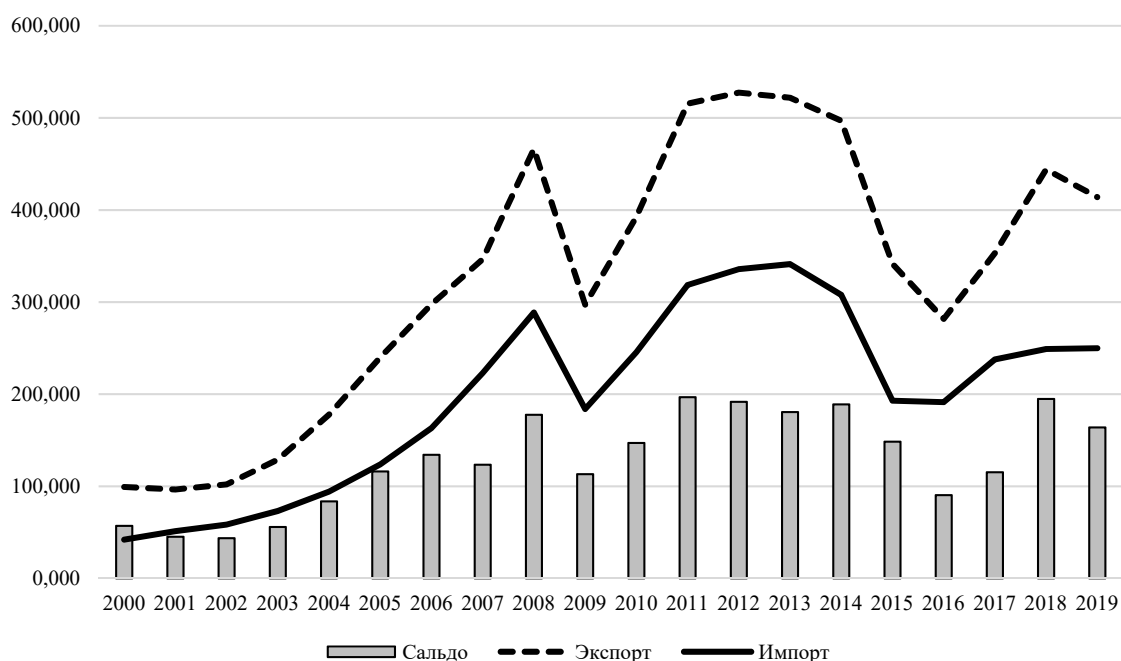


Рис. 50. Основные показатели российской внешней торговли товарами (млрд долл.)

Источник: ЦБ РФ.

Отрицательная динамика российского экспорта обусловлена как снижением средних экспортных цен, так и сокращением физических объемов вывозимых за рубеж товаров: в III квартале 2019 г. индекс средних экспортных цен составил 96,7%, индекс физических объемов экспорта – 98,3%. Рост стоимостного объема импорта определялся в основном ростом физических объемов: индекс средних импортных цен в III квартале 2019 г. составил 97,2%, индекс физических объемов поставляемых в Россию товаров – 103,6% (табл. 38).

Таблица 38

Индексы средних цен и физического объема товарной структуры экспорта и импорта Российской Федерации в 2019 г. (в % к соответствующему кварталу 2018 г.)

Код ТН ВЭД ЕАЭС	Наименование товарной группы	Индекс средних цен						Индекс физического объема					
		Экспорт			Импорт			Экспорт			Импорт		
		I кв.	II кв.	III кв.	I кв.	II кв.	III кв.	I кв.	II кв.	III кв.	I кв.	II кв.	III кв.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
01–24	Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	107,8	105,1	100,2	96,5	99,4	97,9	84,2	86,8	100,8	98,9	96,8	106,9
25–26	Минеральные продукты	93,5	95,2	95,6	109,6	102,1	101,6	102,8	94,0	92,6	92,8	96,0	96,4

Окончание таблицы 38

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
27	Топливо-энергетические товары	93,3	95,0	95,8	97,2	95,0	98,2	102,7	93,5	92,0	106,0	117,7	88,5
28–40	Продукция химической промышленности, каучук	100,0	97,2	95,6	98,6	98,3	95,8	93,0	94,9	119,0	100,4	101,6	117,7
41–43	Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	98,8	86,6	106,9	93,5	89,2	91,9	78,9	99,0	62,3	86,3	92,5	129,2
44–49	Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	88,2	87,5	93,5	96,7	95,0	94,2	106,0	105,9	103,1	95,7	96,8	102,5
50–67	Текстиль, текстильные изделия и обувь	91,7	97,3	95,2	99,8	97,1	94,5	123,6	91,6	124,7	104,8	99,8	109,7
72–83	Металлы и изделия из них	94,0	95,4	94,3	97,6	93,1	93,7	102,0	86,0	98,6	98,3	109,7	112,5
84–90	Машины, оборудование и транспортные средства	97,6	106,2	105,6	99,3	100,3	98,5	72,2	102,1	108,7	96,8	97,9	97,1
68–70 91–97	Другие товары	99,6	97,5	95,1	95,2	98,4	99,0	166,5	80,8	152,6	120,5	93,9	84,3

Источник: данные ФТС.

Структура и динамика экспорта

После незначительного роста стоимостного объема экспорта в феврале – апреле 2019 г. началось его сокращение. Если в I квартале 2019 г. относительно аналогичного периода предшествующего года ввоз товаров увеличился на 1%, то во II квартале он снизился на 6,5%, в III квартале – на 7,7%, в IV квартале – на 8,6%. В целом в 2019 г. стоимостной объем вывезенных за рубеж товаров сократился по сравнению с аналогичным показателем 2018 г. на 5,5% до 418,8 млрд долл. Поставки товаров в страны дальнего зарубежья сократились на 6,2%, в страны СНГ – на 0,4% (табл. 39).

Таблица 39

Динамика российского экспорта

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Экспорт, млрд долл.	466,3	297,2	392,7	515,4	527,4	521,8	496,8	341,4	281,7	353,5	444,0	418,8
В том числе:												
дальнее зарубежье	397,7	252,0	333,6	436,7	443,8	443,8	428,1	292,1	241,7	303,4	387,7	362,5
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	105,8	105,0	96,8	97,0	110,0	97,8	99,9	104,9	109,0	103,5	104,7	98,7
Индекс цен	119,7	110,9	137,4	76,4	119,8	132,9	101,6	95,7	58,1	76,9	120,2	92,8

Источник: Центральный банк Российской Федерации.

Основной причиной сокращения российского экспорта является падение цен на углеводороды. Средняя контрактная цена на сырую нефть снизилась в 2019 г. по сравнению с 2018 г. на 8,3%, на нефтепродукты – на 10%, природный газ – на 15%.

Несмотря на обострение конкуренции на мировом рынке в условиях стагнирующего спроса, сокращения объемов поставок в рамках Декларации о сотрудничестве стран ОПЕК+ и прямого противодействия ряда стран, физический объем экспорта сырой нефти

и нефтепродуктов сохранился на уровне предшествующего года в 410 млн т. Наблюдалось снижение вывоза нефтепродуктов и рост экспорта сырой нефти. Так, объем вывоза российской сырой нефти в 2019 г. достиг исторического максимума – 267,5 млн т, увеличившись по сравнению с 2018 г. на 2,7%, или на 7 млн т. Однако из-за снижения контрактных цен экспорт российской нефти в стоимостном выражении в 2019 г. по сравнению с 2018 г. сократился на 6%.

На экспорт в 2019 г. было отправлено 47,7% добытой нефти, что стало максимальным показателем за последние 8 лет (в 2004 г. доля экспорта в добыче превышала 56%). Удельный вес экспорта сырой нефти в общем объеме российского экспорта в 2019 г. составил 28,6%, в экспорте топливно-энергетических товаров – 46,3% (в 2018 г. – 28,7 и 45,0% соответственно).

Вывоз за рубеж нефтепродуктов в 2019 г. составил 142,8 млн т, снизившись на 5% по сравнению с 2018 г., или на 7 млн т. Это минимальный показатель с 2013 г., максимум (171,7 млн т) был достигнут в 2015 г. В последние годы на экспорт отправляется примерно 55% производимых в России нефтепродуктов.

Физический объем экспорта природного газа в 2019 г. составил 219,9 млрд м³, т.е. остался на уровне предыдущего года (-0,3%). Быстрыми темпами продолжается рост экспорта сжиженного газа. В 2019 г. физический объем сжиженного газа, вывезенного за рубеж, вырос на 78% до 65,4 млн м³. Доходы от экспорта СПГ в 2019 г. выросли на 49,8% до 7,92 млрд долл., а доходы от продажи природного газа сократились на 15,3% до 41,6 млрд долл.

По данным Российского экспортного центра¹, общий объем несырьевого неэнергетического экспорта (ННЭ) России по итогам 2019 г. достиг 154,5 млрд долл., превысив на 0,2% аналогичный показатель 2018 г., который до сих пор был рекордным по объемам ННЭ в новейшей истории России. Следует отметить, что данное увеличение ННЭ во многом связано с крупной сделкой по продаже монетарного золота Великобритании, что следует воспринимать как изменение структуры золотовалютных запасов России, а не как наращивание экспорта. Доля ННЭ в совокупном российском экспорте выросла до 36,5% против 34,3% в 2018 г. из-за снижения цен на топливные товары – основную часть российского экспорта.

По оценке РЭЦ, физические объемы ННЭ в 2019 г. выросли на 2,7%. Рост индекса физического объема наблюдался практически во многих отраслях ННЭ, кроме экспорта зерна и рыбы, вывоз за рубеж которых сократился на 27,6 и 4,1%, что обусловлено высокой базой 2018 г.

Товарная структура экспорта в 2019 г. по сравнению с предыдущим годом практически не изменилась: доля топливно-энергетических товаров снизилась на 1,6 п.п. На 1 п.п. снизилась доля металлов и изделий из них. Доля продовольственных товаров выросла на 0,3 п.п. До 3,6% (2,2% в 2018 г.) выросла доля драгоценных камней, драгоценных металлов и изделий из них (рис. 51).

¹ Официальный сайт РЭЦ. URL: https://www.exportcenter.ru/press_center/news/obemy-nesyrevogo-neenergeticheskogo-eksporta-vyrosli-v-2019-godu/.

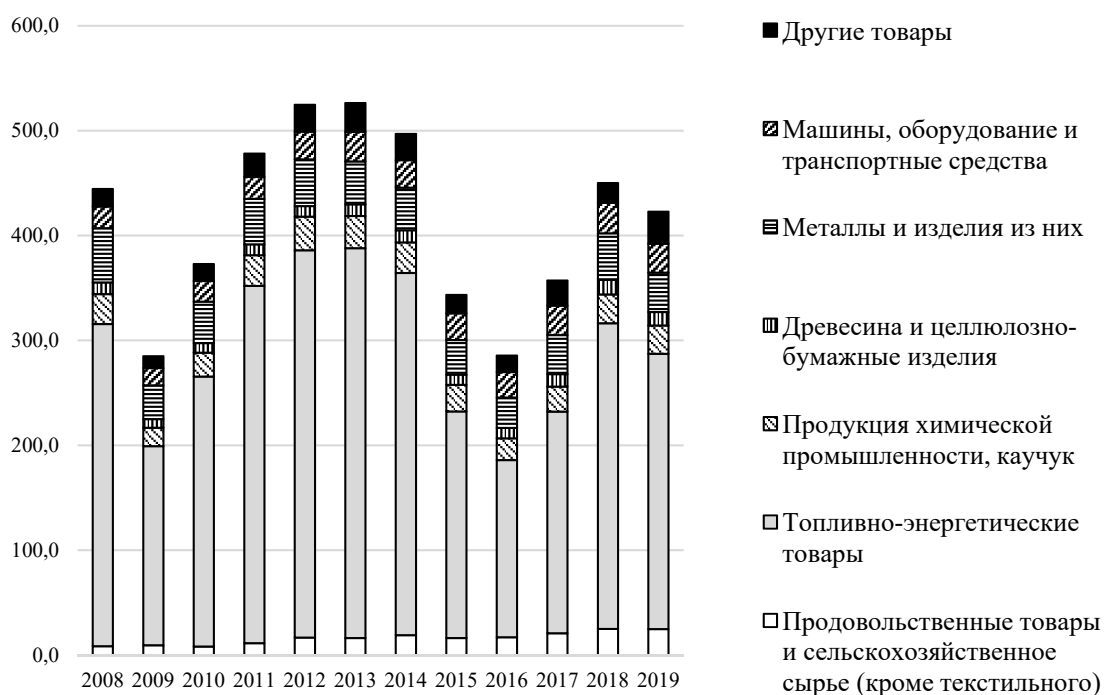


Рис. 51. Потоварная динамика российского экспорта (млрд долл.)

Источник: ФТС.

Стоимостные объемы экспорта сократились практически по всем позициям расширенной товарной номенклатуры. Рост наблюдался только по 3 позициям: драгоценные камни, драгоценные металлы и изделия из них (51,1%), текстиль, текстильные изделия и обувь (13,5%) и другие товары (19,2%).

Экспорт драгоценных камней, драгоценных металлов и изделий из них в 2019 г. составил 15,26 млрд долл., что стало новым историческим максимумом. Прежний рекорд 2013 г. превышен почти на 1 млрд долл. Основным экспортным товаром в этой позиции стало золото, вывоз которого в 8,1 раза превысил аналогичный показатель 2018 г. Почти весь объем был вывезен в Великобританию. В физическом выражении экспорт российского золота в Соединенное Королевство вырос в 11 раз – с 10,4 до 113,5 т. Рекордный показатель экспорта золота в Великобританию можно объяснить опасениями по поводу Brexit, а также глобальными трендами спроса на золото и традиционной ролью Великобритании как центра торговли и хранения золота. Кроме золота, Россия продала этой стране в 2 раза больше платины (936 млн долл.) и в 2,5 раза больше серебра (100 млн долл.).

Экспорт текстиля, текстильных изделий и обуви в 2019 г. составил 1,36 млрд долл. Это лучший результат с 1993 г. (без учета долларовой инфляции), рост фиксируется четвертый год подряд. Товары этой группы поставляются в основном в страны СНГ.

Несмотря на снижение на 0,5% стоимостного объема экспорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, многие товары этой группы показали высокие результаты. На 74,8% вырос экспорт живых деревьев и других растений; луковиц, корней и прочих аналогичных частей растений; срезанных цветов и декоративной зелени; на 45,2% – экспорт мяса и пищевых мясных субпродуктов; на 32,5% – экспорт масличных семян и плодов; лекарственных растений и растений для технических целей; соломы и

фуража; на 28,7% – экспорт жиров и масел животного или растительного происхождения; готовых пищевых жиров; на 23,6% – экспорт сахара и кондитерских изделий из сахара.

Экспорт машин и оборудования сократился на 4,7%, но при этом стоимостной объем экспорта электрического оборудования вырос на 12,4%, средств наземного транспорта, кроме железнодорожного, – на 9,8%. Значительно вырос экспорт российского автопрома: продажа легковых автомобилей увеличилась на 23,6%, грузовых автомобилей – на 6,8%. Поставки идут в основном в страны СНГ – в Республику Беларусь, Казахстан, Узбекистан.

Структура и динамика импорта

Российский импорт в 2019 г. вырос по сравнению с 2018 г. на 2,2% до 254,1 млрд долл. В странах дальнего зарубежья было закуплено товаров на сумму 226,5 млрд долл., что на 1,9% выше аналогичного показателя 2018 г., из стран СНГ в Россию поступили товары на сумму 27,6 млрд долл., что больше, чем в 2018 г., на 4,4% (табл. 40).

Таблица 40

Динамика российского импорта (млрд долл.)

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Импорт, млрд долл.	288,7	183,9	245,7	318,6	335,8	341,3	307,9	193,0	191,5	238,1	249,1	254,1
В том числе												
в страны дальнего зарубежья	253,8	162,7	213,2	273,8	288,4	295,0	271,9	170,6	170,8	212,8	222,5	226,5
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	122,4	130,1	127,1	113,5	63,3	135,4	122,2	105,1	97,8	96,6	102,0	100,5
Индекс цен	106,5	105,5	107,6	117,8	99,1	101,6	109,1	97,3	102,5	99,8	102,6	104,9

Источник: Банк России; Минэкономразвития.

Два последних квартала 2018 г. и два первых квартала 2019 г. наблюдалось снижение импорта, в III квартале 2019 г. начался рост, вызванный оживлением внутреннего спроса и укреплением реального эффективного курса рубля, который вырос к корзине валют на 1,7% за декабрь 2019 г. и на 8,4% за весь 2019 г. В начале октября были проиндексированы заработные платы в госсекторе. Рост реальных заработных плат при замедлении инфляции способствовал улучшению динамики потребительского спроса.

Рост стоимостного объема импорта наблюдался практически по всем позициям расширенной товарной номенклатуры, кроме позиций «Древесина и целлюлозно-бумажные изделия» (импорт сократился на 5,5%) и «Машины, оборудование и транспортные средства» (сокращение на 0,1%).

В товарной структуре импорта наибольший удельный вес по-прежнему приходился на машины и оборудование, доля которых в 2019 г. составила 46,2% (в 2018 г. – 47,3%).

Следует отметить, что улучшение динамики импорта в последние месяцы 2019 г. в основном вызвано положительной динамикой закупок продукции химической промышленности: в 2019 г. по сравнению с 2018 г. рост составил 9,6%. В данной категории опережающими темпами росли закупки фармацевтической продукции: в 2019 г. по сравнению с 2018 г. импорт лекарств увеличился на 33%. Скорее всего, это связано с тем, что с 1 января 2020 г. предполагалось введение обязательной маркировки лекарственных

препаратов, и фармацевтические компании стремились закупить лекарственные средства впрок. Срок введения обязательной маркировки лекарств перенесен на 1 июля 2020 г.

В связи с ростом использования минеральных удобрений российскими аграрными предприятиями на 12,1% выросли их закупки за рубежом. Росту внутреннего потребления способствовали повышение платежеспособности аграриев при благоприятной конъюнктуре рынков сельскохозяйственной продукции, а также государственная политика по поддержке сельского хозяйства. Основной объем закупок минеральных удобрений приходился на Республику Беларусь и Казахстан.

Импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в 2019 г. по сравнению с 2018 г. вырос на 0,7%. В последние годы доля этой группы товаров в общем объеме российского импорта сокращается. Если в начале 2000-х годов она превышала 20%, то по итогам 2019 г. достигла самого низкого уровня за период наблюдений – 12,2% (рис. 52).

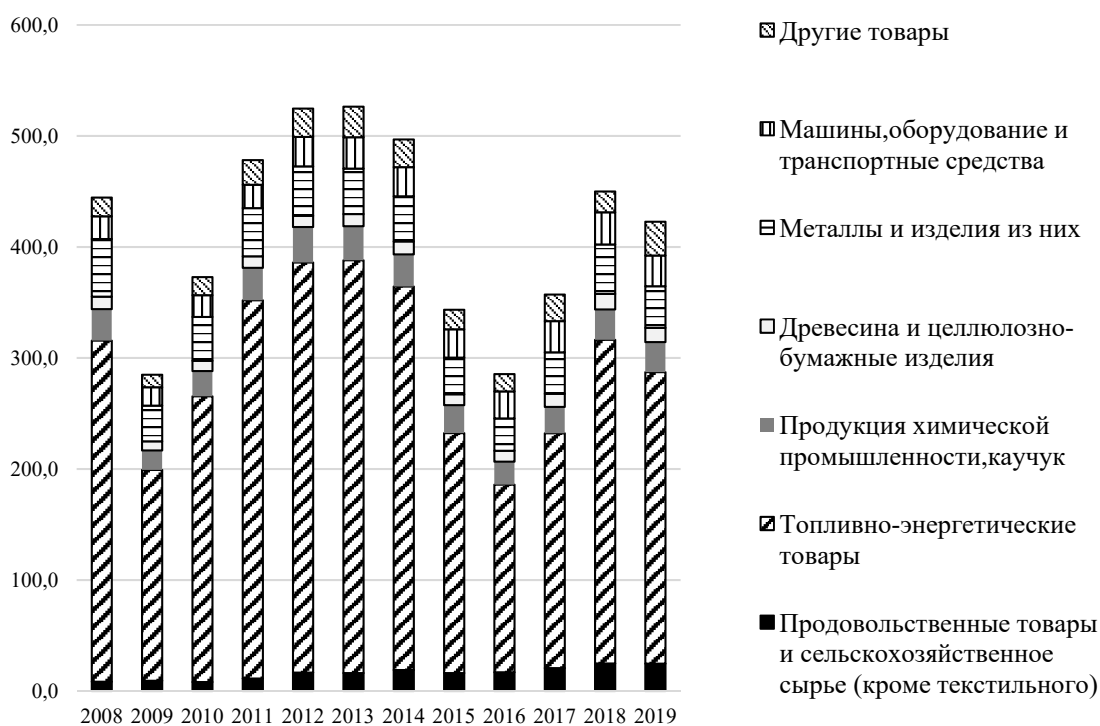


Рис. 52. Потоварная динамика российского импорта (млрд долл.)

Источник: ФТС.

Значительно вырос импорт драгоценных камней, драгоценных металлов и изделий из них. В 2019 г. на территорию Российской Федерации было ввезено драгоценностей на общую сумму 1066 млн долл., что на 40% превысило показатель 2018 г. На протяжении предыдущих трех лет бесспорным лидером по объему ввоза в Россию драгоценных камней, драгоценных металлов и изделий из них оставался Китай. Однако по итогам 2019 г. на первое место вышла Армения, которая за восемь месяцев поставила в РФ драгоценностей на общую сумму 140,9 млн долл., тогда как Китай – только на 61,8 млн долл. В первую очередь из Армении в Россию везут лом драгоценных металлов (на 95,9 млн

долл.) и алмазы (на 33,2 млн долл.). В пятерку крупнейших поставщиков драгоценностей в 2019 г. вошли Италия, Великобритания и Германия.

За 10 месяцев импорт свежего и мороженого мяса увеличился на 50,1% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, масла сливочного – на 47,5%, сыров и творога – на 15,3%.

4.9.4. Географическая структура российской внешней торговли

В географической структуре российской внешней торговли сохраняется тенденция увеличения доли АТЭС в российском внешнеторговом обороте: в 2019 г. она выросла до 31,8% против 31% в 2018 г. При этом немного увеличилась доля стран СНГ – с 11,8 до 12,1%. Продолжает сокращаться доля стран Европейского союза: с 42,8% в 2018 г. до 41,7% в 2019 г. (рис. 53).

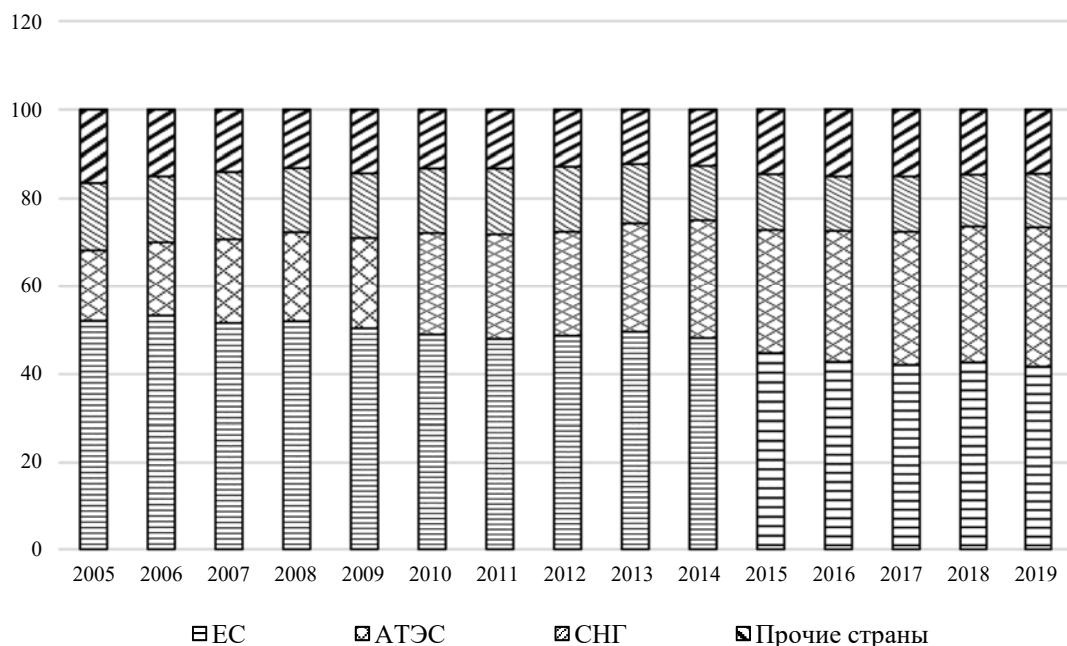


Рис. 53. Географическая структура российской внешней торговли (%)

Источник: ФТС РФ.

Европейский союз по-прежнему является основным торговым партнером Российской Федерации. В 2019 г. российский оборот внешней торговли со странами ЕС сократился на 5,6%, при этом снизился стоимостной объем как российского экспорта (на 7,8%), так и российского импорта (на 0,8%). Следует отметить, что снижение российского внешнеторгового оборота наблюдалось со всеми странами ЕС, кроме Австрии, Ирландии, Испании, Латвии, Нидерландов, Словакии, Словении, Хорватии. На 25,6% вырос товарооборот с Великобританией.

Внешнеторговый оборот России со странами АТЭС сократился на 0,5%. При этом внешнеторговый оборот с Китаем вырос на 2,5%, с Австралией – на 4,6, с США – на 4,9, с Канадой – на 32,2%. Товарооборот с Вьетнамом сократился на 19,1%, с Сингапуром – на 21,1%.

Со странами Содружества Независимых Государств российский внешнеторговый оборот сократился на 1,3%. Это произошло в основном за счет продолжающегося сокращения товарооборота с Украиной: экспорт российских товаров на территорию Украины упал на 30,5%, ввоз украинских товаров на территорию РФ – на 11,5%. С Республикой Беларусь товарооборот сократился на 3,1%, с Киргизией – на 1,2%. С остальными странами Содружества происходило восстановление торговых связей.

Первое место среди основных торговых партнеров России закрепилось с 2010 г. за Китаем, доля которого в российском внешнеторговом обороте выросла в 2019 г. до 16,6% (в 2018 г. – 15,7%). При этом уже второй год для Российской Федерации складывается положительное сальдо торгового баланса, в 2019 г. – 2,7 млрд долл. (в 2018 г. – 3,8 млрд долл.).

4.9.5. Регулирование российской внешней торговли¹

Тарифное регулирование

Вывозные таможенные пошлины

В 2019 г. ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты рассчитывались в соответствии с методикой, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 276 «О расчете ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и отдельные категории товаров, выработанных из нефти».

С 2019 г. в России стартовал завершающий этап налогового маневра в нефтяной отрасли. Будет постепенно снижаться (вплоть до нуля) экспортная пошлина на нефть и одновременно повышаться ставка налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) (табл. 41).

Таблица 41

Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2019 г. (долл./т)

	Нефть	Нефтепродукты	
		Светлые нефтепродукты	Темные нефтепродукты
1 января	89,0	26,7	89,0
1 февраля	80,7	24,2	80,7
1 марта	91,2	27,3	91,2
1 апреля	97,4	29,2	97,4
1 мая	104,6	31,3	104,6
1 июня	110,4	33,1	110,4
1 июля	100,3	30,0	100,3
1 августа	94,1	28,2	94,1
1 сентября	90,7	27,2	90,7
1 октября	87,2	26,1	87,2
1 ноября	88,3	26,4	88,3
1 декабря	90,5	27,1	90,5

Источник: Постановления Правительства РФ; информация Министерства экономического развития РФ.

Ввозные таможенные пошлины

В соответствии с обязательствами Российской Федерации в рамках ВТО Решением Совета ЕЭК от 28 мая 2019 г. № 59 с 1 сентября 2019 г. изменены некоторые позиции ТН ВЭД и ставки Единого таможенного тарифа (ЕТТ) ЕАЭС в отношении отдельных видов товаров. Снижению подлежат ставки ввозных таможенных пошлин ЕТТ ЕАЭС в отношении 135 тарифных линий. В отношении 111 тарифных линий (отдельные виды

¹ При подготовке данной главы использовались материалы информационно-правового портала ГАРАНТ.РУ.

моторных транспортных средств и летательных аппаратов) ставки снижены с 1 сентября 2019 г., в отношении 24 тарифных линий (свинина свежая, охлажденная или замороженная) – с 1 января 2020 г. Таким образом, осуществлен последний этап снижения ставок пошлин в соответствии с обязательствами России в ВТО.

Для новых легковых автомобилей снижение в части адвалорных пошлин составило в среднем 2 п.п. (с 17 до 15%), специфическая составляющая сокращена в среднем на 0,05 евро за 1 см³ объема двигателя. В отношении автомобилей, бывших в употреблении, адвалорная часть пошлины сократилась на 5 п.п. (с 22 до 17%), а снижение специфической составляющей составило 0,06 евро за 1 см³ объема двигателя. Снижение затронуло исключительно легковые автомобили, так как на грузовые автомобили переходный период в соответствии с обязательствами России в ВТО завершился еще в 2017 г. В настоящее время в отношении них установлены пошлины в диапазоне от 0 до 15%.

Согласно данным аналитического агентства «Автостат», несмотря на сокращение таможенных пошлин в рамках ВТО, за последние 10 лет объем импорта подержанных легковых автомобилей в России сокращается. Если в 2009 г. их ввозилось около 500 тыс., то сейчас – около 50 тыс., в основном на Дальний Восток. Причем половина из них в документах оформляется как разукomплектованные запчасти. В целом же рынок бывших в употреблении машин в России за первые семь месяцев 2019 г. составил 866,1 тыс. ед. Это на 1,3% меньше результата за аналогичный период прошлого года (877,9 тыс. ед.).

Тарифные квоты

Постановлением Правительства РФ от 31 августа 2019 г. № 1134 «О введении временного количественного ограничения на вывоз отходов и лома черных металлов за пределы территории Российской Федерации в государства, не являющиеся членами Евразийского экономического союза» с 1 сентября и до конца 2019 г. введена квота на вывоз отходов и лома черных металлов в страны, не являющиеся членами ЕАЭС. Она составляет чуть более 1 млн т. Квота будет распределена между экспортерами металлолома исходя из объема вывоза ими металлолома в 2016–2018 гг. и с учетом региона вывоза. На экспорт металлолома по квоте будут выдавать разовые лицензии. Срок действия лицензии устанавливается с даты ее фактической выдачи (но не ранее 1 сентября 2019 г.).

Постановлением Правительства РФ от 7 сентября 2019 г. № 1169 «О внесении изменений в ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе» увеличена до 13% ставка вывозной таможенной пошлины внутри квоты на дальневосточную древесину.

Нетарифное регулирование

21 ноября 2019 г. вышел Доклад ВТО о торговых мерах стран «большой двадцатки»¹, который рассматривает новые торговые и связанные с торговлей меры, принятые странами G20 в период с 16 мая по 15 октября 2019 г. В течение данного периода новые торговые ограничения и растущая торговая напряженность продолжали усиливать неопределенность, связанную с международной торговлей и мировой экономикой. Страны G20 в течение данного периода ввели 28 новых торговых ограничительных мер – это

¹ Официальный сайт Всемирной торговой организации. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/trdev_21nov19_e.htm

главным образом повышение тарифов, запрет на импорт и ужесточение таможенных процедур в отношении импорта.

В докладе отмечается повышение объемов мирового товарооборота, затрагиваемого ограничительными мерами, на 37% (с 335,9 млрд до 460,4 млрд долл.).

Согласно выводам ВТО, протекционистскими мерами, накопленными с 2009 г., затронуто 8,8% импорта членов «двадцатки». В конце 2018 г. импорт товаров на сумму 1,3 трлн долл., по оценкам, был затронут ограничениями, введенными странами G20 в течение последних 10 лет, при общем объеме импорта G20 в размере 15,1 трлн долл. На конец октября 2019 г. торговый охват мерами по ограничению импорта оценивается в 1,6 трлн долл., т.е. количество ограничений на импорт продолжает увеличиваться.

Инициирование антидемпинговых расследований по-прежнему является наиболее частым торговым средством правовой защиты, на которое приходится более 4/5 всех инициаций. Последние данные (январь – июнь 2019 г.) показывают рост на 46% числа антидемпинговых расследований, инициированных странами G20, по сравнению с предыдущим полугодием (июль – декабрь 2018 г.). За последний период страны G20 инициировали 82 антидемпинговых расследования по сравнению с 56 в предыдущие 6 месяцев.

Однако в июле 2018 г. – июне 2019 г. по сравнению с июлем 2017 г. – июнем 2018 г. общий уровень инициаций существенно снизился (с 202 до 138). Это общее снижение объясняется сокращением числа расследований, инициированных Австралией, Аргентиной, Бразилией, Индией, Индонезией, Канадой, Китаем, Мексикой, Российской Федерацией, Турцией и Соединенными Штатами по сравнению с июлем 2017 г. – июнем 2018 г. За тот же период было отмечено увеличение числа расследований, начатых Европейским союзом (с 8 до 11), Республикой Корея (с 6 до 7) и Саудовской Аравией (с 3 до 5).

Наибольшая доля (примерно 25–50%) антидемпинговых расследований приходится на металлопродукцию. Во 2-м полугодии 2017 г. на этот сектор приходилось 22 инициации, в 1-м полугодии 2018 г. – 28; как и во 2-м полугодии 2018 г., в 1-м полугодии 2019 г. количество инициаций снизилось до 24. На стальную продукцию (главы 72 и 73 Гармонизированной системы описания и кодирования товаров, ГС) приходилось подавляющее большинство этих исследований (76 из 102). Во многих случаях один импортирующий член G20 инициировал расследования по одному и тому же стальному изделию из нескольких различных источников одновременно – на 7 стальных изделий приходилось 30 расследований за эти периоды. Китай по-прежнему является наиболее частой мишенью антидемпинговых расследований в отношении металлических изделий: в июле 2018 г. – июне 2019 г. было проведено 17 расследований в отношении его продукции, далее следуют Республика Корея с 4 инициациями, Турция и Китайский Тайбэй – с 3. Соединенные Штаты инициировали 12 расследований в этом секторе в июле 2018 г. – июне 2019 г., за которыми последовали Индия с 10 инициациями и Канада – с 8.

Хотя антидемпинговые расследования необязательно приводят к введению антидемпинговых мер, увеличение числа инициированных расследований может свидетельствовать о вероятном росте числа примененных мер. Следует отметить, что как количество инициированных расследований, так и количество мер, введенных экономиками G20, сократились с июля 2017 г. – июня 2018 г. по июль 2018 г. – июнь 2019 г. с 202 до 138 и со 166 до 121 соответственно.

Объем торговли, затронутый либерализующими мерами «Группы двадцати», снизился с 379 млрд до 93 млрд долл. Страны G20 приняли в течение рассматриваемого

периода 36 новых мер, направленных на содействие торговле, включая отмену или снижение импортных тарифов и экспортных пошлин. Либерализация, связанная с расширением в 2015 г. номенклатуры товаров, охваченных Соглашением ВТО по информационным технологиям, также способствовала упрощению торговых процедур.

С каждым годом усиливается протекционизм в отношении российских товаров. По данным, представленным в Реестре ограничительных мер¹, по состоянию на 1 декабря 2018 г. выявлено 170 мер, ограничивающих доступ российских товаров на рынки зарубежных стран. В основном это введение антидемпинговых пошлин, на которые приходится 28,2% от общего количества введенных мер, 18,2% пришлось на санитарные и фитосанитарные меры (СФС-меры), 12,4% – на специальные защитные пошлины (табл. 42).

Таблица 42

**Меры защиты рынка, принимаемые третьими странами
в отношении товаров из Российской Федерации**

Ограничительная мера	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Антидемпинговая пошлина	40	39	40	43	48	50
Специальная защитная пошлина	9	15	17	13	21	26
Компенсационная пошлина	–	1	1	1	1	1
ТБТ-меры	9	9	10	15	14	17
СФС-меры	3	7	11	17	31	38
Квоты (включая тарифные квоты)	2	3	3	3	6	4
Акцизы на дискриминационной основе	5	4	5	7	5	4
Запреты на импорт	4	3	4	6	8	9
Угрозы введения мер	5	5	5	8	7	7
Прочие нетарифные меры	25	24	29	30	29	36
Всего	102	110	125	143	170	192

Источник: Реестр ограничительных мер по состоянию на 1 декабря соответствующего года.

На 2020 г. в отношении российских товаров проводится 15 расследований, из них 6 антидемпинговых, 9 специальных защитных, в том числе 2 – по соображениям национальной безопасности, 6 пересмотров антидемпинговых мер, а также действуют 2 соглашения о приостановлении антидемпинговых расследований в США (в отношении урановой продукции и толстолистовой стали).

В рамках санкционной политики Европейского союза, США, Японии, Украины, Швейцарии, Норвегии, Австралии, Исландии, Лихтенштейна, Черногории и Албании указанные страны ввели запрет на ввоз товаров, происходящих из Крыма и г. Севастополя.

Кроме того, санкционные ограничения в связи с событиями в Крыму и на востоке Украины введены в отношении ряда российских организаций и лиц Европейским союзом, США, Канадой, Японией, Украиной, Швейцарией, Норвегией, Австралией, Новой Зеландией, Исландией, Лихтенштейном, Черногорией и Албанией.

Меры защиты внутреннего рынка

Применение защитных мер в Евразийском экономическом союзе регулируется ст. 48–50 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. и Протоколом о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отноше-

¹ URL: <http://www.ved.gov.ru/mdb/information/database/>.

нию к третьим странам (приложение № 8 к Договору о Евразийском экономическом союзе). В настоящее время в ЕАЭС действуют 19 мер по защите внутреннего рынка (табл. 43).

Таблица 43

Меры защиты внутреннего рынка, действующие в ЕАЭС

№ п/п	Товар	Тип меры	Страна-экспортер	Дата окончания действия
AD-1	Некоторые виды стальных труб	Антидемпинговая	Украина	01.06.2021
AD-8	Металлопрокат с полимерным покрытием	Антидемпинговая	КНР	22.01.2023
AD-11	Холоднодеформированные бесшовные трубы из нержавеющей стали	Антидемпинговая	КНР, Малайзия	10.12.2023
AD-7	Стальные кованные валки для прокатных станов	Антидемпинговая	Украина	25.02.2020
AD-15	Лимонная кислота	Антидемпинговая	КНР	09.04.2020
AD-14	Кухонные и столовые приборы из коррозионностойкой стали	Антидемпинговая	КНР	18.06.2020
AD-16	Стальные бесшовные трубы, применяемые для бурения и эксплуатации нефтяных и газовых скважин	Антидемпинговая	КНР	22.09.2020
AD-17	Гусеничные бульдозеры	Антидемпинговая	КНР	11.12.2020
AD-18	Грузовые шины	Антидемпинговая	КНР	17.12.2020
AD-19	Стальные цельнокатаные колеса	Антидемпинговая	Украина	21.01.2021
AD-21	Нержавеющие трубы	Антидемпинговая	Украина	25.02.2021
AD-13	Прутки	Антидемпинговая	Украина	29.04.2021
AD-20	Ферросиликомарганец	Антидемпинговая	Украина	27.10.2021
AD-22	Стальные уголки	Антидемпинговая	Украина	02.07.2022
AD-3	Подшипники качения	Антидемпинговая	КНР	20.08.2023
AD-9	Графитированные электроды	Антидемпинговая	Индия	24.09.2023
AD-24	Литые алюминиевые диски	Антидемпинговая	КНР	27.04.2024
AD-23	Гербициды	Антидемпинговая	ЕС	19.07.2024
SG-10	Некоторые виды металлопроката	Специальная защитная	Все	30.11.2020

Источник: URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/mery/Pages/default.aspx>.

Коллегия Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) 3 декабря 2019 г. ввела антидемпинговые пошлины на оцинкованный прокат из КНР и Украины и на бесшовные трубы из КНР. Решением Коллегии ЕЭК № 209 на пять лет введены антидемпинговые пошлины в размере от 12,69 до 23,9% от таможенной стоимости для производителей оцинкованного проката из КНР и Украины. Решение вступит в силу по истечении 30 календарных дней с даты его официального опубликования.

Решением Коллегии ЕЭК № 218 установлена антидемпинговая пошлина на пять лет в размере 15,5% от таможенной стоимости в отношении ввозимых в ЕАЭС бесшовных труб круглого поперечного сечения, происходящих из КНР. Решение вступит в силу 1 февраля 2020 г.¹

¹ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/03-12-2019-2.aspx>.

Техническое регулирование

Проходившая 3 декабря 2019 г. Коллегия ЕЭК внесла ряд изменений в Программу разработки межгосударственных стандартов к техническому регламенту Союза «О безопасности игрушек». Эти изменения предусматривают разработку семи межгосударственных стандартов на основе международных стандартов ИСО (Международная организация по стандартизации), МЭК (Международная электротехническая комиссия) и EN (Европейские стандарты). В том числе разработку нового межгосударственного стандарта «Руководящие указания по определению возраста», где планируется указать рекомендуемые критерии определения минимального возраста ребенка, для которого предназначена игрушка.

Коллегия ЕЭК актуализировала перечни стандартов к техническому регламенту Союза «О безопасности маломерных судов». В перечни включены межгосударственные стандарты, подготовленные в соответствии с Программой по разработке межгосударственных стандартов, вместо прежних международных стандартов ИСО.

Внесены изменения в форму единых ветеринарных сертификатов на ввозимые в ЕАЭС подконтрольные товары из третьих стран. Теперь нет необходимости подтверждать, что ввозимые животные генетически не связаны со скотом из неблагополучных по губкообразной энцефалопатии стран. Актуализация формы ветеринарного сертификата будет способствовать упрощению торговли товарами, подлежащими ветеринарному контролю (надзору), и гармонизации нормативных правовых актов ЕАЭС с международными рекомендациями. Изготовленные ранее ветеринарные сертификаты допускается использовать до 1 декабря 2020 г.

Запреты и ограничения импорта

Указом Президента РФ от 24 июня 2019 г. «О продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» продлено до 31 декабря 2020 г. действие ответных ограничительных мер в отношении Евросоюза, которые заключаются в запрете ввоза на территорию России некоторых видов сельхозпродукции, сырья и продовольствия из стран, которые ввели антироссийские санкции.

4.10. Участие России в торговых спорах ВТО¹

Механизм разрешения торговых споров действует в ВТО в соответствии с Договоренностью о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров (ДПРС)². Россия как член ВТО имеет право защищать свои торговые интересы посредством данного инструмента. Процедура разрешения споров ВТО состоит из пяти основных последовательных стадий:

– *проведение двусторонних консультаций* (в течение 60 дней с момента запроса на проведение консультаций);

¹ Авторы раздела: *Баева М.А.*, научный сотрудник Центра исследований международной торговли РАНХиГС; *Кнобель А.Ю.*, канд. экон. наук, директор Центра исследований международной торговли РАНХиГС, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

– создание третейской группы (ТГ) по требованию любой спорящей стороны и выбор ее участников для рассмотрения сути спора (45 дней со дня подачи запроса на создание третейской группы);

– работа третейской группы (6–9 месяцев с момента начала работы) и принятие отчета третейской группы органом по разрешению споров (ОРС) и рекомендаций ОРС (примерно 60 дней с момента предоставления отчета третейской группы);

– рассмотрение дела апелляционным органом (АО) при подаче одной из сторон апелляции (60–90 дней с момента подачи апелляции), принятие отчета апелляционного органа ОРС и оглашение рекомендаций ОРС сторонам (30 дней с момента предоставления отчета апелляционного органа);

– контроль ОРС за выполнением рекомендаций (не более 15–18 месяцев со дня принятия ОРС доклада ТГ или АО).

Россия активно участвует в системе разрешения торговых споров в ВТО. Всего, по данным на конец 2019 г., Россия принимала участие в 96 спорах: в 8 спорах в роли истца, в 9 – в роли ответчика и в 79 – в роли третьей стороны. В 2019 г. у России появилось 13 новых торговых споров в рамках ВТО: в одном она выступает в роли истца и к 12 присоединилась в качестве третьей стороны. В 2019 г. закончились ключевые стадии по двум спорам, в которых Россия выступает в качестве основной стороны (DS493 (истца), DS512 (ответчика)) – Россия выиграла у Украины оба этих спора (см. табл. П-1 Приложения).

В большинстве случаев Россия участвует в роли истца или ответчика в спорах ВТО с ЕС, Украиной, а также с США. В роли истца Россию интересуют прежде всего темы антидемпинговых расследований и антидемпинговых мер, в частности, в металлургической и химической промышленности. На Россию в ВТО страны подают жалобы по следующим вопросам: технические барьеры в торговле, санитарные и фитосанитарные меры, антидемпинговые меры, инвестиционные меры, влияющие на торговлю, тарифы, ограничения транзита.

В качестве третьей стороны Россия, как правило, участвует в спорах по товарам металлургической промышленности, сельского хозяйства и продовольствия, автомобильной и авиастроительной промышленности, а также по возобновляемым источникам энергии и древесине и изделиям из нее. Особое внимание уделяется спорам по поводу проведения антидемпинговых расследований и введения по их результатам антидемпинговых мер, а также по субсидиям и компенсационным мерам. Участие России в качестве третьей стороны обычно связано не только с существенным торговым интересом, но и с практикой участия в спорах по конкретным темам (особенно в спорах по антидемпинговым, компенсационным и специальным защитным расследованиям и мерам), системным интересом применения норм и правил ВТО, иногда Россия выступает с аналогичной ответчику позицией (как правило, по вопросам защиты жизни и здоровья людей и животных).

Отдельно стоит отметить кризис многосторонней торговой системы (МТС), в первую очередь ВТО, который наблюдается в последние несколько лет. Остаются серьезные проблемы механизма разрешения торговых споров ВТО. Во-первых, это затяжной характер разрешения споров, невыполнение рекомендуемых сроков той или иной стадии разрешения споров, отсутствие механизма компенсаций в период до вынесения решения, во-вторых, это кризис выбора членов апелляционного органа, разрешение которого блокируют США, что замораживает работу АО. На конец 2019 г. в ВТО было 10 апелляций.

У трех из четырех последних работающих членов АО завершились сроки полномочий (в 2018 и 2019 гг.), на конец 2019 г. работал только один член АО из Китая, срок полномочий которого истекает 30 ноября 2020 г. США уже давно блокировали решения о назначении новых членов АО и поставили тем самым систему разрешения споров ВТО в непростую ситуацию приостановки деятельности АО, аргументируя свою позицию необходимостью кардинальной реформы системы разрешения споров ВТО, в частности АО. По мнению США, АО выходит за пределы полномочий, принимая порой решения за рамками права ВТО, что создает для стран-членов права или обязательства, которые не предусмотрены действующими соглашениями ВТО, а также нарушая сроки рассмотрения апелляций¹. В связи с приостановкой деятельности АО механизм разрешения торговых споров ВТО рискует лишиться оценки работы ТГ и возможности подачи сторонами апелляций на их решения. Это может привести к тому, что страны начнут все больше применять протекционистские меры и не выполнять решения ОРС, из-за чего оппоненты будут вводить ответные меры. Многие страны – члены ВТО согласны с необходимостью реформ. Россия не только оспаривает нарушения норм и правил ВТО, но и отстаивает приверженность многосторонней системе с нацеленностью на ее укрепление и реформирование.

Некоторые страны ведут переговоры и уже заключают двусторонние соглашения, которые будут позволять работать эффективно на площадке ВТО. В том числе в настоящий момент Россия и ЕС ведут такие переговоры².

Механизм разрешения торговых споров ВТО остается важным инструментом для оспаривания протекционистских мер. В настоящий момент чуть больше половины споров завершилось тем или иным образом, однако не всегда споры заканчиваются отменой меры. Иногда разрешение споров заканчивается тем, что дальнейших действий от ответчика не требуется, иногда истцом запрашивается введение ответных мер, если ответчик не выполняет рекомендации ОРС.

Как правило, спор ВТО – это ряд претензий, одни из которых могут быть признаны ОРС, а другие – нет. Меры могут носить как конкретный характер (к примеру, определенная антидемпинговая мера на конкретный товар), так и системный характер (например, определенная практика применения антидемпинговых мер). И оценку выигрыша/проигрыша соответствующих сторон необходимо проводить с учетом этого.

России уже пришлось приводить свои меры в соответствие с нормами и правилами ВТО – например, в споре ЕС по поводу тарифов на некоторые сельскохозяйственные и промышленные товары, когда Россия ввела импортные пошлины выше уровня, связанного при присоединении к ВТО (DS485).

Остаются серьезные проблемы механизма разрешения торговых споров ВТО (затяжной характер, отсутствие механизма компенсаций в период до вынесения решения по спору, кризис работы апелляционного органа и т.д.). Некоторые страны (в том числе Россия и ЕС) ведут переговоры о подписании соглашений / подписывают соглашения о двустороннем взаимодействии для решения спорных вопросов на площадке ВТО. Обсуждаются альтернативные способы разрешения торговых споров.

¹ Подробнее о кризисе АО ВТО см.: Мониторинг актуальных событий в области международной торговли. 2019. № 43 (февраль). URL: https://www.vavt-imef.ru/wp-content/uploads/2020/02/Monitoring_43.pdf.

² URL: <https://tass.ru/ekonomika/7073958>.

Участились случаи неисполнения истцами решений и рекомендаций ОРС (особенно со стороны США), и соответственно увеличилось количество запросов со стороны истца на приостановление в отношении ответчика уступок и других обязательств.

4.10.1. Изменение ситуации в 2019 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в роли истца

В 2019 г. Россия подала одну новую жалобу в ОРС – против США по поводу антидемпинговых мер в отношении российского горячекатаного плоского проката из углеродистой стали (DS586)¹.

DS493: Украина – Антидемпинговые меры в отношении нитрата аммония (Россия)

7 мая 2015 г. Россия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Украиной по поводу украинских антидемпинговых мер на нитрат аммония из России². Летом 2018 г. ТГ предоставила отчет, в котором постановила, что Украина провела антидемпинговое расследование с нарушением норм и правил ВТО: Украина не учитывала цены на электроэнергию, которые предоставлялись российскими производителями, а использовала цены из третьих стран – применяла так называемые «энергетические корректировки». То, что ТГ встала на сторону России в данном споре, является важным прецедентом для аналогичных споров России против ЕС по «энергетическим корректировкам» (DS474, DS494 и DS521).

23 августа 2018 г. Украина подала апелляцию на решения ТГ, и 12 сентября 2019 г. отчет АО был представлен сторонам спора, в котором выводы ТГ были подтверждены. 30 сентября 2019 г. ОРС принял отчеты АО и ТГ с рекомендациями, чтобы Украина привела меры в соответствие нормам и правилам ВТО. 28 октября 2019 г. Украина проинформировала ОРС о том, что она намеревается выполнить рекомендации и решения ОРС, для этого потребуется разумный период времени. 21 ноября 2019 г. Россия просила определить разумный период времени в рамках арбитража в соответствии со ст. 21.3 (с) («Контроль за выполнением рекомендаций и решений») ДПРС.

DS521: ЕС – Антидемпинговые меры на холоднокатаный прокат из России (Россия)

27 января 2017 г. Россия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС по поводу антидемпинговых мер в отношении российского холоднокатаного проката³. Данный спор является примером оспаривания Россией практики «энергетических корректировок», применяемой при проведении антидемпинговых расследований, при которой информация от российских производителей заменяется данными из третьих стран, несмотря на то что ЕС признал статус России как страны с рыночной экономикой.

13 марта 2019 г. Россия обратилась в ОРС с просьбой создать ТГ, 26 апреля 2019 г. она была создана. Китай, Индия, Япония, Республика Корея, Саудовская Аравия, Украина и США присоединились к данному спору в роли третьих сторон, причем часть этих стран поддерживают позицию истца, а часть (к примеру Украина, с которой у России

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds586_e.htm.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds493_e.htm.

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds521_e.htm.

был аналогичный спор по «энергетическим корректировкам» (DS493), выигранный Россией в конце сентября 2019 г.) – позицию ответчика. По состоянию на конец 2019 г. данный спор находится на стадии выбора участников ТГ.

DS554: США – Специальные защитные меры на изделия из стали и алюминия (Россия)

29 июня 2018 г. Россия подала в ОРС запрос на проведение консультаций с США по поводу специальных защитных мер на изделия из стали и алюминия, введенных весной 2018 г.¹ По мнению России, США нарушили принцип режима наиболее благоприятствуемой нации (РНБ), ввели ограничения на ввоз, помимо пошлин, налогов или других сборов, посредством квот, не обосновали введение чрезвычайных мер, не отправили должным образом письменное извещение и не предоставили возможность консультаций, а также были нарушения Соглашения по специальным защитным мерам, в частности, меры были введены без предварительного расследования и публикации отчета с результатами и выводами². США не согласны с тем, что оспариваемые меры являются специальными защитными, а ссылаются на исключения по вопросам нацбезопасности по ст. XXI ГАТТ 1994.

В 2017 г. 13% экспорта российской стали и алюминия приходилось на США, а в импорте США доля России составила 32%³. Аналогичные споры против США инициировали Китай (DS544), Индия (DS547), ЕС (DS548), Канада (DS550), Мексика (DS551), Норвегия (DS552), Швейцария (DS556) и Турция (DS564), к большинству которых Россия присоединилась в роли третьей стороны, о чем речь пойдет ниже.

21 ноября 2018 г. была создана ТГ, которая начала свою работу в конце января 2019 г. Ее отчет ожидается не ранее осени 2020 г.

DS586: США – Антидемпинговые меры в отношении российского горячекатаного плоского проката из углеродистой стали (Россия)

5 июля 2019 г. Россия подала в ОРС запрос на консультации с США по поводу антидемпинговых мер в отношении российского горячекатаного плоского проката из углеродистой стали. По мнению России, США нарушают Соглашение по антидемпингу, поскольку⁴:

- не смогли правильным образом рассчитать нормальную стоимость и демпинговую маржу для всех известных экспортеров и производителей;
- не смогли рассчитать затраты на производство рассматриваемого товара;
- не смогли должным образом показать необходимость дальнейшего применения антидемпинговых мер и не прекратили действие пошлин, которые не были необходимы для компенсации демпинга;
- расширили оспариваемые меры, исходя из некорректно рассчитанной демпинговой маржи и ошибочной вероятности повторения или продолжения демпинга;
- отказались полагаться на информацию от российских экспортеров, в то время как не было условий обращаться к доступным фактам.

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds554_e.htm.

² Подробнее см.: Мониторинг актуальных событий в области международной торговли. 2018. № 15 (июль). URL: [http://www.vavt.ru/materials/site/ff38dff389dbda77432582db00452f9e/\\$file/Monitoring_15.pdf](http://www.vavt.ru/materials/site/ff38dff389dbda77432582db00452f9e/$file/Monitoring_15.pdf).

³ База данных UN COMTRADE. URL: <http://comtrade.un.org/>.

⁴ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds586_e.htm.

Мера действует с 12 июля 1999 г. В соответствии с пересмотром, с 16 сентября 2016 г. по 15 сентября 2021 г. должна была действовать антидемпинговая пошлина в размере 73,59% для ПАО «Северсталь» и в размере 184,56% для остальных российских компаний, однако с 5 января 2017 г. размер антидемпинговой пошлины для всех российских компаний составляет 184,56%¹.

4.10.2. Изменение ситуации в 2019 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в роли ответчика

Против России в 2019 г. новых жалоб в ОРС не подавалось.

DS512: Россия – Меры, ограничивающие транзит (Украина)

14 сентября 2016 г. Украина подала в ОРС запрос на консультации с Россией по поводу ограничений при транзите товаров с территории Украины через территорию РФ в третьи страны (страны Центральной и Восточной Азии и Кавказа)². Летом 2016 г. Россией было введено требование, что международные транзитные автомобильные и железнодорожные перевозки грузов с территории Украины на территорию Казахстана или Кыргызстана через территорию РФ осуществляются только с территории Белоруссии при условии применения к грузовым помещениям транспортных средств и железнодорожного подвижного состава, помещениям, емкостям и иным местам, в которых находятся или могут находиться товары, средств идентификации (пломб), в том числе функционирующих на основе технологии глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС, а также при наличии у водителей транспортных средств, осуществляющих автомобильные перевозки, учетных талонов. Были введены запрет транзита товаров, тарифные ставки по которым отличаются от 0 в соответствии с единым таможенным тарифом ЕАЭС, и запрет транзита товаров, на которые было введено эмбарго³.

По мнению Украины, данные меры были приняты Россией в ответ на начало действия Соглашения о зоне свободной торговли между Украиной и ЕС (с 1 января 2016 г.) и не соответствуют положениям ВТО о свободе транзита, поскольку нарушается свобода транзита по территории РФ по маршрутам, наиболее удобным для международных перевозок с территории Украины, и Россия делает различия в зависимости от флагов транспортных средств и происхождения товаров. Россия предоставляет Украине менее благоприятный режим для транзитных перевозок с территории Украины, чем режим, предоставляемый для любой третьей страны. Украина отмечает, что соответствующие российские нормативно-правовые акты не были опубликованы своевременно так, чтобы украинское правительство и представители бизнеса могли ознакомиться с ними. Украина считает, что меры не соответствуют положениям ВТО об общей отмене количественных ограничений, а также Протоколу о присоединении РФ к ВТО. По данным Украины, по-

¹ Мониторинг актуальных событий в области международной торговли. 2019. № 35 (сентябрь). URL: https://www.vavt-imef.ru/wp-content/uploads/2019/09/Monitoring_35.pdf.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm.

³ Указ Президента от 1 января 2016 г. № 1 «О мерах по обеспечению экономической безопасности и национальных интересов Российской Федерации при осуществлении международных транзитных перевозок грузов с территории Украины на территорию Республики Казахстан через территорию Российской Федерации» с соответствующими изменениями и дополнениями.

сле введения мер по ограничению транзита торговли Украины со странами Центральной/Восточной Азии и Кавказа в январе – июне 2016 г. снизилась на 35,1% по сравнению с аналогичным периодом 2015 г.

9 февраля 2017 г. Украина обратилась с запросом о создании третьей группы, а 21 марта 2017 г. она была создана. Работа ТГ идет с 17 ноября 2017 г., 5 апреля 2019 г. ТГ представила отчет, в котором встала на сторону России¹. В ходе разбирательства Россия утверждала, что эти меры относятся к числу тех, которые она считает необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности и были приняты в ответ на чрезвычайную ситуацию в международных отношениях, которая произошла в 2014 г. и которая представляла угрозу существенным интересам безопасности России. То есть Россия ссылалась на положения ст. XXI (b) (iii) («Исключения по соображениям безопасности») ГАТТ 1994 г.

ТГ пришла к выводу, что обладает юрисдикцией для рассмотрения аспектов ссылки члена ВТО на ст. XXI (b) (iii) и подтвердила, что Россия выполнила требования для такой ссылки. Группа определила на основании представленных сторонами доказательств, что ситуация между Украиной и Россией с 2014 г. представляла собой «чрезвычайную в международных отношениях». Группа также определила, что оспариваемые запреты на транзитные перевозки и ограничения были приняты в 2014 и 2016 гг., т.е. во время существования чрезвычайной ситуации 2014 г.

ТГ полагает, что в целом под «существенными интересами безопасности» можно понимать интересы, которые относятся к основным функциям государства. Группа отметила, что конкретные интересы будут зависеть от конкретной ситуации и представлений о данном государстве, и можно ожидать, что они будут варьироваться в зависимости от различных обстоятельств. По этим причинам ТГ постановила, что, как правило, каждый участник ВТО имеет право определять то, что он считает своими существенными интересами безопасности, и должен принимать решение о «необходимости» своих действий для защиты существенных интересов своей безопасности.

ТГ отметила, что чрезвычайная ситуация 2014 г., которая, по мнению России, угрожала существенным интересам ее безопасности, была очень близка к «основным элементам» военного или вооруженного конфликта. В этих обстоятельствах ТГ была удовлетворена определением Россией существенных интересов ее безопасности, приняв ее право на исключения из правил ВТО, и не стала рассматривать претензии Украины. Апелляции поданы не были. Россия в течение рассмотрения спора продлевала посредством указов президента длительность запрета. С 1 июля 2019 г. Указ Президента от 1 января 2016 г. № 1 не действует², а транзит украинских грузов по территории России разрешен при соблюдении условия, что товары должны перевозиться автомобильным или железнодорожным транспортом и опечатываться специальными пломбами, которые будут отслеживаться с помощью спутниковой системы ГЛОНАСС³. Таким образом, ВТО не рассматривает вопросы, касающиеся национальной безопасности. Однако ТГ при поступлении соответствующего запроса может оценить, насколько правомерна ссылка страны – члена ВТО на исключения по соображениям безопасности. Данное решение

¹ Мониторинг актуальных событий в области международной торговли. 2019. № 27 (апрель) URL: [http://www.vavt.ru/materials/site/658fe4e4867c8bb7432583d90027106f/\\$file/Monitoring_27.pdf](http://www.vavt.ru/materials/site/658fe4e4867c8bb7432583d90027106f/$file/Monitoring_27.pdf).

² URL: <http://docs.cntd.ru/document/420327325>.

³ URL: <http://docs.cntd.ru/document/564085014>.

является прецедентом для толкования ст. XXI («Исключения по соображениям безопасности») ГАТТ 1994 г., которая позволяет членам ВТО дополнительные действия «для защиты существенных интересов своей безопасности в военное время или в других чрезвычайных обстоятельствах в международных отношениях», поскольку ранее такое толкование не приводилось.

По словам министра экономического развития России Максима Орешкина, выводы ТГ по спору Украины против России крайне важны в том числе для разрешения торговых споров против США, которые повысили импортные пошлины на изделия из стали и алюминия, ссылаясь на ст. XXI ГАТТ. В июне 2018 г. несколько стран, в том числе Россия (DS554), подали жалобы в ОРС. Министр также отметил, что победа России в данном споре имеет важное системное значение для возможной будущей реформы ВТО¹.

DS566: Россия – Повышение импортных тарифов на ряд товаров, произведенных в США (США)

США 27 августа 2018 г. подали в ОРС запрос на проведение консультаций с Россией по поводу повышения импортных тарифов на ряд товаров, произведенных в США². По мнению США, данные меры нарушают нормы и правила ВТО, поскольку Россия не вводит дополнительные пошлины на аналогичные товары из других стран – членов ВТО и предоставляет США менее благоприятный режим, чем указанный в ее перечне уступок. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 июля 2018 г. № 788 Россия с начала августа ввела дополнительные импортные пошлины на отдельные виды транспортных средств для перевозки грузов, строительно-дорожной техники, нефтегазового оборудования, инструментов для обработки металлов и бурения скальных пород и на оптоволокно. Ставки таможенных пошлин составляют 25, 30 и 40% в зависимости от товара. По мнению Минэкономразвития, Россия действует в рамках Соглашения по специальным защитным мерам, вводя указанные меры в целях компенсации ущерба от американских специальных защитных мер в отношении импорта продукции из стали и алюминия. США отмечали, что их меры не являются специальными защитными и не подходят под данное соглашение. Аналогичные запросы США подали против Канады (DS557), Китая (DS558), ЕС (DS559), Мексики (DS560), Турции (DS561) и Индии (DS585), к ряду которых Россия присоединилась в роли третьей стороны. Данные страны повысили тарифы на ряд американских товаров в ответ на ранее введенные американской стороной специальные защитные меры на сталь и алюминий. Ряд стран, в том числе Россия (DS554), ранее инициировали споры в ВТО по данным мерам США (см. пункт про споры, в которых Россия выступает в роли истца)³.

22 ноября 2018 г. США подали запрос на создание ТГ, которая была создана 18 декабря 2018 г. С конца января 2019 г. ТГ ведет свою работу, ожидается, что она представит сторонам свой отчет во второй половине 2020 г.

¹ Мониторинг актуальных событий в области международной торговли. 2019. № 27 (апрель). URL: [http://www.vavt.ru/materials/site/658fe4e4867c8bb7432583d90027106f/\\$file/Monitoring_27.pdf](http://www.vavt.ru/materials/site/658fe4e4867c8bb7432583d90027106f/$file/Monitoring_27.pdf).

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds566_e.htm.

³ Мониторинг актуальных событий в области международной торговли № 16 (сентябрь) 2018. URL: [http://www.vavt.ru/materials/site/e8f1eec062f6adde43258306004d0d6f/\\$file/Monitoring_16.pdf](http://www.vavt.ru/materials/site/e8f1eec062f6adde43258306004d0d6f/$file/Monitoring_16.pdf).

4.10.3. Изменение ситуации в 2019 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в качестве третьей стороны

С момента присоединения к ВТО Россия принимала участие уже в 79 спорах в роли третьей стороны. Из них около 30% споров завершилось, по 35% споров были выполнены основные процедуры разрешения, и по 4% споров решение ОРС было принято в пользу ответчика (DS458, DS467, DS487). Классификация по основным темам споров, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны, представлена в *табл. П-2 Приложения*. Выделяются следующие темы: запрет или ограничения импорта; защитные расследования и меры (антидемпинговые, компенсационные и специальные защитные); экспортные ограничения; права интеллектуальной собственности; субсидии (в том числе налоговые и иные льготы) и требования локализации; тарифы и тарифные квоты, а также торгово-экономические санкции. Как правило, Россия присоединяется к торговым спорам, инициированным США (15 из 79 споров), Китаем (9 споров), ЕС (8 споров) и Японией (7 споров). ЕС (6 споров), а также Канадой и Республикой Корея (по 4 спора) и против США (25 споров), Китая (11 споров), ЕС (8 споров), Австралии и Канады (по 4 спора). Участие России в роли третьей стороны обычно обусловливается не только существенным торговым интересом, но и практикой участия в спорах по конкретным вопросам, а также системным интересом применения тех или иных норм и правил ВТО. Иногда формально различающиеся споры от разных истцов связаны с одними и теми же мерами ответчика (далее будем рассматривать «уникальные случаи», которых из 79 споров насчитывается 56). Что касается товарного охвата, то чаще всего Россия присоединяется к спорам по мерам, затрагивающим сельскохозяйственные и продовольственные товары (13 из 56 «уникальных случаев»), металлургическую промышленность (11), машиностроение (6), а также химическую промышленность и возобновляемые источники энергии (по 4).

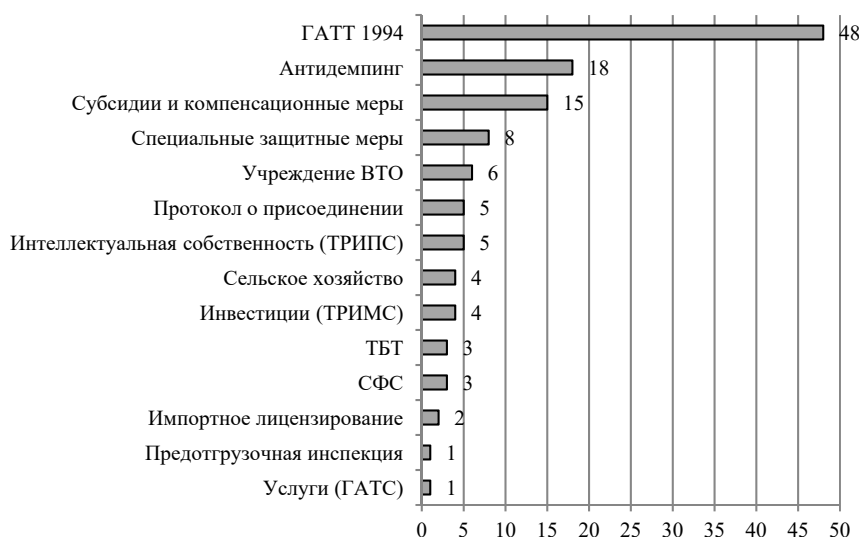


Рис. 54. Тематика по соглашениям споров ВТО, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны

Источник: составлено авторами по данным официального сайта ВТО: URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds462_e.htm.

Что касается соглашений, которые охватывают споры, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны (один спор, как правило, охватывает несколько соглашений), то на *рис. 54* представлено соответствующее распределение по тематикам (рассматривались уникальные споры, т.е. убиралось дублирование одних и тех же мер, которые привели к нескольким спорам). Большинство споров связано с ГАТТ, а также с Соглашениями по антидемпингу и субсидиям и компенсационным мерам. Кроме того, России также интересны нарушения Соглашения по специальным защитным мерам и Соглашения по учреждению ВТО.

Прежде всего рассмотрим изменения за год ситуации по 22 уникальным спорам, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны еще до 2019 г.

DS437: США – Компенсационные меры на определенные товары из Китая (Китай)

Китай инициировал в конце мая 2012 г. спор против США по поводу компенсационных мер на китайские товары¹. По мнению Китая, он сталкивается с различными трудностями при доступе к результатам расследований США, на основании которых вводятся компенсационные меры против Китая. Китай приводит около 20 таких расследований, инициированных США, которые в основном относятся к товарам металлургической и сталелитейной промышленности (к примеру, трубопроводы, стальные колеса, стальные провода и т.д.). Китай считает, что США неправильно определяют как «публичный орган» предприятия с государственной собственностью, предоставляющие эквивалентные субсидии путем продаж от материнской к дочерней компании. Китай отмечает, что Департамент торговли США инициировал расследование без достаточных доказательств, в частности, он не смог доказать, что субсидия является специфической для предприятия или отрасли, и неправильно рассчитал выгоду, искажая текущие рыночные условия в Китае. Китай выиграл данный спор – США было предписано привести свои меры в соответствие к 1 апреля 2016 г. Однако с конца июля 2016 г. шла работа ТГ по проверке выполнения ответчиком рекомендаций ОРС, которая выпустила свой отчет в конце марта 2018 г., а затем США и Китай подали апелляции на данные решения ТГ. АО представил свой отчет сторонам 16 июля 2019 г., в котором в целом поддержал ТГ. АО пришел к выводу, что ТГ правильно оценила объем мер, подпадающих под ее компетенцию. АО согласился с выводами ТГ о том, что ст. 1.1 (а) (1) («Определение субсидии») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам не предписывает связь установленного характера, которая обязательно должна быть между определенной государственной функцией и конкретным финансовым вкладом, о котором идет речь. АО также одобрил выводы ТГ о том, что спорное определение «публичного органа» Департаментом торговли США не основывалось на правовом стандарте.

АО поддержал вывод ТГ о том, что ст. 14 (d) («Расчет размера субсидии как льготы, предоставленной ее получателю») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам не ограничивает возможность применения цен за пределами страны в ситуации, при которой правительство эффективно определяет цену, по которой продается товар.

АО обнаружил, что могут быть разные способы продемонстрировать искажение цен на практике, включая количественную оценку, методологию сравнения цен, гипотетиче-

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds437_e.htm.

ский или качественный анализ. Помимо прямого воздействия государственного регулирования на искажение цен, также может иметь значение косвенное воздействие, что может потребовать более подробного анализа и объяснения. Независимо от метода, выбранного следственным органом, он должен адекватно учитывать аргументы и доказательства, представленные заявителями и респондентами, а также всю другую информацию по сути дела при определении того, как цены на конкретных рынках на самом деле искажены в результате государственного вмешательства. АО подтвердил такие выводы ТГ.

АО сделал вывод о том, что США не установили, что ТГ допустила ошибку в толковании и применении ст. 14 (d) Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам, исходя из того, что Департамент торговли США не смог объяснить в своем разбирательстве по солнечным панелям и трубам, как государственное вмешательство привело к отклонению от рыночных внутренних цен на исходные материалы.

АО постановил, что в своих рассуждениях ТГ справедливо противопоставила неспособность Департамента торговли США объяснить «систематическую деятельность ... в отношении существования неписаной программы субсидий» (Департамент просто указал на «повторные транзакции»). АО поддержал вывод ТГ о том, что США действовали несовместимо со ст. 2.1 (с) («Специфичность») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам в 11 разбирательствах. В середине августа 2019 г. ОРС одобрил отчеты АО и ТГ.

17 октября 2019 г. Китай запросил разрешение ОРС приостановить действие уступок или других обязательств на том основании, что США не выполнили рекомендации и решения ОРС в течение разумного периода времени, предусмотренного в соответствии со ст. 21 («Контроль за выполнением рекомендаций и решений») и ст. 22 («Компенсация и приостановление уступок») ДПРС. 25 октября 2019 г. США сообщили ОРС, что они возражают против предложенного Китаем уровня приостановки уступок. 28 октября 2019 г. вопрос был передан в арбитраж в соответствии со ст. 22.6 ДПРС.

Внимание России к данному спору обусловлено не только существенным торговым интересом (в металлургической и сталелитейной промышленности), но и практикой участия в споре по субсидиям и компенсационным мерам (в том числе на стадии работы ТГ и АО по проверке выполнения ответчиком рекомендаций ОРС) и изучением правоприменения положений по субсидиям (особенно по запрещенным) в ВТО, поскольку данная тема является актуальной для России с точки зрения поддержки отечественных производителей в рамках норм и правил ВТО. Интересными представляются выводы АО об определении Департаментом торговли США «публичного органа» и о неспособности объяснить «систематическую деятельность ... в отношении существования неписаной программы субсидий» при определении специфичности субсидий.

DS471: США – Определенная методология и ее применение для рассмотрения антидемпинговых дел, в которые вовлечен Китай (Китай)

В конце 2013 г. Китай подал в ОРС запрос на проведение консультаций с США по поводу методологии «обнуления»¹, которую США используют при антидемпинговых

¹ Средневзвешенная цена экспортных сделок, которая выше либо равна нормальной стоимости, приравнивается к 0, в результате подобные сделки удаляются из расчетов демпинговой маржи, что приводит к ее завышению.

расследованиях (по 25 различным товарам из Китая)¹. Китай считает, что эта методология противоречит Соглашению по антидемпингу в части установления факта демпинга, доказательств, введения и взимания антидемпинговых пошлин. ТГ согласилась почти со всеми претензиями Китая. В мае 2017 г. ОРС после отчета АО рекомендовал США до 22 августа 2018 г. привести свои меры в соответствие с Соглашением.

9 сентября 2018 г. Китай запросил разрешение ОРС приостановить уступки или другие обязательства перед США в отношении торговли товарами на сумму 7,043 млрд долл., заявив, что это эквивалентно уровню аннулирования или сокращения выгод, вызванному неисполнением со стороны США рекомендаций и решений ОРС. США ответили, что они не согласны с уровнем предлагаемых компенсаций. В конце сентября 2018 г. был назначен арбитраж из изначальных членов ТГ, а в начале ноября 2019 г. сторонам было объявлено решение. Было установлено, что уровень аннулирования или сокращения выгод составил 3,579 млрд долл. Арбитр пришел к выводу, что в соответствии со ст. 22.4 («Компенсация и приостановление уступок») ДПРС Китай может запросить разрешение ОРС приостановить действие уступок или других обязательств в отношении США на уровне, не превышающем 3,559 млрд долл. в год².

Антидемпинговые расследования и меры оспариваются в большинстве споров, инициированных Россией, что обуславливает системный интерес ее участия в таких спорах. В апреле 2017 г. США инициировали антидемпинговое расследование против компаний из России по горячекатаным пруткам, поэтому используемые США методологии при проведении антидемпинговых расследований интересны России – в июле 2019 г. Россия подала на США жалобу в ОРС по поводу антидемпинговых мер США в отношении горячекатаного плоского проката из углеродистой стали, поставляемого российскими компаниями (DS586).

DS472, DS497: Бразилия – Определенные меры, связанные с налогами и сборами (ЕС, Япония)

В 2013 г. ЕС³, а в 2015 г. Япония⁴ подали в ОРС запрос на проведение консультаций с Бразилией по поводу предполагаемых субсидий. По мнению истцов, посредством программ в автомобильном секторе и в секторе электроники в Бразилии предоставляются преференции и поддержка отечественным производителям и экспортерам (в частности, в виде налоговых льгот при использовании отечественных промежуточных товаров и субсидий экспортерам), что нарушает основной принцип ВТО – национальный режим. В основном ТГ согласилась с претензиями к Бразилии, признав меры не соответствующими ВТО. ТГ сочла, что дискриминационные аспекты программ могут способствовать созданию конкурентоспособной и стабильной отечественной промышленности, которая могла бы обеспечить внутренний рынок. Но Бразилия не продемонстрировала, что эти меры необходимы для «бесперебойности поставок», так как не учитывала при этом импорт. ТГ пришла к выводу, что другие подходы (такие как недискриминационные субсидии или снижение торговых барьеров для импортируемого цифрового телевизионного оборудования), предложенные истцами, не противоречат ВТО и более эффективны для достижения заявленных целей.

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds471_e.htm.

² Там же.

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds472_e.htm.

⁴ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds497_e.htm.

Осенью 2017 г. Бразилия и ЕС подали апелляции. 13 декабря 2018 г. АО представил свой отчет. АО согласился с выводами ТГ о дискриминационном характере и несоответствии программ для автомобильной отрасли и электроники ГАТТ и Соглашению по связанным с торговлей инвестиционным мерам (ТРИМС). АО отменил выводы ТГ о том, что налоговые льготы, предоставленные зарегистрированным или аккредитованным компаниям в рамках рассматриваемых программ, представляют собой экспортные субсидии. Что касается субсидии по импортозамещению, то АО для некоторых программ подтвердил, а для некоторых отклонил выводы ТГ. АО отменил выводы ТГ о том, что Бразилия отозвала запрещенные субсидии, которые существовали 90 дней, поскольку основополагающие мотивы не были связаны с конкретными обстоятельствами этого дела.

В начале января 2019 г. ОРС одобрил отчеты АО и ТГ. 20 февраля 2019 г. ЕС и Бразилия сообщили ОРС, что они проводят консультации относительно разумного периода времени, в течение которого Бразилия должна выполнить рекомендации и решения ОРС. 10 мая 2019 г. ЕС и Бразилия сообщили ОРС, что они согласились с тем, что разумный период времени для Бразилии составит 11 месяцев и 20 дней, т.е. разумный срок истекает 31 декабря 2019 г. ЕС и Бразилия отметили, что в отношении субсидий, которые были признаны запрещенными, они пришли к согласию что срок, в течение которого такие меры должны быть отменены, составит 5 месяцев и 10 дней. Срок истек 21 июня 2019 г.

Данный спор интересен для России с точки зрения применения практик налогов и сборов, а также разрешения возникающих из-за этого споров. Участие в данном споре также важно для России в контексте поддержки отечественных производителей и предоставления субсидий в рамках соблюдения норм и правил ВТО, правильного понимания, какие субсидии являются запрещенными.

DS484: Индонезия – Меры в отношении импорта куриного мяса и продуктов из него (Бразилия)

В октябре 2014 г. Бразилия подала в ОРС запрос на проведение консультаций с Индонезией по вопросу ограничительных мер и процедур, которые препятствуют импорту бразильского куриного мяса и продуктов из него на рынок Индонезии¹. Оспаривались непризнание бразильского санитарного сертификата, введение неавтоматического лицензирования импорта, необходимость предварительного одобрения импорта спорного товара Министерством сельского хозяйства Индонезии, ограничение транзита и т.д. 17 ноября 2017 г. ОРС принял отчет ТГ с рекомендациями привести меры в соответствие. В июне 2019 г. Бразилия обратилась с просьбой о создании группы по проверке выполнения ответчиком рекомендаций ОРС, было принято решение обратиться к первоначальной ТГ. Австралия, Канада, Китай, ЕС, Индия, Япония, Корея, Новая Зеландия, Норвегия, Россия, Саудовская Аравия и США присоединились к данному процессу в качестве третьих сторон.

Россия не экспортирует куриное мясо и продукты из него в Индонезию, что может быть связано с вышеуказанными индонезийскими ограничениями импорта, отмена или корректировки которых могут привести к заключению соответствующих контрактов. Участие России обусловливается вниманием к применению мер СФС и ТБТ в соответствии с нормами и правилами ВТО, практикой решения таких споров.

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds484_e.htm.

DS488: США – Антидемпинговые меры США в отношении определенных нефтегазопромысловых и трубопроводных труб из Кореи (Республика Корея)

В конце 2014 г. Республика Корея подала в ОРС запрос на проведение консультаций с США по поводу антидемпинговых мер. По мнению Республики Корея, антидемпинговые расследования и меры США на трубы не соответствуют нормам ВТО. В ноябре 2017 г. ТГ представила отчет, отклонив 7 из 8 претензий Кореи, согласившись с тем, что США допустили ошибки при конструировании прибыли, не использовав данные корейских респондентов. ТГ отклонила запросы, связанные с согласованностью норм и положений ВТО и законов США по расчету нормальной стоимости и экспортной цены, по процессуальным действиям, публичным уведомлениям. ОРС принял отчет ТГ 12 января 2018 г. США сообщили ОРС 9 февраля 2018 г. о своем намерении выполнить рекомендации и решения, разумный период для этого должен был истечь 12 января 2019 г., а затем срок был продлен до 12 июля 2019 г.

29 июля 2019 г. Республика Корея запросила разрешение в ОРС приостановить действие уступок или других обязательств в соответствии со ст. 22.2 («Компенсация и приостановление уступок») ДПРС на том основании, что США не выполнили рекомендации и решения ОРС в течение разумного периода времени. 8 августа 2019 г. США выразили несогласие с предложенным Кореей уровнем приостановления уступок в соответствии со ст. 22.6 («Компенсация и приостановление уступок») ДПРС. 9 августа 2019 г. дело было передано в арбитраж в соответствии со ст. 22.6 («Компенсация и приостановление уступок») ДПРС.

Спор связан с использованием методологий при антидемпинговых расследованиях, что имеет системную важность для России. Доля экспорта в США спорного товара в общем объеме российского экспорта этого товара составляет 35%, а в общем объеме импорта США – 4%¹.

DS490, DS496: Индонезия – Специальные защитные меры в отношении определенных продуктов из стали и железа (Китайский Тайбэй, Вьетнам)

В 2015 г. Китайский Тайбэй² и Вьетнам³ подали в ОРС запрос на проведение консультаций с Индонезией по поводу специальных защитных мер на плоский прокат, которые, по мнению истцов, не соответствуют нормам ВТО. Индонезия, используя неактуальные данные по импорту, не доказала существенный рост импорта и то, что он стал причиной серьезного ущерба (или угрозы такого ущерба) для отечественной отрасли. Не была предоставлена возможность для консультаций. Меры нарушают общий РНБ, так как применяются только к товарам, произведенным в определенных странах. Индонезия освободила от этих мер 120 развивающихся стран, в том числе Россию. 18 августа 2017 г. ТГ представила отчет, что меры не являются специальными защитными, и рекомендовала привести их в соответствие РНБ. Осенью 2017 г. были поданы апелляции. АО в своем отчете, предоставленном в середине августа 2018 г., согласился с ТГ. Стороны договорились, что Индонезия приведет свои меры в соответствие РНБ до 27 марта 2019 г. 15 апреля 2019 г. Индонезия проинформировала ОРС о том, что она приняла постановление

¹ База данных UN COMTRADE. URL: // <http://comtrade.un.org/>.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds490_e.htm.

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds496_e.htm.

об устранении оспариваемой специальной защитной меры, тем самым, по ее мнению, обеспечила полное выполнение рекомендаций и решений ОРС.

Для России представляет интерес практика рассмотрения споров по вопросам применения специальных защитных мер и проведения соответствующих расследований. Внимание России к участию в данном споре косвенным образом может быть связано с антидемпинговыми мерами, действовавшими с 27 декабря 2013 г. по 26 декабря 2018 г. в Индонезии против горячекатаного плоского проката в рулонах российского производства (для некоторых компаний пошлины достигают 20%). В марте 2019 г. срок действия антидемпинговой меры в отношении импорта горячекатаного плоского проката в рулонах из России продлен на 5 лет – со 2 апреля 2019 г. по 1 апреля 2024 г.

DS492: ЕС – Меры, связанные с тарифными уступками в отношении определенных продуктов из мяса птицы (Китай)

В апреле 2015 г. Китай подал в ОРС запрос на проведение консультаций с ЕС, поскольку ЕС проводил переговоры об изменении тарифных уступок для продуктов из мяса птицы с Таиландом и Бразилией, а Китаю было отказано в переговорах. Почти в полной мере тарифные квоты предоставлялись Бразилии и/или Таиланду, а ставки пошлин сверх квоты значительно выше ставок до изменения уступок. В марте 2017 г. ТГ представила отчет, поддержав истца только по 2 из 10 оспариваемых тарифных квот. ТГ постановила, что распределение ЕС в рамках квот среди стран-поставщиков не соответствует ГАТТ 1994, и поддержала Китай в том, что его возросшая способность экспортировать продукцию из птицы в ЕС после ослабления СФС мер в июле 2008 г. являлась «особым фактором», который должен был быть принят во внимание ЕС при определении стран, имевших «существенный интерес» в поставке товаров, или при определении долей квот для «всех других» стран, которые не были признаны в качестве существенных поставщиков (включая Китай). Остальные претензии Китая были отклонены. ОРС рекомендовал ЕС привести меры в соответствие в разумный период времени.

30 мая 2019 г. Китай и ЕС уведомили ОРС о том, что они достигли взаимоприемлемого решения, которое заключалось в том, чтобы ЕС предоставил рынку доступ к трем переработанным птицеводческим продуктам из Китая в виде тарифных квот.

Спор интересен с точки зрения изменения перечней связанных тарифов, понимания процедур проведения переговоров и т.д. В ЕС есть квоты и для России, но объемы незначительны (около 30 тыс. т мяса птицы и продуктов ее переработки)¹.

DS495: Республика Корея – Запрет импорта и требования к проведению испытаний и сертификации в отношении радиоактивных веществ (Япония)

В мае 2015 г. Япония подала в ОРС запрос на проведение консультаций с Республикой Корея по поводу мер, введенных после аварии на АЭС «Фукусима-1»: запрет импорта определенных продуктов питания, дополнительные требования к проведению испытаний и сертификации наличия определенных радиоактивных веществ, нарушения обязательств по прозрачности. 22 февраля 2018 г. был представлен отчет ТГ, которая не поддержала в полной мере ни одну из сторон спора. Было показано, что корейские меры в целом соответствуют нормам ВТО, но были приняты в степени, более ограничивающей

¹ Обзор существующих ограничений в доступе российских товаров на зарубежные рынки. URL: http://www.ved.gov.ru/rus_export/torg_exp/.

торговлю, чем того требовалось, кроме того, были нарушены обязательства по прозрачности и нотификации.

В апреле 2018 г. стороны подали апелляции на решения ТГ, а через год АО представил свой отчет, а котором показал, где ТГ превысила свои полномочия, и отменил ряд ее выводов. В частности, о том, что корейские меры не соответствуют ст. 5.6 («Оценка риска и определение надлежащего уровня санитарной или фитосанитарной защиты») Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер, поскольку они сильнее ограничивают торговлю, чем это необходимо для достижения необходимого уровня защиты. По мнению АО, ТГ допустила ошибку, не учтя все элементы необходимого уровня защиты Республики Корея, сконцентрировавшись только на количественном анализе, не рассмотрев должным образом качественный анализ предложенной Японией альтернативной меры.

АО постановил, что ТГ допустила ошибку в толковании ст. 2.3 («Основные права и обязательства») Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер, поскольку посчитала, что соответствующие «условия» могут быть ограничены исключительно «риском, присутствующим в продуктах», без учета других условий, которые могут повлиять на рассматриваемые продукты (включая территориальные), что, возможно, еще не проявилось в товарах, но является важным для конкретных СФС рисков. АО отменил выводы ТГ по ст. 2.3 и не считал необходимым рассматривать претензии по поводу того, являются ли меры Кореи замаскированными ограничениями международной торговли и примером необоснованной дискриминации.

Поскольку перед работой ТГ Япония не заявляла о несоответствии мер ст. 5.7 («Оценка риска и определение надлежащего уровня санитарной или фитосанитарной защиты») Соглашения по применению СФС, а Корея не ссылалась на данную статью в качестве защиты, то АО посчитал, что ТГ превысила свои полномочия, делая выводы по ст. 5.7, и объявил выводы ТГ по данной статье не имеющими юридической силы.

АО изменил заключение ТГ в том, что касается обязательств по публикации правил, и вместо этого обнаружил, что по Приложению В (1) («Транспарентность санитарных и фитосанитарных правил») Соглашения по применению СФС необходимость в публикации может быть определена только с учетом конкретных обстоятельств для каждого случая, таких как характер рассматриваемого регулирования СФС, охваченные продукты и СФС риски. АО согласился с ТГ в том, что рассматриваемый пресс-релиз не включал полный продуктовый охват. АО отменил выводы ТГ, показав, что она ошиблась в толковании и применении Приложения В (3) («Информационные центры»), когда установила, что Корея действовала несовместимо с этим положением, поскольку ее информационный центр по СФС предоставил неполный ответ на запрос Японии на информацию и не ответил на другой запрос.

В целом АО пришел к выводу, что ТГ не ошиблась, отказавшись предположить, что японские продукты и корейские отечественные продукты являются «похожими», однако с некоторыми нюансами, показывая, является ли процедура в соответствии с Приложением С (1) (а) к Соглашению по применению СФС («Процедуры контроля, инспектирования и одобрения») подходящей для того, чтобы различать товары, основанные исключительно на их происхождении.

26 апреля 2019 г. ОРС утвердил доклад АО и доклад ТГ с внесенными им изменениями. В начале июня 2019 г. Корея проинформировала ОРС о том, что по состоянию на

30 мая 2019 г. она завершила выполнение рекомендаций и решений, опубликовав подробную информацию о соответствующих мерах.

Кроме участия в данном споре с процедурной точки зрения, поскольку практика разрешения подобных споров полезна относительно применения санитарных и фитосанитарных мер в соответствии с нормами и правилами ВТО, существует и прямой интерес России. Это обусловливается тем, что после катастрофы на «Фукусиме» в 2011 г. Россия также ввела запрет на импорт рыбы из Японии, который Россельхознадзор снял летом 2015 г.

DS510: США – Определенные меры в отношении сектора возобновляемых источников энергии (Индия)

В 2016 г. Индия подала в ОРС запрос на проведение консультаций с США по поводу требования выделения доли отечественных компонентов и предоставления по программам штатов различных поощрений (субсидий) при использовании отечественных компонентов в области возобновляемых источников энергии (ВИЭ) (по возмещению расходов на ВИЭ, по самогенерации, по программе использования энергии воды и фотоэлектрической солнечной энергии), а также налоговых и кредитных инициатив при производстве этанола и биодизеля и т.д.

27 июня 2019 г. ТГ представила свой отчет, в котором пришла к выводу, что все рассматриваемые меры не соответствуют ст. III:4 («Национальный режим внутреннего налогообложения и регулирования») ГАТТ 1994, поскольку предоставляют преимущество для использования отечественных товаров, что создает менее благоприятный режим для аналогичных импортных товаров. В середине августа 2019 г. США и Индия подали апелляции. 14 октября 2019 г. председатель АО сообщил ОРС, что АО не сможет распространить отчет по этому делу в течение необходимых 90 дней, что связано с кризисом АО, поскольку США блокируют выбор его новых членов¹.

Результаты данного спора, а также схожего спора США против Индии (DS456)², к которому Россия также присоединилась, важны для России с точки зрения возможности наращивания экспорта спорных товаров в данные страны. Доля российского экспорта спорных товаров в Индию в общем экспорте России таких товаров снизилась примерно с 8% в 2013 г. до 5% в 2016 г.³ Вместе с тем в связи с высокой значимостью для России развития альтернативных видов энергии необходимо учитывать вопросы использования доли отечественных товаров при производстве, а также субсидий, которые могут рассматриваться как нарушающие нормы и правила ВТО, а подобные программы локализации производства есть и в России.

DS511: Китай – Внутренняя поддержка производителей сельскохозяйственной продукции (США)

В сентябре 2016 г. США подали в ОРС запрос на проведение консультаций с Китаем по вопросу мер поддержки отечественных сельскохозяйственных производителей⁴. США оспаривают ряд китайских нормативно-правовых актов 2011–2016 гг., касающихся

¹ Подробнее о кризисе АО ВТО см.: Мониторинг актуальных событий в области международной торговли. 2019. № 43 (февраль). URL: https://www.vavt-imef.ru/wp-content/uploads/2020/02/Monitoring_43.pdf.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds456_e.htm.

³ База данных UN COMTRADE. URL:// <http://comtrade.un.org/>.

⁴ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds511_e.htm.

продвижения инноваций в области сельскохозяйственной науки и техники, укрепления потенциала для гарантирования поставок сельскохозяйственной продукции, развития сельских районов, дальнейшей реформы системы распределения зерна, повышения минимальных закупочных цен пшеницы и риса, закупок временного резерва кукурузы и т.д. По мнению США, Китай нарушает обязательства в ВТО, поскольку уровень внутренней поддержки, предоставляемой Китаем своим сельскохозяйственным производителям, превышает уровень обязательств, принятых Китаем в процессе присоединения к ВТО.

С 27 июня 2017 г. шла работа ТГ, 28 февраля 2019 г. отчет группы был разослан сторонам. Центральным элементом этого спора был расчет агрегированного показателя поддержки (АПП) рыночных цен Китая предоставляемых производителям пшеницы, риса и кукурузы. В соответствии с Приложением 3 («Внутренняя поддержка: расчет агрегированного показателя поддержки») Соглашения по сельскому хозяйству поддержка рыночных цен рассчитывается на основе разницы между фиксированной внешней справочной ценой и применяемой регулируемой ценой, помноженной на количество продукции, в отношении которой действует регулируемая цена. Бюджетные платежи, осуществляемые для поддержания этой разницы (расходы по закупке или хранению), не включаются в АПП. ТГ пришла к выводу, что в случае Китая расчет должен основываться на данных 1996–1998 гг., взятых из части IV китайского перечня, а не на данных 1986–1988 гг., изложенных в п. 9 Приложения 3 («Внутренняя поддержка: расчет АПП») Соглашения по сельскому хозяйству. ТГ произвела расчет и обнаружила, что в каждом из 2012–2015 гг. Китай превышал минимальный уровень поддержки 8,5% для каждого из этих продуктов. ТГ пришла к выводу, что, поскольку уровень поддержки Китая превысил минимальный уровень, он оказался больше 0, указанного в качестве «уровня приверженности» в разделе I части IV китайского перечня. ТГ пришла к выводу, что Китай действовал не в соответствии со ст. 3.2 («Включение уступок и обязательств») и ст. 6.3 («Обязательства по внутренней поддержке») Соглашения по сельскому хозяйству.

26 апреля 2019 г. ОРС принял отчет ТГ с рекомендациями Китаю привести меры в соответствие его обязательствам в ВТО. 10 июня 2019 г. США и Китай сообщили ОРС, что они согласились с тем, что разумный срок составит 11 месяцев и 5 дней – он должен истечь 31 марта 2020 г.

Для России данный спор интересен, поскольку доля спорных товаров, экспортируемых из России в Китай, в общем объеме российского экспорта данных товаров снизилась с 7% в 2012 г. до 0,2% в 2016 г., а в случае риса – с 16 до 0,7%¹ в период реализации оспариваемых США китайских нормативно-правовых актов, в соответствии с которыми Китай оказывает поддержку отечественным производителям сельскохозяйственной продукции.

DS517: Китай – Тарифные квоты на сельскохозяйственную продукцию (США)

В конце 2016 г. США подали в ОРС запрос на проведение консультаций с Китаем по тарифным квотам на пшеницу, некоторые виды риса и кукурузу². По мнению США, Китай нарушил свои обязательства по Протоколу о присоединении к ВТО, так как тарифные квоты на пшеницу, рис и кукурузу не являются прозрачными и предсказуемыми.

¹ База данных UN COMTRADE. URL: // <http://comtrade.un.org/>.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds517_e.htm.

США считают, что Китай нарушил ряд положений ГАТТ 1994, поскольку вводил запреты или ограничения на импорт, помимо пошлин, налогов или других сборов, не предоставил публичное уведомление о размерах, разрешенных для импорта по каждой тарифной квоте, и об их изменениях. 12 февраля 2018 г. по запросу США была создана ТГ, которая представила свой отчет 18 апреля 2019 г.

ТГ пришла к выводу, что управление тарифными квотами в Китае не соответствует обязательствам делать это прозрачно, предсказуемо и справедливо с использованием четко определенных требований и административных процедур, вводить их таким образом, чтобы не препятствовать заполнению каждой квоты.

ТГ отклонила ряд претензий США, в частности, по ст. XIII:3 (b) («Недискриминационное применение количественных ограничений») ГАТТ 1994, поскольку она установила, что это положение требует публичного уведомления об общей сумме тарифных квот, доступных для распределения и любых изменений, а не фактически распределенных тарифных квот и любых изменений к ним.

В конце мая 2019 г. ОРС принял отчет ТГ с рекомендациями Китаю привести его меры в соответствие своим обязательствам по Протоколу о присоединении к ВТО. 9 июля 2019 г. США и Китай сообщили ОРС, что они согласились с тем, что разумный срок истекает 31 декабря 2019 г.

Для России данное разбирательство представляет существенный интерес, поскольку доля спорных товаров, экспортируемых из России в Китай, в общем российском экспорте данных товаров снизилась с 7% в 2012 г. до 0,2% в 2016 г., а в случае риса – с 16 до 0,7%¹.

DS523: США – Компенсационные меры в отношении определенных видов труб и изделий из труб (Турция)

В марте 2017 г. Турция подала в ОРС запрос на проведение консультаций с США по вопросу компенсационных расследований и мер в отношении ряда видов труб². Суть претензий Турции сводится к тому, что США нарушили Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам и ГАТТ 1994, в частности, при определении публичного органа и преимуществ при рассмотрении специфичности субсидии (оно не основывалось на позитивных доказательствах).

18 декабря 2018 г. был представлен отчет ТГ, в котором она отклонила претензии Турции относительно определения публичного органа, определения выгоды и оценки последствий ущерба, но поддержала претензии в области определения специфичности субсидии и неиспользования США при расследовании всех доступных фактов.

25 января 2019 г. США, а 30 января 2019 г. Турция подали апелляции на решения ТГ. 25 марта 2019 г. АО проинформировал ОРС о том, что он не сможет распространить свой отчет к концу 60-дневного периода или в течение 90-дневного периода.

Помимо практики проведения компенсационных расследований и применения соответствующих мер, а также оспаривания таких мер, не соответствующих нормам ВТО, для России итоги рассматриваемого запроса представляют существенный практический интерес. В 2016 г. по сравнению с 2015 г. российский экспорт спорных товаров в США

¹ База данных UN COMTRADE. URL: // <http://comtrade.un.org/>.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds523_e.htm.

снизились почти на 60%, а доля экспорта в США в экспорте России снизилась с 14% в 2015 г. до 6% в 2016 г.¹.

DS524: Коста-Рика – Меры в отношении свежих авокадо из Мексики (Мексика)

В начале марта 2017 г. Мексика подала в ОРС запрос на проведение консультаций с Коста-Рикой по поводу мер, которые ограничивают или запрещают импорт свежих авокадо из Мексики². По мнению Мексики, данные меры нарушают ГАТТ и Соглашение по применению СФС, в частности, в вопросе использования концепции регионализации при обнаружении болезней. Выбор участников ТГ затянулся на полгода, скорее всего, из-за сложности и специфики данного вопроса. 16 мая 2019 г. начала работу ТГ, отчет которой ожидается во второй половине 2020 г. Канада, Китай, ЕС, Сальвадор, Гондурас, Индия, Панама, Россия и США присоединились к спору в роли третьих сторон.

Интерес для России в данном споре определяется в большей степени практикой участия в спорах по мерам СФС и систематическим изучением применения соответствующих положений. Россия выступает ответчиком в споре на схожую тематику, инициированном ЕС по свинине и свиньям (DS475).

DS529: Австралия – Антидемпинговые меры в отношении копировальной бумаги формата А4 (Индонезия)

В сентябре 2017 г. Индонезия подала в ОРС запрос на проведение консультаций с Австралией по поводу отказа от использования данных о внутренних ценах на сырье (древесину) от производителей при расчете нормальной стоимости при проведении антидемпинговых расследований в отношении копировальной бумаги формата А4 из-за наличия «определенной рыночной ситуации» вследствие государственной политики, направленной на увеличение поставок древесины, что, по мнению Индонезии, приводит к снижению цен на бумагу³. 12 июля 2018 г. ТГ начала свою работу и в начале декабря 2019 г. представила отчет. Одна из претензий Индонезии в этом споре касалась п. 2 ст. 2.2 («Установление факта демпинга») Соглашения по антидемпингу, который предусматривает отказ от информации о продажах на внутреннем рынке при расчете нормальной стоимости, когда «из-за особой ситуации на рынке ... такие продажи не позволяют провести правильное сравнение». Австралия обнаружила «особую рыночную ситуацию» на рынке копировальной бумаги А4 в Индонезии, поскольку некоторые предполагаемые искажения, вызванные правительством, затронули целлюлозно-бумажную промышленность Индонезии, а цена на копировальную бумагу А4 в Индонезии была ниже региональных показателей. Индонезия оспаривает определение Австралии «особой ситуации на рынке», поскольку, по ее мнению, правильное толкование этого выражения обязательно исключает:

- ситуации, когда предположительно искажены затраты на продукт;
- ситуации, которые влияют как на продажи на внутреннем рынке, так и на экспортные продажи продукта;
- ситуации, возникающие в результате действий правительства.

¹ База данных UN COMTRADE. URL: // <http://comtrade.un.org/>.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds524_e.htm.

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds529_e.htm.

ТГ пришла к выводу, что ни одна из этих ситуаций в обязательном порядке не исключается из «особой ситуации на рынке», и на этом основании пришла к выводу, что Индонезия не продемонстрировала, что Австралия действовала несовместимо со ст. 2.2, при установлении «особой рыночной ситуации». В отношении требования Индонезии изучить, позволяют ли продажи на внутреннем рынке, затронутые «особой рыночной ситуацией», «проводить надлежащее сравнение», ТГ пришла к выводу, что Австралия действовала несовместимо со ст. 2.2, поскольку не был проведен требуемый анализ и не были приняты во внимание внутренние продажи копировальной бумаги А4 без надлежащего определения, что такие продажи «не позволяют провести надлежащее сопоставление».

ТГ пришла к выводу, что Австралия не имела права отклонить надлежащим образом представленную информацию экспортеров о расходах, поскольку не установила, что необходимые условия для этого, указанные в ст. 2.2.1.1 Соглашения по антидемпингу, были выполнены. ТГ пришла к выводу о том, что отсутствует достаточно обоснованное и адекватное объяснение того, почему в отношении стоимости интегрированного производителя по производству целлюлозы внутри страны орган, проводящий расследование, не использовал замену данных на расходы производства древесной щепы в сочетании с другими данными о расходах на производство целлюлозы внутри страны, предоставленными производителями, которые не зависели от особой ситуации на рынке, вместо замены данных о расходах на производство целлюлозы.

ТГ рекомендовала Австралии привести свои меры в соответствие с ее обязательствами по Соглашению по антидемпингу, но отклонила просьбу Индонезии предложить способы, с помощью которых Австралия могла бы выполнить эти рекомендации.

Эта жалоба схожа с претензиями России к ЕС (DS474, DS494 и DS521) и Украине (DS493), что и обуславливает участие России в качестве третьей стороны в данном споре.

DS534: США – Антидемпинговые меры и применение методологии дифференцированного ценообразования в отношении хвойных пиломатериалов из Канады (Канада)

В конце ноября 2018 г. Канада подала в ОРС запрос на проведение консультаций с США по поводу антидемпинговых мер и применения методологии дифференцированного ценообразования в отношении хвойных пиломатериалов из Канады¹. Канада оспаривает применение США методологии расчета средневзвешенной цены (ненадлежащим образом агрегируются случайные и несвязанные колебания цен, вследствие чего структура экспортной цены определяется неверно), и методологии обнуления (средневзвешенная цена экспортных сделок, которая выше либо равна нормальной стоимости, приравнивается к 0, подобные сделки удаляются из расчетов демпинговой маржи, что приводит к ее завышению).

ТГ работала с конца мая 2018 г. и 9 апреля 2019 г. представила отчет сторонам.

Что касается использования Департаментом торговли США обнуления в соответствии со спорной методологией, Канада сочла такой тип обнуления несовместимым со ст. 2.4.2 («Установление факта демпинга») Соглашения по антидемпингу, как оно интерпретировалось в предыдущих случаях, в свою очередь, США считают такой тип обнуления до-

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds534_e.htm.

пустимым согласно ст. 2.4.2. ТГ согласилась с США в том, что такой тип обнуления допустим согласно второму предложению ст. 2.4.2: «...нормальная стоимость, установленная на средневзвешенной основе, может быть сравнена с ценами конкретных экспортных сделок, если компетентные органы констатируют, что структура экспортных цен существенно различается между разными покупателями, регионами или периодами времени и если дается объяснение того, почему такие различия не могут быть соответствующим образом учтены в случае проведения сравнения средневзвешенных величин либо цен по конкретным сделкам», поэтому отклонила претензию Канады. ТГ отметила, что второе предложение ст. 2.4.2 станет бесполезным, если обнуление будет запрещено по методологии США как методологии, предназначенной для разоблачения целевого демпинга. Принимая во внимание этот вывод, ТГ также отклонила претензию Канады по ст. 2.4 («Установление факта демпинга») Соглашения по антидемпингу, оспаривающую использование обнуления по методологии США.

4 июня 2019 г. Канада подала апелляцию на решения ТГ. 2 августа 2019 г. было сообщено, что АО пока не может рассмотреть эту апелляцию, потому что приостановил свою работу.

Как и в аналогичном споре Канады против США по компенсационным мерам в отношении хвойных пиломатериалов (DS533), участие России определяется не только практикой участия в спорах по защитным мерам, но и существенным торговым интересом. Доля США в общем экспорте российских хвойных пиломатериалов (код ТН ВЭД – 440910) в 2017 г. составила 7%, а в импорте США – менее 1%¹.

DS538: Пакистан – Антидемпинговые меры в отношении двуосноориентированной полипропиленовой пленки (БОПП-пленки) из ОАЭ (ОАЭ)

В конце января 2018 г. ОАЭ подали запрос на проведение консультаций с Пакистаном по поводу антидемпинговых мер в отношении двуосноориентированной полипропиленовой пленки (БОПП-пленки)². По мнению ОАЭ, антидемпинговое расследование было проведено с нарушениями положений ГАТТ и Соглашения по антидемпингу. К примеру, не было достаточно точных доказательств для начала антидемпингового расследования, и поэтому заявка о таком расследовании со стороны Пакистана должна была быть отклонена.

С начала мая 2019 г. ТГ начала работу, а 23 октября 2019 г. сообщила, что не предполагает выпустить финальный отчет до второй половины 2020 г.

Против российских компаний Пакистан также проводил антидемпинговые расследования, которые, однако, не закончились введением соответствующих мер, – в отношении горячекатаных рулонов (расследование инициировано в начале апреля 2009 г. и завершено в конце февраля 2011 г.) и фталиевого ангидрида (инициировано в середине февраля 2016 г. и завершено в середине декабря 2017 г.)³.

DS541: Индия – Меры регулирования экспорта (США)

США в марте 2018 г. подали запрос в ОРС на проведение консультаций с Индией по поводу предполагаемых экспортных субсидий, которые, по мнению США, не соответствуют ст. 3.1 (а) и 3.2 («Запрет») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам.

¹ База данных UN COMTRADE. URL: // <http://comtrade.un.org/>.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds538_e.htm.

³ URL: <http://i-tip.wto.org/goods/>.

По мнению США, посредством поддержки экспорта товаров промышленного назначения, особых экономических зон, беспошлинного импорта для программ экспортеров и технопарков оборудования и технологий в сфере электроники Индия предоставляет субсидии, зависящие от экспортных показателей.

В июле 2018 г. ТГ начала работу и в конце октября 2019 г. представила свой отчет. Индия утверждала, что положения о специальном и дифференцированном режиме ст. 27 («Специальный и дифференцированный режим для развивающихся стран-членов») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам по-прежнему исключают ее из применения запрета на экспортные субсидии. Однако стороны не оспаривали тот факт, что Индия вышла из специального и дифференцированного режима, который первоначально на нее распространялся, и ТГ пришла к выводу об отсутствии дальнейшего переходного периода в соответствии со ст. 27.2 (b) для Индии: ст. 27 больше не исключает Индию из применения запрета на экспортные субсидии и из соответствующих процедур урегулирования споров, изложенных в ст. 3 («Запрет») и 4 («Меры по защите прав») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам соответственно.

Индия также утверждала, что все оспариваемые схемы, за исключением схемы ОЭЗ, подпадают под сноску 1 Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам (исключение из определения субсидии, при определенных условиях, освобождение от пошлин или налогов на экспортируемый товар). ТГ отклонила претензии США в отношении некоторых оспариваемых льгот по таможенным пошлинам в рамках схемы беспошлинного ввоза для экспортеров (DFIS) и в отношении оспариваемого освобождения от акцизных сборов в соответствии со схемами экспортно ориентированных установок (EOU), технологических парков аппаратного обеспечения электроники (ЕНТР) и парков биотехнологий (ВТР). Однако ТГ пришла к выводу, что остальные меры по четырем схемам не отвечают условиям сноски 1, рассматриваемой вместе с соответствующими пунктами Приложения I («Иллюстративный перечень экспортных субсидий») к Соглашению по субсидиям и компенсационным мерам, в частности, из-за природы товаров, для которых были доступны изъятия по таможенным пошлинам и – в случае схемы экспорта товаров из Индии (MEIS) – из-за структуры и действия меры.

В отношении этих мер, а также в отношении изъятий и вычетов в рамках схемы ОЭЗ, для которых сноска 1 не использовалась, ТГ установила, что США показали наличие финансового вклада (в виде упущенного дохода в случае изъятий и вычетов из пошлин и других налогов, а также в форме прямого перевода средств для предоставления гособлигаций в соответствии с MEIS), посредством которого получателю была предоставлена льгота. Кроме того, ТГ также установила, что США показали, что каждая из этих мер обусловлена законодательством в зависимости от показателей экспорта. Поэтому группа пришла к выводу, что США продемонстрировали существование запрещенных экспортных субсидий, что несовместимо со ст. 3.1 (a) и 3.2 («Запрет») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам.

ТГ рекомендовала Индии отозвать запрещенные субсидии в рамках DFIS в течение 90 дней с даты принятия доклада, запрещенные субсидии по схемам содействия экспорту капитальных товаров EOU/ЕНТР/ВТР, по схеме содействия экспорту капитальных товаров (EPCG) и MEIS в течение 120 дней с даты принятия отчета, запрещенные субсидии по схеме ОЭЗ в течение 180 дней с момента принятия отчета. 19 ноября 2019 г. Индия подала апелляцию в АО.

Вероятно, присоединение России к данному спору обусловлено не столько торговым интересом (экспорт России в Индию всех товаров в 2017 г. составил около 2% от общего экспорта России), сколько интересом к применению различных программ поддержки экспорта и их возможному оспариванию в системе разрешения торговых споров ВТО.

DS542: Китай – Определенные меры в области защиты прав интеллектуальной собственности (США)

23 марта 2018 г. США обратились в ОРС с запросом на проведение консультаций с Китаем по поводу мер защиты прав интеллектуальной собственности. Основная претензия США заключается в том, что Китай лишает иностранных патентообладателей возможности защищать их патентные права в совместном с китайской стороной предприятия после окончания контракта на передачу технологии. Китай также налагает обязательные неблагоприятные условия контракта, которые являются дискриминационными и менее благоприятными для импортируемой иностранной технологии. Поэтому Китай лишает иностранных правообладателей права защищать свои права на интеллектуальную собственность в Китае, а также свободно вести переговоры по рыночным условиям в лицензировании и других контрактах, связанных с технологиями.

С середины января 2019 г. начала свою работу ТГ, однако в начале июня 2019 г. США обратились к ТГ с просьбой приостановить разбирательство до 31 декабря 2019 г., Китай согласился с этой просьбой. ТГ сообщила ОРС о своем решении удовлетворить запрос США и приостановить свою работу. В своем сообщении группа отметила, что в соответствии со ст. 12.12 («Процедура работы третейских групп») ДПРС полномочия ТГ теряют силу после 12 месяцев приостановления ее работы. 23 декабря 2019 г. США обратились к ТГ с просьбой о дальнейшей приостановке ее работы до 29 февраля 2020 г., с чем ОРС согласился.

Участие России в данном споре обуславливается не только интересом к анализу последствий торговой войны между США и Китаем, в которой Россия также принимает определенное участие (в области стали и алюминия), но также и существенной заинтересованностью в контрактах с Китаем, связанных с технологией и острым вопросом защиты прав российских поставщиков технологий.

DS544, DS547, DS548, DS550, DS551, DS552, DS556, DS564: США – Определенные меры в отношении изделий из стали и алюминия (Китай, Индия, ЕС, Канада, Мексика, Норвегия, Швейцария, Турция)

5 апреля 2018 г. Китай, 18 мая 2018 г. Индия, 1 июня 2018 г. ЕС, Канада, 5 июня 2018 г. Мексика, 12 июня 2018 г. Норвегия и 15 августа 2018 г. Турция подали запросы на проведение консультаций с США по поводу мер в отношении изделий из стали и алюминия. Осенью 2018 г. истцы запросили создание ТГ для решения данных споров, и 25 января 2019 г. созданная ТГ начала свою работу – отчет ожидается не ранее осени 2020 г.

Россия в конце июня 2018 г. также подала на США соответствующую жалобу в ОРС по поводу данных мер (DS554) (см. выше).

DS546: США – Специальные защитные меры в отношении крупных стиральных машин (Республика Корея)

В середине мая 2018 г. Республика Корея подала в ОРС запрос на проведение консультаций с США по вопросам специальных защитных мер в отношении крупных сти-

ральных машин, введение которых, по мнению Кореи, происходило с нарушением Соглашения по специальным защитным мерам и ГАТТ, поскольку США не смогли предоставить аргументированные объяснения, что увеличение импорта спорного товара произошло в результате «непредвиденных событий» и являлось последствием обязательств, взятых на себя США.

В середине августа 2018 г. Корея подала запрос на создание ТГ, она была создана 26 сентября 2018 г., а 1 июля 2019 г. начала свою работу.

Россия участвует в данном споре в роли третьей стороны, поскольку специальные защитные меры предполагают действие против всех стран, в том числе и России. Кроме того, России необходима практика участия в спорах против США по поводу защитных мер, поскольку она сама инициировала такой спор (DS554).

DS553: Республика Корея – Пересмотр в связи с окончанием антидемпинговых мер в отношении сортового металлопроката из нержавеющей стали (Япония)

18 июня 2018 г. Япония подала в ОРС запрос на проведение консультаций с Республикой Корея по поводу пересмотра в связи с окончанием антидемпинговых мер в отношении сортового металлопроката из нержавеющей стали. По мнению Японии, такой пересмотр был проведен Кореей с нарушением положений Соглашения по антидемпингу и ГАТТ, поскольку, в частности, Корее не удалось должным образом определить в качестве основы для продолжения введения антидемпинговых мер то, что истечение срока действия мер может привести к повторению ущерба. Корея не смогла продемонстрировать связь между истечением срока действия мер и продолжением/повторением нанесения ущерба и выполнить основополагающее требование о том, что такое определение должно опираться на достаточную фактологическую базу и обоснованные выводы.

В конце октября 2018 г. была создана ТГ, однако в конце ноября 2019 г. председатель ТГ отметил, что работа группы была отложена из-за отсутствия персонала в секретариате, необходимой квалификации для данного спора, в связи с чем ТГ планирует представить свой финальный доклад сторонам в середине 2020 г.

Против российских компаний с 27 октября 2008 г. до 9 апреля 2015 г. действовали антидемпинговые меры на крафтовую бумагу со стороны Кореи. Интерес к данному спору обуславливается столь важной для России практикой участия в спорах по мерам защиты внутреннего рынка.

DS557: Канада, DS558: Китай, DS559: ЕС, DS560: Мексика, DS561: Турция, DS585: Индия – Дополнительные пошлины на определенные товары из США (США)

16 июля 2018 г. США подали в ОРС запрос на проведение консультаций с Канадой, Китаем, ЕС, Мексикой и Турцией, а 3 июля 2019 г. – с Индией по поводу дополнительных пошлин (повышения импортных тарифов на товары из США в качестве ответных мер на введение США специальных защитных мер в виде соответствующих пошлин на изделия из стали и алюминия). В конце 2018 г. (в сентябре 2019 г. – в случае спора с Индией) США запросили создание ТГ. По спорам против Канады, Китая, ЕС и Мексики ТГ была создана 25 января 2019 г., по спору против Турции – 28 февраля 2019 г. Отчеты ТГ ожидаются ко второй половине 2020 г. По спору против Индии на конец 2019 г. еще шел выбор участников ТГ. Со своими партнерами по НАФТА и обновленной версии данного соглашения USMCA (которое по состоянию на конец 2019 г. еще не вступило в

силу) США по спорам против Канады (DS557) и Мексики (DS560) пришли к взаимоприемлемым решениям, в соответствии с которыми Канада и Мексика устраняют дополнительные пошлины на импорт определенных товаров из США. Об этом было сообщено ТГ в конце мая 2019 г.

Кроме того, США подали жалобу по аналогичным мерам также на Россию (DS566) (см. выше). На конец 2019 г. данные споры находились на стадии работы ТГ, отчет которой ожидается ко второй половине 2020 г.

DS567: Саудовская Аравия – Меры в отношении защиты прав интеллектуальной собственности (Катар)

В начале октября 2018 г. Катар подал в ОРС запрос на проведение консультаций с Саудовской Аравией относительно предполагаемой неспособности обеспечить надлежащую защиту прав интеллектуальной собственности для юридических лиц, базирующихся в Катаре.

В июне 2017 г. Саудовская Аравия ввела ряд дипломатических, политических и экономических мер против Катара. Такие меры влияли, в частности, на способность граждан Катара защищать права интеллектуальной собственности в Саудовской Аравии. Множество катарских компаний, серьезно пострадавших от этих мер, включают beIN Media Group LLC и ее аффилированные лица (beIN). Саудовская Аравия запретила вещание beIN в Саудовской Аравии. В документе говорится, что распространение медиаконтента beIN и взимание соответствующих сборов в Саудовской Аравии «приведет к наложению штрафов и утрате законного права защищать любые связанные права интеллектуальной собственности». Вскоре после этого – в начале августа 2017 г. – появился канал пиратского вещания под названием «beoutQ», который забирает защищенный авторским правом медиаконтент beIN (вместе с товарными знаками beIN) без авторизации и делает его доступным на платформах beoutQ через Интернет и спутниковое вещание. Несанкционированные трансляции beoutQ передаются через спутники находящейся в Саудовской Аравии Арабской организации спутниковой связи («Арабсат») абонентам beoutQ. Чтобы обеспечить прием спутниковых трансляций, beoutQ (компания, базирующаяся в Саудовской Аравии) продала телевизионные приставки-декодеры по всей Саудовской Аравии. В результате несанкционированное вещание beoutQ через Интернет и спутниковое вещание контента beIN стало доступным в коммерческих масштабах. Несмотря на многочисленные доказательства участия граждан Саудовской Аравии, организаций и учреждений в распространении beoutQ по всей Саудовской Аравии (и за ее пределами), власти Саудовской Аравии отказались принять какие-либо эффективные меры против beoutQ. Вместо этого правительство Саудовской Аравии (включая как центральное, так и муниципальное) поддержало beoutQ, в том числе путем осуждения просьб beIN о расследовании и предотвращении несанкционированных трансляций пирата, а также путем пропаганды публичных собраний с просмотром несанкционированных трансляций beoutQ. Поддержка со стороны властей Саудовской Аравии beoutQ также приняла форму ограничений, других действий или бездействия, которые ограничивают способность beIN возбуждать гражданские иски в судах Саудовской Аравии.

Катар обеспокоен тем, что рассматриваемые меры Саудовской Аравии не соответствуют, в частности, следующим обязательствам Саудовской Аравии по Соглашению ТРИПС:

- ст. 3.1 («Национальный режим») и ст. 4 («Режим наибольшего благоприятствования»), поскольку Саудовская Аравия создает препятствия для граждан Катар, с которыми не сталкиваются граждане Саудовской Аравии и других стран и которые препятствуют их способности защищать свои права на интеллектуальную собственность (авторские права, права на вещание, товарные знаки и другие формы интеллектуальной собственности) на территории Саудовской Аравии;
- ст. 9 («Связь с Бернской конвенцией»), поскольку Саудовская Аравия не предоставила авторам произведений (включая предварительно записанные и прямые трансляции) исключительные права, в частности, на разрешение воспроизведения, вещания, ретрансляции, публичных выступлений или изложения их произведений в соответствии с требованиями Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений (1971 г.)¹, включенной в Соглашение ТРИПС;
- ст. 14.3 («Охрана прав исполнителей, производителей фонограмм (звукозаписей) и вещательных организаций»), поскольку Саудовская Аравия не предоставила организациям эфирного вещания (и владельцам авторских прав) право запрещать несанкционированную запись, воспроизведение записи и ретрансляцию с помощью беспроводных средств трансляций;
- ст. 16.1 («Предоставляемые права»), поскольку Саудовская Аравия не предоставила владельцам зарегистрированных товарных знаков (включая катарских владельцев) исключительное право запретить использование третьими лицами, не имеющими согласия владельца, знаков, идентичных или аналогичных зарегистрированным товарным знакам;
- ст. 41.1 («Общие обязательства»), поскольку ограничивая правообладателей интеллектуальной собственности (включая правообладателей Катар) от возбуждения гражданских исков в судах Саудовской Аравии (или иным образом препятствуя их способности делать это), Саудовская Аравия не смогла обеспечить выполнение правоприменения процедур против нарушения прав интеллектуальной собственности;
- ст. 42 («Равные и справедливые процедуры»), потому что, препятствуя правообладателям интеллектуальной собственности (включая правообладателей из Катар) возбуждать исполнительные иски против нарушения их интеллектуальной собственности, Саудовская Аравия не смогла предоставить правообладателям гражданские судебные процедуры, касающиеся защиты прав интеллектуальной собственности;
- ст. 61 («Уголовные процедуры»), так как в случае Катар Саудовская Аравия не предусмотрела уголовные процедуры и санкции, которые должны применяться в случаях умышленного подделывания товарного знака или пиратства авторских прав в коммерческих масштабах.

12 октября 2018 г. Россия обратилась с просьбой присоединиться к консультациям. С 18 февраля 2019 г. идет работа ТГ, финальный отчет которой ожидается в I квартале 2020 г.

В своем запросе на присоединение к данному спору Россия отметила, что она имеет системный интерес в данном споре. Кроме того, Россия заинтересована в развитии сети вещания российских телеканалов в регионе. Таким образом, оспариваемые меры оказывают существенное влияние на торговые интересы России. Кроме того, у России также

¹ Бернская конвенция (1971 г.). URL: <https://rupto.ru/ru/documents/bernskaya-konvenciya-ob-ohrane-literaturnyh-i-hudozhestvennyh-proizvedeniy>.

есть проблемы с ограничениями вещания канала («Russia Today») в ряде стран. Ранее Россия уже присоединилась к спору Катара против ОАЭ, в том числе по поводу защиты прав интеллектуальной собственности (DS526).

Далее будут рассмотрены споры, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны непосредственно в 2019 г. (два уже были описаны ранее – США против Турции (DS561) и против Индии (DS585) по дополнительным пошлинам).

DS543: США – Тарифные меры в отношении ряда товаров из Китая (Китай)

В апреле 2018 г. Китай подал в ОРС запрос на проведение консультаций с США по поводу дополнительных импортных пошлин (в размере 10 или 25% в зависимости от товара) в отношении ряда китайских товаров из различных секторов, в том числе машиностроения и электроники (DS543). По мнению Китая, данные меры нарушают главный принцип ВТО – режим наиболее благоприятствуемой нации (РНБ) и ст. 23 («Укрепление многосторонней системы») ДПРС. В конце января 2019 г. была создана ТГ, а 3 июня 2019 г. она начала свою работу, в конце сентября по запросу Китая был назначен новый участник ТГ.

Кроме России, к данному спору в роли третьих стран присоединились Австралия, Бразилия, Канада, ЕС, Индия, Индонезия, Япония, Казахстан, Республика Корея, Новая Зеландия, Норвегия, Сингапур, Китайский Тайбэй, Турция и Украина. Часть этих стран, а также Россия и Китай инициировали споры по поводу американских мер в отношении изделий из стали и алюминия, которые США не признают специальными защитными мерами, а объясняют их введение исключениями по вопросам национальной безопасности. Можно предположить, что интерес России к участию в споре между Китаем и США связан также с вышеуказанными жалобами, в споре Китая против США она поддерживает истца. Спор США против Турции, которая ввела дополнительные пошлины на определенные американские товары в ответ на специальные защитные меры США на сталь и алюминий (DS561), является аналогичным спору США против России по такому же вопросу (DS566), чем и объясняется участие России в споре в роли третьей стороны¹.

DS562: США – Специальные защитные меры на импорт кристаллических кремниевых фотоэлектрических товаров (Китай)

14 августа 2018 г. Китай подал в ОРС запрос на проведение консультаций с США по поводу специальной защитной меры (тарифной квоты на 4 года) в отношении импорта фотоэлектрических элементов на основе кристаллического кремния независимо от того, являются они или нет частично либо полностью собранными в другие товары (включая, помимо прочего, модули, платы, панели и несущие материалы, кремниевые фотоэлектрические товары), о которой США уведомили ВТО в конце января 2018 г.² Впоследствии – 18 февраля 2018 г. – США установили для заинтересованных сторон дополнительные процедуры запроса исключения определенных товаров из спецзащитной меры для кремниевых фотоэлектрических товаров. По состоянию на 8 июля 2019 г. 53 отдельных запроса на исключение были представлены, 11 из них были удовлетворены, а остальные отклонены.

¹ Мониторинг актуальных событий в области международной торговли. 2019. № 35 (сентябрь). URL: https://www.vavt-imef.ru/wp-content/uploads/2019/09/Monitoring_35.pdf.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds562_e.htm.

Китай считает, что эта спецзащитная мера не соответствует ГАТТ 1994 и Соглашению по специальным защитным мерам, поскольку США не смогли:

- установить, что увеличение импорта было результатом «непредвиденного развития» и «следствием обязательств, взятых» на себя США в соответствии с ГАТТ 1994;
- установить требуемую «причинно-следственную связь» между возросшим импортом и серьезным ущербом, который был обнаружен;
- доказать, что ущерб, причиненный другими факторами, не был связан с увеличением импорта;
- предоставить заинтересованным сторонам достаточно возможностей для участия в расследовании.

11 июля 2019 г. Китай подал в ОРС запрос на создание ТГ, в середине августа 2019 г. она была создана и начала свою работу 24 октября 2019 г.

Интерес России в первую очередь обусловлен тем, что данные меры действуют и на товары из России. Кроме того, у России есть два спора с США по поводу защитных мер на изделия из стали и алюминия, в которых она участвует в роли основной стороны (DS554 и DS566).

DS573: Турция – Дополнительные импортные пошлины на кондиционеры из Таиланда (Таиланд)

В начале декабря 2018 г. Таиланд подал в ОРС запрос на проведение консультаций с Турцией по поводу дополнительных импортных пошлин на кондиционеры, введенных в начале сентября 2017 г. в размере 9,27% сроком на 3 года¹. Турция ввела данные меры в ответ на увеличение принятой Таиландом специальной защитной меры в отношении импорта плоского проката из нелегированной горячекатаной стали, которая действует с июня 2017 г. по июнь 2020 г. По мнению Таиланда, Турция не являлась затронутым данными защитными мерами членом ВТО с существенным торговым интересом, соответственно, не имела права приостанавливать действие уступок или других обязательств по ГАТТ 1994 г., а размер пошлины в любом случае превышает такие «эквивалентные по существу» уступки. Кроме того, Турция нарушила РНБ, налагая дополнительную пошлину только на кондиционеры из Таиланда. В середине февраля 2019 г. Таиланд подал в ОРС запрос на создание ТГ, 11 апреля 2019 г. она была создана. Ее работа ведется с 28 июня 2019 г., отчет ожидается в первой половине 2020 г.

Интерес российского участия в данном споре, по-видимому, опять связан со спорами по поводу защитных мер и дополнительных пошлин с США (DS554 и DS566).

DS576: Катар – Меры в отношении товаров из ОАЭ (ОАЭ)

28 января 2019 г. ОАЭ подали в ОРС запрос на проведение консультаций с Катаром по поводу мер, запрещающих различным торговым точкам в Катаре, включая дистрибьюторов, розничных продавцов и аптеки, импортировать, складировать, распространять, продвигать и продавать товары, лекарства и другие товары, происходящие из ОАЭ или вывозимые из них². По мнению ОАЭ, данные меры нарушают главные принципы ВТО – РНБ и национальный режим, а также вводят или сохраняют запреты либо ограничения, помимо пошлин, налогов или других сборов на ввоз продукции из ОАЭ. Меры не были своевременно опубликованы, чтобы правительство и бизнес ОАЭ могли ознакомиться с

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds573_e.htm.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds576_e.htm.

ними, и применялись до того, как были официально опубликованы. Также отмечается нарушение ст. 23 («Укрепление многосторонней системы») ДПРС, поскольку Катар добивался возмещения за предполагаемое нарушение обязательств без обращения к правилам и процедурам механизма разрешения споров ВТО. 11 апреля 2019 г. ОАЭ подали запрос в ОРС на создание ТГ, в конце мая 2019 г. она была создана. 8 августа 2019 г. ОАЭ обратились к председателю ОРС с просьбой распространить сообщение, в котором указывалось, что они больше не считают необходимым изучать жалобу по спору DS576 в связи с публичным отзывом Катаром указанных мер, соответственно, участников ТГ можно не выбирать, спор закончен.

Интерес России в данном споре, помимо стремления к укреплению многосторонней торговой системы, скорее всего, обусловлен спором против Украины по поводу мер, ограничивающих торговлю российскими товарами и услугами (DS525), который был инициирован Россией 19 мая 2017 г. и продолжает находиться на стадии консультаций.

DS577: США – Антидемпинговые и компенсационные меры в отношении оливок из Испании (ЕС)

Также Россия присоединилась к спору против США по поводу антидемпинговых и компенсационных мер в отношении свежесобранных оливок из Испании, инициированному ЕС в конце января 2019 г.¹. Основные претензии ЕС: США не доказали специфичности субсидий, в ответ на которые ввели компенсационные меры; размер компенсационной пошлины больше размера любой субсидии, которая установлена в отношении свежесобранных оливок; не было показано ущерба американской отрасли от субсидируемого импорта, соответствующей причинно-следственной связи (аналогично в случае антидемпинговых мер); окончательный размер субсидий для конкретной компании был рассчитан неверно, соответственно, и компенсационная пошлина была рассчитана неверно; заинтересованная сторона не получила уведомления о требуемой информации или достаточной возможности представить доказательства, США должным образом не убедились в точности информации.

16 мая 2019 г. ЕС подал запрос в ОРС на создание ТГ, 24 июня она была создана, а в середине октября были выбраны ее участники, и ТГ начала работу.

Интерес России в данном споре можно объяснить тем, что ею был инициирован спор против США по поводу антидемпинговых мер, описанный ранее (DS586). Кроме того, Россия часто принимает участие в роли третьей стороны в спорах по поводу компенсационных мер и субсидий.

DS578: Марокко – Определенные антидемпинговые меры в отношении школьных тетрадей из Марокко (Тунис)

21 февраля 2019 г. Тунис подал в ОРС запрос на проведение консультаций с Марокко относительно окончательных антидемпинговых пошлин, введенных Марокко на импорт школьных тетрадей². Это второй запрос, представленный Тунисом против Марокко по аналогичному вопросу (см. DS555 – относительно временных антидемпинговых пошлин, введенных Марокко на импорт школьных тетрадей из Туниса). 19 сентября 2019 г. Тунис подал в ОРС запрос на создание группы, 28 октября она была создана.

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds577_e.htm.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds578_e.htm.

Антидемпинговая мера вступила в силу 4 января 2019 г. Ставки антидемпинговых пошлин для предприятий из Туниса:

- для SOTEFI – 27,71%;
- для SITPEC – 15,69%;
- для других тунисских экспортеров – 27,71%.

Основные претензии Туниса сводятся к тому, что, во-первых, заявление на проведение антидемпингового расследования не содержит достаточных доказательств демпинга, ущерба и причинно-следственной связи, во-вторых, в расследовании не было должным образом показано наличие демпинга, ущерба и причинно-следственной связи, и оно было проведено с ошибками, что привело к завышенной нормальной стоимости и завышенным антидемпинговым пошлинам, что нарушает нормы и правила ВТО.

Интерес России обусловлен тем, что большая часть российских споров в ВТО, в том числе в качестве основной стороны, связана с антидемпинговыми и компенсационными мерами, и для нее важна практика применения таких мер в соответствии с нормами и правилами ВТО.

DS579: Бразилия, DS580: Австралия, DS581: Гватемала – Меры в отношении сахара и сахарного тростника (Индия)

27 февраля 2019 г. Бразилия¹ и Австралия², а 15 марта 2019 г. Гватемала³ подали в ОРС запросы на проведение консультаций с Индией относительно внутренней поддержки, предположительно оказанной Индией своим сельскохозяйственным производителям сахарного тростника и сахара (меры внутренней поддержки), а также всех экспортных субсидий, которые Индия, по мнению истцов, предоставляет для сахара и сахарного тростника (экспортные субсидии). 11 июля 2019 г. Бразилия, Австралия и Гватемала подали в ОРС запросы на создание ТГ, в середине августа 2019 г. она была создана и начала свою работу в конце октября 2019 г. Австралия – как истец в данных спорах – указала наибольшее количество положений, которые были, по ее мнению, нарушены Индией, поэтому рассмотрим более подробно жалобу Австралии.

В своем запросе на создание ТГ Австралия отметила, что Индия оказывает внутреннюю поддержку производителям сахарного тростника и сахара посредством мер, которые включают: систему регулируемых обязательных минимальных цен на сахарный тростник и сахар, действующие на федеральном уровне через схемы «Справедливой и выгодной цены» (FRP) и «Минимальной цены продаж» (MSP) сахара и – в случае некоторых индийских штатов – на региональном уровне через схему «Рекомендованной цены штата» (SAP), а также посредством мер, поддерживаемых на федеральном уровне и уровне штатов, которые включают производственные субсидии, льготные кредиты, субсидии для поддержания запасов сахара и налоговые льготы. Индия также применяет экспортные субсидии на сахарный тростник и сахар, которые принимают форму субсидий, зависящих от экспорта, посредством «Минимальных ориентировочных экспортных квот» (MIEQ) или других стимулов для экспорта сахара.

Австралия считает, что такая внутренняя поддержка Индии не соответствует Соглашению по сельскому хозяйству, поскольку она превышает минимальный уровень 10% от стоимости продукции. Экспортные субсидии Индии не соответствуют Соглашению

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds579_e.htm.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds580_e.htm.

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds581_e.htm.

по сельскому хозяйству и являются запрещенными по Соглашению по субсидиям и компенсационным мерам. Кроме того, Индия не уведомила о своей ежегодной внутренней поддержке сахарного тростника и сахара после 1995–1996 гг., не представила уведомление о субсидировании экспорта с 2009 по 2010 г., т.е. действовала не в соответствии с вышеупомянутыми соглашениями, а также с ГАТТ 1994.

Для России участие в спорах по поводу субсидий является крайне важным в том числе с точки зрения применения мер поддержки своих отечественных производителей в соответствии с правилами и нормами ВТО.

DS583: Турция – Определенные меры в отношении производства, импорта и маркетинга фармацевтических товаров (ЕС)

2 апреля 2019 г. ЕС подал в ОРС запрос на проведение консультаций с Турцией в отношении различных мер, касающихся производства, импорта и сбыта фармацевтической продукции. Меры, установленные ЕС, включают требование локализации, требование о передаче технологии, запрет на импорт локализованных продуктов и меру определения приоритетов. По мнению ЕС:

1) требование локализации и мера определения приоритетов не соответствуют ст. III:4 («Национальный режим внутреннего налогообложения и регулирования») ГАТТ 1994;

2) требование локализации, требование о передаче технологии и мера определения приоритетов не соответствуют ст. X:1 и X:3 (а) («Публикация и применение торговых правил») ГАТТ 1994;

3) все четыре категории оспариваемых мер не соответствуют ст. X:2 («Публикация и применение торговых правил») ГАТТ 1994;

4) запрет на импорт локализованных продуктов не соответствует ст. XI:1 («Общая отмена количественных ограничений») ГАТТ 1994;

5) требование локализации не соответствует ст. 2.1 («Национальный режим и количественные ограничения») Соглашения ТРИМС и ст. 3.1 (b) («Запрет») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам;

6) требование передачи технологии не соответствует ст. 3.1 («Национальный режим»), ст. 27.1 («Патентуемые объекты»), ст. 28.2 («Предоставляемые права»), ст. 39.1 и 39.2 («Охрана закрытой информации») Соглашения ТРИПС.

В начале августа 2019 г. ЕС подал в ОРС запрос на создание группы, и в конце сентября она была создана. Бразилия, Канада, Китай, Индия, Индонезия, Япония, Россия, Швейцария, Украина и США присоединились к спору в качестве третьих сторон.

Интерес России в данном споре, возможно, связан как с важностью рынка фармацевтической продукции, так и с практикой участия в спорах по вопросам требований локализации, которые в других областях (к примеру, в автомобильной промышленности) встречаются и в России.

Приложение

Таблица П-1

Торговые споры ВТО, в которых Россия принимает участие в роли основной стороны (истца или ответчика)

Спор	Суть претензии	Текущая стадия (на конец 2019 г.)
1	2	3
В роли истца		
DS474: ЕС – Методология корректировки стоимости и определенные антидемпинговые меры в отношении импорта из России (23.12.2013 ¹)	ЕС осуществлял энергокорректировки при проведении антидемпинговых расследований для расчета демпинговой маржи (ЕС игнорировал информацию об издержках и ценах от российских производителей и экспортеров). ЕС проводил проверку окончания срока действия антидемпинговых мер без достаточных данных о продолжении демпинга и ущерба.	Выбор участников ТГ (22.07.2014)
DS476: ЕС – Определенные меры, влияющие на энергетический сектор (30.04.2014)	Третий энергопакет ЕС: собственниками магистральных трубопроводов, расположенных в ЕС, не могут быть компании, добывающие газ. Компании-операторы под контролем иностранных лиц должны пройти особую процедуру сертификации.	Работа Апелляционного органа (АО) (21.09.2018)
DS493: Украина – Антидемпинговые меры в отношении нитрата аммония (07.05.2015)	При проведении антидемпинговых расследований по нитрату аммония Украина при расчете себестоимости не учитывала цены на электроэнергию в России, предоставляемые производителями, а брала цены из третьих стран (энергокорректировки).	Запрос России об арбитраже для определения разумного периода времени для выполнения рекомендаций ОРС ответчиком (21.11.2019)
DS494: ЕС – Методология корректировки стоимости и определенные антидемпинговые меры в отношении импорта из России (07.05.2015)	При антидемпинговых расследованиях в отношении сварных труб и нитрата аммония из России для расчета демпинговой маржи ЕС не учитывал информацию об издержках и ценах от производителей и экспортеров, а брал цены из третьих стран (энергокорректировки).	Работа ТГ (17.12.2018)
DS521: ЕС – Антидемпинговые меры в отношении холоднокатаного проката из России (27.01.2017)	При антидемпинговых расследованиях информация, предоставленная российскими производителями, не принимается ЕС во внимание, а заменяется необоснованными данными и некорректными расчетами.	Выбор участников ТГ (26.04.2019)
DS525: Украина – Меры, ограничивающие торговлю товарами и услугами и транзит (19.05.2017)	Комплексный иск по поводу украинских мер, ограничивающих торговлю товарами и услугами из России.	Консультации (19.05.2017)
DS554: США – Специальные защитные меры на изделия из стали и алюминия (29.06.2018)	По мнению России, США ввели данные меры весной 2018 г. с нарушениями положений ГАТТ 1994 г. и Соглашения по специальным защитным мерам. В частности, США нарушили принцип РНБ, поскольку для некоторых стран предоставили преимущества и привилегии, которые не распространялись на другие страны, ввели ограничения на ввоз, помимо пошлин, налогов или других сборов, посредством квот, не обосновали введение чрезвычайных мер, не отправили письменного извещения в кратчайшие сроки договаривающимся сторонам, которые имеют существенный интерес как экспортеры указанного товара, не предоставили возможности консультаций по предполагаемым мерам.	Работа ТГ (25.01.2019)

¹ В скобках указана дата подачи запроса о проведении консультаций.

Продолжение таблицы П-1

1	2	3
DS586: Россия – Антидемпинговые меры в отношении российского горячекатаного плоского проката из углеродистой стали (США)	По мнению России, США не смогли правильным образом рассчитать нормальную стоимость и демпинговую маржу для всех известных экспортеров и производителей, не смогли рассчитать затраты на производство рассматриваемого товара, не смогли должным образом показать необходимость дальнейшего применения антидемпинговых мер и не прекратили действие пошлин, которые не были необходимы для компенсации демпинга, а расширили оспариваемые меры, исходя из некорректно рассчитанной демпинговой маржи и ошибочной вероятности повторения или продолжения демпинга, отказались полагаться на информацию от российских экспортеров, в то время как не было условий обращаться к доступным фактам, что привело к нарушениям Соглашения ВТО по антидемпингу.	Консультации (05.07.2019)
В роли ответчика		
DS462: Россия – Утилизационный сбор на транспортные средства (ЕС, 09.07.2013)	Россия налагает дополнительные платежи (утилизационный сбор) на импортные транспортные средства, отечественные при определенных условиях были освобождены. При расчете сбора – слишком большая разница в размере сбора для новых и подержанных автомобилей.	Выбор участников ТГ (25.11.2013)
DS463: Россия – Утилизационный сбор на транспортные средства (Япония, 24.07.2013)	Россия ввела дополнительные платежи (утилизационный сбор) на импортные транспортные средства, отечественные на практике при определенных условиях были освобождены от них.	Консультации (24.07.2013)
DS475: Россия – Меры, влияющие на импорт живых свиней, свинины и других продуктов из свинины (ЕС, 08.04.2014)	Запрет на ввоз живых свиней, свинины и продукции из нее из ЕС является диспропорциональной мерой, поскольку было несколько незначительных случаев заражения АЧС ¹ диких кабанов близ границы с Белоруссией, что было оперативно локализовано. ЕС оспаривает то, как Россия проводит регионализацию территории по АЧС.	Запрос на ответные меры, арбитраж (03.01.2018). Проверка выполнения ответчиком рекомендаций ОРС (21.11.2018)
DS479: Россия – Антидемпинговые пошлины на легкие коммерческие автомобили из Германии и Италии (ЕС, 21.05.2014)	Порядок проведения Россией антидемпинговых расследований и определение демпинговой маржи на легкие коммерческие автомобили противоречат правилам ВТО при установлении факта демпинга и наличия ущерба, при доказательствах, определении отразили, публичном уведомлении и объяснении решений.	Ответчик выполнил рекомендации ОРС (отмена мер) (20.06.2018)
DS485: Россия – Расчет импортных пошлин на определенные сельскохозяйственные и промышленные товары (ЕС, 31.10.2014)	Россия применяет на бумагу и картон пошлины в 15 или 10%, которые превышают связанный уровень в 5%. Для ряда других товаров, когда таможенная стоимость ниже определенного уровня, пошлины взимаются сверх связанного уровня.	Ответчик выполнил рекомендации ОРС (08.06.2017)
DS499: Россия – Меры, ограничивающие импорт железнодорожного оборудования и его частей (Украина, 21.10.2015)	Россия приостанавливает сертификаты подтверждения соответствия, выданные производителям частей путей и подвижного железнодорожного состава до момента введения новых технических регламентов, и отклоняет заявления о выдаче новых сертификатов.	Работа АО (27.08.2018)
DS512: Россия – Меры, ограничивающие транзит (Украина, 14.09.2016)	Россия ограничивает международные транзитные автомобильные и железнодорожные перевозки грузов с территории Украины в Казахстан или Киргизию: перевозки украинских грузов через Россию должны осуществляться только с территории Белоруссии и при соблюдении определенных условий. Кроме того, запрет транзита товаров, тарифные ставки по которым отличаются от 0, а также запрет транзита товаров, на которые было введено эмбарго.	Отчеты приняты, дальнейших действий не требуется (26.04.2019)
DS532: Россия – Меры, ограничивающие импорт и транзит определенных украинских товаров (Украина, 13.10.2017)	Россия ввела ряд мер по ограничению импорта и транзита через Россию в третьи страны соков, пива, кондитерских изделий, обоев украинского происхождения. Экспорт такой украинской продукции в Россию снизился в значительной степени, а для некоторых позиций прекратился.	Консультации (13.10.2017)

¹ АЧС – африканская чума свиней.

Окончание таблицы П-1

1	2	3
DS566: Россия – Повышение импортных тарифов на ряд товаров, произведенных в США (США, 27.08.2017)	По мнению США, данные меры нарушают ст. I:1 («Общий режим наиболее благоприятствуемой нации»), II:1(a) и II:1(b) («Перечень уступок») ГАТТ 1994, поскольку Россия не вводит дополнительные пошлины на аналогичные товары от других членов ВТО и предоставляет США менее благоприятный режим, чем указанный в ее перечне уступок. В соответствии с Постановлением Правительства от 6 июля 2018 г. № 788 Россия с начала августа повысила ставки импортных пошлин на отдельные виды транспортных средств для перевозки грузов, строительного-дорожного оборудования, инструментов для обработки металлов и бурения скальных пород и на оптоволокно. Ставки таможенных пошлин составляют 25, 30 и 40% в зависимости от товара.	Работа ТГ (25.01.2019)

Источник: составлено авторами по данным официального сайта ВТО. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm.

Таблица П-2

Споры ВТО, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны

Тема	Споры
1. Запрет или ограничения импорта (по экологическим или иным причинам)	DS400, DS401, DS469, DS484, DS495, DS524, DS531, DS537, DS576
2. Защитные расследования и меры (антидемпинговые, компенсационные и специальные защитные)	DS414, DS437, DS449, DS454, DS468, DS471, DS473, DS480, DS488, DS490, DS496, DS513, DS516, DS518, DS523, DS529, DS533, DS534, DS536, DS538, DS539, DS544, DS545, DS546, DS547, DS548, DS550, DS551, DS552, DS553, DS556, DS562, DS564, DS573, DS577, DS578
3. Ограничения экспорта	DS431, DS432, DS433, DS508, DS509, DS541
4. Права интеллектуальной собственности	DS441, DS458, DS467, DS542, DS567
5. Субсидии (в том числе налоговые и иные льготы) и требования локализации	DS456, DS472, DS487, DS497, DS489, DS502, DS510, DS511, DS522, DS579, DS580, DS581, DS583
6. Тарифы и тарифные квоты	DS492, DS517, DS543, DS557, DS558, DS559, DS560, DS561, DS585
7. Торгово-экономические санкции	DS526

Источник: составлено по: Баева М.А. Торговые споры в рамках ВТО, в которых участвует Россия, и механизм их разрешения // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 3. С. 75–90.

Раздел 5. Социальная сфера

5.1. Доходы населения и оценка материального положения¹

5.1.1. Динамика доходов населения и их составляющих

В 2019 г. реальные располагаемые денежные доходы населения увеличились на 0,8% относительно аналогичного периода предыдущего года, реальная начисленная заработная плата – на 2,9%, а реальный размер назначенных пенсий – на 1,5% (рис. 1).

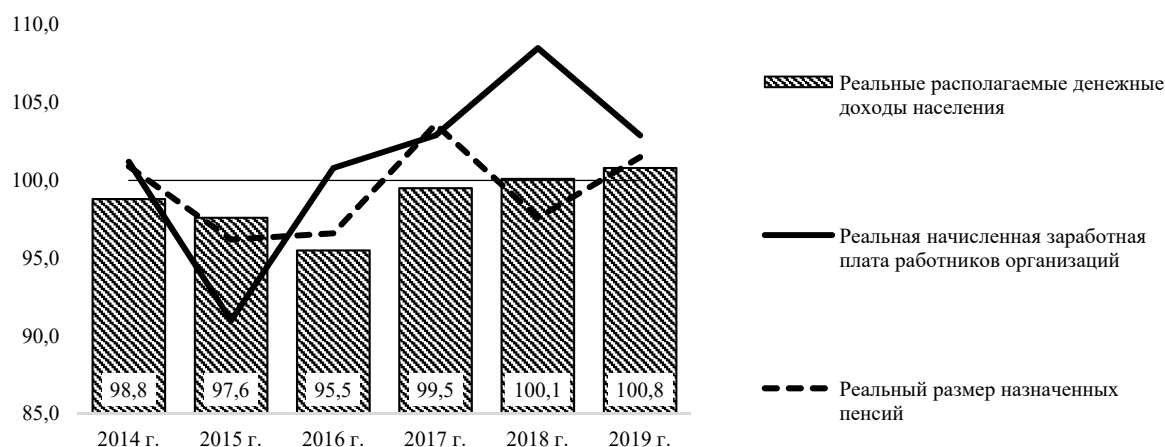


Рис. 1. Динамика реальных располагаемых денежных доходов населения, реальной начисленной заработной платы и реального размера назначенных пенсий в 2014–2019 гг., в % к предыдущему году

Источник: Росстат.

¹ Авторы разделов 5.1–5.6: *Бурдяк А.Я.*, старший научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС; *Гришина Е.Е.*, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник – руководитель направления «Уровень жизни и социальная защита» ИНСАП РАНХиГС; *Елисеева М.А.*, научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС; *Ляшок В.Ю.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник – руководитель направления «Рынок труда и трудовые отношения» ИНСАП РАНХиГС; *Малева Т.М.*, канд. экон. наук, директор ИНСАП РАНХиГС; *Мкртчян Н.В.*, канд. геогр. наук, ведущий научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС; *Флоринская Ю.Ф.*, канд. геогр. наук, ведущий научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС; *Хасанова Р.Р.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС.

Несмотря на небольшой рост реальных располагаемых денежных доходов населения в 2018–2019 гг., восстановления уровня денежных доходов населения относительно 2013 г. после их падения в 2014–2016 гг. пока не произошло. Реальные располагаемые денежные доходы населения составили в 2019 г. лишь 92,5% от уровня 2013 г. Также не произошло восстановление среднего размера назначенных пенсий: в 2019 г. он составил в реальном выражении 96,2% от уровня 2013 г. Для сравнения: реальная заработная плата восстановилась относительно уровня 2013 г. еще в 2018 г., а в 2019 г. составила 106,6% от уровня 2013 г.

Общий объем денежных доходов населения увеличился в реальном выражении в 2019 г. на 1,5% к уровню 2018 г., при этом оплата труда наемных работников выросла в реальном выражении на 2,7%, социальные выплаты – на 1,0%, доходы от предпринимательской деятельности – на 1,5% (рис. 2). В то же время доходы от собственности и объем прочих денежных поступлений сократились в реальном выражении в 2019 г. относительно 2018 г. соответственно на 2,9 и 1,7%.

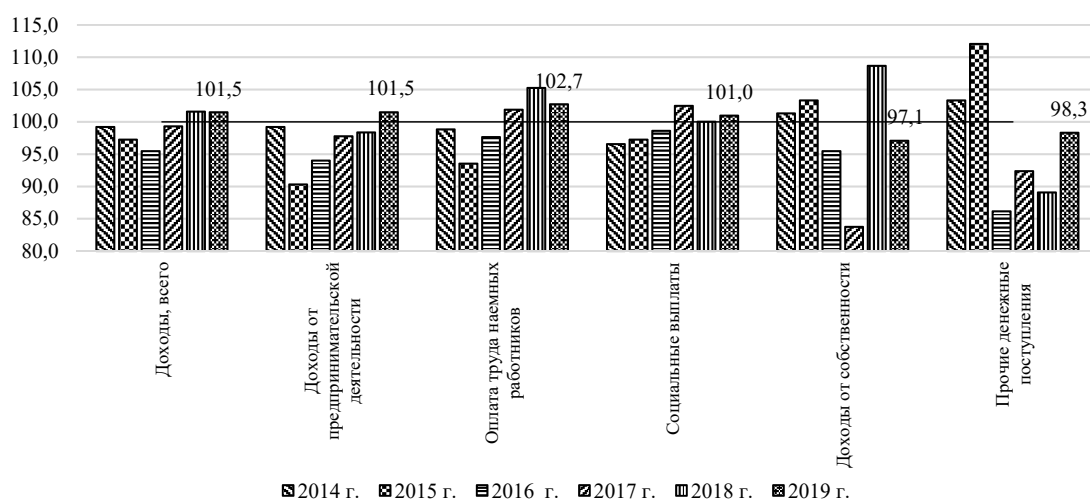


Рис. 2. Динамика общего объема денежных доходов населения и его составляющих в реальном выражении, 2014–2019 гг., % к предыдущему году

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Оплата труда работников, не занятых в организациях, в реальном выражении в 2019 г. снизилась на 0,2% относительно 2018 г., а заработная плата работников организаций в реальном выражении, напротив, увеличилась на 4,1% (рис. 3).

При этом данные Казначейства России¹ показывают, что рост в реальном выражении объема НДФЛ в 2019 г. относительно 2018 г. составил 3,6%, что выше, чем рост общего объема доходов в реальном выражении. Это может свидетельствовать о том, что рост заработной платы работников организаций вызван перетоком из неформальной части фонда оплаты труда в формальную.

¹ Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Казначейство России. URL: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheta/konsolidirovannyj-byudzheta/>

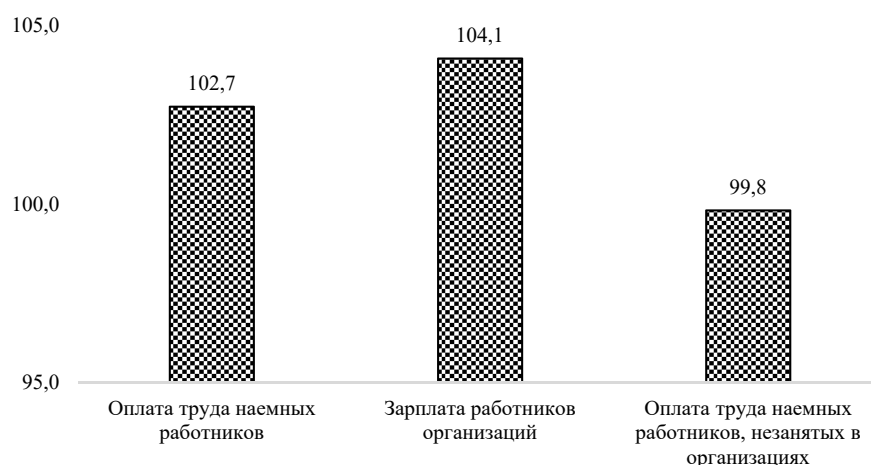


Рис. 3. Динамика оплаты труда наемных работников, 2019 г., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

Доля денежных доходов населения, использованных на покупку товаров и оплату услуг, в 2019 г. относительно предшествующего года увеличилась лишь незначительно: с 80,7 до 81,2% (рис. 4).

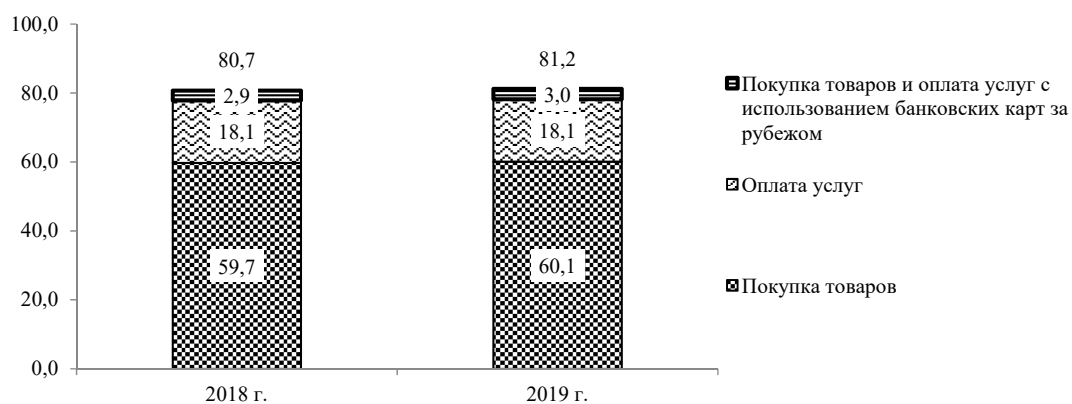


Рис. 4. Доля денежных доходов населения, использованных на покупку товаров и оплату услуг в 2018–2019 гг., %

Источник: Росстат.

В 2019 г. произошло снижение прироста сбережений у населения: с 4,2% в 2018 г. до 3,4% в 2019 г. При этом прирост сбережений во вкладах и ценных бумагах увеличился и составил 4,3% (для сравнения: в 2018 г. – 3,1%), а на руках у населения снизился с 2,5% в 2018 г. до 0,5% в 2019 г.

5.1.2. Динамика уровня субъективной и монетарной бедности

В 2019 г. доля субъективно бедного населения, оценивающего свое материальное положение как «плохое» или «очень плохое», незначительно увеличилась относительно предшествующего года и достигла 25,8% (рис. 5). При этом доля лиц, позитивно оценивающих свое материальное положение, составила 9,7%, что несколько выше уровня 2018 г. Таким образом, в 2019 г. наблюдалось незначительное расслоение населения по субъективной оценке своего благосостояния.

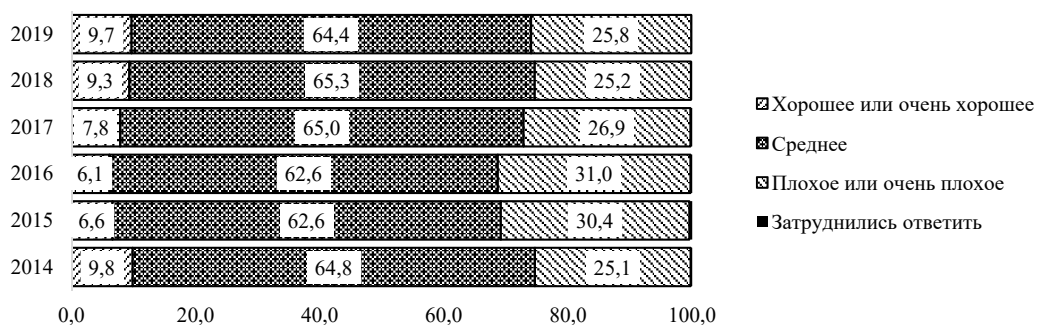


Рис. 5. Мнение населения о текущем материальном положении в 2014–2019 гг., %

Источник: Росстат.

Данные по уровню абсолютной монетарной бедности в целом за 2019 г. пока не доступны. Однако в январе – сентябре 2019 г. доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума незначительно увеличилась относительно того же периода предшествующего года: 13,1% против 13,0% (рис. 6). Напомним, в 2016–2018 гг. происходило снижение уровня бедности в январе – сентябре относительно аналогичного периода предшествующих лет.

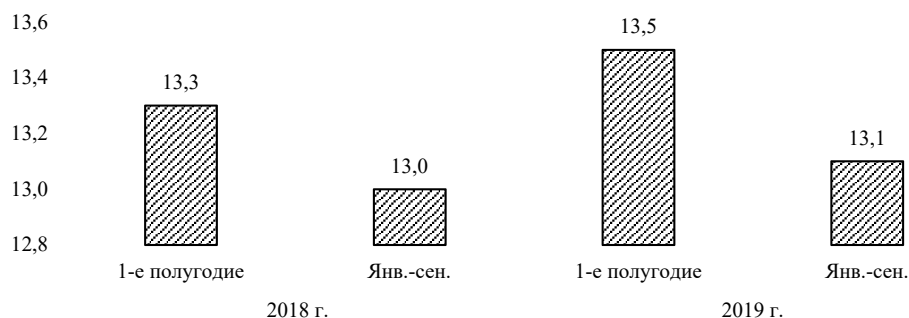


Рис. 6. Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, %

Источник: Росстат.

В 2019 г. среднедушевые денежные доходы населения практически не выросли относительно величины прожиточного минимума для всего населения в целом, в то время как среднемесячная заработная плата работников организаций возросла относительно прожиточного минимума для трудоспособного населения с 393 до 402% (рис. 7). Относительно 2013 г. среднедушевые денежные доходы сократились на 28% от величины прожиточного минимума, а средний размер назначенных пенсий – на 8%.

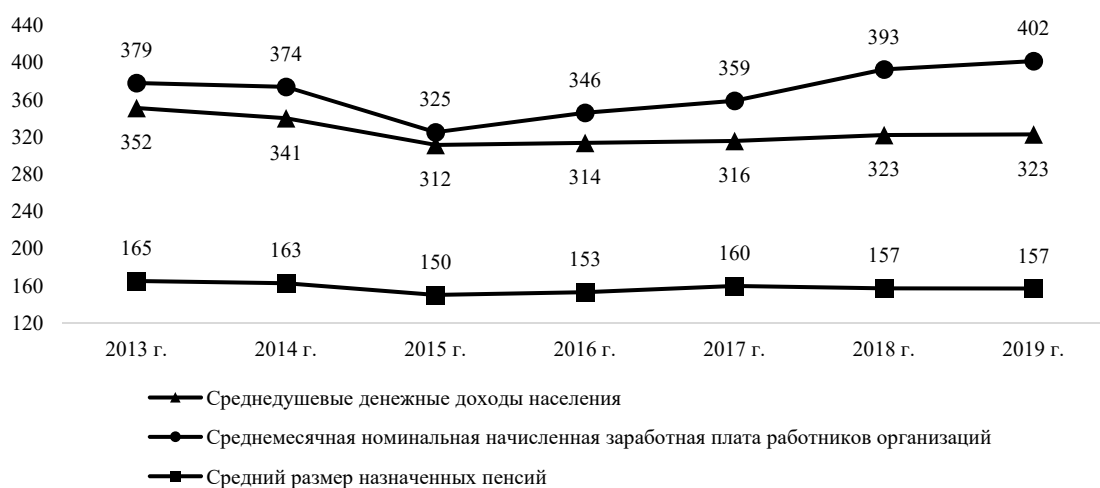


Рис. 7. Соотношение денежных доходов населения, заработной платы и пенсий с величиной прожиточного минимума, 2013–2019 гг., %

Источник: Росстат.

5.1.3. Динамика уровня доходного неравенства

Динамика коэффициента фондов и коэффициента Джини свидетельствует о том, что уровень доходного неравенства населения в 2019 г. не изменился относительно уровня 2018 г. (рис. 8). В целом уровень доходного неравенства остался выше уровня 2015–2017 гг., но ниже уровня 2013–2014 гг.

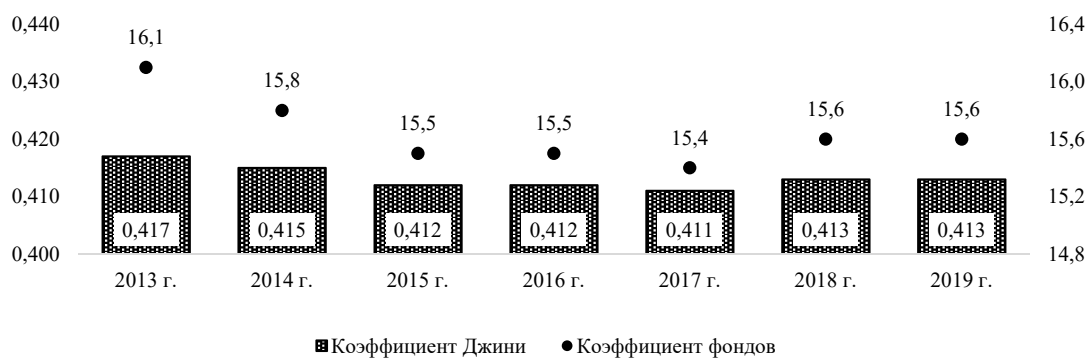


Рис. 8. Коэффициент Джини и коэффициент фондов, январь – сентябрь 2013–2019 гг.

Источник: Росстат.

5.1.4. Факторы риска снижения доходов и повышения уровня бедности в 2020 г.

Распространение коронавируса и снижение цен на нефть в 2020 г. могут создать риски снижения доходов и повышения уровня бедности населения.

Так, например, из-за введения ограничений на посещение организаций дополнительного образования, культуры и развлечений, физической культуры и спорта в рамках мер

по борьбе с коронавирусной инфекцией, а также из-за уменьшения посещений населением организаций общественного питания и введения ограничений на туристические поездки и авиаперелеты за рубеж трудовой доход отдельных работников указанных организаций может сократиться, так как часть работников может быть переведена в административные отпуска, а часть – на больничный. При этом доля работников, которые могут иметь риск снижения трудовых доходов, и глубина снижения их доходов будут зависеть от длительности периода ограничений.

Однако даже после ликвидации эпидемии коронавируса экономика России может испытывать существенные трудности в связи со снижением цен на нефть и сокращением темпов экономического роста во всех странах. Это может привести к сокращению прибыли и банкротству отдельных организаций, усилить риски снижения доходов и повышения уровня бедности населения.

5.2. Кредиты и банковские вклады населения

Объем банковских вкладов физических лиц за 2019 г., по данным ЦБ РФ, вырос на 2,1 трлн руб. (+7,3%) и на 1 января 2020 г. составил 30,7 трлн руб. (рис. 9), вклады в иностранной валюте и драгоценных металлах в пересчете на рубли составили 6,1 трлн руб. Рублевый эквивалент валютных вкладов населения за год сократился на 2% (на 1 января 2019 г. он был равен 6,2 трлн руб.), при этом курс иностранных валют снизился за тот же период гораздо существеннее – доллар на 10,9% и евро на 12,7%¹. Доля валютных вкладов была максимальной за последние 10 лет в 2015 г. (29,7% всех вкладов физических лиц), затем снизилась до 21–22% в 2017–2018 гг. и по итогам 2019 г. составила 19,9% совокупного объема депозитов физических лиц.

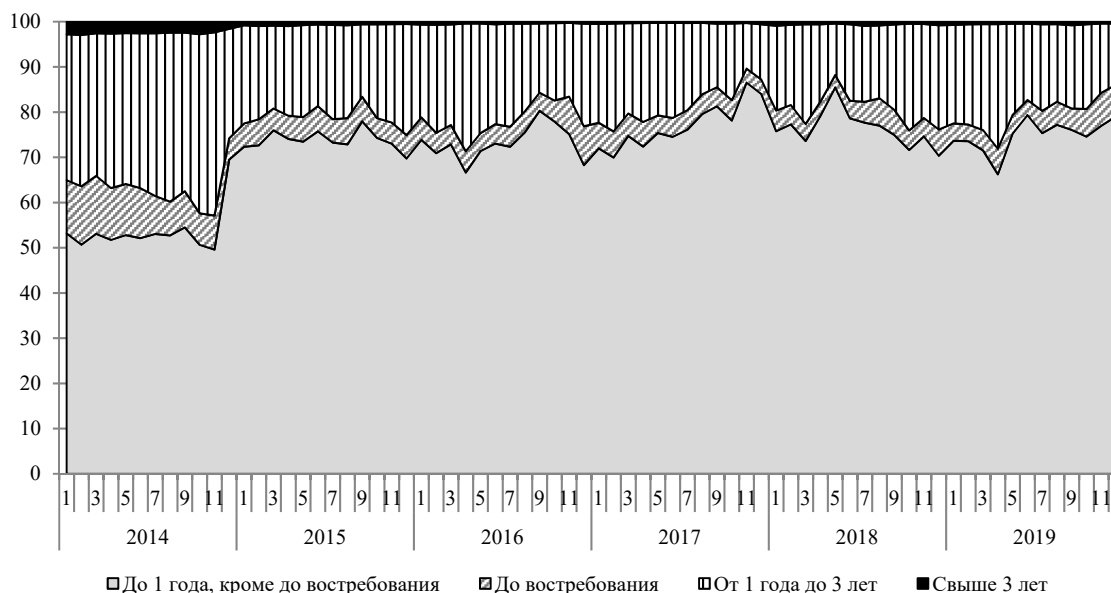


Рис. 9. Объем банковских вкладов физических лиц в рублях и в иностранной валюте

Источник: данные ЦБ РФ.

¹ Установленный Банком России курс иностранных валют на 1 января 2019 г. составил 69,4706 руб./долл. и 79,4605 руб./евро. На 1 января 2020 г. курс составил 61,9057 руб./долл. и 69,3777 руб./евро, снизившись на 10,9 и 12,7% соответственно.

В основном население открывает банковские вклады на срок до 1 года, до 70–80% вкладов в рублях размещены на такой срок (*рис. 10*). В 2014 г. вклады на срок до 1 года составляли примерно половину объема рублевых депозитов физических лиц, около 35% вкладов были размещены на срок от 1 года до 3 лет, однако в 2015 г. горизонт размещения сократился, и структура приобрела текущий характер.



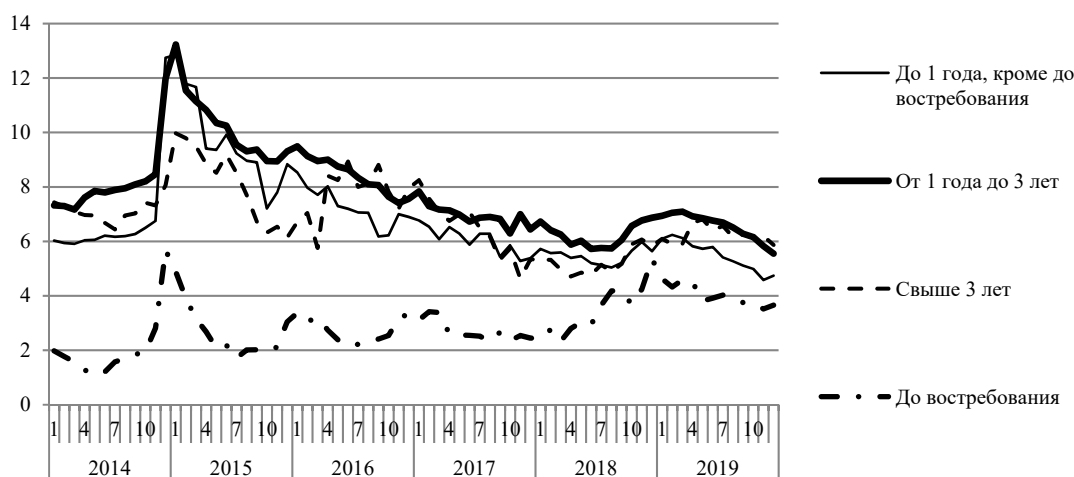
Примечание. Доля вкладов (депозитов) по каждому сроку, привлеченных в отчетном месяце, в суммарном объеме привлеченных в отчетном месяце вкладов (депозитов) физических лиц.

Рис. 10. Структура банковских вкладов физических лиц в рублях по срочности, %

Источник: данные ЦБ РФ.

В первую очередь это было обусловлено ростом неопределенности и сменой политики банков: с середины 2014 г. ставки по длинным депозитам были снижены, и они стали менее привлекательными для вкладчиков (*рис. 11*). Во 2-м полугодии 2016 г. – 1-м полугодии 2017 г. доходность по вкладам на 3 года была сравнима с вкладами от 1 до 3 лет, однако в 2018 г. ставки по «длинным» вкладам снова стали ниже, чем по депозитам на более короткий срок. За декабрь 2019 г. 86% суммарного объема привлеченных банками вкладов физических лиц в рублях были депозитами на срок до 1 года, что близко к рекордному показателю 89,6% вкладов, размещенных на срок до 1 года (включая вклады до востребования), зафиксированному в ноябре 2017 г.

Годовой объем денежных доходов населения за 2019 г. в номинальном выражении вырос на 6,0% относительно показателя предыдущего года (рассчитано по новой методологии Росстата), банковские сбережения физических лиц увеличились на 7,3% (сопоставление на дату 1 января). Как и в 2018 г., рост сбережений опередил рост доходов населения, и по итогам 2019 г. объем банковских сбережений (депозитов) составил 49,5% объема годовых денежных доходов (год назад было 48,9%). Таким образом, средства физических лиц, размещенные на банковских вкладах на конец 2019 г., были эквивалентны половине годового дохода российского населения.



Примечание. Средневзвешенные процентные ставки в годовом исчислении рассчитываются исходя из годовых процентных ставок, установленных в депозитных договорах, и объемов привлеченных в отчетном месяце депозитов. Динамика показателя определяется как уровнем процентных ставок, так и объемом привлеченных средств.

Рис. 11. Средневзвешенные ставки по банковским вкладам физических лиц в рублях, по срочности, % годовых

Источник: ЦБ РФ.

Кредитная задолженность населения перед банками также значительно опередила рост доходов населения. Задолженность населения по кредитам на 1 января 2020 г. достигла рекордной величины 17,56 трлн руб. В течение 2019 г. она увеличилась на 2,7 трлн руб., или на 18,5% (прирост за 2018 г. составлял 22,4%)¹. В совокупном объеме всех кредитов населению 4,2%² задолженности просрочено, что существенно ниже, чем было по итогам 2018 г. (5,1%); в номинальном выражении объем просроченной задолженности по сравнению с ситуацией 2018 г. также уменьшился. Ипотечные кредиты составили 42,7% кредитного портфеля всех кредитов населению (на 1 января 2020 г.). Доля просроченной задолженности по ипотеке – 0,97%.

В отличие от 2018 г., когда ипотечное и необеспеченное потребительское кредитование росли практически одинаковыми темпами (23,1 и 22,7% соответственно), в 2019 г. ипотека выросла на 17,1%, а рост кредитования в виде необеспеченных потребительских ссуд составил 20,8%. Таким образом, лидером роста среди всех видов кредитования населения в 2019 г. стали именно необеспеченные потребительские кредиты. Автокредитование, отстававшее от общего тренда в 2018 г. (рост на 14,5%), в 2019 г. подтянулось к динамике других видов кредитования физических лиц и выросло на 17,0%.

Структура кредитного портфеля населения представлена на *рис. 12*. Кредиты на срок свыше 1 года в январе 2014 г. составляли 78%, в январе 2016 г. – 80%, по итогам декабря 2019 г. достигли 89% всех кредитов, выданных населению в рублях. Доля автокредитов в течение рассматриваемого периода менялась в пределах 7–9%. Как и годом ранее, кредиты, взятые на короткий период (до 1 года), составляют около 3% кредитного портфеля.

¹ О развитии банковского сектора Российской Федерации в январе 2020 г. URL: http://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/27385/razv_bs_20_01.pdf.

² Рассчитано на основе данных ЦБ РФ на 1 января 2020 г. Информация о кредитах, предоставленных физическим лицам – резидентам. URL: <http://old.cbr.ru/statistics/pdko/sors/>

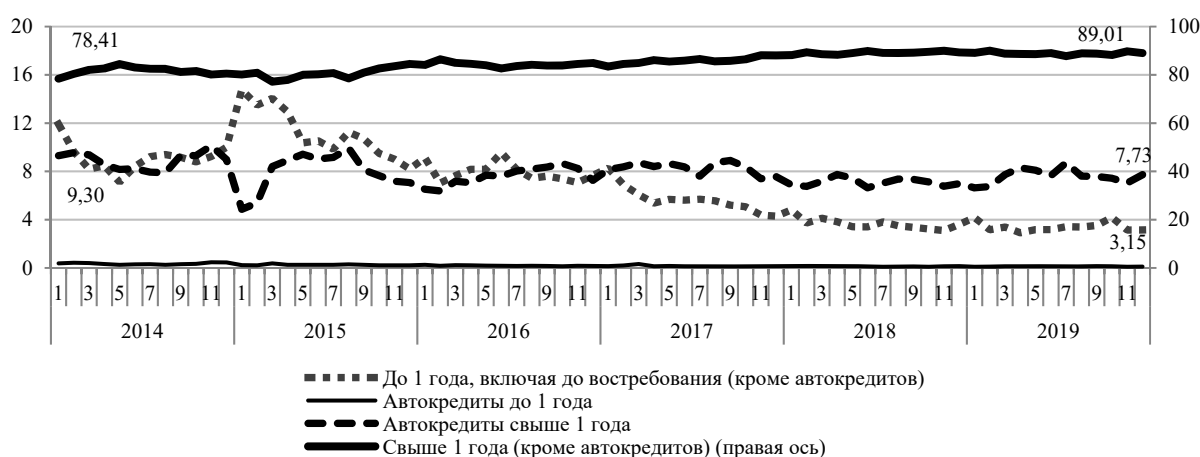


Рис. 12. Структура оборотов по кредитам, предоставленным кредитными организациями физическим лицам в рублях, по срочности, %

Источник: ЦБ РФ.

К такому эффекту отчасти привели активные меры Центрального банка, регулирующие деятельность микрофинансовых организаций и выдачу населению очень дорогих краткосрочных займов «до зарплаты», а также повышенное внимание к проблеме закредитованности населения. Банки самостоятельно во II и III кварталах активно боролись «с плохой кредитной задолженностью», что в целом улучшило качество кредитного портфеля. Помимо этого, с 1 октября 2019 г. вступили в силу повышенные надбавки к коэффициентам риска по необеспеченным потребительским ссудам с высоким показателем долговой нагрузки заемщика, когда отношение платежей по всем кредитам к доходу превышает 50%.

Важная особенность последних лет – динамика ставок по кредитам. И по краткосрочным потребительским займам, и по кредитам на срок свыше года ставки с середины 2015 по 2018 г. снижались (рис. 13). Автокредиты до 2017 г. были более привлекательными с точки зрения ставок, чем другие кредиты на срок свыше 1 года, однако в 2018–2019 гг. такого преимущества в средневзвешенных процентных ставках мы не наблюдаем. Во 2-м полугодии 2019 г. ставки по кредитам населению постепенно снижались вслед за снижением ключевой ставки ЦБ.

Снижение ставок по кредитам было одним из основных факторов роста кредитования в предыдущем 2018 г. – тогда кредиты стали доступны более широким группам населения за счет снижения стоимости обслуживания кредитов и размера ежемесячного взноса. Вдобавок ряд заемщиков предыдущих лет перекредитовались на более выгодных условиях. В 1-м полугодии 2019 г. ставки по ипотеке немного подросли (до 9,9–10,6%), но остались ниже 2017 г., и рефинансирование продолжало влиять на статистику выдачи кредитов. Доля рефинансирования снизилась с 11,5% в 2018 г. до 6,9% в 2019 г.

В 2019 г. выдано 1,3 млн ипотечных кредитов на общую сумму 2,85 трлн руб. Это на 13,8% меньше, чем в предыдущем году, в количественном выражении и на 5,5% – в денежном. Выдача «новой» ипотеки осталась практически на уровне предыдущего года, составив 1,2 млн кредитов на 2,65 трлн руб. (в 2018 г. – 1,3 млн кредитов на 2,67 трлн руб.).

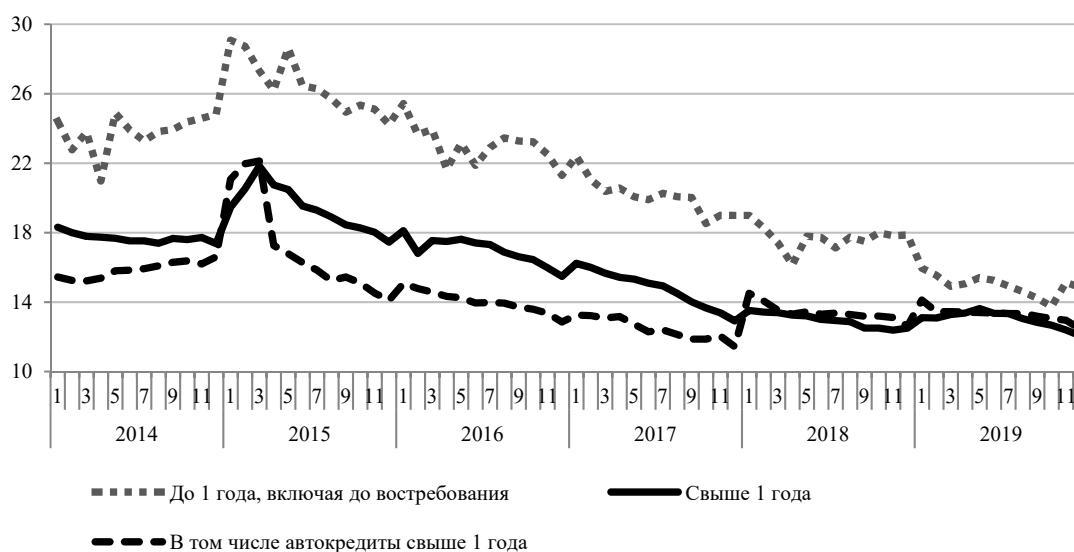


Рис. 13. Средневзвешенные процентные ставки по кредитам, предоставленным кредитными организациями физическим лицам в рублях, %

Источник: ЦБ РФ.

Ипотечное кредитование остается наиболее качественным сегментом кредитования физических лиц: доля кредитов с просрочкой платежей более 90 дней составляет 1,4% (по другим кредитам физлицам – 7%).

Доля кредитов на новостройки в 2019 г. выросла с 28,9 до 32,4%, и за счет ипотечных кредитов было построено 17,6 млн кв. м многоквартирного жилья. Структура ипотечного портфеля в 2019 г. практически не изменилась по сравнению с предыдущим годом: 72% – это кредиты на новостройки, включая жилье в новостройках после их ввода в эксплуатацию, 18% – кредиты под залог договоров долевого участия, 7% – кредиты под ипотечные облигации и 3% – приобретенные права требований.

В среднем в 2019 г. ставки по ипотеке составили 9,9%, целевое значение национального проекта «Жилье и городская среда» – 8,9%. Ставки предложения достигли 9,0% в конце 2019 г. – минимального уровня за всю историю ипотечного рынка. Значительный вклад в снижение ставок внесла растущая популярность программы «семейной ипотеки», которая ведущими банками выдается под 5% и менее. Без учета этой программы ставки по кредитам на новостройки в декабре 2019 г. достигли 8,9–9,0% (декабрь 2018 г. – 9,5%), по кредитам на вторичном рынке они снизились до 9,3% (декабрь 2018 г. – 9,7%). В IV квартале 2019 г. кредиты по программе «семейной ипотеки» составили около 20% от общего числа кредитов на новостройки.

5.3. Розничная торговля и потребительские цены

Оборот розничной торговли в Российской Федерации за декабрь 2019 г. составил 3,47 трлн руб.¹ и вырос в сопоставимых ценах на 1,9% по отношению к соответствующему периоду предыдущего года. Пик роста показателя пришелся на ноябрь (2,3%), как и в 2018 г. Тем не менее в декабре по сравнению с ноябрем увеличились темпы роста

¹ Социально-экономическое положение России. Росстат. Январь 2019 г. URL: <https://gks.ru/storage/media-bank/osn-12-2019.pdf>.

оборота розничной торговли пищевой продукцией, напитками и табачными изделиями (1,8% против 1,6%), в то время как рост продаж непродовольственных товаров, напротив, замедлился (2,1% против 3%) (рис. 14). Для сравнения: в декабре 2018 г. рост розничной торговли был интенсивнее – в годовом выражении 2,7%, в том числе 2% он составлял по продажам пищевых и 3,4% непродовольственных товаров.



Рис. 14. Ежемесячная динамика оборота розничной торговли и его составляющих в сопоставимых ценах, % к соответствующему месяцу предыдущего года

Источник: Росстат.

В целом за 2019 г. оборот розничной торговли достиг 33,53 трлн руб. По сравнению с аналогичным периодом 2018 г. в сопоставимых ценах прирост составил 1,6% в целом (годом ранее – 2,8%), в том числе на 1,4% выросли продажи продовольственной продукции, включая напитки и табачные изделия, и на 1,8% – непродовольственных товаров (в 2018 г. = 2,1 и 3,5% соответственно). Таким образом, рост оборота розничной торговли в 2019 г. замедлился как в целом, так и по каждому из его компонентов. Несмотря на снижение темпов прироста оборота розничной торговли, его динамика относительно соответствующего месяца предыдущего года в сопоставимых ценах является положительной как в целом, так и отдельно в отношении пищевой продукции (включая напитки и табачные изделия) и непродовольственных товаров.

Структура оборота розничной торговли с течением времени меняется незначительно за весь период наблюдения (с 2013 г.), в частности, на долю пищевой продукции, напитков и табачных изделий приходится чуть менее половины всего товарооборота. В 2019 г. доля пищевой продукции составила 47,9% (для сравнения: в 2018 г. она была на уровне 47,7%). В декабре 2019 г. доля продовольственных товаров была такой же, как и в декабре 2018 г., – 48,1%.

В I квартале 2019 г. наблюдался рост потребительских цен, что было связано с откликом производителей на рост ставки НДС. Тем не менее начиная с марта темп роста цен снизился, и с середины года потребительская инфляция была намного ниже, чем в те же месяцы 2018 г. (рис. 15).

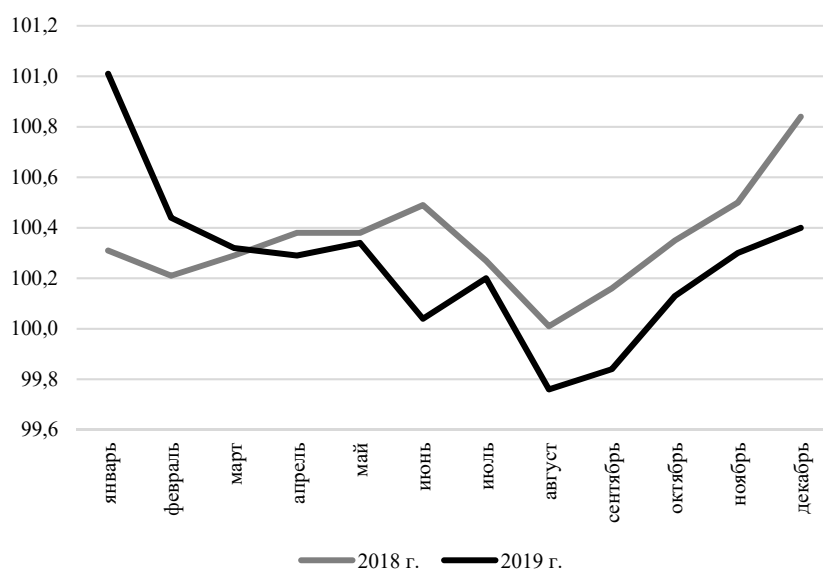


Рис. 15. Индекс потребительских цен (ИПЦ), % к предыдущему месяцу

Источник: Росстат.

Цены на продукты питания росли более быстрыми темпами, чем в 2018 г., только в январе, феврале и мае 2019 г. Начиная с августа ИПЦ на продовольственные товары в отношении к предыдущему месяцу был значительно ниже, чем в предыдущем году (разница 0,4–1,0 п.п.) (рис. 16).

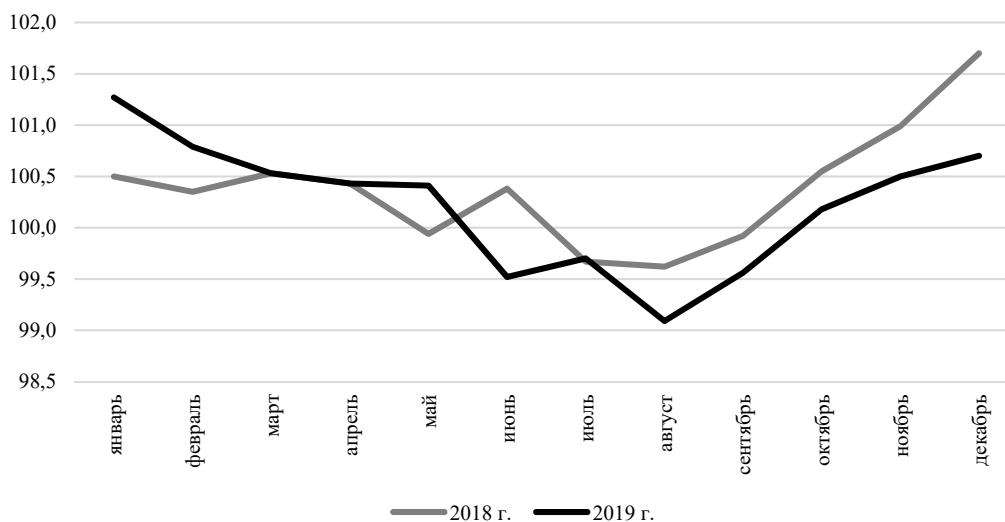


Рис. 16. Индекс потребительских цен на продовольственные товары, % к предыдущему месяцу

Источник: Росстат.

В отличие от 2018 г., когда с апреля по июнь наблюдался значительный рост цен, в 2019 г. цены на непродовольственные товары в месячном выражении начиная с февраля показали достаточно ровную динамику (рис. 17).

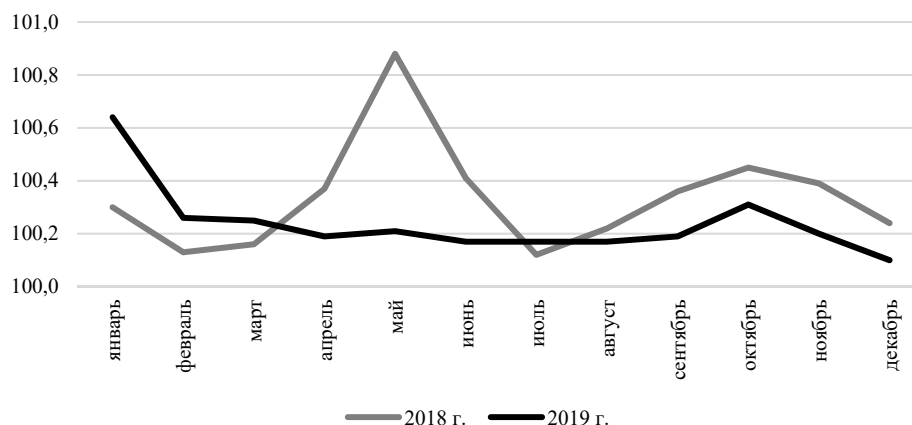


Рис. 17. Индекс потребительских цен на непродовольственные товары, % к предыдущему месяцу

Источник: Росстат.

В 2019 г. рост тарифов на ЖКУ происходил в два этапа – в начале года и в середине года, летом. Это стало основным фактором, повлиявшим на общую динамику цен на услуги в месячном выражении, на рис. 18 явно видны всплески цен на услуги в январе и июле.

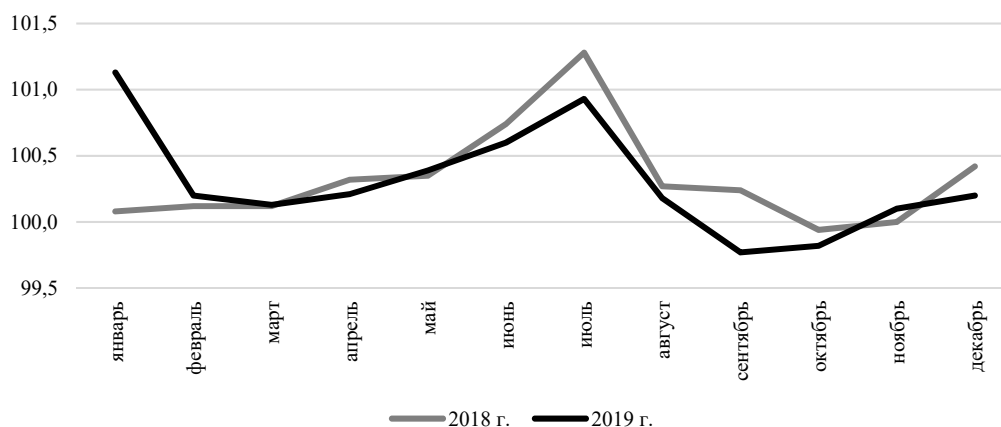


Рис. 18. Индекс потребительских цен на услуги, % к предыдущему месяцу

Источник: Росстат.

В декабре 2019 г. продолжилось постепенное снижение потребительской инфляции в годовом выражении, которое началось в марте: относительно декабря 2018 г. потребительские цены выросли на 3%, в том числе на 2,6% по продовольственным, на 3% по непродовольственным товарам, на 3,8% по услугам. Для сравнения: в декабре 2018 г. по отношению к декабрю 2017 г. значение показателя в целом составляло 4,3% (рис. 19).

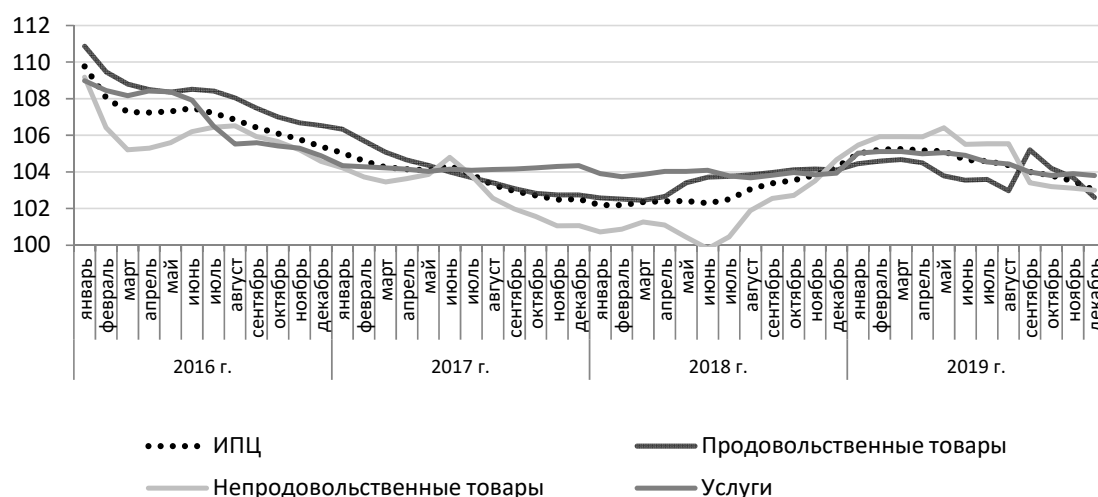


Рис. 19. Совокупный индекс потребительских цен (ИПЦ), индексы цен на продукты питания, на непродовольственные товары и услуги, % к аналогичному месяцу предыдущего года

Источник: Росстат.

Росстат также публикует данные об инфляции в России и некоторых странах Евросоюза. В 2019 г. цены в Российской Федерации росли более быстрыми темпами, чем в большинстве европейских стран. Выше ИПЦ был только в пяти странах из данной группы – в Венгрии, Румынии, Словакии, Чехии, Болгарии (103,1–104,1% к декабрю 2018 г.). В то же время стоит отметить, что в семи европейских странах (Люксембург, Австрия, Греция, Бельгия, Португалия, Ирландия), включая Россию, ИПЦ на продукты питания оказался ниже, чем значение показателя в целом (рис. 20).

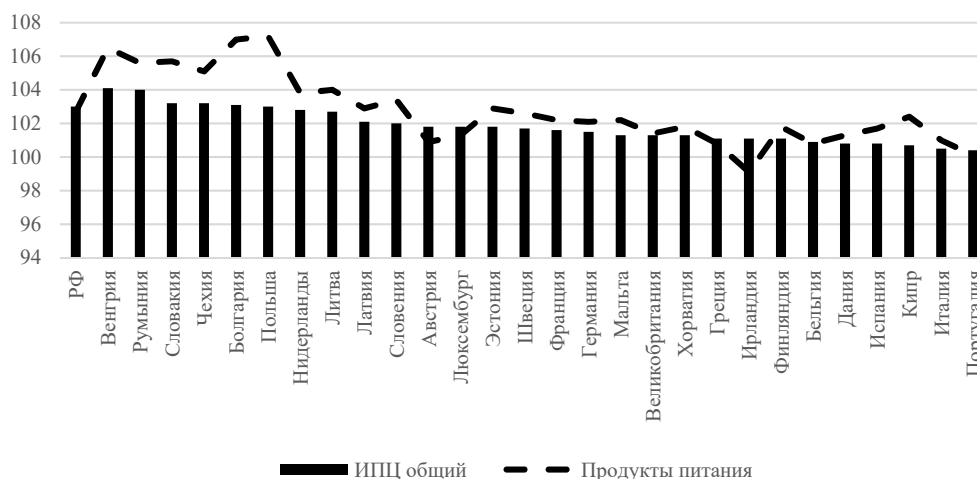


Рис. 20. ИПЦ в России и странах ЕС в декабре 2019 г. по отношению к декабрю 2018 г., %

Источник: Росстат.

По темпам роста потребительских цен на продукты питания Россия находится на 12-м месте среди всех рассмотренных стран. Примечательно, что в Польше значение ИПЦ в целом такое же, как в России (103%), однако цены на продукты питания выросли там значительно сильнее (107,2%), чем на непродовольственную часть потребительской корзины.

5.4. Динамика рынка труда

Рынок труда в 2019 г. в целом был стабилен. Все изменения следовали по давно заложенным трендам. Наиболее серьезные перемены связаны со снижением численности рабочей силы: в среднем за год сокращение составило 792 тыс. человек, или 1,0% от уровня 2018 г. Хотя понижательный тренд преобладает на протяжении уже почти 10 лет, это наиболее резкое годовое падение за данный период. При этом если до 2019 г. снижение предложения труда происходило за счет в первую очередь уменьшения числа безработных, то в 2019 г. значительно сократилось и число занятых (рис. 21).

Уровень экономической активности населения в возрасте старше 15 лет снизился на 0,6 п.п., что связано как с изменением демографической структуры населения (численность населения в возрасте 20–59 лет сократилась на 1,3%), так и со снижением уровня экономической активности 25–50-летних на 0,6–0,8 п.п. в зависимости от возрастной группы.

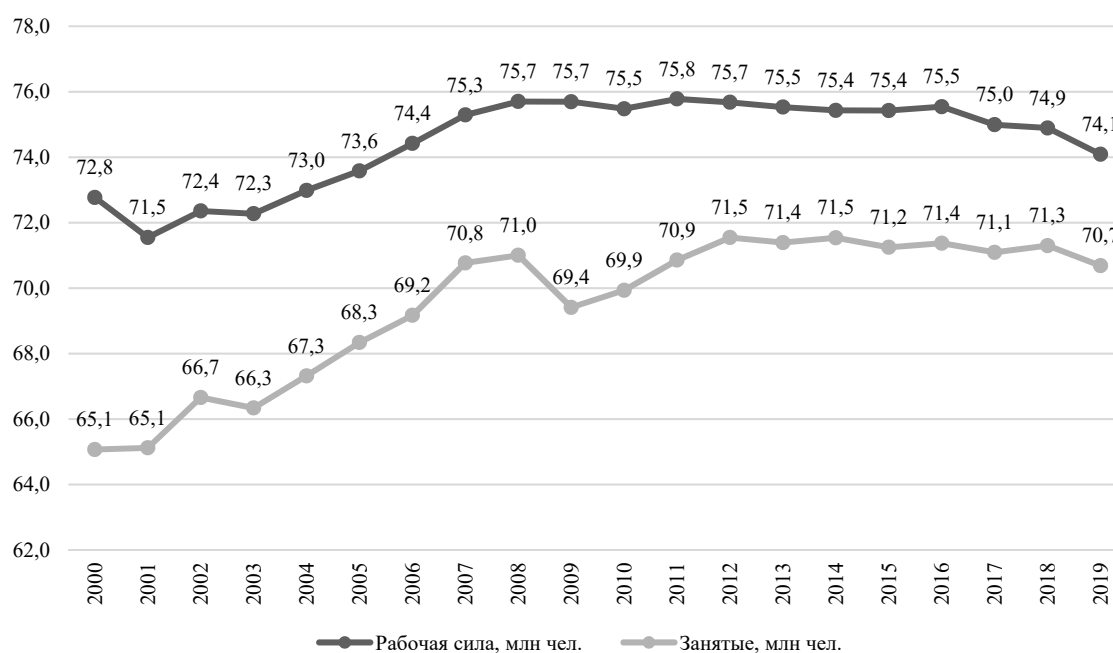


Рис. 21. Численность рабочей силы и занятых в возрасте 15–72 лет (без учета Крыма), млн человек

Источник: Росстат.

В условиях слабого экономического роста падение численности рабочей силы сопровождалось снижением численности как безработных (по методологии МОТ), так и занятых. При этом число замещенных рабочих мест в крупных и средних организациях даже

увеличилось на 0,8% до 33,2 млн человек. Из них 31,8 млн составляли работники списочного состава без учета внешних совместителей, 0,5 млн – внешние совместители, 0,9 млн – работники, выполнявшие работы по договорам гражданско-правового характера. Одновременно, как показывают данные выборочного обследования рабочей силы, на 1,5% выросла численность занятых в неформальном секторе экономики. Таким образом, снижение занятости должно было наблюдаться в первую очередь в сфере малого и микропредпринимательства.

Уровень безработицы составил в 2019 г. 4,6%, обновив исторический минимум (рис. 22). Вместе с тем число безработных, зарегистрированных в службах занятости, даже немного выросло, составив 733 тыс. человек, что очевидным образом связано с повышением размеров пособий по безработице в прошлом году почти в 2 раза. Возможно, определенный вклад оказало появление новых программ Роструда, нацеленных на обучение граждан предпенсионного возраста. Тем не менее такой вклад следует признать ограниченным, так как доля зарегистрированных в службах занятости безработных продолжает оставаться небольшой относительно всех безработных – 21,7%. Вместе с тем и спрос на рабочую силу со стороны работодателей, заявленный в службы занятости, увеличился в 2019 г. лишь незначительно. В результате нагрузка не занятого трудовой деятельностью населения за год в расчете на 100 вакансий увеличилась на 1 безработного и составила 54,4 представителя данной категории.



Рис. 22. Динамика безработицы, %

Источник: Росстат.

Положительные изменения наблюдались и в структуре безработных (по методологии МОТ): доля ищущих работу 12 месяцев и выше среди всех безработных снизилась за год с 28,5 до 23,8%, а средняя продолжительность поиска работы уменьшилась на 0,5 месяца.

К сожалению, в условиях снижения числа рабочих мест снижение официальной безработицы происходило не только из-за более быстрого нахождения работы, но и за счет ухода части безработных с рынка труда, о чем говорит динамика потенциальной рабочей

силы. В нее входят в первую очередь неработающие, не ищущие работу, но готовые работать¹. Формально данная группа не относится к рабочей силе и находится за границей рынка труда. Тем не менее ее представителей можно воспринимать как резерв, позволяющий сдерживать сокращение рабочей силы. Численность данной категории выросла в прошлом году на 473 тыс. человек. При этом численность так называемых отчаявшихся найти работу увеличилась на 284 тыс. человек – более чем в 1,5 раза.

Вклад от повышения пенсионного возраста в рынок труда в 2019 г. был практически неощутимым. Хотя количество новых пенсионеров в 2019 г. было на 355 тыс. человек меньше, чем было бы без данной меры², большую их часть составляли 60-летние мужчины и 55-летние женщины. Согласно данным Росстата, в 2018 г. в этих возрастах продолжали работать 51,5% мужчин и 66,9% женщин. Соответственно, дополнительный приток на рынок труда за счет повышения пенсионного возраста не мог составить более 100–150 тыс. человек, или 0,1–0,2% от всей рабочей силы. Данные Росстата показывают увеличение уровня экономической активности в пенсионных возрастах, особенно у женщин (рис. 23). Так, уровень участия в рабочей силе у женщин в возрасте 55–59 лет увеличился на 1,1 п.п., у 60–69-летних – на 0,5 п.п. У 60–69-летних мужчин данный показатель вырос на 0,7 п.п. Отметим, что основной рост экономической активности мужчин и женщин пенсионного возраста наблюдался в последнем квартале 2019 г. Хотя частично данные изменения могли быть вызваны повышением пенсионного возраста, рост экономической активности населения старшего возраста наблюдался и до 2019 г. При этом динамика уровней безработицы по отдельным возрастным группам позволяет говорить о том, что повышение пенсионного возраста не привело к росту безработицы ни среди населения старшего возраста, ни среди других возрастных групп.

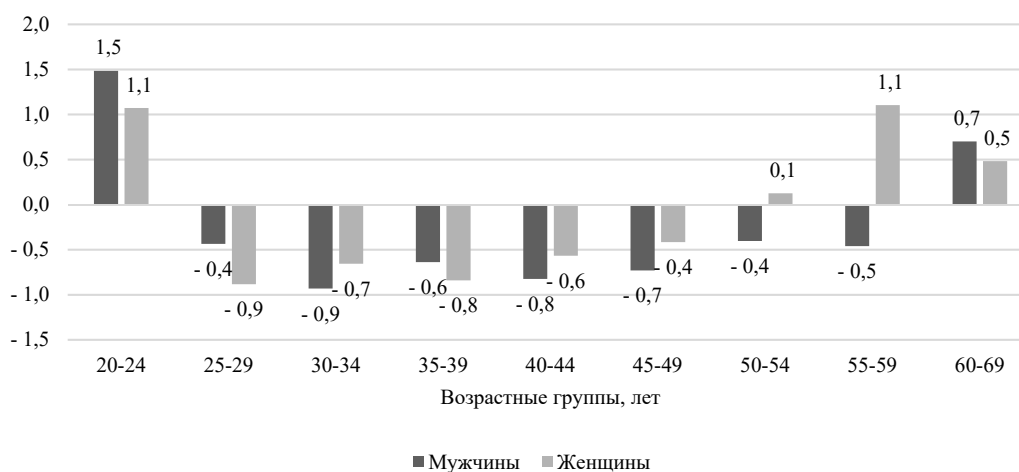


Рис. 23. Изменение уровня экономической активности между 2019 и 2018 гг. в различных возрастных группах, п.п.

Источник: Росстат; расчеты авторов.

¹ Помимо них, в данную категорию попадают неработающие, ищущие работу, но не готовые приступить к ней в ближайшее время. Доля последних, однако, составляет около 5%.

² Глава ПФР рассказал об уменьшении числа пенсионеров // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/01/21/glava-pfr-rasskazal-ob-umenshenii-chisla-pensionerov-iz-za-pensionnyj-reformy.html>.

Наиболее высокий рост экономической активности за год наблюдался в возрастной группе 20–24-летних. Такая динамика может отражать изменения в структуре образования, снижение числа поступающих в вузы и распространение среднего профессионального образования, требующего меньшего количества лет обучения, чем высшее. Таким образом, 2019 г. характеризовался дополнительным притоком на рынок труда крайних возрастных групп при снижении экономической активности в основных трудоспособных возрастах.

После значительного роста в 2018 г. в 2019 г. наблюдалось замедление темпов роста заработных плат в реальном выражении (рис. 24). В среднем за 2019 г. среднемесячная заработная плата работников организаций составила, по предварительным данным Росстата, 47 468 руб., что в реальном выражении на 2,9% выше уровня позапрошлого года. Замедление темпов роста объясняется несколькими причинами. Если в 2018 г. повышение МРОТ и увеличение заработных плат ряду категорий работников бюджетного сектора способствовали росту заработных плат, то в 2019 г. повышение НДС оказало обратный эффект. При этом рост зарплат в бюджетном секторе, в отличие от 2018 г., хотя и был выше инфляции, но не являлся основным драйвером роста заработных плат в стране. Тем не менее реальный рост заработных плат в прошлом году оказался почти вдвое выше роста ВВП. Даже с учетом уменьшения численности занятых данный показатель рос быстрее, чем производительность труда.

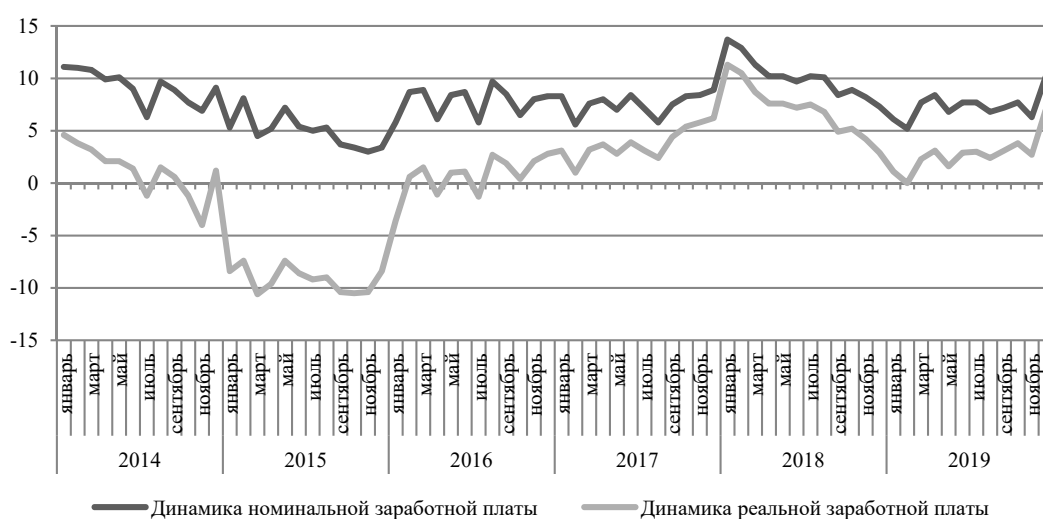


Рис. 24. Прирост номинальных и реальных заработных плат относительно соответствующего показателя прошлого года, %

Источник: Росстат.

Наибольший рост зарплат наблюдался в финансовой и страховой деятельности (на 11,7% в номинальном выражении), в производстве бумаги и бумажных изделий (на 11,0%), в добыче металлических руд (на 10,7%), в профессиональной, научной и технической деятельности (на 9,2%). В то же время в сфере производства нефтепродуктов средние зарплаты снизились на 7,1%, в полиграфической деятельности — на 0,1%. В сфере услуг наименьший рост наблюдался в деятельности гостиниц и предприятий об-

ществленного питания (рост на 5,2%), в деятельности в области спорта, отдыха и развлечений (на 2,1%). В образовании и здравоохранении заработные платы росли на 0,1–0,2 п.п. выше, чем в среднем по экономике.

5.5. Миграционные процессы

5.5.1. Долговременная миграция

За 2019 г. миграционный прирост населения России резко вырос по сравнению с 2018 г., составив 285,8 тыс. человек. Он превзошел значения последних лет, тем более предшествующего года, когда показатель резко сократился – до 124,9 тыс. человек. В числе прочего, низкий миграционный прирост в 2018 г. обусловлен проблемой с передачей данных от МВД Росстату. С 2019 г. данная проблема была решена, но вернулся ли миграционный прирост к значениям, характерным для первой половины 2010-х годов, или это очередной скачок, пока не ясно. Учет миграции продолжает оставаться разбалансированным, его методология содержит ряд серьезных проблем¹.

В IV квартале 2019 г. произошел резкий рост прибытий в Россию, число же выбытий практически не изменилось по сравнению с предшествующим кварталом. В результате миграционный прирост в IV квартале оказался рекордным и превзошел даже значения 2011 и 2014 гг. (рис. 25). До последних месяцев 2019 г. можно было ожидать, что динамика показателей долговременной миграции, учет которых был нарушен в 2018 г., в течение года вернется к стабильному состоянию. Резкое увеличение миграционного прироста в I квартале 2019 г. выглядело как следствие провала в предшествующий период. Скачок показателя в конце года не может быть связан с этим, темп роста числа прибывших аналогичен наблюдаемому в середине 2014 г.

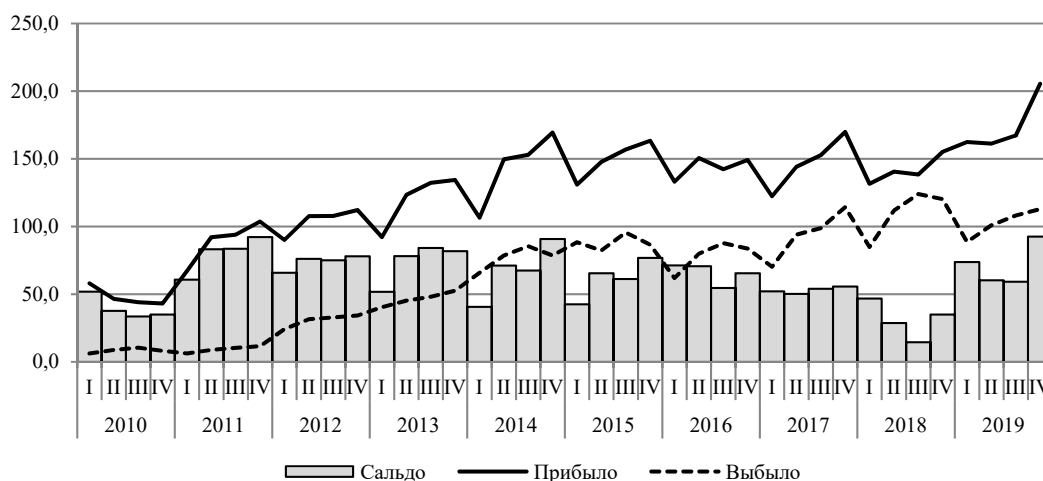


Рис. 25. Международная долговременная миграция в России, квартальные данные, тыс. человек

Источник: Росстат.

¹ Чудиновских О.С. О пересмотре Рекомендаций ООН 1998 г. по статистике миграции в российском контексте // Вопросы статистики. 2019. Т. 26. № 8. С. 61–76.

Даже резкого увеличения миграционного прироста в 2019 г. не хватило, чтобы компенсировать продолжающую расти естественную убыль населения России. По итогам года миграция заместила естественную убыль на 90,4%. При этом полная компенсация естественной убыли отмечалась во 2-м полугодии 2019 г. (рис. 26). Если бы не увеличение миграционного прироста, в 2019 г. население России сократилось бы сильнее.

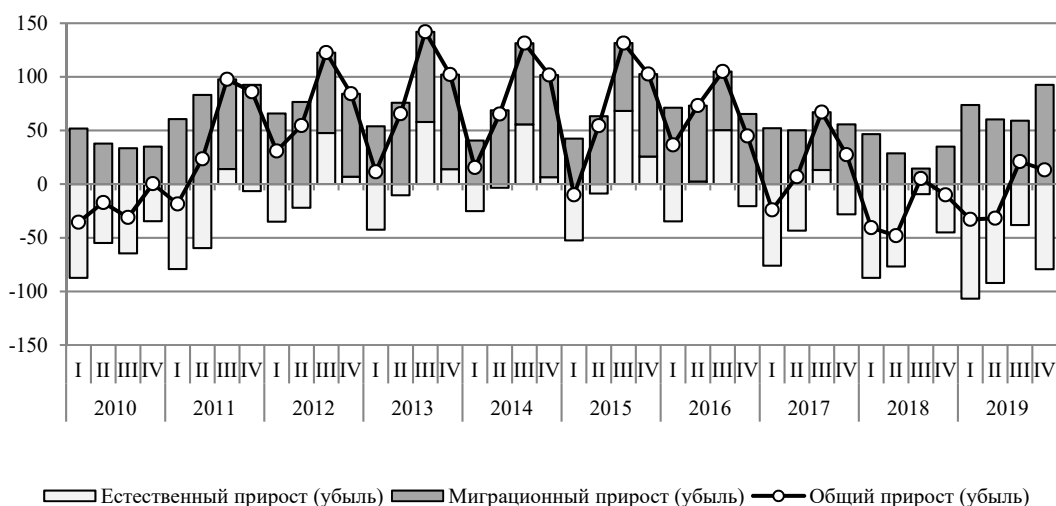


Рис. 26. Компоненты изменения численности населения России, 2010–2019 гг., квартальные данные

Источник: Росстат.

В ряду данных 2010-х годов миграционный прирост населения России в 2019 г. уступает только показателям за 2011–2013 г. По сравнению с 2018 г. миграционный прирост населения России увеличился со всеми странами, кроме Белоруссии и Молдавии. Наиболее заметный рост показателя произошел в миграции с Украиной, он превысил не только данные прошлого года, но и – очень существенно – 2013 г., после которого отмечался всплеск миграции в Россию (табл. 1). Причем наиболее резкое увеличение миграционного прироста с Украиной произошло в конце года, только за IV квартал он составил 30,7 тыс. человек – немногим менее, чем за первые три квартала года. Является ли это следствием упрощения выдачи российского гражданства для граждан Украины, принятое в 2019 г., пока не понятно. Украина уже второй раз в текущем десятилетии стала основным донором долговременной миграции.

Также увеличился в 2019 г. миграционный прирост России с Узбекистаном, но по сравнению с 2013 г. он продолжает оставаться низким. Миграционный прирост с Арменией, Таджикистаном и Туркменистаном в 2019 г. был наиболее высоким за ряд предшествующих лет, близок к максимальным значениям прирост с Казахстаном.

Резкое увеличение прироста населения России в миграции со странами дальнего зарубежья обеспечили прежде всего Китай, Вьетнам, Индия и Сирия. При этом баланс миграции с развитыми странами Запада не изменился. Отметим, что долговременную миграцию с этой группой стран Росстат учитывает плохо, данные статистических ведомств

этих стран по числу долговременных мигрантов в них из России отличаются от российских в разы и даже на порядок.

Таблица 1

Миграционный прирост (убыль) населения России за счет международной миграции, по странам, 2012–2019 гг., тыс. человек

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Международная миграция, всего	294,9	295,9	280,3	245,9	261,9	211,9	124,9	285,8
Со странами – участницами СНГ	268,4	274,9	270,2	237,8	255,3	203,4	129,1	256,4
В том числе:								
Азербайджан	18,1	17,2	12,4	10,7	10,4	8,6	8,7	16,8
Армения	32	32,2	24	20,6	12	14	14,4	35,5
Белоруссия	10,2	3,7	6,8	4,9	2,1	11,8	7,2	6,3
Казахстан	36,7	40,1	40,8	34,8	37,1	32,7	26,5	39,1
Киргизия	24,1	19,8	15,3	10	11	19,4	8,8	14,9
Молдавия	18,6	20,6	17,6	17,4	14,4	9,6	7,7	5,5
Таджикистан	31,4	33,6	19,4	11,4	27,3	34,6	31	47,8
Туркмения	3,9	3,8	2,6	2,3	2,4	2,9	3	6,2
Узбекистан	56,3	67,3	37,1	-20,4	19,7	22,2	6,8	19,1
Украина	37	36,4	94,4	146,1	118,8	47,7	14,8	65,1
С другими странами	26,5	21	10,1	8,2	6,7	8,4	-4,2	29,4

Источник: Росстат.

В 2019 г. по сравнению с предшествующим годом число внутристрановых долговременных мигрантов сократилось на 298,2 тыс. человек, или на 6,9%. Подобные колебания значений показателя уже отмечались неоднократно, например, в 2018 г. показатель увеличился на 3,8%. В целом масштабы переселений в пределах страны стабильны после двукратного их роста в 2011–2012 гг. в результате изменения методики учета.

Данные за январь – ноябрь 2019 г. по регионам показывают существенное снижение относительно соответствующего периода предшествующего года миграционного прироста населения Москвы и Санкт-Петербурга. В то же время миграционный прирост Московской и Ленинградской областей не изменился. Многие регионы России в связи с резким увеличением прироста населения страны за счет международной миграции улучшили показатели миграционного баланса. Если в январе – ноябре 2018 г. в России было только 20 регионов с общим миграционным приростом населения, то в 2019 г. их число возросло до 39. Особенно резкое увеличение миграционного прироста отмечено в Ростовской области, Ставропольском крае, Самарской и Нижегородской областях. Однако делать выводы об изменении приоритетных направлений миграции не стоит, возможно, где-то это связано с уже упоминавшимся увеличением прироста с Украиной, где-то – с иными обстоятельствами. Ситуацию частично могут прояснить более детальные данные по миграции с отдельными странами, но пока они не опубликованы.

Существенно снизилась миграционная убыль населения Дальневосточного федерального округа (-10,3 против -29,8 тыс. человек за соответствующий период 2018 г.), даже несмотря на вхождение в него двух регионов с устойчивым миграционным оттоком населения – Забайкальского края и Республики Бурятия. Сократился также отток из Сибирского округа. Однако пока не понятно, какую роль в балансе населения округа сыграла внутренняя и международная миграция, в том числе с Китаем и другими странами Азии. Баланс миграции с этими странами крайне непостоянен, характеризуется резкими скач-

ками, прирост в одном году сменяется убылью в другом. Как изменился ключевой показатель – отток населения из Дальнего Востока в западном направлении, – будет понятно только после публикации данных по внутренней и международной миграции.

5.5.2. Временная миграция

В 2019 г. численность временно пребывающих на территории России иностранных граждан заметно выросла по сравнению с показателями 2018 г. В течение года число пребывавших колебалось в пределах от 9,5 млн до 11,2 млн человек, в отдельные месяцы показатели перекрывали данные 2015–2017 гг., однако уровень 2013–2014 гг. пока достигнут не был. На конец 2019 г. в России находилось 10,4 млн иностранных граждан (на конец 2018 г. – 9,7 млн), максимальные значения (11,2 млн) наблюдались в конце сентября – начале октября (в 2018 г. в это же время – 10,2 млн). Наибольший вклад в рост показателя внесли пребывавшие с туристическими целями, прибывшие на работу и с частными целями.

Подавляющее большинство временно пребывающих – граждане стран – членов СНГ, на конец 2019 г. их было 8,23 млн человек (на конец 2018 г. – 8,19 млн), это 79% от всех пребывавших. Тройка лидеров остается пока неизменной – Узбекистан, Украина, Таджикистан (*табл. 2*), однако Украина уже уступила первенство Узбекистану.

Таблица 2

Пребывание иностранных граждан из СНГ в России на дату, человек

	05.11.2014	05.11.2015	01.11.2016	01.11.2017	01.11.2018	01.11.2019
Азербайджан	610327	532321	527615	597938	660314	759095
Армения	514663	504971	509070	507790	507557	497685
Белоруссия	498878	634861	744653	699463	656815	690265
Казахстан	575400	685841	607044	545852	545592	559033
Киргизия	552014	526502	581197	619498	654892	737769
Молдавия	586122	517692	495463	448728	361397	315484
Таджикистан	1105500	933155	964030	1037729	1155114	1292240
Узбекистан	2335960	1943384	1671931	1793664	1961814	2083452
Украина	2651109	2566377	2590568	2217642	1987752	1795225
Всего	9429973	8845104	8691571	8468304	8491247	8730248

Источник: данные ФМС РФ и ГУВМ МВД РФ.

Тенденции роста и сокращения пребывания иностранцев из стран СНГ почти не меняются в последние годы. Миграция из стран ЕАЭС стабильна, за исключением Киргизии – граждан этой страны на территории России уже на треть больше, чем в 2014 г. От года к году растет миграция из Азербайджана, Таджикистана и Узбекистана, при этом по первым двум странам докризисные значения по пребыванию уже перекрыты, а граждан Узбекистана пока еще на 10–12% меньше, чем до кризиса. Одновременно неуклонно сокращается численность временно пребывающих граждан Молдавии и Украины.

В 2019 г. впервые заметно выросла численность пребывающих на территории России граждан из развитых западных стран (*табл. 3*); основной вклад в рост показателя обеспечил туристический поток, хотя от показателей докризисных лет число туристов все равно отстает почти в 2 раза. По сравнению с прошлым годом выросло и пребывание со всеми другими целями, например, число пребывавших с целью «работа по найму» увеличилось на треть – с 23 тыс. до 31 тыс. человек (данные на конец года).

Таблица 3

**Пребывание иностранных граждан из некоторых стран ЕС и США
в России на дату, человек**

	13.11.2013	01.11.2015	01.11.2016	01.11.2017	01.11.2018	01.11.2019
ЕС в целом	1177829	481567	516368	448566	462276	696208
Германия	352335	122131	115425	111792	108591	153018
Испания	77200	15864	15579	14337	16127	31579
Италия	77193	30489	28244	24388	25761	43751
Великобритания	174061	38637	29142	23944	23020	30216
Финляндия	108312	46513	99065	73715	64819	87517
Франция	65559	35968	29268	26963	30010	54560
США	220086	50638	52840	44370	46988	60612

Источник: данные ФМС РФ и ГУВМ МВД РФ.

На конец 2019 г. в России находилось 3,9 млн трудовых мигрантов (на конец 2018 г. – 3,76 млн), 3,77 млн из них – граждане стран СНГ (97%), 131 тыс. – из дальнего зарубежья. Численность трудовых мигрантов, приезжающих в Россию, растет, хотя прибавка год от года весьма скромная – на 3–5%. Основной рост трудовой миграции происходит из стран СНГ, за исключением Украины и Молдавии; граждане которых все чаще выбирают для работы европейские страны.

Вот уже третий год подряд доля легализующихся в России трудовых мигрантов почти не меняется: на конец 2019 г. 1,73 млн имели действующие документы для работы (РНР (разрешения на работу) и патенты) и 1,1 млн имели право работать без документов (граждане стран – членов ЕАЭС), т.е. 72% пребывающих трудовых мигрантов потенциально могли официально трудоустроиться в России (в прошлые годы эта доля также колебалась около 70%). Отсутствие существенного прогресса в сфере легализации трудовых мигрантов свидетельствует о недостаточной эффективности предпринимаемых законодательных и правоприменительных новаций в текущих экономических условиях.

Показатель числа вновь оформленных документов для работы мигрантов совсем немного вырос по сравнению с двумя предшествующими годами, при этом по-прежнему в 2 раза отстает от уровня 2014 г. (табл. 4).

Таблица 4

**Оформление разрешительных документов для работы мигрантов
в России, январь –декабрь, человек**

		2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Разрешения на работу (РНР) для иностранных граждан (ИГ)*		1 334 899	177 175	133 215	139 595	120 666	117 452
В том числе:	РНР для КС*	158 644	22 099	14 775	17 333	19 360	16 877
	РНР для ВКС	34 225	41 829	25 469	21 363	25 845	31 754
Патенты**		2 379 374	1 779 796	1 492 203	1 658 119	1 649 121	1 686 418
Итого		3 714 273	1 956 971	1 625 418	1 797 714	1 769 787	1 803 870

* С 1 января 2015 г. выдаются только ИГ из визовых стран.

** С 1 января 2015 г. выдаются ИГ из безвизовых стран для работы как у физических, так и у юридических лиц.

Трудовые мигранты продолжают заметно пополнять региональные бюджеты: за 2019 г. авансовые платежи за патенты составили 60,4 млрд руб. (в 2018 г. – 57,3 млрд руб.). Еще в большей степени, чем раньше, эти платежи обеспечивают мигранты из Узбекистана и Таджикистана – на их долю пришлось более 90% оформленных патентов

(в 2018 г. – 88%, в 2017 г. – 86%). Граждан Украины среди оформляющих патент с каждым годом все меньше – 4,7% (6,5% в 2018 г. и 7,9% в 2017 г.).

Анализ потоков трудовой миграции в Россию в 2019 г. показывает, что интерес к рынку труда нашей страны у большинства ее ближайших соседей не утерян. В то же время необходимо признать, что трудовые мигранты из тех стран, где существуют альтернативные направления для выезда на работу (Украина, Молдавия), все чаще делают выбор не в пользу России. Одновременно на приток трудовых мигрантов в 2020 г., безусловно, повлияют ограничительные меры по въезду иностранцев в Россию, связанные с эпидемией коронавируса. Объем и длительность сокращения потока будут связаны с продолжительностью введенного запрета, но в любом случае мы увидим падение показателя в годовом выражении. В то же время спад экономической активности в период эпидемии несколько сократит и потребность в использовании труда мигрантов.

5.6. Демографическая ситуация

По предварительным данным Росстата, численность постоянного населения России на 1 января 2020 г. составила 146,7 млн человек (рис. 27). Данный показатель ниже аналогичного за 2019 г. на 35,6 тыс. Сокращение общей численности населения России продолжается второй год подряд. За 2018–2019 гг. общая убыль составила 135,3 тыс. человек. Средняя численность населения России за 2019 г. была равна 146,8 млн человек. Данный показатель ниже, чем в 2018 г., на 0,05%, или на 67,7 тыс. человек.

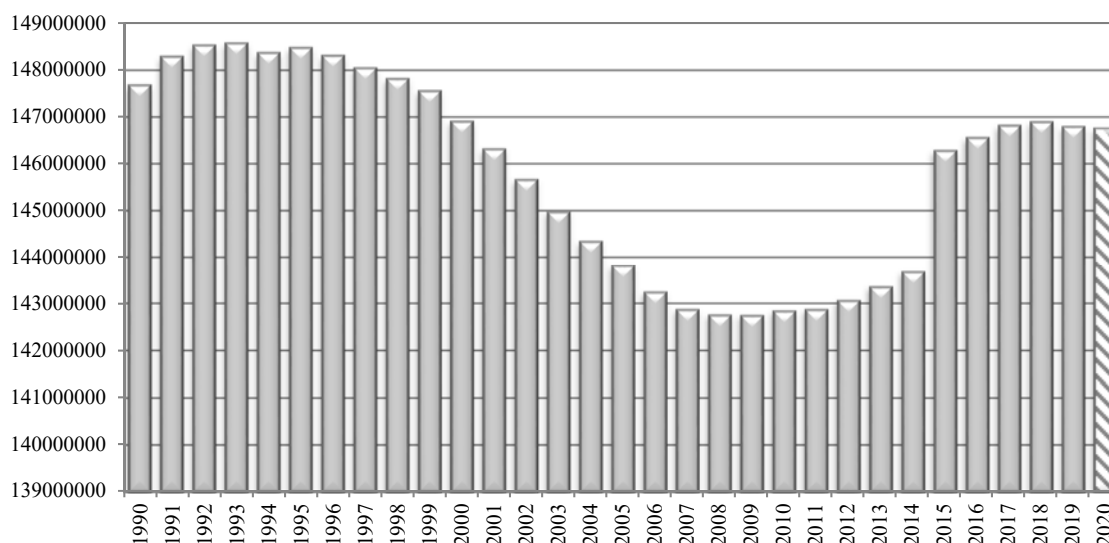


Рис. 27. Численность постоянного населения на 1 января, 1990–2019 гг., человек

Источник: данные Росстата.

Сокращение общей численности населения связано с естественной убылью, миграционный прирост перестал ее компенсировать. В 2019 г. число умерших превысило число родившихся на 316,2 тыс. человек (рис. 28), это выше аналогичного показателя 2018 г. на 41,7% (на 93 тыс. человек). До этого убыль такого уровня наблюдалась в 2008 г. (362 тыс.). Коэффициент естественного прироста (убыли) в 2019 г. составил -2,2‰, это ниже, чем в 2018 г. на 37,5% (-1,6‰). Причиной естественного сокращения населения в

данный период является как продолжающееся значительное сокращение рождаемости, так и незначительное снижение показателей смертности населения.

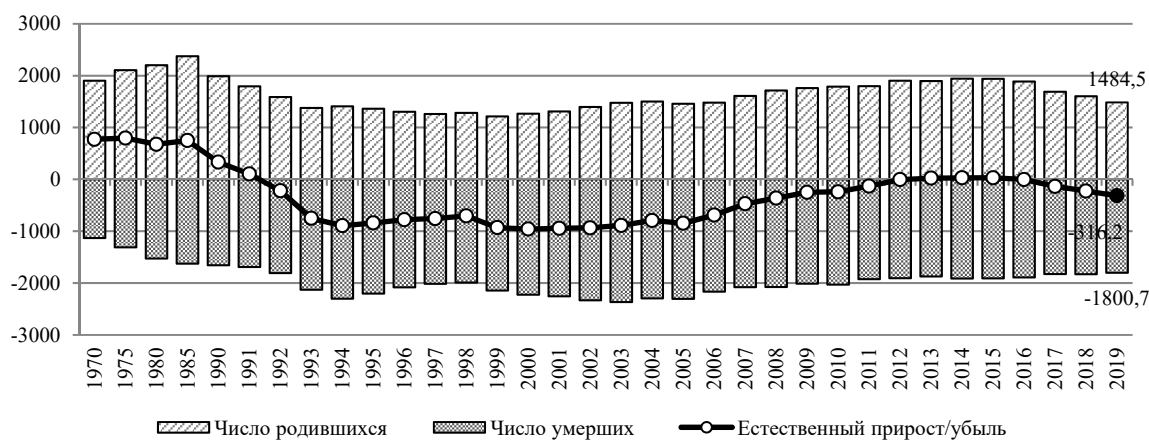


Рис. 28. Число родившихся, умерших и естественный прирост (убыль), 1970–2019 гг., тыс. человек

Источник: ЕМИСС, оперативная информация Росстата.

Сокращение населения наблюдается в большинстве регионов Российской Федерации. Однако есть и регионы, демонстрирующие прирост (рис. 29). Максимальные значения естественной убыли по-прежнему наблюдаются в Псковской (-8,4%), Тульской (-8,3%), Ивановской (-7,9%), Новгородской (-7,7%), Тверской (-7,7%), Владимирской и Смоленской (-7,5%) областях. Наибольший естественный прирост был отмечен в регионах Северного Кавказа (но и здесь динамика негативная – прирост составил 6,2‰ против 6,9‰ за 2018 г. по СКФО в среднем), в Республиках Тыва и Саха, в Тюменской области и ее автономных округах.



Рис. 29. Естественный прирост (убыль) населения, 2019 г.

Источник: оперативная информация Росстата.

За 2019 г. наблюдается сокращение как числа рождений, так и общего коэффициента рождаемости. Число родившихся в 2019 г. составило 1484,5 тыс. человек, это на 7,5% (на 120 тыс. человек) меньше, чем за аналогичный период предшествующего года. Пик интенсивности рождений пришелся на июль (рис. 30), когда родилось 140,7 тыс. человек. Минимальный показатель наблюдался в феврале (113 тыс. человек).

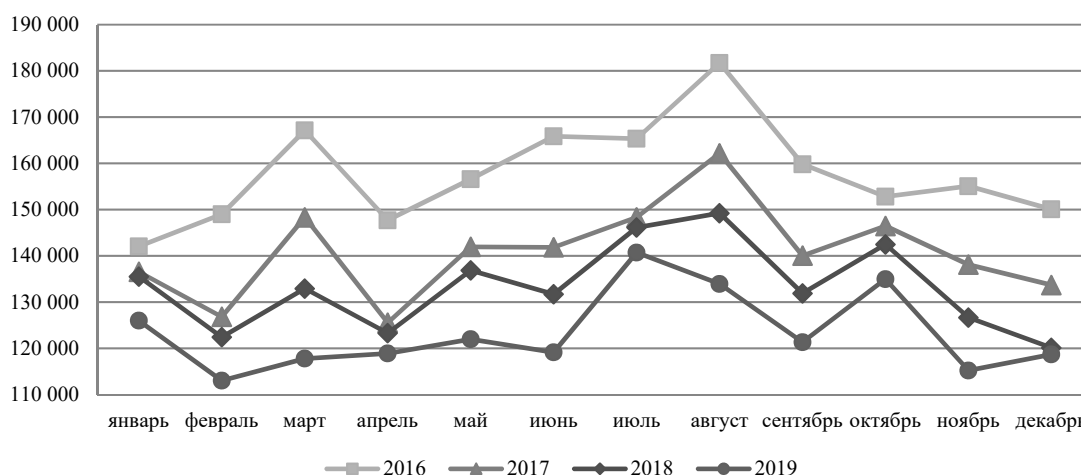


Рис. 30. Число родившихся, январь – декабрь 2016–2019 гг., человек

Источник: ЕМИСС; оперативная статистика Росстата.

В 2019 г. общий коэффициент рождаемости был равен 10,1‰. Это ниже аналогичного показателя за 2018 г. (10,9‰) на 7,3%. Снижение коэффициента демонстрируют практически все регионы России, исключение составляют Карачаево-Черкесская Республика, Москва и Республика Ингушетия. Число родившихся в этих регионах выросло на 2,7% (на 133 рождения), на 2,5% (на 3,4 тыс. рождений) и 1,9% (на 60 рождений) соответственно.

В качестве наиболее адекватной интегральной характеристики рождаемости используют суммарный коэффициент рождаемости (СКР). Данный коэффициент является наиболее точным показателем уровня рождаемости, он характеризует среднее число рождений у одной женщины в гипотетическом поколении за всю ее жизнь при сохранении существующих уровней рождаемости в каждом возрасте независимо от смертности и от изменений возрастного состава. В 2019 г. суммарный коэффициент рождаемости в России составил 1,51 ребенка на 1 женщину в репродуктивном возрасте. Это на 4,4% ниже уровня 2018 г. (1,58). Данный показатель снижается с 2016 г. По данным ЕМИСС, сокращение данного показателя наблюдается во всех регионах, за исключением Карачаево-Черкесской Республики (на 5%), Камчатского края (на 1%) и Москвы (на 7%). Наибольшее сокращение данного показателя демонстрируют Чукотский АО (на 17%), Калужская, Ивановская, Московская, Владимирская области и Республика Алтай (на 9%).

Лидерами по уровню суммарного коэффициента рождаемости за 2019 г. являются Республики Тыва (2,97 ребенка на одну женщину в репродуктивном возрасте), Чеченская Республика (2,6), Республика Алтай (2,35), Ненецкий АО (2,24), Республика Бурятия (2,04), Чукотский АО (2,02), Сахалинская область (1,95), ЯНАО (1,9) (рис. 31).



Рис. 31. Суммарный коэффициент рождаемости, 2019 г., на одну женщину в репродуктивном возрасте

Источник: ЕМИСС.

Специфика ситуации в настоящее время не столько в общем снижении показателей рождаемости, сколько в динамике составляющих этого коэффициента по порядку рождения. Сокращение суммарного коэффициента рождаемости связано со снижением интенсивности рождений по всем очередностям. По итогам 2019 г. суммарный коэффициент первых рождений составил 0,65 ребенка в среднем на женщину. Это ниже аналогичного показателя за 2018 г. на 2% (в 2018 г. он составил 0,66). Это значительное сокращение, еще в 2010–2015 гг. данный показатель колебался вокруг относительно высокого уровня 0,8 ребенка. Такой низкий показатель первых рождений наблюдался в России лишь единожды – в 1999 г. на «дне» нисходящего тренда рождаемости. Сокращение первых рождений наблюдается в большинстве регионов России. 8 регионов демонстрируют рост показателя, в 9 он остался на уровне 2018 г. (рис. 32).



Рис. 32. Суммарный коэффициент рождаемости первых детей на одну женщину в репродуктивном возрасте, 2019 г.

Источник: ЕМИСС.

Суммарный коэффициент вторых рождений в России начал снижаться с 2016 г. и в 2019 г. составил 0,53 ребенка. Данный показатель ниже уровня 2018 г. на 9% (в 2016 г. он составил 0,69, в 2017 г. – 0,6, в 2018 г. – 0,58 ребенка). Сокращение рождаемости вторых детей наблюдается во всех регионах, кроме Камчатского края (в СКР выше, чем в 2018 г., на 11%), Москвы (на 4%), Севастополя (на 2%), Республики Ингушетия (уровень 2018 г.).

Республика Тыва (0,84), Ненецкий АО (0,74), Сахалинская область (0,7), ХМАО (0,66), Еврейская АО (0,65) и Республика Алтай (0,64) демонстрируют наиболее высокие показатели рождаемости вторых детей (рис. 33). Самые низкие коэффициенты – в Республике Ингушетия (0,37), Ленинградской области (0,39), Карачаево-Черкесской Республике (0,44), Воронежской, Смоленской, Тульской, Томской областях (0,45).



Рис. 33. Суммарный коэффициент рождаемости вторых детей на одну женщину в репродуктивном возрасте, 2019 г.

Источник: ЕМИСС.

Вклад третьих и последующих рождений в 2019 г. составил 0,33 ребенка. Это ниже показателя 2018 г. на 3% (в 2018 г. – 0,34 ребенка, в 2017 г. – 0,31). Сокращение суммарного коэффициента рождаемости третьих и последующих детей наблюдается в 26 регионах, в 29 – остался на уровне 2018 г., остальные регионы демонстрируют рост показателя. Наиболее высокие коэффициенты отмечаются в Чеченской Республике (1,25), в республиках Тыва (1,15), Ингушетия (1), Алтай (0,79), Дагестан (0,68), Саха (0,62) и Ненецком АО (0,71). Минимальный уровень рождаемости третьих и последующих детей демонстрируют Севастополь (0,2), Белгородская, Смоленская, Воронежская, Ленинградская области, Республика Мордовия (0,21), Санкт-Петербург (0,22), Брянская, Пензенская, Ивановская области (0,23) (рис. 34).



Рис. 34. Суммарный коэффициент рождаемости третьих и последующих детей на одну женщину в репродуктивном возрасте, 2019 г.

Источник: ЕМИСС.

Помимо изменения численности женщин репродуктивного возраста, немаловажное значение имеет изменение возрастного профиля рождаемости. В последние годы произошел сдвиг рождаемости в сторону старших возрастов. В 2018 г.¹ наивысший уровень рождаемости наблюдался в возрастных группах 20–24, 25–29 и 30–34 года. Растет средний возраст матери при рождении ребенка, наиболее существенный сдвиг произошел в среднем возрасте матери при рождении первого ребенка, в 2018 г. он составил 25,9 года (второго – 29,6 года, третьего – 32 года).

За 2019 г. наблюдается сокращение как числа умерших, так и общего коэффициента смертности. Абсолютный показатель смертности в 2019 г. составлял 1800,7 тыс. случаев, это на 1,5% (на 27,2 тыс.) меньше, чем за аналогичный период 2018 г. Больше всего смертей зарегистрировано в январе (172,4 тыс. человек), а в июне зафиксированы минимальные абсолютные показатели смертности населения (137,2 тыс. человек) (рис. 35).

Общий коэффициент смертности в 2019 г. был равен 12,3 на 1000 человек. Это на 1,6% ниже аналогичного показателя 2018 г. (12,5‰). По оперативным данным Росстата, в 2019 г. разрыв между минимальным и максимальным уровнями общего коэффициента смертности в регионах России составил 14 промилле. Наибольший коэффициент демонстрирует Псковская область (16,9‰), наименьший – Республика Ингушетия (2,9‰). Величина общего коэффициента смертности традиционно максимальна в регионах с высокой долей населения старших возрастов (Псковская, Новгородская, Тверская, Тульская, Ивановская, Владимирская области). Низкие показатели традиционно демонстрируют регионы, характеризующиеся более молодой структурой населения (Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Республика Дагестан, ЯНАО, ХМАО).

¹ Детальные данные по возрастной структуре рождаемости за 2019 г. будут доступны только в августе 2020 г.

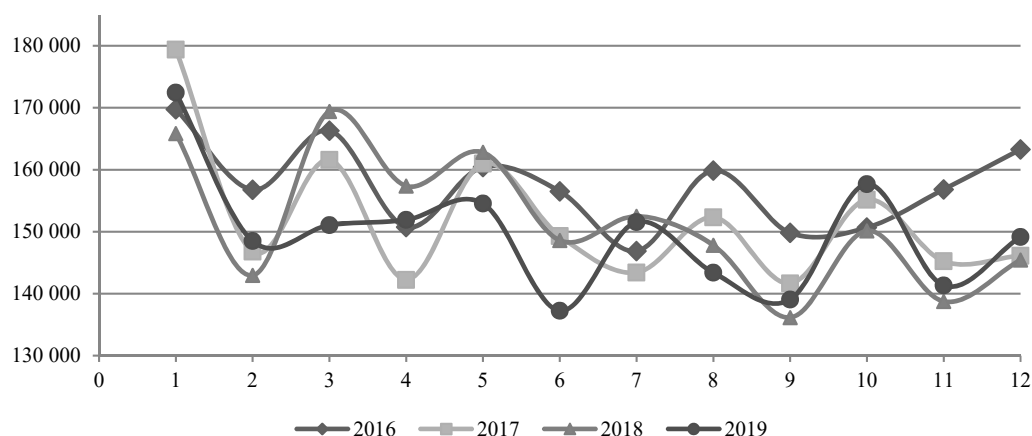


Рис. 35. Число умерших, январь – декабрь 2016–2019 гг., человек

Источник: ЕМИСС; оперативная информация Росстата.

По сравнению с аналогичным периодом 2018 г. в 2019 г. в 18 регионах наблюдается рост общего коэффициента смертности (от 0,8 до 5,5%), в 6 регионах он остался на уровне 2018 г., в остальных – снизился. Наибольший рост показателя отмечается в Хабаровском крае (на 5,5%), Амурской области (на 5,3%), Еврейской АО (на 5,2%), Республике Бурятия (на 3,7%) (рис. 36). Значительное снижение коэффициента смертности демонстрируют Чукотский АО (на 7,1%), Республика Ингушетия (на 6,2%), Чеченская Республика (на 8,7%), Кабардино-Балкарская Республика (на 9,4%), Ненецкий АО (на 6,6%), Тыва (на 5,7%), Марий Эл (на 4,7%), Татарстан (на 4,3%).

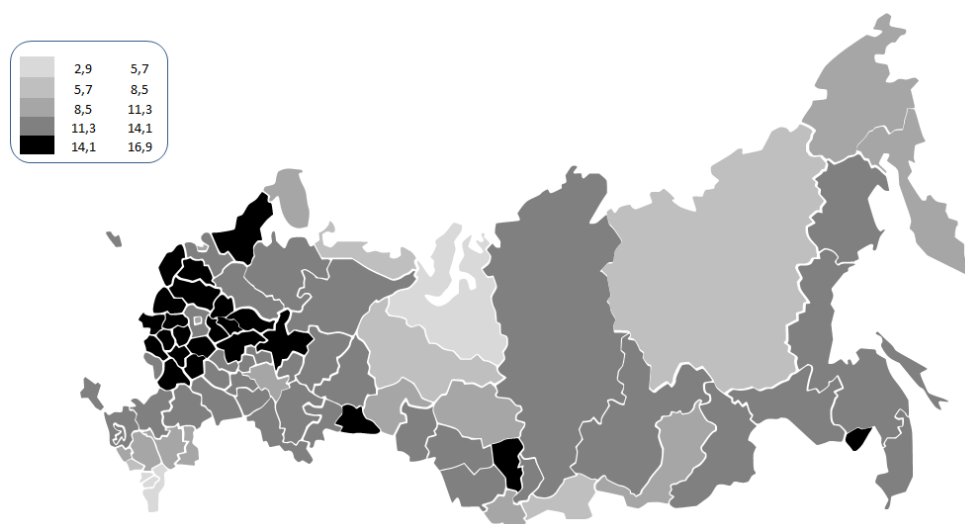


Рис. 36. Общий коэффициент смертности населения в разрезе регионов, 2019 г., ‰

Источник: оперативная информация Росстата.

Общий коэффициент смертности дает возможность оперативно, но очень грубо оценить тенденции смертности в стране. Поскольку интенсивность смертности в значительной степени зависит от возраста и пола, значение общего коэффициента также испыты-

вает сильное влияние со стороны возрастного состава населения. Более детальные данные о смертности населения по полу и возрасту публикуются по результатам годовой статистики и за 2019 г. на момент подготовки обзора не представлены.

Важным показателем смертности и одновременно качества жизни является коэффициент младенческой смертности – число умерших детей в возрасте до 1 года в расчете на 1000 живорожденных. Младенческая смертность продолжает снижаться. За 2019 г. ее уровень был равен 4,9 случая на 1000 родившихся живыми. Данный показатель на 3,9% ниже аналогичного за 2018 г. Увеличился региональный разрыв коэффициента младенческой смертности. За 2019 г. он составляет 11,3‰. В 2018 г. данный показатель был равен 9,5‰. Рост регионального разрыва между минимальным и максимальным показателями обеспечило увеличение максимального показателя (11,1‰ – в 2018 г., 12,7‰ – в 2019 г.).

Наибольший коэффициент смертности детей до 1 года наблюдается в Чукотском АО (12,7‰), Республике Алтай (11,2‰), Еврейской АО (9,3‰), Камчатском крае (8,4‰), Республике Дагестан (7,5‰), Костромской области (7,4‰). К регионам с минимальным уровнем младенческой смертности за 2019 г. относятся: Республика Калмыкия (1,4‰), Ненецкий АО (1,7‰), Липецкая область (2,9‰), Ленинградская область (2,9‰), Белгородская (3‰), Кировская (3,1‰), Чувашская Республика (3,3‰).

В 35 регионах уровень младенческой смертности повысился (по сравнению с аналогичным показателем 2018 г.), в 4 регионах – остался на уровне 2018 г., в остальных – снизился. Наибольший рост наблюдается в Магаданской (на 79%), Сахалинской (на 53,6%) областях, в Камчатском крае (на 47%), Тамбовской области (на 46%), ХМАО (на 41%) (рис. 37).



Рис. 37. Коэффициент младенческой смертности, 2019 г. в % к 2018 г.

Источник: оперативная информация Росстата.

Одна из главных причин отставания России от развитых стран по уровню ожидаемой продолжительности жизни при рождении (ОПЖ) – высокая преждевременная смертность населения. Она связана в том числе со смертностью от неинфекционных заболева-

ний (болезни системы кровообращения, новообразования, болезни органов дыхания, болезни эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ). В 2019 г. от данных причин умерло 68,7% всех умерших (в 2018 г. – 68,3%). В структуре причин смерти населения России по-прежнему преобладает доля болезней системы кровообращения (46,7%), далее по убыванию идут новообразования (16,4%), другие классы болезней (11,5%), внешние причины (7,1%), болезни нервной системы (5,6%), болезни органов пищеварения (5,4%), болезни органов дыхания (3,2%), болезни эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ (2,4%), инфекционные и паразитарные болезни (1,7%).

Коэффициенты смертности населения демонстрируют снижение по сравнению с 2018 г. от внешних причин (на 4,9%), болезней органов дыхания (на 3,7%), болезней системы кровообращения (на 1 %), от инфекционных и паразитарных болезней (на 3,6%), от болезней нервной системы (на 10,5%) Однако не все причины смертности демонстрируют положительную динамику. Показатели смертности от болезней эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ (на 0,7%), органов пищеварения (на 3,4%), новообразований (на 0,7%) в 2019 г. были выше, чем в 2018 г.

Одним из основных интегральных показателей смертности населения является показатель ОПЖ. В настоящее время данных об уровне ОПЖ за 2019 г. еще нет. Однако в 2019 г. впервые в России официально начали считать показатель ожидаемой продолжительности здоровой жизни (ОПЗЖ). ОПЗЖ позволяет оценить, сколько лет в определенном возрасте предстоит еще прожить в здоровом состоянии, т.е. без каких-либо серьезных проблем со здоровьем. Данный показатель активно используется ВОЗ для мониторинга ситуации в сфере здоровья в различных странах и разработки практических рекомендаций по его увеличению и уменьшению региональной дифференциации. По данным Росстата, в 2019 г. ожидаемая продолжительность здоровой жизни населения России равна 60,3 года. Это ниже ОПЖ за 2018 г. на 12,6 года. По предыдущим оценкам ВОЗ¹ (2016 г.), показатель ОПЗЖ в России был равен 63,5 года (*рис. 38*). Несмотря на различия показателей Росстата (2019 г.) и ВОЗ (2016 г.), нужно отметить, что Россия значительно уступает странам Западной и Восточной Европы как по показателям ОПЖ, так и по показателю ОПЗЖ. В настоящее время показатель, рассчитанный Росстатом, наиболее надежный из всех имеющихся.

Данные Росстата позволяют оценить региональную дифференциацию ожидаемой продолжительности здоровой жизни (*рис. 39*). Разрыв между максимальным и минимальным уровнями ОПЗЖ в 2019 г. был равен 18 годам. Республики Ингушетия (67,2 года), Дагестан (66,2 года), Татарстан (65,4 года), Чеченская Республика (66,1 года), Москва (65,1 года) демонстрируют наиболее высокие показатели продолжительности здоровой жизни (*рис. 39*). Минимальный уровень ОПЗЖ отмечается в Чукотском АО (49 лет), Еврейской АО (53 года), Орловской области, Ненецком АО, Брянской области (55,7 года), в Севастополе (55,9 года), Республике Марий Эл (56 лет), Магаданской области (56,1 года), ЯНАО (56,5 года), Алтайском крае (56,8 года), Псковской области (56,9 года).

¹ Healthy life expectancy (HALE). URL: <http://apps.who.int/gho/data/view.main.HALEXv?lang=en>.

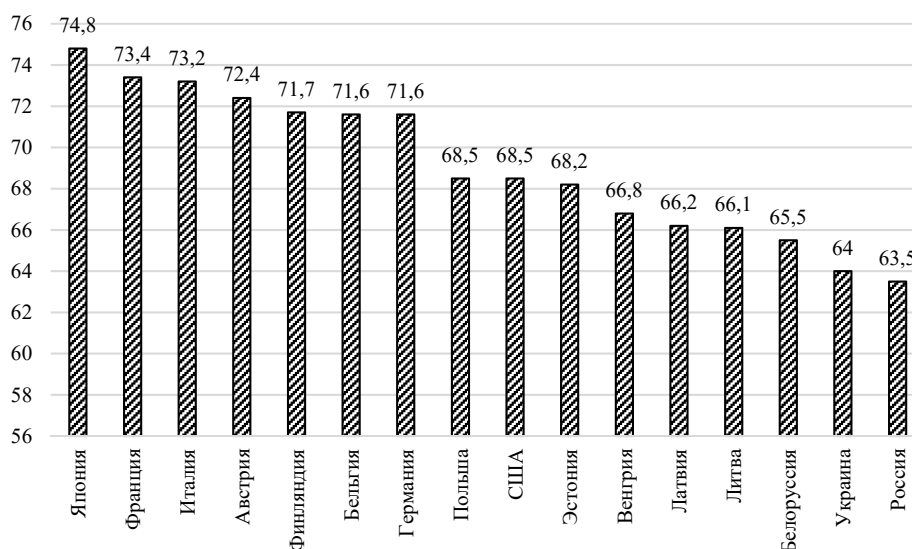


Рис. 38. Ожидаемая продолжительность здоровой жизни, 2016 г., лет

Источник: ВОЗ.



Рис. 39. Ожидаемая продолжительность здоровой жизни, 2019 г., лет

Источник: ЕМИСС.

Отдельно необходимо отметить тенденцию в области брачности и разводимости. По данным 2019 г., число зарегистрированных браков выросло на 2,5% (22,8 тыс.) по сравнению с аналогичным показателем 2018 г., а число зарегистрированных разводов сократилось на 10,6% (-62,8 тыс.). Общий коэффициент брачности составил 6,3‰, это выше показателя 2018 г. на 3,3% (рис. 40). Коэффициент разводимости сократился на 10% и в 2019 г. демонстрировал уровень 3,6 на 1000 человек. Изменение числа браков и разводов, как и числа рождений, в определенной степени также связано с демографической волной.

В настоящее время наиболее активного брачного и репродуктивного возраста достигают сравнительно малочисленные поколения родившихся в 1990-х годах, также растет доля незарегистрированных браков.

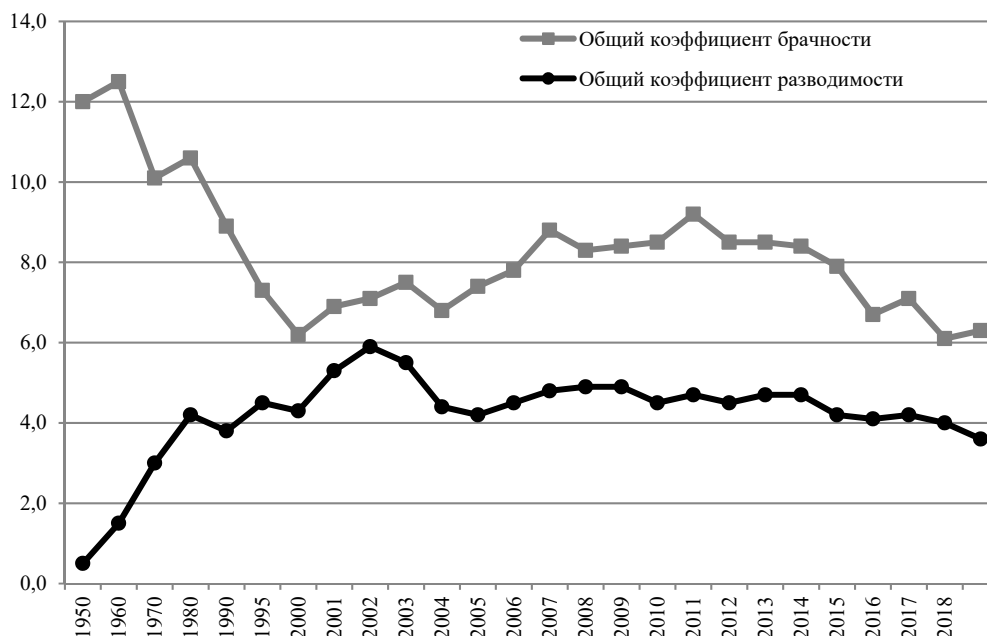


Рис. 40. Общие коэффициенты брачности и разводимости, 1950–2019 гг., на 1000 человек

Источник: Росстат.

Таким образом, в настоящее время демографическая ситуация в России характеризуется продолжающейся естественной убылью населения. Положение усугубляется двухлетним сокращением общей численности населения. Продолжается значительное снижение числа рождений, связанное с малочисленной когортой женщин в репродуктивном возрасте и изменением интенсивности рождений всех очередностей. Высокие показатели смертности и незначительное ее сокращение являются еще одним фактором роста естественной убыли населения страны. Появление и распространение новой коронавирусной инфекции COVID-2019 в мире и в России, которая представляет собой чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, может также сказаться на показателях заболеваемости и смертности населения.

5.7. Основные темы государственной образовательной политики в 2019 г.¹

В 2019 г. в системе образования началась реализация одноименного национального проекта. Если в 2012–2018 гг. основной задачей государственной политики считалось повышение заработной платы педагогических работников, то теперь в течение 6 лет

¹ Автор раздела: Клячко Т.Л., д-р экон. наук, директор Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС.

необходимо осуществить 10 федеральных проектов, входящих в указанный национальный проект, которые задают направления долгосрочного развития данной сферы.

Второй сюжет, который привлек значительное общественное внимание и породил острую дискуссию, – это принятие новых федеральных государственных образовательных стандартов (далее – ФГОСов) начального, основного и среднего общего образования. Сторонниками новых стандартов они рассматриваются как гарантия обеспечения единства образовательного пространства России, противниками – как возвращение к советской школе с ее зарегламентированностью, как отказ от всех достижений, которые были достигнуты за последние 30 лет в российском образовании.

Третий сюжет – это обсуждение в системе образования «регуляторной гильотины», т.е. расчистка нормативного правового пространства от излишней регламентации деятельности образовательных организаций, освобождение их от избыточного контроля и надзора.

Четвертый сюжет – это проблемы развития российской системы образования в 2020 г., связанные с эпидемией коронавируса.

5.7.1. Национальный проект «Образование»

Национальный проект «Образование» стал формироваться летом 2018 г. после того, как вышел 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 качестве национальных целей для системы образования было установлено достижение следующих целей и целевых показателей:

- обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования;
- воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов РФ, исторических и национально-культурных традиций.

Под указанные цели в рамках НП «Образование» было сформировано 10 федеральных проектов общей стоимостью 784,5 млрд руб. на 6 лет. Величина финансирования каждого федерального проекта и его доля в общем объеме выделенных на указанный НП средств представлены в *табл. 5*.

Таблица 5

Объем финансирования федеральных проектов в рамках НП «Образование»

	Федеральный проект	Объем финансирования, млрд руб.	Доля в общем объеме выделяемых средств, %
1	Современная школа	295,1	37,6
2	Успех каждого ребенка	80,5	10,3
3	Поддержка семей, имеющих детей	8,6	1,1
4	Цифровая образовательная среда	79,8	10,2
5	Учитель будущего	15,4	2,0
6	Молодые профессионалы	156,2	19,9
7	Новые возможности для каждого	9,2	1,2
8	Социальная активность	27,3	3,5
9	Экспорт образования	107,5	13,6
10	Социальные лифты	4,4	0,6

Источник: расчеты по данным национального проекта «Образование». URL: <https://edu.gov.ru/national-project/>.

Итак, основные средства НП «Образование» вложены в 3 федеральных проекта – «Современная школа», «Молодые профессионалы» и «Экспорт образования», на которые будет потрачено 71,1% всех выделяемых средств, а с учетом еще двух федеральных проектов – «Успех каждого ребенка» и «Цифровая образовательная среда» – 91,6%. Таким образом, на оставшуюся половину федеральных проектов предполагается израсходовать всего 8,4%.

Такая структура финансирования федеральных проектов показывает основное направление использования выделяемых средств – развитие инфраструктуры системы образования, а именно:

- создание новых мест в школах (строительство и реконструкция школьных зданий) с тем, чтобы ликвидировать третью смену и уменьшить долю учащихся, занимающихся во вторую смену;
- формирование условий для развития дополнительного образования детей и молодежи (детские технопарки «Кванториум», образовательные центры «Талант и успех», физкультурные площадки в сельских школах и т.п.);
- организация и обеспечение новым оборудованием центров опережающей профессиональной подготовки в системе среднего профессионального образования;
- строительство общежитий для иностранных и иногородних студентов вузов.

Во многом ориентация НП «Образование» на развитие инфраструктуры обусловлена, с одной стороны, общей направленностью всех национальных проектов на данную цель, а с другой – острой нехваткой у образовательных организаций средств на развитие материально-технической базы. Стремление в прошлую шестилетку поднять заработную плату педагогических работников привело к тому, что доля заработной платы в бюджетах организаций дошкольного, общего и среднего профессионального образования составляет в настоящее время 75–80%, а иногда и 85%. С учетом оплаты коммунальных услуг на иные нужды у образовательных организаций, финансируемых из регионального и муниципального бюджетов, средств не остается. При этом у большинства из них практически отсутствует возможность привлекать внебюджетные средства. Регионы же, за редким исключением, не в состоянии профинансировать необходимое развитие образовательной инфраструктуры, поскольку задачу поддержки заработной платы работников социальной сферы на установленном уровне с них не сняли, хотя внимание к этой проблеме несколько ослабло.

Соответственно, федеральный бюджет за счет реализации НП «Образование» фактически взял на себя необходимое обновление материально-технической и информационной баз региональных систем образования.

Насколько выполнима поставленная задача? Повышение средней заработной платы учителей привело к значительной дифференциации оплаты учительского труда как между регионами, так и внутри многих из них. При этом «Мониторинг эффективности школы» (который регулярно проводится ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС с 2013 г.) показывает, что 2/3 педагогических работников школ не ощутили повышения своей заработной платы, что на фоне официальных данных о ее росте ведет к росту социальной напряженности в указанной сфере.

Еще один негативный эффект, проявившийся в последний год, состоит в том, что родители, которые в 2013–2015 гг. стали рассматривать учителей как представителей среднего класса после долгих лет, когда они считали их бедными, учитывая информацию в СМИ о низких учительских зарплатах, вновь стали снижать оценки социального статуса

последних. Это повсеместно приводит к тому, что учитель становится в глазах общества ущербной фигурой и не может, по мнению того же общества, воспитать и обучить успешного человека будущего.

Ухудшение ситуации с материально-технической базой школ также в последние годы превращается в серьезную проблему. Если в целом население недовольно системой общего образования¹, то родители, как правило, считают, что школа, в которой учится их ребенок (дети), вполне справляется со своими обязанностями. И таких родителей 84–86% в зависимости от региона и населенного пункта. А вот условия, в которых учатся дети, все больше вызывают критику. Более 32% родителей, по опросу ВЦИОМа², отмечают плохое состояние материально-технической базы школы, указывают, что в школе давно не было капитального ремонта, и это плохо отражается на детях. Вместе с тем «Мониторинг эффективности школы» такого значительного недовольства не выявил (рис. 41).

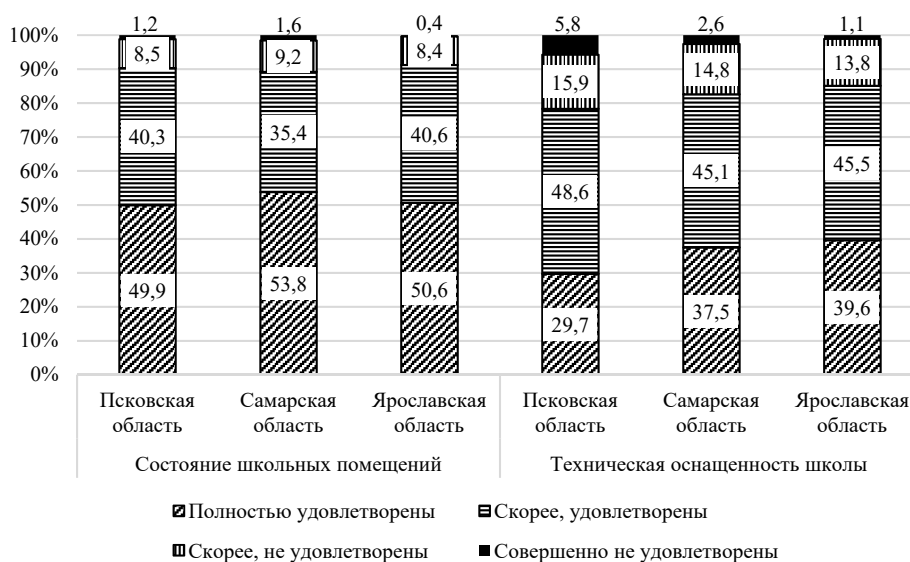


Рис. 41. Удовлетворенность родителей материально-технической базой школы, в которой учится ребенок

Источник: Мониторинг эффективности школы ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС.

Как следует из рис. 41, наибольшее недовольство родителей по трем регионам, в которых проходил «Мониторинг», приходится на техническую оснащенность школы – 21,7% (Псковская область – глубоко дотационный субъект РФ) и 10,8% – на состояние школьных зданий (Самарская область – регион-донор)³. Вместе с тем значительная часть родителей (35–40%) «скорее, удовлетворены» состоянием школьных помещений и технической оснащенностью школы (45–48%). Другими словами, их не все устраивает в состоянии материально-технической базы общеобразовательных организаций.

¹ По данным разных социологических опросов, до 38% респондентов говорят о том, что в системе общего образования большие проблемы. См., например: URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9874>.

² URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9874>.

³ В «Мониторинге эффективности школы» ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС представлены регионы, различающиеся по социально-экономическому положению и репрезентативные всей совокупности регионов России.

В результате в 2019 г. проблемы с ухудшением условий обучения вышли на первый план, опередив даже недовольство родителей отсутствием в некоторых школах учителей-предметников (рис. 42).

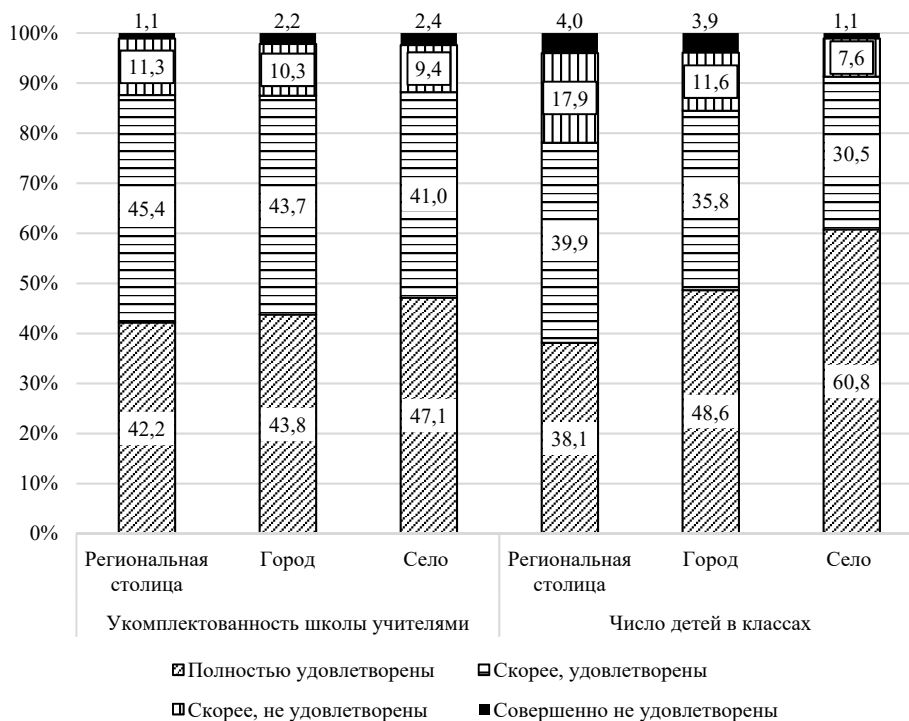


Рис. 42. Удовлетворенность родителей укомплектованностью школы учителями, в которой учится ребенок

Источник: Мониторинг эффективности школы ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС.

Как правило, дефицит учителей в наибольшей степени характерен для сельских школ, и он «закрывается» тем, что педагоги ведут занятия по нескольким предметам. Однако недовольство положением с учителями наиболее сильно проявляется в региональных столицах и городах, где «совершенно» и «скорее не удовлетворены» 12,5 и 12,4% соответственно родителей, в селе – 1,8% (как видим, различия очень небольшие). Тем не менее проблема дефицита учительских кадров становится все острее и, как представляется, скоро выйдет на первый план. По нашим расчетам, в школах не хватает, как минимум, 250 тыс. учителей, что приводит к серьезной перегрузке работающих педагогов.

В настоящее время там, где в школах есть достаточно быстрый Интернет, регионы стали проводить дистанционные уроки при нехватке педагогов. Цифровизация образования, введение новых образовательных технологий, связанных с «цифрой», подключение всех школ к быстрому Интернету являются задачами федерального проекта «Цифровая образовательная среда», который активно внедряется в школах. Однако использование новых технологий иногда становится вынужденным в силу имеющегося дефицита учительских кадров.

В целом НП «Образование» решает достаточно ограниченный круг вопросов. И это в значительной мере объясняет, на наш взгляд, тот факт, что его реализация, по большому счету, буксует, поскольку существенные проблемы системы образования усугубляются.

Отметим еще одну немаловажную деталь, которая следует из распределения бюджетных средств по федеральным проектам, входящим в НП «Образование». При всех разговорах про человеческий капитал система управления образованием «работает» на наращивание физического капитала данной сферы, а человеческому капиталу уделяется значительно меньше внимания. На федеральный проект «Учитель будущего» выделено всего 2% общего объема расходов указанного НП (табл. 5). Между тем от качества учительского корпуса (внимание уделяется преимущественно его количеству) зависит человеческий капитал нации, развитие страны.

Это относится и к развитию в России профессионального образования. В федеральном проекте «Молодые профессионалы» упор делается на развитие в РФ технологий WorldSkills, которые приняты в развитых странах при подготовке рабочих кадров. Россия, которая в мировых чемпионатах WorldSkills еще несколько лет назад серьезно отставала от стран-конкурентов, сейчас вышла на передовые позиции. Однако это не свидетельствует о том, что в системе среднего профессионального образования (далее – СПО), где ныне осуществляется подготовка рабочих, все хорошо. Скорее, в России, как обычно, перешли к подготовке небольшого контингента тех, кто на международных соревнованиях может хорошо выступить, при этом остальная система СПО постепенно входит в серьезный кризис. В ней быстро растет численность студентов, во многих регионах более 50% выпускников 9-го класса уходят в данную систему (рис. 43). При этом ее финансирование не растет, а техническое и технологическое оснащение устаревают. Стареют и преподавательские кадры (особенно мастера производственного обучения), что ведет к принципиальной неспособности организаций СПО к подготовке современных рабочих и служащих, специалистов среднего звена.

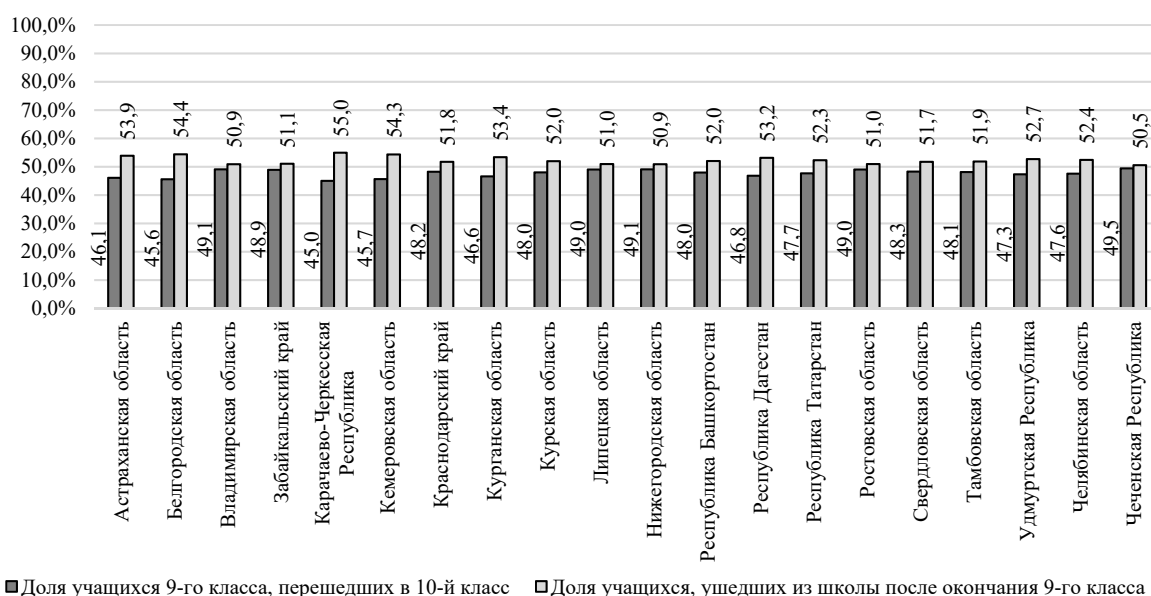


Рис. 43. Субъекты Российской Федерации, где в организации СПО после окончания 9-го класса уходит больше 50% выпускников, 2018 г., %

Источник: расчеты по данным Минпросвещения России. URL: <https://edu.gov.ru/activity/statistics/>.

В среднем по России на 1 студента организации СПО в 2018 г.¹ приходилось 83,7 тыс. руб., на 1 студента вуза – 135,2 тыс. руб.². С учетом практико-ориентированного характера подготовки кадров в системе СПО этих средств хватать не может. В результате происходит дифференциация организаций СПО на те, которые обеспечивают более-менее необходимое качество подготовки, и остальные, где оно крайне низкое. Соответственно, отношение работодателей к системе СПО ухудшается. В итоге, во-первых, региональные власти стремятся заставить бизнес прогнозировать потребность в кадрах, а затем брать подготовленные кадры к себе на работу, а во-вторых, организации СПО переходят в основном на подготовку специалистов среднего звена по бухгалтерскому учету, дизайну и т.п., что не требует современной технической базы. Это породило еще одно стремление региональных властей, а именно: обязать работодателей передавать колледжам и техникумам современное оборудование, чтобы те могли готовить на нем кадры и, кроме того, производили бы на нем продукцию по заказу бизнеса с тем, чтобы компенсировать затраты последнего. Вряд ли бизнес сможет на это пойти, поскольку современное оборудование достаточно дорого стоит и вместе с тем необходимо научить работать на нем тех, кто затем будет обучать студентов. Опять же это значительные расходы, которые работодатели не смогут нести без ущерба для собственной экономической деятельности.

Что касается высшего образования, то здесь федеральный проект «Молодые профессионалы» (подпроект «Глобальная конкурентоспособность высшего образования») фактически пытается несколько расширить уже наработанную практику «проекта 5-100», когда университеты получают значительные финансовые вливания для того, чтобы они смогли войти в мировые институциональные рейтинги. При этом если ранее требовалось вхождение в топ-100 не менее 5 российских университетов, то теперь требования снижены: надо входить в топ-500 и, помимо этого, наращивать присутствие в предметных рейтингах. Число вузов, решающих эту задачу, должно быть увеличено с 21 университета, уже участвующего в «проекте 5-100», до 30, причем возможна небольшая ротация ранее вошедших в него участников.

Перечисленные выше меры позволяют, с одной стороны, продолжать финансировать из бюджета те вузы (или, по крайней мере, большинство из них), которые вошли в «проект 5-100» в предыдущие годы, а с другой – несколько увеличить их число, чтобы придать данному проекту определенный динамизм. Риск такого подхода состоит в том, что в системе профессионального образования будет превалировать «спорт высших достижений» в противовес планомерному повышению качества подготовки кадров.

5.7.2. Новые ФГОС в общем образовании

Вопрос о новых федеральных государственных образовательных стандартах в 2019 г. встал очень остро. Одна часть педагогического сообщества и тех экспертов, которые разрабатывали предыдущие ФГОСы, настаивали, что следует ориентировать школы на развитие метапредметных компетенций, которые рассматриваются как компетенции XXI в., т.е. креативность, критическое мышление, коммуникабельность и командную работу (умение работать в команде). Кроме того, важно научить детей и подростков самостоя-

¹ На момент подготовки настоящего раздела официальные данные об исполнении консолидированного бюджета 2019 г. отсутствовали.

² Рассчитано по данным Федерального казначейства и Росстата.

тельно работать, искать информацию, ее систематизировать. Акцент делается на проектной работе, которая может быть как индивидуальной (каждый учащийся делает свой проект), так и групповой, когда проект делает команда.

Основанием для такого подхода является то, что в современном мире конкретные знания быстро устаревают, поэтому нужно ориентировать учащихся на что-то вневременное. К тому же в условиях нарастающего потока информации необходимо научить подрастающее поколение в этом потоке ориентироваться и быстро находить нужное.

Другая часть педагогического сообщества и экспертов считала, что надо развивать у учащихся предметные знания, поскольку без них креативности и критическому мышлению не на что опереться, что приведет при реализации данного подхода к негативным последствиям, поскольку вырастет поколение, не знающее предмета, но готовое его обсуждать и менять.

Фактически в основании данного спора лежит соотношение в современном мире так называемых *soft skills* («гибкие», или «мягкие», навыки) и *hard skills* («твердые», или «жесткие», навыки), или – более глубоко – превалирования социализации либо профессионализации, воспитания либо обучения. При этом и та, и другая сторона пыталась и пытается апеллировать к работодателям. Многие социологические исследования утверждают, что современному работодателю в работнике нужны прежде всего *soft skills*, которых не хватает выпускникам, например, организаций среднего профессионального образования. Одновременно работодатели хотят получить практикоориентированного специалиста или рабочего, который обладает вполне конкретными знаниями и навыками, что позволяет ему быстро встроиться в трудовой процесс. При этом как-то упускается из виду, что быстрая смена технологий обесценивает эту практикоориентированность, поскольку требует постоянного переучивания, а следовательно, у работника с профессиональным образованием должна быть база, а именно *hard skills* – то ядро, на которое наслаиваются новые знания. Естественно, в новых условиях работник должен уметь самостоятельно искать необходимую информацию. Но столь же важно, чтобы он мог отличать ту информацию, которая является профессионально достоверной, от неверной. А это невозможно сделать без наличия у него профессиональных знаний и навыков, которые базируются на фундаментальном образовании. Когда говорят, что не надо перегружать ребенка информацией, поскольку все можно найти в Google или Яндекс, как-то упускают из виду, что кто-то должен, во-первых, получить (добыть) знания, а во-вторых, разместить их в современных базах данных и поисковых системах.

Вместе с тем школа как бы зависла между этими двумя подходами – в результате учащийся перегружен, поскольку в него пытаются одновременно вложить как можно больше и *soft skills*, и *hard skills*. Он теряет интерес к учебе, а более слабые ученики практически выпадают из процесса обучения. Все это приводит к тому, что в последние годы, как уже было отмечено, стал резко расти поток выпускников 9-го класса в организации профессионального образования. При этом школа, ориентированная на сдачу учащимися ЕГЭ на высокие баллы, ибо именно так оцениваются ее достижения, пытается от слабого контингента фактически избавиться, а не доучить, довести хотя бы до среднего уровня. Учителя 9-х классов в большинстве своем считают, что 15–20% их учеников не в состоянии освоить школьную программу. В 10-м классе эта оценка падает, тем не менее, по

оценке учителей, 5–10% учащихся из оставшихся не способны учиться в старшей школе¹.

«Мониторинг эффективности школы» показывает, кроме того, что и родители, и учителя хотели бы большей стабильности школьных образовательных программ, при этом они считают, что повысить интерес к учебе у детей можно в первую очередь за счет изменения содержания обучения. Только 36,6% родителей полностью удовлетворены содержанием школьных программ, 52% – скорее, удовлетворены, 9,6% – недовольны, а 1,8% – совершенно недовольны содержанием учебного материала².

Как и родители, большинство (73,6%) учителей считают, что содержание образовательных программ нуждается в изменении, и больше всего убеждены в этом учителя сельских школ (77%) (рис. 44). Необходимость изменения содержания образования отмечают не только учителя, работающие в обычных школах (74,8%), но и педагоги гимназий, лицеев, школ с углубленным изучением отдельных предметов (70,1%).

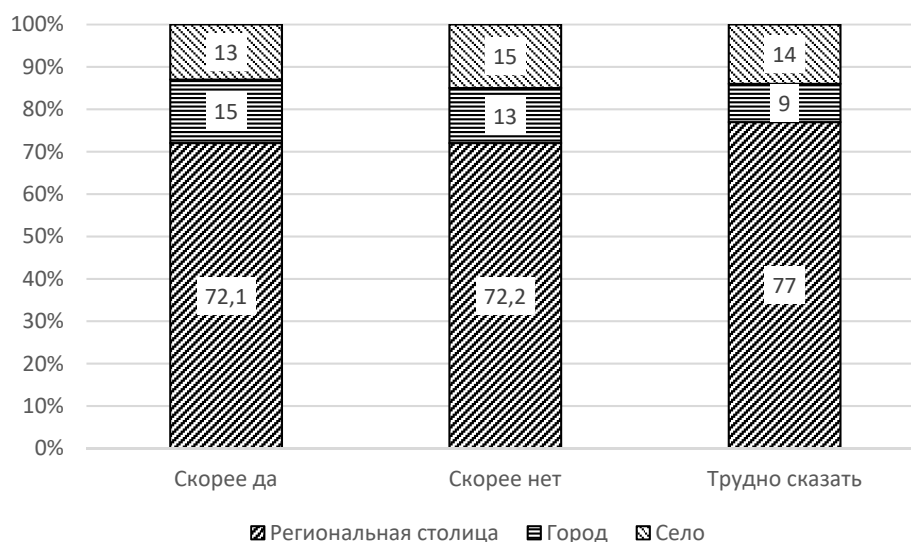


Рис. 44. Мнение учителей о необходимости совершенствования содержания образовательных программ; тип поселения, 2019 г.

Источник: Мониторинг эффективности школы ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС.

Чем больше опыт работы учителей, тем большая часть из них отмечает необходимость изменения содержания учебных программ и тем меньше педагогов сомневается в правильности такого ответа: 83,5% учителей, проработавших в школе более 30 лет, убеждены, что содержание преподаваемых предметов и методы преподавания надо менять³.

Важно отметить, что 2/3 (67,5%) учителей полагают, что преподавание на основе использования единых учебников эффективнее, и данный подход чаще находит поддержку у учителей сельских школ (72,9%), в отличие от учителей школ региональных столиц

¹ Мониторинг эффективности школы. ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС. Ноябрь 2018 г.

² Мониторинг эффективности школы. ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС. Сентябрь 2019 г.

³ См. там же.

(62,1%). Таким образом, учителя не склонны к вариативности и новаторству: они предпочитают единообразие программ и учебников. Возможно, дело в перегрузке учителей, так как свыше 61,3% из них, по их собственному признанию, работают на 1,5 ставки, а иногда и больше.

В этом смысле Министерство просвещения во многом отвечало на массовый запрос как учителей, так и родителей, разрабатывая новый ФГОС. После смены руководства Минпроса вопрос о ФГОСах вновь был поставлен на повестку дня. Но проблема не только и не столько в образовательных стандартах, проблема в том, что, несмотря на все усилия по модернизации учительского корпуса, «учитель будущего» представляет собой перегруженного, в том числе бюрократическими требованиями, учителя настоящего, если не прошлого. И для разработки (или до разработки) нового ФГОСа надо понять, каким должно быть содержание общего образования в условиях происходящих технологических и социальных перемен. Представляется, что упор все же должен быть сделан на фундаментальность образования, что позволит подрастающему поколению быстро приспосабливаться к нарастающей «неопределенности будущего».

5.7.3. «Регуляторная гильотина» и аккредитация образовательных организаций

Рост бюрократической нагрузки ощутимо вредит развитию экономики и общества. Поэтому необходимость ее снижения в виде «регуляторной гильотины», т.е. отказа от избыточного контроля во всех сферах общества, была положительно им воспринята.

В системе образования также рост бюрократизма и, как было отмечено, нагрузки на учителей и преподавателей не дает этой сфере нормально развиваться. Издержки, с которыми сталкиваются учебные заведения на всех уровнях образования, постоянно растут, при этом качество образования от роста контроля, скорее, снижается.

В высшем образовании особенно остро встал вопрос о снижении административного контроля, когда государственной аккредитации были лишены два вуза, в высоком качестве образования и научных исследований которых вузовское и экспертное сообщество не сомневалось. Это были Европейский университет в Санкт-Петербурге (лишился аккредитации и лицензии, которые впоследствии были ему возвращены) и Московская высшая школа социальных и экономических наук – знаменитая «Шанинка» (лишилась аккредитации¹, но не лицензии).

Однако проблема состоит в том, что система госаккредитации касается не только высшего образования, но и других его уровней, завязана на ФГОС, и, кроме того, ее наличием обусловлено решение многих важных вопросов (например, в высшем образовании это отсрочка юношей от армии, возможность частного вуза получать контрольные цифры приема, т.е. бюджетное финансирование и др.), так что разрубить этот гордиев узел не получается.

В принципе, проблема государственной аккредитации образовательных организаций очень четко показывает, что создать бюрократическую систему довольно просто, а вот изменить сложно.

¹ В марте 2020 г. аккредитация была возвращена. URL: http://obrnadzor.gov.ru/common/upload/doc_list/Zakluchenie_oano_vo_Moskovskaya_vyssшая_shkola_sotsialnykh_i_ekonomicheskikh_nauk_1.pdf.

Основная идея, которая обсуждается в настоящее время, – перенести акцент с аккредитации на лицензирование образовательных организаций. В принципе, большее внимание к лицензированию, его ужесточение означают перенос регулирования на процесс вхождения в систему образования (в образовательный рынок) новых участников. При этом, как и ранее, не вполне понятна процедура лицензирования для государственных детских садов, школ, организаций СПО и вузов. Для муниципальных образовательных организаций она более понятна, поскольку муниципальный уровень не входит по Конституции в систему государственной власти и, следовательно, может не исполнить каких-то государственных требований. По сути же, муниципальные образовательные организации (как и муниципальные медицинские учреждения, муниципальные учреждения культуры и т.п.) в настоящее время являются квазигосударственными: создаются по согласованию с регионами и финансируются частично (а нередко и полностью) из региональных бюджетов, хотя формально бюджетные субвенции, субсидии или трансферты проходят через муниципальные бюджеты. Именно таким положением объясняется стремление многих субъектов Российской Федерации сделать, по крайней мере, все школы государственными. Соответственно, слово «учреждение», когда государство «учреждает» детский сад, школу или вуз, значительно более точно выражает отношения и характер взаимодействия государства и государственной образовательной организации. В этом случае выдача лицензии школе или вузу на образовательную деятельность – это некое странное действие, поскольку именно государство и создает их для выполнения нужной ему функции. Столь же внутренне противоречива и аккредитация государственных учебных заведений, т.е. выдача государством им «кредита» (кредита доверия): оно их создало, оно определило их функции, оно дает им задание и финансирует его выполнение. В этом контексте совершенно непонятно, что проверяется в процессе аккредитации: качество образования или качество управления образовательной организацией назначенным государством менеджером – будь он директор школы или ректор вуза. Видимо, речь должна идти именно о качестве управления и, следовательно, о качестве кадровой политики государства в сфере образования, когда речь идет о государственных образовательных учреждениях (организациях). Но так задача не понимается и не ставится.

В случае частных образовательных организаций и лицензирование, и аккредитация приобретают несколько другой смысл. В этом случае государство, выдавая лицензию, берет на себя определенную ответственность за выполнение образовательной организацией ее функций и поэтому проверяет, может ли частный (негосударственный) учредитель обеспечить требуемые условия обучения и имеет ли необходимый кадровый состав, который потенциально способен реализовать заявленные образовательные программы. А в процессе аккредитации должно проверяться, выполняются ли установленные требования к условиям деятельности и кадрам.

При этом в случае и государственных (муниципальных), и частных образовательных организаций вопрос «перехода» условий обучения (маттехбазы, информационных ресурсов и т.п.) и имеющихся кадров в надлежащее качество образования остается открытым. В принципе, большой объем ресурсов должен был бы приводить к более высокому качеству образования (мы все помним про диалектику перехода количества в качество), но на практике так бывает далеко не всегда. М. Агранович показывает, что метод оценки состояния систем образования на основе объема затрат с определенного момента (уровня

этих затрат) дает сбой¹. Поэтому ни повышение доли расходов на образование в ВВП, ни высокий уровень учительских или профессорских заработных плат, ни расходы на одного учащегося школы или студента вуза не позволяют однозначно судить о качестве образования и развитости образовательной системы. Все это ставит под сомнение то, что повышение уровня контроля может сработать на рост качества образования, как и снижение регуляторного уровня. Тем более что ожидать его существенного уменьшения не приходится: в 2018 г. Россия снизила результаты в международном сопоставительном исследовании PISA, которые до этого росли², из-за чего под вопросом оказывается ее вхождение в число 10 стран – лидеров по качеству общего (школьного) образования (одна из целей реализации национального проекта «Образование»). Это, естественно, может привести к увеличению количества проверок и росту контроля. При этом будет считаться, что регулирующее воздействие сократилось, так как из нормативной правовой базы будут убраны нормативные документы, а возможно, и некоторые законы, которые и так никто не выполнял.

5.7.4. Пандемия коронавируса и принимаемые меры в системе российского образования: вызовы для 2020 г.

Пандемия коронавируса SARS-Cov19, которая началась в Китае в конце 2019 г., поставила системы образования практически всех стран перед новыми и крайне серьезными вызовами. До конца проявившиеся уже проблемы еще не осознаны, а многие педагогические, управленческие и экономические механизмы их решения только вырабатываются. Они ситуативны, и трудно сказать, какие из применяемых мер окажутся эффективными. В настоящее время практически все страны – как развивающиеся, так и развитые – идут по пути закрытия детских садов (дошкольных образовательных организаций), школ, организаций профессионального образования довузовского уровня и университетов. В целом в мире уже почти 1,5 млрд детей и молодежи не посещают образовательные организации в связи с карантинными мерами. Россия идет по тому же пути. Сначала была сделана попытка предоставить родителям выбор, отправлять детей в детские сады и школы или оставить их дома, организовав для них домашнее обучение. В силу того что родители, дети которых посещают дошкольные образовательные организации и школы, работают, этот выбор был практически однозначным: дети продолжили посещать образовательные организации. По данным СМИ, только около 2% родителей, например, в Москве оставили детей дома. В целом по России этот процент был еще ниже. Поэтому было принято решение: дошкольные образовательные организации, школы, организации дополнительного образования детей закрыть, а школьникам продлить каникулы, а потом перевести на дистанционное обучение.

Аналогичные меры были приняты также в системе профессионального и высшего образования: организации СПО, дополнительного профессионального образования и вузы перешли к дистанционному формату с широким использованием MOOC (массовых открытых онлайн-курсов). По данным Минобрнауки, к концу марта 80% вузов смогли перейти на дистант.

¹ Агранович М.Л. Ресурсы в образовании: насыщение или пресыщение? // Вопросы образования. 2019. № 4. С. 254–275.

² Данные о полученных 15-летними российскими школьниками результатах стали известны только в конце 2019 г.

Основные проблемы, которые уже проявили себя, заключаются в следующем. За исключением Москвы, Санкт-Петербурга и ряда крупных городов, школы не готовы к переходу на дистанционное обучение – к нему не готовы и учащиеся, и учителя. Основная проблема – отсутствие необходимого контента, а также неумение учителей с ним работать. В ряде регионов (например, в Кировской области) определенный опыт в данной сфере присутствует, поскольку из-за отсутствия педагогов по некоторым предметам в сельской местности и поселках городского типа они были вынуждены уже некоторое время вести дистанционные занятия для учащихся сельских и поселковых школ. Однако масштабы таких начинаний были весьма ограниченными, а эффективность и качество не замерялись. Как было указано выше, растет недовольство родителей отсутствием учителей по многим предметам, что косвенно свидетельствует о низкой эффективности дистанционного обучения в той форме, в которой оно пока реализуется. Понятно также, что для учащихся начальной школы, особенно для первоклассников и второклассников, дистанционные занятия организовать без участия родителей трудно. Скорее всего, в массовом варианте учителя будут рассылать учащимся задания по электронной почте или указывать их в электронных дневниках (при наличии последних), а также указывать, какие параграфы учебников прочитать. Кроме того, уже есть свидетельства возрождения телеуроков, ибо телевизоры, в отличие от компьютеров, есть практически во всех российских семьях.

Можно ожидать, что переход на дистанционный формат обучения потребует еще большего включения родителей в образование своих детей. Пострадают же учащиеся из семей с низким уровнем социального и культурного капитала, которые не смогут помогать детям в учебе. Однако эти дети и так находятся в группе риска. Но если в обычной ситуации школа все же могла это хоть как-то компенсировать, то в дистанционном режиме это маловероятно.

В системе СПО, которая практикоориентирована, переход на дистанционный формат обучения чреват тем, что качество подготовки прежде всего рабочих кадров будет снижено, если дистанционное обучение продлится в связи с пандемией коронавируса достаточно долго.

В системе высшего образования снижение качества может быть небольшим, так как студенты имеют большие навыки самостоятельной работы, чем учащиеся других уровней образования, и при надлежащей организации консультационной работы в онлайн-режиме со стороны ППС, при интенсивном использовании МООС качество обучения, скорее всего, не пострадает или пострадает незначительно. Здесь группами риска могут стать студенты первого курса, которые еще не приобрели навыки самостоятельной работы, но этот риск при организации вебинаров может быть существенно снижен. Вместе с тем на этом уровне образования на первый план выходят техническое оснащение вузов, наличие необходимого программного обеспечения, а также наличие у студентов собственных ноутбуков или компьютеров дома/в общежитии.

Для вузов серьезной проблемой может стать проведение экзаменов, если не будут решены проблемы онлайн-идентификации студентов, усложнение реализации обучающимися групповых проектов, которые в последние годы стали важным элементом учебного процесса. Кроме того, продолжение пандемии поставит под вопрос приемные кампании вузов, включая прием в магистратуру и аспирантуру. Еще одним негативным следствием пандемии может стать сокращение численности иностранных студентов в российских вузах и в силу трудностей с организацией их приема, и в силу оттока тех иностранных

студентов, которые вынуждены были уехать на родину и возвращение которых в новых условиях может быть затруднено из-за экономических причин. В то же время ослабление рубля, вполне возможно, окажет на их приток в Россию благотворное воздействие, как это было после девальвации российской валюты в 2014 г.

Что пока точно известно, так это то, что проведение ЕГЭ и ОГЭ сдвинуто по времени, но не сильно (на 1–2 недели). Однако, как будут проводиться эти экзамены в условиях эпидемии (если она не сойдет на нет), непонятно, как и непонятно то, как новая ситуация повлияет на выбор выпускниками 9-х и 11-х классов своей дальнейшей образовательной траектории.

* * *

Три сюжета, которые преобладали в общественном сознании в 2019 г., – национальные проекты, в частности Национальный проект «Образование», новые ФГОСы в общем образовании и «регуляторная гильотина» – выявили одну общую черту государственной образовательной политики: государство не может обеспечить развитие системы образования, оно может только компенсировать регионам те затраты, которые субъекты Российской Федерации понесли раньше, но не способствовали существенному улучшению ситуации в данной сфере. Вопрос принятия новых ФГОСов в условиях, когда система не развивается, а испытывает нарастающий дефицит ресурсов (особенно кадровых), похожа на «бурю в стакане воды»: учителя и школы учат так, как могут, а родители, которые учились раньше и призваны в настоящее время по возможности компенсировать нехватку учителей (плохое качество преподавания) собственными усилиями или наймом репетиторов, выбирают то, что они знают и им привычнее. Проще говоря, ни изменение ФГОСов, ни вливание денег в старую систему (они не очень-то и вливаются), ни «регуляторная гильотина», по существу, в образовании ничего не меняют. Можно только не мешать развиваться сильным образовательным организациям (а они наперечет). Что касается остальной системы образования, то она за несколько месяцев приспособится к любой системе отчетности, прекрасно понимая, что заменить ее нечем. Поэтому если кого-то и затронут действия государства, то это будет частный сектор образования, который и так быстро сокращается.

Пандемия коронавируса начинает менять привычные модели образования, в частности она может ускорить развитие дистанционных форм обучения и создание необходимого для этого образовательного контента. Вместе с тем для определенных территорий, где еще отсутствует быстрый Интернет (его создание было запланировано в рамках ФП «Цифровая образовательная среда»), те решения, которые пока принимаются, приведут к серьезным проблемам как для школ, так и для семей, особенно малообеспеченных, с низким образовательным уровнем родителей.

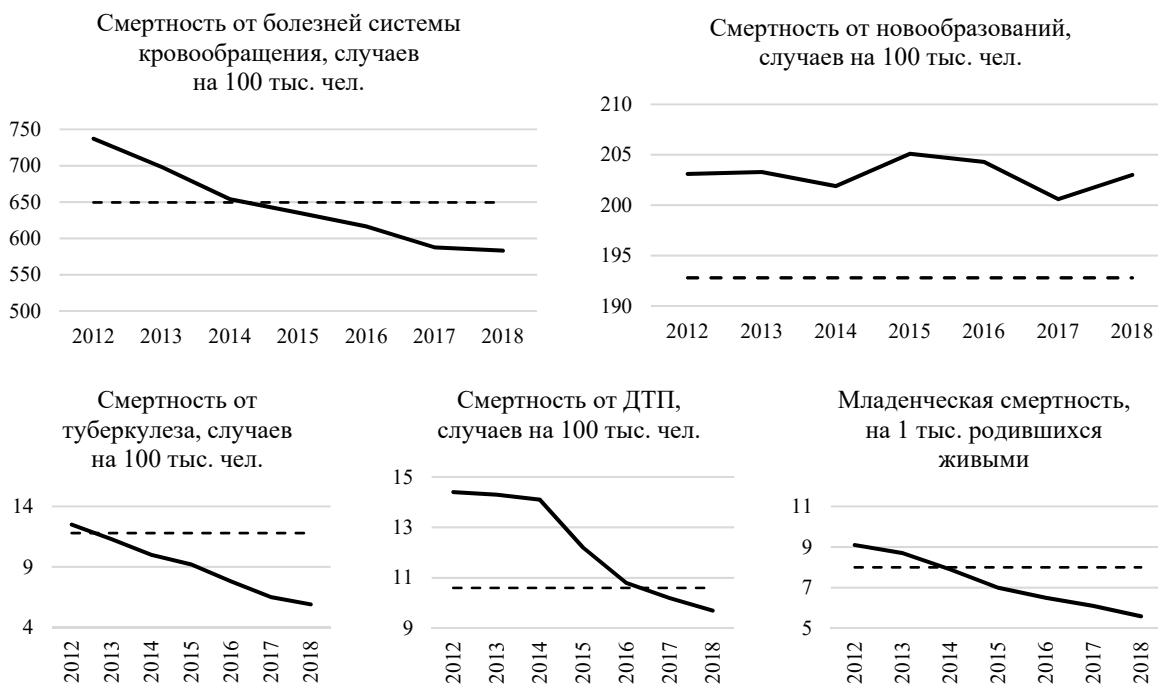
Для систем профессионального образования пандемия коронавируса также привела к целому ряду проблем, важнейшей из которых является проведение экзаменов/зачетов и особенно приемной кампании для высших учебных заведений.

5.8. Формирование единой национальной системы здравоохранения¹

Во многих отношениях 2019 г. должен был стать переломным для российского здравоохранения. Завершалась амбициозная шестилетняя программа, сформулированная в майских указах 2012 г., на смену которой должны были прийти еще более обширные преобразования в рамках нового национального проекта «Здравоохранение». Параллельно продолжалось формирование единой национальной системы здравоохранения, призванной гарантировать всему населению фактически равные права на медицинскую помощь.

5.8.1. Итоги реализации майских указов 2012 г.

Большинство целей майского указа в сфере здравоохранения, непосредственно направленных на улучшение здоровья населения, оказались выполнены уже в первые годы его реализации. Исключением стало снижение смертности от новообразований, в том числе злокачественных, где не удалось достичь даже устойчивого нисходящего тренда (рис. 45).



Примечание. Пунктиром отмечены целевые значения на 2018 г.

Рис. 45. Снижение смертности от ключевых причин, 2012–2018 гг.

¹ Авторы раздела: *Авксентьев Н.А.*, советник директора НИФИ Минфина России, научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС; *Назаров В.С.*, канд. экон. наук, директор НИФИ Минфина России; заместитель директора по науке ИНСАП РАНХиГС, старший научный сотрудник научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара; *Сисигина Н.Н.*, младший научный сотрудник НИФИ Минфина России, научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС.

Неудача в снижении смертности от новообразований может объясняться как слабостью профильной медицинской службы, так и объективным повышением онкологической заболеваемости по мере сокращения смертности от иных причин (прежде всего от болезней системы кровообращения) и увеличения продолжительности жизни, характерного для всех развитых стран. Тем не менее отсутствие результатов по данному направлению, вероятно, сыграло значимую роль при определении приоритетов нового национального проекта.

Менее успешным оказалось поручение по повышению заработной платы медицинских работников: врачей – до 200%, среднего и младшего медицинского персонала – до 100% от средней заработной платы в соответствующем регионе. По официальным данным, на начало 2019 г. целевые значения были достигнуты или почти достигнуты большинством субъектов РФ¹. Однако во многих случаях эти результаты оказались фактически не обеспечены финансированием и были достигнуты лишь временно, за счет сокращения числа работников² и перераспределения в пользу заработной платы средств, предназначенных на покрытие иных статей расходов³. Ослабление контроля привело к быстрому падению уровня оплаты труда ниже целевых значений. По нашим расчетам, по итогам 2019 г. соотношение заработных плат медицинских работников вышло за пределы целевых значений (с учетом допустимого отклонения в 5 п.п.)⁴:

- по нашей оценке, зарплаты врачей ниже 195% от средней по экономике в 11 из 85 субъектов РФ (в 2018 г. таких регионов было 5), снижение соотношения заработной платы врачей и средней по экономике региона возможно в 60 субъектах РФ;
- для среднего медицинского персонала зарплаты ниже 95% от средней по экономике в 2 субъектах РФ (в 2018 г. таких регионов не было), снижение соотношения заработной платы указанной категории работников и средней по экономике региона возможно в 57 регионах;
- для младшего медицинского персонала зарплаты ниже 95% от средней по экономике в 26 субъектах РФ (в 2018 г. – в 4 субъектах РФ), снижение соотношения заработной платы указанной категории работников и средней по экономике может быть в 75 регионах.

Свидетельством ухудшения ситуации стали массовые протесты врачей государственных больниц, заявляющих о неприемлемо низком размере заработной платы. В свою очередь, Минздрав России настаивает на достаточности средств в отрасли для обеспечения

¹ 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.

² Лопатина М., Ляшок В. Исполнение майских указов 2012 г.: последствия для бюджетного сектора // Мониторинг экономической ситуации в России. 2018. № 15 (76). С. 19–24.

³ 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>.

⁴ К моменту подготовки настоящего раздела Росстат опубликовал данные о средних заработных платах врачей, среднего и младшего медицинского персонала в субъектах РФ за январь – декабрь 2019 г., информация о среднемесячной начисленной заработной платой наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц будет доступна только 15 апреля 2020 г. Предварительные прогнозные значения были рассчитаны исходя из допущения, что в каждом регионе соотношение заработной платы всех работников (в организациях, занятых у ИП и физических лиц) и заработной платы работников по полному кругу организаций останется на уровне 2018 г.

заявленного уровня заработных плат и связывает сложившуюся ситуацию исключительно с необоснованной дифференциацией оплаты труда. Для борьбы со злоупотреблениями предлагается ввести новую отраслевую систему оплаты труда, жестко регламентирующую структуру и размеры заработной платы. В ходе первого этапа реформы, стартового в 2020 г., планируется ограничить возможности для дифференциации размера заработной платы за счет переменной части и гарантировать минимальный размер заработной платы для ключевых категорий медицинских работников. По оценкам Минздрава России, эти меры позволят сократить различия в оплате труда между работниками с сопоставимым трудовым вкладом (должность, квалификация, норма рабочего времени) до 1,2–1,3 раза с нынешних 7–9 раз¹ исключительно за счет перераспределения средств внутри системы, без дополнительного финансирования².

В качестве возможного минимального норматива гарантированной части оклада труда называется уровень в 55% общего размера оплаты труда, с 2015 г. установленный как рекомендованная норма³. В 2019 г. на большинстве территорий доля оклада составляла 40–50% заработной платы, в 10 субъектах РФ – превышала 50%, в 4 регионах – находилась на уровне 20–30%⁴. Одновременно с введением обязательной минимальной доли оклада будут установлены единые перечни стимулирующих и компенсационных выплат, их размеры и основания назначения.

Для предотвращения риска формального повышения оклада с одновременным сокращением стимулирующих выплат планируется поэтапно ввести гарантии общего размера заработной платы. В ходе первого этапа реформы Минздрав России предлагает зафиксировать соотношение заработной платы к средней по экономике для ключевых категорий работников первичного звена на уровне 170% для врачей первичного звена и узких специалистов, 200% – для врачей скорой помощи, 70% – для медицинских сестер первичного звена, 120% – для фельдшеров, которые выполняют отдельные врачебные функции (все – при ставке совместительства 1,2)⁵.

Совместная реализация обеих мер гарантирует выделенным категориям медицинских работников минимальный и средний размеры оплаты труда. Предполагается, что это позволит обеспечить приемлемый уровень дохода как для молодых, так и для опытных специалистов. Вместе с тем правительство РФ уже заявило, что попытка установить нормы минимального размера заработной платы для отдельных категорий работников может рассматриваться как дискриминация в сфере оплаты труда, запрещенная законодательно. Кроме того, в своем отзыве на соответствующий законопроект правительство

¹ Министр Вероника Скворцова провела «Прямой эфир» с населением. Минздрав России, 2019. URL: <https://www.rosminzdrav.ru/news/2019/09/13/12480-ministr-veronika-skvortsova-provela-pryamoy-efir-s-naseleniem>.

² Совещание по вопросам модернизации первичного звена здравоохранения. 20 августа 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/61340>.

³ Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2015 г. (утверждены решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 24 декабря 2014 г., протокол № 11).

⁴ Совещание по вопросам модернизации первичного звена здравоохранения. 20 августа 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/61340>.

⁵ Там же.

указало, что реализация данного предложения потребует дополнительных бюджетных ассигнований¹.

Даже в том случае, если решение указанных проблем будет найдено, влияние новой системы оплаты труда на отрасль может оказаться неоднозначным. Ограничение размера стимулирующих выплат способно снизить мотивацию медицинских работников и привести к уходу из государственного здравоохранения наиболее квалифицированных специалистов. Более эффективным подходом в долгосрочной перспективе представляется создание мотивации для главврачей к оптимизации деятельности учреждения, необходимым условием которой является усиление контроля за объемом и качеством медицинской помощи.

5.8.2. Старт национального проекта «Здравоохранение»

Относительный успех серии майских указов 2012 г. стал толчком для принятия новой, более обширной программы развития здравоохранения на очередной шестилетний срок. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» поставил перед системой здравоохранения не только новый набор целей по сокращению смертности, но и структурные задачи по преобразованию системы здравоохранения. Национальный проект «Здравоохранение» стал крупнейшим вложением средств в отрасль со времени региональных программ модернизации здравоохранения 2011–2013 гг. На *рис. 46* представлены текущая динамика расходов консолидированного бюджета России на здравоохранение в реальных ценах 2020 г. с учетом национального проекта, а также исходный тренд, заложенный в «Основные направления бюджетной политики на 2018–2020 гг.», которые были подготовлены Минфином России в 2017 г. до объявления о реализации национальных проектов.

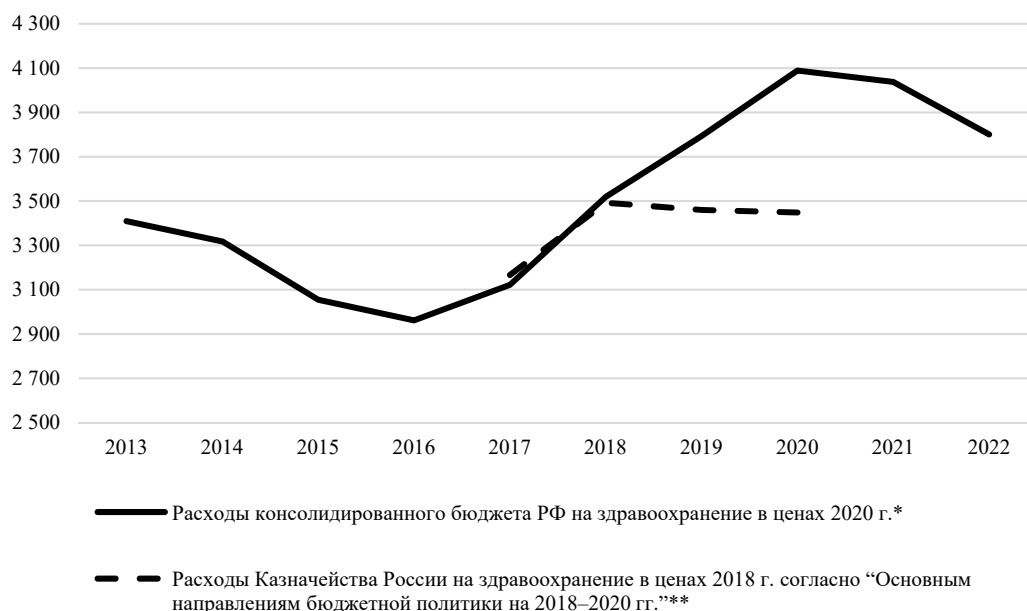
Большая часть дополнительных средств будет направлена на борьбу с онкологическими заболеваниями – 62% совокупного бюджета проекта, в том числе 48,3% – на финансовое обеспечение оказания медицинской помощи в соответствии с клиническими рекомендациями². Исключительно высокий приоритет онкологической службы может быть объяснен тем, что злокачественные новообразования являются единственной причиной смертности из числа основных причин, по которой пока не удалось достичь устойчивой тенденции к улучшению.

Приведение тарифов на оплату медицинской помощи по профилю «онкология» в соответствие с фактическими потребностями в ресурсах также играет роль пилотного проекта перед возможным расширением применения данного механизма на иные значимые заболевания. Действовавшая до этого модель формирования тарифов на оплату помощи на основе данных о фактических затратах медицинских организаций, несмотря на наличие очевидных преимуществ (простота и использование легкодоступных исходных данных), имеет два важных ограничения:

¹ Законопроект № 898575-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части установления размера минимальной заработной платы отдельным категориям медицинского персонала».

² Паспорт национального проекта «Здравоохранение», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16); Паспорт федерального проекта «Борьба с онкологическими заболеваниями» (утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Здравоохранение» от 14 декабря 2018 г. № 3).

- фактические затраты медицинских организаций, по сути, зависят от тарифов на оказание помощи (невозможно потратить средств больше, чем было получено);
- внутри клинически близких случаев, объединенных по диагнозам, имеются существенные различия в стоимости лечения, которые определяются используемыми методами терапии.



* До 2018 г. – по данным Казначейства России с коррекцией на двойной учет страховых взносов на ОМС неработающего населения; 2019–2022 гг. – по данным ОНБНТП на 2020–2022 гг.

** С коррекцией на двойной учет страховых взносов на ОМС неработающего населения.

Рис. 46. Расходы консолидированного бюджета России на здравоохранение, 2013–2022 гг., млрд руб.

Источник: расчеты авторов по данным Казначейства России¹, Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенной политики на период 2018–2020 гг.² и на период 2020–2022 гг.³, законопроекта о бюджете федерального фонда ОМС на период 2018–2020 гг.⁴.

С 2018 г. для определения коэффициентов затратно-стоимости помощи при злокачественных новообразованиях, которые определяют величину тарифа в системе клинко-статистических групп (КСГ), учитывается фактическая стоимость применяемых схем лекарственной терапии, предусмотренных в отечественных клинических рекомендациях. В 2018 г. было выделено 3 стоимостных уровня схем лекарственной терапии в дневном

¹ Казначейство России. Исполнение бюджетов. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/>.

² Основные направления бюджетной, налоговой и таможенной политики на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/10/main/ONBNTTP_2018–2020.docx.

³ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. URL: http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiTTP_2020–2022.pdf.

⁴ Пояснительная записка к законопроекту № 274620-7 «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг.». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/download/D6AD2F89-22D6-4E08-A7E5-EE37491BABDB>.

и круглосуточном стационарах, с 2019 г. таких уровней стало уже 10. Оплата привязана к конкретному случаю применения лекарственного средства, а ее размер зависит от стоимости препарата. В конечном итоге это повышает доступность эффективных методов лекарственного лечения, которые предусмотрены современными клиническими рекомендациями.

Возможность распространения практики формирования тарифов на основе клинических рекомендаций на другие группы заболеваний и состояний, а также на другие категории затрат (например, на оборудование, необходимое для диагностики и лечения конкретных заболеваний в соответствии с клиническими рекомендациями) предусмотрена Указом № 204, однако в настоящее время его выполнение сдерживается двумя факторами:

- отсутствием или низким качеством клинических рекомендаций по большинству заболеваний. Активная работа по обновлению клинических рекомендаций началась в 2019 г. после утверждения Минздравом России требований к их разработке. Планируется, что к 2022 г. современные клинические рекомендации будут приняты по всем основным нозологиям;
- недостаточностью финансового обеспечения государственных гарантий. Внедрение указанных подходов только в отношении лекарственной терапии при злокачественных новообразованиях (кроме лимфоидной и кроветворной тканей) потребовало дополнительно 70 млрд руб. в 2019 г., 120 млрд руб. в 2020 г. и 140 млрд руб. в 2021 г. Распространение данной практики на другие заболевания и другие категории затрат, очевидно, потребует еще больших дополнительных расходов.

При оценке промежуточных результатов национального проекта следует учитывать, что для большинства направлений первый год полностью или частично отводился на организационно-методическую работу. Этот факт частично может объяснять, почему 3 из 4 ключевых целей национального проекта на 2019 г. – снижение смертности населения трудоспособного возраста, смертности от болезней системы кровообращения и смертности от новообразований – оказались не достигнуты (по предварительным данным Минздрава России)¹. В то же время невыполнение промежуточных целей может говорить о неготовности системы здравоохранения к решению сложных задач, требующих комплексного вмешательства.

5.8.3. Централизация системы государственных гарантий

Первоначальная децентрализованная модель государственных гарантий, предоставлявшая субъектам РФ широкие полномочия по самостоятельному регулированию состава покрываемых медицинских услуг и их финансового обеспечения, в последние годы все чаще подвергается критике. Основной причиной недовольства становятся необоснованные различия в качестве и доступности медицинской помощи между субъектами РФ, а также в размерах ее оплаты.

Несмотря на наличие федеральных рекомендаций по большинству спорных вопросов, Минздрав России до последнего времени не имел возможности повлиять на решения субъектов РФ, идущие вразрез с установленными нормами. В 2018 г. был утвержден

¹ Минздрав: восемь показателей нацпроекта «Здравоохранение» достигнуты в 2019 г. // Будущее России. 2019. URL: <https://futuresussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/minzdrav-vosem-pokazatelej-nacproekta-zdravoohranenie-dostignuty-v-2019-godu>.

ключевой элемент будущей единой модели – обязательность применения клинических рекомендаций, что позволило Минздраву России устанавливать общие требования к качеству медицинских услуг¹. В 2019 г. централизация модели продолжилась в части регулирования финансового обеспечения территориальных программ государственных гарантий.

В сфере ОМС важнейшим новым механизмом стало обязательное согласование тарифных соглашений субъектов РФ с Федеральным фондом ОМС². Регионы не вправе утверждать тарифное соглашение, не получив предварительного подтверждения от Федерального фонда ОМС. Это позволяет последнему контролировать попытки использования несогласованных способов оплаты медицинской помощи и установления необоснованно заниженных или завышенных тарифов. С 2021 г. предусматривается введение юридической ответственности лиц, виновных в нарушении требований к согласованию тарифного соглашения, однако перспективы применения данной нормы после отклонения закона о введении административной ответственности в сфере здравоохранения не ясны.

В целях защиты согласованного финансового обеспечения предпринимаются попытки сократить масштабы перерасхода средств в рамках оказания медицинской помощи сверх плановых объемов. Новые Правила ОМС ограничивают право медицинских организаций на представление реестров счетов в страховую медицинскую организацию (далее – СМО) объемами медицинской помощи, распределенными медицинской организации Комиссией по разработке территориальной программы ОМС. В свою очередь, медицинские организации и СМО обязаны при выявлении возможного превышения планового объема медицинской помощи обращаться в Комиссию для их перераспределения. Полномочия Комиссии по перераспределению объемов медицинской помощи в течение года полностью легализованы и превращены в одну из основных функций Комиссии. Требования к получению СМО средств из нормированного страхового запаса территориальных фондов на оплату сверхплановых объемов ужесточены и включают предоставление расширенного отчета об использовании средств в течение года³.

Тем не менее перечисленные положения не являются принципиально новыми и вряд ли смогут предупредить появление сверхплановых расходов. Норма об ограничении оплаты медицинской помощи утвержденными плановыми объемами была установлена уже Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании», однако не признается судебной практикой.

Наряду с вопросами финансового обеспечения новые Правила ОМС также затронули полномочия СМО и комиссий. На СМО были возложены обязанности по информационному сопровождению застрахованных лиц и дополнительному контролю отдельных видов медицинской помощи (помощь лицам с онкологическими заболеваниями или с подозрением на такие заболевания, диспансерный учет, диспансеризация, госпитализация, телемедицинские консультации). Новые обязанности соответствуют общей стратегии

¹ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

² Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 437-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

³ Приказ Минздрава России от 28 февраля 2019 г. № 108н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования».

преобразования СМО в субъект административного контроля, лишенный каких-либо самостоятельных полномочий в сфере финансового обеспечения медицинской помощи. Тем не менее даже в таком виде СМО сохраняют важную роль независимого от государства профессионального участника системы здравоохранения.

В деятельности комиссий были установлены новые требования в части планирования и распределения объемов медицинской помощи, включая обязанности рассматривать информацию органов управления здравоохранением о потребностях в медицинской помощи, использовать установленный набор критериев для распределения объемов медицинской помощи и публиковать итоговое распределение. В совокупности указанные меры повышают прозрачность распределения объемов медицинской помощи и снижают риски субъективных решений, однако не исключают их полностью.

Одновременно с новыми Правилами ОМС были приняты документы, регламентирующие деятельность субъектов системы здравоохранения в иных сферах. В частности, для медицинских организаций был установлен обязательный минимум требований к организации и проведению внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности, ранее отсутствовавший или фактически не работавший в половине учреждений¹.

Бюджетная часть территориальных программ государственных гарантий длительное время оставалась сферой исключительной ответственности субъектов РФ. В 2017 г. дефицит бюджетной части территориальной программы государственных гарантий отмечался в 62 регионах, в 2018 г. – более чем в 40. В 2019 г. формирование и утверждение бездефицитных территориальных программ стало обязательным условием для получения трансфертов из федерального бюджета на реализацию региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения². В начале 2020 г. норма была смягчена и было разрешено предоставление средств при условии утверждения субъектом РФ графика ликвидации дефицита финансового обеспечения³. По состоянию на 1 января 2020 г. территориальные программы с дефицитом бюджетной части утверждены в 28 субъектах РФ⁴.

Ужесточение требований к оказанию медицинской помощи должно было сопровождаться введением не менее жестких мер административной ответственности за их несоблюдение. Проект поправок в Кодекс об административных правонарушениях предусматривал установление крупных штрафов для медицинских организаций и их сотрудников за нарушения требований законодательства в сфере здравоохранения, в том числе нарушение установленного порядка оказания медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз и нарушение прав граждан в сфере охраны здоровья⁵. Наказания

¹ Внутренний контроль остается уязвимым местом медорганизаций // Медвестник. 2017. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Vnutrennii-kontrol-ostaetsya-uyazvimym-mestom-medorganizacii.html>.

² Постановление Правительства РФ от 9 октября 2019 г. № 1304 «Об утверждении принципов модернизации первичного звена здравоохранения Российской Федерации».

³ Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2020 г. № 72 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 9 октября 2019 г. № 1304».

⁴ Камаев Д. В 28 регионах терпрограммы госгарантий приняты с дефицитом // Vademecum. 2020. URL: <https://vademec.ru/news/2020/02/28/defitsit-po-terprogrammam-gosgarantiy-imeyut-28-regionov/>.

⁵ Проект Федерального закона № 1093620-6 «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях в части совершенствования административной ответственности в сфере здравоохранения». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1093620-6>.

включали штрафы в размере до 40 тыс. руб. для физических лиц, штрафы в размере до 500 тыс. руб. и временную приостановку деятельности для юридических лиц.

Значительный размер штрафов стал одной из причин отклонения законопроекта Государственной Думой. Для государственных медицинских организаций, не оказывающих платные медицинские услуги или оказывающих их в небольшом объеме, выплата штрафов установленного размера могла привести к дефициту средств на ведение основной деятельности. Другой нерешенной правовой проблемой предлагаемых поправок стал необоснованный перенос ответственности: с уполномоченных органов управления здравоохранением на медицинские организации (в части соблюдения порядка оказания медицинской помощи) и с медицинских организаций как юридических лиц на отдельных работников (в части нарушения прав граждан в сфере охраны здоровья). Параллельный проект закона о введении административной ответственности для должностных лиц органов управления здравоохранением и медицинских организаций за несоздание условий для обеспечения качества и доступности медицинской помощи, разработанный Минздравом России, подвергся сходной критике на этапе общественного обсуждения и не был внесен в Государственную Думу¹.

Наконец, еще одной попыткой централизовать систему управления здравоохранением стало введение в действие с 1 января 2019 г. нового порядка определения начальной максимальной цены контракта (НМЦК) с учетом так называемой референтной цены (средневзвешенной цены закупок за последние 12 месяцев). Предполагалось, что это позволит привести к более справедливому ценообразованию, так как до этого были нередки ситуации, когда одно и то же лекарство закупалось соседними регионами по разным ценам внутри одного года. Однако введение новых требований к формированию НМЦК привело к тому, что в рамках осуществления закупок она часто оказывалась ниже экономически обоснованного уровня, так как наблюдаемое ранее снижение цены могло объясняться поставками препаратов с истекающим сроком годности, специальными льготными условиями производителей и т.д. В результате значительное число закупок лекарств в 2019 г. не состоялось из-за отсутствия предложений, что привело к существенным задержкам в поставках лекарств и невозможности их своевременного предоставления больным как в амбулаторных, так и в стационарных условиях.

* * *

Наиболее важным итогом 2019 г. стало утверждение новых элементов единой национальной системы здравоохранения: определение требований к клиническим рекомендациям и апробация механизма их использования для формирования тарифов (пока только для лекарственного лечения онкологических заболеваний), введение обязательного согласования тарифных соглашений в сфере ОМС с Федеральным фондом ОМС и ужесточение регулирования сверхплановых объемов медицинской помощи, усиление регламентации деятельности ключевых субъектов сферы ОМС. Следует отметить, что большинство перечисленных изменений уводит действующую систему здравоохранения все дальше от

¹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за несоздание условий для обеспечения качества и доступности медицинской помощи» (подготовлен Минздравом России, ID проекта 02/04/02-19/00088338).

классических страховых принципов, первоначально заложенных в выборе модели ОМС. Федеральное регулирование вводит все более детализированный контроль над действиями медицинских организаций, что позволяет частично защитить систему от прямых нарушений прав граждан, но одновременно препятствует повышению ее эффективности.

В следующем году в сфере регулирования финансового обеспечения государственных гарантий ожидается введение отраслевой системы оплаты труда¹, в сфере регулирования права на медицинскую помощь – старт пилотной программы лекарственного обеспечения амбулаторных больных, перенесших острое нарушение мозгового кровообращения, инфаркт миокарда и другие острые сердечно-сосудистые заболевания или операции на сосудах². Механизмы реализации последней программы до настоящего момента не определены. С нашей точки зрения, при реализации программы имеет смысл протестировать механизм возмещения затрат, который предполагает, что пациент приобретает выписанное ему лекарство в коммерческой аптеке. При этом аптека получает от государства возмещение в размере референтной цены выданного лекарства, а разницу в цене (при ее наличии) покрывает пациент из личных средств. Механизм возмещения затрат позволяет более гибко учитывать интересы и предпочтения пациента, который сможет приобретать лекарства по торговому наименованию, получая субсидию от государства. Кроме того, данный механизм снимает проблемы, связанные с осуществлением государственных закупок, которые стали особенно актуальными в 2019 г. после вступления в силу новых правил формирования НМЦК.

Для национального проекта «Здравоохранение» 2020 г. должен был стать началом полномасштабной реализации наиболее сложных инфраструктурных мероприятий и мероприятий по трансформации системы оказания медицинской помощи. Вместе с тем уже сейчас очевидно, что распространение коронавируса COVID-19 и принимаемые в связи с этим профилактические меры внесут существенные коррективы в запланированные преобразования. Новым приоритетом развития системы здравоохранения, по меньшей мере, на 1-е полугодие 2020 г. становится организация деятельности в условиях эпидемии, включающая подготовку изолированных палат и закупку реанимационного оборудования, обеспечение медицинских организаций расходными материалами для лабораторных исследований, дезинфекционными средствами и средствами индивидуальной защиты.

По состоянию на конец марта приостановлено проведение профилактических осмотров и диспансеризации определенных групп взрослого населения, оказание плановой медицинской помощи в условиях стационара и дневного стационара рекомендовано перенести на более поздние периоды³. Информация об отмене или переносе ранее утвержденных организационных реформ отсутствует, однако перераспределение ресурсов в пользу противоэпидемиологических мероприятий может вынудить правительство отказаться от наиболее затратных мер.

¹ Перечень поручений по итогам совещания о модернизации первичного звена здравоохранения (утвержден Президентом РФ 8 октября 2019 г. № Пр-2064).

Минздрав РФ планирует к апрелю подготовить план новой системы оплаты труда медиков // ТАСС. 2020. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7605301>.

² Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг.».

³ Приказ Минздрава России от 16 марта 2020 г. № 171 «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

5.9. Жилищный рынок городов России¹

Макроэкономические показатели 2019 г., непосредственным образом влияющие на рынок жилья, выглядели следующим образом.

Индекс потребительских цен составил 3%, динамика доходов населения, являющаяся значимым фактором для рынка недвижимости, на протяжении большей части года (после проседания в I квартале) имела позитивный характер. В целом же за 2019 г. реальные располагаемые доходы населения выросли менее чем на 1%.

Ключевая ставка ЦБ РФ на протяжении минувшего года неоднократно понижалась, достигнув в декабре 2019 г. 6,25%. Тем не менее активность заемщиков и объем ипотечного жилищного кредитования (ИЖК) оказались ниже, чем годом ранее.

По данным Банка России, в 2019 г. всего в стране было выдано 1,27 млн ипотечных кредитов на сумму 2,85 трлн руб. против 1,47 млн кредитов на сумму 3,01 трлн руб. в 2018 г., т.е. падение составило 13,6% по количеству кредитов и 5,3% по объему. Доля ипотечных кредитов, выданных для долевого строительства, в общем объеме выданных кредитов всех видов составила в 2019 г. 6,6% против 7% в 2018 г. При этом доля ипотеки для долевого строительства в совокупном объеме только лишь ипотечных кредитов выросла с 28,9 до 32,4%.

По мнению аналитиков компании «Метриум»², российский рынок ипотеки не повторил в 2019 г. успехов предшествующего года из-за кратковременного повышения кредитных ставок на рубеже 2018–2019 гг., а также из-за заметного роста стоимости жилья на протяжении 2019 г. Во 2-м полугодии 2019 г. число ипотечных сделок ежемесячно снижалось на 10–30% относительно аналогичных месяцев предыдущего 2018 г. При этом средневзвешенная ставка по ипотечным кредитам, превышавшая с февраля по август 10%, с сентября постепенно опустилась до 9% в конце года. Иными словами, спрос на ипотеку в декабре 2019 г. оказался ниже, чем годом ранее, когда ставки были выше (9,66%). Снижение ставок по ипотеке во второй половине 2019 г. не столько стимулировало спрос, сколько не давало ему снизиться еще сильнее. Позитивный эффект от уменьшения ставок был нивелирован ростом цен на жилье на фоне продолжающейся стагнации доходов россиян.

Не сыграло большой роли и льготное ипотечное кредитование для семей с двумя детьми и более. По подсчетам аналитиков компании «Метриум» на основе данных Минфина России, всего в 2019 г. по этой программе было выдано 38,6 тыс. кредитов совокупной величиной 94,9 млрд руб., что составило 3,3% всего объема ИЖК. Если с февраля (запуск программы) по декабрь 2018 г. в среднем каждый месяц банки выдавали около 400 льготных кредитов, то в 2019 г. (по ноябрь включительно) – 3,5 тыс. кредитов.

Объем просроченной задолженности по ипотеке оставался небольшим. По данным Росстата, на 1 января 2020 г. он составил 72,6 млрд руб. (1,0% от общей задолженности по ипотечным жилищным кредитам) и сократился по сравнению с 1 января 2019 г. на 0,4%.

¹ Авторы раздела: *Мальгинов Г.Н.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией проблем собственности и корпоративного управления Института Гайдара, ведущий научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС; *Стерник С.Г.*, д-р экон. наук, профессор, Финансовый университет при Правительстве РФ, председатель комитета по аналитике и консалтингу Московской ассоциации риэлторов.

² URL: www.metrium.ru/research (по данным Банка России).

5.9.1. Динамика цен на жилую недвижимость

Основные показатели динамики цен на вторичном рынке жилья городов России приведены в *табл. 6*¹.

В исследованную выборку входят 23 города, в том числе 17 городов, являющихся центрами субъектов РФ, с совокупной численностью населения более 33 млн человек.

Если ранжировать выборку по этому показателю, то в ней представлены:

- Москва (12,6 млн человек);
- Санкт-Петербург (5,4 млн человек);
- 7 городов с населением более 1 млн человек (Новосибирск, Екатеринбург, Омск, Самара, Красноярск, Воронеж, Пермь), в совокупности более 8,6 млн человек;
- 8 городов с населением от 500 тыс. до 1 млн человек (Тюмень, Тольятти, Барнаул, Иркутск, Хабаровск, Ярославль, Владивосток, Кемерово), в совокупности более 5,1 млн человек;
- 2 города с населением от 200 до 500 тыс. человек (Ставрополь, Сургут), в совокупности более 0,8 млн человек;
- 4 города с населением менее 200 тыс. человек (Сызрань, Первоуральск, Новый Уренгой, Тобольск), в совокупности более 0,5 млн человек.

В 2019 г. практически повсеместно росли цены на вторичном рынке жилья. Максимально (на 10–12%) они выросли в Санкт-Петербурге, Владивостоке, Новосибирске и Новом Уренгое. В Тюмени, Красноярске, Перми, Кемерово и Воронеже рост цен составил 5–7%. В наиболее многочисленную группу середняков, где этот показатель находился в интервале от 4 до 5%, наряду с Москвой (4,5%) вошли Ярославль, Тобольск, Ставрополь, Иркутск, Омск, Сургут. С натяжкой к ней можно отнести и Хабаровск с показателем в 3,3%. Существенно меньшим (1–2%) был рост цен в Екатеринбурге, Первоуральске и Тольятти, а явными аутсайдерами являлись Самара (стагнация) и Сызрань (падение в абсолютном выражении).

Таблица 6

Цены на вторичном рынке жилья в городах России в 2017–2019 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2018 г. к декабрю 2017 г.		Индекс цен в декабре 2019 г. к декабрю 2018 г.	
				номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
	декабрь 2017 г.	декабрь 2018 г.	декабрь 2019 г.				
1	2	3	4	5	6	7	8
Москва	210,2	222,0	232,0	1,056	1,013	1,045	1,015
Санкт-Петербург	107,4	114,0	127,7	1,061	1,017	1,120	1,087
Владивосток	95,9	109,6	121,8	1,143	1,096	1,111	1,079
Новый Уренгой (Тюменская область)	89,2	93,5	102,9	1,048	1,005	1,101	1,069
Хабаровск	82,2	82,8	85,5	1,007	0,965	1,033	1,003
Сургут (Тюменская область)	69,8	75,5	78,6	1,082	1,037	1,041	1,011

¹ Источниками данных по вторичному рынку являются компании, указанные в «Публичном графике динамики цен на вторичном рынке городов России» (URL: <http://realtymarket.ru/Publi-nii-grafik-cen-vtori-noi-ndvijimosti-gorodo/>), по первичному – приведенные в Примечании к *табл. 7*. Обработка и интерпретация данных осуществляются в соответствии с положениями работ: *Стерник Г.М., Стерник С.Г.* Анализ рынка недвижимости для профессионалов. М.: Экономика, 2009; *Стерник Г.М., Стерник С.Г.* Методология моделирования и прогнозирования жилищного рынка. М.: РГ-Пресс, 2018.

Окончание таблицы 6

1	2	3	4	5	6	7	8
Екатеринбург	67,3	71,0	72,5	1,055	1,012	1,021	0,991
Самара	59,6	60,4	60,3	1,013	0,971	0,998	0,969
Тюмень	59,3	63,2	68,0	1,066	1,022	1,076	1,045
Новосибирск	58,5	63,4	70,0	1,084	1,039	1,104	1,072
Иркутск	56,4	61,0	63,6	1,082	1,037	1,043	1,013
Красноярск	52,6	56,2	60,4	1,068	1,024	1,075	1,044
Пермь	49,3	53,3	57,3	1,081	1,036	1,075	1,044
Тобольск (Тюменская область)	49,3	43,3	45,3	0,878	0,842	1,046	1,016
Ярославль	48,6	51,6	54,0	1,062	1,018	1,047	1,017
Кемерово	44,3	43,9	46,4	0,991	0,950	1,057	1,026
Барнаул	44,0	45,4	47,5	1,032	0,989	1,046	1,016
Воронеж	43,6	46,3	48,6	1,062	1,018	1,050	1,019
Омск	43,2	45,6	47,5	1,056	1,012	1,042	1,012
Ставрополь	39,5	42,9	44,8	1,086	1,041	1,044	1,014
Тольятти (Самарская область)	39,3	40,1	40,5	1,020	0,978	1,010	0,981
Сызрань (Самарская область)	36,7	35,7	34,6	0,973	0,933	0,969	0,941
Первоуральск (Свердловская область)	36,1	36,3	36,8	1,006	0,965	1,014	0,984

Источник: расчет по данным выборки.

По сравнению с 2018 г. в большей части выборки имело место замедление динамики цен, хотя во многих городах (Санкт-Петербург, Новый Уренгой, Хабаровск, Тюмень, Новосибирск, Красноярск, Кемерово, Барнаул, Тобольск, Первоуральск) наблюдалась противоположная ситуация, включая смену тренда с падения на рост.

При этом в большинстве городов выборки произошло увеличение реальной (с исключенной инфляцией на потребительском рынке) стоимости жилья (индекс IGS)¹.

В Санкт-Петербурге ее рост составил 8,7%, во Владивостоке, Новосибирске и Новом Уренгое – 7–8%, в Тюмени, Красноярске, Перми – около 4,5%, в Кемерово и Воронеже – примерно 2–2,5%. В городах, относящихся к группе середняков, рост индекса IGS находился в интервале от 1 до 1,7%, включая Москву с показателем 1,5%. Во всех остальных городах наблюдались стагнация (Хабаровск) или падение реальной стоимости жилья, наиболее заметное в Самаре и Сызрани (на 3 и 6% соответственно). В большей части выборки (кроме Владивостока, Сургута, Екатеринбурга, Самары, Иркутска, Ярославля, Омска, Ставрополя) динамика реальной стоимости жилья оказалась лучше, чем в 2018 г.

Данные о ценах на первичном рынке имеются по 8 городам (табл. 7).

На первичном рынке рост цен наблюдался во всех городах.

Безусловным лидером являлся Екатеринбург с показателем около 15%. В Тюмени и Новосибирске его величина превышала 7–8%, а в Москве, Санкт-Петербурге и Тобольске находилась в интервале от 5 до 6%. Несколько меньше выросли цены в Ярославле и Ставрополе (более 3–4%). Сопоставление с 2018 г. показывает, что в одной половине выборки (Москва, Новосибирск, Тюмень, Ставрополь) отмечалось замедление роста цен, а в другой (Санкт-Петербург, Екатеринбург, Тобольск) – их ускорение или смена тренда с падения на рост (Ярославль).

Показатели реальной стоимости жилья (индекс IGS) в 2019 г. выросли во всех городах.

¹ Индекс IGS – частное от деления индекса цен на жилье в рублях на индекс потребительских цен.

Таблица 7

Цены на первичном рынке жилья в городах России в 2017–2019 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2018 г. к декабрю 2017 г.		Индекс цен в декабре 2019 г. к декабрю 2018 г.	
				номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
	декабрь 2017 г.	декабрь 2018 г.	декабрь 2019 г.				
Москва	179,9	202,0	212,0	1,123	1,077	1,050	1,019
Санкт-Петербург	100,6	106,0	112,0	1,054	1,011	1,057	1,026
Екатеринбург	63,3	63,3	72,6	1,000	0,959	1,147	1,114
Новосибирск	59,9	66,3	71,3	1,107	1,061	1,075	1,044
Тюмень	56,6	62,1	67,5	1,097	1,052	1,087	1,055
Ярославль	50,6	49,7	51,9	0,982	0,942	1,044	1,014
Тобольск (Тюменская область)	49,3	50,2	53,1	1,018	0,976	1,058	1,027
Ставрополь	36,3	40,7	42,1	1,121	1,075	1,034	1,004

Источник: Москва – Комитет МАР по аналитике и консалтингу (по данным ГК «МИЭЛЬ», «МИЭЛЬ-Новостройки», ООО «Стерник Консалтинг»); Санкт-Петербург – ГК «Бюллетень недвижимости»; Екатеринбург – ИРЦ УПН; Новосибирск – RID Analytics; Тобольск – ФПК «Этажи»; Тюмень – «UPConsAllt»; ФПК «Этажи»; Ярославль – ООО «Метро-Оценка»; Ставрополь – ООО «Центр Илекта».

Наибольший прирост отмечался в Екатеринбурге (более 11%), в Новосибирске и Тюмени он превысил 4 и 5% соответственно. В Москве, Санкт-Петербурге и Тобольске рост индекса IGS находился в интервале от 2 до 3%, а в Ярославле и Ставрополе измерялся еще меньшей величиной. В большинстве городов (кроме Москвы, Новосибирска и Ставрополя) динамика реальной стоимости жилья оказалась лучше, чем в 2018 г., причем в Екатеринбурге, Ярославле и Тобольске произошла смена тренда с падения на рост.

Таким образом, после стабилизации в 2017 г. цены предложения на рынке жилой недвижимости городов России второй год подряд находились в стадии роста. Особенно это было характерно в 2019 г. для первичного рынка, несмотря на то что временное повышение ставок по ипотеке на фоне реформы долевого финансирования привело к сокращению количества сделок по договорам долевого участия (ДДУ) на 1,6% до 783 тыс. (примерно на 8% ниже уровня пикового 2014 г.).

Рассмотрим более подробно ситуацию в этом сегменте в Москве¹.

По данным за IV квартал 2019 г., объем предложения по городу в прежних границах составлял 33,2 тыс. квартир, из которых около 51% относилось к массовому классу, 42,6% – к бизнес-классу, 4,6% – к премиум-классу и 2% – к элитному (табл. 8).

Таблица 8

Динамика объема предложения квартир на первичном рынке Старой Москвы в 2018–2019 гг., шт.

Период	Всего		Массовый класс		Бизнес-класс		Премиум-класс		Элитный класс	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
IV квартал 2018 г.	32525	100,0	14990	46,1	14550	44,7	2485	7,65	500	1,55
I квартал 2019 г.	33620	100,0	16760	49,9	14230	42,3	2090	6,2	540	1,6
II квартал 2019 г.	32845	100,0	16550	50,4	13850	42,2	1920	5,8	525	1,6
III квартал 2019 г.	33155	100,0	16950	51,1	13905	41,9	1635	4,9	665	2,0
IV квартал 2019 г.	33195	100,0	16860	50,8	14140	42,6	1535	4,6	660	2,0

Источник: Комитет по аналитике и консалтингу МАР.

¹ По данным Комитета по аналитике и консалтингу Московской ассоциации риэлторов (МАР).

По сравнению с аналогичным периодом 2018 г. количество предложений выросло на 2,1%, но по общей площади (2,3 млн кв. м) прирост предложения составил только 0,6%, что свидетельствует о значимом уменьшении средней площади квартир в предложении 2019 г. Заметный рост количества предложений пришелся на массовый (на 12,5%) и на элитный (почти на 1/3) классы при провале в средних ценовых диапазонах, особенно в премиум-классе (более чем на 38%). Если доля предложения бизнес-класса уменьшилась на 2 п.п., то удельный вес премиум-класса – на 3 п.п.

Именно в этом классе в наибольшей степени за год выросли цены предложения (почти на 21%), особенно выделялся скачок в последнем квартале (почти на 11%) (табл. 9).

Таблица 9

**Динамика средних удельных цен предложения
на первичном рынке Старой Москвы
в 2018–2019 гг.**

Период	Массовый класс			Бизнес-класс			Премиум-класс			Элитный класс		
	руб./ кв. м	% к		руб./ кв. м	% к		руб./ кв. м	% к		руб./ кв. м	% к	
		преды- дущему квар- талу	IV квартал 2018 г.		преды- дущему квар- талу	IV квартал 2018 г.		преды- дущему квар- талу	IV квартал 2018 г.		преды- дущему квар- талу	IV квар- тал 2018 г.
IV квар- тал 2018 г.	162 090	...	100	228 100	...	100	459 395	...	100	1 032 895	...	100
I квартал 2019 г.	165 700	102,2	102,2	230 390	101,0	101,0	479 100	104,3	104,3	1 016 070	98,4	98,4
II квартал 2019 г.	167 820	101,3	103,5	235 805	102,4	103,4	488 805	102,0	106,4	1 062 165	104,5	102,8
III квартал 2019 г.	171 555	102,2	105,8	237 925	100,9	104,3	501 265	102,5	109,1	1 080 700	101,7	104,6
IV квар- тал 2019 г.	174 760	101,9	107,8	241 745	101,6	106,0	554 375	110,6	120,7	1 007 130	93,2	97,5

Источник: Комитет по аналитике и консалтинг МАР.

Динамика цен на жилье элитного класса также укладывалась в русло классических закономерностей. Самый значительный прирост предложения сопровождался абсолютным падением цен в I (на 1,6%) и IV (на 6,8%) кварталах, а также по итогам периода в целом (на 2,5%). Динамика цен на жилье более низких ценовых классов (массовый класс и бизнес-класс), к которым относилось более 90% предложения, носила схожий характер (прирост на 6–8% за весь период), несмотря на разнонаправленные тренды в изменении его абсолютного объема. Если в массовом классе предложение заметно выросло (на 12,5%), то в бизнес-классе – умеренно сократилось (примерно на 3%).

Что касается спроса, то в Москве в прежних границах (также без учета ЗелАО) зарегистрировано 47,6 тыс. ДДУ с физическими лицами, что на 6% превысило показатель 2018 г. Абсолютным чемпионом года по спросу стала Некрасовка (1926 ДДУ). По площади спрос за 2019 г. составил 2,7 млн кв. м. и вырос по сравнению с 2018 г. только на 3,7%, что еще раз подтверждает тенденцию уменьшения средней площади квартир в предложении. Доля ипотечных сделок в массовом классе составила 56%, в бизнес-классе – 45%, в премиум-классе – 29% и в элитном классе – 16%.

Интересна и поквартальная динамика реализованного спроса (зарегистрированных договоров долевого участия) (табл. 10).

Таблица 10

**Сравнительная поквартальная динамика регистрации
ДДУ на квартиры в Старой Москве
в 2018–2019 гг., тыс. шт.**

Период	I квартал			II квартал			III квартал			IV квартал		
	всего	% к		всего	% к		всего	% к		всего	% к	
		предыдущему кварталу	соответствующему кварталу предыдущего года		предыдущему кварталу	соответствующему кварталу предыдущего года		предыдущему кварталу	соответствующему кварталу предыдущего года		предыдущему кварталу	соответствующему кварталу предыдущего года
2018 г.	8,8	10,1	114,8	...	11,2	110,9	...	14,8	132,1	...
2019 г.	11,7	79,1	133,0	12,0	102,6	118,8	11,1	92,5	99,1	12,8	115,3	86,5

Источник: Комитет по аналитике и консалтингу МАР.

В 2018 г. спрос последовательно нарастал, что объясняется последовательным снижением ипотечных ставок, за исключением декабря 2018 г.¹, когда они выросли. Последнее привело к падению зарегистрированного спроса в I квартале 2019 г. на 21%. Вслед за этим на протяжении 2019 г. наблюдалось еще два пика.

Один из них (в IV квартале) являлся нормальной реакцией рынка на понижение ипотечных ставок. Другой имел место раньше, в I–II кварталах, когда застройщики осуществляли ускоренный «самовыкуп» продающихся квартир на имя топ-менеджеров и доверенных лиц для обозначения продажи более 10% совокупной площади строящегося жилья, чтобы получить право не переходить с 1 июля на эскроу-счета, а иметь возможность продолжать финансирование по схеме ДДУ.

Кратко охарактеризуем ситуацию в Новой Москве, где по состоянию на конец 2019 г. строилось 27 комплексных многоквартирных жилых проектов в количестве 182 корпусов, что дает потенциальное предложение 9752 квартир общей площадью 541 358 кв. м.

Средняя цена на конец года в массовом классе составляла 121 тыс. руб./кв. м, в бизнес-классе – 174,5 тыс. руб./кв. м, что было примерно на 30% ниже по сравнению с аналогичными показателями в Старой Москве. Интересно отметить, что до июля 2019 г. рост цен предложения в бизнес-классе имел спокойный, монотонный характер, и в июле средняя цена составила 135,5 тыс. руб./кв. м. Однако в августе 2019 г. имел место скачок средней цены предложения в бизнес-классе на 36% (до 184,2 тыс. руб./кв. м), объясняемый самовыкупом в июле. После этого уже в сентябре она снизилась почти на 7% (до 172 тыс. руб./кв. м.), так и не вернувшись к прежнему уровню первого полугодия.

5.9.2. Строительство, ввод и предложение нового жилья

В 2019 г., по предварительным данным, в эксплуатацию было введено 79,4 млн кв. м общей площади жилья, что на 4,9% больше, чем в 2018 г. (табл. 11)².

¹ В целом по итогам последнего квартала прирост составил без малого 1/3.

² В данных за 2019 г. также приведена величина ввода жилья в 80,3 млн кв. м (с учетом ввода жилых домов на участках для ведения садоводства). До августа 2019 г. такие дома не учитывались. Изменения в учете связаны с тем, что в полном объеме начали действовать нормы Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Для сопоставления с данными за предшествующие периоды корректно использовать величину ввода жилья без учета домов, введенных на садовых участках. Тем более что пока эта категория представляет лишь

**Ввод в действие жилых домов в России
в 1999–2019 гг.**

Год	Мли кв. м общей площади	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
1999	32,0	104,2	105,6
2000	30,3	94,7	100,0
2001	31,7	104,6	104,6
2002	33,8	106,6	111,5
2003	36,4	107,7	120,1
2004	41,0	112,6	135,3
2005	43,6	106,3	143,9
2006	50,6	116,0	167,0
2007	61,2	120,9	202,0
2008	64,1	104,7	211,5
2009	59,9	93,4	197,7
2010	58,4	97,5	192,7
2011	62,3	106,6	205,6
2012	65,7	104,7	216,8
2013	70,5	107,3	232,7
2014	84,2	119,4	277,9
2015	85,3	101,3	281,5
2016	80,2	94,0	264,7
2017	79,2	98,8	261,4
2018	75,7	95,1	248,5
2019	80,3/79,4*	106,1/104,9*	265/262,0*

* Без учета домов, введенных на садовых участках.

Источник: Росстат; расчеты авторов.

Предварительные итоги минувшего года показывали, что переход на новую схему финансирования жилищного строительства (от договоров долевого участия к проектному банковскому кредитованию с использованием счетов эскроу для аккумулирования средств покупателей) проходил лучше, чем ожидалось.

Вопреки опасениям, объемы ввода жилья в целом по стране выросли по сравнению с 2018 г. почти на 5%, что можно объяснить разрешением достраивать часть объектов по прежним правилам и концентрацией усилий девелоперов на завершении объектов с высокой степенью готовности и с успехами индивидуального домостроения. Тем самым удалось прервать продолжавшийся три года подряд (2016–2018 гг.) спад в жилищном строительстве.

Более сложно складывалась ситуация с вводом застройщиками многоквартирного жилья¹. После трехлетнего падения в нарастающем темпе (2016 г. – 3,4%, в 2017 г. – 4,5% и в 2018 г. – 7,3%) его объем (43,5 млн кв. м) удалось стабилизировать практически на уровне предыдущего года, тогда как индивидуальными застройщиками в 2019 г. введены жилые дома общей площадью 36,8 млн кв. м, что на 10,7% больше, чем в 2018 г. Их удельный вес в общем объеме ввода составил около 46%.

Позитивная динамика ввода жилья наблюдалась в большинстве регионов (табл. 12).

небольшую толику совокупного ввода жилья по итогам 2019 г.: 0,9 млн кв. м (или около 1%). При учете такого жилья прирост ввода по сравнению с 2018 г. составил 6,1%.

¹ В официальной отчетности Росстата такой показатель отсутствует. Однако он может быть рассчитан как разность совокупного объема ввода жилья и ввода жилья населением за счет собственных и привлеченных средств.

Таблица 12

**Динамика ввода жилья в регионах России в 2019 г.
(упорядочено по темпам ввода)**

Регион	Темпы ввода жилья, % к 2018 г.
Москва	141,8
Липецкая область	139,1
Ставропольский край	123,0
Свердловская область	114,2
Тюменская область (с автономными округами)	114,2
Татарстан	111,0
Воронежская область	110,2
Ростовская область	109,5
Нижегородская область	104,3
Ульяновская область	103,9
Красноярский край	103,4
Башкортостан	103,2
Пермский край	102,8
Белгородская область	101,5
Краснодарский край	101,0
Новосибирская область	100,4
Саратовская область	98,9
Самарская область	95,6
Московская область	95,2
Челябинская область	94,9
Ленинградская область	92,2
Санкт-Петербург	87,9

Источник: Росстат.

Как следует из *табл. 12* динамика ввода жилья, превышающая среднероссийскую (более 5%), имела место в Москве, Липецкой области, Ставропольском крае, Свердловской и Тюменской областях, Татарстане, Воронежской и Ростовской областях. Еще в 8 регионах наблюдалась положительная динамика ввода жилья, но с темпами, меньшими, чем в среднем по стране.

В то же время падение объемов ввода жилья отмечалось в 6 регионах, включая Саратовскую, Самарскую, Московскую, Челябинскую, Ленинградскую области и Санкт-Петербург. Половину этой группы составили регионы, бывшие в 2018 г. в пятерке лидеров (Подмосковье, Санкт-Петербург и Ленинградская область). При этом наиболее глубокое падение (более 12%) имело место в Санкт-Петербурге.

Тем не менее, несмотря на спад (около 5%), Московская область сохранила свое лидерство среди российских регионов по абсолютной величине ввода жилья (более 8,4 млн кв. м). Москва, продемонстрировав невиданные ранее темпы роста (около 42%), стала второй (5 млн кв. м), обойдя Санкт-Петербург (около 3,5 млн кв. м). В пятерку регионов-лидеров также вошли Краснодарский край (около 4,5 млн кв. м) и Татарстан (около 2,7 млн кв. м). Удельный вес столичного региона в общем объеме жилищного строительства в стране составил около 17% (включая Московскую область – 10,6% и Москву – 6,3%), превысив величину этого показателя в 2017–2018 гг.

При этом стоит отметить, что динамика ипотечного кредитования далеко не всегда оказывалась ключевым фактором для жилищного строительства в региональном разрезе. На фоне практически повсеместного уменьшения количества ипотечных сделок (на 10–15%) даже опережающее сокращение спроса на ипотеку (на 20–24%, по данным компании «Метриум»¹) не помешало Татарстану и Ульяновской области не только оказаться в

¹ URL: www.metrium.ru/research.

группе регионов с объемами ввода более 1 млн кв. м, но и продемонстрировать позитивную динамику (особенно Татарстан). Еще больший прирост (более 22%) при глубоком падении объемов ипотеки наблюдался в Ханты-Мансийском автономном округе, хотя абсолютная величина ввода жилья в этом регионе была менее 1 млн кв. м.

Вместе с тем значительный рост числа ипотечных сделок по сравнению с 2018 г. отмечался в Чечне и Дагестане (на 26 и 16% соответственно), где ввиду наличия большого числа многодетных семей государство максимально расширило возможности льготной ипотеки через субсидирование процентных ставок по ней. Однако ни абсолютные показатели ввода жилья, ни его прирост особо не впечатляли. Похожая картина наблюдалась и в Крыму с его растущей туристической привлекательностью.

Что касается реформирования схемы финансирования жилищного строительства, то с 1 июля 2019 г. использование эскроу-счетов должно было стать обязательным для всех проектов. Однако власти в диалоге с профессиональным сообществом разработали ряд критериев, которые позволили застройщикам работать по старым правилам и после этой даты. Согласно утвержденной редакции постановления Правительства РФ от 22 апреля 2019 г. № 480¹, такие проекты должны соответствовать следующим критериям:

- дом готов более чем на 30% (по критерию понесенных затрат), есть понижающие коэффициенты для проектов комплексной застройки (0,5х) и компаний из перечня системообразующих организаций (0,2х);
- объекты, по которым заключены договоры долевого участия в строительстве, составляют не менее 10% от их совокупной площади.

Государство стимулировало ранний переход на механизм эскроу, взамен освобождая девелоперов от части требований, например, от обязательства перечислять 1,2% от стоимости сделки в Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства. Также приветствовалось ведение отчетности по МСФО, в этом случае повышался ряд лимитов по статьям накладных расходов.

Несмотря на эти меры, девелоперские компании не торопились переходить на новую систему работы со средствами дольщиков. Среди факторов, тормозящих процесс, можно отметить:

- низкий уровень финансовых компетенций у девелоперов, который во многих случаях не позволяет защитить проект в банке;
- несоответствие значительной части малых застройщиков банковским требованиям к качеству заемщиков;
- недостаточное количество банковских специалистов, компетентных в строительной сфере;
- нежелание банков заниматься кредитованием застройщиков, репутация девелопмента как «мутного» бизнеса.

¹ Этим документом были утверждены (1) критерии, определяющие степень готовности многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости (проекта строительства) и количество заключенных договоров участия в долевом строительстве, при условии соответствия которым застройщику предоставляется право на привлечение денежных средств участников долевого строительства без использования счетов, предусмотренных ст. 15.4 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», по договорам участия в долевом строительстве, представленным на государственную регистрацию после 1 июля 2019 г., (2) методика определения соответствия многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости (проекта строительства) указанным критериям, а также (3) перечень соответствующих документов, представляемых застройщиком.

По состоянию на конец 2019 г. 24% совокупного строительства с привлечением средств дольщиков составляют проекты, реализуемые с использованием счетов эскроу. В число регионов с наибольшей долей проектов с их применением вошли Калмыкия (76%), Курганская (68%) и Челябинская (59%) области. Отметим, что последняя, относясь к группе регионов с объемами ввода более 1 млн кв. м, показала по итогам 2019 г. спад около 5%. Что касается двух других регионов, то при позитивной динамике по абсолютной величине ввода жилья они явно относились к числу аутсайдеров.

Всего, по данным Банка России, к началу 2020 г.:

- заключено в рамках проектного финансирования 778 кредитных договоров на сумму 921,82 млрд руб.;
- открыто 44 180 эскроу-счетов;
- остатки средств на них составили 147,74 млрд руб.;
- закрыто (в связи с вводом финансируемых объектов в эксплуатацию) 2547 эскроу-счетов;
- сумма перечисленных с этих счетов средств составила 5,43 млрд руб.

Пока у застройщиков остается большой запас проектов, соответствующих критериям постановления Правительства РФ для продолжения строительства по старым правилам. Однако по мере исчерпания этого ресурса и в случае роста доступности кредитования для компаний-застройщиков объем средств, привлекаемых по договорам долевого участия, при финансировании строительства будет снижаться. Постепенно их должны будут замещать более традиционные источники долгового капитала. Между тем для крупнейших участников рынка стоимость заемного финансирования в последние годы находилась на уровнях ниже, чем стоимость фондирования через ДДУ. Причины этого заключаются во взаимном воздействии факторов институциональной ренты (принадлежность к системообразующим компаниям) и характеристик бизнеса (большие масштабы и вертикальная интеграция), открывших доступ к банковскому кредитованию на льготных условиях и выпуску облигационных займов на базе кредитных рейтингов (например, компании «ПИК», «ЛСР» и «ЭТАЛОН»).

Главным вызовом для бизнес-модели застройщиков после вступления в силу новых правил становится увеличение долговой нагрузки, так как средства от продаж жилья на этапе строительства будут заблокированы на счетах эскроу до его окончания. Взамен компания получает проектное финансирование по льготной ставке от банка. При этом запас прочности больше у крупных девелоперов с диверсифицированным портфелем проектов и значительным объемом собственного капитала. Тем не менее резко повышается доля платежей по обслуживанию долга в структуре операционной прибыли (показатель Interest/ЕБИТ).

На протяжении последних десятилетий основой инвестиционной привлекательности сферы жилищного строительства была возможность реализовывать достаточно крупные проекты за счет средств дольщиков при небольших собственных капиталовложениях.

Для восстановления рентабельности инвестированного капитала (в условиях необходимости увеличения доли собственных средств после реформы) потребовался рост цен, что и наблюдалось на рынке в минувшем году, особенно в III квартале 2019 г. Дело в том, что рост цен в этот период был следствием скачкообразного роста объемов поглощения ДДУ в конце II квартала у крупных и средних застройщиков в крупных городах. Они ставили целью, как уже говорилось выше, обозначить продажу более 10% совокупной площади строящегося в проекте жилья, чтобы получить право не переходить

с 1 июля на эскроу-счета, а иметь возможность продолжать финансирование по схеме ДДУ. С этой целью осуществлялся ускоренный самовыкуп продающихся квартир на имя топ-менеджеров и доверенных лиц застройщика.

В целом же полное исключение риска потери дольщиками своих средств как заявленная цель внедрения нового механизма оплачивается повышением цен реализации как из-за роста цен на готовое жилье, так и в результате сокращения дисконта на этапе строительства вследствие включения дополнительного звена (банков) в перераспределение прибыли, получаемой в строительстве.

Говоря о перспективах отрасли, как они виделись до момента начала кризиса в феврале – марте 2020 г., следует отметить следующее.

Поквартальная динамика объемов жилищного строительства по сравнению с 2018 г. после провала в I квартале и хороших темпов прироста (12–15%) в последующие два квартала в завершающем IV квартале показала очень скромную прибавку (около 2%, если не принимать в расчет ввод домов на садовых участках). А в декабре, когда в России традиционно вводятся самые большие объемы жилья, наблюдался спад даже при учете этого нового фактора. При этом со стороны руководителей отрасли в конце 2019 г. высказывались опасения по поводу больших сложностей, которые могут ожидать ее в 2021–2022 гг. Так, министр строительства и ЖКХ РФ В. Якушев на форуме «Цифровая трансформация строительной отрасли для устойчивого развития» в Санкт-Петербурге отметил, что это связано с малой выдачей разрешений на строительство жилья¹.

Также необходимо отметить, что даже полученный по итогам 2019 г. прирост не обеспечил достижение ориентиров, намеченных Национальным проектом (НП) «Жилье и городская среда». Рост объемов жилищного строительства в 2019 г. обеспечил возврат к показателям 2016–2017 гг. (80,2 млн и 79,2 млн кв. м соответственно). Тем не менее не был достигнут не только целевой показатель, предусмотренный НП (88 млн кв. м), но и прежние пиковые значения 2014–2015 гг. (84,2 млн и 85,5 млн кв. м соответственно).

5.9.3. Правовые новации в системе долевого жилищного строительства

В минувшем году продолжалось активное реформирование системы долевого жилищного строительства, сопоставимое по своей интенсивности с изменениями 2018 г.²

Законом от 27 июня 2019 г. № 151-ФЗ были внесены изменения и дополнения более чем в десять нормативно-правовых актов, включая Земельный и Градостроительный кодексы РФ, закон о банкротстве и др. Однако многие из них являются следствием очередной масштабной корректировки базового закона о долевом строительстве 2004 г. (№ 214-ФЗ).

Прежде всего, стоит выделить упорядочение процессов взаимодействия с обманутыми дольщиками, для чего в Закон № 214-ФЗ введены сразу три новые статьи (ст. 21.1–21.3).

По аналогии с публично-правовой компанией «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства», созданной в 2017 г. в соответствии со специальным законом (№ 218-ФЗ), действие Закона № 214-ФЗ на локальном уровне распространено на отношения, связанные с урегулированием обязательств застройщика перед участниками

¹ Минстрой прогнозирует снижение объемов ввода жилья в 2021–2022 гг., 18 ноября 2019 г. URL: <https://realty.interfax.ru/ru/news/articles/112072>.

² См. годовой обзор «Российская экономика в 2018 г. Тенденции и перспективы». М.: Ин-т Гайдара, 2019.

долевого строительства и передачей его имущества (в том числе имущественных прав) и обязательств унитарной некоммерческой организации (фонду), созданной субъектом РФ, с учетом особенностей, предусмотренных законами об участии в долевом строительстве и банкротстве. Указанная организация также получила статус застройщика.

Фонд субъекта РФ создается в соответствии с региональным нормативным правовым актом в целях урегулирования обязательств застройщиков, признанных банкротами, перед участниками долевого строительства путем передачи ему имущества (в том числе имущественных прав) и обязательств застройщиков для завершения строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимого имущества, строительство которых осуществляется с привлечением средств граждан – участников долевого строительства в предусмотренном порядке, и (или) для завершения строительства объектов инженерно-технической и социальной инфраструктуры для их последующей безвозмездной передачи в государственную или муниципальную собственность.

Возможность создания субъектом РФ фонда (только одного) обусловлена включением сведений об объектах строительства, расположенных на территории региона, в единый реестр проблемных объектов¹. Под ними понимаются многоквартирные дома и (или) иные объекты недвижимости, в отношении которых застройщиком более чем на 6 месяцев нарушены сроки завершения строительства (создания) и (или) обязанности по передаче объекта участнику долевого строительства по зарегистрированному договору либо застройщик признан банкротом и в отношении его открыто конкурсное производство в соответствии с законом о банкротстве 2002 г. Для реализации мероприятий по восстановлению прав граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства указанных объектов, включенных в единый реестр проблемных объектов, расположенных на территории региона, его руководителем утверждается соответствующий план график реализации таких мероприятий.

Статус, цели деятельности и функции Фонда субъекта РФ, порядок формирования его органов управления определяются ГК РФ и законодательством о некоммерческих организациях.

Урегулирование обязательств застройщика может также осуществляться Фондом субъекта РФ за счет денежных средств, предоставляемых публично-правовой компанией «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства», созданной в 2017 г. Эти денежные средства не могут быть направлены на финансирование деятельности Фонда субъекта РФ, который может выступать в качестве застройщика и осуществлять деятельность по завершению строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимого имущества и объектов инфраструктуры с учетом неприменения ряда статей закона о долевом строительстве.

Фонд субъекта РФ вправе привлекать средства граждан и юридических лиц по договорам участия в долевом строительстве в отношении достраиваемых объектов только при условии их размещения на счетах эскроу в уполномоченном банке в сфере жилищного строительства в установленном порядке.

¹ Формируется наряду с единым реестром застройщиков (ЕРЗ) в электронной форме в единой информационной системе жилищного строительства (ЕИСЖС) средствами, предусмотренными программно-аппаратным комплексом этой системы, на основании сведений, размещаемых субъектами информации. Сведения, содержащиеся в едином реестре проблемных объектов, как и ЕРЗ, являются открытыми, общедоступными, за исключением сведений, доступ к которым ограничен законодательством России.

В целях осуществления предусмотренной деятельности любые расчеты по операциям, осуществляемым Фондом субъекта РФ, юридическими лицами, являющимися его контрагентами, включая совершение последними сделок с другими юридическими лицами, производятся с участием уполномоченного банка в сфере жилищного строительства в порядке, предусмотренном законом 2017 г. о публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства (№ 218-ФЗ). При этом условия, установленные в отношении «Фонда защиты прав граждан – участников долевого строительства», применяются соответственно в отношении Фонда субъекта РФ.

Финансирование его текущей деятельности осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ, являющегося учредителем Фонда. В этих целях средства публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» не предоставляются.

Фонд субъекта РФ при передаче ему имущества застройщика и его обязательств перед участниками строительства в порядке, установленном законом о банкротстве, не несет ответственности за допущенные застройщиком, которого признали банкротом, нарушения срока передачи объекта участнику долевого строительства, что должно быть сделано не позднее 3 лет со дня вынесения соответствующего определения арбитражным судом.

Если нормативным правовым актом региона о создании Фонда субъекта РФ предусмотрено, что финансирование его деятельности и мероприятий по урегулированию обязательств застройщика осуществляются за счет средств субъекта РФ без привлечения средств федерального бюджета и (или) денежных средств, предоставляемых публично-правовой компанией «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства», то Фонд субъекта РФ осуществляет свою деятельность с учетом следующих особенностей.

На него не распространяются указанные выше запреты и положения, касающиеся проведения операций с участием уполномоченного банка в сфере жилищного строительства. Фонд субъекта РФ вправе привлекать средства граждан и юридических лиц по договорам участия в долевом строительстве в отношении достраиваемых объектов только при условии их размещения на счетах эскроу в уполномоченном банке (без учета требований о размещении денежных средств участников долевого строительства на счетах эскроу в уполномоченном банке в сфере жилищного строительства)¹.

При неисполнении или ненадлежащем исполнении Фондом субъекта РФ своих обязательств по выполнению мероприятий по урегулированию обязательств застройщика субъект РФ – учредитель Фонда несет субсидиарную ответственность по его обязательствам.

Для совершения операций со средствами, полученными из регионального бюджета, указанный Фонд открывает счет в финансовом органе субъекта РФ. Для иных целей Фонд субъекта РФ вправе открывать банковские счета в кредитных организациях, находящихся на территории страны в установленном порядке.

Фонд субъекта РФ принимает решение о финансировании или нецелесообразности финансирования мероприятий в соответствии с указанными целями. О принятом решении Фонд субъекта РФ уведомляет арбитражного управляющего и публично-правовую компанию «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» в срок не позднее 3 рабочих дней, следующих за днем принятия соответствующего решения.

¹ О различиях между двумя категориями банков см. далее.

Решение Фонда субъекта РФ о финансировании должно предусматривать финансирование завершения строительства (создания) всех расположенных на территории региона – учредителя Фонда многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости и объектов инфраструктуры застройщика, в отношении которого арбитражным судом принято решение о признании его банкротом и об открытии конкурсного производства. Фонд субъекта РФ принимает решение о нецелесообразности финансирования (за исключением случаев, если решением органа государственной власти региона установлено иное) по основаниям, параллельно введенным в закон 2017 г. о публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства (№ 218-ФЗ).

В числе прочих значимых изменений в закон о долевом строительстве (№ 214-ФЗ) можно отметить следующие.

Во-первых, в части предмета регулирования и понятийного аппарата термин «жилые помещения в многоквартирных домах» (в контексте привлечения денежных средств граждан) заменен на более широкий «помещения в многоквартирных домах и (или) иных объектах недвижимости», под которыми понимаются нежилые помещения и машино-места.

В связи с исключением с середины 2018 г. из набора способов привлечения средств граждан выпуска эмитентом, имеющим в собственности или на праве аренды (субаренды) земельный участок и получившим разрешение на строительство на нем многоквартирного дома, облигаций особого вида (жилищных сертификатов) установлен прямой запрет на предложение и продажу гражданам ценных бумаг, в результате осуществления прав по которым в соответствии с условиями их эмиссии или условиями договора доверительного управления паевым инвестиционным фондом гражданин получает право требовать выдела помещения в многоквартирном доме и (или) ином объекте недвижимости, не введенных в эксплуатацию на момент привлечения денежных средств граждан для строительства.

Помимо понятия «уполномоченный банк», введенного еще в 2017 г.¹, появилось определение уполномоченного банка в сфере жилищного строительства, под которым понимается банк, созданный в соответствии с законодательством РФ и определенный законом 2015 г. о содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере (№ 225-ФЗ). В соответствии с поправками, внесенными в него в 2019 г., таковым является акционерное общество (АО), представляющее собой кредитную организацию, все акции которой находятся в собственности единого института развития в жилищной сфере. Продажа и другие способы отчуждения указанных акций, передача их в залог, иное распоряжение указанными акциями осуществляются на основании федерального закона. Де-факто речь идет о банке «ДОМ.РФ», который был создан на базе банка «Российский капитал»² после внесения всех 100% акций в конце 2017 г. в уставный капитал Агентства ипотечного жилищного кредитования (АИЖК), преобразованного в АО «ДОМ.РФ».

Во-вторых, появились важные уточнения, касающиеся взаимоотношений застройщика и кредитных организаций.

¹ Банки для работы с застройщиками, соответствующие критериям, установленным Постановлением Правительства РФ от 18 июня 2018 г. № 697.

² Несколько лет назад этот банк оказался проблемным и санировался ГК «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ).

В контексте определения целевого кредита или займа на строительство (создание) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости в соответствии с условиями договора, заключенного между застройщиком и кредитором (банком или учредителем (участником) застройщика), ограничения по целям использования таких средств не применяются в случае, если застройщик осуществляет строительство (создание) указанных объектов с привлечением денежных средств участников долевого строительства при условии их размещения на счетах эскроу в предусмотренном порядке.

Договор банковского счета с уполномоченным банком до ввода в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости может быть расторгнут застройщиком в случае, если он принимает решение не привлекать денежные средства участников долевого строительства для строительства (создания) объекта на основании договора участия при отсутствии обязательств перед ними. Однако расторжение невозможно, если застройщик является истцом или ответчиком в судебном разбирательстве, предметом которого являются споры по его обязательствам, возникшим после дня открытия банковского счета в уполномоченном банке, перед таким банком или участниками долевого строительства, а также если не окончено исполнительное производство по указанным обязательствам застройщика.

При исключении Банком России уполномоченного банка из перечня банков, соответствующих критериям, установленным Правительством РФ, застройщик расторгает договор банковского счета с ним в одностороннем порядке. Тогда застройщик, технический заказчик и генеральный подрядчик, выполняющие работы в соответствии с заключенными с ним договорами, обязаны открыть банковские счета в другом уполномоченном банке и перевести на них все суммы денежных средств не позднее 30 рабочих дней со дня размещения Банком России информации об исключении такого банка из указанного перечня.

При этом он продолжает контролировать соответствие назначения и размера платежа, указанного в распоряжении застройщика, содержанию представленных им документов, являющихся основанием для составления распоряжения, и установленным законом требованиям по использованию средств застройщика¹ и порядку совершения операций по его расчетному счету до получения от застройщика уведомления об открытии нового банковского счета. После получения от застройщика указанного уведомления такой банк не вправе проводить операции по расчетному счету застройщика, за исключением операций, распоряжения о проведении которых поступили до дня или в день получения соответствующего распоряжения об операции по переводу денежных средств на новый расчетный счет застройщика.

В-третьих, в отношении раскрытия информации застройщиком установлено, что ее основная часть подлежит размещению в единой информационной системе жилищного строительства (ЕИСЖС) еще до направления на государственную регистрацию первого договора участия в долевом строительстве многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости. А сведения о введении одной из процедур банкротства, об открытии или о закрытии расчетного счета застройщика с указанием номера, наименования уполномоченного банка и его идентификаторов (идентификационный номер налогоплательщика

¹ В перечень целей, на которые могут использоваться денежные средства с расчетного счета застройщика, добавлена оплата расходов, связанных с осуществлением государственного кадастрового учета многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, для строительства которых привлекались денежные средства участников долевого строительства.

(ИНН), основной государственный регистрационный номер (ОГРН)), извещение о начале строительства, реконструкции объекта капитального строительства, направленное в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, размещаются в ЕИСЖС не позднее 3 рабочих дней со дня наступления соответствующего события. Застройщик в соответствии с законодательством РФ несет ответственность за неполноту и (или) недостоверность информации, подлежащей раскрытию.

В-четвертых, в отношении договора участия в долевом строительстве введена возможность его заключения в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью¹. При этом в его содержании конкретизируются условия привлечения денежных средств участников долевого строительства: (а) исполнение обязанности по уплате отчислений (взносов) в компенсационный фонд или (б) размещение денежных средств участников долевого строительства на счетах эскроу в предусмотренном порядке. Договор уступки прав требования неустойки, штрафа (пени) не подлежит государственной регистрации.

В части регламентации обеспечения исполнения обязательств по договору залогом установлено, что при осуществлении застройщиком деятельности по привлечению денежных средств по договорам участия в долевом строительстве, представленным на государственную регистрацию после 1 июля 2019 г., в случаях их заключения до этой даты и признания застройщика банкротом с открытием в отношении его конкурсного производства, залог земельного участка при его разделе сохраняется в отношении образуемого земельного участка, на котором строятся (создаются) либо построены (созданы) многоквартирный дом и (или) иной объект недвижимости, для строительства (создания) которых привлекаются средства участников долевого строительства, и прекращается в отношении изменяемого земельного участка, который в результате его раздела сохраняется в измененных границах.

Для раздела земельного участка в предусмотренных случаях не требуется получение согласия участников долевого строительства (залогодержателей) и банка, если иное не предусмотрено договором с ним. Эти правила применяются также в отношении залога прав аренды и субаренды земельного участка. Органы государственной власти (местного самоуправления), уполномоченные на предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, обязаны в срок не позднее 7 рабочих дней с даты поступления от застройщика соответствующего заявления совершить предусмотренные земельным законодательством действия, необходимые для государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на образуемый и изменяемый земельные участки.

В-пятых, регулирование привлечения застройщиком денежных средств участников долевого строительства в случае размещения на счетах эскроу и их использования было дополнено следующими нормами.

В случае строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости застройщиком за счет средств целевого кредита, предоставленного по дого-

¹ Требования к электронной форме договора, соглашений о внесении изменений в него, об уступке прав требований по нему, в том числе требования к формату и заполнению форм таких документов, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

вору синдицированного кредита (займа), участники долевого строительства вносят денежные средства в счет уплаты цены договоров участия на счета эскроу, открытые в уполномоченном банке (уполномоченных банках) – участнике (участниках) синдиката кредиторов, определенном таким договором синдицированного кредита (займа).

Если строительство объекта недвижимости осуществляется застройщиком за счет средств целевого кредита, то после исключения Банком России уполномоченного банка из перечня банков, соответствующих критериям, установленным Правительством РФ, участники долевого строительства вносят денежные средства в счет уплаты цены договоров участия, заключенных в отношении такого объекта, на счета эскроу, открытые в таком уполномоченном банке. Если же строительство осуществляется застройщиком без привлечения средств целевого кредита, то в случае указанных действий Банка России участники долевого строительства вносят денежные средства в счет уплаты цены договоров участия, заключенных в отношении такого объекта, на счета эскроу, открытые в другом уполномоченном банке.

Уполномоченный банк (эскроу-агент) вправе отказаться от договора счета эскроу в одностороннем порядке при невнесении денежных средств на счет эскроу в течение более 3 месяцев со дня заключения такого договора. К содержанию договора счета эскроу, помимо банковского счета участника долевого строительства (депонента), на который перечисляются денежные средства, добавлены также информация о залогодержателе и реквизиты залогового счета, на который эскроу-агентом перечисляются денежные средства, если договор участия в долевом строительстве содержит указание на использование участником заемных средств для оплаты цены договора участия.

В-шестых, состав информации о застройщике дополнен сведениями о физических и (или) юридических лицах, входящих в соответствии с законодательством РФ о защите конкуренции в одну группу лиц с застройщиком, с указанием: (а) сведений, позволяющих идентифицировать лицо (для физического лица – ФИО, гражданство и место жительства, для юридического лица – организационно-правовая форма, ОГРН и ИНН), и (б) основания, по которому лицо входит в одну группу лиц с застройщиком. Обязанность застройщика представить для ознакомления любому обратившемуся лицу определенный набор документов возникает теперь только в случае их отсутствия в открытой части ЕИСЖС.

Состав информации о проекте строительства дополнен сведениями о целевом кредите (целевом займе), в том числе об информации, позволяющей идентифицировать кредитора, о доступной сумме кредита (займа) с лимитом кредитования в соответствии с его условиями договора, неиспользованном остатке по кредитной линии на последнюю отчетную дату и о количестве заключенных договоров (общая площадь объектов долевого строительства и цена договора) с указанием вида объекта (жилое помещение, нежилое помещение, машино-место), включая количество договоров, заключенных при условии уплаты обязательных отчислений (взносов) в компенсационный фонд или с использованием счетов эскроу.

В-седьмых, немало новаций появилось в части информационного обеспечения.

На основании информации, размещенной в единой информационной системе жилищного строительства (ЕИСЖС), ее оператор вправе формировать аналитическую информацию, в том числе с учетом уровня агрегирования информации (по стране, по субъектам РФ, по муниципальным образованиям, по отдельным направлениям в сфере строитель-

ства, по иным уровням агрегирования). Предоставление указанной аналитической информации по запросам государственных органов, органов местного самоуправления и Банка России осуществляется без взимания платы. Аналитическая информация по стране в целом и по регионам предоставляется пользователям информации по их запросам в порядке, установленном оператором системы, без взимания платы. Предоставление информации осуществляется с соблюдением конфиденциальности информации и требований законодательства РФ о коммерческой тайне.

К перечню информации, размещаемой в ЕИСЖС контролирующим органом, добавлены сведения из утвержденного руководителем субъекта РФ плана-графика реализации мероприятий по восстановлению прав граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, включенных в реестр проблемных объектов, и информация по реализации соответствующих мероприятий.

Орган регистрации прав размещает в ЕИСЖС из Единого государственного реестра недвижимости информацию, определенную Правительством РФ, о земельном участке, о многоквартирном доме и (или) об ином объекте недвижимости, строительство которых осуществляется с привлечением денежных средств участников долевого строительства, а также о самом таком объекте. А в размещаемой информации о договорах участия в долевом строительстве отдельно стали выделяться сведения о дополнительных соглашениях, которыми изменяются предмет и цена договора, срок передачи застройщиком объекта, а также сведения о соглашениях (договорах) уступки прав требования по таким договорам.

Застройщик, являющийся приобретателем в соответствии с законом о банкротстве, вправе получить доступ к документам и информации по каждому объекту капитального строительства, в отношении которого ему переданы обязательства перед участниками долевого строительства. Порядок доступа указанного застройщика к таким документам и информации определяется оператором системы – Единым институтом развития в жилищной сфере, определенным законом 2015 г. (№ 225-ФЗ), т.е. АО «ДОМ.РФ».

Регламентировано использование личных кабинетов застройщиков и ЖСК¹. В случае направления документа через личный кабинет субъекта информации датой его получения иным субъектом считается день, следующий за днем размещения документа в личном кабинете первого из субъектов.

Контролирующий орган вправе запрашивать у уполномоченного банка информацию в отношении застройщиков, необходимую для осуществления своих полномочий по государственному контролю (надзору) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в порядке, установленном Правительством РФ по согласованию с Центральным банком России.

5.9.4. Перспективы жилищного рынка

Ближайшие перспективы жилищного строительства определяются не столько институциональными факторами, сколько новыми социально-экономическими реалиями начала 2020 г., складывающимися после появления эпидемиологической угрозы и отсут-

¹ Порядок взаимодействия субъектов информации при использовании ими информационных ресурсов ЕИСЖС, в том числе личных кабинетов, установлен Постановлением Правительством РФ от 26 марта 2019 г. № 319.

ствия договоренностей между основными мировыми производителями нефти. Последовавшее резкое снижение мировых цен на нефть привело к заметному падению обменного курса рубля. Сохранение ключевой ставки Центробанка на прежнем уровне (6%) не устранило неопределенности для дальнейшего движения ставок по ипотечным кредитам. Шоковый характер этих событий даже в случае обратного разворота мировых цен на нефть в сторону прежних значений делает вероятным для рынка жилья следующий сценарий.

На краткосрочном временном горизонте активность потребителей, ранее уже готовившихся к покупкам, ускоряется и дополняется импульсивными действиями тех, кто по аналогии с прежними кризисами попытается защитить имеющиеся накопления вложениями в недвижимость. В последующем по мере исчезновения такой мотивации наступит глубокая рецессия ввиду падения реальных доходов населения и выбора им осторожной консервативной модели потребительского поведения (попытка поддержания имеющегося качества жизни и осуществление сбережений при благоприятном стечении обстоятельств). Не исключена частичная долларизация рынка при его следовании за инфляцией и девальвацией с некоторым временным лагом. Поддержка жилищного рынка со стороны государства будет носить ограниченный масштаб ввиду вероятного дефицита федерального бюджета и очевидного наличия более острых первоочередных проблем (медицина, социальная защита населения, рынок труда и т.п.). Разумеется, в рамках этих приоритетов возможно и некоторое влияние на рынок жилья (например, ипотечные каникулы, поддержка отдельных групп граждан).

Однако очевидно, что в текущей рыночной ситуации и без того проблематичное достижение ориентиров, предусмотренных национальным проектом «Жилье и городская среда» в период до 2024 г., откладывается. Известные по практике последних 20 лет примеры спада в российском жилищном строительстве 2009–2010 гг. (на 9%) и 2016–2018 гг. (на 11%) могут быть превзойдены как по глубине, так и по продолжительности.

Раздел 6. Институциональные изменения

6.1. Государственный сектор и приватизация¹

6.1.1. Хозяйствующие субъекты в федеральной собственности

С 2016 г. началась публикация данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом (далее – Система показателей). Она была утверждена Постановлением Правительства РФ от 29 января 2015 г. № 72 взамен показателей мониторинга государственного сектора экономики, проводившегося Росстатом еще с начала 2000-х годов на основании Постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в последующей редакции от 30 декабря 2002 г.). В ней представлены сведения о количестве федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ (АО) с участием РФ в капитале, которые ранее обычно публиковались в приватизационных программах на очередной срок (с 2011 г. – на 3 года, до того – на год). Содержатся они и в новом прогнозном плане (программе) приватизации (ППП) федерального имущества, и в основных направлениях приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг., утвержденных распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 3260-р.

Наряду с данными реестра федерального имущества и Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом они представлены ниже (*табл. 1*).

На 1 января 2019 г. РФ являлась собственником имущества 700 ФГУПов и акционером (участником) 1130 хозяйственных обществ.

Сопоставляя эти величины из новой приватизационной программы с данными, опубликованными в предыдущих аналогичных документах, можно отметить уменьшение количества ФГУПов почти на 44% по сравнению с началом 2016 г. и в 5 раз по сравнению с началом 2010 г., а число АО – на 1/3 и почти на 62% соответственно. Как и на предшествующем межпрограммном временном отрезке число ФГУПов сокращалась опережающе по сравнению с хозяйственными обществами с участием РФ в капитале.

¹ Авторы раздела: *Мальгинов Г.Н.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией проблем собственности и корпоративного управления Института Гайдара, ведущий научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС; *Радыгин А.Д.*, д-р экон. наук, профессор, руководитель научного направления «Институциональное развитие, собственность и корпоративное управление» Института Гайдара, директор ИПЭИ РАНХиГС, директор Института ЭМИТ РАНХиГС.

Таблица 1

Общества и организации в федеральной собственности, учтенные в реестре федерального имущества и Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом в 2010–2019 гг.

Дата	Хозяйственные общества с федеральным участием, ед.		Другие правообладатели объектов учета федерального имущества, ед.		
	пакет акций (доля в капитале)	специальное право на участие в управлении «золотая акция» при отсутствии доли ^а	ФГУП	ФКП	ФГУ ¹
На 1 января 2010 г.	3066/2950 ^б		3517 ^б		
На 1 января 2013 г.	2356/2337 ^б		1800/1795 ^б	72	20458
На 1 января 2016 г.	1557/ 1704 ^б	88/ 64 ^в	1488/1247 ^б	48	16194
На 7 апреля 2016 г. ^в		1683/1620 ^г	1236	48	16726
На 1 июля 2016 г.	1571	82	1378	47	16990
На 1 января 2017 г.	1356/ 1416 ^д	81	1245/ 1108 ^д	48	16846
На 1 июля 2017 г.	1247	78	1058	53	16244
На 1 января 2018 г.	1189/ 1130 ^д	77	984/ 862 ^д	50	15985
На 1 июля 2018 г.	1060	77	868	50	15520
На 1 января 2019 г.	1084/ 1130 ^б	76	792/ 700 ^б	48	15140
На 1 июля 2019 г.	1059	73	712	48	14942

^а – специальное право не является объектом учета в реестре, но упоминается в различных материалах Росимущества в контексте данных по участию государства в капитале;

^б – количество АО и ФГУПов по данным ППП на 2010–2013 гг., 2014–2016 гг., 2017–2019 гг. (в данных по распределению по ОКВЭД речь идет о количестве обществ, акции (доли), которых находятся в федеральной собственности) и 2020–2022 гг. (количество хозяйственных обществ);

^в – по данным Отчета о деятельности Росимущества за 2015 г.;

^г – в числителе – всего юридических лиц, включая ЗАО и ООО, в знаменателе – количество пакетов акций и долей (из данных Росимущества следует, что разница представляет число АО, где используется «золотая акция» при отсутствии доли в капитале, но прямое указание на это отсутствует);

^д – по данным Отчетов о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г. и 2018 г. соответственно.

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы; URL: www.economy.gov.ru, 23 апреля 2013 г.; Отчет о деятельности Росимущества за 2015 год; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы; Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, URL: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г.; 20 марта 2017 г., 5 сентября 2017 г., 20 марта 2018 г., 5 сентября 2018 г., 20 марта 2019 г., 5 сентября 2019 г.; Отчеты Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2017–2019 гг. в 2017 г., 2018 г. и 2019 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2020–2022 годы.

Несмотря на уменьшение количества коммерческих организаций, имеющих отношение к федеральной собственности, стоит отметить сохранение определенной разницы в данных об их количестве по источникам. Количество хозяйственных обществ на начало 2016 и 2019 гг. в приватизационных программах превышало количество АО по данным Системы показателей, тогда как для ФГУПов наблюдалось противоположное соотноше-

¹ Федеральные госучреждения.

ние. Еще более ярким доказательством ограниченной достоверности публикуемых данных служит тот факт, что количество АО и ООО, акционером (участником) которых является РФ, в Отчетах Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в прошлом и позапрошлом годах совпадало: 1130 ед. на 1 января 2018 г. и на 1 января 2019 г.¹, что крайне маловероятно хотя бы ввиду реализации приватизационной программы в 2018–2019 гг.

Далее обратимся к преобладающей количественно и более весомой с точки зрения значимости в экономике категории хозяйственных обществ с различной степенью государственного участия² (табл. 2).

Таблица 2

Изменение числа и структуры хозяйственных обществ (АО и ООО) по размеру доли государства в капитале (без АО с использованием специального права «золотая акция» при отсутствии доли) в 2010–2019 гг.

Дата и источник	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)									
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале							
			100%		50–100%		25–50%		менее 25%	
			ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Правительство РФ (прогнозные планы приватизации), Росимущество (реестр и годовые отчеты о деятельности)										
На 1 января 2010 г. ^а	2950/ 2949	100,0	1757/ 1688	59,6	138/ 167	4,7	358/ 377	12,1	697/ 717	23,6
На 1 января 2011 г. (Отчет РИ)	2957	100,0	1840	62,2	136	4,6	336	11,4	645	21,8
На 31 декабря 2011 г. (Отчет РИ)	2822	100,0	1619	57,4	112	4,0	272	9,6	819	29,0
На 1 января 2013 г. ^б	2337/ 2356	100,0	1256/ 1257	53,7/ 53,3	100/ 106	4,3/ 4,5	227/ 228	9,7/ 9,7	754/ 765	32,3/ 32,5
На 1 января 2014 г. (Отчет РИ)	2113	100,0	1000	47,3	95	4,5	224	10,6	794	37,6
На 1 января 2015 г. (Отчет РИ)	1928	100,0	861	44,7	90	4,7	203	10,5	774	40,1
На 1 января 2016 г. (ППП)	1704 ^а	100,0	765	44,9	93	5,4	172	10,1	674	39,6
На 1 января 2019 г. (ППП)	1130 ^б	100,0	368	32,55	30	2,65	95	8,4	637	56,4
Росстат (Система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, только АО)										
На 1 января 2016 г.	1557	100,0	816 ^а		52,4 ^а		174	11,2	567 ^с	36,4 ^с
На 1 июля 2016 г.	1571	100,0	711 ^а		45,3 ^а		189	12,0	671 ^с	42,7 ^с
На 1 января 2017 г.	1356	100,0	575 ^а		42,4 ^а		128	9,4	653 ^с	48,2 ^с
На 1 июля 2017 г.	1247	100,0	514 ^а		41,2 ^а		108	8,7	625 ^с	50,1 ^с
На 1 января 2018 г.	1189	100,0	488 ^а		41,0 ^а		102	8,6	599 ^с	50,4 ^с
На 1 июля 2018 г.	1060	100,0	448 ^а		42,3 ^а		87	8,2	525 ^с	49,5 ^с
На 1 января 2019 г.	1084	100,0	442 ^а		40,8 ^а		85	7,8	557 ^с	51,4 ^с
На 1 июля 2019 г.	1059	100,0	429 ^а		40,5 ^а		85	8,0	545 ^с	51,5 ^с

^а – в числителе – количество АО по данным приватизационной программы на 2010–2013 гг., в знаменателе – количество АО и ООО по данным Реестра федерального имущества от 17.02.2012;

^б – в числителе – количество АО по данным приватизационной программы на 2014–2016 гг., в знаменателе – количество АО и ООО по Отчету об итогах деятельности Росимущества за 2013 г.;

¹ Именно эта величина указывается и в новой Приватизационной программе на 2020–2022 гг., утвержденной в самом конце 2019 г.

² Ранее более полно эту группу компаний могли характеризовать отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам очередного года, публиковавшиеся с 2012 г. до последних лет Росимуществом.

^в – количество АО по данным ППП на 2017–2019 гг. (в данных по распределению по ОКВЭД речь идет о количестве обществ, акции (доли), которых находятся в федеральной собственности);

^г – количество хозяйственных обществ;

^д – общее количество АО с долей акций, находящихся в федеральной собственности, свыше 50%, (без выделения АО с полными (100%) федеральными пакетами акций) и их удельный вес;

^е – расчетная величина по данным об общем количестве АО, акции которых находятся в федеральной собственности, и числе таких АО по другим категориям, исходя из доли в уставном капитале.

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы; URL: www.economy.gov.ru, 23 апреля 2013 г.; Отчет о деятельности Росимущества за 2015 год; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы; Статистические данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, URL: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г.; 20 марта 2017 г., 5 сентября 2017 г., 20 марта 2018 г., 5 сентября 2018 г., 20 марта 2019 г., 5 сентября 2019 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2020–2022 годы, расчеты авторов.

Количество компаний с полными (100% уставного капитала) госпакетами акций уменьшилось на 52% – по сравнению с 2016 г. и почти в 5 раз – с 2010 г. Близкий к этому показатель сокращения наблюдался в группе с блокирующими (от 25 до 50% уставного капитала) госпакетами: на 45% – по сравнению с началом 2016 г. и почти в 4 раза – с 2010 г. В наибольшей степени уменьшилось количество АО с контрольными (от 50 до 100% уставного капитала) госпакетами: более чем в 3 раза – по сравнению с 2016 г. и без малого в 5 раз – по сравнению с началом 2010 г. А в наименьшей степени сократилась группа с миноритарными (25% и менее уставного капитала) госпакетами: на 5,5% – по сравнению с началом 2016 г. и на 8,6% – по сравнению с началом 2010 г.

В результате существенно изменилась структура хозяйственных обществ по размеру участия государства в уставном капитале.

Если на 1 января 2010 г. и 1 января 2016 г. на долю тех из них, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль¹, приходилось более 64% и около половины всех компаний с участием РФ соответственно, то к началу 2019 г. их удельный вес составил всего 35%. Доля хозяйственных обществ с блокирующими госпакетами за 9 лет (2010–2018 гг.) сократилась примерно с 12 до 8,4% (в начале 2016 г. – 10,1%). Удельный вес компаний с миноритарными госпакетами, напротив, постоянно рос с 23,6% в 2010 г. до 56,4% в начале 2019 г. (против примерно 1/3 в начале 2013 г. и почти 40% в начале 2016 г.). Правда, при этом необходимо иметь в виду, что данные из приватизационных программ 2011–2013 гг. и 2014–2016 гг. относились только к АО, а из последующих – ко всем компаниям с участием государства на федеральном уровне. Однако прочие хозяйственные общества (ООО) не играли сколь-нибудь значимой роли в совокупности компаний с государственным участием².

К тому же анализ представляемых Росстатом данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом в целом подтверждает все вышесказанное, хотя и в несколько более мягкой форме. За 3 года (2016–2018 гг.)

¹ Исходя из совокупного количества АО с полными и мажоритарными госпакетами акций.

² По данным Отчета о деятельности Росимущества за 2015 г. на конец года в реестре федерального имущества в числе 1704 хозяйственных обществ были учтены всего 20 ООО, в 11 из которых государству принадлежала полная (100%) и преобладающая (от 50 до 100%) доля в капитале.

количество АО с долей акций, находящихся в федеральной собственности, составляющей не менее половины капитала, уменьшилось на 46%, а их удельный вес сократился с 52,4% до менее чем 41%. Количество АО с федеральными блокирующими пакетами уменьшилась более чем вдвое, а их доля упала с 11,2 до примерно 8%. Соответственно удельный вес всех прочих АО, акции которых находятся в федеральной собственности, вырос с 36,4 до 51,4%. В 1-м полугодии 2019 г. данные тренды получили дальнейшее развитие.

По данным Росстата на 1 июля 2019 г. РФ являлась акционером 1059 АО, собственником имущества 712 ФГУПов, 48 федеральных казенных предприятий (ФКП) и 14942 федеральных госучреждений (ФГУ).

Сравнивая полученные данные с аналогичными данными годом ранее, можно отметить уменьшение числа ФГУПов на 156 ед. (или на 18%) и ФГУ – на 578 ед. (или на 3,7%). Интересно, что при этом практически не изменилось количество АО с госучастием (сокращение на 1 ед.), тогда как количество АО, где имеется специальное право на участие в управлении «золотая акция», сократилось на 4 ед. (5,2%). Число ФКП уменьшилось на 2 ед. (4%), оставаясь стабильной в 1-м полугодии 2019 г.

На этом более коротком временном отрезке динамика количества субъектов основных организационно-правовых форм складывалась следующим образом. Число унитарных предприятий уменьшилось на 10,1%, АО с госучастием – на 2,3%, госучреждений – на 1,3%. Стоит отметить, что во 2-м полугодии 2018 г. наблюдалось увеличение количества АО с госучастием.

При рассмотрении данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, не ограничиваясь только федеральным уровнем, получается следующая картина (табл. 3).

Таблица 3

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных Росимуществом, его территориальными управлениями и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ, в 2013–2014 гг. и количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, в 2016–2019 гг. (по данным государственной регистрации) по организационно-правовым формам

Дата	Всего	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
На 1 января 2013 г.	67003 ^а	4891	56247	3501	2364
На 1 июля 2013 г.	66131 ^а	4589	56100	3201	2241
На 1 января 2014 г.	64616 ^а	4408	54699	3097	2412
На 1 июля 2014 г.	63635 ^а	4236	54173	2988	2238
На 1 января 2016 г.	65587 ^б	4284	56693/56649 ^б	3888 ^б	...
На 1 июля 2016 г.	65218 ^б	3982	56893/56856 ^б	3718 ^б	...
На 1 января 2017 г.	64457 ^б	3719	56548/56507 ^б	3532 ^б	...
На 1 июля 2017 г.	62655 ^б	3294	55414/55361 ^б	3353 ^б	...
На 1 января 2018 г.	61734 ^б	3053	54851/54814 ^б	3239 ^б	...
На 1 июля 2018 г.	60391 ^б	2763	53933/53899 ^б	3125 ^б	...
На 1 января 2019 г.	59608 ^б	2608	53394/53360 ^б	3054 ^б	...
На 1 июля 2019 г.	58839 ^б	2366	52901/52870 ^б	2972 ^б	...

^а – включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды, но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находятся в совместной государственной и иностранной собственности;

^б – включая хозяйствующие субъекты, имеющие организационно-правовую форму, отличную от унитарных предприятий, госучреждений и хозяйственных обществ (производственные (артели) и потребительские кооперативы, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, фонды, публично-правовые компании и др.);

^в – сумма учреждений, созданных РФ и субъектами РФ (без учета государственных академий наук и частных учреждений, которые в новой Системе отнесены к учреждениям, но должны быть исключены

^г – общее число хозяйственных обществ безотносительно размера госпакета (доли), данные о количестве хозяйственных обществ с контрольным пакетом акций, принадлежащим государству, имеются только для АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2012 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2013 г. (с. 7–11), 2013 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2014 г. (с. 7–11), М., Росстат, 2013–2014 гг., Статистическая информация по показателям эффективности управления государственным имуществом, URL: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г., 20 марта 2017 г., 5 сентября 2017 г., 20 марта 2018 г., 5 сентября 2018 г., 20 марта 2019 г., 5 сентября 2019 г.

Общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся в государственной собственности, по данным новой Системы показателей к середине 2019 г. составило около 58,8 тыс. ед., что меньше аналогичной величины годом ранее примерно на 1,55 тыс. ед. (или на 2,6%) и примерно на 4,8 тыс. ед., чем на середину 2014 г.¹

Для отдельных категорий хозяйствующих субъектов по сравнению с серединой 2018 г. можно отметить сокращение числа унитарных предприятий: – почти на 400 ед. (или на 14,4%), хозяйственных обществ – примерно на 150 ед. (или на 4,9%), госучреждений – примерно на 1,0 тыс. ед. (или на 1,9%).

Если рассматривать динамику на более коротком временном отрезке, то в течение 1-го полугодия 2019 г. произошло снижение числа унитарных предприятий на 9,3%, хозяйственных обществ – на 2,7%, госучреждений – почти на 1,0%.

При этом необходимо иметь в виду, что уменьшение числа государственных организаций определялось преимущественно их реорганизацией путем присоединения, лишь в малой степени являясь результатом приватизации.

6.1.2. Приватизационная политика

В 2019 г. завершалась реализация Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг., утвержденных распоряжением Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 227-р. То была третья 3-летняя приватизационная программа, разработанная с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от 1 года до 3 лет), исходя из изменений, внесенных в действующий закон о приватизации весной 2010 г.

Как и в случае с предыдущей приватизационной программой, в нее вносились многочисленные изменения и дополнения. Всего с момента утверждения Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. было принято 58 соответствующих нормативно-правовых актов (НПА), из которых 14 было издано в 2019 г. против 29 – в 2018 г. и 15 – в 2017 г. По интенсивности корректировок завершившийся год оказался сопоставим с 2017 г. При сравнении Прогнозного плана приватизации 2017–2019 гг. в целом с предыдущей Приватизационной программой 2014–2016 гг. (принятие 90 НПА)

¹ Последний бюллетень о развитии госсектора экономики выпущен за январь–сентябрь 2014 г., но для среднесрочного анализа вполне подходят и полугодовые данные на 1 июля 2014 г.

изменений и дополнений стало примерно в 1,5 раза меньше, но все же больше, чем в ходе реализации программы 2011–2013 гг. (принятие 51 НПА).

Изначально Прогнозным планом приватизации 2017–2019 гг. предусматривалась возможность приватизации 7 крупнейших компаний на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ при определении конкретных сроков и способов с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, включая 4 компании с прекращением участия государства в капитале (АО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), «Объединенная зерновая компания» (ОЗК), «Приокский завод цветных металлов» (ПЗЦМ), «Производственное объединение «Кристалл»). В 2019 г. к ним добавились племенной форелеводческий завод «Адлер» и Махачкалинский морской торговый порт с исключением последнего из перечня ФГУПов, приватизируемых в обычном порядке.

В отношении 3-х компаний (Банк ВТБ (ПАО) и ПАО «Совкомфлот», а также Акционерная компания «АЛРОСА») допускалось сокращение доли государства в капитале. В рамках подготовки к отчуждению акций первых двух компаний из этой тройки агенты, отобранные в 2016 г. для осуществления их продажи (ООО «Ренессанс Брокер» и АО ВТБ Капитал соответственно), продолжали проводить работу по выработке предложений по способам продажи указанных пакетов акций. Соответствующие решения Правительством РФ не принимались, хотя с ноября 2019 г. реализуются мероприятия по публичному размещению 25% обыкновенных акций ПАО «Совкомфлот» в целях их дальнейшего отчуждения из федеральной собственности.

На практике по перечню крупнейших компаний в соответствии с Прогнозным планом приватизации была проведена единственная сделка. С целью сохранения ограниченного комплекса страны, создания условий для развития алмазогранительных предприятий и привлечения инвестиций, которые могут быть направлены на его модернизацию и технологическое развитие, на основании распоряжения Правительства РФ от 11 сентября 2019 г. № 2027-р были успешно реализованы мероприятия по организации продажи находящихся в федеральной собственности 100% акций АО «ПО «Кристалл» в пользу АК «АЛРОСА» (ПАО). Цена сделки составила 1,886 млрд руб.

Вчетверо больше средств (7845,6 млн руб.) было обеспечено в ходе реализации распоряжений Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 1430-р и от 9 июня 2016 г. № 1172-р, а также в соответствии с условиями, предусмотренными Соглашением от 9 октября 2010 г. между Росимуществом и ПАО АФК «Система» о выкупе с рассрочкой (в течение 5 лет) 547312918 шт. акций акционерной компании с ограниченной ответственностью «Система Шиям Телесервисез Лтд» (в настоящее время – Акционерная компания с ограниченной ответственностью «Система Смарт Текнолоджис Лтд»)¹, находящихся в федеральной собственности, по цене в размере 777 млн долл. Полученная государством сумма (около 7,85 млрд руб.) оказалась наименьшей по сравнению с поступлениями прошлых лет (более 8,5 млрд руб. в 2017 г. и 10,3 млрд руб. в 2018 г.).

Отталкиваясь от данных ежемесячного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2020 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, согласно которому средства от продажи

¹ Пакет акций данной компании, являющейся совместным российско-индийским предприятием, был получен РФ на основании межправительственного соглашения 2007 г. об использовании средств для погашения задолженности по ранее предоставленным кредитам.

акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 11527,5 млн руб., можно констатировать, что две указанные выше сделки обеспечили почти 85% поступлений по данному виду доходов.

В других аспектах завершающий год действия третьей Приватизационной программы оказался гораздо менее успешным. Помимо продаж, проводившихся по индивидуальным схемам, в 2019 г. был реализован 51 пакет акций (доля) хозяйственных обществ (АО) на сумму 2,06 млрд руб. Количество проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ выросло по сравнению с 2017–2018 гг. (46–47 ед.) незначительно, но сумма сделок (2064,6 млн руб.) оказалась меньше величины 2018 г. почти на 28%, сократившись более чем в 2,5 раза по сравнению с 2017 г.

Что касается приватизации федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), то погодные данные, вытекающие из итоговых за 2017–2019 гг. (81 ед.)¹, существенно отличаются от публиковавшихся ранее². Поэтому данные о количестве ФГУПов, в отношении которых приняты решения об условиях приватизации именно в 2019 г., нельзя считать полностью достоверными (табл. 4).

Таблица 4

Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2008–2019 гг.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества)		
	приватизировано ФГУПов ^а , ед.	продано пакетов акций АО, ед.	продано объектов казны, ед.
2008	213	209 ^б	...
2009	316+256 ^в	52 ^б	...
2010	62	134 ^б	...
2008–2010	591+256 ^в	395 ^б	... ^г
2011	143	317 ^а /359 ^б	3
2012	47 ^в	265 ^а	40
2013	26	148 ^а	22
2011–2013	216	730 ^б	65
2014	33	107 ^а	12
2015	35 ^ж	103 ^а	38
2016	60 ^ж	179 ^а	282
2014–2016	125 ^ж	389 ^б	332
2017	69	47	77
2018	4	46	173
2019	8	51	171
2017–2019	81	144	421

^а – завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации;

^б – с учетом пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в предыдущем году;

^в – количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны России в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом;

^г – имеющаяся информация о продаже объектов иного имущества в указанный период сводится к продаже 4 объектов высвобождаемого недвижимого военного имущества с октября 2008 г. по январь 2009 г., а также принятии решения об условиях приватизации и публикации информационных сообщений о продаже объектов в конце 2010 г., по которым итоги торгов подводились уже в 2011 г.;

^д – без учета продаж акций, осуществленных с помощью инвестиционных консультантов;

¹ С учетом 6 ФГУПов, исключенных в 2019 г. из прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.

² По данным Отчетов Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г. и 2018 г. были приняты решения об условиях приватизации 18 и 21 предприятия соответственно.

^с – расчетная величина, исходя из данных Отчета Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг. об общем количестве ФГУПов, в отношении которых в 2011–2013 гг. изданы распоряжения об условиях приватизации посредством преобразования в ОАО (216 ед.) и данных по итогам 2011 г. и 2013 г.;

^ж – в отношении нескольких предприятий решения об условиях приватизации были отменены в 2015–2016 гг. и приняты повторно, поэтому общее количество ФГУПов, по приватизации которых приняты решения за 3 года в отдельности, несколько больше, чем следует из табличных данных по итогам 2014–2016 гг. (125 ед.).

Источник: Отчет о деятельности Росимущества в 2008 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г., М., 2010; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 г.; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг.; Отчеты Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г., в 2015 г., в 2016 г.; Отчеты Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2017–2019 гг. в 2017 г., в 2018 г. и в 2019 г. URL: www.rosim.ru.

Всего в рамках выполнения Прогнозного плана приватизации на 2017–2019 гг. проведено более 450 процедур торгов по продаже приватизируемых акций (долей) и 1400 торгов по продаже объектов имущества казны.

За 3 года от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим, поступило более 10,3 млрд руб., из которых 5396,14 млн руб. – в 2017 г., 2857,05 млн руб. – в 2018 г. и 2064,64 млн руб. – в 2019 г.

Наибольшую лепту в полученный результат внесла продажа 77 пакетов акций (из переданных для реализации 153 пакетов) на сумму около 8,4 млрд руб. (82% всей выручки) АО «Российский аукционный дом» (РАД). Сумма сделок по итогам 2019 г. (1,474 млрд руб.) оказалась минимальной за все 3 года (2017 г. – 4,84 млрд руб., 2018 г. – 2,053 млрд руб.), хотя количество проданных пакетов (32 ед.) было максимальным (2017 г. – 17 ед., 2018 г. – 28 ед.). Вклад другого продавца, ООО «ВЭБ Капитал», которому были переданы для продажи 120 хозяйственных обществ, оказался много меньше. Им проданы всего 16 пакетов акций на сумму около 780 млн руб., в основном – в 2019 г. (14 ед. на 568,8 млн руб.). В I квартале 2020 г. ожидалось подведение итогов по объявленным продажам в отношении 52 хозяйственных обществ, реализуемых в основном независимыми продавцами (48 ед.). В итоге за 3 года (2017–2019 гг.) они обеспечили продажу почти 65% всех пакетов акций (долей) (или 93 ед.) и более 91% совокупной выручки, что составило около 9,4 млрд руб.

Наиболее крупной сделкой в 2019 г. явилась продажа 100% акций столичной гостиницы «Шахтер» за 198,6 млн руб. Из 7 других АО, пакеты акций которых разной величины были реализованы не менее чем за 100 млн руб., 6 расположены в Москве и Московской области (в том числе, Производственное объединение «Тонкий органический синтез», «Спецстройэксплуатация», хлебозавод, учебный центр, издательство). Таким образом, более 45% выручки от стандартных продаж пришлось на пакеты акций АО, расположенных в столичном регионе, где обладание недвижимостью само по себе открывает широкие возможности для извлечения дохода помимо (или вместо) продолжения деятельности по основному профилю. Из 8 указанных объектов по 4 были реализованы АО «Российский аукционный дом» (РАД) и ООО «ВЭБ Капитал».

Уровень конкуренции был невысок. Всего было проведено 132 торга на право приобретения приватизируемых акций (долей в уставных капиталах) обществ, в которых приняло участие 194 потенциальных покупателя, т.е. по 1,5 претендента на процедуру. Без учета 65 продаж, несостоявшихся по причине отсутствия заявок, эта величина возрастает

до 2,9. Наибольший интерес для инвесторов в 2019 г. представляли пакеты акций следующих АО, реализованные без объявления цены: «Ярославское топливное предприятие» (100%, 24 поданные заявки), «Лизинговая компания «РОССАХАлизинг» (Якутск, 10%, 16 заявок), «Олимп» (Владикавказ, 30,23%, 11 заявок).

В части приватизации имущества казны РФ в 2019 г. количество проданных объектов (171 ед.) осталось на уровне 2018 г. (173 ед.) (в 2017 г. – 77 ед.), на участие в торгах от потенциальных инвесторов поступили более 800 заявок (против 1300 в 2018 г.). Тем не менее количество проданных объектов казны по-прежнему стабильно превосходило количество проданных пакетов акций (долей), в минувшем году – в 3,4 раза. Общая сумма сделок увеличилась почти в 1,7 раза (до 755,4 млн руб.).

В отличие от продажи акций (долей) хозяйственных обществ основную роль в этом сегменте играло Росимущество. В 2019 г. оно обеспечило продажу почти 2/3 всех объектов (111 ед.) и более 53% совокупной суммы сделок (403,35 млн руб.). Такой результат, в свою очередь, был достигнут благодаря усилиям Территориальных управлений (ТУ) ведомства, которыми в рамках реализации плана приватизации были проданы 78 объектов на сумму сделок 261,9 млн руб. Передача им полномочий по приватизации (отчуждению) федерального имущества позволяет сократить сроки предпродажной подготовки и дополнительно стимулировать интерес к проводимым торгам со стороны региональных инвесторов, включая представителей малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей.

Большую роль играли территориальные органы Росимущества в реализации субъектами малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП) преимущественного права выкупа арендуемого ими имущества на основании Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в который в 2018 г. были внесены соответствующие поправки. По итогам анализа информации, предоставленной ТУ, и рассмотрения поступающих заявлений субъектов МСП о желании выкупить арендуемое ими федеральное имущество Росимуществом подготовлены распоряжения об условиях приватизации, даны поручения в территориальные органы по месту нахождения имущества для дальнейшей реализации преимущественного права выкупа арендатора. В отчетном периоде с арендаторами – субъектами МСП заключены 22 договора купли-продажи на сумму сделок 155,42 млн руб., при том что приватизационная программа включала более 150 арендуемых объектов недвижимого имущества.

Значимость независимых продавцов в ходе реализации имущества казны несколько сократилась. АО «РАД» продано 39 ед. на 301,6 млн руб. (в 2018 г. – 39 ед. на 72,1 млн руб., в 2017 г. – 9 ед. на 28,60 млн руб.), АО «Агентство Прямых Инвестиций» (АПИ) – 18 ед. на 47,1 млн руб. (в 2018 г. – 20 ед. на 70,6 млн руб.), ООО «ВЭБ Капитал» – 3 ед. на 3,31 млн руб. (в 2018 г. – 14 ед. на 30,8 млн руб.). Подведение итогов торгов по продаже 133 объектов ожидалось в I квартале 2020 г., включая 12 объектов, реализуемых независимыми продавцами.

В итоге за 3 года (2017–2019 гг.) АО «РАД» реализовало 87 ед. из 285 объектов, продажа которых осуществлялась в соответствии с распоряжениями Правительства РФ, на 402,3 млн руб., АПИ – 38 из 73 объектов на 117,7 млн руб., ООО «ВЭБ Капитал» – 17 из

205 объектов на 34,1 млн руб. В совокупности они обеспечили продажу примерно 1/3 всех объектов и 37% совокупной выручки (1,5 млрд руб.).

Успешность реализации пакетов акций (долей) и объектов казны, исчисляемая как отношение количества проданных активов и проведенных торгов, находилась в 2019 г. примерно на одном уровне (37–38%). По причине отсутствия заявок были признаны несостоявшимися более 54% объявленных торгов по продаже объектов казны и 61% торгов по продаже пакетов акций (долей) хозяйственных обществ. Основные причины этого традиционно заключались в отсутствии реальной хозяйственной деятельности и в низких показателях финансово-хозяйственной деятельности.

Проведение независимыми продавцами обширного комплекса мероприятий по предпродажной подготовке требует более длительных сроков экспозиции, зачастую сопровождаемая частыми случаями переносов торгов. В то же время это позволяет привлечь большее число потенциальных покупателей и обеспечить более высокую результативность приватизационных процедур.

В 2019 г. по успешности продаж в отношении хозяйственных обществ, измеряемой как отношение проданных пакетов акций (долей) к количеству проведенных торгов, агенты (40%) превзошли Росимущество (29%). Еще больший разрыв наблюдался по объектам казны (51% против примерно 1/3). Правда, при этом в ходе реализации имущества казны ООО «ВЭБ Капитал» количество объектов, по которым торги признаны несостоявшимися, вдвое превысило число проданных, а у АО АПИ эти величины оказались практически одинаковыми.

В 2017–2019 г. в рамках реализации 27 указов Президента РФ и 17 распоряжений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимущество осуществляло мероприятия по формированию 14 ВИС. Всего в 3-летнюю Программу приватизации в этой части были включены 40 ФГУПов, акции 66 АО и 135 объектов казны. На конец 2019 г. соответствующие решения об условиях приватизации были приняты в отношении 28 ФГУПов, 60 АО и 132 объектов казны, но в отношении 5 ВИС мероприятия не завершены.

В целом итоги третьей 3-летней Приватизационной программы (2017–2019 гг.) оказались много скромнее результатов второй (2014–2016 гг.).

Если в 2017–2019 гг. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 144 хозяйственных обществ и 421 объект казны РФ, а в отношении 81 ФГУПа приняты решения об условиях приватизации, то в 2014–2016 гг. эти показатели составляли 389 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, 332 объекта казны и 125 ФГУПов. Произошло уменьшение количества проданных пакетов акций (долей) почти на 2/3, приватизируемых ФГУПов – более чем на 1/3. В то же время число проданных объектов казны выросла почти на 27%. Сумма поступлений от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим (10,3 млрд руб.), оказалась на 58% меньше, чем в 2014–2017 гг. (более 24,8 млрд руб.), не говоря уже о влиянии имевшей место инфляции. Менее результативной оказалась и деятельность по формированию вертикально-интегрированных структур (ВИС). По количеству интегрируемых активов наблюдалось резкое сокращение количества объектов казны (132 ед. против 702 ед.) и АО (60 ед. против 141 ед.), а число ФГУПов, приватизируемых в рамках формирования ВИС, почти не изменилась (28 ед. против 30 ед.).

В новой Приватизационной программе, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 3260-р, как и в предыдущем аналогичном документе,

задачи государственной политики в сфере приватизации напрямую не сформулированы. Имеется отсылка на достижение целей, предусмотренных государственной программой Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327, и совершенствование механизмов управления федеральным имуществом в соответствии с разделом XII Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р.

При характеристике активов, включенных в Приватизационную программу, указано, что находящиеся в федеральной собственности соответствующие предприятия (организации), не относятся к субъектам естественных монополий и не являются организациями оборонного комплекса. В принципе это означает сохранение подхода, содержавшегося еще в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». Напомним, что им предусматривалось завершение до 2016 г. выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса. Правда, при этом в новом Прогнозном плане приватизации не упоминается принадлежность к «несырьевому сектору».

В качестве дополнительных исключений упомянуты (1) акционерные общества (АО) и предприятия, включенные в перечень стратегических организаций, (2) миноритарные федеральные пакеты акций АО, а также акции АО, являющихся дочерними обществами вертикально-интегрированных структур (ВИС), планируемые к последующему перераспределению среди них, (3) организации, зарегистрированные за пределами территории Российской Федерации. Вообще говоря, все эти организации в таком контексте упоминались и в Приватизационной программе 2017–2019 гг., хотя вторая группа определялась более узко, как миноритарные пакеты акций АО, являющихся дочерними обществами головных компаний ВИС, в целях их последующего внесения в уставные капиталы головных обществ соответствующих структур. Сравнительно новым моментом можно считать упоминание в составе приватизируемого имущества акций АО, переданных юридическими или физическими лицами на безвозмездной основе, поступивших в федеральную собственность в результате реорганизации хозяйственных обществ, по решению суда, а также выморочного имущества.

Прогноз влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике носит формальный характер, представляя количественное распределение относящихся к государственной собственности и планируемых к приватизации субъектов хозяйственной деятельности в разрезе видов экономической деятельности.

Перечень крупнейших компаний, приватизируемых на основании специальных решений Президента РФ и Правительства РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, включает 4 компании, где планируется прекращение участия государства в капитале (АО «Махачкалинский морской торговый порт», Племенной форелеводческий завод «Адлер», «Новороссийский морской торговый порт», а также Внешнеэкономическое объединение «Алмазювелирэкспорт»), и 4 компании с сокращением его доли: в двух («Совкомфлот» и «Росспиртпром») – до 75% плюс 1 акция, в двух («Банк ВТБ (ПАО)» и «Кизлярский коньячный завод») – до 50% плюс 1 акция.

Состав активов, приватизируемых по индивидуальным схемам, отчасти пересекается с прогнозным планом приватизации на 2017–2019 гг. (в последней редакции) и другими

предшествующими программами. Реально новым активом национального значения можно считать «Алмазювелирэкспорт». Однако возможность его полной приватизации обусловлена передачей полномочий в части экспорта драгоценных металлов и драгоценных камней Госфонда России, необработанных алмазов и бриллиантов государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ и реализации представительных партий необработанных природных алмазов иной уполномоченной организации. Анонсированное сокращение доли государства в «Совкомфлоте» и «Банке ВТБ (ПАО)»¹ позволит ему осуществлять контроль, хотя в предыдущей программе речь шла только о влиянии на процедуры корпоративного управления посредством сохранения блокирующего пакета акций.

Перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке (второй раздел Программы), включает 86 ФГУПов, 186 АО, 13 ООО и 1168 объектов имущества казны РФ подобно тому, как это происходило все последние годы. По сравнению с изначальными версиями предыдущих программ количество предлагаемых к приватизации коммерческих организаций является минимальной в отношении как унитарных предприятий (114 ед. в прогнозном плане на 2011–2013 гг., 514 ед. – на 2014–2016 гг. и 298 ед. – на 2017–2019 гг.), так и хозяйственных обществ (854 ед., включая 35 ЗАО и 10 ООО, в прогнозном плане на 2011–2013 гг., 440 ед., включая 4 ЗАО – на 2014–2016 гг., и 487 ед., включая 10 ЗАО – на 2017–2019 гг.). Количество же объектов иного имущества, напротив, является максимальным на фоне предшествующих прогнозных планов (73 ед. в программе на 2011–2013 гг., 94 ед. – на 2014–2016 гг. и 1041 ед. – на 2017–2019 гг.).

Применительно к возможности приватизации ряда активов установлены оговорки в части принятия решений об условиях приватизации после снятия в установленном порядке ограничений на нее (по группе унитарных предприятий), акционирования нескольких унитарных предприятий и отчуждения акций АО в случае, если до начала 2021 г. правительством не будет принято иное решение, определения сроков приватизационных процедур по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим координацию и регулирование деятельности, отчуждения акций после завершения исполнения функций управляющей организации (по некоторым АО), проведения приватизации после передачи объектов в казну РФ. В отношении других приватизируемых активов указывается на их передачу различным интегрированным структурам, включая преобразование группы унитарных предприятий в АО с последующей передачей 100% акций государственным корпорациям (ГК) «Роскосмос», «Росатом», «Ростех» и внесение в уставный капитал АО «РЖД», АО «Объединенная судостроительная корпорация (ОСК)» и АО «Центр технологии судостроения и судоремонта» некоторых объектов казны РФ.

Новая Приватизационная программа, как и предыдущая, содержит и упоминание о возможности принятия Президентом РФ и Правительством РФ решений о приватизации путем снижения доли государства в уставном капитале общества за счет дополнительной эмиссии и направления вырученных средств на докапитализацию акционерных обществ при учете аспектов долгосрочного развития и их инвестиционных потребностей, необходимых для реализации стратегий развития компаний, а также нормативов достаточности капитала (применительно к банкам).

¹ В отношении банка указано, что акция, превышающая половину капитала, является обыкновенной именной.

В ходе представления Прогнозного плана приватизации на заседании Правительства РФ экс-глава Минэкономразвития России отметил, что ввиду профицита федерального бюджета на 2020–2022 гг. приватизация компаний с государственным участием рассматривается не как источник бюджетного финансирования, а как инструмент для структурных изменений в экономике, преследуя три ключевые задачи: (1) повышение уровня конкуренции, (2) привлечение средств для развития компаний и (3) повышение качества корпоративного управления в них. Инструментами для этого соответственно назывались быстрое избавление государства от нестратегических активов, сокращение его доли в капитале ряда компаний путем дополнительной эмиссии их акций и привлечение частных акционеров в органы управления контролируемых государством хозяйственных обществ¹.

Бюджетные доходы от приватизации (без учета стоимости акций крупнейших компаний) в 2020–2022 гг. ожидаются в размере 3,6 млрд руб. ежегодно (суммарно – 10,8 млрд руб.). В предыдущих приватизационных программах по прогнозу они составляли 5,6 млрд руб. ежегодно в 2017–2019 гг. (суммарно – 16,8 млрд руб.), 3 млрд руб. ежегодно в 2014–2016 гг. (суммарно 9 млрд руб.), 6 млрд руб. для 2011 г. и по 5 млрд руб. – для 2012 и 2013 гг. (суммарно 16 млрд руб.). Прогноз основных поступлений от приватизации за счет акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, в случае принятия Правительством РФ отдельных решений, в количественном выражении отсутствует, как и во всех 3-летних приватизационных программах, кроме самой первой (2011–2013 гг.).

Таким образом, в отношении прогноза бюджетных доходов от приватизации (помимо крупнейших сделок) можно констатировать их падение более чем в 1,5 раза по сравнению с оценкой, содержащейся в предыдущей 3-летней приватизационной программе 2017–2019 гг., при некотором превышении над прогнозом на 2014–2016 гг. Однако весьма вероятны корректировки, чему может способствовать новая структура российского правительства, в которой Росимущество стало курироваться Минфином России.

Между тем Закон о федеральном бюджете на 2020–2022 гг. от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ, как и аналогичный документ годичной давности, не содержит информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях.

При этом в пояснительной записке к вносившемуся правительством законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указывались наряду с государственными заимствованиями в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета. Подобно проектам бюджета на 2016–2019 гг., в отличие от аналогичных документов за предшествующие годы, в ряду сопроводительных материалов присутствовали данные по Прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, где представлено обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки.

Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2020 г. составят 11,3 млрд руб., в 2021–2022 гг. – по 3,6 млрд руб. ежегодно. Их роль для финансирования дефицита федерального бюджета будет минимальна: в 2020–2022 гг. ожидаемая величина приватизационных доходов составит менее 1% от средств, предпо-

¹ URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/pravitelstvo_odobriло_plan_privatizacii_na_2020_2022_gody.html, 25 декабря 2019.

лагаемых к привлечению по государственным займам. На основании предварительных итогов реализации прогнозного плана приватизации в 2019 г. вероятность реализации такого прогноза приватизационных доходов можно оценить, как высокую. Тем более что для 2021–2022 гг. речь идет о полном совпадении с прогнозной величиной бюджетных доходов от приватизации, содержащейся в новой приватизационной программе (без учета стоимости акций крупнейших компаний).

В текущем году определенные изменения были внесены в действующий закон о приватизации 2001 г.

Во-первых, среди них можно отметить распространение привлечения частных продавцов к приватизации не только федерального имущества, но также и имущества, находящегося в собственности субъектов РФ и муниципалитетов. Возможность выбора на локальном уровне ограничена перечнем из 23 юрлиц для организации от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца, утвержденным Правительством РФ в 2010 г. (в редакции 2017 г.).

Во-вторых, в механизм продажи имущества на аукционе, конкурсе и без объявления цены внесены коррективы, устранившим возможность подачи заявок в письменном виде с переходом к открытой форме подачи предложений. Для уведомления победителей исключена возможность выдачи этого документа под расписку их полномочным представителям. Уведомления направляются самим победителям в день подведения итогов продажи имущества тем или иным способом.

Утратили силу нормы о признании победителем конкурса (при равенстве двух и более предложений о цене) участника, чья заявка была подана раньше других, о заявлении участниками продажи посредством публичного предложения предложений о приобретении государственного или муниципального имущества поднятием их карточек после оглашения цены первоначального предложения или цены предложения, сложившейся на соответствующем «шаге понижения».

Для реализации арендатором права выкупа государственного и муниципального имущества по договору, заключенному до вступления в силу действующего Закона о приватизации 2001 г., оставлена только возможность сделать это в сроки, установленные договором, если в нем содержатся условия о размере выкупа, сроках и порядке его внесения¹.

Продажа государственного или муниципального имущества всеми установленными способами (кроме внесения государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставный капитал АО и продажи акций по результатам доверительного управления) осуществляется в электронной форме.

В-третьих, изменены критерии:

¹ Ранее существовала возможность выкупа арендуемого имущества в течение 6 месяцев с даты вступления в силу закона 2001 г., если договор аренды с правом выкупа не содержал условий о размере выкупа, сроках и порядке его уплаты посредством внесения арендуемого государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставный капитал ОАО, созданного совместно с арендатором с предоставлением последнему права первоочередного приобретения акций указанного общества (если рыночная стоимость арендуемого имущества превышала 10 тыс. установленных Федеральным законом минимальных размеров оплаты труда (МРОТ)), или заключения дополнительного соглашения, предусматривавшего условия о размере выкупа, сроках и порядке его внесения (если рыночная стоимость арендуемого имущества не превышала 10 тыс. установленных Федеральным законом МРОТ).

(1) определяющие ограничения для совершения сделок унитарным предприятием без согласия собственника его имущества со дня утверждения Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и до дня государственной регистрации созданного хозяйственного общества (10-кратное превышение минимального размера уставного фонда ФГУПа вместо превышения в 50 тыс. раз МРОТ);

(2) устанавливающие возможность проведения межрегиональных и всероссийских специализированных аукционов по продаже акций (чистые активы АО должны составлять от 500 до 3 тыс. установленных минимальных размеров уставного капитала публичного общества на момент принятия решения вместо тех же величин МРОТ);

(3) вводящие аналогичное изменение (50-кратное превышение минимального размера уставного капитала публичного общества вместо превышения в 50 тыс. раз МРОТ) в отношении стоимости имущества, при голосовании по вопросам отчуждения которого, передачи в залог или в аренду, совершения иных способов привести к его отчуждению действий победитель конкурса ограничен до перехода к нему права собственности на акции АО (долю в уставном капитале ООО) при голосовании в органах управления этих обществ.

Важные изменения были внесены в Положение об осуществлении отбора юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца, утвержденное распоряжением Правительства РФ от 26 июня 2017 г. № 748¹.

Прежняя процедура, помимо принятия Минэкономразвития России решения о проведении отбора и создания соответствующей комиссии, включала два этапа собственно отбора, вместо которых в новой редакции оставлен лишь один.

Установлено, что в случае поручения Правительством РФ изменить способ продажи приватизируемого федерального имущества при наличии согласия юридического лица, привлеченного в качестве организатора продажи и (или) осуществления функций продавца, проведение повторного отбора не требуется. Минэкономразвития России, бывшее вправе принимать решение о прекращении отбора на любом из его этапов на основании указаний или поручений Президента РФ или Правительства РФ, теперь может сделать это только до подведения итогов проведения отбора.

Создаваемая Минэкономразвития России комиссия теперь возглавляется директором ответственного департамента МЭР (ранее – заместителем министра) при повышении роли Росимущества, представители которого в обязательном порядке входят в состав комиссии, а заместитель руководителя ведомства является заместителем ее председателя.

Заявка помимо сопроводительного письма о заинтересованности в организации от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца и информации по одной из двух возможных типовых форм² должна включать и сведения о размере понижающего коэффициента в отношении того или иного объекта федерального имущества (или номера лота). Письмо с соответ-

¹ Более подробно содержание и анализ документа см. в Российской экономика в 2017 г. Тенденции и перспективы. М., Изд-во Ин-та Гайдара, 2018, с. 396–403.

² Если в рамках исполнения поручения Правительства РФ существует необходимость в наличии опыта размещения юридическим лицом акций на фондовом рынке, то информация о предоставляется строго по форме № 1, в общем случае – по форме № 2.

ствующим предложением удостоверяется подписью лица, уполномоченного на его подписание от имени юридического лица, как и другие документы, входящие в состав заявки об участии в отборе.

Размер понижающего коэффициента устанавливается в диапазоне от 1 до 0 и применяется к максимальным величинам вознаграждения за организацию от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца, включая все необходимые расходы организации (в том числе оплату услуг привлекаемых юридических лиц и обязательные платежи в соответствии с Налоговым кодексом РФ). Максимальная величина вознаграждения юридического лица не может превышать: 2%, скорректированных на размер понижающего коэффициента, – в случае проведения сделки путем размещения акций на фондовом рынке; 2%, скорректированных на размер понижающего коэффициента (будучи при этом не менее 100 тыс. руб.), – в случае проведения сделки в форме аукциона, публичного предложения; 1% – в иных случаях.

Соответственно в ходе вскрытия конвертов с заявками об участии в отборе и протоколе комиссии по отбору об его итогах в составе соответствующей информации должны содержаться сведения о размере понижающего коэффициента, а перечень оснований для решения об отклонении заявки дополнен ситуацией их отсутствия.

Не позднее 10 рабочих дней со дня вскрытия конвертов с заявками об участии в отборе комиссией осуществляется рассмотрение заявок на соответствие установленным требованиям к их представлению, формируются показатели оценки юридических лиц путем выставления балльных оценок.

Присуждаемые им баллы определяются (рассчитываются) в соответствии с показателями оценки предложений о заинтересованности по двум типовым формам.

Если набор показателей для оценки предложений о заинтересованности *по форме № 1* остался прежним (три блока)¹, то набор показателей для оценки предложений о заинтересованности *по форме № 2*, ранее включавший два блока, сведен к одному.

Он включает следующие критерии: (1) количество (шт.) и (2) объем (тыс. руб.) состоявшихся за последние 3 календарных года, предшествующих отбору, торгов по продаже приватизируемого государственного и (или) муниципального имущества (с подтверждением протоколом об итогах торгов имущества), (3) количество (шт.) состоявшихся за последний календарный год, предшествующий отбору, торгов по продаже иного имущества (помимо продажи государственного и муниципального имущества в соответствии с законодательством РФ о приватизации) (с подтверждением копиями документов с указанием источника опубликования информации о проведении торгов и протоколом об итогах продажи имущества), (4) количество публично-правовых образований (шт.), взаимодействующих с юридическим лицом по организации и проведению торгов по продаже государственного и (или) муниципального имущества (с подтверждением копиями контрактов). Можно отметить, что эти качественные, но имеющие количественное измерение критерии более конкретны и объективны по сравнению с используемыми ранее

¹ (I) сведения об опыте работы юридического лица, (II) состав группы его сотрудников, а также иных физических и юридических лиц, привлекаемых для организации продажи имущества, которые будут осуществлять подготовку и реализацию организации продажи имущества, (III) опыт сотрудничества с государственными органами.

(два блока)¹, а их набор приблизился к тому, что входит в информацию по форме № 1, когда существует необходимость в наличии опыта размещения юридическим лицом акций на фондовом рынке.

Для определения победителя комиссия по отбору оценивает и сопоставляет заявки, представленные юридическими лицами, по балльной системе оценки.

Суммарная оценка заявки участника отбора определяется по формуле, где итоговое значение, присуждаемое юридическому лицу, определяется суммой двух итоговых коэффициентов: (1) по оценке показателей оценки предложений о заинтересованности и (2) по оценке сведений о размере понижающего коэффициента.

Значение первого коэффициента рассчитывается как отношение количества баллов, присужденных юридическому лицу, отнесенное к 100, умноженное на коэффициент 0,6. Значение второго коэффициента рассчитывается как разность 1 и абсолютной величины понижающего коэффициента, умноженного на коэффициент 0,4.

Победителем отбора признается юридическое лицо, получившее по результатам отбора максимальную суммарную оценку. В случае если юридическим лицам присуждается одинаковое итоговое значение, комиссией по отбору принимается решение о повторном направлении запроса о заинтересованности.

Итоги рассмотрения заявок об участии в отборе в отношении их соответствия установленным требованиям к представлению, а также итоги формирования показателей оценок юридических лиц подводятся на заседании комиссии по отбору и оформляются протоколом об итогах проведения отбора, в котором указываются: (а) перечень юридических лиц, представивших заявку; (б) юридические лица, заявки об участии в отборе которых отклонены комиссией по отбору, с указанием оснований отклонения; (в) перечень юридических лиц, прошедших отбор, с указанием присужденных баллов, в соответствии с показателями оценки предложений о заинтересованности, сведений о размере понижающего коэффициента, итогового значения; (г) победитель отбора.

Введение комбинированной формулы для определения победителя, учитывающей наряду с профессионально-квалификационным потенциалом претендентов их предложения для проведения конкретных сделок, позволило отказаться от проведения второго этапа отбора по прежней схеме, когда в адрес прошедших в него юридических лиц направлялся запрос о размере понижающего коэффициента.

Размеры вознаграждения победителю в зависимости от способа продажи определяются как предельные величины, скорректированные на предложенные юридическими лицами понижающие коэффициенты², при введении минимальной абсолютной величины (100 тыс. руб.) в случае продажи форме аукциона и публичного предложения.

¹ Блок (I) включал всего 2 критерия: (1) лица (не более 3), ответственные за организацию и координацию процесса сделки на высшем уровне (топ-менеджмент), (2) аналитическое подразделение (наличие сотрудников, которые будут осуществлять аналитическое покрытие компании (с указанием опыта сотрудников в приложении)). А блок (II) состоял из единственного критерия – сотрудничество с Правительством РФ, администрациями субъектов РФ (или государственными органами, действующими по их поручению) в организации приватизационных сделок за последние 5 лет (с указанием всех сделок, в которых юридическое лицо принимало участие в качестве организатора торгов (продавца) по приватизации государственного имущества, и объема состоявшихся продаж в млн руб.).

² Максимальная величина вознаграждения юридического лица не может превышать 2% в случае проведения сделки путем размещения акций на фондовом рынке, в форме аукциона, публичного предложения, и 1% в иных случаях.

6.1.3. Присутствие государства в экономике и вопросы управления субъектами государственного сектора

Некоторые изменения претерпел в завершающемся году перечень стратегических предприятий и акционерных обществ. В течение 2019 г. в него было внесены 1 ФГУП и 2 АО. За тот же период из перечня стратегических организаций были исключены 7 ФГУПов, из которых 5 подлежат присоединению к другим унитарным предприятиям, 1 – преобразуется в АО с последующей передачей внесением всех акций (кроме одной) в уставный капитал «Концерн воздушно-космической обороны «Алмаз – Антей» в порядке оплаты размещаемых им дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала, а имущественный комплекс еще одного предприятия передается в качестве имущественного взноса государства ГК «Росатом».

Относительно незначимые (по сравнению с 2018 г.) коррективы в перечне стратегических организаций сопровождались другими важными изменениями, затрагивающими другие хозяйствующие субъекты государственного сектора.

Прежде всего, стоит отметить создание двух публично-правовых компаний.

Появление первой из них связано с так называемой «мусорной реформой» и Национальным проектом «Экология». Компания по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) «Российский экологический оператор» создана по Указу Президента РФ от 14 января 2019 г. № 8 в целях формирования комплексной системы обращения с ТКО и обеспечения управления ей, предотвращения вредного воздействия таких отходов на здоровье человека и окружающую среду, их вовлечения в хозяйственный оборот в качестве сырья, материалов, изделий и превращения во вторичные ресурсы для изготовления новой продукции и получения энергии, а также в целях ресурсосбережения. Функции и полномочия учредителя компании от имени государства осуществляет Министерство природных ресурсов и экологии РФ.

Другой подобный субъект, «Военно-строительная компания», созданный по Указу Президента РФ от 18 октября 2019 г. № 504, имеет в качестве учредителя Минобороны России. Ее целями заявлены выполнение работ, оказание услуг по подготовке документации по планировке территории для размещения объектов военной и социальной инфраструктуры, инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт и техническое перевооружение таких объектов. Одной из ближайших точек приложения усилий «Военно-строительной компании» может стать достройка космодрома «Восточный» в Амурской области.

В обоих случаях имущество компаний принадлежит им на праве собственности и используется для достижения целей деятельности и реализации возложенных функций и полномочий, а одним из источников его формирования является имущественный взнос РФ. Компании могут вести коммерческую деятельность. Их органами управления являются наблюдательный совет, правление и генеральный директор.

После принятия в 2016 г. Закона о публично-правовых компаниях (№ 236-ФЗ) «Российский экологический оператор» и «Военно-строительная компания» стали первыми такими организациями, созданными по указам Президента РФ. В 2017 г. на основании специального закона некоммерческая организация (НКО) «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» была преобразована в публично-правовую компанию с аналогичным названием.

Еще одной важной новацией стал Указ Президента РФ от 3 октября 2019 г. № 480, касающийся сферы телекоммуникаций.

Он разрешает провести увеличение уставного капитала публичного акционерного общества (ПАО) «Ростелеком» путем дополнительного выпуска обыкновенных акций, размещаемых по закрытой подписке в пользу Банка ВТБ (ПАО), при условии обеспечения контроля Российской Федерации совместно с государственной корпорацией (ГК) развития «ВЭБ.РФ» и Банком ВТБ над более чем 50% обыкновенных акций «Ростелекома» при сохранении доли прямого владения РФ в размере не менее 33,2%. В связи с этим необходимо напомнить, что ранее президентским указом 2012 г. был определен аналогичный порог государственного корпоративного контроля в «Ростелекоме» (50%), но при наличии только двух контролирующих акционеров (государство и Внешэкономбанк) без указания долей каждого из них.

В новом формате государственный корпоративный контроль дополнительно поддерживается (1) сохранением действия акционерного соглашения между государством РФ и ГК «ВЭБ.РФ», определяющего порядок управления и голосования акциями ПАО «Ростелеком», и (2) заключением акционерного соглашения между РФ и Банком ВТБ в отношении приобретенных им акций «Ростелекома», обеспечивающих контроль государства с учетом первого акционерного соглашения. В новом соглашении помимо порядка осуществления прав, удостоверенных акциями ПАО «Ростелеком», должны быть предусмотрены запрет на распоряжение прямо или косвенно Банком ВТБ частью приобретенных акций в течение 4 лет с даты заключения акционерного соглашения, с последующим правом на их отчуждение на основании решения Правительства РФ при предоставлении государству преимущественного права их приобретения.

Введение указанных механизмов следует рассматривать в контексте одобрения предложения Правительства РФ об увеличении доли участия ПАО «Ростелеком» и его дочернего общества с ограниченной ответственностью (ООО) «Мобител» в уставном капитале ООО «Т2 РТК Холдинг» до 100%.

С точки зрения присутствия государства в экономике и проведения им структурной политики также следует отметить следующие моменты.

Существенным событием на рынке корпоративного контроля стала продажа в конце минувшего года АО «Трансконтейнер». «Российские железные дороги», владевшие контрольным пакетом (50% плюс 2 акции), продали его за 60,3 млрд руб. при стартовой цене в 36,16 млрд руб.¹ В принципе эту сделку можно поставить в один ряд с другими, в ходе которых ранее государство (в лице РЖД) полностью выходило из капитала транспортных компаний (Первая грузовая компания, ЦППК). Правда, в случае с «Трансконтейнером» одним из акционеров остается ВТБ, хотя принадлежащая ему доля слегка не дотягивает до размера блокирующего пакета (24,5%).

1 октября 2019 г. в ЕГРЮЛ появилась запись об АО «Почта России», образованном путем реорганизации одноименного ФГУПа. Основанием для корпоратизации почтовой связи явился специальный закон, принятый в 2018 г. (№ 171-ФЗ). Все акции нового АО зачислены на лицевой счет РФ в лице Росимущества, которое будет осуществлять права акционера от имени государства в рамках утвержденного устава. Ведомством будет продолжена работа по оформлению имущественных прав на недвижимое имущество для дополнительного внесения в уставный капитал «Почты России». Включению в первый

¹ URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/11/28/5ddd0ed29a79473514434ee2>.

транш подлежали 28,9 тыс. объектов недвижимого имущества, тогда как всего по состоянию на 1 февраля 2019 г. в пользовании предприятия находились более 51 тыс. объектов недвижимого имущества и 44 тыс. земельных участков¹.

На базе АО «Российские газеты» предполагается создание вертикально-интегрированной структуры, для формирования которой предложены 9 полиграфических предприятий, в отношении которых были приостановлены приватизационные мероприятия. Озвучивались предложения о создании государственной корпорации в медицинской сфере² и публично-правовой компании по соинвестированию в производство сжиженного газа (СПГ-проекты)³.

Во исполнение ранее принятых решений Росимуществом обеспечена передача в республиканскую собственность Татарстана пакетов акций АО «Зеленодольское проектно-конструкторское бюро» и «Зеленодольский завод имени А.М. Горького» (судостроение), а также передача в качестве имущественного взноса 97,5% акций АО «Иннополис» в собственность АНО «Университет Иннополис» (Республика Татарстан)⁴.

Если говорить о правовых новациях в части управления хозяйствующими субъектами государственного сектора, то особо следует сказать об изменениях в нормативную базу, касающуюся унитарных предприятий.

В самом конце 2019 г. были приняты обсуждавшиеся на протяжении почти двух лет поправки в соответствующий специализированный закон 2002 г. (№ 161-ФЗ).

Принципиально изменен круг оснований для создания унитарных предприятий. В отличие от прежней редакции закона он стал единым без выделения предприятий на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (казенных).

Унитарные предприятия могут создаваться в случаях: (1) предусмотренных федеральными законами, актами Президента РФ или Правительства РФ, (2) обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВов), осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики в сфере обороны и безопасности⁵, (3) осуществления деятельности в сфере естественных монополий, (4) обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, (5) осуществления деятельности в сфере культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей, (6) осуществления деятельности за пределами территории страны, (7) осуществления деятельности в области обращения с радиоактивными отходами, включая их захоронение, деятельности по использованию объектов инфраструктуры морского порта, находящихся исключительно в федеральной собственности, присвоения унитарным предприятиям статуса федеральной ядерной организации.

¹ URL: <https://www.rosim.ru>, 01.10.2019, 19.07.2019, 15.02.2019.

² URL: <https://www.rbc.ru/society/28/02/2020/5e590e0b9a79474b2cb33543>.

³ Развитие Арктики подогреют на сжиженном газе. В РБК, 18.10.2019, № 163 (3118), с. 11–12.

⁴ Высшее учебное заведение, специализирующееся на образовании и научных исследованиях в области информационных технологий и робототехники.

⁵ В тексте закона используется громоздкая формулировка, где перечислены соответствующие области и сферы (оборона, разведывательная деятельность, мобилизационная подготовка и мобилизация в РФ, транспортная безопасность, международные отношения РФ, государственная охрана, внутренние дела, гражданская оборона, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, деятельность войск национальной гвардии РФ, а также федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области обеспечения безопасности РФ, и материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности высших органов государственной власти РФ).

Кроме того, при необходимости устранения последствий чрезвычайной ситуации, недопущения угрозы нормальной жизнедеятельности населения решение о создании или сохранении унитарного предприятия для осуществления деятельности, не предусмотренной указанными основаниями, может быть принято правительством страны по мотивированному представлению высшего должностного лица субъекта РФ, которое рассматривается с принятием решения в течение не более двух месяцев.

Унитарное предприятие не может быть создано путем преобразования организаций иных организационно-правовых форм.

Принятие любых решений о создании унитарных предприятий увязано теперь с соблюдением требования антимонопольного законодательства, для чего в закон о защите конкуренции 2006 г. (№ 135-ФЗ) внесена отдельная глава 7.1.

Ее нормы (ст. 35.1.) устанавливают прямой запрет на их создание и осуществление деятельности на конкурентных рынках в случаях, выходящих за пределы указанного круга оснований. При этом деятельность унитарных предприятий на товарных рынках Российской Федерации, находящихся в состоянии конкуренции, в принципе допускается. Однако выручка унитарного предприятия от такой деятельности не должна превышать 10% ее совокупной величины за последний календарный год, и это ограничение не распространяется на деятельность предприятий, созданных на основании федеральных законов, актов Президента РФ или Правительства РФ, для обеспечения деятельности ФОИВов в области обороны и безопасности, а также осуществления деятельности в области обращения с радиоактивными отходами, включая их захоронение, деятельности по использованию объектов инфраструктуры морского порта, находящихся исключительно в федеральной собственности, присвоения унитарным предприятиям статуса федеральной ядерной организации.

Создание нового унитарного предприятия (изменение видов его деятельности) требует заключения антимонопольного органа, который в течение 30 дней дает заключение о соответствии или несоответствии таких действий антимонопольному законодательству. В случае соответствия заключение действует в течение одного года со дня выдачи его антимонопольным органом.

Унитарное предприятие, которое создано, или виды деятельности которого изменены с нарушением установленного запрета, и которое не осуществляет предусмотренные виды деятельности, подлежит ликвидации на основании предписания антимонопольного органа, либо по его иску в судебном порядке. В случае принятия судом к рассмотрению иска антимонопольного органа о ликвидации унитарного предприятия до дня вступления в законную силу решения суда совершение любых сделок таким предприятием осуществляется только с согласия его учредителя.

Помимо предписаний антимонопольный орган получил соответствующие полномочия в части выдачи письменных предупреждений, а органам всех уровней публичной власти запрещается непринятие мер по преобразованию или ликвидации унитарного предприятия, осуществляющего деятельность на товарном рынке, находящемся в состоянии конкуренции, либо создание такого предприятия, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Предприятия, созданные до вступления в силу новых правовых норм, т.е. до начала 2020 г., действующие на конкурентных рынках, подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя до 1 января 2025 г. В случае непринятия и неисполнения

таких решений предприятия подлежат ликвидации в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

В случае перехода товарного рынка в Российской Федерации в состояние конкурентного рынка, в том числе из состояния естественной монополии, антимонопольный орган выдает предписание учредителю унитарного предприятия, которое осуществляет деятельность на таком товарном рынке, о необходимости его ликвидации или реорганизации с указанием срока принятия такого решения и сроков осуществления мероприятий, необходимых для его исполнения.

Оценивая данный пакет новаций, следует отметить, что он исходит из весьма распространенной на протяжении последних десятилетий предпосылки о том, что деятельность унитарных предприятий является угрозой для конкуренции ввиду «токсичности» этой организационно-правовой формы, как таковой (взаимосвязь с органами власти, неэффективность). Поэтому в основу положена явно упрощенная дихотомия между сферой естественных монополий и конкурентными рынками. Между тем в современной экономической теории среди последних наряду с чистой конкуренцией выделяются и промежуточные типы рынков (монополистическая конкуренция и олигополия). На них деятельность контролируемых государством хозяйствующих субъектов может служить одним из факторов поддержания конкуренции, разумеется, при обязательном условии пресечения формирования ими барьеров для входа на «свои» рынки. В этом же ключе находится и такой принципиально важный вопрос, как определение границ рынков, от решения которого будет зависеть характеристика ситуации на них.

Несмотря на достаточно радикальный характер предлагаемых новаций, быстрых изменений в плане защиты конкуренции ожидать не приходится. Ситуация, складывающаяся в отечественной экономике на протяжении последних десятилетий, убедительно показывает, что сокращение участия государства в экономике, по крайней мере, прямого, не ведет автоматически к возрастанию конкуренции, свидетельством чему являются статистика (см. ниже) и необходимость периодического внимания к этой проблематике со стороны власти, хотя бы в виде последних новаций.

Общее количество унитарных предприятий в стране, составлявшее к началу 2000-х годов более 80 тыс., за 20 лет сократилось более чем в 5 раз, а их доля в ВВП упала с 4,1% в 2000 г. до 1,6% в 2017 г.¹ Нередки преференции хозяйствующим субъектам без всякого участия государства в капитале, чиновники участвуют в бизнесе опосредованно, используя в личных целях свои полномочия и семейные связи. Проблемы с конкуренцией и злоупотреблением положением на рынке имеют место и в тех отраслях, где государство уже давно не выступает в качестве значимого производителя товаров (работ, услуг), поскольку задачи демополизации рынков, развития конкуренции, обеспечения прозрачности госзакупок носят в большей мере самостоятельный характер.

Логично ожидать сохранения присутствия прошедших преобразование унитарных предприятий в иных организационно-правовых формах (хозяйственные общества и учреждения) на тех или иных рынках товаров (работ, услуг). Фактический же уход унитарных предприятий, например, ввиду ликвидации будет способствовать снижению уровня конкуренции, ограждая от нее уже частные компании в условиях, когда сбыт в известном смысле является гарантированным. Правда, возможен позитивный эффект для

¹ Приватизация 30 лет спустя: масштабы и эффективность государственного сектора / А.Д. Радыгин, Р.М. Энтов, А.Е. Абрамов, М.И. Чернова, Г.Н. Мальгинов. М., Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019, с. 24.

субъектов малого и среднего бизнеса, которых следует считать основными бенефициарами от потенциального вытеснения унитарных предприятий, за счет введения пороговой величины, ограничивающей их выручку от деятельности на товарных рынках, находящихся в состоянии конкуренции.

В своей финальной редакции нововведения оказались более умеренными и реалистичными по сравнению с законопроектом, принятым в первом чтении на основе правительственной версии в конце 2018 г. Существенно расширился перечень исключений, допускающих функционирование унитарных предприятий, конкретизирована формулировка основания для создания ФОИВами новых унитарных предприятий.

Если для федерального уровня предложенные поправки в основном позволяют декомпфировать возможные риски от сужения поля распространения унитарных предприятий, то для регионов и муниципалитетов этого сказать нельзя. Достаточно упомянуть, что такое основание, как обеспечение жизнедеятельности населения, актуальное для районов Крайнего Севера, вполне может быть востребовано и в остальной России. Например, для рынков ограниченной емкости, где возможности бюджета и доходы населения недостаточны, чтобы обеспечить заинтересованность частных подрядчиков в осуществлении некоторых видов деятельности на регулярной прибыльной основе с низкой вероятностью привлечь таковых со стороны.

Между тем именно локальный уровень является основным адресатом действия новых запретительных и ограничительных норм. По данным Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом на 1 июля 2019 г. имелось 760 ФГУПов¹, включая 48 казенных (6,3%), и 1606 предприятий субъектов РФ, включая 93 казенных (5,8%). А по более свежим данным Федеральной налоговой службы РФ о количестве юридических лиц, сведения о которых содержатся в ЕГРЮЛ, на 1 января 2020 г. в стране насчитывалось 13801 унитарное предприятие, включая 757 федеральных (5,5%), 1581 – субъект РФ (11,5%) и 11459 – муниципальных (83%)².

Увеличение продолжительности переходного периода до 5 лет дает шанс избежать проведения большого количества мероприятий в ускоренном режиме, что неизбежно порождает риски сомнительных операций и утери активов ввиду появления мотивации «последнего часа» у менеджмента предприятий и органов власти в процессе урегулирования всех видов задолженности, включая обязательства перед персоналом и бюджетом, ограничения возможностей по выбору момента для продажи имущества, занижения цен на активы, обладающие преимущественно низкой ликвидностью.

Что касается преобразования унитарных предприятий в иные организационно-правовые формы, то оно создает определенные предпосылки для улучшения ситуации.

Акционирование (с последующей частичной или полной продажей пакета акций) теоретически может обеспечить переход к более эффективной корпоративной организации. Однако извлечение выгод из нее (соблюдение требований законодательства об акционерных обществах (АО) и ценных бумагах, обеспечение должной публичности и привлечение инвестиций за счет выхода на фондовый рынок) представляется маловероятным,

¹ Среди них наиболее весомо представлены: в разрезе видов экономической деятельности – научные исследования и разработки (140 ед.), сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство (129 ед.), обрабатывающие производства (102 ед.), а в разрезе курирующих органов государственного управления – Минобрнауки (152 ед.), Минпромторг (91 ед.), Минобороны (58 ед.) и Минсельхоз (57 ед.).

² URL: https://www.nalog.ru/rn50/related_activities/statistics_and_analytics/forms/8376083/.

особенно на локальном уровне. Велик риск переноса в корпоративную среду специфических проблем, характерных для унитарных предприятий, с ее неизбежным ухудшением при повышении нагрузки на механизм представления интересов государства в хозяйственных обществах (увеличение количества представителей органов власти в органах управления АО при желательности обеспечения достаточного уровня их квалификации и адекватного использования механизмов корпоративного управления).

Более обоснованно выглядят надежды на тщательный контроль финансовых потоков в случае преобразования унитарных предприятий в государственные и муниципальные учреждения. В таком случае начнется систематическое применение достаточно жестких процедур бюджетного законодательства. При этом может встать вопрос о необходимости дополнительного бюджетного финансирования и вероятности наступления субсидиарной ответственности собственника по обязательствам, дифференцированной по видам учреждений (по аналогии с казенными предприятиями). Иные варианты преобразования унитарных предприятий (в ООО и НКО) востребованы мало.

Большую пользу может принести ликвидация тех унитарных предприятий, которые не осуществляют какой-либо профильной деятельности, кроме сдачи разнородного имущества в аренду. Его передача в казну открывает возможности постепенной приватизации в качестве самостоятельных объектов недвижимости на общих основаниях или последующего использования в программах развития малого и среднего предпринимательства путем предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) с возможностью реализации субъектами МСП преимущественного права выкупа арендуемого ими имущества. Это, в свою очередь, может стать стимулом для появления новых бизнесов, способствуя, в числе прочего, и развитию конкуренции. Однако при этом необходимо учитывать наличие в составе имущественных комплексов унитарных предприятий имущества, ограниченного к приватизации, следствием передачи которого в казну является необходимость для государства нести издержки на его содержание, что актуально также и в случае акционирования.

Помимо вышеуказанных новаций, изменяющих саму основу для деятельности унитарных предприятий, еще одна связана с регулированием их финансовых операций.

Напомним, что в соответствии с поправками 2017 г. федеральные унитарные предприятия, имеющие стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ, а также хозяйственные общества, находящиеся под их прямым или косвенным контролем, вправе открывать счета, покрытые (депонированные) аккредитивы, заключать договоры банковского счета, договоры банковского вклада (депозита) с кредитными организациями, приобретать их ценные бумаги только в случае, если кредитная организация соответствует определенному набору требований и включена в ежемесячно обновляемый перечень, публикуемый на сайте Центробанка с указанием информации о размере собственных средств и участии в системе обязательного страхования вкладов.

Известные проблемы в банковской системе вынудили ввести регулирующие нормы для ситуаций, когда кредитная организация испытывает проблемы.

Установлено, что в течение срока реализации утвержденного Советом директоров Банка России плана его участия в осуществлении мер по предупреждению банкротства банка, включенного в вышеуказанный перечень, он вправе осуществлять определенные операции (сделки) с федеральными унитарными предприятиями, имеющими стратегиче-

ское значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ, и (или) хозяйственными обществами, находящимися под их прямым или косвенным контролем, независимо от соответствия (несоответствия) ряду требований при условии принятия Советом директоров Центробанка решения о гарантировании непрерывности деятельности такого банка в течение срока реализации указанного плана.

В таком случае на этот период он не исключается из данного перечня, а если исключение состоялось, то банк включается в него Банком России не позднее чем в течение 5 рабочих дней, следующих за днем принятия решения о гарантировании непрерывности деятельности такого банка в течение срока реализации плана участия Центробанка в осуществлении мер по предупреждению банкротства.

Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739, которое регулирует полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества ФГУПа, дополнено положением о том, что ФОИВы в отношении находящихся в их ведении ФГУПов, включенных в перечень таких предприятий, утверждаемый Правительством РФ¹, осуществляют назначение на должность руководителя предприятия, освобождение от нее, выплату вознаграждения по итогам работы за год руководителю предприятия с согласия заместителей председателя Правительства РФ, в обязанности которых входит координация работы соответствующих ФОИВов.

В механизм управления АО с госучастием значимых изменений не вносилось. В отношении 2 АО полномочиями по осуществлению от имени государства прав акционера были наделены отраслевые ФОИВы, включая Минсельхоз России применительно к «Росагролизингу» (с утверждением соответствующего положения).

6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2019 г., в отличие от предшествующего года, динамика доходов федерального бюджета, так или иначе связанных с государственным имуществом, носила разнонаправленный характер. Наблюдался явный рост поступлений от использования государственного имущества (из возобновляемых источников), тогда как доходы от приватизации и продажи имущества (из невозобновляемых источников) заметно сократились.

Ниже (табл. 5 и 6) представлены данные о доходах, содержащиеся в отчетности об исполнении федерального бюджета, в части использования государственного имущества и его продажи только по определенному кругу материальных объектов².

¹ Минэкономразвития России поручено внести в правительство перечни соответствующих ФГУПов, а также федеральных государственных и автономных учреждений.

² За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные биологические, доходы от использования лесного фонда и при пользовании недрами), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета (доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от управления средствами Стабилизационного фонда РФ (с 2009 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от юридических лиц (предприятий и организаций), субъектов РФ, муниципальных образований в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций)), от оказа-

Таблица 5

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2019 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2019 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2019 гг.)	Арендная плата за землю, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы из других источников (2000–2007 гг. и 2011 г. – от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» и 2018–2019 гг. – от передачи имущества в залог, доверительное управление)
1	2	3	4	5	6	7
2000	23244,5	5676,5	–	5880,7	–	11687,3 ^а
2001	29241,9	6478,0	3916,7 ^б	5015,7 ^в	209,6 ^г	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,8
2003	41261,1	12395,8		10276,8 ^а	2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1 ^с	12374,5 ^к	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2 ^з	14521,2 ^н	2445,9	18075,0
2006	69173,4	25181,8	3508,0 ^п	16809,9 ^н	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 ^з	18195,2 ^н	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8 ^з	14587,7 ^н	2480,3	–
2009	31849,6	10114,2	6470,5 ^з	13507,6 ^н	1757,3	–
2010	69728,8	45163,8	7451,7 ^з	12349,2 ^к	4764,1	–
2011	104304,0	79441,0	8210,5 ^з	11241,25 ^к	4637,85	773,4
2012	228964,5	212571,5	7660,7 ^з	3730,3 ^н	5002,0	–
2013	153826,25	134832,0	7739,7 ^з	4042,7 ^н +1015,75 ^н	6196,1	–
2014	241170,6	220204,8	7838,7 ^з	3961,6 ^н +1348,5 ^н	7817,0	–
2015	285371,1	259772,0	9032,3 ^з	5593,8 ^н +1687,8 ^н	9285,2	–

ния платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.)), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, находящимися в собственности РФ, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, сбор от проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств, распоряжения исключительным правом РФ на результаты интеллектуальной собственности в области геодезии и картографии, плата за пользование пространственными данными и материалами, не являющимися объектами авторского права, содержащимися в федеральном фонде пространственных данных и прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности РФ), а также от разрешенных видов деятельности организаций, зачисляемые в федеральный бюджет, поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

В отличие от предыдущих лет законы об исполнении федерального бюджета за 2015–2018 гг. не содержат агрегированных данных по кодам видов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета (они даются только по кодам классификации в разрезе администраторов поступлений). Поэтому использовались данные годовых Отчетов об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016, 2017, 2018, 2019 гг. и ежемесячного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2020 г.

Окончание таблицы 5

1	2	3	4	5	6	7
2016	946723,35/ 254328,3 ^а	918969,1/ 226574,1 ^б	9412,4 ^а	5843,25 ^а + 3026,7 ^а	9471,9	–
2017	275168,2	251327,0	9825,1 ^а	5318,4 ^а + 2857,7 ^а	5840,0	–
2018	333396,13	312565,8	9783,0 ^а	1988,6 ^а + 2922,6 ^а	6136,0	0,13
2019	465945,25	441613,0	12053,2 ^а	1292,55 ^а + 3239,2 ^а	7616,9	130,4

^а – по данным Минимущества России, в законе об исполнении федерального бюджета за 2000 г. отдельной строкой не выделялись, указывалась сумма платежей от государственных предприятий (9887,1 млн руб.) (без конкретных составляющих);

^б – сумма арендной платы (а) за земли сельскохозяйственного назначения и (б) за земли городов и поселков;

^в – сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (а) научными организациями, (б) образовательными учреждениями, (в) учреждениями здравоохранения, (г) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (д) архивными учреждениями, (е) Министерством обороны РФ, (ж) организациями Министерства путей сообщения РФ, (з) организациями научного обслуживания академий наук, имеющий государственный статус и (и) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности;

^г – по данным Минимущества России, в законе об исполнении федерального бюджета за 2001 г. отдельной строкой не выделялись, величина совпала с величиной прочих доходов в платежах от государственных и муниципальных организаций;

^д – общая величина доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности (без выделения арендной платы за землю);

^е – сумма арендной платы (а) за земли городов и поселков и (б) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю;

^ж – сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (а) научными организациями, (б) образовательными учреждениями, (в) учреждениями здравоохранения, (г) государственными учреждениями культуры и искусства, (д) государственными архивными учреждениями, (е) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (ж) организациями научного обслуживания академий наук, имеющий государственный статус и (з) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности;

^з – арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных (2008–2011 гг.) и бюджетных (2011 г.) учреждений);

^и – доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов: переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (а) научным учреждениям, (б) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (в) образовательным учреждениям, (г) учреждениям здравоохранения, (д) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (е) государственным учреждениям культуры и искусства, (ж) государственным архивным учреждениям и (з) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов¹ (для 2006–2009 гг. без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись²);

¹ В 2008–2009 гг. ФГУПы как источник доходов от сдачи в аренду находящегося в их хозяйственном ведении имущества не упоминаются, а сдача в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений, исключает имущество федеральных автономных учреждений.

² По данным Минимущества России, доходы от использования федерального имущества, находящегося за рубежом (помимо доходов на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро»), составили 315 млн руб. в 1999 г. и 440 млн руб. в 2000 г. В дальнейшем основную роль в организации коммерческого использования федеральной недвижимости за рубежом стало играть ФГУП «Предприятие по управлению собственностью за рубежом».

^к – доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением автономных и бюджетных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (а) научным учреждениям, (б) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (в) образовательным учреждениям, (г) учреждениям здравоохранения, (д) государственным учреждениям культуры и искусства, (е) государственным архивным учреждениям, (ж) находящегося в оперативном управлении Минобороны и подведомственных ему учреждений (2010 г.), (з) находящегося в федеральной собственности, функции по распоряжению которым осуществляет Управление делами Президента РФ (2010 г.) и (и) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом);

^л – арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), а также (а) арендная плата за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности (2012–2019 гг.), (б) плата от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций (2012 г. и 2014–2019 гг.) и (в) плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (2015–2019 гг.);

^м – доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (а) научным учреждениям, (б) образовательным учреждениям, (в) учреждениям здравоохранения, (г) государственным учреждениям культуры и искусства, (д) государственным архивным учреждениям, (е) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (ж) федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ, (з) федеральные казенные учреждения (только 2015 г.) (без доходов от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом);

^н – доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков);

^о – без учета средств, полученных от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд руб.) (без учета выплаты промежуточных дивидендов);

^п – данные за 2016–2019 гг. приведены в укрупненном виде без выделения групп учреждений по отраслевому признаку. Обобщенная классификация включает всего 2 категории доходов в зависимости от получателя доходов от сдачи в аренду (федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ и федеральные казенные учреждения).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг., Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г., на 1 января 2018 г., на 1 января 2019 г. (годовые) и на 1 января 2020 г. (ежемесячный), URL: www.roskazna.ru, расчеты авторов.

Совокупные доходы из возобновляемых источников увеличились в 2018 г. по сравнению с предыдущим годом почти на 40%. В основном это было достигнуто за счет выплаты дивидендов в бюджет (441,6 млрд руб.), которые выросли на 41%, обновив прежний максимум 2018 г. (312,6 млрд руб.). Более чем на 24% возросли перечисления части прибыли унитарными предприятиями. Однако по своей абсолютной величине (7,6 млрд руб.) они лишь приблизились к уровню 2014 г.

Примерно в той же степени выросла величина бюджетных доходов от аренды земли (около 12,05 млрд руб.)¹. При этом продолжили уменьшаться совокупные поступления от сдачи в аренду федерального имущества (около 4,5 млрд руб.). Это произошло вследствие сокращения доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных), более чем на 1/3 (менее чем до 1,3 млрд руб.). Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков), напротив, выросли (почти на 11%), достигнув более 3,2 млрд руб. Второй год подряд с момента выделения в бюджетной отчетности в 2013 г. они преобладают в совокупных поступлениях от сдачи федерального имущества в аренду (более 70%).

В общей структуре доходов федерального бюджета из возобновляемых источников подавляющую часть доходов, как и годом ранее, обеспечили дивиденды (около 95% против 94% годом ранее). Доля арендных платежей за землю составила 2,6%, арендных платежей за имущество – 1,0%, прибыли, перечисленной ФГУПами – 1,6%. Удельный вес всех этих источников по сравнению с 2018 г. сократился².

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (табл. 6), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков³) относятся к источникам финансирования его дефицита.

Таблица 6

Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники) в 2000–2019 гг., млн руб.

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2019 гг.) и иных форм участия в капитале (2005–2019 гг.) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
1	2	3	4	5
2000	27167,8	26983,5	–	184,3 ^б
2001	10307,9	9583,9	119,6 ^в	217,5+386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10448,9	8255,9 ^а	1967,0 ^в	226,0 ^ж
2003	94077,6	89758,6	3992,3 ^з	316,2+10,5 ^а
2004	70548,1	65726,9	3259,3 ^к	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^п
2005	41254,2	34987,6	5285,7 ^м	980,9 ^и
2006	24726,4	17567,9	5874,2 ^н	1284,3 ^о
2007	25429,4	19274,3	959,6 ^п	5195,5 ^р
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^с	4498,2+0,025 (НМА) ^г

¹ К доходам от арендной платы за землю, как и годом ранее, отнесены (1) доходы от выплаты за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности, (2) плата от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций, (3) плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

² В классификации доходов федерального бюджета от использования имущества в последние два года появился новый источник – средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в федеральной собственности (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных), в залог, в доверительное управление. Однако его роль в структуре доходов из возобновляемых источников была мизерной.

³ В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

Окончание таблицы 6

1	2	3	4	5
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^а	1438,7 ^г
2010	18677,6	14914,4	1376,2 ^а	2387,0+0,039 (НМА) ^г
2011	136660,1	126207,5	2425,2 ^а	8027,4 ^г
2012	80978,7	43862,9	16443,8 ^а	20671,7+0,338 (НМА) ^г
2013	55288,6	41633,3	1212,75 ^а	12442,2+0,310 (НМА) ^г
2014	41155,35	29724,0	1912,6 ^а	9517,7+1,048 (НМА) ^г
2015	18604,1	6304,0	1634,55 ^а	10665,5+0,062 (НМА) ^г
2016	416470,5	406795,2	2112,7 ^а	7562,6+0,012 (НМА) ^г
2017	21906,7	14284,5	1199,6 ^а	6421,3+1,3 (НМА) ^г
2018	28252,0	12787,5	1660,6 ^а	13803,7+0,2 (НМА) ^г
2019	20122,75	11527,5	1641,05	6954,2

^а – относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, сумма в 29,6 млн руб. за 2008 г. (по данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г.) отнесена к доходам федерального бюджета, но в законе об исполнении федерального бюджета за 2008 г. она отсутствует;

^б – поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^в – доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности (с выделением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета;

^г – сумма поступлений от (1) продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (а) от продажи квартир, (б) от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, а также (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета;

^д – включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ;

^е – доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета;

^ж – поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (включая 1,5 млн руб. от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ), относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^з – включает поступления: (1) от продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^и – сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета;

^к – включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^л – сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (а) от продажи квартир, (б) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемые в федеральный бюджет, (в) от реализации продуктов утилизации кораблей, (г) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета;

^м – включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, (2) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, (3) от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства (последнее уточнение касается только 2006 г.), относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

^н – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства), включают доходы (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (е) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (ж) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета;

^о – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства), включают доходы (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (е) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета;

^п – поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

^р – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины), включают доходы (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (д) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (е) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета;

^с – доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных и бюджетных (2011–2012 гг.) учреждений), относимые к доходам федерального бюджета, а также для 2015 г. еще и плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

^т – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП), средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины (2008–2011 гг.), доходов от выпуска материальных ценностей из госзапаса специального сырья и делящихся материалов (в части доходов от реализации, от предоставления во временное заимствование и иного использования), а также для 2012–2017 гг. без средств от реализации древесины, полученной при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при размещении государственного заказа на их выполнение без продажи лесных насаждений для заготовки древесины, а также древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса РФ, доходов от проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, от выпуска материальных ценностей из государственного резерва, от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции), от реализации продукции особого хранения)) включают доходы: (а) от продажи квартир, (б) от реализации

имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных и бюджетных (2011–2019 г.), за вычетом средств, поступающих от деятельности, осуществляемой загранучреждениями (2015–2019 г.), (в) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (г) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (д) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (2008 г. и 2010–2019 гг.), (е) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 годы) (до 2017 г. включительно), (ж) доходы от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений (2014–2018 гг.), (з) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг., Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г., 1 января 2018 г., на 1 января 2019 г. (годовые) и на 1 января 2020 г. (ежемесячный), URL: www.roskazna.ru, расчеты авторов.

По абсолютному значению доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2019 г. сократились почти на 29% (до 20,1 млрд руб.). После 2010 г. эта величина оказалась наименьшей, за исключением показателя 2015 г. (18,6 млрд руб.).

Поступления от продажи акций уменьшились почти на 10% (до 11,5 млрд руб.), что после 2010 г. превосходит лишь величину 2015 г. (6,3 млрд руб.). Доходы от продажи земельных участков остались примерно на уровне предыдущего года, составив 1,64 млрд руб.¹, что соответствует уровню 2015 г. Вдвое сократились доходы от продажи различного имущества, а их абсолютная величина (6,95 млрд руб.) после 2010 г. явилась минимальной, за исключением показателя 2017 г. (6,4 млрд руб.). Продажа акций обеспечила более 57% (в 2018 г. – более 45%), продажа имущества – 34,6% (в 2018 г. – около 1/2), а продажа земли – более 8% (в 2018 г. – менее 6%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2019 г. (*табл. 7*) увеличился по сравнению с предшествующим годом более чем на 34%.

Их абсолютная величина (486,1 млрд руб.) уступала лишь рекордным показателям 2016 г., когда имела место сделка с акциями «Роснефти»². В 2019 г. подобные сделки отсутствовали, а соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества еще больше сдвинулось в сторону последних.

Доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества составила чуть более 4%.

¹ Включая доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые разграничена, находящихся в пользовании бюджетных и автономных учреждений (37,9 млн руб.).

Ранее такая статья в бюджетной отчетности отсутствовала, хотя соответствующие данные публиковались в Информации Федерального казначейства по показателям, характеризующим эффективность управления государственным имуществом (2015 г. – 0,433 млн руб., 2016 г. – 2,381 млн руб., 2017 г. – 4,962 млн руб., 2018 г. – 0,1835 млн руб.).

При этом в ежемесячном Отчете об исполнении федерального бюджета на 1 января 2020 г. отсутствует статья доходов от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений, содержащаяся в бюджетной отчетности 2014–2018 гг.

² Схема продажи пакета акций компании предусматривала выплату вырученных средств в федеральный бюджет в форме дивидендов «РОСНЕФТЕГАЗа», выступающего по отношению к «Роснефти» в роли материнской компании.

Доходы от использования государственного имущества достигли почти 96%, оказавшись по своей абсолютной величине максимальными за весь период с начала 2000-х гг., тогда как доходы от приватизации и продажи имущества составили менее половины от величины 2014 г., хотя и превосходили показатели 2008–2010 гг. и 2015 г.

Таблица 7

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера
из различных источников в 2000–2019 гг.**

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88661,7	100,0	12395,0	14,0	76266,7	86,0
2009	36393,7	100,0	4544,1	12,5	31849,6	87,5
2010	88406,4	100,0	18677,6	21,1	69728,8	78,9
2011	240964,1	100,0	136660,1	56,7	104304,0	43,3
2012	309943,2/ 469243,2*	100,0	80978,7/ 240278,7*	26,1/ 51,2*	228964,5	73,9/ 48,8*
2013	209114,85	100,0	55288,6	26,4	153826,25	73,6
2014	282325,95	100,0	41155,35	14,6	241170,6	85,4
2015	303975,2	100,0	18604,1	6,1	285371,1	93,9
2016	1363193,85/ 670798,85**	100,0	416470,5	30,6/ 62,1**	946723,35/ 254328,35	69,4/ 37,9**
2017	297074,9	100,0	21906,7	7,4	275168,2	92,6
2018	361648,13	100,0	28252,0	7,8	333396,13	92,2
2019	486068,0	100,0	20122,75	4,1	465945,25	95,9

* – с учетом средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка (159,3 млрд руб.), что, возможно, несколько завышает оценку совокупного удельного веса невозобновляемых источников ввиду того, что в бюджет указанные средства попали не целиком, а за вычетом их балансовой стоимости и суммы расходов, связанных с продажей указанных акций. Соответственно доля возобновляемых источников, вероятно, несколько занижена;

** – без учета средств, полученных от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд руб.) (за вычетом выплаты промежуточных дивидендов).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг., Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г., 1 января 2018 г., на 1 января 2019 г. (годовые) и на 1 января 2020 г. (ежемесячный), URL: www.roskazna.ru, расчеты авторов.

При этом необходимо отметить, что в бюджетной отчетности никак не выделяются данные о доходах Банка России от участия в капитале ПАО «Сбербанк России», которые исходя из материалов к правительственным законопроектам о федеральном бюджете последних лет относятся к прочим неналоговым доходам. В минувшем году такие поступления на основании специального Закона от 28 ноября 2018 г. (№ 454-ФЗ) подлежали перечислению до 1 августа 2019 г. с уменьшением на эту сумму части совокупной прибыли Центробанка, направляемой в федеральный бюджет¹.

¹ Аналогичная норма действовала и годом ранее (Закон от 5 декабря 2017 г., № 370-ФЗ).

6.1.5. Государственная программа «Управление федеральным имуществом»: очередная редакция и текущие результаты

Концентрированным выражением имущественной политики государства на современном этапе является государственная программа (ГП) РФ «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 взамен прежней ГП с тем же названием, действовавшей около 14 месяцев¹.

Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 352-20 были утверждены важные изменения в Программу 2014 г.: она получила новую редакцию, уже четвертую после первоначальной и версий от 31 марта 2017 г.² и от 31 марта 2018 г. Срок действия этой ГП продлен на 2021 г., тогда как в прежней версии она заканчивалась в 2020 г. Соответственно продолжительность второго этапа программы (2016–2021 гг.) увеличилась до 6 лет.

Далее можно говорить об изменении объемов бюджетного финансирования и его порциях (табл. 8).

В целом за 9 лет (2013–2021 гг.) объем финансовых ресурсов из федерального бюджета на реализацию ГП составит 192,6 млрд руб., что всего на 2,8 млрд руб. (или 1,5%) больше, чем в прежней редакции ГП для 8-летнего временного интервала (2013–2020 гг.). Вследствие изменений в объемах бюджетного финансирования после принятия закона о федеральном бюджете на 2019–2021 гг. ассигнования на реализацию ГП в целом оказались для 2019–2020 гг. примерно на 30% меньше, чем в предыдущей редакции, хотя и при небольшом запланированном годовом приросте (2%).

Таблица 8

**Размер бюджетных ассигнований государственной программы
«Управление федеральным имуществом» в 2013–2021 гг. (млн руб.)**

Пе- риод	ГП 2013 г.*		ГП 2014 г. (исходная редакция)		ГП 2014 г. (редакция 2017/2018/2019 гг.)	
	всего	с учетом допол- нительного фи- нансирования	всего	в том числе по подпро- грамме «Повышение эффективности управ- ления государственным имуществом и привати- зации»	всего	в том числе по подпро- грамме «Повышение эф- фективности управления государственным имуще- ством и приватизации»
1	2	3	4	5	6	7
2013	5474,3	5896,9	23629,8	5673,8	23287,2	5474,3
2014	5251,4	9666,6	22093,5	5436,1	22093,5	5436,1
2015	5275,1	9842,7	27537,6	5298,9	27938,9	5408,5
2016	5469,8	11180,5	25261,0	5138,9	24854,5	4465,8
2017	5775,8	8028,8	26903,6	5158,6	22971,3	4127,6
2018	6192,0	7869,2	29605,5	5531,4	22491,1/ 23047,6**	4046,0/ 4058,0
2019					22172,6/ 22621,5**/ 15811,4***	3991,6/ 4069,4**/ 4092,5***
2020					22944,5**/ 16123,5***	4131,2**/ 4155,5***

¹ Была утверждена распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р.

Более подробно о госпрограмме 2013 г. см.: Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 34). М., ИЭП. 2013, с. 468–475.

² Анализ редакции ГП, утвержденной весной 2017 г. см.: Мальгинов Г., Радыгин А. Государственная программа «Управление федеральным имуществом»: некоторые итоги и перспективы реализации. В: Экономическое развитие России. Том 24. № 12. С. 51–67.

Окончание таблицы 8

1	2	3	4	5	6	7
2021					16449,7***	4217,7***
Всего	33438,4	52484,8	155031,1	32237,7	165809,1/ 189759,0**/ 192577,6***	32949,8/ 37170,8**/ 41436,0***

* – только по подпрограмме «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации». Данные по объемам бюджетных ассигнований для подпрограммы «Управление государственным материальным резервом» не публиковались;

** – в редакции 2018 г.;

*** – в редакции 2019 г.;

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р, Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 (исходная редакция, редакции от 31 марта 2017 г., 30 марта 2018 г. и 29 марта 2019 г.).

При этом объем финансирования подпрограммы 1 «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» оказывается несколько больше величин, предусмотренных предыдущей версией: 2019 г. – 4092,5 млн руб., 2020 г. – 4155,5 млн руб. В 2021 г. при небольшом приросте (1,5%) размер ассигнований вырастет до 4217,7 млн руб. В результате удельный вес подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации» составит около 1/4 финансирования ГП в целом (против менее 20% в предыдущих версиях). Тем не менее адресатом основной части бюджетных ассигнований остается подпрограмма «Управление государственным материальным резервом».

При сохранении прежних целей и задач ГП в новой редакции целевыми показателями (индикаторами) ГП остаются средние темпы сокращения количества организаций с государственным участием и имущества государственной казны РФ (%).

Ожидаемые результаты, как и ранее, заключаются в утверждении, к 2020 г. Прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2020–2022 гг. и увеличении динамики сокращения имущества государственной казны РФ с 3% в 2013 г. до 34,5% в 2021 г. (вместо 24% в 2019 г. и 29,5% в 2020 г.).

Количество целевых индикаторов, относящихся к подпрограмме 1 «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации», имеющих количественное выражение, сократилось до 11 ед. (против прежних 14 показателей и 16 в первоначальной версии 2014 г.).

В части оптимизации состава и структуры масштабов федерального имущества исключены показатели доли хозяйственных обществ и ФГУ, для которых определена целевая функция (в отношении ФГУПов это было сделано в 2017 г., для объектов казны – в 2018 г.). Соответственно в ожидаемых результатах подпрограммы перестало фигурировать определение к 2019 г. целевой функции для 100% организаций с государственным участием.

Кроме того, в связи с отсутствием ресурсного обеспечения, необходимого для реализации мероприятий по автоматизации управления федеральным имуществом, и несогласованием выделения дополнительных бюджетных ассигнований исключен показатель доли полномочий Росимущества, осуществляемых с использованием федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ) (%). В связи с этим необходимо напомнить, что в первоначальной версии ГП 2014 г. имелось 2 показателя, связанных с ФГИАС

ЕСУГИ: доли хозяйственных обществ со 100% долей РФ и государственных организаций с долей РФ менее 100% (системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ) от общего количества соответствующих организаций (оба показателя исключены в 2017 г.).

В текстовой части ГП произошли следующие изменения.

В перечень мероприятий, обеспечивающих повышение эффективности продажи федерального имущества и совершенствование мер вовлечения объектов федерального имущества в коммерческий оборот, в том числе инструментов приватизации, повторно включены исключенные в 2017 г.:

- формирование механизмов разработки планов-графиков проведения продажи акций крупных компаний с государственным участием на среднесрочную перспективу, подготовленных с учетом предварительного анализа инвестиционных возможностей, рынков, спроса и потребностей инвесторов, регуляторной среды, а также при необходимости проведение мероприятий по повышению капитализации и инвестиционной привлекательности отчуждаемых объектов, изменению бизнес-модели, стратегии и качества корпоративного управления компаний, тарифных, налоговых и социальных аспектов регулирования;

- внедрение системы мотивации для ключевых участников продажи (руководства подлежащей приватизации компании и продавца);

- подготовка с учетом передового международного опыта регламентов предпродажной подготовки и отчуждения акций крупных инвестиционно привлекательных компаний с государственным участием, проводимые в соответствии с решениями Правительства РФ, с целью привлечения инвестиций, стимулирования развития конкуренции, модернизации и технологического развития экономики;

- проведение регулярного мониторинга исполнения планов по подготовке и реализации сделок, предусмотренных утвержденными Правительством РФ «дорожными картами» в отношении объектов федерального имущества;

- расширение информационного сопровождения продажи федерального имущества путем перехода к обязательным регулярным публикациям в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также постепенного отказа от печатной формы извещений при вовлечении в оборот объектов федерального имущества;

- внедрение «постприватизационного» мониторинга развития объектов, а также обеспечение контроля над выполнением обязательств новыми собственниками.

Соответственно в ожидаемых результатах достижения цели оптимизации состава и структуры федерального имущества вновь появились:

- формирование системы мотивации для продавцов и менеджеров приватизируемых компаний с государственным участием;

- формирование «дорожных карт» по подготовке и продаже крупных инвестиционно привлекательных объектов федерального имущества;

- формирование системы контроля и мониторинга реализации «дорожных карт» по подготовке и продаже крупных инвестиционно привлекательных объектов федерального имущества;

- завершение реализации «дорожных карт» по повышению инвестиционной привлекательности отчуждаемых объектов федерального имущества.

Некоторые изменения произошли и в перечне мероприятий, обеспечивающих повышение результативности управления федеральным имуществом.

С одной стороны, в него по аналогии с мероприятиями по повышению эффективности продажи федерального имущества повторно включено исключенное годом ранее обеспечение публичности сохраняемых в федеральной собственности компаний с государственным участием путем поэтапного вывода компаний на организованный рынок ценных бумаг. С другой стороны, исключено обеспечение избрания профессиональных директоров и независимых экспертов в органы управления и контроля, в том числе крупнейших компаний. Правда, при этом привлечение профессиональных директоров и независимых экспертов по-прежнему упоминается в контексте расширения конкурентности и открытости механизмов привлечения руководителей в компании с государственным участием, а также повышения действенности органов их управления и контроля.

В отношении неиспользуемых земельных участков заявлена их передача помимо муниципальной собственности также и в собственность субъектов Российской Федерации, которая ранее вообще не упоминалась.

Также в документ внесены многочисленные изменения редакционного характера.

Новая редакция ГП, как и предшествующие, содержит целый ряд приложений, наибольший интерес из которых представляют сведения о значениях показателей (индикаторов). Их публикация позволяет не только сравнить различные версии документа, но и оценить достижения в реализации программы (табл. 9–13).

Таблица 9

Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2015–2018 гг. и индикаторы на период до 2020 г. в части определения целевой функции (доля активов с определенной целевой функцией)

Наименование показателя	2015		2016		2017		2018		2019	2020
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт		
Доля хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности, %*	45	68	50	65,5	100	99,8	100	100	100	100
Доля ФГУ, %*	–	32	5	49	60	60,6	100	100	100	100

* – показатель исключен в редакции 2019 г., значения для 2019–2020 гг. относятся к редакции 2018 г. и приведены справочно.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 30 марта 2018 г., Отчеты о деятельности Росимущества за 2015–2018 гг., URL: www.rosim.ru.

Таблица 10

Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2016–2019 гг. и индикаторы на период до 2021 г. в части оптимизации его состава и структуры

Наименование показателя	2016		2017		2018		2019		2020	2021
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
% ежегодного сокращения количества АО с государственным участием по отношению к предыдущему году, не менее	6	20,9	5	14,6	6	8,4	9	11,2	10	11
% ежегодного сокращения количества ФГУПов по отношению к предыдущему году, не менее	15	9,7	20	22,2	13	18,8	14	10,6	15	16

Окончание таблицы 10

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
% сокращения площади земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков казны в 2012 г. (за исключением земельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте)	20	33,9	25	35	30	39,0	43	56,6	45	50
Доля (%) объектов имущества казны РФ, вовлеченных в хозяйственный оборот, от общего количества объектов имущества казны РФ на конец отчетного года (без учета земельных участков, акций, долей (вкладов) в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ и товариществ, иного / особо ценного движимого имущества, первоначальная стоимость единицы которого меньше 500/200 тыс. руб., и оборотных активов (независимо от их стоимости), учитываемых как единые объекты)*					18	20,2	18,5	17,5	19	19,5

* – показатель, появившийся в редакции ГП 2018 г.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 29 марта 2019 г., Отчеты о деятельности Росимущества за 2016–2019 гг., URL: www.rosim.ru.

Таблица 11

Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом» в 2016–2019 гг. и индикаторы на период до 2021 г. в части инструментария управления государственными активами (фактически – только АО с государственным участием)

Наименование показателя	2016		2017		2018		2019		2020	2021
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт		
Доля государственных служащих в органах управления и контроля АО с государственным участием, %	30	28,7	50	49,5	50	43,4	50	49,2	50	50
Доля АО (включенных в Спецперечень*, а также иных АО, с контрольным пакетом акций в собственности РФ), в долгосрочные программы которых включены показатели, характеризующие повышение производительности труда, создание и модернизацию высокопроизводительных рабочих мест, %**	–	–	70	71,5	80	80	90	91	95	97

* – перечни, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 91-р;

** – показатель, появившийся в редакции ГП 2017 г.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 29 марта 2019 г., Отчеты о деятельности Росимущества за 2016–2019 гг., URL: www.rosim.ru.

Таблица 12

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2016–2019 гг. и индикаторы на период до 2021 г. в части технологического
развития процессов управления**

Наименование показателя	2016		2017		2018		2019		2020	2021
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт		
Доля объектов федерального имущества, учтенных в реестре федерального имущества, от общего числа выявленных и подлежащих к учету объектов (в рамках текущего года), %	80	80,2	80	81,5	80	81	85	88,6	90	95
Доля государственных услуг, оказание которых переведено на оказание в электронном виде, от общего числа услуг, оказываемых Росимуществом, %	65	93,3	100	100	100	100	100	100	100	100
Доля полномочий Росимущества, осуществляемых с использованием ФГИАС ЕСУГИ, %*					45	42,4	60		75	

* – показатель, появившийся в редакции ГП 2018 г., исключен в редакции 2019 г., значения для 2019–2020 гг. относятся к редакции 2018 г. и приведены справочно.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 29 марта 2019 г., Отчеты о деятельности Росимущества за 2016–2019 гг., URL: www.rosim.ru.

Таблица 13

**Ход реализации ГП «Управление федеральным имуществом»
в 2016–2019 гг. и индикаторы на период до 2021 г. в части бюджетной
результативности**

Наименование показателя	2016		2017		2018		2019		2020	2021
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Доля денежных средств, поступивших в федеральный бюджет в отчетном году от продажи акций и долей в уставных капиталах хозяйственных обществ, от планируемого объема поступлений в федеральный бюджет соответствующих денежных средств в соответствии с распоряжением Правительства РФ об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации на соответствующий год (кроме поступлений от продажи акций крупнейших АО), %*	–	–	100	104	100	43,6	100	38,4	100	100
% обеспечения поступлений в федеральный бюджет доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, от запланированного уровня на отчетный год (с учетом решений и директив Правительства РФ в части % чистой прибыли, направляемого на дивиденды по каждому АО, а также отклонения фактического значения чистой прибыли АО от запланированного)*	–	–	100	107,1	100	109,9	100	100,1	100	100

Окончание таблицы 13

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Соотношение стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, к оценочной стоимости указанного имущества, определенной для цели реализации, %*	–	–	30	40,5	40	72,4	50	79	70	75

* – показатель, появившийся в редакции ГП 2017 г.

Источник: Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 в редакции от 29 марта 2019 г., Отчеты о деятельности Росимущества за 2016–2019 гг., URL: www.rosim.ru.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что по итогам 2018–2019 гг. после принятия третьей и четвертой редакций ГП значения большинства показателей (индикаторов) соответствовали запланированным величинам, были близки к ним или опережали их.

Во-первых, произошло полное определение целевой функции для хозяйственных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральных госучреждений, что должно означать завершение процесса этого процесса в отношении всех организаций с государственным участием¹ с исключением этого блока из набора показателей (индикаторов) ГП и определения целевого назначения имущества из задач подпрограммы 1. Однако результаты этого пока не нашли своего отражения в официальных документах.

Попутно стоит отметить, что имевшее место в 2018 г. отставание фактических величин от плановых по показателю доли государственных служащих в органах управления и контроля АО с государственным участием (43,4% против 50%) в 2019 г. было преодолено с фактическим достижением планового значения (49,2% против 50%).

Во-вторых, налицо постоянное опережение по показателям уменьшения числа АО с государственным участием (% ежегодного сокращения) и площади земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков казны в 2012 г. Для ФГУПов опережение, наблюдавшееся в 2017–2018 гг., в прошедшем году сменилось отставанием (примерно на четверть). Аналогичная картина наблюдалась и для прочего имущества казны.

По показателю соотношения стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, к оценочной стоимости указанного имущества, определенной для цели реализации, который довольно труден для прогнозирования, наблюдалось опережающее достижение запланированных величин. Так, по итогам 2019 г. достигнут результат, превышающий ориентиры на 2020–2021 гг.

В-третьих, стоит отметить отставание фактических величин от плановых в последние два года по показателю доли денежных средств, поступивших в федеральный бюджет в отчетном году от продажи акций и долей в уставных капиталах хозяйственных обществ, от планируемого объема денежных средств в соответствии с распоряжением Правитель-

¹ Этот показатель перестал измеряться с исключением из набора индикаторов для ФГУПов с 2017 г. (после достижения в 2015–2016 гг. величины 100%), а для объектов казны РФ – в 2018 г. (после выявления Счетной палатой РФ некорректной работы информационной системы «Казна» (ИС «КАЗНА») в части количественного учета объектов).

ства РФ об утверждении Прогнозного плана (программы) приватизации на соответствующий год (за исключением поступлений от продажи акций крупнейших АО) (43,6 и 38,4% в 2018–2019 гг. соответственно против 100%).

Общими причинами существенного (более чем вдвое) расхождения являются низкая привлекательность продаваемых активов, усиление роли независимых продавцов, осуществляющих приватизацию, как правило, с более длительными сроками экспозиции и частыми переносами торгов, приостановка последних в связи с проработкой вопросов создания вертикально-интегрированных структур (ВИС), сохранения за государством доли в капитале, рассмотрения возможности продажи с инвестиционными условиями, передачи в региональную собственность. Для сравнения отметим, что значения другого показателя бюджетной результативности (перечисленных в федеральный бюджет дивидендов) в 2018–2019 гг. соответствовали намеченным ориентирам или превышали их.

В новой редакции ГП 2019 г. скорректирован пакет нормативных правовых актов (НПА), предполагаемых к принятию.

В прежней редакции 2018 г. речь шла об утверждении распоряжением Правительства РФ Приватизационной программы на 2020–2022 гг., а также внесении изменений в правительственное постановление о совершенствовании учета федерального имущества и закон об унитарных предприятиях (по регулированию продажи их имущества)¹. Теперь вместо последнего предполагается принятие двух новых важных законов: «О государственном и муниципальном имуществе» (нормативное закрепление понятия «имущество», а также понятий, с ним связанных (виды, характеристики, критерии определения, требования к учету, особенности управления и порядок владения (прекращения прав)) и «О приватизации государственного и муниципального имущества в части привлечения стратегических инвесторов» (нормативное закрепление новой модели отчуждения такого имущества указанным путем).

* * *

Завершилась реализация 3-летней Приватизационной программы 2017–2019 гг. По большинству показателей ее итоги оказались много скромнее результатов предыдущей.

Из числа включенных в нее крупнейших активов на основании отдельных правительственных решений была осуществлена всего одна сделка по продаже 100% акций АО «ПО Кристалл» в пользу АК «АЛРОСА» (ПАО) (около 1,9 млрд руб.) в 2019 г. Ее ближайшим по времени и размеру аналогом из программы 2014–2016 гг. является продажа 100% акций ОАО «Архангельский траловый флот» на сумму 2,2 млрд руб. в пользу профильного стратегического инвестора (ООО «Вирма») на условиях акционерного соглашения с администрацией Архангельской области в отношении управления обществом в части социальных обязательств, сохранения рабочих мест и развития портовой инфраструктуры в регионе.

¹ Для сравнения в редакции 2017 г. предполагалось внесение изменений в два президентских указа (по ограничениям на приватизацию и перечню стратегических организаций) и один закон (по кругу наследников выморочного имущества).

Наиболее весомой бюджетообразующей сделкой на протяжении всего периода Приватизационной программы 2017–2019 гг. стал выкуп по индивидуальной схеме в расрочку пакета акций телекоммуникационной компании, являющейся совместным российско-индийским предприятием, со стороны АФК «Система». Полученная за 3 года государством сумма (26,65 млрд руб.) существенно превосходит сумму, вырученную от продажи пакета акций (13,76%) ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» в 2014 г. (18,796 млрд руб.), но почти вдвое уступает выручке от продажи пакета акций АК «АЛРОСА» (ПАО) (10,9%) в 2016 г. (52,2 млрд руб.).

В динамике продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ по стандартным процедурам и акционировании унитарных предприятий по сравнению с периодом 2014–2016 гг. наблюдался очевидный провал. Произошло уменьшение количества проданных пакетов акций (долей) почти на 2/3, приватизируемых ФГУПов – более чем на 1/3. Сумма поступлений от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим (10,3 млрд руб.), оказалась на 58% меньше, чем в 2014–2017 гг. (более 24,8 млрд руб.). Менее результативной оказалась и деятельность по формированию вертикально-интегрированных структур.

В то же время количество проданных объектов казны выросла почти на 27%. Ведущую роль в этом сегменте играет Росимущество (его территориальные органы). Однако можно говорить о существенном повышении значимости независимых продавцов, обеспечивших основной результат при продаже акций (долей) хозяйственных обществ.

Новый Прогнозный план приватизации на 2020–2022 гг. содержательно выстроен аналогично трем предыдущим 3-летним программам. При сопоставлении с ними по количеству активов, приватизируемых в обычном порядке, он выделяется наименьшим числом предлагаемых к приватизации коммерческих организаций (унитарных предприятий и хозяйственных обществ), но максимальным количеством объектов иного имущества. Прогнозная величина бюджетных доходов от приватизации (помимо крупнейших сделок) минимальна (кроме программы 2014–2016 гг.). Перечень компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам, сопоставим с программой 2017–2019 гг., во многом пересекаясь с ней, при отсутствии прогноза поступлений.

Изменения, внесенные в закон о приватизации, находятся в русле тенденций последних лет и ориентированы на повышение прозрачности и эффективности приватизационного процесса (допуск частных продавцов к приватизации регионального и муниципального имущества, исключение возможности подачи заявок в письменном виде для основных способов продажи с переходом к открытой форме подачи предложений). Откорректировано и несколько упрощено Положение 2017 г. об осуществлении отбора юридических лиц для организации от имени государства продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца.

Что касается имущественного комплекса, принадлежащего государству, то число унитарных предприятий и акционерных обществ с долей государства в капитале, по данным из различных источников, находилось в русле многолетней тенденции уменьшения количества хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности. Детальный анализ указывает на продолжение сокращения доли компаний, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль, за счет увеличения удельного веса миноритарных пакетов.

На рынке корпоративного контроля госкомпаний выступали продавцами («Трансконтейнер»). Вместе с тем продолжался активный процесс формирования государством

ВИС и усиления госкорпораций («Почта России», «Ростелеком»). Сравнительно новым моментом стало создание публично-правовых компаний («Российский экологический оператор» и «Военно-строительная компания»).

После длительного обсуждения были приняты принципиально важные поправки в Закон об унитарных предприятиях. Круг оснований для их создания сужен, конкретизирован и поставлен в зависимость от состояния конкуренции на рынке и разрешения антимонопольного органа. Предприятия, созданные до вступления в силу новых правовых норм, т.е. до начала 2020 г., действующие на конкурентных рынках, подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя до начала 2025 г. В случае непринятия и неисполнения таких решений предприятия подлежат ликвидации в судебном порядке. Основным адресатом действия новых запретительных и ограничительных норм является региональный и муниципальный уровень, где сосредоточена основная масса унитарных предприятий.

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, как и годом ранее, преобладали поступления из возобновляемых источников. Их доля достигала рекордных величин с начала 2000-х годов (около 96%). Рост абсолютной величины поступлений имел место практически по всем источникам, за исключением доходов от сдачи в аренду имущества, хотя доходы от сдачи имущества казны по-прежнему продолжали расти. В наибольшей степени увеличились перечисляемые в бюджет дивиденды. Поступления из всех невозобновляемых источников, напротив, сократились. Наиболее весомыми среди них были доходы от продажи акций (долей) хозяйственных обществ.

Получила продолжение практика ежегодных изменений в госпрограмму «Управление федеральным имуществом». Она продлена на 1 год (до 2021 г.) при соответствующем увеличении финансирования по обеим подпрограммам, реальные объемы которого, впрочем, определяются законами о федеральном бюджете.

В наборе индикаторов, характеризующих реализацию подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации», основные изменения были связаны с исключением показателя определения целевой функции для АО с государственным участием и учреждений, что ранее было сделано для унитарных предприятий и объектов казны. Итоги реализации указанной подпрограммы в 2018–2019 гг. указывают на формальное достижение или опережение намеченных ориентиров по большинству индикаторов.

6.2. Стандарты и практика корпоративного управления: некоторые актуальные тенденции¹

6.2.1. Этапы становления «российских стандартов» корпоративного управления

Анализ практики корпоративного управления невозможен вне понимания контекста развития корпоративного управления в российской и мировой практике. С достаточной степенью условности можно выделить следующие основные этапы его развития.

¹ Авторы раздела: *Аневалова Е.А.*, старший научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС; *Полежаева Н.А.*, канд. юрид. наук, старший научный сотрудник лабора-

В «дикий» период 1990-х годов, несмотря на принятие базовых норм корпоративного права, стандарты «хорошей практики» в России не только не соблюдались, но и не являлись ориентиром. Происходило постприватизационное перераспределение собственности в корпоративном секторе.

В Великобритании в этот же период был подготовлен и принят Первый кодекс корпоративного управления (1992 г.) – Кодекс Кэдбери (Cadbury Code), когда были разработаны рекомендации по лучшим практикам корпоративного управления. Кодекс Кэдбери положил начало не только британским кодексам хорошего поведения, но и подготовил почву для развития кодексов в Европе.

В 1999 г. были приняты Принципы корпоративного управления уже на уровне ОЭСР (OECD Principles of Corporate Governance), представляющие собой стандарты и надлежащую практику, а также рекомендации по их внедрению, которые могут быть адаптированы с учетом специфики и условий конкретных стран и регионов. Принципы содержали конкретные рекомендации для законодательных инициатив и инициатив в области регулирования в странах, входящих и не входящих в ОЭСР. Они стали международным ориентиром для лиц, формирующих политику, инвесторов, компаний и других заинтересованных лиц. Принципы легли в основу широкой программы сотрудничества между ОЭСР и странами, не входящими в ОЭСР, и были названы в качестве одного из 12 основополагающих стандартов для надежных финансовых систем. На них, в частности, основан раздел Отчетов Всемирного Банка и Международного валютного фонда о соблюдении стандартов и кодексов (Report on the Observance of Standards and Codes, ROSC), посвященный корпоративному управлению.

Для второго периода (примерно 2000–2003 гг.) в России характерен явный прогресс на уровне наиболее крупных эмитентов. Вопросы корпоративного управления стали представлять интерес для крупнейших российских компаний. На общем фоне продолжающейся концентрации акционерного капитала, объединения предприятий, реорганизации созданных бизнес-групп (холдингов), внутри- и межотраслевой экспансии, активизации поиска внешних финансовых источников за рубежом в России в 2002 г. был принят первый Кодекс корпоративного управления.

Он был призван восполнить пробелы российского законодательства об акционерных обществах. В начале 2000-х годов некоторые крупные российские компании («ЮКОС», ЛУКОЙЛ, «Вимм-Билль-Данн», АФК «Система», «Норильский никель», Магнитогорский металлургический комбинат, СУАЛ) раскрыли информацию о своих бенефициарных собственниках. Увеличилось число независимых директоров в советах российских компаний, возросла доля российских компаний, которые начали выплачивать дивиденды своим акционерам. Однако позитивная практика (во многом формальная) распространялась только на крупнейшие частные компании.

В конце 1990-х – начале 2000-х годов кодексы корпоративного управления принимаются в Австрии, Бельгии, Германии, Франции, Швейцарии, Швеции¹. В тот же период аналогичные документы разрабатываются в Австралии, Канаде, США и Японии.

тории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС; *Радыгин А.Д.*, д-р экон. наук, профессор, руководитель научного направления «Институциональное развитие, собственность и корпоративное управление» Института Гайдара, директор ИПЭИ РАНХиГС, директор Института ЭМИТ РАНХиГС.

¹ См.: *Haar B.* Shareholder Wealth vs. Stakeholder Interests? Evidence from Code Compliance Under the German Corporate Governance Code (November 24, 2016). SAFE Working Paper No. 154. URL: <https://ssrn.com/abstract=2875275>.

Третий период (2004–2005 гг.) связан с последствиями дела «ЮКОС» и характеризуется «замораживанием» дальнейших корпоративных инициатив. Вместе с тем завершается создания формальной инфраструктуры корпоративного управления компаний – кодексов корпоративного управления, внутренних регламентов, квот независимых директоров, комитетов по работе с акционерами, корпоративных секретарей и т.п. Спрос на новации прежде всего предъявляли компании «второго эшелона», которые готовились к выходу на финансовый рынок.

Общие последствия финансового кризиса 1998 г. обусловили целый ряд глобальных сдвигов начала 2000-х годов. Крах Enron и WorldCom в США, аналогичные скандалы с Independent Insurance в Великобритании, Elan в Ирландии, Kirch в Германии, Royal Ahold в Нидерландах и HPH Insurance (HPH) и One.Tel в Австралии поставили под вопрос эффективность практик корпоративного управления и финансового регулирования¹. В результате этой серии крупных корпоративных скандалов Принципы корпоративного управления ОЭСР были пересмотрены в 2004 г. Основными направлениями пересмотра стали²: (а) обеспечение основы для эффективной системы корпоративного управления, которая до этого в Принципах не отражалась (принцип I); (б) эффективное осуществление права собственности; (в) обращение с конфликтами интересов.

Для **четвертого периода (примерно 2006–2008 гг.)** в России стали характерными процессы активизации государства и компаний с участием государства на рынке корпоративного контроля. Происходит создание государственных корпораций, увеличение пакетов акций, находящихся в государственной собственности, отмечен рост числа IPO и трансграничных слияний и поглощений, в том числе как средство защиты бизнеса путем привлечения крупных иностранных инвесторов.

Кризис 2008 г. положил начало **следующему периоду (2008–2014 гг.)**, став в определенном смысле новым импульсом для развития корпоративного управления. Недостатки корпоративного управления и финансовые риски были признаны значимыми причинами мирового кризиса. Принятый в 2014 г. новый российский Кодекс корпоративного управления (далее – ККУ)³, уже по инициативе созданного мегарегулятора в лице Банка России, в большей степени стал соответствовать рамочным Принципам корпоративного управления ОЭСР.

Последующие годы, **примерно с 2015 г. и вплоть до настоящего времени**, с некоторой долей условности можно охарактеризовать как период стагнации в развитии позитивных практик корпоративного управления, в том числе в связи с завершением подстройки соответствующей инфраструктуры крупнейших государственных и частных компаний под формальные требования регулятора и международные рамочные стандарты. Вместе с тем отдельные позитивные практики перешли на уровень средних российских компаний. При этом, по некоторым оценкам, компании, котирующиеся на российской бирже, в значительной степени следуют лучшей практике корпоративного управления, соблюдая формально практически все требования Кодекса.

¹ См.: Hill J.G. Regulatory Responses to Global Corporate Scandals // Wisconsin International Law Journal. 2005. Vol. 23. Issue 3. P. 369–373. 375–376.

² См.: Kirkpatrick G. (OECD). Improving corporate governance standards: the work of the OECD and the Principles, 2005. P. 2–4.

³ См.: Письмо Банка России от 10.04.2014 № 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления» // Вестник Банка России, № 40, 18.04.2014.

Наиболее значимым событием в мире в данной области стало утверждение в 2015 г. новых Принципов корпоративного управления ОЭСР/G20, которые сохранили основные особенности и содержание принципов 2004 г., однако включают более подробные рекомендации. Хотя новые Принципы не являются революционными, они стремятся повысить стандарты в ряде областей на развитых и развивающихся рынках, лучше отражают важные различия в глобальной системе корпоративного управления и признают пределы глобального сближения практик корпоративного управления¹. Доминирующим остается акцент на интересы акционеров и на максимизацию акционерной стоимости компании.

Вместе с тем, в академической литературе обсуждаются различия между максимизацией благосостояния акционеров и максимизацией рыночной стоимости компании в контексте корпоративной политики², проблемы изменения баланса отношений между менеджерами и собственниками под воздействием, например, глобализации³ или «финансиализации» корпоративного управления⁴ и др. В более прикладном дискурсе ставится вопрос о смещении акцента в пользу долгосрочных целей корпоративного управления и новых сфер ответственности современной корпорации. Для последних лет в контексте пересмотра акцентов корпоративного управления весьма характерной стала интенсивная дискуссия об усилении внимания к интересам всех типов стейкхолдеров, вопросам общественного благосостояния, экологическим аспектам и прочим проблемам, связанные с качеством жизни, роли технологических сдвигов и цифровизации и др.⁵

Тем не менее принципы 2015 г. пока остаются на консервативных позициях, не следуя конъюнктурно-модным тенденциям, часто весьма поверхностным, как это происходит с целым рядом других международных документов, формулирующих те или иные своды правил для поведения хозяйствующих субъектов.

Отдельно следует уточнить некоторые особенности регуляторной практики, сложившейся к настоящему времени. В мировой практике сегодня существует обязательное и гибридное регулирование корпоративного управления. В рамках обязательного регулирования (например, Индия, США) регулятор в форме закона устанавливает правила корпоративного управления, одинаковые и обязательные для всех компаний. Закон не углубляется в причины несоблюдения правил. Такая модель регулирования не является высокочрезмерной и весьма оперативна, однако страдает дефицитом гибкости, нехваткой

¹ См.: *Wong S.* The «New» G20/OECD Principles of Corporate Governance: More than Meets the Eye // *Hawkamah Journal*. Issue 02/2015. P. 22.

² См.: *Hart O., Zingales L.* Companies Should Maximize Shareholder Welfare Not Market Value // *Journal of Law, Finance, and Accounting*, 2017, 2: 247–274.

³ См.: *Schymik J.* Globalization and the evolution of corporate governance // *European Economic Review*, Volume 102, February 2018, Pages 39–61; *Dignam A., Galanis M.* The Globalization of Corporate Governance. Routledge, 2016.

⁴ *Admati Anat R.* A Skeptical View of Financialized Corporate Governance // *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 31, No. 3 (Summer 2017), pp. 131–150;

⁵ См.: *The Oxford Handbook of Corporate Law and Governance*. Ed. by Jeffrey N. Gordon and Wolf-Georg Ringe. Oxford, 2018; *The Handbook of the Economics of Corporate Governance*, Volume 1, 1st Edition. Ed. by Benjamin Hermalin, Michael Weisbach. North Holland, 2017; *Pacces A.* Rethinking Corporate Governance. The Law and Economics of Control Powers. Routledge Research in Corporate Law, 2015; *Gelter M.* Comparative Corporate Governance: Old and New. ECGI Law Working Paper N 321/2016, July 2016; *Fenwick M., Vermeulen E.P.M.* The End of the Corporation. ECGI Working Paper N 482/2019, November 2019; *Fenwick M., Vermeulen E.P.M.* Technology and Corporate Governance: Blockchain, Crypto, and Artificial Intelligence. ECGE Law Working Paper N 424/2018, November 2018 и др.

мотивации у компаний, несоразмерностью бремени для небольших компаний, слабой привлекательностью для иностранных инвесторов.

Гибридное регулирование сочетает в себе законодательство («жесткое право») и кодекс корпоративного управления («мягкое право»). При этом кодекс может быть безоговорочно добровольным (Белоруссия, Казахстан, Монголия, Тунис, Украина) или основанным на подходе «соблюдай или объясняй» (comply or explain). Последний используется в большинстве крупных развитых и развивающихся стран (в том числе, Бельгия, Германия, Испания, Италия, Нидерланды, Эстония, Польша, Венгрия, Греция)¹.

При подходе «соблюдай или объясняй» принципы и кодексы корпоративного управления являются рекомендательными и соответственно необязательными для соблюдения. Однако компания, не выполнившая какое-либо правило, должна предоставить достаточное этому объяснение. Как применение правила, так и обоснованное объяснение его неприменения являются надлежащими способами соответствия правилу. В случае непредставления объяснения или его недостаточности компания может быть наказана.

Подход «соблюдай или объясняй» считается более эффективным, так как позволяет компаниям более гибко приспособлять правила корпоративного управления под их характерные особенности, дает относительную свободу в принятии наиболее подходящих для них структур управления для улучшения результатов управления. Тем не менее он является более затратным при реализации, особенно в менее развитых экономиках мира.

ККУ в современной российской практике регулирования корпоративного управления представляет собой «мягкое право», которое в совокупности с «жестким правом» – законодательством – создает систему гибридного регулирования. В таком регулировании законы регламентируют такие элементы корпоративного управления, как организация совета директоров, права акционеров, наличие аудиторского комитета и обязательного внешнего аудита. Кодексы имеют дело с вопросами, связанными с независимостью членов совета, внутренним контролем и управлением рисками, наличием комитетов по вознаграждениям и по назначениям.

Принятие ККУ направлено на придание системе корпоративного управления страны прозрачности и понятности, на повышение доверия инвесторов, клиентов, работников и широкой общественности к управлению и контролю в акционерных компаниях. Но для этого кодекс должен соблюдаться. В противном случае даже самый качественный по своему содержанию документ как инструмент для улучшения показателей управления может оказаться неэффективным. В связи с этим проблема внедрения кодекса, равно как и использование тех или иных механизмов для такого внедрения, очень важна. Соблюдение российского ККУ 2014 г. является добровольным, однако акционерным обществам, ценные бумаги которых обращаются на организованных торгах, следует осуществлять раскрытие информации о соблюдении принципов ККУ и о причинах их несоблюдения. Следовательно, соответствие котируемых компаний российскому ККУ базируется на так называемом подходе «соблюдай или объясняй».

¹ См.: *Полежаева Н.* Соблюдение Кодекса корпоративного управления: есть ли улучшения? / Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы. Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. – М.: Изд-во Инта Гайдара, 2018. – С. 452–478.

6.2.2. Совет директоров и наблюдательный совет в системе корпоративного управления

В современной системе корпоративного управления роль совета директоров (и/или наблюдательного совета) трудно переоценить. Он является важнейшим внутренним механизмом корпоративного управления, призванным обеспечивать соблюдение интересов акционеров и иных стейкхолдеров компании, осуществлять контроль над деятельностью исполнительных органов.

Как известно, в мировой практике существуют две традиционные модели совета директоров – одно- и двухуровневая с точки зрения формализации наблюдательного совета как самостоятельной структуры. Наблюдательные советы и, следовательно, двухуровневая система совета директоров, существуют в Германии, Польше, Франции, Италии, Нидерландах, Китае и др. В этой модели наблюдательный совет (supervisory board) входит в структуру двухуровневого совета директоров наряду с управляющим советом (management board). Его функции четко определены: он исполняет только часть функций совета директоров, главной из которых является надзор и контроль за управляющим советом. Другие функции могут отличаться в зависимости от страны. Наблюдательный совет состоит из независимых директоров. Тем не менее в мире преобладает одноуровневая система совета директоров (США, Великобритания, Швейцария и др.), в которой наблюдательный совет не выделяется¹.

Появление этих двух систем имеет исторические причины. Например, в Великобритании независимая предпринимательская собственность на ранней стадии развивалась без участия государства или иного института, контролирующего управление. В Германии обязательные наблюдательные советы берут начало в 1870-х годах, когда государство передало свою функцию надзора за акционерными обществами отдельным наблюдательным советам. Эти модели имеют свои плюсы и минусы, и сравнительное право и опыт не показывают явного превосходства ни одной из них.

Наиболее значимым правовым трендом является предоставление акционерам выбора между одноуровневой и двухуровневой системами (Франция, Нидерланды, Бельгия, Люксембург, Финляндия, Дания, некоторые неевропейские страны). Некоторые страны, в том числе Италия и Португалия, предлагают выбор между большим числом систем. Европейский союз также предоставляет акционерам выбор между этими системами в «европейской компании». Германия в этом вопросе остается на консервативных позициях и отказывается предоставлять акционерам выбор (во многом из-за сильных профсоюзов), хотя предложения о такой реформе звучат давно.

Еще одной тенденцией является разнообразие (возрастное, гендерное) состава наблюдательного совета.

В современном мире актуальна дискуссия о возможном расширении полномочий наблюдательного совета. Основные изменения в немецком кодексе корпоративного управления 2015 г. подчеркнули растущую роль наблюдательного совета, предоставив ему право назначать членов управляющего совета и освобождать их от обязанностей,

¹ См.: Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. Статут, 2014. 620 с.; Рубенко Г.Л. Правовой статус органов управления акционерных обществ. Статут, 2007. 190 с.; ORCD Corporate governance factbook 2019 // URL: <http://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Factbook.pdf>.

фиксировать их вознаграждение. В Китае, напротив, за наблюдательным советом зафиксирован только контроль за управляющим советом. Активно обсуждаются также вопросы возрастного и гендерного разнообразия среди членов наблюдательного совета.

Существенно, что в России принята одноуровневая система совета директоров, однако наблюдательный совет является синонимом совета директоров, исполняя все функции совета директоров. В этом и заключается противоречивость (конфликтность) действующей модели в отличие от мировой практики – российский совет директоров (наблюдательный совет) в одном лице осуществляет общее руководство корпорацией, контрольно-надзорные функции и, в ряде случаев, текущее управление. Включение в таком формате в совет директоров того или иного числа независимых директоров не снимает указанное противоречие.

Совет директоров (наблюдательный совет) является центральным элементом в системе корпоративного управления публичного акционерного общества в России. От качества работы этого органа управления организации и принимаемых им решений зависит успешность дальнейшего развития компании, ее привлекательность для инвесторов, а также доверие к ней со стороны контрагентов, акционеров и иных заинтересованных лиц. На совет директоров возложены важные управленческие функции, такие как утверждение стратегии, обеспечение устойчивости деятельности организации в долгосрочной перспективе, обеспечение организации системы управления рисками, назначение, контроль и оценка работы исполнительных органов, создание системы мотивации, отвечающей задаче привлечения и удержания высококвалифицированных специалистов, создающей стимулы для достижения долгосрочных целей. В связи с этим особое значение приобретают вопросы эффективности работы совета директоров, комитетов и членов совета директоров, соответствия результатов их работы потребностям организации, своевременное выявление сфер и областей, в которых компетенция совета директоров может быть улучшена, а также вопросы планирования преемственности совета директоров¹.

Корпоративное законодательство РФ в части совета директоров регламентирует такие элементы, как компетенцию и избрание совета, его заседания². ККУ имеет дело с вопросами, связанными с эффективностью и профессионализмом совета директоров, независимостью его членов. Соответствие практики компаний ККУ контролирует Банк России. Первый Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2015 г. Банк России опубликовал в апреле 2017 г.³ Четвертый и на данный момент последний Обзор по итогам 2018 г. обнародован в ноябре 2019 г.⁴

Для четвертого Обзора Банк России провел исследование отчетов о соблюдении принципов и рекомендаций ККУ, предоставленных акционерными обществами, акции которых включены в котировальные списки первого и второго уровней ПАО Московская Биржа (КС1 и КС2 соответственно). По сравнению с прошлым годом общее количество

¹ См.: Информационное письмо Банка России от 26.04.2019 № ИН-06-28/41 «О рекомендациях по организации и проведению самооценки эффективности совета директоров (наблюдательного совета) в публичных акционерных обществах» // Вестник Банка России, № 29, 30.04.2019.

² См., например: Глава VIII Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // РГ, № 248, 29.12.1995.

³ URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/24046/Review_17042017.pdf.

⁴ URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/25363/Review_29112019.pdf.

обществ, акции которых включены в КС1 и КС2, уменьшилось с 75 до 65. При подготовке же Обзора использовались данные только 63 акционерных обществ, которые отчитались в установленной форме.

Следует отметить, что и Банк России, и другие институты, анализирующие соответствие российских компаний ККУ, в своих исследованиях использовали главным образом открытую информацию, представленную в раскрываемых документах компаний (ежеквартальные и годовые отчеты, отчеты о соблюдении принципов ККУ, списки аффилированных лиц, сообщения о существенных фактах и пр.), и не осуществляли проверку в отношении достоверности такой информации. Акционерные общества самостоятельно определяли степень соблюдения того или иного принципа ККУ, и институты, проводившие анализ, отмечают высокий уровень формальности и низкую информативность в предоставленных компаниями отчетах, особенно в части объяснений к отступлениям от правил корпоративного управления.

По результатам анализа отчетов о соблюдении принципов и рекомендаций ККУ за 2018 г. можно отметить продолжение положительной динамики уровня внедрения и качества объяснений причин несоблюдения (частичного соблюдения) принципов и рекомендаций ККУ обществами, акции которых включены в котировальные списки.

По сравнению с 2017 г. увеличилось количество принципов ККУ, полностью соблюдаемых указанными обществами. Так, согласно самооценке, средний уровень внедрения принципов ККУ вырос на 5% и составил 76% от общего числа принципов ККУ. Средний уровень качества объяснений причин несоблюдения (частичного соблюдения) принципов и рекомендаций ККУ, приведенных обществами, вырос на 7% и составил 60%.

В 2018 г. положительная динамика наблюдалась и в отношении соблюдения принципов отдельных глав ККУ (табл. 14).

Таблица 14

**Доля обществ, заявивших о полном соблюдении принципов
отдельных глав ККУ**

Глава ККУ	Кол-во принципов	Все ПАО, %			
		2015	2016	2017	2018
I. Права акционеров	13	5	6	7	21
II. Совет директоров	36	0	0	0	0
III. Корпоративный секретарь	2	45	77	85	86
IV. Система вознаграждения	10	6	5	11	13
V. Система внутреннего контроля и управления рисками	6	42	55	60	65
VI. Раскрытие информации	7	15	17	25	33
VII. Существенные корпоративные действия	5	7	9	7	10

Источник: данные Обзора практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2018 г. Банка России

Глава II является самой объемной (36 принципов) и описывает принципы организации работы совета директоров, его роль в обеспечении эффективности функционирования общества и соответствие его деятельности долгосрочным интересам общества и его акционеров. Ее рекомендации направлены на повышение прозрачности и эффективности корпоративного управления компанией и ее инвестиционной привлекательности. Положения главы II «Совет директоров общества» продолжают оставаться наименее соблюдаемыми. Как и в 2015–2017 гг., ни одно общество не заявило о полном соблюдении принципов данной главы ККУ. Средний уровень внедрения указанной главы составил 72%, что на 6% выше показателя 2017 г.

Наименее соблюдаемыми остаются принципы 2.5.1 (об избрании председателем совета директоров независимого директора либо об определении среди независимых директоров старшего независимого директора), 2.7.4 (о принятии отдельных решений квалифицированным большинством или большинством голосов всех избранных членов совета директоров), 2.8.2 (о формировании комитета по вознаграждениям из числа независимых директоров) и 2.9.2 (об оценке работы совета директоров). Так, количество обществ, внедривших принципы 2.7.4 и 2.8.2, сократилось на 3. В 2018 г. о соблюдении принципа 2.7.4 заявило 22 общества (35%), а о соблюдении принципа 2.8.2 – 25 обществ (40%).

Вместе с тем по сравнению с 2017 г. отмечается небольшая положительная динамика внедрения принципов 2.5.1 и 2.9.2 ККУ. Так, 25 обществ (40%) внедрили принцип 2.5.1 в полном объеме, тогда как в 2017 г. их было 20 (28%). О соблюдении принципа 2.9.2 в своих отчетах сообщили 26 обществ (41%), что на 2 общества больше, чем в 2017 г. (24 общества, 33%). Умеренно положительная динамика наблюдалась в отношении повышения качества объяснения причин несоблюдения (частичного соблюдения) принципов ККУ обществами.

По итогам 2018 г. доля обществ с высоким качеством объяснений выросла по сравнению с предыдущим годом на 8%. Объяснения 16 обществ (25%) превысили уровень экспертной оценки в 75% (высокое качество объяснений), что на 4 общества больше, чем в 2017 г. Почти вдвое сократилось количество обществ, объяснения которых требуют существенного улучшения. Доля таких обществ снизилась с 46 до 27%.

Например, объясняя причину отступления от принципа 2.5.1 (об избрании председателем совета директоров независимого директора либо об определении среди независимых директоров старшего независимого директора) компании часто ссылаются на то, что при избрании председателя совета директоров члены совета руководствуются авторитетом среди всех членов совета, безупречной деловой репутацией, доверием среди инвесторов и пр. Общества с государственным участием ссылаются на специфику структуры акционерного капитала. Некоторые компании отмечают, что не препятствуют введению института старшего независимого директора, но совет директоров не инициирует рассмотрение указанного вопроса.

Наиболее распространенным объяснением причины несоблюдения принципа 2.4.3 (о формировании совета директоров таким образом, чтобы количество независимых директоров составляло не менее 1/3 избранного состава совета) является отсутствие возможности общества влиять на процесс выдвижения кандидатов и избрания общим собранием акционеров членов совета директоров в составе, рекомендованном ККУ.

В числе наиболее распространенных причин несоблюдения принципа 2.8.5 (о формировании комитетов совета директоров минимум из трех членов и назначении председателем комитета независимого директора) общества отмечают загруженность независимых членов совета, их недостаточное количество, а также необходимость назначения председателем соответствующего комитета лица, обладающего большим опытом по вопросам деятельности комитета. Во многих обществах помимо ключевых комитетов (комитет по аудиту, комитет по номинациям, комитет по вознаграждениям) созданы и иные комитеты (например, по рискам, стратегии и другие), но такие комитеты чаще всего возглавляются не независимым директором (табл. 15).

Таблица 15

Практика формирования комитетов совета директоров (75 обществ, рассматриваемых Банком России по итогам 2017 г.)

Комитеты	КС1		КС2	
	Отдельный комитет	Реализуется в рамках другого комитета	Отдельный комитет	Реализуется в рамках другого комитета
По аудиту	44	0	28	0
По номинациям и вознаграждениям	44	0	22	0
По вознаграждениям	0	0	2	0
По стратегии	32	1	17	0
По инвестициям	5	4	2	2
По рискам	3	4	0	1
По бюджету	4	0	2	0
По корпоративному управлению	4	6	0	0
По этике	1	0	0	0
По здоровью, безопасности и окружающей среде	2	1	1	0
Технический (по надежности / технической политике и пр.)	5	0	9	0
Иные	4	–	9	–

Источник: данные третьего Обзора практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2017 г. Банка России.

В качестве причин отступления от принципов 2.9.1 и 2.9.2 (о проведении на регулярной основе оценки качества работы совета директоров, его комитетов и отдельных членов) некоторые компании ссылаются на высокий профессиональный уровень и большой опыт работы членов совета и отсутствие изменений в его составе. Однако это объяснение не является удовлетворительным, как и ссылка на отсутствие в обществе разработанной системы самооценки или порядка привлечения внешней компании для проведения таких оценок, поскольку оно не поясняет причины несоблюдения, а лишь констатирует факт несоблюдения принципа.

ККУ не рекомендует выплату вознаграждения за участие в отдельных заседаниях совета или его комитетов, а также применение любых форм краткосрочной мотивации и дополнительного материального стимулирования членов совета директоров (п. 4.2.1). В большинстве компаний членам совета выплачивается базовое вознаграждение, но при его расчете часто учитывается количество посещенных членом заседаний. Распространенной практикой является установление надбавок за председательство в совете директоров и комитетах совета. Около трети обществ используют краткосрочные инструменты мотивации членов совета (выплата премии в зависимости от выручки компании, роста капитализации, положения в отрасли), не рекомендованные ККУ, поскольку могут создавать стимулы достижения краткосрочных целей в ущерб целям долгосрочного устойчивого развития общества. Также компании редко указывают информацию о соблюдении ими принципа 4.2.2 (о долгосрочном владении акциями общества для сближения финансовых интересов членов совета директоров с долгосрочными интересами акционеров).

В целом обществам, акции которых включены в котировальные списки, за четыре года, прошедшие с начала мониторинга качества корпоративного управления Банком России, удалось достигнуть достаточно хороших результатов в области внедрения принципов ККУ и повышения уровня качества объяснений причин несоблюдения (частичного соблюдения) таких принципов. Если раньше общества часто ограничивались опи-

санием обстоятельств несоблюдения ККУ, то в 2018 г. они стали уделять внимание содержанию описанию мер, предпринимаемых в целях снижения рисков, связанных с отклонением от рекомендаций ККУ, указывать информацию о сроках приведения практики корпоративного управления в соответствие с ККУ.

Отдельное внимание следует уделить вопросам соответствия принципам корпоративного управления в части совета директоров в *13 публичных акционерных обществах с участием Российской Федерации*, акции которых обращаются на организованном рынке ценных бумаг, являющихся «флагманами рынка» и своеобразными индикаторами, по которым судят об инвестиционной привлекательности российского рынка в целом и о структурном качестве корпоративного управления в российских компаниях – это АК «АЛРОСА» (ПАО), ПАО «Аэрофлот», ПАО АНК «Башнефть», Банк ВТБ (ПАО), ПАО «Газпром», ПАО «ОАК», ПАО «Роснефть», ПАО «Россети», ПАО «Ростелеком», ПАО «РусГидро», ПАО Сбербанк, ПАО «Транснефть», ПАО «ФСК ЕЭС». Исследованиями соблюдения этими компаниями ККУ занимается не только Банк России, но и Росимущество, Открытое правительство, Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации, Рабочая группа по созданию Международного финансового центра, а также ряд научно-исследовательских институтов (например, ВШЭ).

Для анализа соответствия компаний с государственным участием принципам ККУ о совете директоров были взяты годовые отчеты за 2018 г. шести компаний¹, вошедших в рейтинг качества корпоративного управления ВШЭ²: две компании с лучшими оценками (Сбербанк (4,07 из 5), АЛРОСА (3,76)), две – со средними (РусГидро (2,96), Роснефть (2,85)) и две – с самыми низкими (Газпром (1,85), Транснефть (1,6)) (табл. 16).

Таблица 16

Соблюдение компаниями 36 принципов ККУ о совете директоров

	Соблюдает	Частично соблюдает	Не соблюдает
Сбербанк	30	6	0
АЛРОСА	32	3	1
РусГидро	32	1	3
Роснефть	31	5	0
Газпром	23	10	3
Транснефть	25	9	2

Источник: по данным годовых отчетов компаний за 2018 г.

Таким образом, в компаниях с государственным участием с лучшими и средними оценками качества корпоративного управления количество соблюдаемых принципов ККУ о совете директоров мало отличается. У Роснефти показатель даже лучше, чем

¹ См.: Годовой отчет ПАО «Сбербанк России» 2018 г. URL: https://www.sberbank.com/common/img/uploaded/redirected/com/gosa2019/docs/sberbank-annual_report_2018_rus.pdf; Годовой отчет АК «АЛРОСА» (ПАО) за 2018 г. URL: http://www.alrosa.ru/wp-content/uploads/2019/06/%D0%93%D0%9E_2018_%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D0%BB_%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%B_V.pdf; Годовой отчет ПАО «РусГидро» за 2018 г. URL: <http://www.rushydro.ru/upload/iblock/7d9/GO-za-2018-god.pdf>; Годовой отчет ПАО «НК «Роснефть» за 2018 г. URL: https://www.rosneft.ru/upload/site1/document_file/a_report_2018.pdf; Годовой отчет ПАО «Газпром» за 2018 г. URL: <https://www.gazprom.ru/f/posts/01/851439/gazprom-annual-report-2018-ru.pdf>; Годовой отчет ПАО «Транснефть» за 2018 г. URL: <https://www.transneft.ru/investors/219/>.

² См.: ВШЭ. Оценка корпоративного управления в публичных акционерных обществах с участием Российской Федерации, акции которых обращаются на организованном рынке ценных бумаг, за 2017 г. URL: https://buscom.hse.ru/data/2017/04/18/1169055539/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D1%8F%D1%8F%20%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B0_%D1%80%D1%83%D1%81.pdf.

у Сбербанка. Однако компании с самыми низкими оценками соблюдают заметно меньше принципов. Объяснения причин несоблюдения в основном малоинформативные. Исключением является Транснефть, которая содержательно объясняет отступления от принципов.

Меньше всего соблюдаются принципы об обязанности совета директоров создавать комитеты для предварительного рассмотрения наиболее важных вопросов деятельности общества (п. 2.8), а также принципы 2.4 в части, рекомендующей, чтобы независимые директора составляли не менее 1/3 избранного состава совета директоров и части, обязывающей независимых директоров играть ключевую роль в предотвращении внутренних конфликтов в обществе и совершении обществом существенных корпоративных действий.

Проведенный анализ позволяет выделить следующие *проблемные моменты*:

1. Заседание совета директоров не может быть созвано акционерами (Сбербанк, Роснефть, Газпром). Акционеры должны иметь возможность оказывать влияние на деятельность совета, однако, чтобы избежать неоправданного влияния на совет директоров, ККУ рекомендует предусмотреть право требовать проведения заседания совета только для акционеров, владеющих не менее 2% голосующих акций общества, и только для рассмотрения определенных в Уставе вопросов.

2. Низкая доля очных заседаний совета директоров и его комитетов (РусГидро, Роснефть, Газпром, Транснефть). При этом из-за концентрации собственности заочные голосования происходят довольно часто (иногда по несколько раз в неделю). Очная форма проведения заседания совета является предпочтительной для обсуждения наиболее важных вопросов, поскольку предполагает совместное присутствие членов совета директоров.

3. В повестки дня совета директоров иногда включается вопрос «разное», что без уточнения его содержания создает риск рассмотрения существенных вопросов без должного уведомления членов совета. Даты принятия решений о проведении заочного голосования и даты таких голосований практически всегда совпадают (Сбербанк). Сильно ограниченное время для подготовки может препятствовать принятию хорошо обдуманного решения членом совета директоров.

4. Не полностью выполнены рекомендации ККУ относительно необходимости обеспечения квалифицированного большинства совета директоров либо большинства избранных членов совета по важным вопросам (менее половины вопросов, относящихся к наиболее важным в соответствии с ККУ) (АЛРОСА, Роснефть, Газпром). Это также создает риск некачественного принятия решений по существенным вопросам.

5. Ряд проблем связан с ограниченными полномочиями совета директоров, например:

- в полномочия совета не входит назначение и досрочное прекращение полномочий президента, председателя правления компании (Сбербанк), а также отсутствуют полномочия совета директоров по формированию органов управления существенных подконтрольных компаний (Роснефть);

- независимые директора и комитет по кадрам и вознаграждениям не участвуют в формировании списка кандидатов для избрания в совет для Росимущества на следующий корпоративный год, что приводит к тому, что менеджмент вынужден представлять список в условиях потенциального конфликта интересов (РусГидро, в Роснефти информация об участии отсутствует);

– не предусмотрены полномочия совета директоров по рассмотрению бюджета подразделения внутреннего аудита и определению вознаграждения руководителю подразделения (Газпром, Транснефть). ККУ рекомендует обеспечить независимость подразделения внутреннего аудита, что достигается путем разграничения функциональной и административной подотчетности. Административно подчинить подразделение внутреннего аудита рекомендуется единоличному исполнительному органу. Функциональная подчиненность подразделения внутреннего аудита совету директоров означает, среди прочего, утверждение советом (предварительное рассмотрение комитетом по аудиту) плана деятельности внутреннего аудита и бюджета подразделения внутреннего аудита. Отсутствие такого разделения подотчетности в ряде компаний с государственным участием может препятствовать максимальной независимости внутреннего аудита от руководства организации;

– совет директоров уделяет недостаточно внимания стратегии развития компании, тогда как необходимы полноценные стратегические сессии с участием менеджмента и членов совета на ежегодной основе (АЛРОСА).

6. В сообщениях о решениях, принятых советом директоров, не раскрываются итоги голосования и поименное голосование членов совета в случае отсутствия единогласия (Сбербанк, Роснефть, Газпром, Транснефть).

7. Отсутствие должной системы вознаграждения членов совета директоров.

ККУ рекомендует устанавливать размер вознаграждения членов совета директоров, который, с одной стороны, не является завышенным, с другой, – соответствует затратам времени, квалификации и ответственности директоров, а также учитывает уровень вознаграждения иных работников компании. Несмотря на это в РусГидро, Россети и ФСК ЕЭС вознаграждение стремится к нулю, в том числе по отношению к среднему вознаграждению членов правления. Несоответствующий рекомендациям ККУ размер вознаграждения препятствует привлечению директоров и их сосредоточению в первую очередь на профессиональной работе в совете. В рассматриваемых российских компаниях с участием государства уровень вознаграждения членов совета директоров существенно ниже, чем в аналогичных международных компаниях. Исключения составляют Роснефть, Газпром, Транснефть, Башнефть и Сбербанк, которые не уступают европейским компаниям, но существенно отстают от показателей компаний США и Канады. В компаниях электроэнергетики такая ситуация вызвана в том числе применением не актуализированных рекомендаций Минэкономразвития России по определению размеров вознаграждений независимых директоров и профессиональных поверенных в акционерных обществах с государственным участием 2009 г.¹

Также ККУ рекомендует не применять формы краткосрочной мотивации членов совета директоров, в том числе зависящей от капитализации или прибыли. Однако в Аэрофлоте, Башнефте и Газпроме присутствуют компоненты премиального ежегодного вознаграждения, связанные с капитализацией или прибылью. В то же время эти программы не являются аналогами программ участия членов совета в капитале, характерных для американских компаний, в которых часть вознаграждения распределяется условными акциями (бесплатно с расчетом количества по условной фиксированной цене) и выплачивается только по истечении срока полномочий члена совета.

¹ См.: Письмо Минэкономразвития России от 28.09.2009 № Д08-3156 «О рекомендациях по определению размеров вознаграждений независимых директоров и профессиональных поверенных в акционерных обществах с государственным участием» // СПС «КонсультантПлюс».

Представляется, что в компаниях с государственным участием, имеющих, в основном, цели экономического характера и осуществляющих деятельность в конкурентной среде, уровень вознаграждения членов совета директоров должен отражать рыночные условия в той степени, в которой необходимо привлекать и удерживать высококвалифицированных членов совета директоров.

Можно выделить и другие минусы в корпоративной практике крупнейших компаний с государственным участием, связанные с деятельностью совета директоров.

8. Проблемным моментом является организация работы совета директоров. Наиболее часто режим работы представляет собой рассмотрение преимущественно предложений менеджмента компании с включением в обсуждение вопросов, предложенных членами совета, тогда как вариант формирования собственной позиции совета директоров по вопросам компетенции и ответственности совета (с учетом предложений менеджмента), в том числе проработка совместных предложений и различных сценариев принятия решений, встречается нечасто (например, АЛРОСА) и только по отдельным вопросам.

9. ККУ рекомендуется избирать председателем совета директоров независимого директора либо определять из числа избранных независимых директоров старшего независимого директора. В основном компании с государственным участием используют второй вариант (п. 2.5.1).

Представляется, что первостепенным является не независимый статус председателя совета, а личностный фактор. Заинтересованность председателя способствует содержательной дискуссии с вовлечением в нее всех представителей акционеров и независимых директоров. Активный председатель позволяет независимому директорату доносить свою позицию и максимально учитывать ее при формировании или принятии решений по вопросам повестки дня заседания. Вопрос личности ключевых участников корпоративного управления, не только председателя совета директоров, является вечной проблемой, поскольку не поддается нормативному регулированию и контролю в полной мере.

10. Вопросы вызывает страхование ответственности членов совета директоров, поскольку наличие страховки среди прочего дает возможность компенсации убытков, которые иначе сложно взыскать с физического лица. Крупнейшие компании с государственным участием активно страхуют ответственность членов совета директоров, членов правления и других должностных лиц в части возмещения убытков, причиненных другим лицам, возникших в результате предъявления требования к застрахованному лицу в связи с его неверными действиями при осуществлении управленческой деятельности (страховые суммы варьируются от 3 млрд руб. до 250 млн долл.). Однако это может приводить к неоправданно рискованному поведению совета при принятии решений.

Таким образом, несмотря на неплохую картину в целом компаниям с государственным участием рекомендуется решить вышеназванные проблемные моменты, связанные с их советами директоров.

6.2.3. Директивные вопросы

Директивные вопросы не охватываются российским ККУ, поскольку являются особенностью компаний с государственным участием. Однако и Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях¹ не говорят об

¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 // URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en.

определенных способах реализации государством своих прав акционера и только указывают на то, что государство должно осуществлять свои права собственности в соответствии с правовой структурой каждой компании, и что в число его основных обязанностей входит организация четко структурированного и прозрачного процесса выдвижения кандидатов в совет директоров на госпредприятия, в которых государству принадлежит 100% или контрольный пакет, и активное участие в формировании советов директоров всех госпредприятий (Принцип ПЕ2).

В странах ОЭСР государство все меньше вмешивается в прямое управление компанией и усиливает контроль над хозяйственной деятельностью компании. Так, в Дании, Норвегии, Нидерландах и Великобритании представители государства в компаниях с государственным участием отсутствуют. В Швеции, Германии и Финляндии в совет директоров входят не более 2-х представителей государства¹. Страны – участницы ОЭСР стремятся реализовывать эффективное управление акционерной собственностью государством усилением контроля над отчетностью, показателями финансового состояния общества, а также регулированием отношений в области обеспечения прозрачности, подотчетности, социальной ответственности.

В России государство реализует свои права акционера через Росимущество (в определенных случаях Минобороны Российской Федерации и Управление делами Президента Российской Федерации), действующее от имени Российской Федерации, путем назначения представителей государства в органы управления акционерного общества (совет директоров, общее собрание акционеров), которые участвуют в голосовании при принятии решений. По некоторым вопросам (утверждение повестки дня общего собрания акционеров, рекомендации по размеру дивиденда по акциям, согласие на совершение крупной сделки и пр.) представители голосуют в соответствии с директивами – письменными указаниями для конкретного или конкретных представителей акционера о необходимых к выполнению действиях².

Такой механизм управления акциями, принадлежащими государству, сопряжен с рядом проблем. Директивы оформляются от имени Росимущества независимо от того, какому министерству или ведомству подведомственно акционерное общество. Поскольку Росимущество не всегда владеет положением дел в обществе, агентство, как правило, не оформляет директивы представителям государства, что блокирует принятие решений или исключает представителей из числа голосующих, и государство не в полной мере реализует свои возможности по участию в управлении обществом.

Негативные последствия такого распределения полномочий могли бы быть смягчены посредством следования Росимуществом практике оформления директив на основе заключений органов власти и управления, ответственных за конкретное акционерное общество. Однако такая практика не сформировалась и носит скорее исключительный характер.

¹ См.: *Боттаев А.Ю.* Зарубежный опыт корпоративного управления в компаниях с государственным участием // Вестник университета. № 10. 2015. С. 165.

² См.: Постановление Правительства РФ от 03.12.2004 № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»)» // СЗ РФ, 13.12.2004, № 50, ст. 5073.

Проблемой является самоустранение представителей государства в органах управления акционерного общества от голосования по вопросам, в отношении которых оформление директив не признается обязательным.

Несмотря на недостатки существующего подхода к представлению интересов государства в органах управления компаний с участием Российской Федерации преждевременно отказываться от директив по отдельным вопросам повестки дня заседания совета директоров для повышения самостоятельности управления компаний в принятии решений. Члены совета несут серьезную ответственность – от гражданско-правовой до уголовной. При этом определение критериев институтов вины, добросовестности и разумности находится на стадии формирования, и члены совета директоров, иногда принимающие важные решения при отсутствии достаточной информации, в случае отмены директив будут вынуждены функционировать в институционально не отрегулированном пространстве¹.

Конструкция директивы, регламентация сроков и порядка ее оформления нуждаются в совершенствовании. Одним из вариантов могла бы стать «мягкая» директива – либо директива по «обязательному вопросу», на которой государство не настаивает, либо позиция, которая обозначает контуры к избранию позиции членом совета директоров, не будучи при этом конкретной. Также в качестве переходной меры может рассматриваться сохранение института директив только для крупнейших компаний, относящихся к стратегическим в соответствии с действующим законодательством.

6.2.4. Дивидендная политика

Дивидендная политика компаний в 2017–2019 гг. находилась под влиянием целого ряда факторов экономического, геополитического и институционального характера².

В октябре 2019 г. были приняты «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», предусматривающие существенный вклад поступлений в нефтегазовые доходы дивидендов компаний с государственным участием. Предполагается постепенный переход к выплате дивидендов компаниями с государственным участием – в размере 50% по МСФО. Дивиденды, которые получит государство, должны составить 760,6 млрд руб. – в 2020 г., 930,9 млрд руб. – в 2021 г., 1076,8 млрд руб. – в 2022 г., т.е. увеличатся за 2020–2022 гг. более, чем на 40%.

Еще в 2016 г. было принято Распоряжение Правительства № 705-р от 18.04.16 г., предписывающее направить на выплату компаниями с госучастием дивиденды в размере 50% от чистой прибыли. Это требование не было реализовано, однако оно в значительной степени определяло рост выплат.

Так, уровень выплат ПАО «Газпром» за 2018 г. повысился вдвое по отношению к 2017 г., до 393,2 млрд руб. Это рекордный объем дивидендов за всю историю компании – 27% прибыли по международным стандартам финансовой отчетности (МСФО). В 1,3 раза больше получили акционеры Сбербанка, уровень выплат составил 43,45% от чистой прибыли Сбербанка за прошлый год по МСФО. Показатели Роснефти с учетом промежуточных дивидендов по итогам 2018 г. составили всего 274,6 млрд руб. –

¹ См.: *Осипенко О.В.* Корпоративный контроль: экспертные проблемы эффективного управления дочерними компаниями. М.: Статус, 2014. Кн. 2: Обеспечение корпоративного контроля.

² Подробно см.: *Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И., Энтов Р.М.* «Загадка дивидендов» и российский рынок акций. Части 1–2. // Вопросы экономики, 2020, № 1, с. 66–92; 2020, № 2, с. 59–85.

показатель вырос в 2,5 раза по сравнению с 2017 г. и составил ровно 50% чистой прибыли по МФСО¹.

24 декабря 2019 г. ПАО «Газпром» утвердило новую редакцию дивидендной политики, предусматривающей постепенный выход в течение 3-летнего периода на выплату 50% от скорректированной чистой прибыли по МСФО (в 2020 г. уровень выплат составит 30%, в 2021 г. – 40%, в 2022 г. – 50%). Ранее дивиденды выплачивались по РСБУ². По некоторым оценкам, прежде государство позволяло себе изымать часть доходов, повышая налоги в обход других акционеров³. Так, в частности в IV квартале 2018 г. был принят Федеральный закон, повысивший для Газпрома размер налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). По словам замминистра финансов России И. Трунина, это было сделано для того, чтобы Россия возместила 72 млрд руб., которые «Газпром» не выплатил в качестве дивидендов в бюджет государства как основного акционера за 2017 г. 72 млрд руб. – это почти 40% от общего объема дивидендных выплат «Газпрома» за 2017 г. Негативный момент в индексации НДПИ в том, что контролирующий акционер – государство – заменяет им дивиденды, т.е., по сути, ставит свои приоритеты выше остальных акционеров, получающих пониженные дивиденды⁴.

Новая дивидендная политика является более прозрачной. Однако реакции рынка не последовало, поскольку эти принципы были известны ранее.

Достичь дивидендных выплат в 50% чистой прибыли планируют в ближайшие годы ПАО «Сбербанк» (к 2020 г.)⁵, ПАО «Роснефтегаз»⁶, ПАО «Газпром нефть» (с 2020 г.)⁷.

По замыслу Минфина России, повышение дивидендов до 50% не только увеличит доходы государства, повысит качество инвестиционных проектов компаний с госучастием и их капитализацию, но и создаст равные, конкурентные условия в экономике. Искусственное занижение отдачи на вложенный капитал создает необоснованное преимущество для госкомпаний по сравнению с частными. Так, например, в Центральной и Восточной Европе госкомпании отдают акционерам в среднем 70% прибыли.

Помимо этого, рост дивидендных выплат компаний был обусловлен также рядом следующих факторов:

- 1) улучшением финансовых результатов всех экспортеров в связи с ослаблением рубля и повышением цен на нефть;
- 2) пересмотром дивидендной политики, повлекший рост коэффициента выплат (МТС, Сбербанк, Татнефть, Алроса, Русгидро);

¹ *Гайдаев В.* Минфин разгоняет дивиденды. – Коммерсант № 98 от 07.06.19 г., URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3993002>.

² URL: <https://www.gazprom.ru/press/news/2019/december/article496461/>

³ *Разумный Е.* Правление Газпрома одобрило новую дивидендную политику.–Ведомости,12.12.19г.

⁴ *Песков А.* Налоги против дивидендов. Как государство обошло акционеров «Газпрома».– URL: <https://quote.rbc.ru/news/article/5b3f68f79a7947508aed57b7>, 6.07.18.

⁵ Национальное рейтинговое агентство. Аналитический обзор «Дивидендные выплаты российских компаний за 2013–2018 гг».– URL: <http://www.ra-national.ru/ru/node/63468>.

⁶ Интервью Министра финансов России Антона Силуанова агентству Reuters.– URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=34789-intervyu_ministra_finansov_rossii_antona_siluanova_agentstvu_reuters.

⁷ «Газпром нефть» с 2020 года выходит на дивиденды не ниже 50% по МСФО.– URL: <https://finance.rambler.ru/markets/43662747-gazprom-neft-s-2020-goda-vyhodit-na-dividendy-ne-mence-50-ot-pribyli-po-msfo>, 14.02.20.

3) большинство нефтегазовых компаний удвоили дивиденды по сравнению с предыдущим годом. Так, например, ЛУКОЙЛ изменил свою дивидендную политику, определив, что намерен платить акционерам не менее 100% от скорректированного денежного потока, который будет корректироваться на процентные платежи и расходы на обратный выкуп. Кроме того, дивиденды станут приоритетом распределения капитала. До этого момента выплаты составляли 25% от чистой прибыли по МСФО. За 2018 г. с учетом промежуточных дивидендов ЛУКОЙЛ заплатил 30% чистой прибыли. По некоторым прогнозам, ожидаемые выплаты дивидендов за 2019 г. будут максимальными за историю компании¹.

Говоря о **проблемах** дивидендной политики российских компаний, в первую очередь необходимо отметить, что большинство компаний дивиденды по-прежнему *не выплачивают*. Среди причин можно назвать:

– привлечение инвестиций с рынка без использования инструмента открытой подписки на акции компании. Причинами тому и риски рейдерства, и низкая инвестиционная активность населения;

– «окопавшийся менеджмент», не имеющий значительных пакетов акций и использующий различные средства обеспечения высокого уровня влияния на политику компании и извлечение доходов с оборота, снижающих или исключающих выплату дивидендов;

– создание группы компаний с перекрестной собственностью на акции, трансфертным ценообразованием и размещением центра прибыли в офшорах, влекущее отсутствие необходимости выплачивать дивиденды.

Все это характеризует ориентацию бизнеса на непрозрачное ведение бизнеса, отсутствие мотивации к длительным инвестициям, недоверие власти.

Следующей проблемой дивидендной политики российских компаний является *несоблюдение установленной ими минимальной нормы прибыли*, идущей на выплату дивидендов. Закрепление минимальной нормы прибыли позитивно влияет на инвестиционные решения акционеров, однако нередко случаи, когда эта норма закрепляется формально и в последующем не выполняется, либо компанией закрепляется широкий дивидендный коридор. Так, например, до декабря 2019 г. такой практики придерживался ПАО «Газпром», размер дивидендов которого был закреплен в диапазоне 17–35% от чистой прибыли по РСБУ².

Нередко мы сталкиваемся с проблемой конфликта интересов мажоритарного акционера и миноритариев, когда денежные потоки направляются в интересах первого – для решения проблем мажоритарного акционера.

Для акционеров и будущих инвесторов проблемой является периодичность выплаты дивидендов. Как известно, в мировой практике осуществляются ежеквартальные выплаты, позволяющие акционерам их реинвестировать, а также свидетельствующие о стабильном финансовом положении компании. В России только незначительное число наиболее крупных компаний выплачивают дивиденды раз в полгода или ежеквартально (ПАО «Татнефть», ПАО «ЛУКОЙЛ», ПАО «Новатэк», ПАО «Роснефть», ПАО «Газпром нефть», ПАО «НЛМК», ПАО «Северсталь»).

¹ Разумный Е. ЛУКОЙЛ раскрыл принципы новой дивидендной политики. – Ведомости, 16.10.19.

² URL: <https://www.gazprom.ru/press/news/2010/october/article104767>.

6.2.5. Новые технологии и корпоративное управление

Цифровизация и корпоративное управление

Концепция цифровой экономики, основанной на переходе человека в своей хозяйственной деятельности к обработке электронных битов (цифровому взаимодействию), была сформулирована в конце XX в. Ее преимущества базируются на виртуальности хозяйственных связей, уменьшении потребности в сырье и транспортной инфраструктуре, на быстрых глобальных перемещениях и пр.¹ Считается, что переход к цифровой экономике станет результатом грядущей Четвертой промышленной революции или «Индустрии 4.0».

В соответствии с принятым в РФ официальным определением, цифровая экономика представляет собой хозяйственную деятельность, ключевым фактором производства в которой являются данные в цифровой форме². Ее также определяют как экономику, в которой хозяйственная деятельность осуществляется с помощью электронных или цифровых технологий, с акцентом на товарах, услугах и сервисах, реализуемых посредством электронного бизнеса, электронной коммерции³, как экономику, умноженную на новые технологические возможности, прежде всего возможности сбора, хранения и передачи огромных массивов данных⁴.

В России к настоящему времени принят ряд документов, направленных на цифровизацию экономики страны⁵, в том числе Закон, с 1 октября 2019 г. сделавший цифровые права новым объектом гражданских прав⁶. Указанное нововведение необходимо для подготовки Гражданского Кодекса Российской Федерации (ГК РФ) к принятию законов о цифровых финансовых активах (криптовалюте и токенах) и краудфандинге (привлечении инвестиций через электронные площадки)⁷.

¹ См.: *Negroponte N.* Being Digital. New York: Alfred A. Knopf. 1995. 243 p.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СЗ РФ, 7.08.2017. № 32 ст. 5138 (утратило силу в связи с преемственностью новой одноименной национальной программы – см.: Распоряжение Правительства РФ от 12.02.2019 № 195-р // СЗ РФ, 25.02.2019, № , ст. 803). Паспорт Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf.

³ См.: *Вайпан В.А.* Основы правового регулирования цифровой экономики // Право и экономика. 2017. № 11. С. 5 – 18.

⁴ См.: *Алиев В.М.* Политико-правовые аспекты перехода к цифровой экономике в России // Российский следователь. 2018. № 9. С. 48 – 52.

⁵ См., например: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ, 15.05.2017, № 20, ст. 2901; Постановление Правительства РФ от 07.09.2018 № 1065 «О правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности» // СЗ РФ, 17.09.2018, № 38, ст. 5846; Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СЗ РФ, 18.03.2019, № 11, ст. 1119.

⁶ Федеральный закон от 18.03.2019 № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ, 25.03.2019, № 12, ст. 1224.

⁷ Проект Федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/419059-7>.

В июле 2017 г. была утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации»¹, рассчитанная до 2025 г., которая развивает основные положения Стратегии развития информационного общества в РФ на 2017–2030 гг.² и в конечном итоге нацелена на повышение конкурентоспособности страны, качества жизни граждан, на обеспечение экономического роста и национального суверенитета.

Говоря о цифровизации права, следует отметить, что его машинизации препятствует периодическое отступление правовых норм от законов формальной логики и свободная воля человека³. Например, перевод на компьютерный язык многозначных терминов требует или огромного количества оговорок и исключений, или существенного упрощения терминологии и соответственно законодательства в целом. В последнем случае упрощение может означать ужесточение, и без вмешательства человека такое машинизированное право станет похожим на право тоталитарного общества. В большинстве случаев искусственный интеллект в праве должен носить вспомогательный характер, определять противоречия, дублирование, нелогичность. Конечное решение о применении нормы должен принимать человек.

Корпоративные практика и право не остались в стороне от процесса цифровизации. Как отмечалось выше, вопросы, связанные с корпоративным управлением, возникли вместе с первыми акционерными обществами. Однако началом современного корпоративного управления можно назвать принятие в Великобритании в 1992 г. первого Кодекса корпоративного управления, Кодекса Кэдбери (Cadbury Code), когда Комитет Кэдбери по финансовым аспектам корпоративного управления разработал рекомендации по лучшим практикам корпоративного управления. Кодекс Кэдбери стал базой для национальных кодексов и международных принципов корпоративного управления. Вместе с Законом Сарбейнса-Оксли 2002 г. (Sarbanes-Oxley Act) и Принципами корпоративного управления ОЭСР Кодекс Кэдбери стал основой для формирования в конце 1990-х – начале 2000-х годов целостной системы принципов и стандартов корпоративного управления, условно названной системой «*корпоративного управления 1.0*».

Мировой финансово-экономический кризис 2008 г. дал новый импульс пересмотру и развитию норм корпоративного управления. В результате эксперты начинают активно использовать понятие «*корпоративное управление 2.0*», для которого наряду с вопросами вовлеченности в процесс принятия корпоративных решений характерны исключительно технологические аспекты управления, которые необходимо принимать во внимание в условиях информатизации экономической деятельности. При этом инклюзивность усиливается под воздействием растущей цифровизации общества, выражающейся в распространении технологий обработки больших данных, дематериализации производительных активов, широком использовании цифровых форматов деятельности, иными словами, в формировании новой цифровой экономики.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СЗ РФ, 7.08.2017. № 32 ст. 5138 (утратило силу в связи с преимуществом новой одноименной национальной программы – см.: Распоряжение Правительства РФ от 12.02.2019 № 195-р // СЗ РФ, 25.02.2019, № 8, ст. 803).

² Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ, 15.05.2017, № 20, ст. 2901.

³ См.: *Иванов А.А.* О глубине машинизации права // Закон. 2018. № 5. С. 35–41.

В «корпоративном управлении 2.0» внимание следует уделять накоплению нематериальных активов, развитию сетевых форматов экономической деятельности, формированию корпоративной информации не только для отчетности, но и для акцента на будущем развитии, что будет способствовать долгосрочному планированию и инклюзивности акционеров и других заинтересованных сторон в процессе принятия корпоративных решений. Дальнейшая цифровизация экономики с ростом применения искусственного интеллекта в управленческих процессах может стать началом для становления системы «*корпоративного управления 3.0*».

Следует отметить, что активное развитие информационных технологий не только совершенствует корпоративное управление, но и модифицирует заложенный в него потенциальный конфликт интересов, качественно изменяет требования к раскрытию информации и к самой информации о деятельности акционерных обществ. Пока не ясно, станет ли корпоративное управление более рациональным, или же придется иметь дело с новыми конфликтами и противоречиями¹.

Тем не менее цифровизация становится неотъемлемой частью корпоративной практики, и можно выделить три степени ее проникновения в деятельность корпораций и законодательство.

Во-первых, *возможность автоматизации некоторых действий*. Например, заявление о приобретении размещаемых ценных бумаг лица, имеющего преимущественное право приобретения дополнительных акций и эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции, подается или путем направления регистратору общества документа в письменной форме, подписанного подающим заявление лицом, или путем направления электронного документа, подписанного квалифицированной электронной подписью². Такая возможность не требует внесения существенных изменений в корпоративное законодательство.

Во-вторых, *осуществление определенного действия только в электронной форме*. Например, документооборот между держателем реестра и номинальным держателем, которому открыт лицевой счет³.

В-третьих, *преобразование системы из-за внедрения информационных технологий*. В данном случае речь идет прежде всего о децентрализованной автоматизированной организации (далее – ДАО), которая может являться частью классической корпорации или же полностью виртуальной организацией. Правовое регулирование деятельности такого субъекта потребует значительного преобразования законодательства.

Таким образом, рассматривая вопрос о влиянии новых технологий на корпоративное управление, можно говорить о цифровизации корпоративного управления и о корпоративном управлении в цифровых организациях⁴.

¹ См.: Миловидов В.Д. Корпоративное управление 2.0: эволюция системы корпоративных отношений в информационном обществе // Проблемы национальной стратегии. 2017. № 4(43). С. 171–189.

² П. 3.1 ст. 41 ФЗ от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // РГ, № 248, 29.12.1995.

³ См. подробнее: ст. 8.9 ФЗ от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // РГ, № 79, 25.04.1996.

⁴ См.: Чеховская С.А. Новые контуры корпоративного права // Предпринимательское право. 2018. № 3. С. 31–41.

Элементы новых технологий в корпоративном управлении

Блокчейн. Электронные реестры. Электронный документооборот. Электронное голосование

В исследованиях, посвященных вопросам цифровизации в корпоративной практике, одно из центральных мест отведено технологии блокчейн¹. Считается, что эта технология имеет много плюсов и способна снизить корпоративные риски благодаря своей прозрачности и доверию.

Блокчейн представляет собой децентрализованные сети и включает два компонента: асимметричную криптографию и распределительную систему (Distributed Ledger Technology, DLT). Ключевыми преимуществами технологии блокчейн являются: (1) создание нестираемых электронных записей; (2) передача «ценности» в результате обновления этих записей; (3) автоматизация таких обновлений. Блокчейн может снизить роль третьих сторон – гарантов, посредников и пр.²

Технология блокчейн все еще имеет существенные технические, операционные и масштабные недостатки. В большинстве современных блокчейн-приложений отсутствует полная децентрализация. Несмотря на то, что блокчейн считается безопасным, эта технология еще не получила широкого распространения, чтобы быть подвергнутой должной проверке. Также существует проблема высоких издержек при переходе на постоянно развивающиеся новые технологии. Наконец, существует большая неопределенность в отношении нормативно-правовой базы, касающаяся блокчейн и смарт-контрактов. Система блокчейн находится в конфликте с национальными нормативными требованиями, что указывает на необходимость проведения работы во всех юрисдикциях. Кроме того, существующая сейчас технология блокчейн слишком медленная, чтобы справляться с текущими объемами операций³.

Сферы применения блокчейн различны, однако в России его внедрение происходит медленно из-за отсутствия соответствующего законодательства. Поэтому сегодня технология блокчейн развивается там, где нет законодательных ограничений.

Несовершенство механизма учета корпоративных прав в акционерных обществах порождает большинство корпоративных споров, связанных с установлением владельческой структуры акционерного капитала.

Деятельность по ведению реестра акционеров осуществляется регистратором в соответствии с требованиями Банка России к правилам ведения реестра, которые предусматривают его ведение в виде электронной базы данных. При этом способы хранения учетных записей должны обеспечивать возможность восстановления временной последовательности событий и действий регистратора по внесению изменений в реестр, а также возможность идентификации лиц или программно-технических средств, которыми внесены эти изменения. Регистратор обязан проводить ежедневное резервное копирование

¹ Проекты с применением блокчейн подразделяются на финансовые (криптовалюта, например биткоин) и нефинансовые (хранение, распространение и передача информации), рассматриваемые в настоящей работе.

² См.: *Смирнов Ф.А.* Трансформация мировой финансовой системы: блокчейн, «умные контракты» и внебиржевые деривативы // *Аудитор*. 2017. № 6. С. 49–54.

³ См.: *Technology and Corporate Governance*. ECGI Roundtable, hosted by Allen & Overy. London. 26 November 2018. URL: https://ecgi.global/sites/default/files/technology_and_corporate_governance_1.pdf.

учетных записей¹. Таким способом регулятор в лице Банка России стремится снизить возможность утери и неправомерного изменения данных акционерного реестра.

Применение распределенного реестра данных, включающего технологию блокчейн, базу данных и технологию распределенной книги могло бы свести к минимуму указанные риски. Однако для достижения желаемого результата предварительно необходимо решить ряд вопросов, в том числе вопрос обязательного доступа к Интернету (для современных реестров он не требуется), т.е. проблему цифрового неравенства.

Проблемой является и аутентификация владельца акций (вопрос обезличивания), когда акции учитываются на цифровом кошельке, связывающем совершение цифровой транзакции с IP-адресом, а не с определенным лицом – субъектом права.

Уникальность распределенного реестра данных заключается в невозможности вмешательства третьих лиц. Отсюда возникают вопросы о том, что делать в случае утери пароля к цифровому кошельку и как принудительно исполнять решения суда².

Электронные реестры – не единственная сфера применения блокчейн. Корпорации, обладающие сложной организационной структурой, имеют особенно сложную систему внутренних актов, четкость которой обеспечивает организационное проектирование и поддержание деятельности организации в надлежащем правовом состоянии. Однако на практике корпоративные акты часто имеют недостатки, содержат противоречия, не соответствуют законодательству и пр.

Меры Программы цифровизации российской экономики в части корпораций (инвентаризация форм отчетности и ее оптимизация, исключение избыточного регулирования, реализация принципов автоматического обмена данными между юридическими лицами и государственными органами и пр.) призваны подтолкнуть компании к активной цифровизации правовых оснований их деятельности. Хотя многие компании уже используют системы электронного документооборота, их возможности ограничены³. Закрытая система блокчейн позволила бы содержать всю необходимую для корпоративного управления информацию (устав, советуемые правовые нормы и пр.). Однако недостатком этой системы может стать невозможность удаления или изменения данных, сохраненных в предыдущих блоках, – возможно внесение только новых данных⁴.

Сегодня в России наиболее проработанные и обоснованные предложения на рынке услуг, обеспечивающих корпоративные процедуры, связаны с системой голосования с использованием технологии блокчейн (e-proxy voting). Возможность использования этой технологии объясняется меньшим количеством законодательных ограничений по сравнению с другими областями (закон не запрещает использовать блокчейн для голосования и не содержит непреодолимых препятствий для его применения), большим количеством

¹ См.: ст. 8 ФЗ от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ, № 17, 22.04.1996, ст. 1918; Положение о требованиях к осуществлению деятельности по ведению реестра владельцев ценных бумаг (утв. Банком России 27.12.2016 № 572-П) (Зарегистрировано в Минюсте России 15.02.2017 № 45649) // Вестник Банка России, № 25, 01.03.2017.

² См.: *Лантев В.А.* Технология блокчейн в системе корпоративного комплаенса // *Право и цифровая экономика*. 2018. № 2. С. 31–33.

³ Workflow обеспечивает автоматизацию локальных, корпоративных и бизнес-процессов; ЕСМ – управление корпоративным контентом, CRM – управление взаимоотношениями с клиентами. Применяются также модификации этих программ.

⁴ См.: *Королева А.Н.* Цифровизация локального и корпоративного нормотворчества юридических лиц // *Гражданское право*, 2018, № 5. С. 16–18.

равноправных участников, простыми требованиями к конфиденциальности, автономностью и конечностью процесса голосования¹.

Блокчейн может сделать электронное голосование акционеров более прозрачным и надежным. Такое голосование в свою очередь поможет решить проблему вовлеченности акционеров, снизить транзакционные издержки и отказаться от дорогостоящих общих собраний совместного присутствия² (непубличные общества уже сегодня имеют такую возможность (ст. 66.3 ГК РФ)). Также блокчейн может быть использован для принятия других коллективных решений, например заседаний совета директоров, его комитетов или заседаний правления.

Однако применение технологии блокчейн в корпоративной практике имеет свои проблемные стороны. Блокчейн может обострить проблему обезличивания акционеров, создать видимость их вовлеченности в дела корпорации, тогда как в процессе электронного голосования за них действуют посредники с собственными интересами.

Искусственный интеллект

На данном этапе развития технологий возможности искусственного интеллекта в корпоративном управлении будут ограниченными. Он хорошо справляется с простыми вопросами, но не с комплексными, которые часто встречаются в корпоративном управлении. Для решения сложных задач искусственный интеллект должен приблизиться к интеллекту человеческому, что означает, что свойственные человеческим отношениям конфликты останутся, и смысл внедрения искусственного интеллекта сведется на нет.

Искусственный интеллект не отменяет все конфликты. Так, в классическом корпоративном управлении существует агентский конфликт, когда управляющие могут ставить свои интересы выше интересов акционеров. С добавлением искусственного интеллекта опасность действий в собственных интересах в ущерб интересам акционеров *возникает уже со стороны программистов*. Также существует вероятность, что искусственный интеллект сам сможет навредить интересам корпорации, если окажется способным действовать независимо от создателя и заказчика. Таким образом, искусственный интеллект, решая одни проблемы, способен породить другие.

Сегодня за рубежом вопросам искусственного интеллекта уделяется серьезное внимание³, и уже сейчас существуют примеры его использования в корпоративном управлении. Например, фирма Deep Knowledge Ventures применила алгоритм Vital (Validating Investment Tool for Advancing Life Sciences) в качестве неофициального директора для принятия решений советом директоров. Vital обрабатывал огромные объемы данных и быстро находил оптимальные решения в вопросах, касающихся инвестиций в определенные проекты, и директора во многом полагались на эти решения.

В зависимости от того, является ли такой робот консультантом, как в рассмотренном примере, или же имеет официальный статус директора, будет решаться вопрос о размере ответственности за убытки от принятого им решения и страхования этого решения.

¹ См.: Новоселова Л., Медведева Т. Блокчейн для голосования акционеров // Хозяйство и право. 2017. № 10. С. 10–21.

² См.: ст. 47–63 ФЗ от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // РГ, № 248, 29.12.1995.

³ См., например, программа «Горизонт 2020» Европейского союза.

В России в системе корпоративного управления электронные сервисы для акционеров применяются редко (предоставляются, например, АО ВТБ Регистратор, АО «Национальный расчетный депозитарий», АО «Независимая регистраторская компания» и АО «Регистратор Р.О.С.Т.»).

Также разрабатывается новый подход к выбору директоров в совет, основанный на алгоритмах¹. По сравнению с традиционным выбором алгоритмы могут преодолевать негативные последствия когнитивных искажений, что может привести к более качественному управлению.

Современный процесс выбора совета директоров приводит к тому, что директорами часто оказываются уже хорошо известные лица (как правило, мужчины, имеющие широкие связи с прошлым и нынешним руководством и финансовый опыт), что не всегда означает лучший вариант для интересов акционеров. Применение алгоритма при выборе позволит расширить список кандидатов и выявить людей с навыками успешного директора, не рассматриваемых при обычном подходе. Директора, не являющиеся «старыми друзьями» управления, с большей вероятностью будут контролировать менеджмент и смогут выражать разные и потенциально более полезные мнения о политике компании.

Однако применение алгоритма не лишено недостатков, и основанный на нем выбор директора может пропускать характеристики кандидата, ценные для управления, как, например, отраслевые знания, что может привести к неоптимальным решениям. В связи с этим предлагается использовать инструменты, построенные на алгоритмах, как вспомогательные средства для принятия решений, не заменяющие, а дополняющие человеческое суждение.

Платформы и виртуальные корпорации

Корпорации в привычном для нас виде характеризуются централизованной властью и четкой иерархией. Государство предоставляет им соответствующую политическую и правовую среду, позволяющую таким корпорациям работать эффективно. Корпоративное право и управление были разработаны для поддержания бизнеса, организованного таким способом. Однако проблема централизованных организаций заключается в медленном, громоздком и дорогостоящем процессе принятия решений в быстро меняющейся экономике, ориентированной на потребителя.

Новые технологии подрывают «старый мир». Меняя практику и мышление современного общества, они приводят к возникновению более «плоских» децентрализованных организаций (Facebook, Twitter, Uber, Airbnb, Spotify и пр.), привлекающих скоростью и удобством использования.

Все наиболее успешные компании цифровой эпохи стремятся создавать открытую корпоративную культуру без посредников, основанную на технологиях, данных и алгоритмах. Ведомая технологиями бизнес-культура помогает компаниям поддерживать актуальность на цифровом сетевом рынке, которая означает разработку и перепроектирование продуктов и услуг, непрерывно доставляющих потребителям удовлетворение. Передовые компании понимают, что для достижения этой цели необходимо внедрять новые технологии в каждый аспект организации и управления компании.

¹ См.: Erel I., Stern L.H., Tan C., Weisbach M.S. Selecting Directors Using Machine Learning (May 12, 2019). Fisher College of Business Working Paper No. 2018-03-005; European Corporate Governance Institute (ECGI) – Finance Working Paper No. 605/2019. URL: <https://ssrn.com/abstract=3144080>.

Современные компании используют новые технологии для создания более децентрализованной и инклюзивной корпоративной культуры без посредников для всех заинтересованных сторон. Такая культура дает компаниям конкурентное преимущество в привлечении талантов, капитала, подходящих партнеров и в поддержании актуальности на гиперконкурентных глобальных рынках. Таким образом, возникает разрыв между традиционными регулятивными моделями и формой современных организаций бизнеса¹.

А. Платформы

Цифровизация экономики породила новые бизнес-модели, базирующиеся на комбинации цифровых платформ, телекоммуникационных технологий и коммерческих операций, проводимых с их использованием.

Появление платформенных компаний, одновременно виртуальных и реальных мест, стало одним из значительных событий в экономике за последние два десятилетия. Термин «платформа» обычно ассоциируется с технологической компанией, т.е. компанией, которая использует социальную платформу (Facebook, Instagram), «обменную» платформу (Amazon, Airbnb, Uber), контент-платформу (YouTube, Medium, Netflix), «софт»-платформу (GE's Predix) или блокчейн-платформу (Ethereum, EOS). Каждая платформа, используя цифровые сетевые технологии, создает «ценность», когда содействует обмену между двумя разными, но взаимозависимыми группами (например, группами друзей (Facebook, Instagram), поставщиками контента и потребителями (YouTube, Medium, Netflix), поставщиками услуг и пользователями (Amazon, Airbnb, Uber), в конце генерируя прибыль для себя, т.е. для владельцев – акционеров платформы.

Такие взаимосвязанные технологии, как Интернет, основанные на коде алгоритмы, персональные компьютеры и смартфоны повысили популярность платформ, способствуя быстрому и широкомасштабному обмену продуктами и информацией с использованием децентрализованных сетей без традиционных посредников. Это позволило создавать глобальные экосистемы, которые поощряют зарегистрированных пользователей и потребителей контента увеличивать ценность платформы за счет постоянного создания контента, который, в свою очередь, привлекает новых создателей контента и потребителей («сетевые эффекты»).

Следует отметить, что применение платформенной модели выходит за пределы сектора технологий. Так, многие традиционные ритейлеры перемещают каналы сбыта продукции из «физических» магазинов на онлайн-платформы. Тем не менее ключевым элементом в платформенном бизнесе являются новые технологии. Любая компания, стремящаяся функционировать в качестве платформы, должна действовать как если бы она была технологической компанией.

Общим для платформенных компаний также является организация их внутренних операций таким способом, чтобы сотрудничество между многими заинтересованными

¹ См.: Fenwick M., Kaal W.A., Vermeulen E.P.M. Why 'Blockchain' Will Disrupt Corporate Organizations (August 7, 2018). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper No. 2018-3; U of St. Thomas (Minnesota) Legal Studies Research Paper No. 18-17; European Corporate Governance Institute (ECGI) – Law Working Paper No. 419/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3227933>; Fenwick M., McCahery J.A., Vermeulen E.P.M. The End of 'Corporate' Governance: Hello 'Platform' Governance (August 16, 2018). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper No. 2018-5; European Corporate Governance Institute (ECGI) – Law Working Paper No. 430/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3232663>; Fenwick M., Vermeulen E.P.M. Technology and Corporate Governance: Blockchain, Crypto, and Artificial Intelligence (October 9, 2018). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper No. 2018-7; European Corporate Governance Institute (ECGI) – Law Working Paper No. 424/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3263222>.

сторонами (менеджеры, сотрудники, инвесторы, потребители, разработчики и пр.) обеспечивало постоянные инновации в деятельности платформы и в соответствующих продуктах и услугах.

Сегодня с платформенным мышлением экспериментируют как бизнес, так и правительства, инвесторы, благотворительные организации. Среди основных преимуществ часто называют экономию затрат в результате сокращения посредников и создание большей прозрачности. Однако платформы также способствуют личной реализации и творчеству людей, создавая новую и безопасную среду¹.

Б. Виртуальные корпорации

Современные корпорации централизованы и иерархичны, и корпоративное управление направлено на поддержание такой структуры. Однако с развитием новых технологий стало возможным применение решений автоматизации управленческих функций, разработка которых ведется с 1970-х годов. Одним из этих решений является децентрализованная автономная организация (ДАО), полностью управляемая смарт-контрактом^{2, 3}. Так, например, цифровая организация, объединяющая участников (т.е. акционеров), присоединившихся к ней за счет приобретения токенов⁴ (т.е. акций), может рассматриваться как акционерная корпорация, которой также необходимы правила управления. Возможно, в определенной степени существующие принципы и правила корпоративного управления, особенно базирующиеся на подходе «соблюдай или объясняй», подойдут и цифровым организациям, в частности в них может быть создан аналог совета директоров. Этот и ряд других вопросов еще предстоит решить: о правовом статусе ДАО (является ли она только автономным кодом, действующим независимо от правовых систем)⁵, о преодолении высокой степени неопределенности⁶ децентрализованной системы, об определении юрисдикции цифровых организаций и пр.

Компания Hitachi одна из первых подошла к «промышленному» воплощению концепции ДАО, предложив концепцию автономной децентрализации в 2016 г.⁷ Ее смысл заключается в построении систем с высокой надежностью и расширяемостью, позволяя подсистемам обмениваться информацией, полученной в режиме реального времени, с помощью контролируемого оборудования, чтобы отдельные подсистемы могли работать автономно. Эта концепция была реализована на практике с системами контроля, используемыми в транспортной и сталелитейной промышленности. Идея состоит в том, чтобы распространить это на системный уровень, достигнуть оптимизации в масштабах

¹ См.: Fenwick M., Kaal W.A., Vermeulen E.P.M. Why 'Blockchain' Will Disrupt Corporate Organizations (August 7, 2018). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper No. 2018-3; U of St. Thomas (Minnesota) Legal Studies Research Paper No. 18-17; European Corporate Governance Institute (ECGI) – Law Working Paper No. 419/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3227933>.

² См.: Чеховская С.А. Новые контуры корпоративного права // Предпринимательское право. 2018. № 3. С. 31–41.

³ Смарт-контракт – это алгоритм, в который заложен набор условий, выполнение которых служит основанием для совершения сделки. Блокчейн предоставляет возможность выполнить шаг проверки того, что участники сделки выполнили обязательства смарт-контракта.

⁴ При таком подходе токены рассматриваются как инвестиционный актив, а не средство платежа.

⁵ Следует отметить, что в США ДАО рассматривается как виртуальная организация, деятельность которой подпадает под требования федеральных законов о ценных бумагах.

⁶ Риск неопределенности инвестиций в ДАО из-за возможности изменения системы в любой момент любым участником, проводящим в ней операции.

⁷ См.: Hitachi Integrated Report 2016 // URL: <https://www.hitachi.com/IR-e/library/integrated/2016/ar2016e.pdf>.

всей корпорации, оптимизации и создания стоимости, включая другие компании, посредством совместного анализа и использования информации вплоть до уровня управления. Целью является использование концепции в качестве основы для создания платформ, которые разделяют ценность путем объединения различных систем¹.

Также в 2016 г. была создана первая ДАО (The DAO), которая представляла собой альтернативную инвестиционную платформу. У нее не было физического адреса, поскольку она являлась компьютерным кодом, организацией корпоративного типа без традиционной централизованной системы управления, использующей технологию блокчейн и смарт-контракты. Предполагалось, что для управления организацией компьютерный код подходит лучше людей, потому что последние не всегда следуют правилам.

В ДАО отсутствовали директора, менеджеры, сотрудники. Система управления была выстроена с помощью программного обеспечения, кода и смарт-контрактов, которые работали на публичной децентрализованной блокчейн-платформе Ethereum. Эта автоматизированная система давала участникам ДАО непосредственный контроль в реальном времени над внесенными средствами и тем, как эти средства распределяются. Любой мог стать участником ДАО, купив ее токены. ДАО привлекла более 150 млн долл. от около 10 тыс. «инвесторов». Токены ДАО были полностью передаваемы и торгуемы подобно акциям традиционной котируемой на бирже корпорации. Ряд смарт-контрактов предоставлял владельцам токенов право голоса. Так смарт-контракт, основанный на блокчейн, имитировал устав компании. Поскольку код ДАО был открытым, владельцы токенов голосовали за любые изменения, вносимые в код, что обеспечивало прозрачность и безопасность.

Среди преимуществ ДАО перед традиционной корпорацией можно назвать дешевизну такой организации и простоту ее создания, что может привести к усилению конкуренции. Распределенный и анонимный характер децентрализованной автономной организации предотвращает появление естественных и политических монополий.

Несмотря на то, что недостатки в коде ДАО позволили хакерам вывести из организации треть всех внесенных средств, это не означает конец таких организаций. В 2017 г. создатель ДАО объявил о создании новой децентрализованной автономной организации в сфере некоммерческой и благотворительной деятельности, которая должна подготовить почву для развития корпоративных организаций на блокчейн-платформе².

Таким образом, новые технологии активно проникают в корпоративные практики. Цифровизация затрагивает не только отдельные элементы деятельности компаний (электронные реестры, голосование и пр.), но и начинает кардинальным образом менять структуру корпораций (платформенные и виртуальные организации).

Несмотря на несовершенство существующих сегодня технологии блокчейн и искусственного интеллекта происходит их постепенное внедрение в организацию управления компаниями из-за потенциальных преимуществ. Распространяются платформы, разрабатываются виртуальные корпорации. Цифровизация идет все быстрее, и законодателю приходится догонять этот процесс, заранее просчитывать его возможные направления с

¹ Symbiotic Autonomous Decentralized Platforms for Faster Fusion of Control and Information // Hitachi Review Vol. 65 (2016), No. 5. P. 9.

² См: Fenwick M., Kaal W.A., Vermeulen E.P.M. Why 'Blockchain' Will Disrupt Corporate Organizations (August 7, 2018). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper No. 2018-3; U of St. Thomas (Minnesota) Legal Studies Research Paper No. 18-17; European Corporate Governance Institute (ECGI) – Law Working Paper No. 419/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3227933>.

сопутствующими рисками, чтобы своевременно разработать соответствующее регулирование. Представляется, что в цифровом мире, где на передний план выходят скорость и гибкость, одних законов будет недостаточно, и основным подходом к регулированию станет принцип «соблюдай или объясняй». Следует отметить, что российский Кодекс корпоративного управления уже базируется на этом подходе. Также отметим, что законодателю не следует активно вмешиваться в идущие процессы цифровизации до более полного их понимания и определения собственной роли в новом мире.

* * *

В сфере правового регулирования корпоративного управления российских компаний в 2017–2019 гг. наиболее проблемным вопросом остается деятельность совета директоров. Наименее соблюдаемыми остаются принципы избрания председателем совета директоров независимого директора либо определения среди независимых директоров старшего независимого директора, принятия отдельных решений квалифицированным большинством или большинством голосов всех избранных членов совета директоров, формирования комитета по вознаграждениям из числа независимых директоров, проведения на регулярной основе оценки качества работы совета директоров, его комитетов и отдельных членов.

Анализ деятельности компаний с государственным участием также выявил, что меньше всего соблюдаются принципы обязанности совета директоров создавать комитеты для предварительного рассмотрения наиболее важных вопросов деятельности общества (п. 2.8), а также принцип 2.4 в части, рекомендующей, чтобы независимые директора составляли не менее 1/3 избранного состава совета директоров, и части, обязывающей независимых директоров играть ключевую роль в предотвращении внутренних конфликтов в обществе и совершении обществом существенных корпоративных действий.

Проведенный анализ позволяет выделить следующие проблемные моменты в деятельности компаний с государственным участием:

- заседание совета директоров не может быть созвано акционерами;
- низка доля очных заседаний совета директоров и его комитетов, хотя заочные голосования происходят довольно часто (иногда по несколько раз в неделю);
- в повестки дня совета директоров иногда включается вопрос «разное», что без уточнения его содержания создает риск рассмотрения существенных вопросов без должного уведомления членов совета. Даты принятия решений о проведении заочного голосования и даты таких голосований практически всегда совпадают. Сильно ограниченное время для подготовки может препятствовать принятию хорошо обдуманного решения членом совета директоров;
- не полностью выполнены рекомендации ККУ относительно необходимости обеспечения квалифицированного большинства совета директоров либо большинства избранных членов совета по важным вопросам (менее половины вопросов, относятся к наиболее важным в соответствии с ККУ). Это также создает риск некачественного принятия решений по существенным вопросам;

– ряд проблем связан с ограниченными полномочиями совета директоров, например, отсутствием в полномочиях совета права назначения и досрочного прекращения полномочий президента, председателя правления компании и права по формированию органов управления существенных подконтрольных компаний, а также по рассмотрению бюджета подразделения внутреннего аудита и определению вознаграждения руководителю подразделения и др.;

– в сообщениях о решениях, принятых советом директоров, не раскрываются итоги голосования и поименное голосование членов совета в случае отсутствия единогласия;

– отсутствие прозрачной системы вознаграждения членам совета директоров;

– наиболее часто режим работы представляет собой рассмотрение преимущественно предложений менеджмента компании с включением в обсуждение вопросов, предложенных членами совета, тогда как вариант формирования собственной позиции совета директоров по вопросам компетенции и ответственности совета (с учетом предложений менеджмента), в том числе проработка совместных предложений и различных сценариев принятия решений, встречается нечасто и только по отдельным вопросам;

– вопросы вызывает страхование ответственности членов совета директоров, поскольку, с одной стороны, наличие страховки среди прочего дает возможность компенсации убытков, которые иначе сложно взыскать с физического лица, с другой, – это может приводить к неоправданно рискованному поведению менеджмента и совета при принятии решений.

В сфере применения директив проблемами являются: непрозрачность системы назначения представителей государства в органах управления акционерного общества, система распределения полномочий в сфере выдачи директив, самоустранение представителей государства в органах управления акционерного общества от голосования по вопросам, в отношении которых оформление директив не признается обязательным.

В сфере дивидендной политики российских компаний в 2017–2019 гг. наблюдается рост дивидендных выплат как компаний с государственным участием, так и ряда частных компаний. Причинами тому являются и политика государства в области компаний с госучастием, и незаинтересованность компаний в инвестировании средств, и др. В числе проблем дивидендной политики по-прежнему остаются невыплата дивидендов большинством компаний, несоблюдение установленной ими минимальной нормы прибыли, идущей на выплату дивидендов, конфликт интересов мажоритарного акционера и миноритариев, когда направление прибыли определяется в интересах первого, а также периодичность выплат дивидендов, нередко исключая их реинвестирование.

Новые технологии активно проникают в корпоративные практики, и законодателю приходится догонять этот процесс, заранее просчитывать его возможные направления с сопутствующими рисками, чтобы своевременно разработать соответствующее регулирование. Представляется, что в цифровом мире, где на передний план выходят скорость и гибкость, одних законов будет недостаточно, и основным подходом к регулированию станет принцип «соблюдай или объясняй». Также отметим, что законодателю не следует активно вмешиваться в идущие процессы цифровизации до более полного их понимания и определения собственной роли в новом мире.

Как отмечалось выше, Россия в настоящее время приняла и реализует гибридное регулирование с подходом «соблюдай или объясняй», и этот выбор представляется верным, адекватно отвечающим интересам компаний.

Вместе с тем регулятор должен быть подготовлен к применению такого метода. Центральный Банк России разрабатывает соответствующие нормативные документы, однако не обременяет компании своим вмешательством, что на данном этапе внедрения Кодекса представляется разумным решением. Особое внимание следует уделять качеству предоставляемых компаниями объяснений, поскольку на данном этапе Банку России приходится выяснять причины низкого качества этих объяснений, а не причины несоблюдения положений Кодекса. В ближайшее время необходим переход от оценки формальных отчетов к оценке реальной практики корпоративного управления, а это весьма сложный процесс, реализация которого потребует немало ресурсов.

В целом сложившаяся к настоящему времени в России формальная модель регулирования (в своей «жесткой» части – через Гражданский кодекс РФ и ФЗ «Об акционерных обществах» и в «мягкой» части – через ККУ) не хуже и не лучше других национальных моделей, включая страны ОЭСР и ЕС. Как и в других развитых и развивающихся странах мира, она имеет свои исторические традиции, охватывает все значимые сферы корпоративного управления, обладает плюсами и минусами, в большей степени вкусовыми.

Главный вопрос состоит в том, какие шаги целесообразно предпринимать далее, если обсуждается проблема повышения качества корпоративного управления. Самый простой путь – это путь *формального или инерционного совершенствования*, предполагающий в частности:

- мелкую косметическую правку законодательства об АО (например, проект развития корпоративного законодательства 2018 г. Минэкономразвития России);
- имитационную деятельность по внедрению положений Кодекса корпоративного управления (мониторинги частных и госкомпаний, усиление административного нажима на улучшение показателей и т.п.);
- дискуссии академического толка (например, о противоречивости российской модели совета директоров – наблюдательного совета или о панацее в виде независимых директоров).

Однако здесь имеется объективный качественный предел для развития. Как неоднократно отмечали авторы, в России сформировалась строго мажоритарная модель акционерных владений и корпоративного управления, в которой система сдержек и противовесов классического корпоративного управления, позволяющая проводить интересы всех сторон, де факто не работает. По очевидным причинам это еще более характерно для компаний со значительным государственным участием, где стратегические и фискальные интересы государства могут кардинально расходиться с интересами частных миноритариев.

Большое значение имеют и внешние факторы корпоративного управления. Для серьезных качественных сдвигов на микроуровне необходимы адекватные финансово-экономические и институциональные условия (состояние российского фондового рынка, общая институциональная среда, стимулы для внешних и внутренних инвестиций и др.). Антироссийские санкции и их возможный долгосрочный характер дополнительно демотируют российские компании при обеспечении реального прогресса в соблюдении цивилизованных принципов и «хороших практик» корпоративного управления.

6.3. Адаптация российских промышленных компаний к вызовам цифровой трансформации¹

Одним из ключевых глобальных трендов последних десятилетий, оказывающих сквозное и кардинальное влияние на все экономики, является цифровая трансформация. В этой сфере нет четких и устоявшихся определений. Обычно под цифровой трансформацией понимают экономические и социальные эффекты от использования в экономике данных и цифровых технологий как «коннекторов» для взаимодействий, что приводит к изменению существующих или созданию новых видов и моделей деятельности². На микроуровне к цифровой трансформации относят процессы борьбы компаний за обеспечение конкурентоспособности бизнеса в условиях распространения цифровых технологий. Наряду с понятием цифровой трансформации существует и ряд других, близких по смыслу терминов. Среди них – The Second Machine Age³, Industry 4.0⁴, The Fourth Industrial Revolution⁵. В отличие от концепции Индустрии 3.0, предусматривающей цифровизацию отдельных машин и процессов, Индустрия 4.0 определяет сквозную цифровизацию всех физических активов и их интеграцию в единую цифровую экосистему вместе с партнерами, участвующими в цепочке создания стоимости⁶.

Особую популярность концепции цифровой трансформации придали усилия правительства Германии по продвижению идей программы Индустрия 4.0, которая является одним из компонентов Плана по Стратегии высоких технологий. Программа Индустрия 4.0 направлена на решение таких задач цифровизации производства, как стандартизация, управление комплексными производственными системами, информационная безопасность, обучение персонала, изменение нормативной базы (особенно в части защиты прав интеллектуальной собственности и обмена данными).

Инвестиции в ИКТ стали важным фактором посткризисного развития ряда стран: в США соответствующий вклад в прирост ВВП оценивается на уровне 35%, а в Германии – около 42%. Отмечается, что цифровые технологии применяются практически во всех секторах мировой экономики, при этом они зачастую выходят за границы стартовых секторов⁷. Распространение цифровых технологий стимулирует трансформацию моделей потребительского и конкурентного поведения⁸.

¹ Авторы раздела: *Кузык М.Г.*, канд. экон. наук, заместитель директора Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ; *Симачев Ю.В.*, канд. техн. наук, директор по экономической политике НИУ ВШЭ, ведущий научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС; *Федюнина А.А.*, ведущий научный сотрудник Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ.

² OECD (2019). *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264312012-en>.

³ Brynjolfsson, E., McAfee, A. (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. WW Norton & Company, NY, US.

⁴ PwC (2016). *Industry 4.0: Building the digital enterprise*. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/industries/industries-4.0/landing-page/industry-4.0-building-your-digital-enterprise-april-2016.pdf>.

⁵ Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. World Economic Forum.

⁶ PwC (2016). *Industry 4.0: Building the digital enterprise*. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/industries/industries-4.0/landing-page/industry-4.0-building-your-digital-enterprise-april-2016.pdf>

⁷ OECD (2014). *Measuring the Digital Economy: A New Perspective*. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264221796-en>.

⁸ World Bank (2016). *World Development Report 2016: Digital Dividends*. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23347/9781464806711.pdf>.

Активным участником цифровой трансформации во многих развитых и крупных догоняющих странах выступает государство, содействуя развертыванию сетей 5G, развитию и распространению передовых производственных технологий, интернета вещей, искусственного интеллекта. Внедрение цифровых технологий требует существенных затрат, однако в условиях быстрого технологического развития не ясно, на какие именно технологии следует «делать ставку». Это обстоятельство существенно повышает уровень конкуренции между правительствами за лучшие решения и новые идеи в области цифровой трансформации. При общем интересе большинства стран к цифровой трансформации можно отметить сильную неоднородность интенсивности изменений по странам – лидерами выступают США и Китай¹.

В качестве важнейших отличий цифровой трансформации от традиционных инноваций выделяют следующие²:

- высокая скорость технологических изменений;
- значимость инвестиций в нематериальные активы (особая ценность данных, возможности масштабирования);
- высокая роль услуг и нетехнологических инноваций.

Важнейшее отличие состоит также в том, что во многих случаях выживание компаний требует изменения бизнес-моделей, при этом крупным компаниям сложно осуществить кардинальные изменения, а небольшим, молодым фирмам трудно привлечь необходимые ресурсы.

В рамках цифровой трансформации выделяют совокупность «подрывных технологий» (disruptive technologies), радикально меняющих условия деятельности на рынках. К числу таких технологий обычно относят интернет вещей, аналитику больших данных, цифровые двойники, квантовые вычисления, блокчейн, искусственный интеллект, робототехнику, аддитивное производство, беспилотные аппараты. В качестве трендов в изменении организации рынков выделяют формирование крупных цифровых платформ, меняющих традиционные отношения между участниками, развитие экономики совместного использования, быстрый рост гиг-экономики³. Можно отметить характерное для цифровой трансформации сочетание принципиальных преимуществ и критических проблем при общей неопределенности, а также разрыв между динамичным технологическим развитием, сопутствующими изменениями в организации рынков и политической рамкой, реагированием правительств на новые вызовы.

В числе важнейших направлений цифровой трансформации экономик отмечают⁴:

- масштабирование без массы – возможность динамичного роста компаний без увеличения численности занятых;
- трансформация пространства – снижение роли границ и новые возможности для развития территорий;
- расширение горизонтов – развитие сетевой периферии, формирование собственных сетей и сообществ в социальных сетях;

¹ UNCTAD (2019). Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries. Digital Economy Report.

² OECD (2017). The impacts of digital transformation on innovation across sectors. Workshop Summary.

³ Под гиг-экономикой (gig economy), иначе называемой экономикой фриланса (freelance), понимается наблюдаемая в настоящее время тенденция к расширению самозанятости и частичной занятости, в рамках которой работодатели и работники переходят на модель краткосрочных взаимоотношений, связанных с решением конкретных задач (см., например, Jamie, Musilek, 2007).

⁴ OECD (2019). Vectors of digital transformation. OECD Digital Economy Papers, № 273.

– платформы и экосистемы – низкие транзакционные издержки создают предпосылки к формированию многосторонних платформ, некоторые крупнейшие из которых становятся экосистемами.

При обсуждении *эффектов от цифровой трансформации* можно выделить следующие направления:

- формирование новых рынков;
- влияние на занятость,
- влияние на экспорт,
- влияние на производительность труда.

Разработки в области ИКТ и интенсивная генерация крупных объемов данных формируют предпосылки к трансформации всех видов экономической активности¹. Отмечается ряд предпосылок к *формированию новых рынков*²:

- конвергенция ИКТ, доступ к качественным специализированным услугам, смена модели владения активами на модель лизинга;
- улучшение характеристик устройств и приложений с широким набором функций, что изменяет взаимоотношения между фирмами и покупателями, компаниями и работниками;
- интернет вещей обеспечивает новые возможности аналитики и майнинга данных, формируя новые возможности для бизнеса;
- интеграция ИКТ с другими технологиями, с робототехникой, нанотехнологиями и молекулярной биологией критично расширяют круг приложений в исследованиях, экономике и обществе;
- расширение процессов кастомизации, вовлечение потребителей в процесс инноваций.

Важнейшим, но при этом плохо предсказуемым можно считать *влияние цифровой трансформации на рабочие места*. С одной стороны, цифровизация традиционных производств, как правило, приводит к сокращению рабочих мест. С другой стороны, цифровая трансформация создает новые возможности для квалифицированного труда и обеспечивает прогрессивные изменения существующих рабочих мест³. В качестве каналов формирования новых рабочих мест можно выделить производство новых товаров и услуг, рост потребления нецифровых продуктов вследствие снижения себестоимости, увеличение инвестиций в цифровые технологии во всех секторах. Наряду с этим есть и существенные барьеры для формирования новых рабочих мест: во-первых, навыки, которые требуются в цифровой трансформации, существенно отличаются от традиционных; во-вторых, требования к компетенциям меняются и в секторах, и в позициях, при этом рутинные задачи замещаются проблемно-ориентированными⁴. Наконец, реакция правительств на происходящие цифровые изменения может быть запаздывающей и (или)

¹ Van Welsum, D., Overmeer, W., van Ark B. (2013). Unlocking the ICT growth potential in Europe: Enabling people and businesses. In: Report for the European Commission GD Communications Networks, Content & technology.

² OECD (2016). Support the development of new markets enabled by ICTs.

³ OECD (2019). Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264312012-en>.

⁴ OECD (2015). OECD Digital Economy Outlook 2015. OECD Publishing, Paris. DOI: URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232440-en>.

ограничительной, что также существенно сдерживает развитие новых секторов и видов деятельности.

Что касается *влияния цифровых технологий на экспорт компаний*, отмечается, что цифровые технологии – значимый фактор доступа на международные рынки¹, при этом обеспечивается существенный эффект для небольших компаний². Наряду с этим влияние цифровых технологий на расширение экспорта не столь уж и однозначно – позитивные эффекты наблюдаются при комплементарности ресурсов (требуется качественный человеческий капитал и благоприятная среда), при этом цифровые технологии обеспечивают заметный эффект при сочетании с процессными и организационными инновациями³.

Наконец, *о связи между цифровизацией и производительностью труда*. В целом цифровые технологии способствуют росту производительности, при этом данные и их анализ становятся важнейшим фактором инноваций⁴. Однако наблюдается неопределенность влияния на характеристики бизнеса – парадокс производительности информационных технологий⁵. Диффузия перспективных цифровых технологий пока ограничена, при этом есть существенный разрыв в цифровых инновациях между крупным и небольшим бизнесом. В качестве наиболее значимых барьеров в повышении производительности труда на основе цифровых технологий можно выделить следующие факторы:

- инерция устоявшегося бизнеса, традиционных бизнес-моделей;
- ограниченность человеческого капитала с необходимыми компетенциями;
- недостаток доверия.

В исследованиях отмечается ряд ограничений, связанных ростом производительности в экономике за счет цифровой трансформации. С одной стороны, благодаря цифровизации повышается восприимчивость компаний к новым технологиям⁶, однако сам процесс цифровой трансформации носит «триггерный» характер, при этом важен уровень проникновения новых цифровых технологий в экономику. Для достижения заметных макроэффектов требуется преодоление некоторого порогового уровня проникновения цифровых технологий⁷, например, в США скачок производительности от внедрения цифровых технологий прогнозируют в 2028–2033 гг. (при уровне цифровизации более 50%).

¹ Olejnik, E., Swoboda, B. (2012). SMEs' Internationalisation Patterns: Descriptives, Dynamics and Determinants. *International Marketing Review* 29 (5): 466–495; Sinkovics, N., Sinkovics, R. R., Bryan Jean, R. (2013). The Internet as an Alternative Path to Internationalization? *International Marketing Review* Edited by Olli Kuivalainen 30 (2): 130–155.

² Tseng, K. M. K., Johnsen, R. E. (2011). Internationalisation and the Internet in UK Manufacturing SMEs. *Journal of Small Business and Enterprise Development* 18 (3): 571–593; Tarutè, A., Gatautis, R. (2014). ICT Impact on SMEs Performance. *Procedia Social and Behavioral Sciences* 110 (January): 1218–1225.

³ Cassetta, Ernesto; Monarca, Umberto; Dileo, Ivano; Berardino, Claudio Di; Pini, Marco (2019). The relationship between digital technologies and internationalisation. Evidence from Italian SMEs, Industry and Innovation, DOI: 10.1080/13662716.2019.1696182.

⁴ OECD (2016). Stimulating digital innovation for growth and inclusiveness. *OECD Digital Economy Papers*, No. 256.

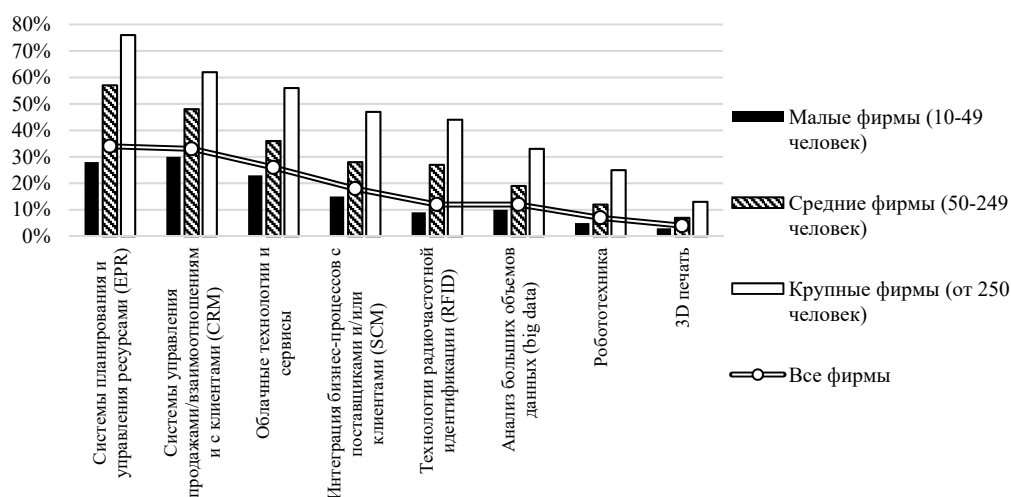
⁵ Tippins, M. J., Sohi, R. S. (2003). IT Competency and Firm Performance: Is Organizational Learning a Missing Link? *Strategic Management Journal* 24 (8): 745–761; Biagi, F. (2013). ICT and Productivity: a Review of the Literature. *Digital Economy Working Paper*. Seville.

⁶ Andrews, D., Criscuolo, C. (2013). Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation. *OECD Economics Department Working Papers*, No.1046, OECD, Paris.

⁷ Sanjee, Iraj; Kamat, Sanjay; Prakash, Subra; Weldon, Marcus (2017). Will productivity growth return in the new digital era? *Bell Labs Technical Journal*, Vol. 22, January 2017.

Исследователи также отмечают¹, что качественные эффекты, эффекты «перелива» (spillovers) от инвестиций в цифровые технологии воздействуют на совокупную факторную производительность медленнее по сравнению с расходами на обычные исследования и разработки. Лаг между применением цифровых технологий и повышением производительности может составлять 7–8 лет, при этом для позитивных эффектов на микроуровне должны быть значимыми эффекты обучения.

Рассматривая фактическую распространенность цифровых технологий среди компаний в странах ЕС (рис. 1), можно отметить существенные ее различия по разным типам цифровых технологий. Так, на первых местах — цифровые технологии планирования деятельности компаний и взаимодействия с клиентами (более 1/3 компаний, а в крупном бизнесе — более 2/3 компаний). В то же время сложные технологии (аналитика больших данных, робототехника, 3D печать) менее распространены, их применяют только 5–10% компаний.



*Кроме финансового сектора, фирмы с численностью работников от 10 человек.

Рис. 1. Доля фирм* ЕС, использующих цифровые технологии разных типов

Источник: Eurostat, 2018 г.

Помимо высокой неоднородности применения различных цифровых технологий, можно также отметить существенный цифровой разрыв между крупными компаниями и малыми фирмами, который по большинству технологий является трехкратным. Цифровые технологии создают некоторые предпосылки к быстрому росту отдельных небольших компаний (ранее отмеченное «масштабирование без массы»), снижают транзакционные издержки для экспорта, делая глобальным небольшой бизнес, однако, наряду с этим, сказываются ограниченные ресурсные возможности малого бизнеса, меньшие возможности его доступа к лучшему человеческому капиталу.

Можно отметить, что по распространенности цифровых технологий даже среди стран ЕС есть значительные, кратные различия (рис. 2). Среди ведущих европейских стран по цифровой трансформации — Финляндия, Германия, Нидерланды.

¹ Edquist, Harald, Henrekson, Magnus (2016). Do R&D and ICT Affect Total Factor Productivity Growth Differently? No 1108, Working Paper Series, Research Institute of Industrial Economics.

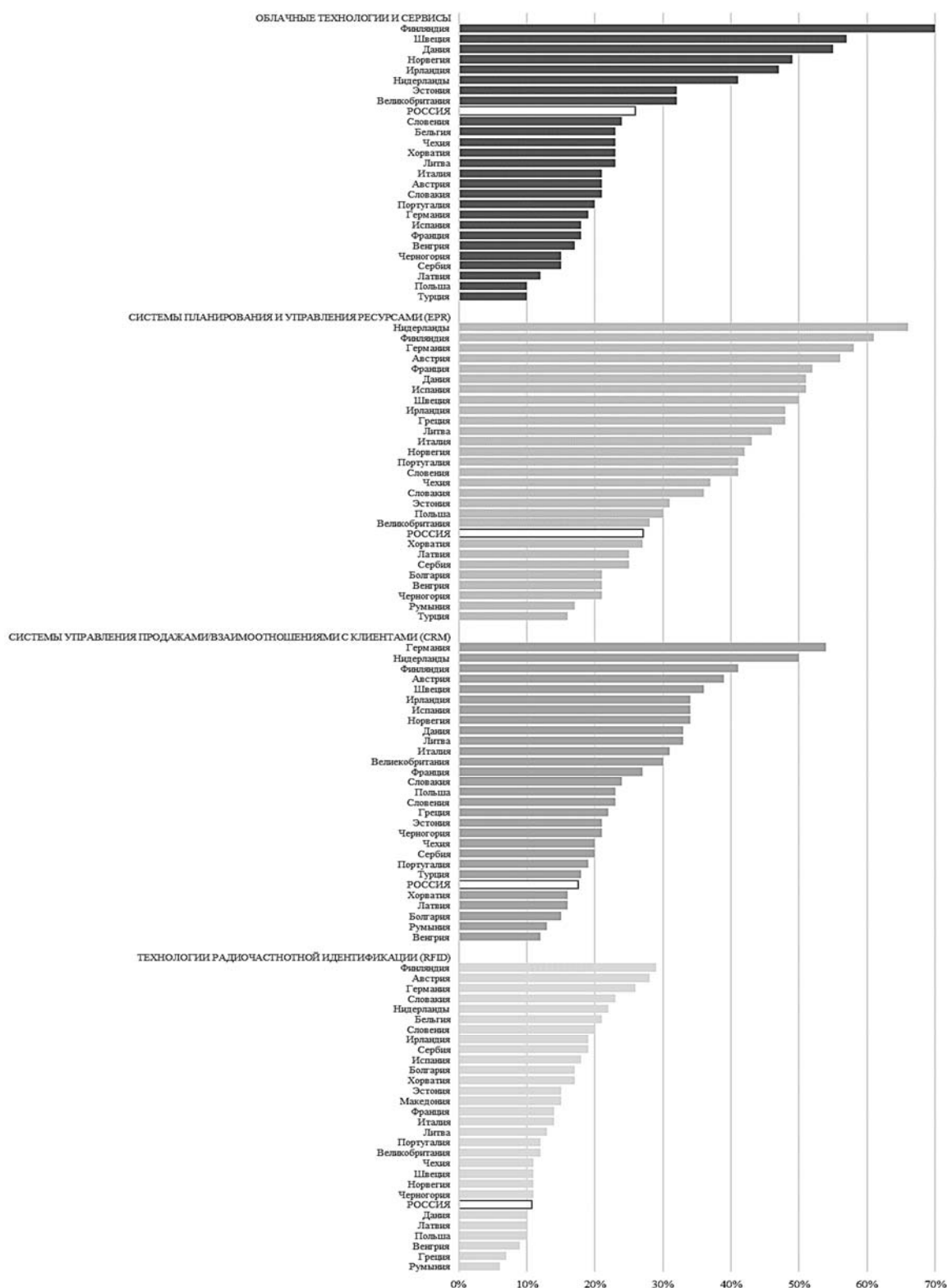


Рис. 2. Доля фирм обрабатывающей промышленности, использующих цифровые технологии разных типов: межстрановые сравнения

Источники: Eurostat, Росстат, 2017 г.

Сопоставление данных по распространенности цифровых технологий среди промышленных компаний в странах ЕС и в России первоначально позволяет говорить о том, что Россия не так уж и сильно отстает в данной области. Более того, в части облачных цифровых технологий позиции России рядом с группой лидеров. Однако, если рассмотреть данные о глубине использования цифровых технологий, их погруженности в бизнес-процессы, то картина выглядит более пессимистично. Наиболее показательны в этом плане сведения о распространенности робототехники на предприятиях в сопоставлении с численностью работников. По данным 2017 г., в среднем в Европе на 10 тыс. рабочих мест приходилось 99 роботов, а в таких странах как Сингапур, Южная Корея – более 600, тогда как Россия по этому показателю соседствовала с Индией – 4 и 3 робота на 10 тыс. рабочих мест соответственно¹. Отметим, что роботизация – важнейший фактор обеспечения конкурентоспособности в таких наукоемких отраслях как автомобилестроение, оптика и электроника.

В интересах оценки основных мотиваций и ограничений на микроуровне в цифровой трансформации мы представим *краткий анализ эмпирических данных* – результатов специального опроса руководителей 1716 российских компаний обрабатывающей промышленности (база данных «Конкурентоспособность российской промышленности» 2018 г.).

Первое, что можно отметить применительно к российской промышленности (табл. 17), как и в европейских странах, использование аналитики больших данных, искусственного интеллекта, аддитивных технологий характерно для узких групп компаний (до 5% численности предприятий в выборке). Заметим здесь, что в экспертных оценках распространенности тех или иных цифровых технологий среди российских предприятий есть существенные вариации. Например, в отличие от наших результатов, в качестве одной из наиболее распространенных технологий среди предприятий обрабатывающей промышленности была отмечена робототехника, а в качестве менее распространенных – облачные технологии и интернет вещей². Мы полагаем, что это естественное следствие пока неустоявшейся методологии оценки (определения оцениваемых технологий), а также различий в эмпирических выборках.

Второе – это наличие (как и среди европейских фирм) цифрового разрыва между крупными и малыми фирмами. В большей степени этот диспаритет проявляется в использовании систем планирования и взаимодействия с клиентами, в аналитике больших данных. Наряду с этим можно отметить, что в использовании технологий интернета вещей и мобильных услуг этот разрыв менее значим.

Третье – это сильная дифференциация распространенности цифровых технологий по российским регионам в зависимости от их экономического положения. Регионы с низким уровнем ВРП на душу населения заметно проигрывают в распространении сложных цифровых технологий, таких как искусственный интеллект, аналитика больших данных, виртуальная и дополненная реальность. По-видимому, региональная вариативность распространенности цифровых технологий связана с различиями в обеспеченности человеческим капиталом, а также в особенностях спроса населения вследствие неразвитой группы среднего класса.

¹ Atkinson, R. D. (2018). Which Nations Really Lead in Industrial Robot Adoption? Information Technology & Innovation Foundation.

² НИУ ВШЭ (2020). Цифровая активность предприятий обрабатывающей промышленности в 2019 г.

**Доля российских фирм обрабатывающей промышленности*,
использующих цифровые технологии
разных типов, %**

	Все фирмы	Размер фирм			Уровень подушевого ВРП		
		малые (10–100 человек)	средние (101–245 человек)	крупные (свыше 250 человек)	низкий	средний	высокий
Цифровые технологии любого типа	71	69	78	91	61	76	76
Автоматизированные системы CRM, EPR, САПР и др.	28	26	32	53	23	34	23
Облачные технологии и сервисы	30	28	35	44	20	33	37
Интернет вещей и промышленный интернет	35	34	29	40	32	35	37
Технологии использования мобильных терминалов и сервисов	21	19	24	29	13	23	25
Робототехника	12	11	19	25	7	11	20
Анализ больших объемов данных (big data), предсказательная аналитика	12	10	15	33	3	15	18
Искусственный интеллект, машинное обучение	10	9	8	15	2	12	15
Технологии виртуальной и/или дополненной реальности	9	9	5	13	2	11	15
Аддитивные технологии, включая 3d печать	7	6	5	13	4	6	9

* Ввиду смещения выборки относительно генеральной совокупности здесь и далее, если не указано иное, используются взвешенные данные.

Источник: база данных «Конкурентоспособность российской промышленности», 2018 г.

На основе проведенного оценивания параметров моделей бинарной логистической регрессии (табл. 18) можно утверждать, что драйверами цифровой трансформации в российской промышленности выступают крупные компании, молодые фирмы (старт-апы) и компании-экспортеры. При прочих равных, цифровизация более заметна в высокотехнологичных отраслях (в частности, в производстве электроники и оптики) и пока менее распространена в легкой промышленности и деревообработке. В целом, процессы цифровой трансформации более активно идут в регионах с более высоким уровнем ВРП на душу населения, что может дополнительно усиливать межрегиональную дифференциацию.

С позиций оценки конкретного состава используемых цифровых технологий можно отметить, что сложные технологии применяются далеко не только в высокотехнологичных отраслях. Например, в производстве мебели отметим применение аддитивных технологий и технологий виртуальной реальности, что может отражать возрастающую роль кастомизации.

По ряду цифровых технологий мы видим, что нет доминирования крупных компаний – интернет вещей и аддитивные технологии применяются не менее активно и в небольшом бизнесе. Это может быть следствием большей ориентированности небольших фирм на запрос населения.

Таблица 18

Использование цифровых технологий в зависимости от характеристик компаний обрабатывающей промышленности

Независимые переменные	Зависимые переменные: тип используемых цифровых технологий									
	цифровые технологии любого типа	системы CRM, ERP, SAP и др.	облачные технологии и сервисы	интернет вещей	технологии использования мобильных терминалов и сервисов	робототехника	анализ больших объемов данных (big data),	искусственный интеллект, машинное обучение	технологии виртуальной и/или дополненной реальности	аддитивные технологии, включая 3D печать
Продолжительность деятельности (Ln)	—***	—**	—**		—***	—**	—***	—***	—***	
Численность работников (Ln)	+***	+***	+***		+***	+***	+***	+***	+***	
Отраслевая принадлежность	пищевая промышленность	—*				—***	—*	—***	—**	—**
	легкая промышленность		—*	—***	+*		—**			
	деревообработка	—*	—***				—***	—**		
	целлюлозно-бумажная промышленность		—*			+***				
	химическая промышленность			+**						
	производство резиновых и пластмассовых изделий									
	производство прочих неметаллических минеральных продуктов		—**			—*		—**		—*
	металлургия			—*	—**	—*				
	производство электроники и оптики	+**		+**		+***		+	+***	+***
	электротехническая промышленность						+**			
	производство машин и оборудования									
	автомобилестроение					+				
	производство прочих транспортных средств	100%		+*		+		+***	+	
производство мебели								+	+***	
ремонт и монтаж машин и оборудования		—***	+**			—**	—***			
Структура собственности	участие государства					+***				
	наличие иностранных акционеров		—*	+	+***					—*
Наличие экспорта	+***	+***					—**	—**	—*	+

* Значимость на уровне 10%.

** Значимость на уровне 5%.

*** Значимость на уровне 1%.

Источник: рассчитано на основе базы данных «Конкурентоспособность российской промышленности», 2018 г.

При оценке использования цифровых технологий в целом мы не обнаружили каких-либо особенностей компаний с государственным или иностранным участием, однако при рассмотрении конкретных цифровых технологий мы выявили следующие различия:

- для компаний с иностранным участием важны облачные сервисы и интернет вещей – в данном отношении они в известной мере выступают примером в использовании этих технологий для российских компаний;
- компании с государственным участием при прочих равных чаще других используют робототехнику – это может быть связано со сложностью соответствующих технологий, необходимостью существенных затрат, связанностью с задачами обороны и безопасности.

Наконец, применительно к группе компаний-экспортеров, которых мы ранее отметили как одних из драйверов цифровой трансформации, характерно применение технологий планирования и взаимодействия с клиентами – это обеспечивает их встраивание и эффективное функционирование в глобальных цепочках формирования стоимости.

Необходимо специально отметить, что группа компаний, применяющих цифровые технологии, очень неоднородна по своему составу – в ней выделяются 4 основных кластера (табл. 19). В чем их основные особенности?

Таблица 19

Группировка компаний обрабатывающей промышленности, использующих цифровые технологии: результаты кластерного анализа методом К-средних*

	Координаты центра кластера			
	Кластер 1	Кластер 2	Кластер 3	Кластер 4
Продолжительность функционирования, лет	15	10	24	16
Численность работников, чел.	103	110	233	311
Технологический уровень отрасли	низкий	средне-низкий	средне-высокий или высокий	средне-низкий
Участие государства	нет	нет	нет	нет
Наличие иностранных акционеров	нет	нет	нет	есть
Регион: уровень подушевого ВРП	низкий или средний	очень высокий	низкий или средний	высокий
<i>Количество компаний в кластере</i>	<i>638</i>	<i>299</i>	<i>260</i>	<i>79</i>

* Невзвешенные данные.

Источник: рассчитано на основе базы данных «Конкурентоспособность российской промышленности», 2018 г.

Первый цифровой кластер (наиболее массовый) включает в себя относительно небольшие фирмы, связан с низкотехнологичными отраслями и присутствует преимущественно в регионах с небольшим или умеренным уровнем ВРП на душу населения. Таким образом, цифровая трансформация носит действительно сквозной характер: есть заметные группы «цифровых» компаний не только в передовых, но и в отстающих регионах, не только в высокотехнологичных, но и в средне- и низкотехнологичных секторах.

Второй по численности цифровой кластер включает наиболее молодые компании выборки, преимущественно из низко- и среднетехнологичных отраслей. Данный кластер представлен преимущественно в регионах с наиболее высоким уровнем ВРП на душу населения. Таким образом, стартапы как драйвер цифровых изменений более характерны для передовых регионов.

Третий цифровой кластер отличается функционированием в высокотехнологичных отраслях. Присутствующие в нем компании – более крупные, причем сам кластер смещен к более «старым» компаниям. В известной мере это представляет собой еще советское наследие, когда в высокотехнологичных секторах была наиболее развита наука, а сами предприятия были наиболее восприимчивы к новым технологиям.

Наконец, последний цифровой кластер – это компании с иностранным участием, причем наиболее крупные. Здесь цифровизация определяется присутствием иностранных собственников.

Важный вопрос – в каких целях компании применяют цифровые технологии? Наиболее распространенная мотивация – обеспечение взаимодействия с поставщиками и потребителями, организация производства (более половины компаний, использующих цифровые технологии – рис. 3). Таким образом, цифровые технологии в большей степени обуславливают кооперационные цепочки компаний, при этом для малого бизнеса взаимоотношения с поставщиками и клиентами выступают драйверами цифровизации. Для крупных компаний вполне закономерно более значимы вопросы организации производства и менеджмента, а также вопросы безопасности и проведения исследований и разработок. Кстати, последняя мотивация также при прочих равных более характерна для компаний с иностранным участием, которые в силу своей глобальности обладают наиболее передовыми практиками цифровизации.

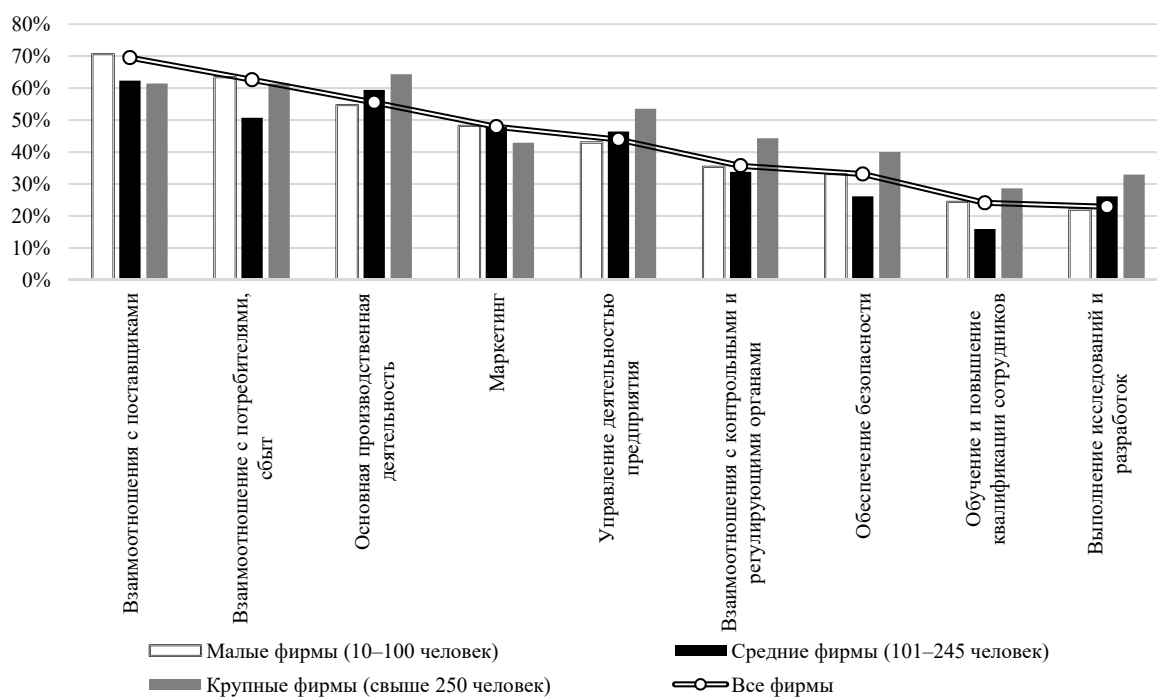


Рис. 3. Основные сферы применения компаниями обрабатывающей промышленности цифровых технологий: частота упоминания руководителями компаний, использующих цифровые технологии

Источник: база данных «Конкурентоспособность российской промышленности», 2018 г.

Интересной оказалась зависимость, что чем компании старше, тем более для них значимо использование цифровых технологий для взаимодействия с контрольными и регулирующими органами. Мы предполагаем, что длительная история взаимодействия с государством формирует двухсторонние предпосылки к снижению транзакционных издержек и упрощению подобного взаимодействия, повышению его предсказуемости. Данная мотивация также значима для компаний-экспортеров, взаимодействие которых с государством более многообразно (например, возврат НДС, декларирование, уплата пошлин, сертификация и т.п.).

Рассмотрение *ключевых барьеров для цифровой трансформации* показало (табл. 20), что со значительным отрывом от других ограничений отмечается высокая стоимость внедрения цифровых технологий – более 35% компаний, использующих цифровые технологии, тогда как какие-либо другие барьеры характерны не более чем для 10% компаний. Мы полагаем, что это следствие пока еще слабой предсказуемости для бизнеса коммерческих эффектов от применения цифровых технологий, нахождения большинства компаний преимущественно на стадии тестирования отдельных решений. В то же время среди средних по масштабам компаний более значима проблема недостатка человеческого капитала как для руководящих, так и основных позиций. Заметим, что проблема дефицита необходимых специалистов более значима в регионах с низким уровнем ВРП на душу населения. Вероятно, в таких регионах процессы вымывания человеческого капитала превалируют над процессами подготовки новых кадров.

Таблица 20

Основные препятствия для использования компаниями обрабатывающей промышленности цифровых технологий: частота упоминания, %

	Все фирмы, использующие цифровые технологии	Размер фирм			Уровень подушевого ВРП		
		малые (10–100 человек)	средние (101–245 человек)	крупные (свыше 250 человек)	низкий	средний	высокий
1	2	3	4	5	6	7	8
Высокая стоимость	36	36	32	34	37	35	35
Дефицит на рынке специалистов и рабочих, обладающих необходимыми компетенциями	8	7	15	10	12	7	6
Отсутствие на рынке необходимых нам технологий и решений	6	6	9	9	6	7	5
Слабое использование цифровых технологий контрагентами	6	6	6	7	5	7	6
Дефицит на рынке управленческих кадров, обладающих необходимыми компетенциями	6	5	12	6	6	5	7
Угрозы безопасности бизнеса	5	5	6	4	3	8	4

Окончание таблицы 20

1	2	3	4	5	6	7	8
Недостаточность государственной поддержки внедрения цифровых технологий	5	5	3	6	7	4	3
Усиление зависимости от поставщиков технологий и/или услуг	4	4	4	4	3	5	5
Отсутствие необходимых стандартов	4	4	7	4	2	5	5
Нет препятствий	47	47	44	50	48	45	48

Источник: база данных «Конкурентоспособность российской промышленности», 2018 г.

Рассмотрим теперь вопрос о *диффузии передовых технологических решений*, что является важнейшим фактором динамичной цифровой трансформации.

В целом, в диффузии цифровых технологий доминируют каналы «спроса на инновации». В российской промышленности наиболее значимым каналом инноваций выступает изменение запросов розничных потребителей (населения), причем для более, чем половины компаний, использующих цифровые технологии. Изменения запроса населения больше сочетается с применением таких цифровых технологий, как мобильные сервисы, аддитивные услуги, интернет вещей. Мы полагаем, что это следствие возрастающего спроса на кастомизацию и мобильность.

Важную роль в диффузии цифровых технологий также играют такие каналы, как примеры российских и зарубежных компаний, внедрение новых технологий компаниями-потребителями (по 20–30% компаний, использующих цифровые технологии). Пример других компаний весьма важен для цифровой трансформации и выступает каналом для распространения многих сложных цифровых технологий, при этом российские и зарубежные компании служат примером в различных технологических направлениях: российские – в робототехнике, искусственном интеллекте, а зарубежные – в аналитике больших данных, виртуальной и дополненной реальности.

На этом фоне слабо работают каналы «предложения инноваций», в частности, от научных организаций и университетов. Однако предложение исследовательских организаций значимо для облачных сервисов, анализа больших данных, технологий виртуальной и дополненной реальности. Мы полагаем, что данное предложение является для российских компаний комплементарным к каналам примера других компаний в аналогичных технологических направлениях.

Отдельно отметим, что существенное влияние на распространение цифровых технологий оказывает ужесточение регулирования и стандартов. Это определяет некоторые возможности для государства дополнительно стимулировать цифровую трансформацию экономики.

Цифровые технологии являются значимым фактором освоения компаниями выпуска новой продукции. Однако мы обнаружили такое влияние только со стороны наиболее распространенных цифровых технологий – автоматизации планирования и взаимодействия с клиентами, облачных сервисов, мобильных сервисов, интернета вещей. Есть позитивное влияние и от робототехники и аддитивных технологий. Однако, что касается таких сложных технологий, как аналитика больших данных, искусственный интеллект, виртуальная и дополненная реальность, то их применение вообще не связано с выпуском

новой продукции. Это может быть связано, с одной стороны, с тем, что по сложным цифровым технологиям требуется время для отработки практических решений, а с другой стороны, эти технологии обеспечивают значимый эффект в сочетании с изменениями в организации бизнеса. Последнее для крупных компаний сопряжено с существенными издержками и рисками, однако именно они, в отличие от небольших фирм, обладают ресурсами для инвестиций в прорывные технологии.

Наконец, последний *вопрос о влиянии цифровых технологий на рост фирм*. Мы обнаружили признаки такого влияния только от технологий интернета вещей. Отметим, что инвестиции в цифровые технологии больше характерны для фирм с более длинным горизонтом планирования, при этом к данному параметру наиболее «чувствительны» технологии анализа больших данных, виртуальной и дополненной реальности, искусственный интеллект. В известной мере инвестиции в данные технологии становятся для компаний вложениями в будущую конкурентоспособность, при этом возможны существенные лаги между инвестициями и эффектами.

В заключение обсудим *отдельные вызовы для российской политики, возникающие вследствие цифровой трансформации*.

Во-первых, цифровая трансформация существенно снижает минимальный порог масштаба бизнеса для эффективной деятельности, тем самым открывая условия для формирования новых компаний. Однако позитивный эффект достигается при наличии мотиваций к предпринимательской деятельности.

Во-вторых, цифровые изменения приводят к повышению результативности, прежде всего, в условиях развитой конкурентной среды, при обеспечении демонстрационных эффектов. Таким образом, требуется улучшение бизнес-климата, развитие предпринимательской среды.

В-третьих, цифровые технологии обеспечивают дополнительные условия для мобильности бизнеса, для формирования новых взаимодействий. Одновременно повышается чувствительность компаний к качеству государственного регулирования, при этом требуется обеспечение конкурентоспособности национальной юрисдикции.

В-четвертых, цифровизация приводит к изменению условий мировой торговли, формируются крупные цифровые платформы. В этих условиях важно обеспечить справедливые условия входа в такие платформы, при этом важным становится развитие технического регулирования, участие в формировании международных стандартов.

В-пятых, цифровая трансформация сочетается с определенным конфликтом между государственным регулированием и частным регулированием отдельных компаний, обладающих передовыми позициями в цифровой экономике. Новые бизнес-модели зачастую становятся вызовом для стандартного регулирования.

В этих условиях для эффективного реагирования на вызовы цифровой трансформации государственная политика должна учитывать следующие аспекты:

- необходима проактивность системы регулирования к технологическим изменениям в условиях высокой неопределенности;
- классический подход к регулированию, как к отраслевому или продуктовому, ввиду сквозного влияния цифровых технологий неэффективен;
- прежние подходы к регулированию для ряда новых объектов (регулирование платформенных монополий, налогообложение различных операций в условиях цифровой трансформации, определение ответственности за принятие решений с использованием искусственного интеллекта) не применимы или ограниченно применимы;

- ряд цифровых технологий (прежде всего, искусственный интеллект) порождает сильнейшее противоречие между этическими нормами (культурными традициями) и возможностями быстрого технологического прогресса;
- усиливается вероятность возникновения «технологических пузырей», при этом существенна смещенность экспертных суждений либо на консерватизм (защита традиционных рынков), либо на избыточный технооптимизм (привлечение инвесторов в новые направления);
- в целом, весьма сложно обеспечить баланс между улучшением собственной юрисдикции и сохранением глобальных правил игры.

6.4. Состояние науки и инноваций¹

В сфере науки основной темой прошедшего года стали национальный проект (НП) «Наука» и реализуемые в его рамках федеральные проекты. Если судить по скорости распределения бюджетных средств, то НП «Наука» был одним из наиболее динамичных среди проектов аналогичного статуса. На противоположном полюсе находился НП «Цифровая экономика», по которому финансирование только начали выделять исполнителям. Произошло также сопряжение через идентичные мониторинговые показатели НП «Наука» и «Стратегии научно-технологического развития РФ» (СНТР), что сделало последнюю «живым» документом.

По итогам года стало формироваться более четкое разделение тематик/проблем, на которых сфокусированы РАН и Министерство науки и высшего образования. Для РАН главной была организация собственной деятельности – уточнение полномочий, процедуры выборов новых членов академии, организация экспертизы госзаданий для всех организаций науки и образования, которые их получают. Кроме того, РАН разрабатывала программу фундаментальных научных исследований. Министерство, в свою очередь, было сконцентрировано на деятельности по выполнению федеральных проектов в структуре НП «Наука», среди которых центральной можно считать тему формирования научно-образовательных центров (далее – НОЦ). Такой фокус связан со сложностью инициативы, необходимостью соединения научно-технологических политик федерального и регионального масштабов.

В сфере технологических инноваций прорывов не было, что подтверждается динамикой места России в различных рейтингах, результатами опроса компаний, а также показателями оттока высокотехнологичных компаний из страны. При этом правительство продолжало принимать меры по улучшению ситуации, инициировав новые целевые (развитие искусственного интеллекта) и инфраструктурные (формирование технологических долин) проекты.

6.4.1. Стратегические ориентиры

Основные стратегические ориентиры для сферы науки и технологий на 2019 г. и перспективу были объявлены в Послании Президента Федеральному Собранию². К развитию науки и технологий имеют отношение три группы приоритетов – тематические,

¹ Автор раздела: *Дежина И.Г.*, д-р экон. наук, ведущий научный сотрудник Института Гайдара, руководитель Аналитического департамента научно-технологического развития Сколковского института науки и технологий.

² Послание Президента Федеральному Собранию. 20 февраля 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863>.

структурные и касающиеся развития кадрового потенциала. К тематическим приоритетам были отнесены геномные технологии, для развития которых в прошедшем году создавались новые центры, а также искусственный интеллект, вследствие чего была разработана «Стратегия развития искусственного интеллекта». В области создания новой инфраструктуры были упомянуты установки класса «мегасайенс» и современные научно-исследовательские суда, и работа в этом направлении проходила в рамках НП «Наука», хотя и относительно медленно. Пока только определяются основные параметры будущих установок «мегасайенс». Планируется их увязать с приоритетными проектами, реализация которых требует использования этих установок¹. К структурным приоритетам были также отнесены научно-образовательные центры, призванные увязать региональные приоритеты, науку, образование и бизнес. Работа в этом направлении велась в 2019 г. наиболее активно. Развитие кадрового потенциала, причем в широком смысле – от школьных кружков, техникумов до кадров высшей квалификации, также было названо в числе приоритетов, поскольку стране нужны специалисты, способные «создавать и использовать прорывные технические решения». Таким образом, Послание Президента 2019 г. определило основные направления практических действий, которые с разной скоростью реализовывались в течение года.

Важным аспектом также стало утверждение перечня показателей реализации «Стратегии научно-технологического развития РФ»², которые фактически связали НП «Наука» и «Стратегию». Это финансовые показатели объема внутренних затрат на исследования и разработки из всех источников (в процентах от ВВП) и отдельно – объема и доли внебюджетных средств, места страны в рейтингах по доле статей в международных базах данных, по удельному весу в мировом пуле заявок на патенты. Мониторингу подлежит и доля исследователей в возрасте до 39 лет, что поднимает на новый уровень тему привлечения молодежи в науку и сокращения оттока кадров.

Незавершенной задачей года стала разработка проекта закона о науке, обсуждение которого продолжается более пяти лет подряд. Летом была предложена для общественного обсуждения новая версия закона о науке и научно-технической деятельности, разработанная Министерством науки и высшего образования. РАН взяла паузу для детального рассмотрения проекта, и до конца года проект закона не был внесен на рассмотрение в Государственную Думу. Руководство РАН сочло проект сырым, содержащим слишком много общих слов и положений. Ключевые вопросы относятся в законопроекте на уровень подзаконных актов правительства³. По мнению вице-президента РАН А. Хохлова, закон о науке должен главным образом создавать благоприятные условия для научной работы в России (что, в свою очередь, является одной из целей НП «Наука»). Для этого оценку работы ученых следует проводить по результатам, а не по затрачиваемому времени, а результаты – это выполнение исследований, работа с аспирантами и студентами, поиск финансирования, написание статей и др. Среди примечательных предложений

¹ Раскрыт ход реализации проекта российских «мегасайенс»-установок. 5 сентября 2019 г. URL: <https://lenta.ru/news/2019/09/05/megascieince/>.

² Перечень показателей реализации «Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», динамика которых подлежит мониторингу. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2019 г. № 1824-п. URL: <http://static.government.ru/media/files/L3np1utu1mzwMA58HluaADkvVxfkalUU.pdf>.

³ Волчкова Н. Проект закона о науке в очередной раз «обнулен». 26 июля 2019 г. URL: <https://www.poisknews.ru/skript/do-osnovanya-a-zachem-proekt-zakona-o-nauke-v-ocherednoj-raz-obnulen/>.

вице-президента РАН – требование указать в законе право на «безбарьерное взаимодействие» российских ученых с зарубежными коллегами в случае проведения работ по открытым тематикам. Это отражение возникших в последние годы геополитических проблем, отразившихся на состоянии международного научного сотрудничества.

6.4.2. Планы бюджетного финансирования НИОКР

2019 г. характеризовался недостаточно активным использованием бюджетных средств на НИОКР, вследствие чего в бюджетных планах на последующие три года был учтен перенос неизрасходованных средств на 2020 г. Статистически это дало самый значительный прирост на 2020 г. по сравнению с 2019 г. (почти на 24%), а в следующие два года темпы роста составят около 3–4% в год (табл. 21).

Таблица 21

Динамика ассигнований на НИОКР гражданского назначения

Показатель	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Расходы федерального бюджета на НИОКР гражданского назначения, всего, млрд руб.	505,61	518,87	540,65
Прирост к предыдущему году, %	+23,9	+2,6	+4,2
Прирост в сравнении с законопроектом на 2018–2020 гг. в каждом году, %	+14,4	+14,6	–

Источник: Приложение 8 к Пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг.»; расчеты автора.

Основной «зонтичной» программой, через которую выделяется финансирование на гражданские НИОКР, а также на иные нужды функционирования науки, является государственная программа «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», которая была утверждена в марте 2019 г.¹, с бюджетом на текущий год в размере 688,3 млрд руб. и планами дальнейшего роста ассигнований: 740,7 млрд в 2020 г., 795,9 млрд руб. в 2021 г. и 870,7 млрд руб. в 2022 г. Предполагается, что в рамках этой программы с 2020 г. начнется консолидация всего федерального бюджета на гражданские научные исследования и разработки, в том числе пока распределяемый через ряд государственных программ. На реализацию НП «Наука», находящегося в структуре Государственной программы «Научно-технологическое развитие РФ», также планируется ежегодно наращивать ассигнования (табл. 22).

Таблица 22

Параметры федеральных проектов национального проекта «Наука» (млрд руб.)

Национальный проект «Наука»	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Всего	47,4	69,8	96,1
Изменение по сравнению с Законом № 459-ФЗ, %	+10,2	+11,2	+8,6*
В том числе по федеральным проектам:			
Федеральный проект «Развитие научной и научно-производственной кооперации»	12,6	7,9	10,6
Федеральный проект «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации»	23,4	37,1	59,4
Федеральный проект «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок»	11,3	24,7	26,1

* Изменение к паспорту проекта на 2022 г.

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг.».

¹ Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 377 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»». URL: <http://fcpir.ru/upload/iblock/4d0/PP-GP.pdf>.

Поддержка фундаментальных исследований, финансируемых как через программу фундаментальных исследований, так и через два научных фонда – Российский научный фонд (РНФ) и Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ), будет ежегодно расти (табл. 23) При этом бюджеты фондов к 2022 г. практически сравняются за счет значительной до-капитализации РНФ, поскольку фонд не смог, как изначально ожидалось, привлечь практически на паритетной основе внебюджетные средства. Суммарно РНФ и РФФИ будут распределять около трети бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования, что в целом является позитивной тенденцией.

Таблица 23

Бюджетные ассигнования на фундаментальные исследования

Вид расходов	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Фундаментальные исследования (подраздел ФКР), млрд руб.	190,7	216,3	250,7
Доля в общих расходах на гражданские НИОКР, %	37,7	41,7	46,4
Российский фонд фундаментальных исследований	22,9	23,9	24,7
Российский научный фонд	9,3	21,8	22,4

Источник: Приложения 11 и 14 к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг.»; расчеты автора.

Вместе с тем очевидно, что фонды могли бы распределять и более существенные средства. Так, ассигнования на НИОКР для НИЦ «Курчатовский институт» запланированы на уровне, который к 2022 г. (24,9 млрд руб.) превысит весь бюджет РФФИ. Для сравнения: МГУ им. М.В. Ломоносова будет получать на НИОКР в 5–6 раз меньше, чем «Курчатовский институт».

В области прикладных научных исследований по основной статье гражданских расходов (прикладные научные исследования в области национальной экономики) запланированы сначала существенный рост ассигнований (в 2020 г.), а затем снижение объемов бюджетного финансирования на 4–7% ежегодно. Таким образом, сохраняется надежда на интенсификацию внебюджетного финансирования для прикладных исследований и разработок. В целом эти ожидания могут быть реализованы в ближайшие 5 лет. Так, из истории финансирования науки в США известно, что понадобилось 30 лет, чтобы внебюджетное финансирование сравнялось по объемам с бюджетными ассигнованиями на НИОКР¹.

6.4.3. Реорганизация научных фондов

Несмотря на то что бюджетные планы для двух государственных научных фондов – РФФИ и РНФ – сохраняют логику прежних лет, в прошедшем году Министерство науки и высшего образования начало разработку планов по реорганизации фондов через трансформацию их программ и перераспределение функций. Эта работа велась совместно с руководителями фондов, однако без экспертного обсуждения и без участия РАН. Такой подход к решению вопросов напоминает действия шестилетней давности по реформе РАН. Министерство не стремилось к открытости и коллегиальному принятию решений – в рейтинге российских ведомств по уровню открытости, который был подготовлен Счетной палатой, Министерство науки и высшего образования заняло последнее место².

¹ U.S. Research and Development Funding and Performance: Fact Sheet. Congressional Research service. Updated 24 January 2020. P. 2. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44307.pdf>.

² Открытость государства в России. Экспертный доклад. Счетная палата РФ. 2019 г. С. 45. URL: <https://www.infoculture.ru/wp-content/uploads/2019/06/Otkrytost-doklad.pdf>.

Это выразилось и в том, что министерство затянуло создание консультативно-совещательных органов. Только в октябре был сформирован общественный совет, который приступил к работе в ноябре и не рассматривал тему реорганизации фондов. Кроме того, по сравнению с прежними советами (в Министерстве образования и науки это был Совет по науке, а в Федеральном агентстве научных организаций – Научно-координационный совет) в новой структуре крайне мало представителей РАН. В связи с отсутствием общественных обсуждений в научном сообществе возникли опасения, что реформа фондов может привести к негативным последствиям, вплоть до ликвидации РФФИ.

Однако самый интригующий вопрос: зачем нужно проводить реорганизацию научных фондов? Казалось бы, функционал между ними ясно разделен, дублирование минимально и касается только так называемых «крупных» проектов. Более того, дублирование в российских условиях отсутствия частных научных фондов – это, скорее, альтернативы, чем повтор одного и того же. Наличие нескольких фондов, даже с пересекающимися повестками, – важное условие устойчивости научной системы в любой развитой стране. Тем не менее официальной причиной затеянных изменений стало именно устранение дублирования. Реформа системы фондов нужна «для повышения эффективности и расширения грантовой поддержки отечественной науки», а также... для «избежания дублирования»¹.

Обнародованные планы трансформации системы фондов могут привести к снижению широты охвата грантовой поддержкой отечественной науки, поскольку самый массовый и самый эффективный по научным результатам конкурс РФФИ по поддержке инициативных научных проектов (участвует более 8 тыс. научных коллективов, работающих в 63 регионах России) будет свернут. Данный конкурс является, по сути, компенсацией недостающих средств на осуществление собственно научной деятельности в научных организациях и вузах, частично заменяя плохо работающую систему организации науки, когда заработная плата и другие статьи расходов на научные исследования остаются низкими.

Министерство науки и высшего образования обозначило новый функционал фондов – РФФИ будет отвечать за реализацию международных и региональных проектов, а также заниматься развитием научной аспирантуры, РФФИ – реализацией Президентской программы исследовательских проектов и крупных междисциплинарных проектов².

Вызывает вопросы планируемое разделение крупных научных проектов, которые будет финансировать РФФИ, и международных проектов, находящихся в ведении РФФИ. Крупные проекты, по сути, должны быть международными, поэтому отделение «передовой науки», поддерживаемой РФФИ, от «международной повестки» выглядит искусственно и необоснованно. Не менее странным выглядит планируемое разделение научной аспирантуры (РФФИ) и программ поддержки молодежи (РФФИ).

РАН и научное сообщество в лице Общества научных работников (ОНР) выступили с обращениями в Правительство РФ. РАН в своем письме настаивала на всестороннем об-

¹ Цитируется по приводимому ТАСС высказыванию помощника Президента РФ А. Фурсенко. *Источник:* Научное сообщество обсуждает перспективы реорганизации научных фондов. 5 сентября 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6847737>.

² Волчкова Н. Судьба РФФИ предreshена? // Поиск. 20 ноября 2019 г. URL: <https://www.poisknews.ru/news/sudba-fondov-predreshena/>.

суждении планируемой реорганизации научных фондов и подчеркивала важность продолжения конкурсов РФФИ по поддержке инициативных проектов¹, а ОНР также обосновывало важность данного конкурса и его высокую востребованность и потребовало его сохранения. Кроме того, в обращении ОНР была отмечена несостоятельность аргумента о дублировании функций РФФИ и РФ, а также необходимость наличия множества научных фондов в стране².

По сути, ответом всем обратившимся было письмо Министерства науки и высшего образования РФ, подписанное первым заместителем министра Г.В. Трубниковым³, в котором утверждалось, что реорганизация будет проводиться, она проходит поэтапно, согласована с руководителями двух фондов, а экспертные обсуждения будут проходить уже в ходе трансформационного процесса. Иными словами, решение было принято без согласования с основными стейкхолдерами и оспариванию не подлежит.

6.4.4. Планы и ограничения привлечения молодежи в науку

«Омолождение» науки за счет роста доли молодых исследователей в возрасте до 39 лет стало одним из основных целевых показателей выполнения НП «Наука» и «Стратегии научно-технологического развития». Следует отметить, что доля молодых ученых в российской науке уже достаточно высока и составляет около 44%, однако дальнейшее привлечение молодежи рассматривается в правительстве как основа устойчивого развития науки и выхода страны на лидерские позиции в разнообразных рейтингах.

Между тем уже 3 года подряд наблюдается тенденция сокращения доли молодых исследователей в возрасте до 29 лет, т.е. той когорты, которая как раз и характеризует «приток молодежи в науку». За последний год она упала на 1%, тогда как за период с 2010 г. – всего на 2%⁴. Причин этого явления много: от осложнения условий для международного сотрудничества до роста бюрократизации науки и прессинга библиометрии. При этом научная мобильность как один из инструментов международного сотрудничества, в том числе привлекательный для молодых, с очевидностью серьезно сократится в 2020 г. в связи с развернувшейся пандемией. На смену придут онлайн-формы сотрудничества. Сокращение физической мобильности может иметь и более серьезные последствия, в том числе снизить научную продуктивность, но степень такого влияния оценивать преждевременно.

В 2019 г. центральной официально обсуждаемой причиной низкого притока молодежи в науку была несистемность мер поддержки молодых ученых. Следует отметить, что государство реализует немало мер поддержки молодых исследователей, в том числе через специальные грантовые конкурсы, и число таких инициатив растет. Вместе с тем требования к конкурсам разные, определения понятия «молодой ученый» также отличаются в зависимости от инициативы, а данные о том, сколько средств было выделено на

¹ Академия обращается в правительство // Научная Россия. 11 сентября 2019 г. URL: <https://scientificrus-sia.ru/articles/akademiya-obrashchaetsya-v-pravitelstvo>.

² Обращение российских ученых в защиту РФФИ. Межрегиональное Общество научных работников. 21 ноября 2019 г. URL: <http://onr-russia.ru/content/nauka-za-RFFI-press-release>; <https://trv-science.ru/2019/12/03/uchenye-protiv-reorganizacii-nauchnyx-fondov-v-rossii/comment-page-1/>.

³ Письмо размещено на сайте РАН, новость от 12 ноября 2019 г. URL: <http://www.ras.ru/tradeunion.aspx>.

⁴ Рассчитано по данным: Ратай Т., Тарасенко И. Научные кадры: тенденция снижения сохраняется // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. НИУ ВШЭ. 25 сентября 2019 г. С. 2. URL: https://issek.hse.ru/data/2019/09/25/1540060251/NTI_N_145_25092019.pdf.

поддержку молодежи и какие эффекты это дало, отсутствуют. Именно этот факт отметила Счетная палата, проводившая анализ мер государственной поддержки молодых российских ученых в 2016–2018 гг.¹. Это замечание справедливо и касается не только молодежных программ, но и большинства крупных государственных инициатив: если показатели затрат еще могут быть вычислены, то оценки эффектов, за редким исключением, просто нет. Например, в новой версии программы мегагрантов, конкурс по которой завершился в ноябре 2019 г., молодые ученые должны будут составлять половину численности членов коллективов без учета характера дисциплины и решаемых в мегагранте задач. Более того, в требованиях программы – ежегодное увеличение доли молодых ученых минимум на 2%². Однако такое решение не базируется на обосновании того, что с такой численностью молодежи работа будет эффективнее, чем если возрастной состав коллектива будет определять руководитель.

Именно поэтому было бы важно выделить сначала среди молодежных программ инициативы, которые дали эффект. Например, к каким результатам приводят требования некоторых грантовых конкурсов в обязательном порядке включать в число исполнителей проектов определенную долю молодых исследователей и выплачивать им не менее установленной правилами доли от общего фонда зарплаты независимо от того, действительно ли молодые хорошо работают или только числятся в гранте. Однако просматривается опасность другого рода: вместо анализа успехов и неудач – централизация инициатив, «борьба с дублированием» и прочие подходы, направленные на создание единых определений и форматов требований³. Если движение начнется именно в таком направлении, оно подавит разнообразие, а последнее необходимо для нормального функционирования науки.

С молодежной темой отчасти связана проблематика работы аспирантур. В этой области наблюдались позитивные изменения: численность диссертационных советов была сокращена в связи с тем, что значительное количество членов диссоветов не соответствовали минимальным требованиям по публикационной активности за последние 5 лет. Иными словами, в течение нескольких лет они не публиковали научные работы либо публиковали недостаточно и не в реферируемых журналах. Диссертационный совет может продолжать работать только в том случае, если не менее 90% его членов соответствуют требованиям ВАК по числу публикаций⁴. Таким образом, оставшиеся советы не должны практиковать защиты слабых диссертаций. Действительно, одновременно с повышением требований к членам диссоветов возросли и требования к аспирантам. Это повлекло за собой сокращение удельного веса защитивших в срок кандидатскую диссертацию. В 2000-х годах доля закончивших в вузе аспирантуру с защитой диссертации составляла около 31,5%, слегка варьируясь в зависимости от дисциплины, а теперь она сократилась более чем вдвое и составляет 12,7%. Для аспирантур в научных институтах

¹ Господдержка молодых ученых носит несистемный характер. 5 марта 2019 г. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/36112?sphrase_id=11358263.

² Подведены итоги конкурса на получение «мегагрантов». 21 ноября 2019 г. URL: <http://www.p220.ru/home/news/item/1693-itogikonkurs2019>.

³ Минобрнауки разработало меры совершенствования системы поддержки молодых ученых // ТАСС. 5 марта 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6188550>.

⁴ Минобрнауки высказало замечания к работе более 320 диссертационных советов // ТАСС. 19 августа 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6775889>.

произошло аналогичное сокращение – с 22,9 до 10,3%¹. С одной стороны, наблюдаемые тенденции должны свидетельствовать о росте качества подготовки за счет сокращения количества слабых диссоветов и аспирантов. С другой стороны, кадровая «база» для привлечения молодежи в науку сокращается, поскольку ежегодно снижается число молодых кандидатов наук.

Таким образом, задача привлечения молодежи в науку остается нетривиальной в условиях сокращающегося притока, в том числе тех, кто имеет степень кандидата наук, а значит, с большей вероятностью, чем специалист без степени, намеревается посвятить себя научной деятельности.

6.4.5. Научно-образовательные центры как новый приоритет

Тема научно-образовательных центров, которые формируются в рамках одного из федеральных проектов НП «Наука», занимала одно из центральных мест в освещении проблем развития сферы науки. Прошедший год можно считать подготовительным, поскольку разрабатывались условия и критерии финансирования НОЦ, определялись размеры государственных субсидий, складывались подходы к формированию НОЦ (по конкурсу и без конкурса, с бюджетным финансированием и без него).

За три года (2019–2021 гг.) планируется создать 15 НОЦ, и первые 5 НОЦ были определены в 2019 г. без проведения конкурса. Они были сформированы в тех регионах, где активность губернаторов и их интерес к НОЦ были самыми высокими. Характерно, что в этих регионах работа по формированию центров началась задолго до того, как были определены все формальные критерии и правила их отбора. «Складывание» НОЦ – долгий процесс, поскольку, в отличие от прежних конструкций, НОЦ нового образца представляют собой не университетские, а крупные региональные проекты со значительным числом стейкхолдеров. К ним относятся университеты региона и даже за его пределами, научные организации, компании разного размера, региональные администрации. Сходство с более ранними моделями НОЦ в том, что, как и прежде, есть базовый университет, где размещается НОЦ, без создания юридического лица.

До конца года финальные планы работы, состав участников и некоторые другие параметры первых пяти НОЦ еще не были утверждены на правительственном уровне, однако в целом понятны тематическая ориентация каждого из центров и его особенности.

Наиболее проработаны концепции НОЦ «Кузбасс» (Кемеровская область) и Западно-Сибирский НОЦ (объединяющий три региона: Тюменскую область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). В Кемеровской области в определенной мере было проще выделить специализацию и потому детально проработать задачи и ожидаемые результаты. Это и привело данный проект к успеху. Западно-Сибирский НОЦ выделился инициативой и усилием по сложному согласованию интересов трех регионов, при этом для него была характерна открытость, в том числе активное освещение своей деятельности в СМИ и соцсетях. Еще три НОЦ создаются в Белгородской, Нижегородской областях и Пермском крае. Предварительные концепции первых пяти НОЦ показывают, что все регионы четко выделяют свою «умную специализацию», а именно те области, в которых могут совместно работать научные структуры и компании и развитие которых

¹ Мартынова С., Нефедова А., Тарасенко И. Подготовка научных кадров высшей квалификации: показатели деятельности аспирантуры // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. 15 мая 2019 г. URL: https://issek.hse.ru/data/2019/05/15/1507176995/NTI_N_128_15052019.pdf.

важно для социально-экономического процветания региона. Кроме того, успех был обеспечен и активной позицией губернаторов. Сложнее обстоит дело с формулировками конкретных задач и индикаторами достижения целей. Задачи не всегда очевидно следуют за целями, а индикаторы достижения имеют самый общий вид, будучи взятыми из статистических форм отчетности и из числа показателей достижения целей НП «Наука». Таким образом, индикаторы, за редким исключением, не нацелены на выявление специфических для региона эффектов развития. На этом фоне позитивно выделяется проект Пермского НОЦ, где представлен список возможных социально-экономических эффектов от деятельности НОЦ, таких как приток в регион инвестиций, новые рабочие места, качество жизни в регионе.

Следующие пять НОЦ будут выбраны по конкурсу, который планируется проводить весной 2020 г., однако уже в 2019 г. стали известны регионы, рассчитывающие на победу. Среди них Уральский НОЦ, объединяющий Свердловскую, Челябинскую и Курганскую области, НОЦ Самарской области, Новосибирской и Томской областей, НОЦ «Енисейская Сибирь: Индустрия 4.0» в Красноярском крае.

Меры и критерии государственной поддержки для НОЦ разрабатывались в течение всего года, и окончательный их формат еще не определен. Первым стало Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2019 г. № 537 «О мерах государственной поддержки научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции образовательных организаций высшего образования и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики»¹. В нем определено, что должна содержать программа деятельности НОЦ, какие показатели отчетности предоставлять, а также указано, что финансовая поддержка будет предоставляться в форме субсидии, которая может быть потрачена на фиксированные статьи расходов. Средства будут перечисляться базовой организации НОЦ, а не в региональный бюджет. В части показателей деятельности в программе НОЦ должны быть указаны целевые показатели и индикаторы, в том числе взятые из НП «Наука» (количество патентов, количество статей, доля исследователей в возрасте до 39 лет, программы ДПО и т.д.). Таким образом, изначально показатели результатов НОЦ привязываются к индикаторам реализации НП «Наука». Такой подход облегчает чиновникам подсчет результатов, но затрудняет оценку реальных эффектов работы НОЦ.

Финансовые модели бюджетной поддержки НОЦ постоянно трансформировались. Изначально предполагалось, что выбранные без конкурса НОЦ получают государственное финансирование в 2020 г., после того как станут ясны реальные успехи их развития², однако в конце года правительство решило выделить им по 60 млн руб. каждому с условием, что эти НОЦ окончательно сформируют и проработают программы своего развития³.

Появилась и другая финансовая модель развития НОЦ – так называемый «региональный вектор», когда сначала НОЦ формируется на региональном уровне в инициативном

¹ URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72140532/>.

² Условия очерчены. Научно-образовательные центры мирового уровня не будут иметь юридического лица // Поиск. 1 мая 2019 г. № 20. С. 2. URL: <https://www.poisknews.ru/skript/usloviya-ochercheny/>.

³ Котюков: НОЦ в регионах РФ получают грантовую поддержку в 60 млн руб. // Будущее России. Национальные проекты. 18 ноября 2019 г. URL: <https://futureussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/noc-v-regionah-rf-polucac-grantovuu-podderzku-v-60-mln-rublej-kotukov>.

порядке, за счет собственных средств, а затем – в случае успешного развития – претендует на федеральную поддержку¹. Такой путь сначала выбрал Уральский регион, однако затем решил участвовать в конкурсе 2020 г.². Ему на смену пришла Самарская область, однако быстро стало понятно, что такая модель НОЦ не «выживет» без предоставления специальных условий от государства. Так, региональным бюджетам сложно включаться в поддержку вузов из-за того, что последние находятся преимущественно в федеральном подчинении³. Вместе с тем средства могут быть получены от индустриальных партнеров, например, для Самарского НОЦ такими партнерами могут стать госкорпорации «Ростех» и «Роскосмос». Однако, по всей видимости, этого недостаточно. Поэтому заместитель председателя правительства Самарской области А. Фетисов предложил ввести льготы и преференции для участников НОЦ такие, как налоговое стимулирование, таможенные пошлины для зарубежных производителей, льготное инвестирование, краткосрочное кредитование и т.д.⁴.

Помимо финансовых аспектов, в ходе формирования НОЦ была выявлена такая проблема, как сложности налаживания коммуникаций между научным сообществом и бизнесом. Она существует давно, но на этот раз с ней столкнулись представители региональных администраций⁵. Для тех НОЦ, которые не вошли в число пяти избранных, однако активно пытались разрабатывать свои концепции, именно проблема рассогласованности интересов (а иногда инертности, самоцентричности) ряда стейкхолдеров стала камнем преткновения.

Наконец, проблемой было и остается определение методов оценки эффективности НОЦ, в том числе пока не найден ответ на вопрос о том, нужно ли формировать НОЦ с максимально широким участием разных стейкхолдеров или делать их более «компактными»⁶. Следует отметить, что проблема выстраивания связей между научным и бизнес-сообществом есть во всех странах, ее изучением занимаются не только исследователи, но и такие структуры, как ОЭСР. В частности, ОЭСР, изучив опыт 35 стран – членов ОЭСР, идентифицировала 21 инструмент для ускорения трансфера знаний из науки в промышленность⁷. При этом ключевыми трендами были названы: (1) формирование организаций-посредников, включая региональные центры трансфера технологий; (2) совместное производство знаний, в том числе за счет межсекторальной мобильности, а также подключение институтов гражданского общества, и (3) цифровая трансформация, заключающаяся в формировании онлайн-сообщества экспертов, в использовании таких

¹ Минобрнауки рекомендовало регионам доработать программы НОЦ к 27 июня // Будущее России. Национальные проекты. 24 июня 2019 г. URL: <https://futureussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/585137>.

² Официально подтверждено создание Уральского научно-образовательного центра. 9 июля 2019 г. URL: <https://urfu.ru/ru/news/27722/>.

³ *Вострецова Ю.* Интеллект на экспорт. Уральские регионы создадут НОЦ мирового уровня // Российская газета. 3 июля 2019 г. URL: <https://rg.ru/2019/07/03/reg-urfo/tri-regiona-urala-sozhdadut-nauchno-obrazovatelnyj-centr-mirovogo-urovnia.html>.

⁴ Александр Фетисов внес предложения по совершенствованию НОЦ на Совете Федерации // Информационный портал Волга.Ньюс.рф. 6 ноября 2019 г. URL: <https://volga.news/article/520515.html>.

⁵ *Старикова М.* Чиновники не нашли критериев научно-образовательных центров // Коммерсантъ. 24 июня 2019 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4011530>.

⁶ *Мищенко Е.* «Смотрим на перечень без влюбленности»: как идет работа по первым НОЦ // Indicator. 25 июня 2019 г. URL: <https://indicator.ru/engineering-science/pervye-nots-bez-vlyublennosti.htm>.

⁷ OECD. University-Industry Collaboration: New Evidence and Policy Options. OECD Publishing, Paris, 2019. P. 20. URL: <https://doi.org/10.1787/e9c1e648-en>.

форм сбора идей и предложений, как краудсорсинг, а также размещение данных на открытых платформах¹. Пока в контексте НОЦ проработка взаимодействий науки и индустрии проводится на самом общем уровне, хотя некоторые НОЦ планируют развивать цифровые подходы. Например, Белгородский НОЦ собирается формировать научно-производственные платформы для взаимодействия акторов инновационной системы.

Таким образом, развертывание инициативы без четких правил и ясно сформулированных ожиданий придает динамизм всему процессу. В дальнейшем интерес будет представлять то, какие центры эффективнее развернут работу – созданные без конкурса или формируемые по всем правилам на конкурсной основе. Особенность проекта НОЦ в том, что организация центров началась почти за год до того, как были окончательно определены основные правила, параметры и условия бюджетного финансирования и необходимые элементы НОЦ. Но с самого начала была установлена прямая связь между активностью губернатора и качеством программы НОЦ. В первую очередь НОЦ – это губернаторская инициатива, показывающая его способности сформировать перспективный проект в регионе. Это в том числе объясняет, почему несильный в научном плане НОЦ «Кузбасс» вошел в первую пятерку центров, выбранных в 2019 г. вне конкурса. Таким образом, если при формировании прежних моделей НОЦ их успех определялся значимостью ректора и научного коллектива вуза, то теперь стержневой стала именно позиция региональных властей.

Помимо НОЦ, НП «Наука» предполагает создание центров двух других типов – научных центров мирового уровня (в том числе в области математики и геномных исследований) и центров компетенций НТИ (ЦК НТИ). Центры имеют свою специфику с точки зрения стадии производства знаний (фундаментальные или прикладные исследования либо разработки) и потому степени взаимодействия с индустрией.

Научные центры мирового уровня в 2019 г. отбирались по конкурсу, и в итоге было объявлено о том, что средства получают 4 математических центра и 3 центра геномных исследований. Все центры создаются как консорциумы научных организаций, в большинстве своем – в партнерстве с вузами. Оба конкурса прошли почти незаметно и без дискуссий, поскольку схема научного центра в форме консорциума уже опробована и относительно проста (по сравнению с НОЦ), а состав победителей не вызвал возражений или удивления в научном сообществе. В отличие от НОЦ, поддержка научных центров мирового уровня будет осуществляться только из бюджетных средств. Для математических центров финансирование в 2019 г. – 80 млн руб. на центр, в 2020 г. оно удваивается. Геномные центры будут получать больше средств – усредненно, каждый около 200 млн руб. в год, и всего планируется на них выделить 3,7 млрд руб. на 6 лет (2019–2024 гг.)². В связи с разворачивающейся пандемией возможно, что в 2020 г. основной акцент будет сделан на создании новых центров по тематикам «больших вызовов» в области вирусологии и эпидемиологии. Борьба с новым коронавирусом – глобальный вызов. Одновременно это будет означать конец монопольной работы по данным тематикам³.

¹ OECD. University-Industry Collaboration: New Evidence and Policy Options. OECD Publishing, Paris, 2019. P. 21–22. URL: <https://doi.org/10.1787/e9c1e648-en>.

² Счет на миллиарды. Определен размер господдержки центров мирового уровня // Поиск. 8 ноября 2019 г. № 44–45. С. 6.

³ Оказалось, что только Государственный научный центр вирусологии и биотехнологии «Вектор» в наукограде Кольцово Новосибирской области обладает необходимыми заделами для разработки тестов и вакцин. Поэтому в спешном порядке переоснащается современным научным оборудованием лаборатория в

В свою очередь, ЦК НТИ были образованы еще в 2018 г., и в 2019 г. их работа, по сути, только начинала разворачиваться. Основная сложность – формирование таких проектов, в которых заинтересована промышленность. Все центры должны привлечь существенные внебюджетные средства, поэтому кооперация с компаниями является одной из центральных их функций.

6.4.6. Публикационная активность и планы трансформации проекта «5-топ 100»

Публикационная активность – один из ключевых параметров, по которым оценивается выполнение «Стратегии научно-технологического развития», НП «Наука», результативность университетов, претендующих на лидерские позиции и участвующих в проекте «5-топ 100». В прошедшем году общественное и государственное внимание к библиометрической оценке оставалось очень высоким. Однако не произошло изменений, которые бы свидетельствовали о качественных сдвигах в научной результативности. По числу публикаций, индексируемых в базе данных Scopus, Россия за прошедшие 15 лет переместилась с 11-го на 12-е место, хотя были и «годы провалов», когда страна занимала 15–16-е место (2007–2014 гг.)¹. По числу научных публикаций Россия находится в одной группе с такими странами, как Австралия, Бразилия, Иран, Южная Корея. Дисциплины, где больше всего публиковались российские ученые, традиционны для советской и российской науки: физика и астрономия, инженерные науки, материаловедение, химия и математика, и они не изменились за последние 5 лет. Это говорит о консервативности и потому о сложности трансформации сферы науки, а также одновременно об отсутствии таких программ и проектов, которые бы изменили дисциплинарный баланс.

С точки зрения качества научных результатов, которые частично определяются индексом цитирования, Россия демонстрирует результаты ниже среднемировых в подавляющем числе дисциплин. Правда, по сравнению с 2012 г. индекс цитирования российских публикаций немного вырос, т.е. статьи стали цитироваться чаще. Более детальный внутриведомственный анализ подтверждает сохраняющийся «нишевой» характер развития российской науки – есть только узкие предметные области, где цитирование выше среднемирового. К сожалению, Россия стала рекордсменом другого рода – она наряду с Украиной лидирует по уровню самоцитирования работ. Если в среднем по миру медианный уровень самоцитирования составляет 12,7%, то для России он равен 36%². Для сравнения: Китай и Япония находятся на среднемировом медианном уровне самоцитирования, ученые из США и Великобритании занимаются самоцитированием значительно реже. Таким образом, усиление публикационной гонки пока приносит скромные положительные результаты и ощутимые отрицательные.

Противочумном центре в Москве. *Источник:* Противочумный центр в Москве оснастят новым оборудованием для лабораторных исследований // ТАСС. 15 марта 2020 г. URL: <https://tass.ru/moskva/7984949>. Кроме того, параллельные разработки вакцин начали лаборатории университетов – МГУ и Казанского федерального университета. *Источник:* «В развитых странах может появиться уже к лету». Кто разрабатывает вакцину от коронавируса и когда ее ждать // ZNAK. 18 марта 2020 г. URL: https://www.znak.com/2020-03-18/kto_razrabatyvaet_vakcinu_ot_koronavirusa_i_kogda_ee_zhdet.

¹ *Ерохина Е.* Российская наука в Scopus и WoS: количество или качество // Indicator. 8 февраля 2019 г. URL: <https://indicator.ru/engineering-science/rossijskaya-nauka-v-scopus-i-wos-kolichestvo-ili-kachestvo.htm>.

² *Van Noorden R., Chawla D.S.* Hundreds of extreme self-citing scientists revealed in new database // Nature. 19 August 2019. P. 572, 578–579. URL: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-02479-7>.

В целом проблема толерантности к различным этическим нарушениям, связанным с публикациями и подготовкой диссертаций, становится серьезной для российской науки, и она может оказывать долгосрочный негативный эффект на качество научных результатов. Согласно данным мониторинга НИУ ВШЭ, только 54,3% преподавателей вузов относятся положительно к практике лишения научной степени за плагиат¹. Иными словами, половина российского профессорско-преподавательского состава считает плагиат нормой, за которую не следует наказывать.

Тем примечательнее стала инициатива по ретракции научных статей, развернувшаяся в конце года. Комиссия РАН по противодействию фальсификации научных исследований объявила, что было отозвано свыше 850 статей из 263 российских журналов², а всего было найдено свыше 2500 статей в 541 российском научном издании, которые следует изъять. При этом, по мнению сообщества «Диссернет», масштабы бедствия в виде статей с ложными результатами, с плагиатом или самоплагиатом еще выше – оно оценивается в 150 тыс. статей³.

Наукометрические успехи были самыми весомыми среди вузов проекта «5-топ 100» по сравнению со среднероссийскими (согласно данным Scopus)⁴. Ученые из этих вузов чаще публикуют статьи в журналах первого квартиля, т.е. с наибольшим импакт-фактором. Примечательно, что более высокая результативность достигается в том числе благодаря международной кооперации, на которую у данных вузов средств больше, чем у бывших академических НИИ и остальных вузов. В вузах проекта «5-топ 100» доля публикаций в международном соавторстве составляет 35% против 25% в среднем по российской науке. Вместе с тем недавняя оценка вузов проекта «5-топ 100» показала, что масштабы их международной кооперации стабильны, тогда как, например, у китайских вузов постоянно растут⁵. Пока вузы – участники проекта не смогли обогнать по показателям научной результативности (а не по числу публикаций) два ведущих университета страны – МГУ и СПбГУ.

Вузы проекта «5-топ 100» (на сегодняшний день их 21) устойчиво распадаются на три равные группы – на лидеров, активно развивающихся и показывающих скромные успехи. Состав групп не изменился по сравнению с 2018 г. Может быть, такая «устойчивость» отчасти связана с тем, что финансирование вузов сильно различается: сильные становятся еще сильнее, получая от государства около 900 млн руб. в год каждый дополнительно к базовому финансированию госзадания и субсидиям на иные цели; «средние» получают вдвое меньше – около 450 млн руб. в год, а отстающие вряд ли смогут серьезно

¹ Рудаков В., Рощина Я., Битокова Л. Изменения стратегий, мотиваций и экономического поведения студентов и преподавателей российских вузов // Мониторинг экономики образования. 2019. № 1 (133). С. 22. Информационный бюллетень. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019.

² Беляева С. Цепная ретракция // Поиск. 17 января 2020 г. № 1–2. С. 3.

³ Chawla D.S. Russian journals retract more than 800 papers after ‘bombshell’ investigation // Science. 8 January 2020. URL: <https://www.sciencemag.org/news/2020/01/russian-journals-retract-more-800-papers-after-bombshell-investigation>.

⁴ Ерохина Е. Российская наука в Scopus и WoS: количество или качество // Indicator. 8 февраля 2019 г. URL: <https://indicator.ru/engineering-science/rossijskaya-nauka-v-scopus-i-wos-kolichestvo-ili-kachestvo.htm>.

⁵ Данные, представленные М. Фатхуллиным, директором по работе с органами государственной власти Elsevier S&T в Москве. Источник: Сессия «Наукометрия 2.0: цифровая перезагрузка». Гайдаровский форум. 15 января 2020 г.

улучшить позиции, получая 120–130 млн руб. в год. Примерно такие же суммы получают университеты и на следующий год¹.

Важным изменением года стала разработка новых целей и параметров проекта «5-топ 100», главная особенность которых – расширение и диверсификация участников и снижение уровня требований к результатам работы университетов. Университеты будут стремиться занять топ-позиции в отраслевых и предметных рейтингах, а не конкурировать глобально. Только «лидирующие» университеты проекта «5-топ 100» (планируется, что таких будет около 10)² будут ориентированы на продолжение роста в глобальных рейтингах, но со скромными целями – не менее двух лет подряд входить в топ-1000, а не топ-100 какого-либо из институциональных рейтингов.

Планируется в 2020 г. увеличить число участников проекта «5-топ 100» до 30 вузов, одновременно пересмотрев состав университетов, через объявление нового конкурса. При этом усиливается региональный фокус – ожидается, что в проекте будут участвовать вузы не менее чем из 10 регионов. Отраслевые и региональные вузы будут нацелены на трансформацию в региональные центры превосходства (задача, в чем-то сходная с идеей НОЦ). Таким образом, проект «5-топ 100» в новом формате будет теснее связан с НП «Наука», региональный вектор в научно-технологической политике усилится, однако требования к результатам снижаются при сохранении уровня бюджетного финансирования. Большее внимание регионам важно для выравнивания условий и роста конкуренции внутри страны, но одновременное снижение планки требований в международном масштабе говорит о некотором замыкании на себя и на внутреннюю проблематику, несмотря на провозглашение важности занятия лидирующих позиций в мире по ряду параметров, закрепленных в НП «Наука».

6.4.7. РАН как экспертная организация

Деятельность РАН была примечательна в трех аспектах: в проведении экспертизы научных проектов, выполненных по госзаданию, формировании новой программы фундаментальных исследований и выборах в РАН, которые были по-новому организованы с точки зрения большей открытости и информации о кандидатах в академики и члены-корреспонденты РАН.

Экспертиза научных отчетов

Вероятно, когда руководство академии продвигало идею присвоения РАН статуса главной экспертной организации страны, оно имело в виду экспертизу крупных государственных решений, стратегий, участие в форсайтах и прочих важных видах деятельности, которые должны выполнять ведущие ученые страны, а не рутинную оценку десятков тысяч отчетов по госзаданиям и иным проектам, которые проводились за счет средств бюджета. Такая задача, которую в итоге стала выполнять РАН, и трудоемка, и неинтересна. При этом информация о масштабах этой экспертизы разнилась от источника к ис-

¹ Возовикова Т. Охватить неохваченных // Поиск. 8 ноября 2019 г. № 44–45. С. 14.

² Число участников проекта «5-топ 100» вырастет до 30 с 2020 г. // ТАСС. 19 ноября 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/7150681>.

точнику. Так, согласно вице-президенту РАН А. Хохлову, экспертная нагрузка на академию – это 50–70 тыс. отчетов¹ по госзаданиям в год, по мнению президента РАН А. Сергеева – до 30 тыс.². К концу года, когда обсуждались итоги первой экспертизы отчетов за 2018 г., цифра снизилась до 17 тыс. проведенных экспертиз (это также информация от президента РАН)³. Если принять последнюю цифру за фактический объем работ, то получается, что оценочные данные об объемах экспертной работы были преувеличены примерно в 3 раза. Характерно при этом, что основная нагрузка по проведению экспертизы легла не на академиков и членов-корреспондентов, а на профессоров РАН. 500 профессоров РАН провели 6 тыс. экспертиз⁴, а 2000 академиков и членов-корреспондентов – остальные 11 тыс. Таким образом, на профессора пришлось в среднем 12 экспертиз, на члена РАН – вдвое меньше. Профессора считаются «резервом» РАН, источником ее омоложения, и, видимо, этим объясняется их более высокая экспертная нагрузка.

Экспертиза отчетов вузов за 2018 г. не была завершена до апреля 2019 г.⁵, что вызвало негативную реакцию организаций, подпадающих под оценку РАН, поскольку это задерживало получение бюджетных средств 2019 г. Ректора университетов, особенно ведущих, публично выражали недовольство не только медленной работой РАН, но и самим фактом того, что именно РАН проводит такую экспертизу.

Самым серьезным было обвинение в том, что академия «предвзято» относится к экспертизе, проявляя фаворитизм в пользу проектов, выполняемых в бывших академических институтах, и, соответственно, недооценивая вузы. Отчасти такое отношение объяснимо, ведь со стороны представителей РАН прямо или косвенно звучат высказывания о слабости вузовской науки по сравнению с академической. Однако обвинение в предвзятости академической экспертизы оказалось несостоятельным: по итогам проведенных оценок, как по НИИ, так и по вузам доля отклоненных отчетов, по сообщению вице-президента РАН А. Хохлова, составила около 7%⁶. Это очень скромная цифра, особенно если принять во внимание, что уровень науки в неведущих российских университетах действительно достаточно слабый. Таким образом, экспертиза была проведена либо формально, либо вполне гуманно.

Любопытным открытием проведенной экспертизы было обнаружение диспропорционального расходования средств прежним Министерством образования и науки на работы по научно-методическому обеспечению, которые выполнялись подведомственными (не бывшими академическими) организациями. Фактически решались задачи по обслуживанию министерства, а не выполнялись научные проекты. На соответствующее обслуживание было израсходовано около 25% всех средств, распределяемых министерством по

¹ Демина Н. Ученых надо раскрепостить // Троицкий вариант-наука. 24 сентября 2019 г. № 288. С. 4–5. URL: <https://trv-science.ru/2019/09/24/uchenyx-nado-raskrepostit/>.

² Емельяненко А. Надежды не оставляют РАН // Российская газета. 30 июля 2019 г. № 166. URL: <https://rg.ru/2019/07/30/akademik-strategicheskoe-prognostirovanie-mozhet-stat-vazhnejshoj-funkciej-ran.html>.

³ Президент РАН раскритиковал нежелание академиков заниматься экспертизой // ТАСС. 29 ноября 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/7227353>.

⁴ Сведения из источника: Мищенко Е. «Мозгов ни у кого, кроме РАН, нет»: грустные парадоксы собрания профессоров РАН // Indicator. 29 ноября 2019 г. URL: <https://indicator.ru/humanitarian-science/mozgov-ni-u-kogo-krome-ran-net.htm>.

⁵ Около 2,7 тыс. исследований ждут экспертизы для получения финансирования // ТАСС. 27 марта 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6264322>.

⁶ Интервью с А. Хохловым // Поиск. 7 июня 2019 г. URL: <https://www.poisknews.ru/skript/strasti-po-eksper-tize/>.

научным организациям и вузам¹. Таким образом, оказалось, что не академия, а министерство неэффективно расходует бюджетные средства.

Несмотря на все сложности проведения экспертизы, руководство РАН намерено ее продолжать и совершенствовать процедуры, поскольку, по мнению президента РАН, только если хорошо проводить экспертизу, можно «ставить вопрос о создании закона о РАН как о государственной академии»². В связи с этим планируется, во-первых, активнее привлекать к экспертизе иностранных ученых – членов РАН³, а также создать собственную информационную систему, централизующую и упрощающую проведение экспертизы отчетов. По-видимому, руководство РАН не хочет использовать существующую инфраструктуру, например ЦИТиС⁴. Однако пока создание такой системы только обсуждается, поскольку у академии нет средств на ее разработку⁵.

Программа фундаментальных научных исследований в России на долгосрочный период

В октябре РАН представила проект программы фундаментальных научных исследований (ПФНИ), которая охватывает все фундаментальные исследования в стране, финансируемые из средств федерального бюджета. Это «зонтичная» программа, которая включает проекты и мероприятия, реализуемые в том числе в рамках НП «Наука», а также программы государственных научных фондов.

Наиболее существенную часть программы составляет описание тематических направлений исследований, которые расписаны в традиционной для РАН структуре с распределением по научным дисциплинам. При такой форме представления направлений исследований нет возможности увязать их с приоритетными направлениями развития государственного уровня и в том числе оценить их вклад в социально-экономическое развитие. Перечисленные в проекте ПФНИ тематики, скорее всего, появились в результате суммирования направлений, по которым ведутся исследования в бывших академических институтах.

Однако самыми примечательными являются финансовые параметры программы и показатели оценки ее эффективности.

Главным пожеланием проекта программы является двукратное увеличение расходов на фундаментальные исследования из средств федерального бюджета. Однако это невыполнимо, поскольку приведет к существенному перекосу в структуре бюджетного финансирования НИОКР. Уже сейчас бюджетные ассигнования на фундаментальные исследования составляют около 40% ассигнований на гражданские НИОКР. Если проводить сопоставления со странами, имеющими развитую фундаментальную науку, то там примерно такая же доля расходов на фундаментальные исследования, финансируемые

¹ Об экспертизе проектов в рамках госзадания подведомственными организациями Минобрнауки России. 8 апреля 2019 г. URL: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=c3fdfe2c-2e06-4369-9f6b-80afb64a3097>.

² Заседание Президиума РАН 21 мая 2019 г. Научная Россия. URL: <https://scientificrussia.ru/articles/zasedanie-prezidiuma-ran-21-05-2019-pryamaya-translyatsiya>.

³ Мищенко Е. Вот вам эти функции, давайте их выполнять // Indicator. 26 июня 2019 г. URL: <https://indicator.ru/humanitarian-science/ran-funktsii-vlast.htm>.

⁴ Центр информационных технологий и систем органов исполнительной власти.

⁵ Емельяненко А. Надежды не оставляют РАН // Российская газета. 30 июля 2019 г. № 166. URL: <https://rg.ru/2019/07/30/akademik-strategicheskoe-prognozirovanie-mozhet-stat-vazhnejshoj-funkciej-ran.html>.

из бюджетных средств. Например, в США на поддержку фундаментальных исследований направляется 42,7% суммарных расходов федерального бюджета на НИОКР¹, и в настоящее время развернулась дискуссия о том, что это слишком много².

Удовлетворение запроса на удвоение расходов будет означать направление всех ассигнований на НИОКР исключительно на поддержку фундаментальных исследований. Это не только нереалистично, но и крайне опасно, так как именно «прикладная» составляющая НИОКР в России пока развита слабо, следствием чего является низкий уровень коммерциализации НИОКР, а значит, и малый вклад науки в экономическое развитие страны.

При этом предлагается увеличить в 3 раза по сравнению с текущим уровнем (до 13 млрд руб. в 2026 г.) финансирование самой РАН в качестве бюджетной организации. Ассигнования на академию, согласно проекту федерального бюджета, составят в 2020 г. 4,4 млрд руб. Этого вполне достаточно с учетом того, что РАН не имеет подведомственных институтов и тратит выделяемые средства на обеспечение собственной работы, а также на оплату от имени Российской Федерации взносов в международные организации. В проекте программы не поясняется, на какие цели необходим такой существенный прирост финансирования.

Наконец, эффективность реализации программы предложено оценивать по 6 показателям, часть которых соответствует тем, что используются в НП «Наука»:

- 1) количество исследователей в возрасте до 39 лет;
- 2) расходы на фундаментальные исследования в ВВП;
- 3) место России по доле статей по приоритетным направлениям;
- 4) число направлений научной специализации, по которым Россия входит в десятку лидеров;
- 5) число крупных международных программ, реализуемых на территории России;
- 6) число защит кандидатских и докторских диссертаций.

Среди перечисленных показателей к измерителю эффективности можно отнести только показатель выхода на лидерские позиции по ряду научных направлений. Это действительно актуально, так как в России, по сути, сформировалась «нишевая» наука, и качественные исследования есть в узких предметных областях далеко не во всех дисциплинах. Остальные показатели в списке либо ресурсные (исследователи, финансирование, диссертации), либо индикаторы процессов (число международных программ, доля статей). Вероятно, программа будет дорабатываться, однако представленный проект примечателен продолжением традиции и стиля подготовки академических документов с неизменными длинными описаниями тематических направлений и слабо аргументированными запросами на увеличение бюджетного финансирования.

Выборы в РАН

Выборы в РАН, которые прошли в ноябре, были названы «беспрецедентно открытыми». Они действительно были более открытыми, поскольку информация о научных достижениях кандидатов в члены-корреспонденты и в академики РАН (в том числе библиометрические данные) была в публичном доступе. Президент Российской Федерации отметил, что на этот раз среди кандидатов не было людей, не имеющих выдающихся

¹ Federal R&D. In: The State of U.S. Science and Engineering 2020. Science and Engineering Indicators // NSB. January 2020. Fig. 20. URL: <https://nces.nsf.gov/pubs/nsb20201/u-s-r-d-performance-and-funding#federal-r-d>.

² Sarewitz D. Necessary but not Sufficient? // *Issues in Science and Technology*. Winter 2020. Vol. 36. No. 2. P. 17–18.

заслуг перед наукой¹. Между тем самое широкое общественное обсуждение состоялось именно в связи с недостаточными или отсутствующими научными заслугами ряда кандидатов. Данные о таких персоналиях были представлены в докладе, подготовленном совместно «Диссернетом» и Комиссией РАН по противодействию фальсификации научных исследований. По их данным, в работах 56 кандидатов в академики и члены-корреспонденты РАН были признаки плагиата и лженаучные утверждения². Доклад вызвал неоднозначную реакцию в РАН, рассматривался в ее отделениях, и в итоге 22 кандидата из данного списка все-таки были рекомендованы к избранию.

Неожиданно дискутируемым вопросом в связи с выборами в РАН оказался возраст академиков членов-корреспондентов. Импульс к обсуждению был дан Президентом страны, который отметил, что в прошлые выборы состав вновь избранных был моложе³. Действительно, средний возраст академиков и членов-корреспондентов накануне выборов был достаточно высоким – 75 лет для академиков и 68 лет для членов-корреспондентов. Возраст соискателей был ниже – 67 и 59 лет соответственно⁴. Таким образом, «омоложение» РАН происходит, но низкими темпами. Вероятно, двигаться в этом направлении можно было бы быстрее, если сильнее задействовать резерв в виде профессоров РАН (они должны быть не старше 50 лет на момент присвоения этого звания), и начать отход от практики выборов в академию в первую очередь тех, кто занимает высокие административные позиции в научных организациях и вузах. Однако вопрос о возрасте важен не сам по себе, а в связи с теми функциями, которые должна выполнять академия. Для членов Почетного клуба возраст не важен, а для экспертов стратегических и новаторских решений – имеет значение.

6.4.8. Противоречивые сигналы: призывы к интернационализации vs рост автаркии

Добиваться лидерских позиций в условиях автаркии науки невозможно, поэтому сами по себе цели НП «Наука» и СНТР подразумевают наличие интернационализации и международной кооперации. Призывы к интернационализации науки стали своего рода мемом с тех пор, как начались программы по продвижению российских университетов, укреплению и развитию в них исследовательской деятельности. Но, несмотря на почти 15-летнюю историю, пока нет четко артикулированного государством видения того, для достижения каких именно целей нужна интернационализация в сфере российской науки. В различных государственных документах, безусловно, есть слова об интернационализации, ее важности для продвижения в разнообразных рейтингах, однако ее суть – а место в рейтинге не может быть сутью – раскрыта слабо. Но каждому институту и университету не возбраняется самостоятельно решать, каким образом развивать интернационализацию. Ведомства также по-разному включены в этот процесс. Например, среди экс-

¹ Встреча с президентом Российской академии наук Александром Сергеевым. 12 ноября 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62016>.

² URL: <http://kpfan.ru/2019/09/23/doklad-komissii-kandidaty-v-chleny-korrespondenty-i-akademiki-ran/>.

³ Встреча с президентом Российской академии наук Александром Сергеевым. 12 ноября 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62016>.

⁴ Там же.

пертов РНФ около 12% зарубежных ученых, правда, сколько из них фактически привлекается к экспертизе, неизвестно¹. В свою очередь, в РФФИ зарубежная экспертиза российских научных проектов не предусмотрена.

Однако существует и все более довлеет внешний контекст, задающий рамки возможного. Примером характерных внешних факторов воздействия могут быть действующие Законы РФ – «Об иностранных агентах» (№ 121-ФЗ от 20 июля 2012 г.) и о нежелательных иностранных организациях (№ 129-ФЗ от 23 мая 2015 г.), приведшие к закрытию ряда представительств зарубежных фондов и прекращению программ международного научного сотрудничества. В 2019 г. отношение к некоммерческим организациям (НКО), получающим зарубежные средства и в том числе оказывающим помощь науке, не изменилось. Такая поддержка была названа «деструктивной», и особенно в этом контексте была выделена сфера образования (включая вузы, куда поступают наибольшие объемы таких средств²). При этом отчетность НКО стала еще жестче – они должны сообщать не только о наличии иностранных источников финансирования, но и о том, есть ли зарубежные источники поддержки у тех организаций, которые сделали им пожертвования. Среди зарубежных программ «под опалу» неожиданно попала престижная английская программа «Chevening» за то, что через подготовку магистрантов она, по сути, формирует лидеров общественного мнения с «либеральными ценностями»³. Похожая риторика была характерна и в отношении одной из самых престижных американских научных программ – «Фулбрайт»⁴.

Однако самым громким событием в этом ряду стали «рекомендации» Министерства науки и высшего образования РФ по взаимодействию с иностранными организациями и приему иностранных граждан в организациях, подведомственных министерству. Формально они были введены в действие в феврале 2019 г., однако общественное внимание к ним проявилось только в августе, скандал развивался интенсивно и даже привел к появлению официальных писем различных обществ, включая иностранные (научных обществ Великобритании и Германии)⁵. Такой широкий отклик на «рекомендации» министерства был связан с тем, что они написаны в духе инструкций советского периода, когда подозрительным и осуждаемым было любое общение с иностранцами. В частности, министерство предписывает, чтобы встречи российских ученых с иностранными коллегами проводились только после получения специального разрешения от руководства, а после их проведения должен составляться отчет и направляться в Минобрнауки. Если же встречи происходят в институтах или вузах, то они должны проводиться в специально

¹ Российский научный фонд. Информация о деятельности Фонда в 2018 г. С. 18. URL: http://rscf.ru/fond-files/other/rsf_in2018.pdf.

² Путину рассказали о «подрывном» иностранном финансировании российских вузов. 11 марта 2019 г. URL: <https://www.rosbalt.ru/russia/2019/03/11/1768675.html>.

³ Сизов Е. Британский МИД использует псевдонаучную программу «Chevening» для подготовки врагов России. 23 ноября 2019 г. URL: <https://slovodel.com/540633-britanskii-mid-ispolzuet-psevdonauchnuyu-programmu-chevening-dlya-podgotovki-vragov-rossii>.

⁴ Целев М. США используют образовательные программы для превращения России в новую колонию. 28 октября 2019 г. URL: <https://riafan.ru/1223106-ssha-ispolzuyut-obrazovatelnye-programmy-dlya-prevrasheniya-rossii-v-novuyu-koloniyu>.

⁵ Веденева Н. Иностранные ученые написали письмо главе Минобрнауки Котюкову // Новости сибирской науки. 21 октября 2019 г. URL: <http://www.sib-science.info/ru/news/inostrannye-uchenye-napisali-pismo-glave-minobrnauki-20102019>.

предназначенных и специально оборудованных помещениях, иностранцы не должны использовать технические средства, позволяющие обрабатывать информацию, включая мобильные телефоны¹, и на встрече должно присутствовать не менее двух российских ученых. По официальной трактовке представителей министерства, подготовленный ими документ носит рекомендательный характер и направлен исключительно на учет, а не на контроль. Однако данные «рекомендации» внесли вклад в осложнение международной научной кооперации и негативно повлияли на имидж России. Следует отметить, что ряд университетов приняли «рекомендации» как руководство к действию. И в этом был резон – несмотря на критику и всевозможные обращения и письма, официально «рекомендации» до конца года не были отменены.

Развивалась и ответная реакция, в первую очередь со стороны США, которые для российских ученых являются одним из ключевых научных партнеров наряду с Германией, Францией и Великобританией². Департамент энергетики США, а за ним Национальный научный фонд и Национальные институты здоровья стали отслеживать и ограничивать сотрудничество своих ученых с их коллегами из Китая, России, Ирана и Северной Кореи. Чувствительной в США темой стало получение финансирования на научные цели из названных стран. При этом наиболее жесткую политику проводит Департамент энергетики – сотрудникам лабораторий запрещено участвовать в российских программах и ездить по приглашениям из России на профильные мероприятия³. Могут пострадать от взаимодействия с Россией и отдельные университеты. Так, Департамент образования США потребовал от Массачусетского технологического института (MIT) предоставить сведения обо всех контактах с Россией и полученном финансировании, в частности от Фонда «Сколково». Действительно, MIT получил существенные средства (около 350 млн долл.)⁴ за помощь в формировании Сколтеха – Сколковского института науки и технологий. Несмотря на то что это «просто проверки», они способствуют тому, чтобы американские университеты проявляли большую осторожность при взаимодействии с Россией.

Неудивительно, что при такой совокупности внешних факторов интернационализация в науке даже по формальным параметрам развита слабо. Так, показатели отчетности вузов по итогам мониторинга свидетельствуют о том, что, например, в 15 из 21 университетов – участников проекта «5-топ 100» удельный вес иностранных профессоров не превышал 5%, а в оставшихся 6 университетах был более 6,5%. Это совсем немного, а если пересчитать пропорции с учетом «исследователей» (статистически считаются отдельно от научно-педагогических работников), то показатели интернационализации существенно упадут. Следует также учитывать, что представленные данные достаточно сложно интерпретировать, так как в один показатель смешаны и те, кто приезжает на 3–4 месяца, и те, кто работает

¹ Минобрнауки решило отслеживать встречи российских ученых с иностранцами. 14 августа 2019 г. URL: <https://www.rbc.ru/society/14/08/2019/5d53e60d9a79471f5c462313>.

² Доля совместных работ российских ученых с американскими коллегами самая высокая и составляет 8,7% в общем числе статей российских авторов, с немецкими – 8,1%, с французскими – 5,1% и с британскими – 4,7%. *Источник:* Российская наука в цифрах / В.В. Власова, Л.М. Гохберг, Е.Л. Дьяченко и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2018. С. 13. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/215179745>.

³ *Молоканов Е.* Лаборатории под замком // Коммерсантъ. 18 марта 2019 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3910236>.

⁴ *Тадтаев Г.* Власти США потребовали от вузов отчета о контактах с Россией и Китаем // РБК. 20 ноября 2019 г. URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/11/2019/5dd575af9a7947234bf2dd98>.

на основе долгосрочных (как минимум, годовых) контрактов. А это совсем разные иностранцы, с разной глубиной погруженности в российскую науку и, видимо, с разными эффектами от своей работы. Важно также отметить, что приглашение иностранных специалистов на работу в НИИ и вузы носит пока эксклюзивный характер и не является частью рутинной политики найма. На примере программы мегагрантов, предполагающей работу иностранных ученых в России в течение 4 месяцев в году (с 2019 г. – 3 месяцев), видно, что даже при специальном и щедром финансировании речь идет только о краткосрочных визитах зарубежных ученых в Россию, а принятый в развитых странах найм на работу по контрактам на несколько лет не обсуждается как возможная массовая схема.

Актуализируется и вопрос оценки результатов проектов, в которых участвуют зарубежные партнеры. Проведенное в конце 2019 г. независимое исследование результатов работы по мегагрантам, выданным в период 2010–2017 гг., на примере лабораторий физического и биологического профиля, показало, что только около 20% из них смогли опубликовать статей больше, чем хорошо работающие российские лаборатории. При этом примерно в четверти лабораторий производительность оказалась ниже, чем у среднестатистической эффективной российской научной группы в области естественных наук¹. После окончания мегагранта сотрудничество с приглашенным руководителем продолжили только около трети лабораторий, и активные коллективы получили новое финансирование на совместную работу после завершения мегагранта². Важным наблюдением стало то, что мегагранты в основном выиграла коллективы, которые были достаточно успешными в получении финансирования, однако это не обеспечило равнозначного высокого уровня результатов. Характерно, что за рубежом в настоящее время обсуждается вопрос о том, что академические результаты нельзя оценивать объемами привлеченного финансирования, поскольку такой индикатор токсичен – ученые начинают все больше времени тратить на написание заявок и проектов³, что отвлекает от собственно научной работы.

Есть и внутренняя проблема интернационализации: если профессорско-преподавательский состав не владеет иностранными языками, не публикуется в иностранных журналах и не выступает на международных конференциях, то это уже признак автаркии, а не влияние внешних ограничителей. Мониторинг экономики образования НИУ ВШЭ (2019 г.) показал, что только около 10% преподавателей вузов хорошо владеют иностранным языком (по данным самооценки) и еще около 15% – довольно хорошо. Это очень небольшая часть научно-образовательного сообщества⁴. И несмотря на существенный рост числа тех, кто стал публиковать научные статьи, только 13,5% имеют публикации

¹ Цирлина Г., Фейгельман М., Малинкина Е. По следам мегагрантов-1 // Троицкий вариант-Наука. 2019. № 294. 24 декабря 2019 г. С. 2. URL: <https://trv-science.ru/2019/12/24/po-sledam-megagrantov-1/>.

² Цирлина Г., Фейгельман М., Малинкина Е. По следам мегагрантов-2 // Троицкий вариант-Наука. 2020. № 295. 14 января 2020 г. С. 4. URL: <https://trv-science.ru/2020/01/14/po-sledam-megagrantov-2/>.

³ A call for funders to ban institutions that use grant capture targets. 20 July 2019. URL: <http://deevybee.blogspot.com/2019/07/a-call-for-funders-to-ban-institutions.html>.

⁴ Рудаков В., Рощина Я., Битокова Л. Изменения стратегий, мотиваций и экономического поведения студентов и преподавателей российских вузов // Мониторинг экономики образования. 2019. № 1 (133). С. 11. Информационный бюллетень. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019.

за рубежом, и совсем мало – 4,5% – выступают на международных конференциях¹. Безусловно, ограничителем участия в международных конференциях выступают финансовые факторы, но только ими нельзя оправдать столь низкое представительство российских ученых на международных научных мероприятиях. Пандемия с неизбежностью сократит интенсивность международных связей вследствие перехода в онлайн-режимы. В свою очередь, это может стать катализатором изменения форматов проведения международных конференций с тенденцией перехода от многотысячных симпозиумов и форумов к более локальным тематическим конференциям.

События начала 2020 г. также показывают, что вместо объединения научных усилий в поиске решений для борьбы с коронавирусом страны стали изолироваться друг от друга и работать в одиночку. Особенно характерным это оказалось для США и стран ЕС. Последствия такой политики могут иметь долгосрочные эффекты в виде снижения доверия и сложности реанимации кооперационных связей.

В итоге получается, что баланс стимулов (финансовых и административных) и барьеров пока не в пользу расширения международной кооперации.

6.4.9. Инновационная деятельность

Ситуация в области технологических инноваций не изменилась существенным образом по сравнению с предыдущим годом, а по ряду формальных параметров, скорее, ухудшилась. Так, в Глобальном инновационном индексе Россия сохранила свое 46-е место (из 129 стран), однако баланс «ресурсы – результаты» сместился в пользу ресурсов. По показателю ресурсов, вкладываемых в развитие инноваций, страна поднялась с 43-го на 41-е место, а по показателю результатов инновационной деятельности опустилась с 56-го на 59-е место. Таким образом, при росте объемов ресурсов, вкладываемых в развитие инноваций, отдача от них в виде конкретных результатов падает. Самыми слабыми сторонами российской инновационной системы остаются институты (такие как нормативно-правовые условия, политическая стабильность, качество регулирования, верховенство закона) и инфраструктура, включая соблюдение экологических стандартов².

Продолжалось замещение частных средств государственными – если государственные венчурные инвестиции выросли на 60% по сравнению с уровнем предыдущего года, то частные сократились почти вдвое (при изначально существенно меньшем их размере)³. Среди государственных инвесторов наиболее активными были Российский фонд прямых инвестиций и Российская венчурная компания (РВК). Самым драматичным было падение иностранных инвестиций в венчурные проекты – за год они сократились в 7 раз (с 12,6 млрд руб. в 2018 г. до 1,8 млрд руб. в 2019 г.).

Неудивительно, что среди компаний, особенно крупных, сохранялось стремление к бюджетному инноваторству, т.е. к разработке технологических инноваций за счет госу-

¹ Рудаков В., Рощина Я., Битокова Л. Изменения стратегий, мотиваций и экономического поведения студентов и преподавателей российских вузов // Мониторинг экономики образования. 2019. № 1 (133). С. 16. Информационный бюллетень. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019.

² Власова В.В., Рудь В.А. Глобальный инновационный индекс-2019 // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. НИУ ВШЭ. 24 июля 2019 г. URL: https://issek.hse.ru/data/2019/07/24/1481487665/NTI_N_137_24072019.pdf.

³ Кто и сколько инвестировал в стартапы в 2019 г. // Inc. 18 декабря 2019 г. URL: <https://incrussia.ru/understand/vc-2019/>.

дарственных средств. Опрос, проведенный НИУ ВШЭ среди руководителей 545 предприятий высокотехнологичных отраслей, показал, что самыми востребованными среди компаний всех размеров были целевые субсидии в рамках государственных и федеральных целевых программ. Вторыми по значимости оказались нефинансовые меры поддержки, такие как информационная и консультационная поддержка со стороны государства. При этом крупные и средние компании интересовались нефинансовой поддержкой чаще, чем малый бизнес, хотя большинство такого рода инструментов разрабатывается с целью поддержки именно сектора малого инновационного предпринимательства. Наконец, третья по приоритетности мера – это вновь государственное финансирование, только распределяемое через государственные институты развития¹. Примечательно, что среди крупных компаний была наибольшая доля тех, кто использовал инструменты государственной поддержки, – 72% против 45% (средние компании) и 42% (малый бизнес). Отчасти такой результат объясняет другое исследование – «Стартап барометр 2019». Согласно полученным данным, 39% стартапов разочарованы в инструментах государственной поддержки, в том числе через институты развития, поскольку, по их мнению, не получают от них ощутимой пользы².

Между тем число инструментов, предлагаемых государственными институтами развития, растет. Так, в прошедшем году РВК объявила о новых инициативах в отношении компаний, участвующих в реализации Национальной технологической инициативы. При этом предлагаются разные «пакеты помощи» в зависимости от типа и ориентированности работы компаний. В том числе есть программа, нацеленная на поддержку компаний с высоким экспортным потенциалом. Ее участники смогут получить как гранты, так и субсидирование процентной ставки по кредитам, а также нефинансовое содействие. Другая программа направлена на крупные компании, которые создают спин-офф, и их будут поощрять субсидированием процентной ставки и рядом нефинансовых мер. При этом руководство РВК подчеркнуло, что основной акцент будет сделан на поддержку компаний, которые не только экспортно ориентированные, но и способны завоевать значимые доли на глобальных рынках³.

Как свидетельствует зарубежный опыт, ставка на экспортно ориентированный высокотехнологичный бизнес с целью экономического развития себя оправдывает. Однако в России компании такого типа наиболее зависимы от импорта: например, для 82% компаний характерна зависимость от импорта деталей и компонентов, 70% – от импорта машин и оборудования, 68% – от иностранных технологических решений⁴. Соответственно не затихает дискуссия о пользе и вреде импортозависимости и импортозамещения. Зависимость от импорта способствует росту качества продукции и росту конкурентоспособности компаний. Импортозамещение ведет к потере конкурентоспособности, потому что, как правило, сложно сделать замещение равного или лучшего качества. В качестве

¹ Власова В.В., Кузнецова Т.Е., Рудь В.А. Спрос на инструменты государственной инновационной политики со стороны предприятий высокотехнологичных отраслей // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. НИУ ВШЭ. 4 июля 2019 г. URL: https://issek.hse.ru/data/2019/07/04/1477949063/NTI_N_134_04072019.pdf.

² Смертина П. Стартапу никто не поможет // Ведомости. 22 мая 2019 г. С. 15.

³ РВК будет предоставлять бизнесу до 500 млн руб. поддержки на разработку проектов НТИ // ТАСС. 28 мая 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6478839>.

⁴ Федюнина А., Аверьянова Ю. Купить, чтобы продать // Эксперт. 2019. № 39. С. 19. URL: <https://expert.ru/expert/2019/39/kupit-chtobyi-prodat/>.

контраргумента обычно приводится то, что зависимость от импорта создает угрозу национальной безопасности, порождает уязвимость (особенно для оборонных приложений). Однако пока проблема находится больше в дискуссионной плоскости, поскольку практически изменить ситуацию крайне сложно.

Более того, одновременно с введением новых программ для компаний – участников НТИ вышло Постановление Правительства РФ, ограничивающее передачу иностранным юридическим лицам и российским юридическим лицам, доля иностранного участия в уставном капитале которых составляет более 50%, технологий, разработанных с привлечением государственных средств¹. В случае нарушения этого условия все государственные средства должны быть возвращены в бюджет, и, кроме того, нарушители оплачивают штраф. С одной стороны, такое ограничение объяснимо – оно введено с целью предотвратить утечку новых технологий, поскольку такие ситуации уже происходили при реализации проектов НТИ. С другой стороны, понятие передачи технологий за рубеж очень расплывчато и из-за неоднозначности трактовки может явиться своего рода запретом на тесную кооперацию с иностранными партнерами. Это становится стимулом к переходу компаний в юрисдикции других стран.

Уже в 2019 г. за рамками круга компаний Национальной технологической инициативы начался массовый отток ИТ-компаний из страны. Так, компания Conundrum² стала позиционироваться как британская, Parallels была поглощена канадской корпорацией Corel, а Luxoft перешла под контроль американской ИТ-корпорации DXC Technology. Правда, участники российского ИТ-рынка отмечают, что поглощения – это все же лучше, чем массовый отъезд программистов за рубеж. Планы поглотить ряд российских компаний есть и у Huawei, которая в прошедшем году стала разворачивать более активное сотрудничество с Россией в сфере НИОКР, особенно после того, как США ввели антироссийские санкции. Вместе с тем пандемия может способствовать появлению новых высокотехнологичных услуг со стороны российских ИТ-компаний, занимающихся разработкой онлайн-сервисов, в том числе для дистанционной работы, проведения совещаний и конференций. Снижение качества связи, в том числе видео, при значительном числе одновременных пользователей стало серьезной технической проблемой³.

В области государственной политики правительство реализовывало точечные меры, направленные на технологическое развитие страны. Среди них следует отметить два крупных проекта: появление «Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.» и начало разворачивания технологических долин после принятия соответствующего постановления правительства, подготовка которого с разной интенсивностью проводилась с 2013 г.

Первоначально планировалось развивать технологии искусственного интеллекта (ИИ) как одно из приоритетных направлений НП «Цифровая экономика», однако в 2019 г. ИИ фактически стал самостоятельной темой. Россия в данном случае не является

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2019 г. № 1125 «О внесении изменения в пункт 5 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию проектов в целях реализации планов мероприятий («дорожных карт») Национальной технологической инициативы». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201909030002>.

² Компания внедряет на крупных иностранных предприятиях программные решения для предотвращения поломки сложного оборудования.

³ Cochran A. Making a Plan When Planning Is Impossible // The Scholarly Kitchen. 11 марта 2020 г. URL: <https://scholarlykitchen.sspnet.org/2020/03/11/making-a-plan-when-planning-is-impossible/?fbclid=IwAR3ITeD5dP996CwXIAw1P2xICmeAiZh2rGNKq7wWgxts-oM3ACSZFgBQrYA>.

исключением – стратегии развития искусственного интеллекта приняты в разных странах с 2013–2014 гг. Сегодня это модная, ажиотажная тема, но в то же время одна из сильных компетенций отечественных ученых и технологов. В целом есть ограниченное число областей, где российский экспорт превышает импорт, наиболее динамичная из которых – ИТ-отрасль. Там уже несколько лет подряд экспорт превышает продажи на внутреннем рынке¹. Наиболее успешными признаны такие направления, как искусственный интеллект, информационная безопасность, мобильные приложения, VR/AR, решения для документооборота.

В отношении развития науки в «Стратегии развития ИИ» указаны приоритетные направления, прописанные конкретно и детально (например, автономное самообучение, автономная декомпозиция сложных задач, алгоритмическая имитация биологических систем принятия решений и т.д.). В то же время меры поддержки перечислены в самом общем виде и в основном повторяют уже действующие в стране (стимулирование привлечения инвестиций, реализация междисциплинарных проектов, проведение патентных исследований и т.д.). Единственным нововведением является «приоритетная долгосрочная поддержка научных исследований в области искусственного интеллекта»², что возводит тематику ИИ в ранг финансового, а не только стратегического приоритета. На это есть основания: пока научные успехи России в этой области скромные – доля страны в научных статьях по данной тематике составляет около 1%. Мировые лидеры в изучении ИИ – это Китай и США. Аналогичная ситуация пока наблюдается и в технологической области: в России всего 17 компаний, работающих в сфере ИИ, в США – более 2 тыс., в Китае – более 1 тыс.³.

Научные достижения в области ИИ планируется оценивать индикаторами не только числа публикаций, но и их цитирования, количеством зарегистрированных результатов интеллектуальной деятельности и разработанных технологических решений, используемых на практике. Таким образом, «Стратегия развития ИИ» в части фундаментальных и прикладных исследований представляет собой более проработанный и новаторский документ, чем «Стратегия научно-технологического развития страны». Не исключено, что это результат активного участия бизнеса в ее проработке.

Наконец, в прошедшем году начался новый инфраструктурный проект – создание технологических долин. В марте было подписано Постановление Правительства РФ о создании инновационного научно-технологического центра МГУ «Воробьевы горы»⁴, которое стало импульсом для инициирования проектов технологических долин. По сути, долины – это аналоги модели инновационного центра «Сколково». Там также предоставляются различные налоговые и таможенные льготы, вводятся нормы и правила, регулирующие некоторые виды деятельности – градостроительной, медицинской, образовательной.

Долина МГУ имеет достаточно широкий профиль деятельности и будет ориентирована преимущественно на фундаментальные научные исследования и конструирование.

¹ Грамматчиков А. Софт под давлением // Эксперт. 7 октября 2019 г. № 41. С. 9. URL: <https://expert.ru/expert/2019/41/soft-pod-davleniem/>.

² Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. Утверждена Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72738946/>.

³ Ульянов Н. Как перестать жить чужим умом // Эксперт. 10 июня 2019 г. № 24. URL: <https://expert.ru/expert/2019/24/kak-perestat-zhit-chuzhim-umom/>.

⁴ Постановление Правительства РФ о создании инновационного научно-технологического центра «Инновационный научно-технологический центр МГУ «Воробьевы горы» от 28 марта 2019 г. № 332. URL: <http://static.government.ru/media/files/6HVZbMfi2ZpV4C42K4W19MYeQBLDUPJD.pdf>.

Но могут создаваться и более специализированные долины – первым прецедентом стала «Композитная долина» в Тульской области, ориентированная на создание технологий композитных материалов и пилотных производств¹. В декабре 2019 г. премьер-министр утвердил создание еще одной долины – «Научно-технологический центр «Долина Менделеева», который будет специализироваться в области агротехнологий и химических технологий².

В свою очередь, инновационный центр «Сколково» стал в 2019 г. экстерриториальным, что означает отмену требования регистрации компаний (юридических лиц) на территории центра. Таким образом, доступ к услугам и сервисам получают любые российские компании, занимающиеся исследованиями и коммерциализацией их результатов. Еще одно изменение – это отказ от тематических ограничений. Раньше компании должны были специализироваться в одном из шести выделенных направлений, а теперь исследования должны соответствовать приоритетам «Стратегии научно-технологического развития РФ»³, которые сформулированы достаточно широко. Таким образом, «Сколково» становится все больше саморазвивающимся коммерческим центром, и в дополнение к нему будут появляться новые модели территориальной специализации, заимствующие ряд сервисов, предлагаемых «Сколково». В принципе, такое направление развития должно сделать инфраструктурное обеспечение технологических компаний более комфортным, поскольку оно диверсифицируется.

* * *

Прошедший год показал достаточно высокую активность правительства в реализации майских (2018 г.) Указов Президента РФ в части развития науки. Деятельность Министерства науки и высшего образования была подчеркнута сосредоточена на выполнении задач НП «Наука».

Внутри НП «Наука» наибольшее внимание уделялось формированию научно-образовательных центров как сложному проекту по совмещению политик и мер федерального и регионального уровней. Тема НОЦ интересна с двух точек зрения. Первая заключается в том, что НОЦ – это еще одна реинкарнация научно-образовательных, учебно-научных и прочих подобных центров, которые создаются на протяжении последних 20 лет. Новый проект – существенно более масштабный с точки зрения разнообразия участников и более сфокусирован на том, чтобы научные исследования способствовали экономическому развитию страны. Вторая точка зрения заключается в том, что практически впервые ставка сделана на региональные администрации как на медиаторы взаимодействия научно-образовательного и реального секторов экономики. При успешной реализации этот проект может стать катализатором развертывания разнообразных региональных научно-технологических политик, которые сейчас достаточно слабые. Особенность формирования первых пяти НОЦ, которые появились в 2019 г., в том, что их выбор проходил

¹ Механик А. Проекты длинной воли // Стимул. Журнал об инновациях. 26 августа 2019 г. URL: <https://stimul.online/articles/interview/proekty-dlinnoy-voli/>.

² Принято решение о создании инновационного научно-технологического центра «Долина Менделеева». 26 декабря 2019 г. URL: <http://government.ru/docs/38685/>.

³ Ерохина Е. В глубь России и в ширь возможностей: как теперь будет работать «Сколково» // Indicator. 26 июля 2019 г. URL: <https://indicator.ru/engineering-science/skolково-novyi-zakon.htm>.

в «ручном режиме», без конкурса. Такой подход бывает оправдан в том случае, когда выбирающие ясно понимают, что они хотят в итоге получить. Начавшаяся пандемия коронавируса может повлиять на выбор тематик для тех центров, которые будут формироваться в 2020 г. Кроме того, уже начался переход от монопольной работы по определенным тематикам в вирусологии и эпидемиологии к развертыванию параллельного поиска решений для борьбы с глобальным вызовом. Для организации эффективной работы необходима частичная реанимация навыков советской системы управления наукой, позволявших в краткие сроки мобилизовать существенные ресурсы для решения актуальной научной задачи.

Однако такое решение пригодно только для чрезвычайных ситуаций. При нормальном течении событий результативная наука развивается в условиях благоприятной среды, а не мобилизационной модели поддержки. Пока вопросы формирования среды явно пробуксовывают, и в прошедший год фактически произошел откат к запретительному стилю регулирования. Выражением кулуарного стиля управления стала деятельность по реорганизации научных фондов. Не было проведено широкое обсуждение планируемых преобразований, и, самое главное, не были представлены аргументированные обоснования того, зачем такая реорганизация нужна в принципе.

В области технологических инноваций ситуация более понятная: есть точечные успехи, есть большие нерешенные проблемы, связанные с формированием внешней среды, которая бы благоприятствовала появлению новых технологий. Несмотря на узкоспециализированный характер ряда мер, можно говорить о том, что государственная политика становится более системной, пытаясь затрагивать разные аспекты формирования такой среды. Примером могут служить новые инфраструктурные проекты, которые дополняют уже действующие механизмы. Вместе с тем динамика изменений в технологической сфере показывает неустойчивость ситуации, и больше усилий должно быть направлено на увязывание мер политики, а не только на формирование новых знаковых проектов.

6.5. Таможенное администрирование: новации 2019 г.¹

В очередном рейтинге Всемирного банка («Doing Business – 2020») Российская Федерация вновь оказалась на 99-м месте по направлению «Международная торговля» («Trading across borders»), притом что в общем рейтинге Россия год от года занимает все более высокие позиции, добравшись до 28-го места².

Тем не менее в 2019 г. в области таможенного администрирования в России произошли значимые изменения, связанные с внедрением информационных технологий в процессы таможенного оформления.

Прежде всего в 2019 г. совершен переход на таможенное декларирование таможенных постам – центрам электронного декларирования (ЦЭД). Из запланированных 16 ЦЭД создано 12, которыми зарегистрировано более 67% всех поданных в таможенные органы России таможенных деклараций. Технология декларирования товаров в ЦЭД предполагает разделение документального и фактического контроля товаров. В ЦЭД

¹ Автор раздела: *Баландина Г.В.*, старший научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС.

² URL: <https://www.doingbusiness.org/>

представляется таможенная декларация, при необходимости проверки ЦЭДом запрашиваются дополнительные документы и сведения, а таможенный орган, в регионе деятельности которого фактически находятся товары (морской порт, аэропорт, склад временного хранения), осуществляет досмотр или осмотр товаров. Активно распространяются автоматическая регистрация подаваемых участниками ВЭД таможенных деклараций и автоматический выпуск товаров без вмешательства должностных лиц таможенных органов в совершение таможенных операций. На совместном заседании Общественного совета при ФТС России и экспертно-консультативного совета по реализации таможенной политики при ФТС России 17 декабря 2019 г. руководитель ФТС России В.И. Булавин сообщил, что, по предварительным итогам 2019 г., 2,4 млн таможенных деклараций зарегистрировано автоматически, 560 тыс. партий товаров выпущены без участия должностных лиц таможенных органов на основе компьютерной обработки сведений, указанных в декларациях. Указанные мероприятия предусмотрены Комплексной программой развития ФТС России на период до 2020 г.¹, принятой решением Коллегии ФТС России 25 мая 2017 г.

Еще одним знаменательным событием 2019 г. стал переход участников ВЭД на технологию уплаты таможенных платежей с использованием единых лицевых счетов. Работа ФТС России по внедрению единого ресурса лицевых счетов плательщиков таможенных и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы, таможенных представителей, а также на иных лиц, осуществивших уплату денежных средств на счет Федерального казначейства, с применением комплекса программных средств «Лицевые счета – Единый лицевой счет (ЕЛС)» началась еще в 2013 г., когда Приказом ФТС России была утверждена Концепция централизации учета таможенных и иных платежей и ведения единого лицевого счета участника внешнеэкономической деятельности². В 2019 г. система уплаты таможенных платежей с использованием Единого лицевого счета стала широко применяться. До внедрения централизованной системы ЕЛС денежные средства, которые вносились участниками ВЭД и их таможенными представителями для уплаты таможенных платежей, были связаны с таможенным органом, администрирующим таможенные платежи исходя из места таможенного декларирования товаров. Если таможенное оформление участник ВЭД совершал в разных таможенных органах (например, по логистике часть грузов ввозилась морем, часть – автотранспортом), необходимо было своевременно вносить денежные средства для уплаты таможенных платежей в разные таможенные органы, вести учет по каждому открытому счету. Внесенные денежные средства на счет, администрируемый одним таможенным органом, невозможно было использовать для уплаты таможенных платежей в другом таможенном органе. Единый лицевой счет позволяет направлять денежные средства для уплаты таможенных платежей на один централизованный счет независимо от того, в каком таможенном органе осуществляется таможенное оформление. Несмотря на то что преимущественно авансовая форма оплаты таможенных платежей, являясь по сути дополнительным финансовым обременением участников ВЭД, по-прежнему остается резервом для

¹ URL: <http://customs.ru/activity/programmy-razvitiya/razvitie-2020>

² Приказ ФТС России от 30 июля 2013 г. № 1407 (ред. от 12 февраля 2016 г.) «Об утверждении Концепции централизации учета таможенных и иных платежей и ведения единого лицевого счета участника внешнеэкономической деятельности».

совершенствования таможенного администрирования, следует признать, что ФТС России удалось создать максимально комфортный сервис уплаты таможенных платежей в существующих условиях.

В 2019 г. расширены функциональные возможности участников ВЭД для их взаимодействия с таможенными органами с использованием информационного ресурса «Личный кабинет участника ВЭД». Использование личного кабинета позволяет осуществлять электронное декларирование товаров, формировать электронный архив документов и сведений, необходимых для таможенного оформления, осуществлять предварительное информирование и статистическое декларирование, иметь сведения о наличии разрешительных документов на перемещение товаров, которые выдают другие федеральные органы исполнительной власти, получать информацию о движении средств на едином лицевом счете, о задолженности по уплате таможенных платежей, представлять таможенным органам отчетность о товарах, если таможенным законодательством установлено требование представления такой отчетности, получать предварительные решения о классификации товаров в соответствии с ТН ВЭД. Копии электронных таможенных деклараций, распечатанные на бумаге из личного кабинета участника ВЭД и заверенные налогоплательщиками, принимаются налоговыми органами для подтверждения правомерности применения ставки НДС в размере 0% при экспорте товаров или налогового вычета НДС, уплаченного при импорте.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» поставлена задача достижения объема экспорта (в стоимостном выражении) несырьевых неэнергетических товаров в размере 250 млрд долл. в год, в том числе продукции машиностроения – 50 млрд долл. и продукции агропромышленного комплекса – 45 млрд долл., а также объема экспорта оказываемых услуг в размере 100 млрд долл., в том числе за счет сокращения административных процедур и барьеров в сфере международной торговли, включая отмену избыточных требований при лицензировании экспорта и осуществлении валютного контроля, организации взаимодействия субъектов международной торговли с контролирующими органами по принципу «одного окна».

Планы Российского экспортного центра (РЭЦ) по разработке и внедрению механизма «одного окна»¹ в части взаимодействия участников ВЭД и экспортеров вызывают некоторую обеспокоенность со стороны ФТС России и участников ВЭД. В представленных планах РЭЦ видит свое место в качестве информационно-технического посредника между экспортерами и контролирующими органами с функционалом оценки (проверки) представляемых участниками ВЭД документов и сведений. Бизнес видит в этом высокие риски, связанные с возможными дополнительными финансовыми затратами, утечкой коммерческой информации, сбоями системы и задержкой сроков подачи документов (сведений), которые могут привести к штрафным санкциям со стороны таможенных или налоговых органов.

В то же время, вопреки заявленным планам², в 2019 г. фактически не произошло никаких подвижек в создании системы «единого окна», механизм которого предполагает

¹ URL: https://www.exportcenter.ru/press_center/news/sistema-rets-odno-okno-pozvolit-eksporteram-operativno-otchityvatsya-po-valyutnym-operatsiyam/

² Решение Высшего Евразийского экономического совета от 29 мая 2014 г. № 68 «Об Основных направлениях развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности»; Решение Высшего Евразийского экономического совета от 8 мая 2015 г. № 19 «О плане мероприятий по

однократность представления сведений в электронном виде для контроля трансграничного перемещения товаров при импорте, экспорте и транзите всем контролирующим органам.

В усеченном виде механизм «единого окна» с использованием портала «Морской порт» реализован в пунктах пропуска свободного порта Владивосток¹, а также в морских портах Калининградской и Ленинградской областей. Комплекс программных продуктов обеспечивает информационное взаимодействие между участниками ВЭД, портовыми службами, таможенными и иными контролирующими органами. Портал объединяет представителей ФТС России, Роспотребнадзора, Россельхознадзора, Пограничной службы ФСБ России, импортеров товаров, судовых агентов, администрацию морских портов, которые взаимодействуют с помощью электронных документов, подписанных электронной подписью. Предполагается, что до захода судна в порт контролирующие органы уже могут начинать проверять информацию о судне и перевозимых товарах, что по опыту других стран, использующих механизм «единого окна», позволяет существенно сократить время нахождения товаров в морском порту без ущерба для надежности государственного контроля.

Параллельное развитие двух механизмов – «одного окна» и «единого окна», основанных на различных подходах, но нацеленных на решение одной и той же задачи – сократить временные и финансовые издержки участников ВЭД на преодоление административных формальностей при трансграничном перемещении товаров, требует от Правительства Российской Федерации выбора одной из двух моделей организации государственного контроля, основанной на информационном взаимодействии контролирующих органов, участников ВЭД, перевозчиков и иных лиц, задействованных в цепочках поставок товаров. С учетом заметных успехов со стороны контролирующих органов вложенные финансовые средства на развитие электронных технологий взаимодействия друг с другом, а также между органами и заинтересованными лицами предпочтение, вероятно, должно быть отдано развитию механизма «единого окна» с существенным повышением роли ФТС России в качестве координатора такого взаимодействия и интегратора всех сведений, представляемых в различные государственные органы при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу.

В 2019 г. продолжена работа по обновлению правовой базы в области таможенного администрирования в связи со вступлением в силу с 1 января 2018 г. Таможенного кодекса ЕАЭС и Федерального закона от 3 августа 2018 г. «О таможенном регулировании и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Только в 2019 г. принято несколько десятков нормативных правовых актов Евразийской экономической комиссии, Правительства Российской Федерации, Минфина России и ФТС России, реализующих отсылочные нормы этих базовых правовых документов в области таможенного дела.

реализации Основных направлений развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности»; Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 28 мая 2019 г. № 52 «О детализированном плане на 2019 г. по выполнению плана мероприятий по реализации Основных направлений развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности».

¹ В соответствии с ч. 4 ст. 22 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

В целом принятые нормативные правовые акты постепенно приближают таможенное администрирование к модели контроля, основанной на использовании систем учета участников ВЭД, внедрения генеральных гарантий уплаты таможенных платежей, проведения постаудита (таможенного контроля после выпуска товаров); повышают транспарентность требований в части классификации товаров по ТН ВЭД, определения страны происхождения и определения таможенной стоимости, которые являются основными критериями для установления размера подлежащих уплате таможенных платежей при ввозе и вывозе товаров; исключают чрезмерные требования в части неоднократности предоставления одной и той же информации на различных этапах таможенного оформления, при совершении таможенных операций с одними и теми же товарами.

Например, в Приказе ФТС России от 28 января 2019 г. № 104¹ утверждена форма акта проверки системы учета товаров лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела (таможенными представителями, владельцами складов временного хранения и таможенных складов), уполномоченными экономическими операторами и лицами, владеющими и (или) пользующимися товарами, помещенными под таможенные процедуры, предусматривающие ведение учета товаров, что подразумевает использование данных систем учета импортеров и иных лиц для целей таможенного контроля.

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2019 г. № 1005² устанавливает правила применения генерального обеспечения уплаты таможенных платежей, в соответствии с которыми сумма предоставленных финансовых гарантий уплаты таможенных платежей в отношении всех обязательств перед таможенными органами может быть на 5% меньше, чем потенциальная сумма задолженности по таможенным платежам при совершении операций транзита. Воспользоваться этим преимуществом могут только компании, уставный фонд которых составляет не менее 100 млн руб., а также отвечающие иным установленным требованиям. Несмотря на то что по сравнению с условиями предоставления комплексных гарантий в других странах данные правила можно расценивать как незначительное преимущество (например, законодательство Европейского союза для лиц, отвечающих установленным требованиям, предусматривает снижение размера комплексной гарантии на 30, 50 или даже 100% по сравнению с суммой таможенной задолженности и не только при транзите³), первый шаг к использованию анализа риска уклонения от уплаты таможенных платежей при определении размера генерального обеспечения сделан.

Приняты нормативные акты, определяющие порядок применения наиболее распространенного при корректировке таможенной стоимости резервного метода (метод б)

¹ Приказ ФТС России от 28 января 2019 г. № 104 «Об утверждении формы акта проверки наличия системы учета товаров и ведения учета товаров, порядка ее заполнения и внесения изменений (дополнений) в такой акт».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2019 г. № 1005 «О порядке применения генерального обеспечения исполнения обязанности по уплате таможенных пошлин, налогов, в случае если все таможенные операции совершаются на территории Российской Федерации, и определении случаев и условий, при которых суммарный размер таможенных пошлин, налогов, исполнение обязанности по уплате которых обеспечивается таким генеральным обеспечением, превышает размер такого генерального обеспечения, и пределов такого превышения».

³ Статья 84 Регламента Комиссии ЕС 2015/2446. URL: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2015/2015/oj

определения таможенной стоимости товаров¹, порядок восстановления тарифных преференций², порядок применения классификационных кодов по ТН ВЭД ЕАЭС в отношении ряда товаров, вызывающих спорные вопросы по их классификации при декларировании³.

Приказом ФТС России от 1 апреля 2019 г. № 541⁴ определяются правила использования комплекса программных средств портала «Морской порт» для приема и обработки информации и документов в электронном виде при прибытии и убытии морских судов в морских пунктах пропуска. Предусматривается предварительный (до прибытия морского судна) анализ информации о транспортном средстве и перевозимых товарах, варианты решений таможенных органов, принимаемых по результатам такого анализа, включая возможность получения предварительного разрешения на разгрузку судна или на помещение перевозимых товаров под таможенную процедуру транзита. Предусматривается, что предварительно поданная информация используется для таможенного оформления транзита и временного ввоза (вывоза) транспортных средств. В то же время для совершения других таможенных операций (временное хранение, таможенное декларирование) использование предварительной информации в электронном виде не предполагается. Также приказом не предусматривается каких-либо положений, относящихся к использованию портала «Морской порт» для информационного обмена в электронном виде с другими контролирующими органами в морских пунктах пропуска.

Приказ Минфина России от 20 сентября 2019 г. № 150н⁵ определяет правила совершения таможенных операций, связанных с регистрацией декларации на товары, поданной в виде электронного документа, либо с отказом в такой регистрации посредством Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов путем формирования электронного документа без участия должностных лиц таможенных органов. Приказ ФТС России от 3 июня 2019 г. № 901⁶ устанавливает порядок использования личного кабинета и организации обмена электронными документами и (или) сведениями

¹ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 6 августа 2019 г. № 138 «О применении резервного метода (метод 6) при определении таможенной стоимости товаров».

² Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 22 февраля 2019 г. № 64 «Об установлении случаев и условий восстановления тарифных преференций».

³ Приказ ФТС России от 14 января 2019 г. № 28 «О классификации в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза отдельных товаров».

⁴ Приказ ФТС России от 1 апреля 2019 г. № 541 «Об утверждении Технологии совершения таможенных операций в отношении судов, используемых в целях торгового мореплавания, а также товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Евразийского экономического союза этими судами, с использованием Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов и признании не подлежащим применению Приказа ГТК России от 12 сентября 2001 г. № 892 «Об утверждении Положения о таможенном оформлении и таможенном контроле судов, используемых в целях торгового мореплавания, а также товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации этими судами».

⁵ Приказ Минфина России от 20 сентября 2019 г. № 150н «Об утверждении Порядка совершения таможенных операций, связанных с регистрацией декларации на товары либо отказом в такой регистрации посредством информационной системы таможенных органов».

⁶ Приказ ФТС России от 3 июня 2019 г. № 901 «Об утверждении Порядка использования личного кабинета и организации обмена электронными документами и (или) сведениями между таможенными органами и декларантами, перевозчиками, лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела, упол-

между таможенными органами и декларантами, перевозчиками, лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела, уполномоченными экономическими операторами, правообладателями и иными лицами, определяет основные положения по применению автоматизированной подсистемы «Личный кабинет», устанавливает правила предоставления заинтересованным лицам доступа к функциональным возможностям данной подсистемы.

Повысилась роль Общественного совета при ФТС России¹ как органа, осуществляющего общественный контроль и обеспечивающего консультационное взаимодействие таможенных органов и бизнеса по различным аспектам таможенного администрирования. На заседания Общественного совета выносятся как наиболее острые и актуальные для участников ВЭД вопросы в текущей деятельности, так и вопросы стратегического планирования деятельности таможенных органов. В частности, на заседаниях Общественного совета в 2019 г. обсуждались проблемы внедрения новых технологий декларирования товаров через Центры электронного декларирования. На первом этапе перехода на новые формы взаимодействия между таможенными органами и участниками ВЭД были некоторые сбои, что приводило к затягиванию сроков регистрации таможенных деклараций и выпуска товаров. Члены Общественного совета были приглашены к обсуждению и приняли активное участие в подготовке проекта «Стратегии развития Таможенной службы Российской Федерации до 2030 г.».

Еще одной консультативной площадкой между бизнесом и государственными органами для совершенствования таможенного дела является Экспертная группа по направлению «Таможенное администрирование», действующая в рамках мероприятий «Трансформация делового климата»². План мероприятий, который периодически, не реже чем 2 раза в год, обновляется, направлен на решение следующих задач:

- создание условий для ускорения перехода на электронный документооборот между участниками внешнеэкономической деятельности и государственными контрольными органами;
- повышение эффективности использования государственными контрольными органами системы управления рисками;
- сокращение сроков прохождения всех процедур, связанных с ввозом товаров и транспортных средств в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации;
- сокращение доли теневого оборота импортных товаров на российском рынке;
- повышение привлекательности морских портов Российской Федерации.

В повестке работы Экспертной группы стоят следующие вопросы: отмена дублирования сведений, представленных в электронном виде, на бумажных носителях, за исключением случаев выявления в отношении отдельных поставок рисков в соответствии с системой управления рисками государственных контрольных органов; переход на элек-

номоченными экономическими операторами, правообладателями и иными лицами, а также Порядка получения доступа декларантов, перевозчиков, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, уполномоченных экономических операторов, правообладателей и иных лиц к личному кабинету».

¹ URL: <http://www.osfts.ru/>

² Распоряжение Правительства РФ от 17 января 2019 г. № 20-п (ред. от 10 августа 2019 г.). URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/e608035d-3483-489b-b560-5cd4e2e85a34/20-p+ot+17.01.2019+ТДК.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e608035d-3483-489b-b560-5cd4e2e85a34>

тронный документооборот при осуществлении пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемых во всех пунктах пропуска, а также в местах совершения таможенных операций; правовое регулирование и внедрение выборочности контрольных операций при осуществлении государственного федерального ветеринарного контроля как на этапе прибытия, так и на этапе выпуска товаров, в соответствии с заявленной таможенной процедурой в отношении подконтрольных товаров, основанной на риск-ориентированном подходе.

В то же время, несмотря на значительный прогресс в области таможенного администрирования в части внедрения информационных технологий в таможенные процессы, остаются некоторые спорные вопросы и неразрешенные проблемы по отдельным направлениям.

Уплата таможенных пошлин и налогов авансом – это нетарифный барьер в торговле, беспроцентное кредитование импортерами и экспортерами бюджета¹. Обновленным таможенным законодательством предусмотрена возможность отсрочки уплаты таможенных платежей. Кроме этого, право на уплату таможенных платежей фактически имеют лица, которым разрешается подавать таможенную декларацию после выпуска товаров. В настоящее время к такой категории лиц отнесены только уполномоченные экономические операторы (УЭО) (на 1 октября 2019 г. в Российской Федерации к числу УЭО относятся всего 166 организаций²), а также те лица, которые перемещают через границу скоропортящиеся товары, товары, необходимые для ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных происшествий, и подобные товары. Евразийская экономическая комиссия наделена полномочиями определять категории товаров, которые могут быть выпущены до подачи декларации, и критерии, которым должны отвечать лица, их перемещающие. До реализации этих полномочий на территории Российской Федерации такие категории и критерии вправе определять Правительство Российской Федерации. Однако такое полномасштабное изменение технологий таможенного администрирования, как перенос уплаты таможенных платежей на этап после выпуска товаров, в планах Минфина России и ФТС России пока не значится.

28 декабря 2018 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена Концепция создания и функционирования в Российской Федерации системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров.

Под «прослеживаемостью движения товаров» в Концепции понимается комплекс мероприятий, обеспечивающих регистрацию движения товаров по товаропроводящей сети с момента нанесения средства идентификации или контрольного (идентификационного) знака, а также автоматизированное предоставление юридически значимых сведений о совершенных операциях с единицей товара и их обработку в государственной информационной системе. Концепция предусматривает, что организация процессов маркировки и прослеживаемости движения товаров осуществляется на основе принципов целесообразности введения маркировки в отношении конкретной группы товаров и обеспечения минимизации затрат участников оборота товаров при введении маркировки.

¹ В классификации нетарифных мер ЮНКТАД требование авансовых платежей отнесено к финансовым нетарифным мерам, ограничивающим торговлю. См. International classification of non-tariff measures. Geneva, United Nations, 2019. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2019d5_en.pdf, с.36

² URL: <http://customs.ru/folder/720>

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 г. № 792-р утвержден перечень из 11 групп товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации начиная с 2019 г. К ним относятся: табачная продукция (несмотря на наличие акцизных марок), духи и туалетная вода (несмотря на особое регулирование оборота указанной продукции в соответствии с законодательством об обороте алкогольной и спиртосодержащей продукции), шины и покрышки, предметы одежды из натуральной кожи, трикотажные блузки, пальто и куртки, постельное белье, обувь, фотокамеры и молочная продукция. Кроме этого, отдельными актами установлены требования маркировки меховых изделий, драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них¹ и лекарственных препаратов².

Торгово-промышленной палатой Российской Федерации был проведен опрос отраслевых ассоциаций бизнеса. Мнения участников рынка разделились. Например, маркировка лекарственных препаратов поддерживается, но при этом отмечаются проблемы частого изменения требований и неготовность инфраструктуры.

Представители парфюмерной продукции ссылаются на то, что рынок уже излишне регулируем, оборот продукции контролируется Роспотребнадзором, Росалкогольрегулированием, Росаккредитацией, ФТС России. Кроме этого, в розничной реализации такой продукции заняты малый бизнес и индивидуальные предприниматели, чувствительные к любым дополнительным издержкам.

Производители молочной продукции справедливо указывают на то, что Россельхознадзор уже обеспечивает мониторинг прослеживаемости движения продукции с использованием контрольной системы «Меркурий». Указывают на то, что стоимость штрих-кода (50 коп.) в себестоимости каждой упаковки молочной продукции по сравнению с себестоимостью мехового изделия и даже пачки сигарет неизмеримо выше.

Союзлегпром хотя и поддерживает введение маркировки товаров легкой промышленности, усматривая в этой мере средство противодействия нелегальному ввозу и обороту продукции, тем не менее указывает на неготовность как отрасли, так и регуляторов и контролеров к введению обязательности маркировки в объявленные сроки. Мнения представителей обувной индустрии разделились. При этом отмечаются часто меняющиеся требования к маркировке, неотлаженность работы системы.

Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 386-ФЗ ратифицировано Соглашение о механизме прослеживаемости товаров, ввезенных на таможенную территорию Евразийского экономического союза. В указанном Соглашении «прослеживаемость» определяется уже как организация учета товаров, подлежащих прослеживаемости, и операций, связанных с оборотом таких товаров, с использованием национальных систем прослеживаемости.

Правительством Российской Федерации принято постановление от 25 июня 2019 г. № 807 «О проведении эксперимента по прослеживаемости товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления», которым определены основные направления обеспечения прослеживаемости товаров на основе сбора информации о товарах, использования данных учета товаров участников оборота. Для эксперимента отобраны три группы товаров:

¹ Постановление Правительства РФ от 24 марта 2018 г. № 321 «О проведении эксперимента по маркировке отдельных видов драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них».

² Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

бытовая техника, детские коляски и некоторые виды специальной техники. Итоги эксперимента будут подводиться уже в 2020 г., но международный опыт показывает, что анализ информации с использованием современных информационных технологий может быть значительно эффективнее, чем маркировка каждой единицы продукции.

Изменившаяся ситуация в условиях экономического спада требует от таможенной системы существенного снижения административного вмешательства в процессы ввоза и вывоза товаров с поддержанием уровня надежности таможенного контроля. В новых условиях требуются, с одной стороны, сокращение излишних издержек предпринимателей, задействованных во внешнеэкономической деятельности, и, с другой стороны, оптимизация процессов таможенного оформления с максимально возможным исключением личного контракта между представителями бизнеса и контролирующими органов. В новых условиях проявляются недорегулированные проблемы и недостатки системы, преодоление которых требует принятия экстренных мер.

К их числу могут относиться:

- меры, направленные на ускорение выпуска товаров: перенос контрольных мероприятий (проверка документов и сведений) на этап после выпуска товаров в формах камеральных проверок, сокращение случаев осмотров и досмотров товаров, если их проведение не связано с предотвращением ввоза запрещенных или ограниченных к ввозу товаров; организация в таможнях, региональных таможенных управлениях и ФТС России «горячих линий» посредством телефонной и электронной связи, куда предприниматели могли бы обращаться с жалобой на действия сотрудников таможенных постов, затягивающих процесс выпуска товаров;

- полное исключение при проведении таможенных операций представления участниками ВЭД письменных заявлений (обращений), требующих посещения таможенных органов с целью получения необходимых разрешений в форме резолюции соответствующего должностного лица (например, заявления на имя начальника таможенного органа о проведении предварительного осмотра товаров, находящихся под таможенным контролем, о временном ввозе многооборотной тары, о продлении сроков таможенного транзита, о представлении оригинала лицензии на ввоз-вывоз товаров и т.д.);

- снятие с таможенных органов функции доначисления и взыскания НДС, если по результатам таможенного контроля после выпуска товаров таможенный орган принимает решение об увеличении размера подлежащих уплате таможенных платежей (требует внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

- ревизия составов административных правонарушений и санкций за их совершение с заменой административных штрафов административным наказанием в форме предупреждения, налагаемом в упрощенном порядке, если компания признает факт совершения правонарушения, при незначительных административных проступках;

- приостановление проведения таможенных проверок, административного производства по делам об административных правонарушениях на период введения ограничений на передвижение лиц.

6.6. Россия в международных экономических институтах¹

Геополитические противоречия, рост протекционизма продолжали оказывать воздействие на глобальную экономику, экономику России, экономику стран-партнеров, на повестку дня международных институтов и в 2019 г. Эскалация напряженности подрывает доверие бизнеса и негативно влияет на инвестиционную деятельность. Рост инвестиций в странах «Группы двадцати» (без Китая) в 2019 г. снизился до 1% по сравнению с 5% в 2018 г. Темп прироста глобальной торговли упал до рекордно низкого с 2009 г. уровня и составил 1%². По оценке МВФ, негативное влияние торговых конфликтов между США и Китаем приведет к снижению глобального ВВП в 2020 г. на 0,8%³. Даже в случае благоприятного разрешения тарифного противостояния и заключения торговой сделки между Китаем и США экономику стран – торговых партнеров Китая (ЕС, Япония, Южная Корея) ожидают негативные последствия в результате изменения торговых потоков⁴. Риски дальнейшего снижения темпов экономического роста остаются высокими, что требует коллективных действий для восстановления доверия, усиления инклюзивного роста, повышения занятости и благополучия граждан. Возрастание потребности в многостороннем сотрудничестве определяется также тем, что цифровая трансформация мультиплицирует трансграничные эффекты национальной политики, соответственно, увеличиваются потенциальные выгоды международной кооперации, но и повышаются риски, связанные со сбоями в работе многосторонних институтов. В этих условиях приоритетом России является выстраивание позитивной повестки дня в глобальных и региональных экономических организациях; а также сотрудничество по мониторингу рисков, формированию коллективных мер по их предотвращению и преодолению негативных последствий непредвиденных обстоятельств для глобальной экономики.

6.6.1. «Группа двадцати» и БРИКС

В «Группе двадцати» и БРИКС одной из ключевых задач России оставалась выработка коллективных решений, направленных на продвижение реформы ВТО и Дохийского раунда торговых переговоров, преодоление кризиса в Органе по разрешению споров (ОРС), придание импульса новым инициативам (по электронной торговле, упрощению процедур инвестирования для развития, регулированию в сфере услуг). По итогам прошедшего года можно констатировать, что есть как успехи, так и проблемы. С одной стороны, лидеры «двадцатки» и БРИКС подтвердили стремление к созданию свободной, справедливой, недискриминационной, прозрачной, предсказуемой и стабильной торгово-инвестиционной среды и к сохранению открытости рынков, а также готовность к

¹ Авторы раздела: *Игнатов А.А.*, младший научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС; *Ларионова М.В.*, д-р полит. наук, директор ЦИМИ РАНХиГС; *Попова И.М.*, младший научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС; *Сахаров А.Г.*, научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС; *Шелепов А.В.*, канд. экон. наук, научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС.

² OECD Economic Outlook. Vol. 2019. Iss. 2. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9b89401b-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/9b89401b-en&_csp_=dfa9d861509505eac6168a6630ad633f&item-IGO=oecd&itemContentType=book

³ World Economic Outlook. October 2019. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/21/World-Economic-Outlook-October-2019-Global-Manufacturing-Downturn-Rising-Trade-Barriers-48513>

⁴ Managed Trade: What Could be Possible Spillover Effects of a Potential Trade Agreement Between the U.S. and China? URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/11/15/Managed-Trade-What-Could-be-Possible-Spillover-Effects-of-a-Potential-Trade-Agreement-48771?cid=em-COM-123-39738>

поддержке проведения реформы ВТО, включая принятие мер по обеспечению функционирования системы урегулирования споров¹. С другой стороны, 22 ноября 2019 г. на встрече ОРС ВТО Соединенные Штаты вновь отклонили предложение группы из 117 членов Организации, в том числе России, стран БРИКС и большинства членов «Группы двадцати», по запуску процесса замещения должностей в Апелляционном органе. Страны-члены продолжают вводить протекционистские меры, которые затрагивают уже 8,8% импорта членов «двадцатки»². Противоречия между развитыми и развивающимися странами по пакету вопросов Дохийского раунда развития углубляются.

В 2019 г. Россия продолжала последовательно продвигать реформу международной финансовой и валютной системы. На данном направлении также есть как проблемы, так и достижения. Несмотря на подтверждение лидерами и министрами финансов «двадцатки» обязательства завершить пересмотр формулы расчета квот в МВФ не позднее годового собрания управляющих органов МВФ 2019 г., 15-й Общий пересмотр квот не привел к повышению квот Фонда или корректировке долей квот в пользу государств с формирующимися рынками и развивающихся стран. На заседании 40-й встречи Международного валютно-финансового комитета в октябре 2019 г. вопрос вновь был отложен на следующий, 16-й Общий пересмотр квот, который состоится с 2020 г. по декабрь 2023 г. Одновременно продолжились дальнейшее укрепление Нового банка развития, увеличение портфеля его проектов³, открытие региональных центров, в том числе в России в 2020 г. Принято решение о расширении членского состава НБР. Завершается подготовка к операционной деятельности пула условных валютных резервов, который предусматривает предоставление странам-участницам средств, включая их обналичивание, в том числе без наличия согласованной с МВФ стабилизационной программы. Это значимые решения. Новые институты являются дополнительными механизмами развития и страхования для стран «пятерки». Важно также, что они оказывают давление в сторону более активного реформирования сложившейся системы.

Особое внимание Россия уделяет сотрудничеству в области использования «всего потенциала, который дает цифровая экономика, в качестве инструмента для обеспечения благосостояния людей, для глобального развития на основе принципов устойчивости и инклюзивности»⁴. Для этого необходимо, чтобы государства, несмотря на «гонку за технологическое превосходство»⁵, выработывали общие подходы, обеспечивающие коллективное регулирование и повышение уровня доверия. Процесс развивается сложно, но все-таки прогресс по ряду направлений есть. В 2019 г. в рамках реализации Плана по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и перемещением прибыли (BEPS)

¹ Осакая декларация лидеров стран «Группы двадцати». Параграф 6. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/OSAKA_DECLARATION_rus.pdf; Декларация Бразилиа по итогам XI саммита государств – участников БРИКС. Параграфы 26–28. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/BRICS_new_downloadings/2019/11th_BRICS_Summit_rus.pdf

² Reports on G20 Trade and Investment Measures. Mid-May to Mid-October 2019. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/g20_joint_summary_nov19_e.pdf

³ Поддержано финансирование 49 проектов в области инфраструктуры на общую сумму около 14 млрд долл. США.

⁴ Выступление С.В. Лукаш на конференции «Глобализация 4.0, меняющийся мировой порядок и будущее глобального экономического управления». URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/news/conf_2019/3-4_October/Svetlana_Lukash_rus.pdf

⁵ The Global Race for Technological Superiority. URL: https://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/isp_i_cybsec_2019_web2.pdf#page=7

«Группа двадцати» одобрила предложения ОЭСР о выработке к 2020 г. согласованного подхода к правилам налогообложения в условиях цифровой экономики. Предстоит сформулировать принципы и методы определения, распределения и администрирования «права на налогообложение» в условиях, когда «юрисдикция рынка» (страна, в которой локализованы клиенты бизнеса) может находиться в нескольких странах, а не в стране постоянного учреждения бизнеса. В Осакской декларации лидеры стран «двадцатки» подтвердили необходимость продолжения диалога по вопросам безопасности в области цифровой экономики и сокращения цифрового разрыва; поддержали Принципы «Группы двадцати» в области развития искусственного интеллекта (ИИ), выработанные на основе Рекомендаций ОЭСР по ИИ¹. Члены БРИКС приняли План работы Партнерства БРИКС по вопросам новой промышленной революции, приступили к реализации дорожной карты практического сотрудничества БРИКС в обеспечении безопасности в сфере использования ИКТ и заявили о важности создания правовой базы по вопросам сотрудничества между странами БРИКС в этой области. Предложение России о разработке соответствующего межправительственного соглашения БРИКС о сотрудничестве в сфере использования ИКТ пока не нашло полной поддержки², но работа будет продолжена в рамках председательства России в БРИКС в 2020 г. Развитие цифровых технологий и решений для повышения эффективности, устойчивости и способности систем здравоохранения оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации займет значительное место в повестке дня БРИКС и «двадцатки».

6.6.2. Международные финансовые институты

В рамках МВФ Россия, имея статус кредитора, продолжала участие в различных механизмах и операциях, предусмотренных статьями соглашения Фонда, включая участие в Новых соглашениях о заимствованиях, пролонгированных до 16 ноября 2022 г., с объемом потенциальных обязательств РФ по соглашению, не превышающим 4440,91 млн СДР, а также в Двустороннем соглашении о заимствовании на срок до 31 декабря 2019 г. (с возможностью продления до 31 декабря 2020 г.) с объемом потенциальных обязательств России по соглашению, не превышающим 10 млрд долл.³. По итогам ежегодных консультаций с миссией МВФ в рамках статьи IV Устава Фонда подготовлен доклад и рекомендации по экономической политике России. В рамках налогово-бюджетной политики предлагается стимулировать рост – в рамках соблюдения бюджетного правила – и продолжать инвестирование средств ФНБ в высококачественные иностранные активы, даже после того как его ликвидная часть достигнет 7% ВВП. В рамках денежно-кредитной политики рекомендовано продолжать либерализацию и добиваться повышения доверия к основам режима целевых показателей инфляции. На финансовых рынках должны быть продолжены консолидация банковского сектора, снижение присутствия государства; укрепление надзора и регулирования; реализация мер по снижению рисков,

¹ Осакская декларация лидеров стран «Группы двадцати». Параграфы 10–12. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/OSAKA_DECLARATION_rus.pdf;

² Бразилия выступила с инициативой о разработке двусторонних соглашений между странами БРИКС. Декларация Бразилии по итогам XI саммита государств – участников БРИКС. Параграф 19. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/BRICS_new_downloadings/2019/11th_BRICS_Summit_rus.pdf

³ О кредитных соглашениях Банка России с МВФ. URL: <https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36568/NAB20170615.pdf>

создаваемых быстрым ростом кредита домохозяйствам. Рекомендовано также продолжить структурные реформы, облегчая выход компаний на рынок и уход с него, реформируя госзакупки, снижая барьеры для торговли и ПИИ, повышая прозрачность в налогово-бюджетной сфере, а также подотчетность и качество управления госпредприятиями¹.

Основным приоритетом сотрудничества с Группой Всемирного банка (ГВБ) в 2019 г. также оставались информационное взаимодействие, научно-исследовательская и экспертно-аналитическая поддержка и выработка рекомендаций в сфере финансового регулирования². Кроме того, часть многосторонней официальной помощи развитию России предоставляется через институты ГВБ³.

Тем не менее во взаимодействии России с традиционными международными финансовыми институтами сохранился целый ряд нерешенных проблем. В частности, отсутствует прогресс по таким актуальным для России направлениям, как увеличение доли квот и голосов в МВФ, пересмотр формулы расчета квот, расширение спектра резервных валют и изменение состава валютной корзины СДР. Что касается ГВБ, в 2019 г. продолжилась заморозка процесса одобрения новых проектов МБРР на территории России (в настоящее время продолжается реализация 6 проектов, одобренных Банком до 2014 г.)⁴. В результате действия антироссийских санкций сохраняются ограничения во взаимодействии России с другими институтами ГВБ. Не удается добиться решительного прогресса по дальнейшему реформированию Всемирного банка, основными направлениями которого, согласно позиции России и стран-партнеров, должны стать расширение его финансовых возможностей, продолжение пересмотра структуры акционерного капитала в пользу стран с формирующимися рынками и развивающихся стран, повышение демократичности структур управления.

В условиях неопределенных перспектив решения этих проблем, на фоне ограничений и ослабления взаимодействия с бреттон-вудскими институтами Россия все более активно участвует в деятельности новых финансовых институтов, прежде всего Нового банка развития (НБР) БРИКС. В 2019 г. банком было одобрено финансирование в сумме 300 млн долл. для развития возобновляемой энергетики в России в соответствии с Энергетической стратегией до 2030 г.⁵. В 2019 г. также начал работу Фонд НБР по подготовке проектов: 2 декабря 2019 г. Банк обязался предоставить 400 тыс. долл. на консультационные услуги по подготовке проекта канатной дороги в Краснодаре до стадии, когда внешние инвесторы будут готовы рассмотреть вопрос о его финансировании. Сотрудничество России и НБР активно развивается не только по направлению финансирования проектов. В ноябре 2019 г. «Московская биржа» зарегистрировала программу облигаций Банка объемом до 100 млрд руб. включительно. Вслед за регистрацией аналогичной программы в Китае это стало важным шагом в направлении расширения использования НБР

¹ Russian Federation : 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/01/Russian-Federation-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-48549>

² Группа Всемирного банка. URL: <https://www.cbr.ru/today/ms/smo/wb/>

³ Russia and the World Bank: International Development Assistance. URL: <https://www.worldbank.org/en/country/russia/brief/international-development#3>

⁴ Projects in Russian Federation. URL: https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?lang=en&searchTerm=&countrycode_exact=RU

⁵ Development of Renewable Energy Sector in Russia Project. URL: <https://www.ndb.int/development-of-renewable-energy-sector-in-russia-project/>

национальных валют. Для России такая политика способствует снижению рисков резких колебаний валютных курсов, с которыми сталкиваются национальные заемщики, а также углублению финансового рынка¹. Наконец, было подписано соглашение об открытии в Москве в 2020 г. Евразийского регионального центра НБР². Помимо расширения возможностей финансирования проектов в России, открытие центра сможет обеспечить поддержку Банком инфраструктурных проектов в других странах региона, способствующих росту торговли и усилению экономической интеграции. С учетом председательства России в БРИКС в 2020 г. НБР продолжит оставаться ключевым среди многосторонних банков партнером России. Однако параллельно необходимо обеспечить использование потенциала взаимодействия с другими финансовыми институтами, в которых РФ занимает значимые позиции. В частности, Россия обеспечивает значительный вклад в финансирование Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ), являясь его третьим по величине акционером. При этом на начало декабря 2019 г. Россией в рамках АБИИ предложен для финансирования лишь один проект развития автодорог на сумму 500 млн долл., который пока не одобрен³. Необходимо также обеспечить эффективное влияние на выбор финансируемых многосторонними банками проектов, с тем чтобы они в максимальной степени соответствовали интересам и задачам России с учетом актуальных рисков социально-экономического развития.

6.6.3. Энергетическое сотрудничество с ЕС

В 2019 г. Россия продолжила диверсификацию маршрутов поставок углеводородного сырья. Так, в октябре «Газпром» завершил подготовку к эксплуатации линейной части газопровода «Сила Сибири» в Китай. Тем не менее развивается и традиционное для России европейское направление экспорта. По данным Евростата, в 2018 г. доля России в европейском импорте природного газа составила 40,5%⁴. По итогам 2019 г. ожидается сохранение объемов поставок трубопроводного газа на уровне 2018 г. (около 200 млрд кубометров) и увеличение поставок СПГ. Также с 2016 г. растет российский экспорт газа в стоимостном выражении (20,5 млрд евро в 2016 г., 23,6 млрд евро в 2017 г., 29,7 млрд евро в 2018 г., 13,3 млрд евро в 1-м полугодии 2019 г.)⁵.

Поставки российского газа в ЕС осуществляются посредством развитой сети энергетической инфраструктуры – магистральные газопроводы и газокompрессорные станции обеспечивают транспортировку сырья от месторождений в Западной Сибири до европейских потребителей. С 2011 г. эксплуатируется морская часть североευропейского газопровода «Северный поток». На 2020 г. запланирован запуск «Северного потока – 2». Его

¹ NDB Registers Rub 100 Billion Bond Programme in Russia. URL: https://www.ndb.int/press_release/ndb-registers-rub-100-billion-bond-programme-russia/

² Host Country Agreement for NDB's Eurasian Regional Centre in Moscow, Russia Signed in Brasilia. URL: https://www.ndb.int/press_release/host-country-agreement-ndbs-eurasian-regional-center-moscow-russia-signed-brasilia/

³ Russian Federation: Russian Federation Transport Sector Loan. URL: <https://www.aiib.org/en/projects/proposed/2019/russian-federation-transport-sector-loan.html>

⁴ EU imports of energy products – recent developments. Eurostat, 2019. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/46126.pdf>

⁵ The detailed tables for imports and exports of energy products. Eurostat, 2019. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/2/2d/Energy_-_product_details_-_2019.xlsx

строительство в 2019 г столкнулось с рядом трудностей, связанных с политическим давлением Соединенных Штатов на европейских партнеров и санкциями в отношении участвующих в проекте компаний.

Существует и проблема применения правил Третьего энергетического пакета (ТЭП) ЕС в отношении действующих и перспективных проектов по экспорту газа из России. Согласно требованиям ТЭП, 50% мощности газопровода должно быть зарезервировано для пользования другими энергетическими компаниями. В частности, эти правила распространялись на газопровод OPAL, проходящий на территории Германии. Для России, в частности, и для компании «Газпром», практическая реализация ТЭП создала некоторые трудности с точки зрения эксплуатации существующей экспортной инфраструктуры и потенциально привела к снижению рентабельности будущих проектов. Заинтересованным сторонам, в том числе в Германии, пока не удается добиться освобождения проекта «Северный поток – 2» от действия законодательства ЕС¹.

В целом, несмотря на продолжающуюся политизацию энергетических отношений между Россией и ЕС, планируется завершение работ по «Северному потоку – 2» и обеим веткам Турецкого потока. Кризис на энергетическом рынке 2020 г., вызванный распространением коронавирусной инфекции в КНР, Восточной Азии, а затем и в Европе, а также обострение конкуренции с Саудовской Аравией после разрыва договоренностей об объемах добычи между Россией и ОПЕК, ставят перед нашей страной новые вызовы по сохранению доли на европейском рынке энергоносителей. Тем не менее в средне- и долгосрочной перспективе дальнейшая глобализация рынков энергоносителей, смещение спроса в сторону крупных развивающихся экономик Азии, а также развитие возобновляемых источников энергии приведут к повышению степени диверсификации источников и маршрутов поставок, что позволит снизить градус напряженности в двусторонних энергетических отношениях.

6.6.4. ЕАЭС

2019 г. для России и партнеров стал успешным в области углубления интеграции внутри ЕАЭС по важнейшим направлениям и укрепления международного статуса Союза.

В 2019 г. члены Высшего Евразийского экономического совета (ВЕЭС) одобрили проект распоряжения «О гармонизации законодательства в сфере транспортировки и поставки газа между государствами-членами»². Также президенты стран ЕАЭС подписали договор об общем электроэнергетическом рынке³. В ближайшие годы будет продолжена работа по интеграции в энергетическом секторе с целью запуска общих рынков энергоресурсов ЕАЭС с 1 января 2025 г.⁴.

¹ Берлин не смог: «Северный поток – 2» не спасли от директивы ЕС 8 ноября 2019 г. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/11/08/12801278.shtml>

² Итоги ВЕЭС: подписано Соглашение о свободной торговле с Сингапуром, утверждена Концепция формирования общего финансового рынка, приняты документы в сфере транспортировки и поставки газа. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-10-2019-9.aspx>

³ Общие рынки энергоресурсов ЕАЭС заработают с 1 января 2025 г. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/26-09-2019-4.aspx>

⁴ Там же.

Еще одним направлением развития интеграции стали вопросы финансового регулирования. В 2019 г. члены ВЕЭС утвердили Концепцию формирования общего финансового рынка ЕАЭС¹. Также Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) подготовила первый доклад по проблематике развития криптовалют и технологии блокчейн в ЕАЭС². В рамках Евразийского экономического союза к настоящему времени не выработано согласованного видения сущности и подхода к регулированию криптовалют и технологии блокчейн. В Республике Беларусь сделаны первые шаги по формированию институциональной среды и нормативно-правового поля для деятельности в сфере криптовалют и блокчейн. В Российской Федерации по вопросу обращения криптовалют между регулирующими органами власти не было единой позиции. Первое приближение к правовому признанию и принятию регуляторных актов было сделано в сентябре 2017 г., когда цифровая платформа «Восход», созданная НП РТС и Фондом развития Дальнего Востока, первой в России получила формальное разрешение на торги криптовалютами. Остальные страны ЕАЭС (республики Армения, Казахстан и Киргизия) в основном оценивают опыт регулирования партнеров по Союзу. Поэтому необходимо гармонизировать подходы к регулированию обращения криптовалют на евразийском пространстве.

Все большее место в развитии интеграции занимают вопросы цифровизации экономики. ЕЭК, а также представители стран-членов отметили, что проблема недостатка статистических данных является препятствием к выработке грамотных решений. По этой причине было поддержано предложение о создании при Консультативном комитете рабочих группы по измерению цифровой экономики³.

Особое внимание в 2019 г. в ЕАЭС уделялось повестке развития до 2030 г. и достижению целей устойчивого развития (ЦУР). Было проведено исследование, которое показало, что продвижение стран ЕАЭС к ЦУР ООН проходит более эффективно в тех сферах экономики, которые находятся в поле действия наднациональных мер регулирования⁴.

В ближайшей перспективе необходимо усиливать интеграцию. Планируется расширить полномочия ЕЭК, а также распространить интеграцию на новые сферы (наука, образование, научно-техническое сотрудничество и ряд других). Также идет обсуждение формирования общего евразийского социального пространства через реализацию инициатив в сфере здравоохранения и социального обеспечения.

В 2019 г. активно расширялось сотрудничество ЕАЭС с внешними партнерами. Вступило в силу Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве с КНР, подписано Соглашение о свободной торговле с Сингапуром, заключены меморандум о сотрудничестве с правительством Индонезии и временное соглашение, предполагающее образование зоны свободной торговли, с Ираном. В перспективе будет идти работа над созданием

¹ Итоги ВЕЭС: подписано Соглашение о свободной торговле с Сингапуром, утверждена Концепция формирования общего финансового рынка, приняты документы в сфере транспортировки и поставки газа. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-10-2019-9.aspx>

² ЕЭК опубликовала доклад по проблематике криптовалют и блокчейн в Евразийском экономическом союзе. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/22-07-2019-1.aspx>

³ В ЕЭК появится рабочая группа по измерению цифровой экономики. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/21-10-2019-2.aspx>

⁴ ЕЭК презентовала в ООН опыт и наработки в области устойчивого развития. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/13-07-2018-2.aspx>

зоны свободной торговли с Индонезией. Также ведутся переговоры о ЗСТ с Египтом, Израилем и Индией¹.

Продолжилось углубление сотрудничества с международными организациями. Был подписан Меморандум о взаимопонимании между ЕЭК и Комиссией Африканского союза в области экономического сотрудничества. Кроме того, были подписаны Декларация о партнерстве с Тихоокеанским альянсом, а также Меморандумы о взаимопонимании с ЭСКАТО и Всемирной организацией интеллектуальной собственности.

6.6.5. Арктический совет

В настоящее время Арктический совет, начавший свою деятельность в 1996 г. подписанием Оттавской декларации, является органом, координирующим политику арктических стран в регионе. Особую актуальность деятельности данного института придает постепенное открытие Арктики для промышленного освоения и развития транспортной инфраструктуры ввиду уменьшения поверхности ледового покрова, вызванного глобальным изменением климата.

В 2019 г. состоялась передача председательства в Арктическом совете от Финляндии (2017–2019 гг.) к Исландии (2019–2021 гг.). На прошедшей в мае встрече министров иностранных дел стран Арктического совета не было принято новых решений ни по одному из направлений сотрудничества, отчасти в связи с позицией нынешней администрации президента США по климатической проблематике, составляющей ядро арктической повестки. Тем не менее на постоянной основе ведется работа целевых групп, функционирующих в рамках Совета. В частности, Рабочая группа по снижению уровня загрязнения Арктики реализует в партнерстве с российскими энергетическими компаниями проект по борьбе с выбросами сажи в атмосферу². Также при участии российской стороны Рабочей группой по устойчивому развитию Совета осуществляется проект по комплексному улучшению условий жизни коренных народов Севера³.

Основным приоритетом России в рамках участия в работе Совета в предстоящие годы должна стать подготовка к принятию председательства в 2021 г. В течение исландского председательства необходимо выработать повестку дня с учетом возможных изменений в позиции ключевых международных игроков относительно климатической проблематики, направленную на достижение конкретных договоренностей, которые способны внести вклад в глобальные усилия по борьбе с изменением климата, а также дать ответ на новые вызовы, такие как волатильность цен на энергетических рынках и угрозы распространения заболеваний в глобальном масштабе.

6.6.6. Управление Интернетом и кибербезопасность

Одним из основных вопросов международной цифровой повестки является обеспечение безопасности личности и государства в информационном пространстве. Инициативы России в области управления Интернетом в интересах поддержания международной кибербезопасности были озвучены на состоявшемся в апреле 2019 г. в Москве Российском форуме по управлению Интернетом, который является частью Глобального форума по управлению

¹ ЕАЭС нацелен на углубление интеграции. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/09-12-2019-3.aspx>

² URL: <https://arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/525-norway-is-taking-over-the-chairmanship-of-arctic-contaminant-action-programme-acap>

³ URL: <https://www.sdwg.org/arctic-indigenous-youth-food-knowledge-and-arctic-change-eallu-ii/>

Интернетом под эгидой ООН. Резолюция форума включает предложения по выработке единого для всех стран подхода к развитию передовых технологий, в частности технологий искусственного интеллекта (ИИ). Участники форума предложили начать разработки на национальном и международном уровнях сертификатов «соответствия этическим принципам» для каждого продукта, использующего технологии ИИ, под эгидой ООН¹.

В 2019 г. по предложению России в ООН был инициирован процесс «выработки норм, правил и принципов ответственного поведения государств» в информационной и телекоммуникационной среде². Однако российские предложения в рамках Рабочей группы ООН открытого состава (РГОС) по международной информационной безопасности (МИБ) были негативно встречены США. В настоящее время процесс согласования «общей для всех резолюции» по теме МИБ³ фактически заморожен. Выработка согласованных принципов глобальной кибербезопасности остается приоритетом России в международных организациях. В 2020 г. Россия на правах председателя БРИКС продолжит работу по формированию единой позиции «пятерки» по вопросам кибербезопасности для дальнейшего ее продвижения на платформе ООН и противодействия тенденциям к регионализации решений по вопросам информационной безопасности. Во всех институтах предстоит работать над решением задачи поддержания безопасности информационных сетей в условиях масштабных кризисных ситуаций и недопущению распространения недостоверной информации, а также проблемы обеспечения баланса между свободой передачи информации и борьбой с распространением недостоверной информации.

6.7. Перспективы стратегического развития Северо-Кавказского федерального округа⁴

Прошедший 2019 год стал десятым годом реализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на 2025 г., принятой в 2010 г. Стратегия предполагает существенный рост экономики регионов Северного Кавказа, а также модернизацию их социальной структуры и стабилизацию общественно-политической ситуации. Для достижения экономического роста на Северном Кавказе Стратегия предполагает создание туристического кластера, опережающее развитие транспортной системы округа, создание новых центров экономического развития. В качестве целевых показателей реализации Стратегии (в рамках оптимального сценария) предполагается рост валового регионального продукта регионов СКФО на 7,7% в год, рост промышленного производства – на 10,1% в год в период с 2010 по 2025 гг. Стратегия также предполагает создание не менее 400 тысяч новых рабочих мест, снижение уровня официальной безработицы до 5% (с уровня 16,5% в 2010 г.), снижение доли населения с доходами

¹ Итоговая Резолюция 10-го Российского форума по управлению Интернетом. URL: <https://rigf.ru/press/?p=report>

² A/RES/73/27 Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/73/27>

³ Выступление представителя Российской Федерации А.И. Белоусова при голосовании по проекту Резолюции 74-й сессии ГА ООН «Поощрение ответственного поведения государств в киберпространстве в контексте международной безопасности». URL: https://russiaun.ru/ru/news/1com_0611

⁴ Авторы раздела: *Казенин К.И.*, канд. филол. наук, директор Центра региональных исследований и урбанистики ИПЭИ РАНХиГС, научный сотрудник Института Гайдара; *Стародубровская И.В.*, канд. экон. наук, руководитель направления «Политическая экономия и региональное развитие» Института Гайдара, ведущий научный сотрудник Центра региональных исследований и урбанистики ИПЭИ РАНХиГС.

ниже прожиточного минимума до 9,2% (с уровня 15,5% в среднем по регионам СКФО в 2010 г.).

Для реализации Стратегии был создан ряд специальных структур с государственным участием, прежде всего – ОАО «Корпорация развития Северного Кавказа» (КРСК) и ОАО «Курорты Северного Кавказа». Задачей ОАО «КРСК» (с 2010 по 2017 гг. единственный учредитель – ВЭБ, в 2017 г. 100% акций переданы в собственность Российской Федерации), согласно официальной презентации этой корпорации, является развитие инвестиционных проектов на Северном Кавказе путем привлечения инвесторов и соинвестирования экономических проектов в регионе. ОАО «Курорты Северного Кавказа» осуществляет управление особыми экономическими зонами в составе северо-кавказского туристического кластера. В настоящее время в рамках туристического кластера создано 6 особых экономических зон в районах курортного строительства: «Архыз» в Карачаево-Черкесской Республике, «Эльбрус» в Кабардино-Балкарской Республике, «Матлас» и Каспийский прибрежный кластер в Республике Дагестан, «Армхи» в Республике Ингушетия, «Ведучи» в Чеченской Республики, «Мамисон» в Республике Северная Осетия – Алания (последняя особая экономическая зона повторно создана и включена в туристический кластер в сентябре 2019 г.).

На протяжении десяти лет, прошедших с момента утверждения Стратегии, ход ее реализации неоднократно подвергался существенной критике. В 2019 г. проблемы реализации Стратегии были сформулированы в рамках экспертно-аналитических и контрольных мероприятий Счетной Палаты РФ¹. Одной из очевидных проблем, фиксируемых официальной статистикой, стал *крайне слабый уровень достижения целевых показателей, заложенных в Стратегию*. Так, уровень безработицы в регионах СКФО в 2011–2018 гг., согласно данным Росстата, составил в среднем 12,12% против заложенных в Стратегию 5%, причем после 2014 г. его снижение составило всего 0,2 п.п. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в регионах СКФО в среднем за 2010–2018 гг. составила 16,8%, т.е. почти вдвое превышала целевой показатель Стратегии. В целом, как констатировала в 2019 г. Счетная Палата, из 50 целевых показателей, которые были заложены в Государственную программу «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», разработанную на основе Стратегии, только по 20 показателям достигнуты или превышены плановые значения. Особенно критическое состояние реализации Стратегии

¹ В 2019 г. Счетной Палатой было проведено два мероприятия, связанных с оценкой развития северокавказских регионов: экспертно-аналитическое мероприятие «Оценка выполнения в 2018 г. государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа» и контрольное мероприятие «Проверка целевого и результативного использования в 2018 г. и истекшем периоде 2019 г. средств федерального бюджета, направленных в уставный капитал акционерного общества «Курорты Северного Кавказа», а также реализации задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 г.». Результаты проведенного в 2018 г. контрольного мероприятия «Проверка обоснованности и эффективности предоставления в 2016–2018 гг. бюджетных ассигнований в уставный капитал акционерного общества «Корпорация развития Северного Кавказа» в целях создания медицинского кластера на территории Кавказских Минеральных Вод и реализации инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа» не утратили актуальности и в 2019 г., поскольку они указывают на ряд системных проблем реализации Стратегии.

было выявлено по отдельным регионам: по подпрограммам социально-экономического развития Республики Дагестан на 2016–2025 гг. «Социально-экономическое развитие Республики Дагестан и Республики Ингушетия на 2016–2025 гг.» не достигнуто ни одного из целевых показателей, по аналогичным подпрограммам для Кабардино-Балкарской Республики и Чеченской Республики – только 25% целевых показателей. Недостигнутой, согласно заключению Счетной палаты, осталась и цель по реализации 150 новых инвестиционных проектов в СКФО, заложенная в стратегических документах ОАО «КРСК» еще в 2011 г.¹

Другим основанием для критики хода реализации Стратегии на протяжении 10 лет, актуальным и в 2019 г., была *размытость стратегических ориентиров и показателей оценки* деятельности организаций с государственным участием, созданных для реализации Стратегии. Так, в стратегических документах ОАО «КРСК», определяющих задачи деятельности корпорации по годам, не обнаружилось целевых ориентиров, установленных Государственной программой развития СКФО. В договорах предоставления бюджетных инвестиций ОАО «Курорты Северного Кавказа» показатели оценки эффективности использования инвестиций, согласно материалам Счетной Палаты, не соответствуют целям Госпрограммы развития СКФО и тем конкретным задачам по строительству курортной инфраструктуры, которые в рамках этой программы выполняет ОАО «КСК». Такие формальные нестыковки затрудняют объективную оценку хода реализации Стратегии развития СКФО, не позволяют определить результативность деятельности всех ключевых акторов экономического развития СКФО по единой и достаточно простой системе параметров.

С этой проблемой связана и проблема *эффективности и прозрачности расходов в рамках выполнения Стратегии*. Эта проблема проявляется, в частности, в высокой доле неконкурентных закупок в расходах структур с государственным участием, реализующих Стратегию, и больших расходов этих структур на собственные нужды. У ОАО «Курорты Северного Кавказа», по данным Счетной Палаты, в 2018–2019 гг. доля неконкурентных закупок составила 39,8 % общей суммы, на которую данным ОАО были заключены договора закупок, причем 59,7% этих закупок была связана с собственными нуждами ОАО «КСК». При этом суммарная экономия по результатам осуществления закупок в 2018–2019 гг. составила только 23,7 млн руб., или 0,7 % общей суммы начальных закупочных цен.

Еще одной серьезной проблемой реализации Стратегии стала *неэффективность работы с инвесторами*, отсутствие такого механизма отбора и поддержки инвесторов, который способствовал бы достижению целей Стратегии. Эти проблемы ярко иллюстрирует текущее положение в особых экономических зонах, созданных для привлечения инвесторов к реализации проектов туристического кластера. Реально действуют из этих ОЭЗ в настоящее время только три: «Архыз», «Армхи» и «Ведучи». По состоянию на 2019 г. в них были зарегистрированы 34 резидента (30 из них – в ОЭЗ «Архыз»)², ими создано 619 рабочих мест, построен и введен в эксплуатацию 81 объект инженерной инфраструктуры. С момента создания этих ОЭЗ до 1 января 2019 г. (данные за 2019 г. к на момент подготовки материала отсутствовали) суммарный объем выручки, полученной резидентами ОЭЗ от продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг за вычетом

¹ Отметим, что некоторые выводы Счетной Палаты были оспорены ОАО «КРСК» URL: <https://tass.ru/ekonomika/5908483>.

² URL: [http://www.russez.ru/userfiles/File/p2019_ncr%20\(2\).pdf](http://www.russez.ru/userfiles/File/p2019_ncr%20(2).pdf).

НДС и акцизов, составил менее миллиарда рублей (851,7 млн руб.). Объем привлеченных резидентами в ОЭЗ инвестиций также незначителен и составил за весь период существования ОЭЗ 2 079,5 млн руб. (8,3 % заявленного объема по информации Счетной Палаты). Эти данные убедительно показывают, что ОЭЗ пока весьма далеки от того уровня развития, который позволял бы им оказывать значимое влияние на экономику Северного Кавказа в целом и быть крупными работодателями в региональном масштабе. Невелик также вклад ОЭЗ в создание новых рабочих мест, предусмотренное Стратегией. Очевидны и проблемы с мотивацией резидентов ОЭЗ на работу в интересах реализации Стратегии. Из общего объема инвестиций, привлеченных резидентами ОЭЗ за весь период существования этих зон, 75,2 % привлечены только 4 резидентами из 34 фактически зарегистрированных на территориях ОЭЗ. При этом, как отметила в 2019 г. Счетная Палата, 29 резидентов нарушали обязательства в части вложения инвестиций в объекты ОЭЗ; общая сумма таких нарушений (невыполненных обязательств) за весь период существования ОЭЗ составила 21 447,1 млн руб. Общая площадь земельных участков ОЭЗ составила 46 799 га, при этом полезная площадь для предоставления в аренду резидентам ничтожно мала и составляла 344,8 га, или 0,7% общей площади.

Другая проблема развития туристического бизнеса в СКФО, являющегося одним из «краеугольных камней» Стратегии, состоит в том, что ОАО «Курорты Северного Кавказа», а также представители правительственных органов РФ, курирующих реализацию Стратегии социально-экономического развития СКФО, ни в 2019 г., ни ранее не предложили (по крайней мере, публично) какого-либо системного ответа на новые вызовы, возникающие для туристического бизнеса на Северном Кавказе. К таким вызовам относятся, в частности, развитие горнолыжных курортов в ряде постсоветских стран (Грузии, Казахстане), находящихся в том же ценовом сегменте, что имеющиеся курорты в субъектах СКФО. Конкурентные преимущества последних в этой ситуации никак не были обозначены для потенциальных потребителей. Вопрос о реальном наличии таких преимуществ остается открытым. Не ясно, как определялась прогнозируемая численность туристов, и был ли вообще какой-либо алгоритм ее расчета.

За официальным признанием в 2019 г. существования проблем в реализации ключевых мероприятий Стратегии социально-экономического развития СКФО последовала радикальная реорганизация системы управления федеральными экономическими программами в этом округе. В январе 2020 г. было ликвидировано Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа. Его функции были переданы Министерству экономического развития РФ. Также началось обсуждение возможности обновления стратегических документов по развитию СКФО.

В связи с этим вновь становится актуальным обсуждение тех концептуальных развилок, которые необходимо пройти в начала планирования стратегического развития Северного Кавказа на перспективу. Действующая стратегия, основывающаяся на представлении о том, что Северный Кавказ является бедным регионом, не имеющим собственных ресурсов для развития, исходит из модели привлечения в регион инвесторов извне при активной государственной поддержке. Подобная модель, будучи внешне вполне логичным подходом к модернизации отстающих территорий, использовалась в ряде стран, однако полученные результаты нередко серьезно отличались от ожидаемых. Основные причины неудовлетворительности данной моделью сводятся к следующему:

- ориентиры развития оказываются чересчур оптимистичными, проблемы преуменьшаются, перспективные показатели не основываются на анализе реальной информации;
- бюрократические структуры, призванные обеспечивать развитие, начинают работать сами на себя и не ориентируются на поставленные перед ними цели и задачи;
- мотивация инвесторов в условиях существенной государственной поддержки искажается, эффективность реализуемого проекта перестаёт быть основным стимулом;
- приходящие извне инвесторы вступают в конкуренцию за ресурсы с местным населением, использующим их часто вне формальных рамок правового поля, что вызывает конфликты и отчуждение людей от проектов модернизации.

Десять лет реализации Стратегии СКФО подтверждают наличие тех же проблем, что и в других странах при реализации данной модели. В этой ситуации при переработке Стратегии возникает выбор: пытаться улучшать сложившуюся модель, усиливая контроль и внося частичные изменения либо внедрять принципиально иные подходы, перестраивая всю систему поддержки модернизации региона. Альтернативная стратегия модернизации могла бы основываться на следующих принципах:

- опора в первую очередь на внутренние ресурсы развития региона;
- отказ от гигантомании;
- акцент на изменении институциональной среды;
- поддержка в части расширения, модернизации и создания новых рабочих мест в первую очередь уже реализующихся проектов, доказавших свою эффективность и способность функционировать в специфических условиях Северного Кавказа;
- поддержка бизнес-проектов в рамках местных сообществ.

Подобные подходы предлагались экспертами еще при разработке действующей Стратегии, однако тогда предпочтение было отдано другому подходу. Сейчас осуществить резкий поворот сложнее – выбор осуществляется не «с чистого листа», а в условиях сформировавшихся (хотя и неэффективных) институтов развития, нормативного обеспечения, механизмов поддержки. Тем не менее прецеденты полной смены политики стимулирования модернизации отсталых регионов в мировой практике имеются. Так, в Италии была ликвидирована Касса Юга – институт, отвечавший за модернизацию Юга Италии и проводивший политику, очень схожую с обозначенной в действующей Стратегии социально-экономического развития СКФО. Концепция поддержки модернизации была полностью изменена, и новые подходы, исходящие из опоры на внутренние ресурсы региона, оказались гораздо успешнее первоначальных. Подобный опыт может быть использован при разработке новой стратегии СКФО.

Особенно актуальным подобное изменение становится с учетом текущей экономической и социальной турбулентности, связанной с пандемией и экономическим кризисом. С одной стороны, в таких условиях критичным становится поиск механизмов поддержки модернизации, не требующих значительных бюджетных расходов. С другой стороны, высокая неопределенность в отношении изменения структуры потребностей и спроса в результате пандемии означает, что экономическое развитие будет зависеть от способности экономических субъектов гибко приспосабливаться к меняющейся рыночной ситуации, что характерно в первую очередь для малого и среднего бизнеса.

6.8. Реализация Указа Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 и национальных проектов в 2019 г.¹

С момента выхода Указа Президента России № 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» (далее – Указ № 204) и до конца 2018 г. основные усилия в сфере его реализации были направлены на разработку национальных проектов (НП) и формирование системы управления его реализацией и стартовой организационной базы. С начала 2019 г. можно говорить о старте основной части работы по реализации мероприятий национальных проектов.

В рамках стартового периода 2019 г. одним из направлений работы стала попытка снять часть вопросов и асимметрию информации при реализации национальных проектов на разных организационных уровнях. В рамках форума «Национальные проекты – этап “реализация”», который прошел 4–6 апреля 2019 г. в Московской области и собрал не только представителей правительства и федеральных ведомств, но и значительное число представителей российских регионов была предпринята такая попытка. По итогам форума премьер-министром был подписан ряд поручений², направленных на устранение основных выявленных в ходе форума проблем, связанных со стартом реализации национальных проектов.

6.8.1. Система управления достижением национальных целей и реализацией национальных проектов

Несмотря на попытки наладить взаимодействие между различными уровнями системы управления достижением национальных целей и реализацией национальных проектов, она имеет достаточно запутанную структуру. Для 2019 г. можно выделить следующие ее элементы: Указ № 204, определяющий национальные цели, и 13 национальных проектов, являющихся ключевыми инструментами достижения национальных целей. Совокупность нацпроектов не обеспечивает в полной мере охват всех национальных целей.

¹ В подготовке настоящего раздела принимали участие: *Авдони́на А.М.*, канд. биол. наук, доцент кафедры экономики, Владимирский филиал РАНХиГС; *Авксентьев Н.А.*, советник директора НИФИ Минфина России, научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС; *Гришина Е.Е.*, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник – руководитель направления «Уровень жизни и социальная защита» ИНСАП РАНХиГС; *Идрисов Г.И.*, д-р экон. наук, проректор РАНХиГС, руководитель направления «Реальный сектор» Института Гайдара; *Каукин А.С.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры Института Гайдара, заведующий лабораторией системного анализа отраслевых рынков ИОРИ РАНХиГС; *Клячко Т.Л.*, д-р экон. наук, директор Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС; *Кнобель А.Ю.*, канд. экон. наук, директор Центра исследований международной торговли РАНХиГС, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ; *Куракова Н.Г.*, д-р биол. наук, директор Центра научно-технологической экспертизы РАНХиГС; *Плескачев Ю.А.*, старший научный сотрудник лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС; *Пономарев Ю.Ю.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС, старший научный сотрудник направления «Реальный сектор» Института Гайдара; *Пономарева Е.А.*, канд. экон. наук, заведующая лабораторией социально-экономических проблем регулирования ИКНД РАНХиГС; *Хасанова Р.Р.*, канд. экон. наук, старший научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС.

² URL: <http://government.ru/news/36532/>.

При этом паспорта нацпроектов, утвержденные в конце 2018 г.¹, были официально опубликованы лишь спустя полтора месяца – 11 февраля 2019 г.²,

Совокупный перечень инструментов, обеспечивающих достижение национальных целей, был представлен в «Основных направлениях деятельности правительства» (ОНДП)³ фактически после завершения разработки паспортов национальных проектов (к 1 октября 2018 г.). При этом было определено, что достижение национальных целей будет обеспечиваться за счет не только национальных проектов, но и госпрограмм Российской Федерации и ее субъектов, а также входящих в них федеральных (региональных) проектов и иных мероприятий. При этом по каждой национальной цели сформирован план ее достижения, который определяет траектории выхода на целевые уровни, отражает факторы, оказывающие влияние на достижение цели, а также перечень госпрограмм Российской Федерации (включая входящие в их состав федеральные проекты), к сферам реализации которых относится управление соответствующими факторами.

Важным элементом системы управления стал Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г., утвержденный Правительством Российской Федерации 7 мая 2019 г. № 4043 п-П13, который, по сути, представляет собой в большей степени декларацию о намерениях правительства и содержит отличный от ОНДП набор инструментов по их реализации (нацпроекты и госпрограммы, а в отдельных случаях – федеральные законы).

Вместе с тем Единый план не включает конкретные мероприятия по выработке мер в целях синхронизации и сбалансированности реализуемых национальных и федеральных проектов, государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ. Следует отметить, что в Едином плане отсутствуют как перечень необходимых и достаточных действий для реализации поставленных целей, так и конкретные мероприятия с указанием сроков их выполнения и сроков достижения ожидаемых результатов.

Кроме того, необходимо отметить также работу других элементов системы управления реализацией национальных проектов и достижения национальных целей и связанные с ней сюжеты:

- деятельность аппарата правительства и роль рабочей группы Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам;
- деятельность Государственного совета, его рабочих групп;
- 15 показателей для оценки деятельности губернаторов⁴;

¹ Утверждены на заседании президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г. URL: <http://government.ru/news/35168/>.

² Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты. URL: <http://government.ru/projects/selection/741/35675/>.

³ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г., утвержденные Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

- заключение соглашений Федерация – регион по реализации региональных проектов в субъектах¹ и соответствующее доведение ключевых показателей эффективности (КПЭ) до каждого региона;
- построенная система электронного бюджета² и обязанность работать в ней в параллельном с бумагой режиме;
- содержательная принадлежность федеральных проектов к конкретным госпрограммам: погружение проектного подхода в программный бюджет;
- выстроенные мониторинги по управлению проектной деятельностью: мониторинг правительства, мониторинг администрации президента, мониторинг силовиков, общественный мониторинг;
- порядок внесения изменений в нацпроекты³ (все изменения утверждаются президиумом Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам), что также является элементом проектного управления.

Несмотря на некоторую разрозненность этих элементов, невозможно не признать их роль в формировании системы государственного управления проектной деятельностью в России. Работа соответствующих инструментов постоянно влияет на качество системы управления проектами, а во многих аспектах и составляет ее суть.

В целом реализация национальных проектов в 2019 г. осуществлялась с определенными сложностями, что неизбежно для проектов подобного масштаба. Вместе с тем можно выделить несколько аспектов, сыгравших заметную роль в течение рассматриваемого периода. Ниже рассматривается оценка реализации каждого из национальных проектов в 2019 г.

6.8.2. Основные результаты реализации национальных проектов в 2019 г.

Национальный проект «Демография»

Одной из ключевых целей *Национального проекта «Демография»* является увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни (ОПЗЖ) населения (в том числе за счет популяризации здорового образа жизни, обеспечения условий для систематического занятия физической культурой и спортом, создания системы долговременного ухода за пожилыми и инвалидами) и рост суммарного коэффициента рождаемости (за счет оказания финансовой поддержки семьям с детьми, профессионального обучения женщин в отпуске по уходу за ребенком до 3 лет, обеспечения доступности услуг по уходу за детьми и создания условий для совмещения лицами, имеющими детей, трудо-

¹ Методические указания по порядку и типовой форме заключения соглашения между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта о реализации регионального проекта на территории субъекта Российской Федерации, утверждены на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 17 декабря 2018 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/qAjnutcLUahb8ro3o6UWm1CwgDf4BDFA.pdf>.

² URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/ebudget/>; URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=u1ba99zl4_4®ionId=45.

³ Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 № 1288 (ред. от 30 октября 2019 г.) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»).

вых и семейных обязанностей). Первые итоги реализации Национального проекта «Демография» в 2019 г. можно подвести, проанализировав основные целевые показатели проекта.

Достижение ОПЗЖ, равной 67 лет до 2024 г., – одна из основных целей Национального проекта «Демография» и Федерального проекта «Старшее поколение». В 2019 г. в России впервые официально начали рассчитывать данный показатель, позволяющий оценить количество лет в определенном возрасте, которое предстоит прожить в здоровом состоянии, т.е. без каких-либо серьезных проблем со здоровьем. По данным Росстата, в 2019 г. ОПЗЖ для населения России составила 60,3 года, региональная дифференциация показателя – 18 лет. Самый высокий уровень наблюдается в Республике Ингушетия (67 лет), самый низкий – в Чукотском АО (49 лет). Динамика целевых значений по уровню ОПЗЖ по годам до 2024 г. в паспорте НП «Демография» отсутствует. Исходя из уровня показателя в 2019 г. достижение целевого значения ОПЗЖ к 2024 г. в 67 лет выглядит достаточно проблематичным.

Суммарный коэффициент рождаемости (СКР) является основным показателем НП «Демография» и ФП «Финансовая поддержка семей при рождении детей». По данным Росстата, в 2019 г. данный показатель был равен 1,51 на одну женщину в репродуктивном возрасте. Это на 4% ниже уровня 2018 г. (1,58) и на 6% ниже запланированного значения в 2019 г. (1,63). Сокращение суммарного коэффициента рождаемости связано со снижением интенсивности рождений по всем очередностям. По данным Росстата, в 2019 г. снизились показатели рождаемости первых детей на 2%, вторых – на 8,5%, третьих и последующих детей – на 3%. Исходя из тенденций суммарного коэффициента (снижается с 2015 г.) достижение запланированного к 2024 г. значения СКР не представляется возможным. Однако реализация ФП «Финансовая поддержка семей при рождении детей» и «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» может замедлить падение суммарного коэффициента рождаемости за счет создания в стране благоприятных условий для рождения детей. Кроме того, финансовая поддержка семей с детьми и содействие занятости женщинам с детьми дошкольного возраста будут способствовать достижению национальной цели по снижению уровня бедности в 2 раза.

Коэффициент смертности населения старше трудоспособного возраста (55+/60+) – еще один целевой показатель НП «Демография». В настоящее время детальные данные по смертности населения за 2019 г. еще недоступны (ожидаются в августе 2020 г.). Однако необходимо отметить, что целевой уровень коэффициента за 2019 г. (37,6 на 1000 человек в возрасте 55+/60+ лет) был уже достигнут в 2018 г. На достижение данной цели направлены важные мероприятия: работает Федеральный проект «Старшее поколение», который предусматривает меры по созданию системы долговременного ухода (в 2019 г. только в пилотных регионах), по охвату граждан старше трудоспособного возраста профилактическими осмотрами, включая диспансеризацию, и т.д.

Увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни, – еще одна важная задача НП «Демография». В 2019 г. Росстатом было проведено выборочное обследование, по данным которого доля граждан, ведущих здоровый образ жизни, составила 12%. Региональный разброс данного показателя варьируется от 0,4% (Чукотский АО) до 48,8% (Республика Ингушетия). Целевых показателей по уровню данного показателя до 2024 г. в паспорте НП «Демография» нет.

По данным Минспорта, доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в 2019 г. составила 43,8% при плановом показателе 40,3%, т.е. превысила целевой показатель на 3,7%. Однако есть вопросы к методике расчета показателя «Доля систематически занимающихся физической культурой и спортом». Минспорт использует данные о численности занимающихся спортом межведомственных организаций, занимающихся спортивной подготовкой (возможен как двойной учет (человек может посещать несколько спортивных клубов, записаться и не ходить), так и недоучет (занимается самостоятельно во дворе)). Об этом свидетельствуют результаты выборочного обследования Росстата, которые намного ниже показателя Минспорта, и в соответствии с ними уровень систематически занимающихся физической культурой и спортом в 2019 г. составил 27% (на 32% ниже целевого показателя НП «Демография»). Таким образом, представляется, что более корректно осуществлять расчет показателя «Доля систематически занимающихся физической культурой и спортом» на основе данных опроса населения, а не на основе данных ведомственной статистики.

За 2019 г. кассовое исполнение по нацпроекту составило 95,6%¹. При этом некоторое отставание можно отметить по Федеральному проекту «Содействие занятости женщин – доступность дошкольного образования для детей до 3 лет» – по этому проекту освоение средств составило 74,2%. Отдельно следует отметить сложности при реализации «материальной поддержки семей с детьми через льготную ипотечную ставку» (льготная ипотека по ставке 6%) – в отдельных регионах (Магаданская, Мурманская области, Карачаево-Черкесия, Республика Калмыкия, Камчатка, Республика Тыва, Республика Ингушетия) программа в течение года практически не работала.

В целом результаты деятельности НП «Демография» в 2019 г. не столь однозначны. Существуют как положительные, так и отрицательные итоги. Положительная тенденция по снижению смертности населения старше 55/60 лет, которая наблюдалась и до 2018 г., сопровождалась отрицательной динамикой суммарного коэффициента рождаемости. По некоторым новым показателям, рассчитанным Росстатом лишь в 2019 г., отсутствуют плановые значения, соответственно, оценить их достижимость по состоянию на конец 2019 г. невозможно (ОПЗЖ, доля граждан, ведущих здоровый образ жизни). При этом необходимо отметить, что на конец 2019 г. демографическая ситуация характеризуется продолжающейся естественной и общей убылью населения, старением, снижением рождаемости, высокими показателями смертности населения. Не стоит ожидать, что влияние мероприятий нацпроекта в 2019 г. будет значительным, поскольку многие мероприятия имеют долговременный эффект, который будет проявляться постепенно в течение нескольких лет.

Национальный проект «Здравоохранение»

Отличительной особенностью *Национального проекта «Здравоохранение»*² стало преобладание в его составе продолжающихся федеральных проектов и мероприятий. Большинство вновь утвержденных федеральных проектов полностью или частично наследуют приоритетные или ведомственные проекты 2016–2018 гг. Эта особенность позволила сформировать правовые и организационные основы многих направлений, а в

¹ Казначейство России. URL: <https://roskazna.ru/>.

² Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/831/events/>; Паспорт Национального проекта «Образование». URL: <http://government.ru/info/35561/>.

некоторых случаях – перейти к практической реализации отдельных мероприятий еще до официального старта нацпроекта.

Наглядным примером таких продолжающихся работ может служить Федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи». За исключением приобретения мобильных медицинских комплексов, мониторинг числа которых ограничен комплексами, приобретенными в 2019 г., все прочие мероприятия задачи допускают завершение в рамках нацпроекта работ предыдущих лет. В частности, в ряде субъектов Российской Федерации в 2019 г. созданы фельдшерско-акушерские пункты (ФАП), закупка модульных конструкций для которых и все или часть строительных работ были проведены в 2018 г. в рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации по развитию сельской медицины¹. Это позволило несколько перевыполнить в 2019 г. целевой показатель по количеству введенных в эксплуатацию ФАП (53, целевой показатель – 40).

Отдельные продолжающиеся мероприятия характерны также для других федеральных проектов. Так, активные работы по развитию инфраструктуры детского здравоохранения были начаты в 2018 г. в рамках Государственной программы «Развитие здравоохранения»². На улучшение кадрового обеспечения в средне- и долгосрочной перспективе продолжают оказывать влияние меры по повышению средней заработной платы медицинских работников и отмена интернатуры. Введение аккредитации и совершенствование непрерывного профессионального образования медицинских специалистов, поддержка сети национальных медицинских исследовательских центров и единого цифрового контура в здравоохранении по своей природе являются регулярными процессами, также начатыми до официального старта нацпроекта.

В части новых для национальной системы здравоохранения задач и мероприятий на начало и первую половину 2019 г. была запланирована преимущественно организационно-методическая работа.

Большинство целевых показателей национального проекта до его начала в 2016–2018 гг. демонстрировали положительную динамику. Как следствие, задачей нацпроекта по большинству направлений в 2019 г. являлось сохранение достигнутых или ускорение темпов улучшения ситуации. Однако в 2019 г. динамика по ряду целевых показателей нацпроекта была не столь однозначной. Коэффициент смертности от болезней органов кровообращения снизился на 1,0% (с 579,6 до 573,7 на 100 тыс. человек) по сравнению с 2018 г., а от новообразований – вырос на 0,7%, от болезней органов пищеварения – также вырос на 3,3%. Отдельно стоит отметить снижение на 5,2% коэффициента смертности от внешних причин. В качестве обобщающего их показателя, но при этом не являющегося целевым показателем национального проекта, можно выделить снижение общего показателя смертности, который по итогам января – ноября 2019 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года снизился на 1,6%. При этом следует отметить, что в ряде регионов смертность от сердечно-сосудистых заболеваний снижается при снижении общей смертности, но более чем в 30 субъектах Российской Федерации отмечается рост показателя смертности от болезней системы кровообращения.

¹ См., например: В Тамбовской области планировалось построить пять новых ФАПов в 2019 г. URL: <https://ria.ru/20190228/1551460247.html>.

² Постановление Правительства РФ от 1 марта 2018 г. № 210 «О внесении изменений в Государственную программу Российской Федерации «Развитие здравоохранения».

Одной из целей Национального проекта «Здравоохранение» является повышение к 2024 г. ожидаемой продолжительности жизни при рождении до 78 лет (к 2030 г. – до 80 лет), но при этом показателя ОПЖ в списке целевых показателей нет (соответственно, и плановых значений до 2024 г. тоже нет). По предварительным данным Росстата, в 2019 г. ОПЖ населения достиг уровня 73,4 года, тем самым превысив показатель 2018 г. на 0,5 года. При этом гендерный разрыв остался на уровне 2018 г. – 10 лет.

По предварительным данным Росстата, один из основных показателей НП «Здравоохранение» – коэффициент смертности от болезней системы кровообращения в 2019 г. был равен 573,7 на 100 тыс. человек, это на 1% ниже, чем в 2018 г. Однако это на 9% выше планового целевого показателя нацпроекта (525 на 100 тыс. человек). Смертность от новообразований (еще один основной показатель НП) в 2019 г. была на 0,7% выше, чем в 2018 г. (201,5 на 100 тыс. человек в 2019 г.). По плану нацпроекта «Здравоохранение» данный показатель в 2019 г. должен был быть равен 199,5 случая на 100 тыс. человек, но оказался выше на 1% (201,5). Коэффициент младенческой смертности – единственный показатель смертности, демонстрирующий положительную динамику и достижение планового показателя (не считая данных по смертности населения в трудоспособном возрасте, которые будут доступны летом 2020 г.). Младенческая смертность в 2019 г. была ниже целевого показателя (5,4 на 1000 живорожденных) на 9% и составила 4,9 случая на 1000 родившихся живыми.

Следует отметить ряд принятых в 2019 г. позитивных решений, потенциально способствующих снижению смертности. В частности, к ним относятся изменение правил проведения диспансеризации (Приказ Минздрава России от 13 марта 2019 г.) и повышение доступности паллиативной помощи (Федеральный закон от 6 марта 2019 г. № ФЗ-18). Изменение правил диспансеризации может повлиять на своевременную диагностику многих заболеваний. Существует ряд причин смерти, предотвратимых на этапе своевременной качественной диагностики. Причины смерти, которые возможно было бы предотвратить при своевременной качественной доступной медицинской помощи, вносят свою лепту в преждевременную смертность. Снижение смертности от данной группы причин связано с полнотой и адекватностью мер по оказанию медицинской помощи. Если допустить полное исключение смертности от данных причин, ОПЖ может вырасти на 1,4 года.

За 2019 г. кассовое исполнение по нацпроекту составило 98,0%¹. По состоянию на начало октября 2019 г., по заявлениям Минздрава России², были достигнуты все результаты из 7 запланированных на 2019 г. Дальнейшая реализация национального проекта, по-видимому, должна быть направлена на своевременное и, возможно, опережающее выполнение запланированных мероприятий, что позволило бы обеспечить достижение целевых показателей по снижению смертности населения от различных причин.

¹ Казначейство России. URL: <https://roskazna.ru/>.

² Доклад заместителя министра здравоохранения Натальи Хоровой о ходе реализации национального проекта «Здравоохранение». URL: <http://government.ru/news/38098/>.

Национальный проект «Образование»

Одной из главных целей *Национального проекта «Образование»*¹ является вхождение России в число 10 стран – лидеров по качеству общего образования. Во многом постановка данной цели была обусловлена сравнительно низкими показателями России в международном сравнительном исследовании PISA 15-летних учащихся школ. Вместе с тем по индексу человеческого капитала, который в 2018 г. был рассчитан Всемирным банком, Россия заняла 9-е место по качеству общего образования с учетом всех достижений российских школьников в международных исследованиях качества школьного образования. Соответственно, если в последующие годы не растерять достигнутых результатов, то проблем с выполнением президентского указа по данной цели не предвидится. В этом случае основной угрозой становится снижение мотивации участников Национального проекта «Образование» и их переход к чисто формальному его выполнению.

Второй показатель по повышению качества образования также связан с международной конкурентоспособностью российского образования: с вхождением российских университетов в ТОП-500 глобальных рейтингов университетов. При этом глобально конкурентоспособные университеты должны быть представлены в каждом федеральном округе и не менее чем в 10 субъектах Российской Федерации. Во многом данный подход связан с попыткой несколько ограничить доминирование (а следовательно, и получение значительного бюджетного финансирования) в Федеральном проекте «Молодые профессионалы» (проект «Глобальная конкурентоспособность высшего образования») вузов из Москвы и Санкт-Петербурга. По итогам 2019 г. Россия заняла 12-ю позицию (при запланированном 17-м месте, которое, как предполагалось, не должно было измениться с предшествующего года) по этому показателю².

В течение 2019 г. происходила проработка национальных проектов, в результате чего данные и показатели официально утвержденных паспортов национальных проектов в части их финансирования отличались от первых версий паспортов. Это наиболее ярко видно на примере Национального проекта «Образование».

По мере уточнения состава мероприятий Национального проекта «Образование» изменялись и расходы на его реализацию. По сравнению с первоначально заявленными в сентябре 2018 г. 747,6 млрд руб. они, согласно паспорту проекта, были увеличены до 784,5 млрд руб., или на 4,9%. При этом увеличение заявленного финансирования произошло практически за счет повышения расходов федерального бюджета (более чем на 35 млрд руб.). Напротив, доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации снизилась, хотя и незначительно: с 5,9 до 5,8%.

Наибольшее увеличение расходов произошло по Федеральному проекту «Современная школа» – на 17,2 млрд руб., что составляет почти половину прироста всех затрат (46,2%). Следует также отметить, что регионы, согласно паспорту национального проекта, софинансируют только реализацию мероприятий по развитию современной школы: на это запланировано израсходовать 90,3% всех средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом из более 253 млрд руб. федеральных

¹ Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/833/events/>; Паспорт Национального проекта «Образование». URL: <http://government.ru/info/35566/>.

² На основании опубликованных рейтингов ARWU (URL: <http://www.shanghairanking.com/ARWU2019.html>), QS (URL: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2020>), THE (URL: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking>).

средств, которые пойдут на данный проект, свыше 240 млрд будут переданы посредством межбюджетных трансфертов непосредственно в региональные бюджеты. В свою очередь, региональные бюджеты передадут 41,3 млрд руб. муниципальным бюджетам на реализацию Федерального проекта «Современная школа».

Вторым бенефициаром увеличения бюджетного финансирования Национального проекта «Образование» стал Федеральный проект «Социальная активность». Дополнительное финансирование указанного проекта составило 18,9 млрд руб., т.е. оно выросло в 3,3 раза. Такой рост финансирования отражает повышение внимания общества к молодежной проблематике, к развитию волонтерства и наставничества. Можно предположить, что выделение столь значительных дополнительных средств на молодежную политику призвано компенсировать снижение расходов федерального бюджета на эти цели в последние годы.

Однако из-за уточнений и доработок нормативной основы национального проекта реализация мероприятий в рамках отдельных федеральных проектов запаздывала, а кассовое исполнение за 2019 г. в целом составило 91% (хотя и на начало ноября 2019 г. этот показатель был равен менее 60%). Так, в частности, с отставанием реализовывались мероприятия по повышению квалификации преподавателей по программе «ВордСкиллс Россия»¹, а также мероприятия по проведению аттестации обучающихся по программам среднего профессионального образования с использованием механизма демонстрационного экзамена. Вместе с тем в качестве федеральных проектов-«лидеров» в 2019 г. можно выделить ФП «Молодые профессионалы», в рамках которого в полной степени реализованы мероприятия по господдержке профессиональных образовательных организаций для обновления их материально-технической базы, по повышению глобальной конкурентоспособности российских университетов, их вхождение в ТОП-100 глобальных рейтингов.

Дальнейшая реализация национального проекта должна осуществляться с нацеленностью на повышение комплексности выполнения как отдельных проектов, так и предложенной совокупности федеральных проектов: на ликвидацию рассогласованности их осуществления относительно общих задач. Кроме того, крайне важными являются повышение уровня координации с другими национальными проектами – например, с проектом «Демография», в котором решается задача развития ясельного уровня дошкольных образовательных организаций, частных детских яслей (садов) в ряде российских регионов и в федеральных округах или задача переобучения работников предпенсионного возраста (в рамках НП «Образование» должны быть обеспечены повышение квалификации воспитателей детских дошкольных организаций и непрерывное профессиональное образование населения в рамках Федерального проекта «Новые возможности для каждого»).

Неучет указанных проблем (рисков) может привести к достаточно негативным последствиям, среди которых:

- рост дефицита региональных бюджетов;
- нехватка педагогических кадров;
- нехватка или избыток материально-технической базы образовательных организаций;
- дефицит текущего финансирования системы образования;
- потеря населением и образовательным сообществом доверия к реализуемым мероприятиям Национального проекта «Образование»;
- снижение качества образования вместо его ожидаемого роста.

¹ WorldSkills Russia. URL: <https://worldskills.ru>.

Национальный проект «Жилье и городская среда»

Одним из ключевых для достижения национальной цели «Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно» является *Национальный проект «Жилье и городская среда»*¹. Это подразумевает переезд в новое, более комфортное жилое помещение, а также улучшение уровня комфорта и качества окружающей каждого человека среды в целом. Поэтому важным является повышение доступности приобретения жилья для населения и снижение рисков его строительства. Кроме того, одним из ключевых направлений усилий также должно стать значительное улучшение качества городской среды (на 30% к концу 2024 г. по сравнению с 2018 г.), поскольку именно рост городов и крупных агломераций в XXI в. является одним из важнейших драйверов развития экономики. Все это позволит сформировать устойчивую основу для экономического роста и дальнейшего развития экономики, ощутимо улучшить качество жизни каждого человека.

Реализация национального проекта в 2019 г. была направлена как на решение нормативно-правовых проблем, так и на осуществление ряда мер для достижения количественных целевых значений индикаторов нацпроекта.

В I–II кварталах 2019 г. усилия Минстроя России были в большей степени сосредоточены на решении нормативных, организационных и финансовых аспектов реализации национального проекта, на формировании его институционально-финансовой базы. Эти действия затрагивают все включенные федеральные проекты, при этом часть из них не только относится к внутриведомственной деятельности или к отношениям с регионами, но и выходит на уровень межведомственной кооперации/координации или законодательной деятельности и уже доведена до постановлений правительства, а также одобренных Думой законопроектов².

В остальном основное внимание уделялось преимущественно финансовым и нормативно-административным вопросам при снижении внимания к вопросам технологического развития строительной отрасли.

После максимума, достигнутого в 2014–2016 гг., ввод нового жилья в 2017–2018 гг. стабильно снижался из-за негативных тенденций в экономике, что закономерно вызвало опасения относительно достижения поставленных задач по увеличению объемов жилищного строительства в 2019 г.

Вместе с тем совокупные усилия по реализации мероприятий национального проекта привели к тому, что в 2019 г. наблюдался стабильный рост объема жилищного строи-

¹ Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/846/events/>; Паспорт Национального проекта «Жилье и городская среда». URL: <http://government.ru/info/35560/>.

² Главным из них выступал Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Федеральный закон принят Государственной Думой 19 июня 2019 г., одобрен Советом Федерации 26 июня 2019 г. и 28 июня 2019 г. подписан президентом. Его сильной стороной представляется наведение системного порядка и снижение рисков для граждан при приобретении и строительстве жилья, слабой стороной – отсутствие просчитываемых последствий реализации данного законопроекта для строительной отрасли (влияние на вводы жилья, на цены, финансовую устойчивость застройщиков), а значит, макроэкономических и социальных последствий для развития в целом.

тельства по сравнению с предшествующим годом (причем без спадов в отдельные месяцы). Однако в итоге совокупный объем жилищного строительства в России по итогам 2019 г. составил 80,3 млн м² при запланированных в нацпроекте 88 млн м² за 2019 г.¹

Ставка по ипотечным кредитам для населения (как номинальная, так и реальная, несмотря на замедление в последние годы инфляции) снижалась последние 2 года. Средний уровень номинальной процентной ставки по ипотечному кредиту в декабре 2019 г. достиг минимального за всю историю наблюдения значения и составил 9,0%, средняя номинальная ставка за весь 2019 г. – 9,9%². Однако, несмотря на позитивные тенденции, по итогам 2019 г. целевой средний уровень ставки ипотечного кредитования (8,9%) не достигнут.

С одной стороны, снижение средних ставок ипотечных кредитов с 12–13% в среднем в 2012 г. до 9,6% к концу 2018 г.², по данным Правительства РФ, привело к росту доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, с 30 до 40–45%. Однако в 2019 г. можно видеть некоторое падение темпов роста выдачи ипотечных кредитов. Отчасти это вызвано ослаблению чувствительности этого показателя к снижению ипотечной ставки, но определенное влияние оказывали и заявления официальных лиц о планах по дальнейшему снижению ипотечной ставки, что приводило к пересмотру и переносу населением решений о сроках получения ипотечных кредитов. Кроме того, без роста доходов населения дальнейшее снижение ипотечной ставки оказывало достаточно слабое влияние на доступность жилья.

Региональная неравномерность в доступности жилья для населения достаточно высока. При этом сама доступность жилья в целом сохраняется на низком уровне (особенно для южных регионов и отдельных регионов Центральной полосы). В среднем для приобретения «типовой» квартиры на вторичном рынке требуется более 5,5 года.

В 2019 г. впервые были опубликованы результаты оценки качества городской среды по новой разработанной и утвержденной в 2019 г. методике³ (на данных 2018 г.). В среднем доля городов с благоприятной городской средой от общего количества городов составила лишь 23%, в остальных уровень качества городской среды был признан неудовлетворительным.

Следует также отметить определенные успехи в расселении из ветхого и аварийного жилого фонда, которые вместе с тем имеют несколько смешанный характер. С одной стороны, количество граждан, расселенных из непригодного для проживания жилищного фонда, уже за январь – ноябрь 2019 г. составило 22,2 тыс. человек при запланированных в нацпроекте 8,2 тыс. человек за 2019 г., т.е. целевой показатель перевыполнен практически в 3 раза. А по итогам 2019 г. план реализации программы переселения из аварийного жилья перевыполнен почти в 6 раз (около 800 тыс. м² при запланированных 140 тыс. м²)⁴. С другой стороны, этот уровень рассматриваемого показателя был достигнут в основном за счет нескольких ключевых регионов, но в ряде других по состоянию на конец 2019 г. реализация программ по расселению аварийного жилья не стартовала (всего 10 субъектов: Республика Алтай, Дагестан, Ингушетия, Тыва, Кабардино-Балкария, Забайкальский и Ставропольский края, Тамбовская, Тверская области и Еврейская

¹ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62762>.

² Показатели рынка жилищного (ипотечного жилищного) кредитования. URL: <https://cbr.ru/statistics/pdco/Mortgage/>.

³ Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р.

⁴ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62762>.

автономная область)¹. При этом замещение устаревшего жилого фонда происходит в основном в крупных городах, хотя и медленными темпами, а в остальных регионах жилой фонд устаревает.

Важнейшими условиями достижения национальной цели «Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно» и целевых индикаторов национального проекта являются, во-первых, снижение реальной ставки ипотечных кредитов, во-вторых, создание возможностей для значимого снижения издержек на строительство нового жилья при поддержании высокого качества существующего жилья и городской среды. Все это необходимо сделать в процессе перехода к распространенным во всем мире проектным методам финансирования жилищного строительства.

Национальный проект «Экология»

На протяжении всего 2019 г. повышенное внимание уделялось *Национальному проекту «Экология»*². Он включает 11 федеральных проектов, однако наибольший общественный резонанс и пристальное внимание высших должностных лиц в 2019 г. привлекали федеральные проекты, призванные решить проблемы в сфере обращения с отходами: «Чистая страна» и «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами». В этой сфере в начале 2019 г. произошли наиболее серьезные изменения.

В части создания нормативно-правовой базы для реализации нацпроекта:

- принят федеральный закон о сводных расчетах и механизме квотирования выбросов в крупных промышленных центрах³;
- установлен порядок разработки, утверждения и корректировки федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами⁴;
- утвержден порядок разработки, установления и пересмотра нормативов качества химических и физических показателей состояния окружающей среды для отдельных компонентов природной среды⁵;
- установлен порядок выдачи комплексных экологических разрешений⁶;
- принято решение о перепрофилировании объектов, использовавшихся для уничтожения химического оружия, в межрегиональные производственно-технические комплексы по обработке, утилизации и обезвреживанию чрезвычайно опасных и высокоопасных отходов⁷.

Положительными моментами можно считать:

- запуск реформы обращения с отходами в большинстве регионов Российской Федерации;

¹ Заседание Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. URL: <http://government.ru/news/38543/>.

² Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/848/events/>; Паспорт Национального проекта «Экология». URL: <http://government.ru/info/35569/>.

³ Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха».

⁴ Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2019 г. № 181.

⁵ Постановление Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 149.

⁶ Постановление Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 143.

⁷ Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2019 г. № 540.

- создание публично-правовой компании «Российский экологический оператор» и назначение ФГУП «РосРАО» федеральным оператором по обращению с отходами I–II классов опасности;
- включение показателя «Качество окружающей среды» в перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации¹;
- ликвидацию 17 объектов накопленного экологического ущерба и 16 несанкционированных свалок;
- очистку 22 тыс. км прибрежной полосы водных объектов;
- создание 5 национальных парков;
- организацию мониторинга показателей Национального проекта «Экология» Счетной палатой Российской Федерации;
- организацию общественного мониторинга и комплексного аудита отрасли обращения с отходами (Общественная палата Российской Федерации, Общероссийский народный фронт).

Среди факторов, тормозящих полноценную реализацию нацпроекта, следует отметить:

- отсутствие мер, направленных на реализацию приоритетов государственной политики в сфере обращения с отходами, в частности на минимизацию образования отходов;
- недостаточность информирования, непрозрачность принимаемых решений;
- неработоспособность ФГИС «Наша природа»;
- отсутствие единой концепции экологического образования в России; непроработанность механизма сбора, хранения и транспортировки ценных вторичных ресурсов;
- отсутствие обязательного раздельного накопления и сбора твердых коммунальных отходов (ТКО) в территориальных схемах большинства регионов Российской Федерации;
- негативно окрашенный эмоциональный фон реализации реформы в сфере обращения с отходами;
- риски банкротства региональных операторов и др.

Согласно социологическим опросам, организацией сбора и вывоза коммунальных отходов удовлетворен каждый второй житель России, при этом наибольшая доля таких граждан в ПФО и УФО. В то же время старт реформы ТКО во многих областях (Архангельская, Тюменская и др.) сопровождается «мусорными» противостояниями и конфликтами.

Особое беспокойство вызывает ввоз ТКО и строительных отходов из Москвы и Подмосковья в регионы, где отсутствует инфраструктура для обращения с отходами либо где близки к заполнению собственные полигоны захоронения ТКО (Владимирская, Ярославская области и др.). Такие факты вызывают социальную напряженность, протесты, недоверие к власти и любым принимаемым решениям. Итогом таких событий может стать блокирование действий власти в сфере обращения с отходами, процессов строительства объектов инфраструктуры и взаимодействия с инвесторами, что, в свою очередь, создаст препятствия для реализации Национального проекта «Экология». Также

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59450>.

вызывает сомнения экологическая целесообразность принятия решения о приравнивании термической обработки ТКО к мусоропереработке¹.

В рамках федерального проекта «Чистый воздух» утверждены комплексные планы мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в крупных промышленных центрах. Кроме того, в течение 2019 г. продолжалось формирование нормативной базы для создания системы автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ и сбросов загрязняющих веществ². В течение года утверждены методологии для оценки целевых показателей всех федеральных проектов, входящих в состав нацпроекта, а также утверждены практически все (98 из 99) нормативные правовые акты разного уровня, которые были запланированы к принятию в 2019 г.

В целом реализуемые в 2019 г. в рамках нацпроекта и входящих в его состав федеральных проектов мероприятия были направлены на достижение промежуточных результатов по количеству целевых показателей нацпроекта – более 3/4. По итогам года целевые значения достигнуты по 41 показателю. Так, например, в рамках ФП «Комплексная система обращения с ТКО» объем направленных на обработку ТКО превысил целевое значение. В рамках ФП «Сохранение лесов» перевыполнены целевые значения по показателям «Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений», «Площадь лесовосстановления и лесоразведения».

Ход реализации Нацпроекта «Экология» в 2019 г. подвергся жесткой критике со стороны Счетной палаты РФ. По мнению аудиторов, в паспорте НП «Экология» не отражен его вклад в достижение национальных целей развития, сама реализация нацпроекта осуществляется с недостатками, а сроки реализации мероприятий во многих случаях не выполняются³.

Несмотря на то что кассовое исполнение по национальному проекту по итогам года оказалось на достаточно низком уровне (66,3%⁴), с точки зрения достижения целевых значений показателей нельзя сказать, что Национальный проект «Экология» является наиболее отстающим. Вместе с тем следует отметить и проблемные направления. В частности, в рамках ФП «Сохранение озера Байкал» наблюдались сложности с реализацией мероприятий, что повлияло на достижение значений целевых показателей.

Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»

На улучшение ситуации на дорогах крупнейших городов и агломераций направлен *Национальный проект «Безопасные и качественные дороги»*⁵. Несмотря на стартовый задел в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», который реализовывался в 38 крупнейших агломерациях (с численностью населения более 400 тыс. человек) в 2016–2018 гг. (его реализация предполагалась до 2025 г.⁶),

¹ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/568200-7>.

² URL: <http://docs.cntd.ru/document/553884118>.

³ URL: <https://www.interfax.ru/russia/69092>.

⁴ URL: <https://futuraerussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/scetnaa-palata-na-nacproekty-v-2019-godu-bylo-zatrasceno-9145-zaplanirovannyh-sredstv>.

⁵ Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/844/events/>; Паспорт Национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». URL: <http://government.ru/info/35558/>.

⁶ Паспорт приоритетного проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», утвержден президентом Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным

и определенного улучшения ситуации в дорожной сфере на дорогах крупнейших агломераций, выполнение НП характеризовалось запаздыванием и срывами сроков мероприятий уже в 2019 г. (в большинстве случаев минимальная задержка срока исполнения составляла 1–3 месяца), что формировало негативные ожидания на начальном этапе реализации относительно выполнения сроков прохождения ключевых реперных точек национального проекта.

Например, официальные сообщения о завершении соглашений субъектов с Росавтодором появились 9 апреля 2019 г.¹ с запаздыванием первоначально установленного срока на 1 месяц (планируемая дата – 1 марта 2019 г.). Однако на данную дату фактически сам процесс заключения соглашений не был завершён: на официальном сайте Росавтодора указано о полном завершении процесса заключения соглашений с муниципалитетами 16 субъектов из 83 (19% участников). Информация о завершении ряда мероприятий в середине 2019 г. отсутствовала на официальных сайтах ведомств и СМИ, контролирующих исполнение национального проекта, несмотря на запаздывание на 1–6 месяцев от первоначально установленных сроков.

Сложности в реализации проектов дорожной деятельности проявлялись и в отдельных регионах. Так, на прошедшем² 5 июня 2019 г. заседании проектного комитета по БКАД был подчеркнут срыв сроков заключения контрактов на 2019 г. (процесс должен был завершиться не позднее 31 мая 2019 г.) в отдельных регионах, где доля заключённых контрактов менее 40% (Тверская область, Республика Мордовия, Еврейская автономная область; Республика Крым, Чукотский автономный округ – менее 10%). Вместе с тем необходимо отметить, что в целом из 6,2 тыс. объектов, включённых в план-график осуществления торгов, по 78,8% из них (порядка 4,9 тыс. объектов) контракты заключены.

На сложности с контрактной работой накладывались и проявившиеся проблемы с корректной оценкой стартового и текущего состояния автомобильных дорог в ряде регионов на предмет их соответствия нормативным требованиям. В частности, были выявлены существенные искажения статистики по доле автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям, что нашло отражение на официальном сайте БКАД³. Подобные искажения статистики существенным образом негативно отражаются на достижении целевых показателей национального проекта. Поскольку региональные параметры определяют итоговый целевой показатель по всем регионам, нарушения приводят к неэффективности принимаемых стратегических решений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В связи с тем что национальный проект предполагает заключение с субъектами соглашений о реализации нацпроекта, где учтены целевые показатели и их динамика, ошибки статистического измерения целевых показателей негативно отражаются и на процессе

проектам (протокол от 21 ноября 2016 г. № 10). URL: http://bkdrf.ru/uploads/documents/18_04_18/паспорт%20приоритетного%20проекта.pdf.

¹ Росавтодор договорился о выделении средств на «дорожный» нацпроект со всеми регионами. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6310367>.

² Подробнее см.: URL: <https://www.mintrans.ru/press-center/region-news/9135>.

³ В частности, доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, по результатам 2018 г. существенно ниже, чем в 2017 г.: Амурская область (-45,4 п.п.), Магаданская область (-53,5 п.п.), Курская область (-17,3 п.п.), Пермский край (-13,5 п.п.), Алтайский край (-11,4 п.п.). Подробнее см.: URL: <http://bkdrf.ru/news/read/mintrans-i-rosavtodor-proveryat-statisticheskie-dannye-regionov-o-sostoyanii-dorozhnoy-seti>.

реализации проектов на уровне каждого региона. Для минимизации подобных отклонений рекомендуется проводить систематическую выборочную проверку статистических служб регионов на предмет корректности измерения предоставляемых показателей.

Дополнительно описанные проблемы усиливались прежде всего из-за концентрации основной части мероприятий национального проекта в конце 2019 г. и на более поздних сроках. В отдельных случаях это не позволяло снять ключевые на старте нацпроекта нормативно-правовые барьеры и оказывало влияние на достижение целевых значений некоторых показателей БКАД в 2019 г. Так, например, лишь на конец 2019 г. (31 декабря 2019 г. – в соответствии с паспортом БКАД) была запланирована реализация мероприятия по сокращению срока принятия необходимых нормативных правовых актов на федеральном уровне, позволяющих объединять в один лот работы по капитальному ремонту, по ремонту и содержанию автомобильных дорог. В то же время в 2019 г. «доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках реализации регионального проекта, предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, предусматривающего объединение в один контракт различных видов дорожных работ» должна составить не менее 10% общего количества новых государственных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту, по ремонту и содержанию автомобильных дорог. При этом, согласно существующей нормативно-правовой базе, объединение в один контракт различных видов работ недопустимо, что, помимо прямого ограничения на реализацию таких контрактов, будет влиять на доступность заемного финансирования для подрядных организаций в рамках контрактов жизненного цикла (КЖЦ) (отказ в выдаче кредитов со стороны банков).

Вместе с тем по итогам 2019 г., согласно официальной статистике, все целевые показатели национального проекта были достигнуты, в том числе значение показателя «Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, предусматривающего объединение в один контракт различных видов дорожных работ» составило 12,5%. Отклонения по срокам выполнения были отмечены лишь у восьми планировавшихся к реализации в 2019 г. мероприятий. В большинстве случаев они связаны с задержками утверждения разрабатываемых нормативных документов (например, нормативных актов в сфере безопасности дорожного движения, нормативных актов для внедрения системы взимания платы «свободный поток» и соответствующего контроля за внесением платы на платных автомобильных дорогах и пр.) и закупочных процедур.

Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»

Одной из ключевых целей *Национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости»*¹ является повышение производительности как в целом по экономике², так и селективно на отдельных предприятиях (как в федеральном проекте по адресной поддержке предприятий), а также обеспечение возможностей для переквали-

¹ Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/865/events/>; Паспорт Национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости». URL: <http://government.ru/info/35567/>.

² Федеральный проект «Системные меры по повышению производительности труда» – в нем содержатся основные горизонтальные меры, направленные на повышение общей производительности труда в экономике.

фикации и устройства на новую работу в случае высвобождения рабочей силы в результате реализации первых двух целей. Ключевые меры нацпроекта направлены на устранение барьеров, увеличивающих транзакционные издержки всех предприятий, на внедрение и последующую диффузию технологий, лучших практик бизнес-процессов и моделей управления, разработанных в рамках адресной поддержки предприятий – участников нацпроекта, на формирование институциональных основ долгосрочного устойчивого роста производительности труда и, соответственно, выпуска российской экономики.

Вместе с тем следует отметить недостатки структурирования национального проекта, связанные с отсутствием прямого соответствия целевых показателей из Указа № 204 структуре нацпроекта; с отсутствием привязки к смежным национальным целям Указа № 204 (реализация проекта потенциально должна способствовать, к примеру, достижению цели вхождения в пятерку мировых экономик); с отсутствием иерархии проектов и мероприятий внутри них. Их взаимная увязка друг с другом также недостаточно проработана.

В 2019 г. реализация национального проекта осуществлялась с разной степенью успешности по отдельным его направлениям. Так, за 2019 г. в мероприятия нацпроекта вовлечены более 1200 предприятий (более 100% от целевого количества за год), проведено обучение подходам к повышению производительности более 10 000 сотрудников предприятий (более 100% от целевого количества за год – 9380), создано 33 региональных центра компетенций (при запланированном количестве – 31 за год)¹. Мерами поддержки в рамках национального проекта воспользовались 110 средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики (при запланированных 60). В целом в мероприятия национального проекта в 2019 г. вовлечены 37 субъектов РФ (при плане – 29).

При этом обучение управленческих кадров предприятий – участников нацпроекта шло медленнее, чем предполагалось, из-за разноплановости намеченных образовательных мероприятий. Схожая ситуация имела место с обучением участников Национального проекта «Школа экспорта» Российского экспортного центра (РЭЦ) – менее половины от запланированного на год числа охваченных обучением компаний. В качестве основных причин складывавшейся ситуации можно выделить высокую стоимость обучения (компания-участники оплачивают половину стоимости) и организационные сложности.

Следует отметить, что достигнутые значения показателя производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики по итогам 2019 г. по фактической официальной статистике будут представлены в июле 2020 г. в силу сложности организационного процесса проведения оценки. Поэтому оценить эффективность реализуемых мер с точки зрения этого ключевого показателя нацпроекта пока не представляется возможным.

Дальнейшие результаты мероприятий нацпроекта будут критическим образом зависеть от механизмов их выполнения, от критериев предоставления той или иной формы поддержки. Можно выделить следующие *ключевые риски*.

1. Федеральный проект «Системные меры по повышению производительности труда»: несмотря на свою горизонтальную идеологию, в очень большой степени зависит

¹ Федеральный центр компетенций, производительность.рф.

от селективного отбора предприятий-участников. Ряд преференций – в частности, льготное финансирование – предусмотрены только для компаний, которые фактически уже получили поддержку в рамках другого федерального проекта («Адресная поддержка...») при взаимодействии с ФЦК. При этом не принимается во внимание необходимость увязки льготного финансирования с конкретными действиями, направленными на повышение производительности, которые на самом деле требуют вложений (прежде всего это развитие и внедрение в компании новых знаний и технологий). В конечном итоге такой подход сопряжен сразу с тремя рисками:

- а) могут быть профинансированы неэффективные направления развития компаний, не связанные с повышением производительности;
- б) возможна существенная дестабилизация работы отдельных рынков за счет интенсивного государственного вмешательства в условиях отсутствия конкретных обоснованных критериев адресной поддержки предприятий (в первую очередь это, конечно, касается федерального проекта «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях»);
- в) за рамками проекта остается работа с отстающими по производительности предприятиями.

2. Кроме того, очевидно смещение фокуса поддержки в сторону предприятий, уже обладающих достаточно высоким уровнем производительности труда. Это вытекает из условий предоставления государственной поддержки и включения фирм в пилотные проекты, куда они отбираются с учетом ряда критериев. При этом механизмы технологической диффузии между фирмами – неучастниками проекта остаются неясными, а достижение годовых темпов роста производительности труда в 5% к 2024 г. относится ко всем средним и крупным предприятиям несырьевых отраслей экономики. Таким образом, значимым риском реализации федерального проекта является риск возможности масштабирования заложенных в него мер с уровня пилотных проектов на более широкие горизонты. Кроме того, меры адресной поддержки предприятий – в частности, консультации специалистов Федерального центра компетенций (ФЦК), – предусмотренные в федеральном проекте, безусловно, могут повышать производительность на отдельных производствах за счет устранения или усовершенствования, к примеру, различных неэффективных компонент бизнес-процесса. Однако такой подход предполагает достаточно ограниченный эффект. Указанные меры поддержки повышают производительность на предприятии фактически единоразово (или на горизонте нескольких лет – в зависимости от масштабов производства и необходимой трансформации), однако не предлагают механизмов устойчивого долгосрочного увеличения производительности труда в среднесрочной – и тем более в долгосрочной – перспективе.

3. В части технологической диффузии национальный проект направлен в основном на трансфер зарубежных технологий и взаимообмен знаниями между фирмами – участниками проекта. В то же время ОЭСР основным механизмом технологической диффузии считает¹ эффективное взаимодействие между фундаментальной наукой и частным сектором, которое приводит к долгосрочному устойчивому росту. В сочетании с селективным набором адресантов мер национального проекта это может быть связано с риском недостижения долгосрочного устойчивого роста производительности и роста выпуска

¹ Demmou, L., Wörgötter A. Boosting Productivity in Russia: Skills, Education and Innovation // OECD Economics Department Working Papers. No. 1189. OECD Publishing, Paris, 2015. URL: <https://doi.org/10.1787/5js4w26114r2-en>.

в экономике. Вместо этого существует достаточно высокая вероятность получить временный эффект роста производительности и выпуска на отдельных предприятиях, который будет сохраняться во время реализации федерального и национальных проектов. Самоподдерживаемый механизм роста производительности (и, как следствие, экономического роста) в таком случае может не быть запущен.

Национальный проект «Наука»

*Национальный проект «Наука»*¹ (далее – НПН) играет важнейшую роль для достижения национальной цели по «ускорению технологического развития Российской Федерации, увеличению количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа». Одной из ключевых целей НПН является создание научно-образовательных центров (НОЦ), которые должны стать «локомотивами» исследований и разработок на ближайшие годы.

Часть мероприятий НПН в определенной степени имеют «продолжающийся» с предшествующих лет характер. Благодаря заделу предшествующих лет в 2019 г. в рамках НПН было² организовано 5 НОЦ, 7 научных центров мирового уровня (4 математических и 3 генетических), создано более 280 научных молодежных лабораторий. Значения всех целевых показателей НПН в 2019 г. были достигнуты, а кассовое исполнение по национальному проекту составило 99,1%³ (лучший показатель среди всех национальных проектов в 2019 г.). Однако это практически не привело к изменению позиций России в мировых рейтингах и с точки зрения ключевых показателей национального проекта. Так, по удельному весу в общем числе заявок на получение патента на изобретение, поданных в мире по областям, определяемым приоритетами научно-технологического развития, Россия заняла 8-ю позицию среди стран мира (в 2018 г. – 9-я позиция), а по показателю численности исследователей в эквиваленте полной занятости среди ведущих стран мира, по-видимому, займет 5-е место (в 2018 г. – 4-е).

Вместе с тем для успешной реализации целей НПН представляется критически важным обеспечить институциональную системность выбранных целевых показателей НПН, предложенного комплекса мероприятий и моделей, по которым выбранные показатели и мероприятия будут способствовать достижению национальной цели.

Согласно исследованию Клуба директоров по исследованиям и разработкам (R&D Club), 77% крупных российских компаний никогда не покупали у вузов лицензии (патенты) и 84% – не приобретали созданные вузами компании⁴. Существующий между наукой и промышленностью институциональный разрыв планируется преодолеть в формате НОЦ. Однако синергетический эффект объединения науки, образования и промышленности может быть достигнут только в рамках конкретных проектов, которые и определяют состав участников НОЦ, направление их исследовательской деятельности в рамках конкретных индустрий с учетом ситуации на глобальных рынках. Однако НПН не выделяет в качестве главного стимулирующего механизма для проектирования НОЦ запрос

¹ Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/851/events/>; Паспорт Национального проекта «Наука». URL: <http://government.ru/info/35565/>.

² 12-е заседание Совета по повышению конкурентоспособности ведущих университетов России среди ведущих мировых научно-образовательных центров. URL: <http://government.ru/news/38200/>.

³ URL: <https://futuresussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/kassovoe-ispolnenie-nacproekta-nauka-v-2019-godu-prevysilo-99>.

⁴ *Макеева А., Савельев А.* Неполное высшее образование // Коммерсантъ. 6 июня 2016 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3006400>.

крупных компаний на те или иные технологии. Кроме того, согласно паспорту НПН в первый же год создания НОЦ финансирование его деятельности из внебюджетных источников почти в 2 раза должно превысить финансирование из федерального бюджета (в 2024 г. – в 6 раз). Одно лишь это обстоятельство указывает на ведущую роль компаний реального сектора экономики в проектировании НОЦ, но не отражено в мероприятиях НПН.

Доля России в мировых расходах на науку по ППС (по состоянию на 2017 г.) составляла лишь 2%, в то время как доля США – 26%, Китая – 21%, Европейского союза – 20%, Японии – 9%. В 2018 г. внутренние затраты на исследования и разработки в России на 2/3 складывались из средств государственного бюджета и лишь на 1/3 (33,8%) – из средств предпринимательского сектора. При этом на предпринимательский сектор приходилось в 2017 г. 60,1% затрат на исследования и разработки, в то время как на государственный сектор – всего 30,4%¹. То есть Россия демонстрирует нетипичную среди экономически развитых стран структуру источников финансирования и затрат на исследования.

Ожидаемое по итогам реализации НПН почти двукратное увеличение внутренних затрат на исследования и разработки к 2024 г. планируется обеспечить в первую очередь за счет средств предпринимательского сектора, объем которых должен увеличиться примерно в 4 раза (с 265 млрд до 1060 млрд руб.). Это потребует кардинального усиления работы с частным сектором в рамках национального проекта.

Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»

Основная часть мероприятий *Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»*², запланированная на 2018–2019 гг., имеет подготовительный характер. Реализованные мероприятия должны определить правила регулирования отраслей с учетом использования ими цифровых технологий и перехода к новым моделям организации деятельности (ФП «Нормативное регулирование цифровой среды»), принципы и направления развития рынка услуг информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) (ФП «Цифровая инфраструктура»), кадровые потребности рынка труда при новых способах организации и работы рынков (ФП «Кадры для цифровой экономики»), целеполагание в области информационной безопасности (ФП «Информационная безопасность»), ключевые критерии разработки сквозных цифровых технологий с учетом потребностей рынков (ФП «Цифровые технологии»), а также целеполагание в секторе государственных и муниципальных услуг (ФП «Цифровое государственное управление»).

Отсутствие в официальной информации данных о развитии цифровой экономики в России не позволяет адекватно оценить результаты исполнения национального проекта. В частности, в настоящее время отсутствует информация по показателям «Доля затрат на развитие цифровой экономики, в % ВВП», «Доля Российской Федерации в мировом

¹ Ратай Т.В. Внутренние затраты на исследования и разработки в Российской Федерации: намечается рост // Бюллетень Института статистических исследований и экономики знания НИУ ВШЭ от 19 сентября 2018 г.

² Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/614/events/>; Паспорт Национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: <http://government.ru/info/35568/>.

объеме оказания услуг по хранению и обработке данных», «Количество опорных центров обработки данных в федеральных округах», «Средний срок простоя государственных информационных систем в результате компьютерных атак», а значения показателей «Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого государственными корпорациями, компаниями с государственным участием отечественного программного обеспечения» и «Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов и иными органами государственной власти отечественного программного обеспечения» оцениваются только в разрезе отдельных ведомств¹. При этом можно отметить низкое кассовое исполнение по национальному проекту (73,3%² – самый низкий показатель среди всех национальных проектов), задержки с принятием проекта Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах», который имеет существенное значение для развития сквозных технологий, и других нормативных правовых актов, стимулирующих технологическое развитие.

Вместе с тем необходимо отметить, что существенная часть целевых показателей НП до 2019 г. не рассчитывались, методики разрабатывались в конце 2018 г. – начале 2019 г. и по состоянию на конец года либо не были официально утверждены (требовали обсуждения и доработки), либо для полноценного расчета целевых показателей по ним требовались дополнительные данные³.

Помимо предложенных в национальной программе целевых показателей, представляется возможным расширить их перечень, в том числе за счет включения показателей, характеризующих эффективность использования создаваемой инфраструктуры, конкурентоспособность закупаемого программного обеспечения, сокращение рынков посреднических услуг и т.д.

Часть мероприятий в большей степени⁴ стали мероприятиями по определению правовых условий для использования цифровых решений в различных сферах экономики, а также по повышению доступности и объемов инфраструктуры ИКТ⁵. Однако эти решения имеют общедоказательное значение. Формирование же правовых условий для реализации цели на региональном уровне происходит с запозданием.

Дальнейшая реализация национальной программы может быть сопряжена с рядом дополнительных рисков, среди которых можно выделить следующие:

1) инфраструктурные. Несмотря на утверждение Концепции по построению и развитию узкополосных беспроводных сетей связи «Интернета вещей» и Концепции создания

¹ В открытом доступе данная информация отсутствует.

² URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36929-predvaritelnye_dannye_ob_ishpolnenii_raskhodov_federalnogo_byudzheta_na_ryealizatsiyu_natsionalnykh_proektov_na_1_yanvarya_2020_goda.

³ Например, для расчета показателя «Внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников по доле в валовом внутреннем продукте страны, %» требуется сбор данных по актуализированным формам № 3-информ, № 2-наука, № 85-К, № ОО-2, № СПО-2, № ПО, № 1-ДОП, № 1-ПК.

⁴ За исключением федерального проекта «Цифровое государственное управление».

⁵ В частности, были определены правовые условия для формирования сферы электронного гражданского оборота, а также правовые условия в сфере судопроизводства и нотариата в связи с развитием цифровой экономики; был разработан Единый реестр российского ПО; утверждены 7 дорожных карт по развитию сквозных цифровых технологий; законодательно закреплены нормы, обеспечивающие преференции для компьютерного, серверного и телекоммуникационного оборудования и программного обеспечения отечественного производства, и т.д.

и развития сетей 5G/IMT-2020 в Российской Федерации, отсутствие необходимой инфраструктуры и неопределенность в выборе частот для развития сетей 5G/IMT-2020¹ может приводить к удлинению сроков внедрения большинства сквозных технологий. Кроме того, от выбора диапазона частот, в котором будут реализованы сети 5G, зависят скорость передачи данных по ним и технические требования к подключаемому оборудованию. Один из обсуждаемых вариантов – создание сетей 5G/IMT-2020 с использованием частот диапазона 25.25–27.5 ГГц, что может нести дополнительные риски отсутствия соответствующего оборудования и технологий для создания и развития сетей;

2) финансовые. Значительное количество мероприятий предполагает предоставление государственной поддержки компаниям, осуществляющим развитие цифровых технологий. При этом прямое субсидирование не будет стимулировать участников рынка к повышению эффективности их деятельности, напротив, субсидируемые компании будут иметь стимулы к рентоориентированному поведению. В связи с этим представляется необходимым повышать заинтересованность бизнеса в процессах цифровой трансформации, результатом чего может стать увеличение доли внутренних затрат на исследования и разработки предпринимательского сектора в ИКТ;

3) регуляторные. Значительная часть мероприятий Федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды», предполагающих сокращение регуляторных барьеров для развития цифровой экономики, должна быть реализована в период с 2019 по 2020 г. При этом существенная часть нормативных правовых актов, которые должны были сформировать техническую возможность и правила использования цифровых технологий в рамках экспериментальных правовых режимов, в судопроизводстве и нотариате, в электронном гражданском документообороте, в защите прав интеллектуальной собственности и др., не была разработана или была разработана не полностью, что в дальнейшем будет препятствовать их адекватному развитию.

Национальный проект «Культура»

Траектория реализации *Национального проекта «Культура»*² является преимущественно продолжением уже реализуемых программных направлений деятельности Министерства культуры. Нацпроект сформирован в логике предыдущего этапа, не содержит инновационных инструментов, направленных на решение задач развития, ориентирован на поддержание статус-кво, а все мероприятия и запланированные результаты в большей степени фиксируют уже реализуемую деятельность.

Национальный проект сфокусирован на улучшении материально-технической базы отрасли и не рассматривает негосударственный сектор культуры как зону своего влияния или интереса. Акцент на обновление физической инфраструктуры отрасли, который является существенно проявлением в структуре национального проекта, не может дать ожидаемого культурного прорыва, поскольку он не подкрепляется системной работой по стимулированию повышения качества и разнообразия культурных продуктов и услуг, отвечающих современным запросам широкой аудитории, развитием «мягкой» инфраструктуры – об-

¹ Пилотные проекты по запуску 5G-сетей в России реализуются на различных частотах. Например, в Москве были запущены базовые станции в Сколково на частотах 4.8–4.99 ГГц, в Москва-Сити и на Воробьевых горах, а также на Тверской на частотах 28 ГГц, на ВДНХ – в обоих диапазонах частот.

² Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/842/events/>; Паспорт Национального проекта «Культура». URL: <http://government.ru/info/35562/>.

разования, новых видов культурной деятельности, новых моделей деятельности культурных институций и форматов управления. Действительно, состояние культурной инфраструктуры и ее материально-техническое оснащение требуют незамедлительных мер по их модернизации, однако это имеет смысл в том случае, если модернизируется также деятельность институтов культуры.

В 2019 г. происходила доработка паспорта национального проекта. По сравнению с версией на конец 2018 г. существенно (почти в 3 раза) увеличился бюджет Федерального проекта «Цифровая среда» в значительной степени при сохранении его содержания с точки зрения набора мероприятий (добавлено мероприятие, предполагающее «производство и размещение в сети Интернет контента, направленного на укрепление гражданской идентичности и духовно-нравственных ценностей среди молодежи» без конкретизации, что понимается под этой деятельностью). Этот федеральный проект сформирован в жесткой отраслевой логике и никак не учитывает негосударственный сегмент цифровой среды. В комментариях есть упоминание, что коммерческие и некоммерческие организации могут быть включены в перечень ресурсов на добровольной основе и в порядке, установленном Минкультуры России, но совершенно очевидно, что никакой мотивации делать это у таких организаций нет, и министерство просто облегчает себе работу по сбору данных, не взаимодействуя с подконтрольными учреждениями, не планируя создание более сложных механизмов сбора статистических данных о сфере культуры в целом. Внебюджетное финансирование в структуре бюджета национального проекта не предполагается, что косвенно подчеркивает его узкоотраслевой характер. При этом большая часть бюджета национального проекта отводится на создание либо реновацию отраслевой инфраструктуры (федеральный проект «Культурная среда»). Предполагаемые расходы на обеспечение нацпроекта сопоставимы с бюджетом на культуру развитых стран, но все же меньше, чем можно было бы ожидать при амбициозных задачах. Например, в пересчете на годовой бюджет он в 2,5 раза меньше, чем у Великобритании, в 6 раз меньше, чем у Германии, и в 10 раз меньше, чем у Франции. В целом в 2019 г. кассовое исполнение по национальному проекту составило 99,0%.

Национальный проект «Культура» использует всего два целевых показателя: «Увеличение на 15% числа посещений организаций культуры (нарастающим итогом)» и «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз (млн обращений) (нарастающим итогом)». Целевые значения по обоим показателям были достигнуты в 2019 г. Они не связаны напрямую ни с одной из заявленных национальных целей, лишь второй индикатор косвенно связан с целью «Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере». Тот факт, что это наименее «ресурсоемкий» нацпроект, а главное, что степень взаимоувязки Нацпроекта «Культура» с другими нацпроектами чрезвычайно низкая, косвенно может свидетельствовать о том, что культура не рассматривается как значимый фактор национального развития и включение его в ряд национальных проектов является, скорее, шагом политическим, нежели продиктованным управленческой логикой стратегического развития.

Вместе с тем предлагаемая Министерством культуры методика оценки эффективности реализации Нацпроекта «Культура» – форма официальной статистической отчетности НК – использовалась еще в СССР и продолжает использоваться в Российской Федерации уже не одно десятилетие, претерпевая незначительные изменения. Единственным ее плюсом является привычность для учреждений культуры.

Важным недостатком предложенного инструментария является то, что он не включает в поле статистики негосударственный сектор сферы культуры, который неуклонно растет в последние годы и играет все более важную роль в улучшении условий для самореализации и раскрытия талантов российских граждан.

Само по себе увеличение числа посещений организаций культуры не является критическим показателем, свидетельствующим об эффективности их деятельности. Замена степени участия граждан в культурной жизни показателем посещаемости учреждений культуры как основным показателем реализации нацпроекта существенно снижает влияние нацпроекта на качество культурной жизни населения.

Национальный проект сформирован в отраслевой логике и ориентируется на проблемы и задачи, актуальные, по сути, для государственного сектора культуры, практически не содержит мероприятий, направленных на стимулирование некоммерческого и коммерческого секторов в культуре, которые сегодня активно развиваются (за исключением выделения грантов НКО с расплывчато обозначенным содержанием деятельности).

В реальности большая доля культурных организаций, особенно в крупных городах, уже давно освоила современные технологии работы с аудиторией, фандрайзинга и другие форматы работы, вполне соответствующие международным профессиональным стандартам, но эффект их деятельности не наблюдают ни чиновники, ни зачастую даже исследователи.

Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»

Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»¹ (далее – МСП) содержит несколько задач, которые в целом соответствуют структуре федеральных проектов:

- улучшение условий ведения предпринимательской деятельности;
- расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию;
- акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства;
- создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации;
- популяризация предпринимательства.

Перспективы достижения целей национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» существенно различаются между регионами России.

Основные целевые показатели нацпроекта по МСП: численность занятых в сфере МСП, включая ИП (19,6 млн человек в 2019 г., 25 млн человек к 2024 г.); доля МСП в ВВП (20,5% в 2019 г., 32,5% к 2024 г.) и доля экспорта МСП в общем объеме несырьевого экспорта (8,8% в 2019 г., 10% к 2024 г.).

¹ Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/864/events/>; Паспорт Национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: <http://government.ru/info/35563/>.

Данные о доле МСП в ВВП публикуются лишь раз год, с большой задержкой¹, поэтому на более коротком временном интервале невозможно отследить влияние федеральных проектов на данный показатель. В предыдущие годы динамика была неоднозначной, в том числе в связи с изменением методики². Наметившийся рост доли МСП в ВВП в 2017 г. сменился снижением в 2018 г.: в 2015 г. – 23%, в 2016 г. – 21,6, в 2017 г. – 21,9³, в 2018 г. – 20,2%⁴.

По итогам 2019 г. доля экспорта субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, в общем объеме несырьевого экспорта составила 9,8% (8,6% в 2018 г.), превысив целевое значение в 8,8%. Однако по показателю численности занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей, целевое значение в 19,6 млн человек не достигнуто. Значение показателя по итогам года составило 19,3 млн человек (при уровне 19,2 млн человек в 2018 г.).

Основные сложности в рамках реализации национального проекта были связаны с задержками⁵ утверждения нормативной базы, в частности в отношении правил и принципов организации нестационарной и мобильной торговли субъектами МСП, оптимизации предоставления налоговой отчетности. Кроме того, следует отметить сложности с обеспечением финансовой поддержки, оказанной субъектам МСП, – показатели в 2019 г. ниже запланированных, что в определенной степени связано с исходно довольно высокими требованиями для получения льготного кредитования и недостаточным количеством подходящих под критерии выдачи кредитов МСП. Вместе с тем статистическая отчетность по достаточно существенному количеству показателей в рамках реализации мероприятий национального проекта будет доступна в I квартале – начале II квартала 2020 г., что не позволяет оценить наличие рисков. В целом по состоянию на конец 2019 г. было выполнено 41 мероприятие (результат) национального проекта, еще по 7 были задержки с реализацией. Кассовое исполнение по национальному проекту составило 93,1%.

Дальнейшая реализация национального проекта должна осуществляться с учетом необходимости улучшения системы статистической отчетности, ее цифровизации. Особое внимание следует уделить районам Крайнего Севера (Арктическая зона Российской

¹ Сроки официального опубликования статистической информации определены в Федеральном плане статистических работ – ежегодно 31 декабря года, следующего за отчетным, оценка проводится Росстатом и ФНС России.

² По мнению Росстата, сопоставление приведенных данных за 2015–2016 гг. в динамике не является корректным в связи с изменением в 2016 г. критериев отнесения хозяйствующих субъектов к категории субъектов МСП.

³ Институциональные преобразования в экономике и количество крупных и средних предприятий и организаций. Росстат, 2018. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359; Отчет о результатах исследования о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации, итогах реализации мер по его поддержке, разработке оценочного прогноза его развития. М.: АО «Корпорация «МСП», 2018. URL: https://corpmsp.ru/about/deyatelnost/monitoring-okazaniya-podderzhki-subektam-msp/rezultati_issledovaniya/.

⁴ Росстат зафиксировал снижение доли малого бизнеса в экономике. URL: rbc.ru/economics/28/01/2020/5e2eda219a79473c798d3692.

⁵ Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)».

Федерации), где сложности для деятельности субъектов МСП и системы статистической отчетности имеют еще более выраженный характер.

Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»

*Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»*¹ может служить одним из примеров влияния макроэкономических тенденций, а также ряда исторических эпизодов, в результате которых было создано то или иное производство, в большей мере ориентированное на удовлетворение нужд внутреннего рынка, чем на экспорт, на реализацию национальных целей, и является важным индикатором реализации планов по структурной трансформации российской экономики. Рост стоимостного объема несырьевых неэнергетических товаров, а также услуг в российском экспорте является целью этого проекта. Однако для устойчивого увеличения объемов более сложных товаров в экспорте представляется важным, с одной стороны, повышение качества и сложности продукции российского экспорта (в том числе за счет повышения производительности и освоения новых товарных и технологических ниш, в которых могли бы быть использованы потенциальные конкурентные преимущества российского производства), а с другой – завоевание российскими производителями новых географических рынков, включая рынки развитых стран. Фокусирование экспортеров на традиционных рынках сбыта, а также отсутствие заметных структурных подвижек в российском производстве (увеличения доли конкурентоспособных на мировом уровне производств) могут быть одним из объяснений того, почему товарная диверсификация отстает от запланированных результатов. Важным шагом к достижению целей национального проекта является выбор таких инструментов экономической политики, направленной на изменение структуры экспорта, которые окажутся соразмерны сложности тех проблем, с которыми сталкиваются экспортеры. В частности, экспортные субсидии или кредиты могут оказаться недостаточными в тех случаях, когда для улучшения экспортных результатов компании требуются масштабные преобразования, включающие техническое переоснащение, использование новых технологий, обновление корпуса инженеров, конструкторов и менеджеров и т.д. Сложность проблем, которые необходимо решить компании, может быть результатом прошлых решений, в соответствии с которыми предприятие создавалось для удовлетворения внутреннего спроса, а не для экспорта. В такой ситуации предприятию могут потребоваться крупные инвестиции, позволяющие ей провести масштабную реструктуризацию, а не точечная поддержка. Из этого не следует, что государство не обязано предоставлять такой компании ресурсы для реструктуризации, но оно и не должно оказывать поддержку, которая точно не поможет достичь ожидаемых от помощи результатов.

Несырьевой неэнергетический экспорт России по итогам 2019 г. составил 154,6 млрд долл., т.е. поставленная цель в 160 млрд долл. пусть незначительно, но не достигнута. Несмотря на общий рост по сравнению с 2018 г., целевые значения в 2019 г. не достигнуты и по объемам экспорта отдельных видов продукции:

- легкой промышленности – 1,4 млрд долл. (1,2 млрд долл. в 2018 г.) при целевом уровне в 1,5 млрд долл.;
- металлургической промышленности – 47,9 млрд долл. (42,1 млрд долл. в 2018 г.) при целевом уровне в 51,0 млрд долл.;

¹ Информация по национальному проекту. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/866/events/>; Паспорт Национального проекта «Международная кооперация и экспорт». URL: <http://government.ru/info/35564/>.

- фармацевтической и косметической промышленности – 1,6 млрд долл. (1,4 млрд долл. в 2018 г.) при целевом уровне в 1,8 млрд долл.;
- машиностроения – 34,1 млрд долл. (33,0 млрд долл. в 2018 г.) при целевом уровне в 37,0 млрд долл.;
- лесопромышленного комплекса – 10,9 млрд долл. (9,5 млрд долл. в 2018 г.) при целевом уровне в 12,4 млрд долл.

Вместе с тем экспорт продукции химической промышленности, в том числе продукции нефтепереработки и газопереработки, вырос до 24,7 млрд долл. в 2019 г. (17,4 млрд долл. в 2018 г.) при целевом значении в 22,4 млрд долл., что в том числе связано с постепенным ростом цен на экспортируемую продукцию, обусловленным мировой конъюнктурой.

Кроме того, необходимо отметить недостижение, несмотря на рост в абсолютном выражении по сравнению с 2018 г. (52,4 млрд долл.), объема торгового товарооборота между Россией и государствами – членами Евразийского экономического союза, значение которого по итогам 2019 г. составило 57,2 млрд долл. (при целевом уровне 58,9 млрд долл.).

Возможно, что выбор высоких значений целевых показателей для национального проекта был во многом определен экспортными успехами последних лет. Так, аграрно-промышленный экспорт, а также экспорт услуг еще недавно увеличивались двузначными темпами. Подобные результаты формировали положительные ожидания об устойчивости роста экспортных доходов и способствовали составлению планов, предусматривающих дальнейшее увеличение этих доходов, в том числе за счет роста реальных объемов экспорта.

Среди причин медленного роста неэнергетического несырьевого экспорта можно также выделить уход ряда иностранных производителей с российских рынков, обусловленный нерентабельностью бизнеса. Например, в конце марта 2019 г. стало известно о решении Ford покинуть российский автомобильный рынок. В компании было объявлено о сворачивании бизнеса легкового отделения в России.

При этом практически все направленные на поддержку экспортеров в рамках национального проекта мероприятия в 2019 г. выполнены, что нашло отражение в достижении целевых значений показателей «Заключено соглашений о поддержке корпоративных программ повышения конкурентоспособности в промышленности» и «Эффективность мер поддержки экспорта продукции АПК». В целом кассовое исполнение по национальному проекту в 2019 г. составило 89,1%.

Структурная трансформация экономики и наращивание объемов несырьевого неэнергетического экспорта, которые предполагаются Национальным проектом «Международная кооперация и экспорт», является важным шагом в направлении устойчивого увеличения темпов экономического роста. Их достижение может быть обеспечено за счет повышения конкурентоспособности российской несырьевой продукции, выход наиболее успешных компаний на мировые рынки служит надежным индикатором этого процесса. При этом усиление роли экспортеров, продающих на внешнем рынке более сложные товары, может проходить по-разному. Более успешные экспортеры (более конкурентоспособные и высокопроизводительные компании) продают больше товаров не только своим географическим соседям, но и богатым экономикам, в то время как менее успешные, к которым относится и Россия, в большей мере продают свою продукцию, в основном ближайшим географическим соседям. Переход к первой модели определенно не является

простым и требует тщательного мониторинга и планирования. В частности, на основе инструментов государственной поддержки экспорта необходимо выбирать такие решения, которые соразмерны проблемам, затрудняющим экспортное развитие компаний, важны не только для достижения значений целевых показателей национального проекта, который представляется одним из шагов к структурной трансформации экономики, но и для долгосрочного развития российского несырьевого неэнергетического экспорта.

В связи с этим в рамках дальнейшей реализации национального проекта представляется важным осуществлять регулярный мониторинг товарной и географической диверсификации российского экспорта, а также детализировать экспортные планы с учетом географической диверсификации. Целевые показатели могут быть достигнуты в том числе за счет удачной реализации определенного числа сделок, а не структурной перестройки экономики с повышением производительности компаний и конкурентоспособности их продукции и соответствующей устойчивой экспортной экспансии.

«Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры»

*«Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры»*¹ (далее – «Комплексный план») направлен, во-первых, в рамках транспортной его части на повышение внутренней и внешней (с территориями других стран, в том числе за счет развития международных транспортных коридоров) связанности российских территорий за счет модернизации и развития транспортной инфраструктуры всех видов. Во-вторых, энергетическая часть «Комплексного плана» сфокусирована на гарантированное обеспечение доступной электроэнергией транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата.

В течение 2018–2019 гг. параллельно с реализацией отдельных мероприятий велась активная работа по ранжированию и отбору проектов для реализации в рамках «Комплексного плана». Например, параметры некоторых ключевых проектов уточнялись вплоть до конца 2019 г.² Вместе с тем, по заявлениям³ министра транспорта Российской Федерации, уже в середине 2019 г. (по состоянию на начало июня) 88% объектов «Комплексного плана» законтрактованы или находятся в стадии проведения торгов. В целом по различным заявлениям⁴ в 2019 г. существенные риски с точки зрения привлечения внебюджетного финансирования для реализации национального проекта в ближайшие 5–6 лет отсутствуют, поскольку значительных объемов финансирования привлечь не планируется, за исключением случаев «концессий в автодорогах с капитальным грантом

¹ Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/MUNhgWFddP3Uff9RJASDW9VxP8zwcB4Y.pdf>; Информация по «Комплексному плану модернизации и расширения магистральной инфраструктуры». URL: <http://government.ru/rugovclassifier/867/events/>.

² Нет определенности в части развития высокоскоростной ж/д инфраструктуры. URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/06/25/805042-pravitelstvo-vsm?utm_source=vk.com&utm_medium=social&utm_campaign=kuda-imenno-stroit-vsm-iz-moskvy--do-k. В соответствии с Резолюцией Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 30 октября 2019 г. № ДМ-П9-9403 на обращение заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.А. Акимова от 28 октября 2019 г. № МА-П9-39476 изменились сроки и этапы реализации проекта по строительству скоростной автомобильной дороги от Москвы до Казани, соответствующие изменения должны быть внесены в паспорт проекта в 2020 г.

³ См. подробнее: URL: <https://futuresrussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/509831>.

⁴ См. подробнее: URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6504733>.

со стороны государства, а также строительства (инфраструктуры) высокоскоростного железнодорожного движения».

В рамках проработки «Комплексного плана» произошло (по состоянию на середину 2019 г.) значимое увеличение доли внебюджетного финансирования для федеральных проектов «Северный морской путь» (+8,0 п.п.), «Железнодорожный транспорт и транзит» (+1,3 п.п.), «Коммуникации между центрами экономического роста» (+6,0 п.п.), в то время как сопоставимое снижение доли внебюджетных средств имело место для федерального проекта «Транспортно-логистические центры».

Вместе с тем, какая реально доля внебюджетных средств предполагается в рамках реализации текущей версии «Комплексного плана», остается не до конца ясным, поскольку фактически происходит перенос проработки данных вопросов в рамках реализации определенной части проектов в сферу ответственности компаний, прямо или косвенно реализующих функции по развитию транспортной инфраструктуры (ОАО «РЖД», ГК «Автодор», ГК «Росатом»).

Наибольший рост доли внебюджетных расходов пришелся как раз на наиболее капиталоемкие федеральные проекты, которые предполагают строительство значительного объема транспортной инфраструктуры¹, что существенно повышает риски выполнения проектов в части их реализации в срок. Как это было, например, при реализации ряда крупных автодорожных объектов (строительство М11 «Москва – Санкт-Петербург»², ЦКАД³ и др.). При этом в случае ЦКАД одной из основных проблем реализации проекта стало невыполнение инвесторами своих обязательств, что приводит к необходимости возобновления дискуссии о возможностях поиска новых или развития уже существующих инструментов привлечения внебюджетного финансирования в инфраструктурные проекты.

В целом в 2019 г., несмотря на значительный объем организационной работы и подготовительных мероприятий, определенная часть целевых показателей «Комплексного плана» достигнута. Можно отметить рост авиационной подвижности населения (с 0,7 полета на 1 человека в год в 2018 г. до 0,87 в 2019 г. при целевом значении 0,75), рост экспорта транспортных услуг – до 19,3 млрд долл. (16,9 млрд долл. в 2018 г.). Вместе с тем ряд целевых показателей «Комплексного плана» в 2019 г. не предполагал существенного или вообще какого-либо роста (например, показатели сроков доставки транзитных контейнерных перевозок по направлениям «Север – Юг», «Запад – Восток», «Европа – Западный Китай» и некоторые другие), а, например, индекс эффективности грузовой логистики (Logistics Performance Index) и вовсе не рассчитывался в 2019 г. Всемирным банком. Кроме того, по ряду показателей, которые должны отражать реализацию «инфраструктурной» части мероприятий, целевые значения на 2019 г. не достигнуты. Так, например, прирост производственной мощности морских портов составил 23,95 млн т вместо запланированных 35,5 млн т, «доля автомобильных дорог, работающих без перегрузки, в общей протяженности автомобильных дорог, относящихся к международному

¹ «Коммуникации между центрами экономического роста»: доля в общем объеме финансирования «Комплексного плана» составляет 27%, проектов «Железнодорожный транспорт и транзит» – 20%, «Морские порты России» – 15%.

² Например, в 2018 г. (URL: <https://ria.ru/20181004/1530014281.html>) и в 2019 г. (URL: https://www.rbc.ru/spb_sz/14/11/2018/5bec0d4a9a7947d73baa6ab7).

³ Например, см.: URL: <https://www.rbc.ru/business/01/02/2019/5c5316dc9a79476221e6a8c4>.

транспортному маршруту «Европа – Западный Китай», осталась на уровне предшествующего года – 26,9% (при целевом уровне в 2019 г. – 31,5%).

Кассовое исполнение в рамках проекта в целом по итогам 2019 г. составило более 88,0%. Это связано с задержками реализации ряда капиталоемких мероприятий, в частности, строительства скоростной автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань», реконструкции объектов аэропортовой инфраструктуры.

Важно отметить, что в конце 2019 г. отбор и проработка проектов для включения их в транспортную часть «Комплексного плана» по-прежнему продолжались¹. Так, по итогам заседания проектного комитета транспортной части «Комплексного плана», прошедшего 4 декабря 2019 г., в «лист ожидания» были включены 3 проекта, еще 2 были направлены на дополнительную проработку². Дальнейшая реализация «Комплексного плана» должна проходить с акцентом на своевременную и точную реализацию запланированных мероприятий для обеспечения своевременного ввода в эксплуатацию инфраструктурных объектов.

6.8.3. Финансирование национальных проектов

Кассовое исполнение в 2019 г.

Описанный выше ход реализации национальных проектов, возникавшие особенности и проблемы отражались в темпах кассового исполнения – в течение года в рамках практически всех национальных проектов они были достаточно низкими, несмотря на то что по итогам 2019 г. среднее значение составило 91,6% (табл. 24). По состоянию на май 2019 г., как следует из доклада³ Счетной палаты, уровень исполнения расходов на нацпроекты составил лишь 221 млрд руб., или 12,8% годового объема. По состоянию на начало октября 2019 г. доля кассового исполнения по всем национальным проектам не превышала 70%, в среднем составляя порядка 50–60%⁴, что в итоге предполагало задержки в реализации национальных проектов в 2019 г. На начало октября уровень исполнения расходов на реализацию национальных проектов «Экология», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Экология», «Производительность труда и поддержка занятости» и «Комплексный план модернизации инфраструктуры» был значительно ниже среднего уровня для всех нацпроектов в 59%. По данным национальным проектам отмечались риски формальной реализации части мероприятий с целью расходования средств либо нереализации части запланированных мероприятий.

По итогам 2019 г. по 3 национальным проектам уровень исполнения бюджетных расходов составил менее 80%: «Образование», «Цифровая экономика» и «Экология», по ним отмечалось значительное отставание уже в сентябре 2019 г.

¹ «Комплексный план» могут пополнить проекты на триллион. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/11/21/816801-kompleksnii-plan>.

² URL: <http://government.ru/news/38513/>.

³ URL: http://audit.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/36983/?clear_cache=Y.

⁴ На 17 октября 2019 г. кассовое исполнение по национальным проектам РФ составило 59%, что было отмечено А. Кудриным в Госдуме РФ на первом чтении трехлетнего бюджета. URL: <https://tass.ru/nacionallye-proekty/7033979>.

Кассовое исполнение бюджетных расходов на национальные проекты в 2019 г.

Национальный проект (программа)	Исполнение бюджетных расходов, %		
	на 01.10.2019	на 01.01.2020 (по сравнению с паспортом нацпроекта)	на 01.01.2020 (по сравнению со сводной бюджетной росписью)
«Наука»	66,2	99,1	99,1
«Культура»	64,7	99,0	99,0
«Здравоохранение»	67,5	98,0	98,0
«Безопасные и качественные автомобильные дороги»	55,8	97,1	97,1
«Демография»	65,0	95,6	95,6
«Комплексный план модернизации инфраструктуры»	39,4	95,2	88,0
«Жилье и городская среда»	56,3	93,8	93,8
«Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	55,7	93,3	93,1
«Производительность труда и поддержка занятости»	38,8	89,6	89,6
«Международная кооперация и экспорт»	41,8	88,8	88,8
«Образование»	58,5	79,5	79,6
«Цифровая экономика Российской Федерации»	12,3	71,9	74,5
«Экология»	22,1	66,8	66,3
Среднее	59,0	91,6	89,4

Источник: аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – сентябрь 2019 г.¹ Счетная палата Российской Федерации, 2019; Казначейство России.

Для НП «Цифровая экономика», реализация которого в течение 2019 г. осуществлялась низкими темпами кассового исполнения, сложности были связаны с ключевыми федеральными проектами в ее рамках, в частности с ФП «Информационная безопасность» и ФП «Цифровые технологии», реализация которых по состоянию на октябрь 2019 г. фактически не начиналась.

Необходимо подчеркнуть, что планируемый рост расходов в период 2020–2022 гг. по национальным проектам, по которым кассовое исполнение расходов федерального бюджета на 2019 г. находится на уровне ниже среднего, может создавать риски нереализации всех запланированных мероприятий по указанному национальному проекту и риски неэффективного распределения ресурсов.

Планируемые расходы на реализацию национальных проектов в 2020–2022 гг.

Распределение финансирования национальных проектов по годам показывает, что расходы на их реализацию в 2019 г. должны были составить около 10% федерального бюджета, однако уже к 2022 г. эта доля должна вырасти приблизительно на 3 п.п. и достичь 13%. Таким образом, несмотря на важность национальных проектов для прорывного научно-технологического и социально-экономического развития страны, а также на рост доли проектного финансирования в федеральном бюджете, основная часть его расходов направлена на другие инструменты. Учет внебюджетного финансирования национальных проектов не меняет картину кардинально, поскольку планируется, что доля расходов федерального бюджета в общем объеме будет составлять около 50%.

¹ URL: <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-3/index.html>.

Рост совокупных расходов на национальные проекты год к году составит 10,2; 10,7 и 21,4% в 2020, 2021 и 2022 гг. соответственно. При этом важно отметить, что рост доли федерального бюджета, направленной на финансирование национальных проектов в 2022 г. (12,4%), по отношению к 2019 г. (9,7%) составит 2,7 п.п.¹.

Основной объем расходов федерального бюджета в рамках национальных проектов за период 2020–2022 гг. будет направлен на НП «Демография», «Здравоохранение», «Комплексный план модернизации инфраструктуры» и «Цифровая экономика Российской Федерации», что соответствует значимости целевых показателей этих национальных проектов. Вместе с тем расходы на НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», а также «Производительность труда и поддержка занятости» остаются на достаточно низком уровне, несмотря на значимость задач и целевых показателей², поставленных в рамках этих национальных проектов. Необходимо отметить, что два указанных национальных проекта должны оказывать значимое влияние на достижение таких ключевых национальных целей развития, как:

- цель 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%»;
- цель 3 «Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции»;
- цель 4 «Снижение в 2 раза уровня бедности в Российской Федерации».

Недостаточные объемы финансирования указанных национальных проектов могут приводить к рискам недостижения целевых показателей самих национальных проектов, а также негативно влиять на другие национальные проекты и на достижение национальных целей развития Российской Федерации.

Увеличение расходов за период 2020–2022 гг. запланировано по национальным проектам «Наука», «Демография» и «Безопасные и качественные автомобильные дороги» на 21, 18 и 4% соответственно. По двум национальным проектам – «Экология» и «Международная кооперация и экспорт» – запланировано снижение расходов федерального бюджета около 2 и 5% соответственно, а по НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» объем расходов практически не изменится. Существенное снижение расходов по национальному проекту «Международная кооперация и экспорт» вызывает определенные вопросы в силу значимости этого национального проекта для промышленного развития страны и роста экспортного потенциала.

¹ В 2019 г. в федеральном бюджете в рамках расходов на национальные проекты было запланировано 1746 млрд руб., или 9,7% общего объема расходов федерального бюджета.

² При этом по данным национальным проектам также практически отсутствует и внебюджетное финансирование. В соответствии с утвержденными паспортами национальных проектов «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и «Производительность труда и поддержка занятости» уровень внебюджетного финансирования в период 2020–2022 гг. составит 24,4 млрд и 3,2 млрд руб. соответственно (т.е. 13 и 15% уровня расходов федерального бюджета на указанные национальные проекты за период 2020–2022 гг.).

* * *

В 2019 г. началась полномасштабная работа по национальным проектам, что позволило сформировать устойчивую основу для дальнейшей деятельности. На реализацию отдельных из них влияли общие макроэкономические тенденции, сложившиеся в российской экономике, которые в некоторых случаях оказывали сдерживающее или даже замедляющее влияние на достижение национальных целей и траектории движения целевых индикаторов национальных проектов. Первый полноценный год работы по реализации национальных проектов показал разнонаправленные результаты, среди которых можно выделить несколько ключевых аспектов.

1. Несмотря на значительный объем нормативно-правовой и организационной работы, не в полной мере выстроена система достижения национальных целей. Совокупность нацпроектов не обеспечивает охват всех национальных целей, значительный вклад в достижение которых, как предполагается, будут вносить существующие госпрограммы Российской Федерации и ее субъектов, а также входящие в них федеральные (региональные) проекты и иные мероприятия.
2. Сложившаяся система управления реализацией национальных проектов и достижения национальных целей в 2019 г. приобрела достаточно сложную структуру. Возможность ГРБС за счет своих полномочий по выделению средств на реализацию национальных проектов оказывать давление на отдельные регионы осложняет процесс подписания трехлетних соглашений между Федерацией и регионами.
3. В течение практически всего 2019 г. происходили уточнение параметров и доработка паспортов национальных проектов, что приводило к изменениям необходимого финансирования. Все это накладывалось на низкий уровень кассового исполнения по всем национальным проектам и оказывало негативное влияние на динамику целевых показателей в их рамках. С учетом данного факта и планируемого увеличения объема расходов на реализацию национальных проектов в 2021–2022 гг. это повышает риски формального выполнения мероприятий будущих лет с целью освоения средств.
4. По состоянию на конец 2019 г. не завершена работа по разработке, корректировке и утверждению методик расчета и по оценке целевых показателей национальных и федеральных проектов.
5. Можно отметить позитивные тенденции, связанные с ростом расходов федерального бюджета на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг., направленных на национальные проекты и, как следствие, на рост объемов финансирования через проектные инструменты по сравнению с текущими расходами. Но в связи с этим возникают два важных вопроса. Первый – рост расходов по одним национальным проектам при одновременном уменьшении по другим может снижать совокупные мультипликативные эффекты для всей экономики. Второй – сбалансированность распределения расходов между национальными проектами, поскольку уровень расходов по отдельным национальным проектам оказывался достаточно низким, несмотря на их важность для осуществления прорывного социально-экономического и научно-технологического развития и достижения национальных целей развития, обозначенных в Указе Президента РФ № 204.

Библиография

Источники на русском языке

Абрамов А. Различия в поведении внутренних и иностранных частных инвесторов на российском фондовом рынке // *Экономическое развитие России*. 2014. № 11.

Абрамов А. Застолбить платформу // *Эксперт*. 2019. 28 октября – 3 ноября. № 44. С. 64–68.

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.

Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И., Энтов Р.М. «Загадка дивидендов» и российский рынок акций. Части 1–2 // *Вопросы экономики*. 2020. № 1. С. 66–92; № 2. С. 59–85.

Агранович М.Л. Ресурсы в образовании: насыщение или пресыщение? // *Вопросы образования*. 2019. № 4. С. 254–275.

Агранович М.Л., Ермачкова Ю.В., Селиверстова И.В. Российское образование в контексте международных индикаторов. М.: Центр статистики и мониторинга образования ФИРО РАНХиГС, 2019.

Академия обращается в правительство // *Научная Россия*. 2019. 11 сентября. URL: <https://scientificrussia.ru/articles/akademiya-obrashchaetsya-v-pravitelstvo>.

Александр Фетисов внес предложения по совершенствованию НОЦ на Совете Федерации. Информационный портал Волга.Ньюс.рф. 6 ноября 2019 г. URL: <https://volga.news/article/520515.html>.

Алиев В.М. Политико-правовые аспекты перехода к цифровой экономике в России // *Российский следователь*. 2018. № 9. С. 48–52.

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Грузовые перевозки в России: обзор текущей статистики. Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики. 2019. Сентябрь. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/24196.pdf>.

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Динамика грузоперевозок в России. Бюллетень социально-экономического кризиса в России. 2015. Декабрь. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/7400.pdf>.

Антонова М.П., Баринова В.А., Громов В.В., Земцов С.П. и др. Развитие малого и среднего предпринимательства в России в контексте реализации национального проекта. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

Ахмеджанова Р. Отдых эпохи коронавируса. Форбс. 22 марта 2020. URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/395709-otdyh-epohi-koronavirusa-kakie-putevki-teper-predlagayut-rossiyanam>.

Баринова В.А., Земцов С.П., Зинов В.Г., Кидяева В.М. и др. Национальный доклад «Высокотехнологичный бизнес в регионах России». 2020 / под ред. С.П. Земцова. М.: РАНХиГС, АИРР, 2020.

Бацура М.С. Зарубежный опыт создания и функционирования института мегарегулятора на примере Великобритании и ФРГ // Финансовое право. 2015. № 5. С. 28–29.

Беляева С. Цепная ретракция // Поиск. 2020. 17 января. № 1–2. С. 3.

Берлин не смог: «Северный поток – 2» не спасли от директивы ЕС 8 ноября 2019. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/11/08/12801278.shtml>.

Бжезинский Д. Платеж долг красит // РБК+. Тематическое приложение к еженедельной деловой газете РБК. 2020. 26 февраля. № 17 (3184).

Беляева Л., Беляева М. Университетская наука: логистический поворот // Педагогическое образование в России. 2017. № 1. С. 135–214.

Беляева С. Президент РАН Александр Сергеев: полномочия обязывают // Поиск. 18 января 2019 г. № 1–2. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/41116/>.

Боттаев А.Ю. Зарубежный опыт корпоративного управления в компаниях с государственным участием // Вестник университета. 2015. № 10. С. 165.

Буйлов М. Долги выносят на публику: компании замещают кредиты облигациями // Коммерсантъ. 2020. 2 марта.

Бутрин Д., Кассин П. Покупка опыта: Минфин сделал ОФЗ-н частью системы семейного финансового планирования // Коммерсантъ Деньги. 2019. 25 сентября. № 39.

Вайпан В.А. Основы правового регулирования цифровой экономики // Право и экономика. 2017. № 11. С. 5–18.

Веденеева Н. Иностранцы написали письмо главе Минобрнауки Котюкову // Новости сибирской науки. 2019. 21 октября. URL: <http://www.sib-science.info/ru/news/inostrannye-uchenye-napisali-pismo-glave-minobrnauki-20102019>.

Власова В.В., Гохберг Л.М., Дьяченко Е.Л. и др. Российская наука в цифрах. М.: НИУ ВШЭ, 2018. С. 13. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/215179745>.

Власова В.В., Кузнецова Т.Е., Рудь В.А. Спрос на инструменты государственной инновационной политики со стороны предприятий высокотехнологичных отраслей // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. НИУ ВШЭ. 4 июля 2019 г. URL: https://issek.hse.ru/data/2019/07/04/1477949063/NTI_N_134_04072019.pdf.

Власова В.В., Рудь В.А. Глобальный инновационный индекс-2019 // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. НИУ ВШЭ. 24 июля 2019 г. URL: https://issek.hse.ru/data/2019/07/24/1481487665/NTI_N_137_24072019.pdf.

Возовикова Т. Охватить неохваченных // Поиск. 2019. 8 ноября. № 44–45. С. 14.

Волчкова Н. Проект закона о науке в очередной раз «обнулен». 26 июля 2019 г. URL: <https://www.poisknews.ru/skript/do-osnovanya-a-zachem-proekt-zakona-o-nauke-v-ocherednoj-raz-obnulenn/>.

Волчкова Н. Судьба РФФИ предreshена? // Поиск. 2019. 20 ноября. URL: <https://www.poisknews.ru/news/sudba-fondov-predreshena/>.

Вострецова Ю. Интеллект на экспорт. Уральские регионы создадут НОЦ мирового уровня // Российская газета. 2019. 3 июля. URL: <https://rg.ru/2019/07/03/reg-urfo/tri-regiona-urala-sozdadut-nauchno-obrazovatelnyj-centr-mirovogo-urovnia.html>.

Встреча с президентом Российской академии наук Александром Сергеевым. 12 ноября 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62016>.

Выступление С.В. Лукаш на конференции «Глобализация 4.0, меняющийся мировой порядок и будущее глобального экономического управления». URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/news/conf_2019/3-4_October/Svetlana_Lukash_rus.pdf.

«Газпром нефть» с 2020 года выходит на дивиденды не ниже 50% по МСФО. URL: <https://finance.rambler.ru/markets/43662747-gazprom-neft-s-2020-goda-vyhodit-na-dividendy-ne-menee-50-ot-pribyli-po-msfo, 14.02.20>.

Гайдаев В. Минфин разгоняет дивиденды // Коммерсант. 2019. 7 июня. № 98. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3993002>.

Гайдаев В. Народные ОФЗ для состоятельных клиентов // Коммерсантъ. 2019. 17 декабря.

Гайдаровский форум. Сессия «Наукометрия 2.0: цифровая перезагрузка». 15 января 2020 г.

Гайсина И., Мельникова К., Пешкова Н. «Мы просто рухнули»: индустрия развлечений может потерять до 20 млрд рублей из-за запрета массовых мероприятий в Москве. Форбс, 12 марта 2020 г. URL: <https://www.forbes.ru/karera-i-svoy-biznes/394785-my-prosto-ruhnuli-industriya-razvlecheniy-mozhet-poteryat-do-20-mlrd>.

Гершенкрон А. Экономическая отсталость в исторической перспективе. М.: Дело, 2015.

Годовой отчет АК «АЛРОСА» (ПАО) за 2018 г. URL: http://www.alrosa.ru/wp-content/uploads/2019/06/%D0%93%D0%9E_2018_%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D0%BB_%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB.pdf.

Годовой отчет ПАО «Газпром» за 2018 г. URL: <https://www.gazprom.ru/f/posts/01/851439/gazprom-annual-report-2018-ru.pdf>.

Годовой отчет ПАО «НК «Роснефть» за 2018 г. URL: https://www.rosneft.ru/upload/site1/document_file/a_report_2018.pdf.

Годовой отчет ПАО «РусГидро» за 2018 г. URL: <http://www.rushydro.ru/upload/iblock/7d9/GO-za-2018-god.pdf>.

Годовой отчет ПАО «Сбербанк России» 2018 г. URL: https://www.sberbank.com/common/img/uploaded/redirected/com/gosa2019/docs/sberbank-annual_report_2018_rus.pdf.

Годовой отчет ПАО «Транснефть» за 2018 г. URL: <https://www.transneft.ru/investors/219/>.

Господдержка молодых ученых носит несистемный характер. 5 марта 2019 г. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/36112?sphrase_id=11358263.

Гордеев В., Магомедов Р., Михайлова Т. Агломерационные эффекты в промышленности России // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 8. С. 19–20.

Грамматчиков А. Софт под давлением // Эксперт. 2019. 7 октября. № 41. С. 9. URL: <https://expert.ru/expert/2019/41/soft-pod-davleniem/>.

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

Демина Н. Ученых надо раскрепостить // Троицкий вариант-наука. 2019. 24 сентября. № 288. С. 4–5. URL: <https://trv-science.ru/2019/09/24/uchenых-nado-raskrepostit/>.

Емельяненко А. Надежды не оставляют РАН // Российская газета. 2019. 30 июля. № 166. URL: <https://rg.ru/2019/07/30/>.

Ерохина Е. В глубь России и в ширь возможностей: как теперь будет работать «Сколково» // Indicator. 2019. 26 июля. URL: <https://indicator.ru/engineering-science/skolkovonovyi-zakon.htm>.

Ерохина Е. Российская наука в Scopus и WoS: количество или качество // Indicator. 2019. 8 февраля. URL: <https://indicator.ru/engineering-science/rossijskaya-nauka-v-scopus-i-wos-kolichestvo-ili-kachestvo.htm>.

«Загадка дивидендов» и российский рынок акций. Часть первая // Вопросы экономики. 2020. № 1. С. 66–92; Часть вторая // Вопросы экономики. 2020. № 2. С. 89–85.

Заседание Президиума РАН 21 мая 2019 г. Научная Россия. URL: <https://scientificrussia.ru/articles/zasedanie-prezidiuma-ran-21-05-2019-pryamaya-translyatsiya>.

Земцов С. П., Бабурин В. Л. Предпринимательские экосистемы в регионах России // Региональные исследования. 2019. № 2. С. 4–14.

Земцов С.П., Смелов Ю.А. Факторы регионального развития в России: география, человеческий капитал или политика регионов // Журнал новой экономической ассоциации. 2018. № 4 (40). С. 84–108.

Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательская активность в регионах России: насколько пространственные и временные эффекты детерминируют развитие малого бизнеса // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. Т. 1. № 37. С. 145–165.

Иванов А.А. О глубине механизации права // Закон. 2018. № 5. С. 35–41.

Идрисов Г. И., Пономарев Ю. Ю. Инфраструктурная ипотека в России: возможности и перспективы // Вопросы экономики. 2019. № 2. С. 114–133.

Интегрированная транспортная система. ЦСР. М., 2018.

Интервью Министра финансов России Антона Силуанова агентству Reuters. URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=34789-intervyu_ministra_finansov_rossii_antona_siluanova_agentstvu_reuters.

Интервью с А. Хохловым // Поиск. 2019. 7 июня. URL: <https://www.poisknews.ru/skript/strasti-po-ekspertize/>.

Итоговая Резолюция 10-го Российского форума по управлению Интернетом. URL: <https://rigf.ru/press/?p=report>.

Казарновский П., Кошкина Ю. Бумаги добавляют уязвимости // Ежедневная деловая газета РБК. 2020. 20 марта. № 33 (3200).

Коллинз Р. Средний класс без работы: выходы закрываются // Валлерстайн И. и др. Есть ли будущее у капитализма? М.: Изд-во Института Гайдара, 2015. С. 61–112.

Королева А.Н. Цифровизация локального и корпоративного нормотворчества юридических лиц // Гражданское право. 2018. № 5. С. 16–18.

Котюков: НОЦ в регионах РФ получают грантовую поддержку в 60 млн рублей // Будущее России. Национальные проекты. 2019. 18 ноября. URL: <https://futureussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/noc-v-regionah-rf-polucata-grantovuu-podderzku-v-60-mln-rublej-kotukov>.

Кто и сколько инвестировал в стартапы в 2019 году // Inc. 18 декабря 2019 г. URL: <https://incrussia.ru/understand/vc-2019/>.

Лантев В.А. Технология блокчейн в системе корпоративного комплаенса // Право и цифровая экономика. 2018. № 2. С. 31–33.

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

Литвинова Ю.О., Пономарев Ю.Ю. Анализ влияния развития транспортной инфраструктуры на совокупную факторную производительность // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 1.

Ломская Т. (2019). Иностранцы снова в доле // Ежедневная деловая газета РБК. 2019. 8 ноября. № 177 (3132).

Мальгинов Г., Радыгин А. Государственная программа «Управление федеральным имуществом»: некоторые итоги и перспективы реализации // Экономическое развитие России. Т. 24. № 12. С. 51–67.

Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы (Вып. 34). М.: ИЭП. 2013. С. 468–475.

Маркс К. Капитал. Т. 1 // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. М.: Госполитиздат, 1960. Т. 23.

Мартынова С., Нефедова А., Тарасенко И. Подготовка научных кадров высшей квалификации: показатели деятельности аспирантуры // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. 2019. 15 мая. URL: https://issek.hse.ru/data/2019/05/15/1507176995/NTI_N_128_15052019.pdf.

Механик А. Проекты длинной воли // Стимул. Журнал об инновациях. 2019. 26 августа. URL: <https://stimul.online/articles/interview/proekty-dlinnoy-voli/>.

Миловидов В.Д. Корпоративное управление 2.0: эволюция системы корпоративных отношений в информационном обществе // Проблемы национальной стратегии. 2017. № 4(43). С. 171–189.

Минобрнауки высказало замечания к работе более 320 диссертационных советов. ТАСС. 19 августа 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6775889>.

Минобрнауки разработало меры совершенствования системы поддержки молодых ученых. ТАСС. 5 марта 2019 г. <https://nauka.tass.ru/nauka/6188550>.

Минобрнауки рекомендовало регионам доработать программы НОЦ к 27 июня // Будущее России. Национальные проекты. 2019. 24 июня. URL: <https://futureussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/585137>.

Минобрнауки решило отслеживать встречи российских ученых с иностранцами. 14 августа 2019 г. URL: <https://www.rbc.ru/society/14/08/2019/5d53e60d9a79471f5c462313>.

Мищенко Е. Вот вам эти функции, давайте их выполнять // Indicator. 2019. 26 июня. URL: <https://indicator.ru/humanitarian-science/ran-funktsii-vlast.htm>.

Мищенко Е. «Мозгов ни у кого, кроме РАН, нет»: грустные парадоксы собрания профессоров РАН // Indicator. 2019. 29 ноября. URL: <https://indicator.ru/humanitarian-science/mozgov-ni-u-kogo-krome-ran-net.htm>.

Мищенко Е. «Смотрим на перечень без влюбленности»: как идет работа по первым НОЦ // Indicator. 2019. 25 июня. URL: <https://indicator.ru/engineering-science/pervye-nots-bez-vlyublennosti.htm>.

Молоканов Е. Лаборатории под замком // Коммерсантъ. 2019. 18 марта. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3910236>.

Мониторинг эффективности школы. ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС. Сентябрь 2019 г.

Мониторинг эффективности школы. ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС. Ноябрь 2018 г.

Научное сообщество обсуждает перспективы реорганизации научных фондов. 5 сентября 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6847737>.

Новоселова Л., Медведева Т. Блокчейн для голосования акционеров // Хозяйство и право. 2017. № 10. С. 10–21.

Об экспертизе проектов в рамках госзадания подведомственными организациями Минобрнауки России. 8 апреля 2019 г. URL: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=c3fdfe2c-2e06-4369-9f6b-80afb64a3097>.

Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2018 г. Банка России.

Обращение российских ученых в защиту РФФИ. Межрегиональное Общество научных работников. 21 ноября 2019 г. <http://onr-russia.ru/content/nauka-za-RFFI-press-release>; URL: <https://trv-science.ru/2019/12/03/uchenye-protiv-reorganizacii-nauchnyx-fondov-v-rossii/comment-page-1/>.

Около 2,7 тыс. исследований ждут экспертизы для получения финансирования. ТАСС. 27 марта 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6264322>.

Осакская декларация лидеров стран «Группы двадцати», параграф 10–12. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/OSAKA_DECLARATION_rus.pdf.

Осакская декларация лидеров стран «Группы двадцати». URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/G20_new_downloadings/OSAKA_DECLARATION_rus.pdf.

Осипенко О.В. Корпоративный контроль: экспертные проблемы эффективного управления дочерними компаниями. М.: Статут, 2014. Кн. 2: Обеспечение корпоративного контроля.

Открытость государства в России. Экспертный доклад. Счетная палата РФ. 2019. С. 45. URL: <https://www.infoculture.ru/wp-content/uploads/2019/06/Otkrytost-doklad.pdf>.

Официально подтверждено создание Уральского научно-образовательного центра. 9 июля 2019 г. URL: <https://urfu.ru/ru/news/27722/>.

Оценка корпоративного управления в публичных акционерных обществах с участием Российской Федерации, акции которых обращаются на организованном рынке ценных бумаг, за 2017 г. ВШЭ. URL: https://buscom.hse.ru/data/2017/04/18/1169055539/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D1%8F%D1%8F%20%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B0__%D1%80%D1%83%D1%81.pdf.

Песков А. Налоги против дивидендов. Как государство обошло акционеров «Газпрома». URL: <https://quote.rbc.ru/news/article/5b3f68f79a7947508aed57b7>.

Письмо Банка России от 10 апреля 2014 г. № 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления» // Вестник Банка России. 2014. 18 апреля. № 40.

Письмо Минэкономразвития России от 28 августа 2009 г. № Д08-3156 «О рекомендациях по определению размеров вознаграждений независимых директоров и профессиональных поверенных в акционерных обществах с государственным участием» // СПС «КонсультантПлюс».

Подведены итоги конкурса на получение «мегагрантов». 21 ноября 2019 г. URL: <http://www.p220.ru/home/news/item/1693-itogikonkurs2019>.

Полежаева Н. Соблюдение Кодекса корпоративного управления: есть ли улучшения? // Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. С. 452–478.

Президент РАН раскритиковал нежелание академиков заниматься экспертизой. ТАСС. 29 ноября 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/7227353>.

Путину рассказали о «подрывном» иностранном финансировании российских вузов. 11 марта 2019 г. URL: <https://www.rosbalt.ru/russia/2019/03/11/1768675.html>.

Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Абрамов А.Е. и др. Приватизация 30 лет спустя: масштабы и эффективность государственного сектора. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.

Развитие Арктики подогреют на сжиженном газе // РБК. 2019. 18 октября. № 163 (3118). С. 11–12.

Разумный Е. ЛУКОЙЛ раскрыл принципы новой дивидендной политики // Ведомости. 2019. 16 октября.

Разумный Е. Правление Газпрома одобрило новую дивидендную политику // Ведомости. 2019. 12 декабря.

Раскрыт ход реализации проекта российских «мегасайенс»-установок. 5 сентября 2019 г. URL: <https://lenta.ru/news/2019/09/05/megascieince/>.

Ратай Т.В. Внутренние затраты на исследования и разработки в Российской Федерации: намечается рост // Бюллетень Института статистических исследований и экономики знания НИУ ВШЭ от 19 сентября 2018 г.

Ратай Т., Тарасенко И. Научные кадры: тенденция снижения сохраняется // Наука. Технологии. Инновации. Экспресс-информация. 2019. 25 сентября. С. 2. URL: https://issek.hse.ru/data/2019/09/25/1540060251/NTI_N_145_25092019.pdf.

РВК будет предоставлять бизнесу до 500 млн рублей поддержки на разработку проектов НТИ. ТАСС. 28 мая 2019 г. <https://nauka.tass.ru/nauka/6478839>.

Рейнхарт К.М., Рогофф К.С. На этот раз все будет иначе. Восемь столетий финансового безрассудства / пер. с англ. Д. Стороженко. М.: Карьера Пресс, 2011.

Рейтинг инновационных регионов России. АИРР. 2018. URL: <http://i-regions.org/images/files/airr18.pdf>.

Ремизов М. Захотелось процент повыше // Эксперт. 2020. 24 февраля – 1 марта. № 9.

Родрик Д. Экономика решает: сила и слабость «мрачной науки». М.: Изд-во Ин-та Гайдара. 2016.

Российский научный фонд. Информация о деятельности Фонда в 2018 году. С. 18. URL: http://rscf.ru/fondfiles/other/rsf_in2018.pdf.

Российская экономика в 2017 г. Тенденции и перспективы. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. С. 396–403.

Рубенко Г.Л. Правовой статус органов управления акционерных обществ // Статут, 2007.

Рудаков В., Рощина Я., Битокова Л. Изменения стратегий, мотиваций и экономического поведения студентов и преподавателей российских вузов. Информационный бюллетень. М.: НИУ ВШЭ, 2019. (Мониторинг экономики образования. № 1 (133)). С. 11, 16, 22.

Самиев П. Не надо нагнетать. Как избежать пузыря на рынке высокодоходных облигаций // Forbes. 2020. 28 января. URL: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/391875-ne-nado-nagnetat-kak-izbezhat-puzyrya-na-rynke-vysokodohodnyh-obligaciy>.

Сизов Е. Британский МИД использует псевдонаучную программу Chevening для подготовки врагов России. 23 ноября 2019 г. URL: <https://slovodel.com/540633-britanskii-mid-ispolzuet-psevdonauchnuyu-programmu-chevening-dlya-podgotovki-vragov-rossii>.

Смертина П. Стартапу никто не поможет // Ведомости. 2019. 22 мая. С. 15.

Смирнов Ф.А. Трансформация мировой финансовой системы: блокчейн, «умные контракты» и внебиржевые деривативы // Аудитор. 2017. № 6. С. 49–54.

Смородская П. Риск – структурное дело // Коммерсантъ. 2020. 7 февраля. № 22.

Смородская П., Ладыгин Д. Гособлигации повернут к народу маркетплейсом. ОФЗ-н предложено размещать через платформу ЦБ // Коммерсантъ. 2020. 20 февраля.

Старикова М. Чиновники не нашли критериев научно-образовательных центров // Коммерсантъ. 2019. 24 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4011530>.

Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. Статут, 2014.

Сухова С. «Мы получили странный кризис». Экономист А. Абрамов – 0 марта. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4299705?from=vybor_

Счет на миллиарды. Определен размер господдержки центров мирового уровня // Поиск. 2019. 8 ноября. № 44–45. С. 6.

Тадтаев Г. Власти США потребовали от вузов отчета о контактах с Россией и Китаем // РБК. 2019. 20 ноября. URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/11/2019/5dd575af9a7947234bf2dd98>.

Татулова А. «Нам осталось несколько недель»: как коронавирус убивает малый бизнес в России». Форбс. 23 марта 2020 г. URL: https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fwww.forbes.ru%2Fkarera-i-svoy-biznes%2F395715-nam-ostalos-neskolko-nedel-kak-koronavirus-ubivaet-malyy-biznes-v-rossii_

Транспорт в России 2018: Стат. сб. Т. 65. М.: Росстат, 2018.

Третьяк А., Михеева А. Госдолг на больничном // Ведомости. 2020. 4 марта.

Ульянов Н. Как перестать жить чужим умом // Эксперт. 2019. 10 июня. № 24. URL: <https://expert.ru/expert/2019/24/kak-perestat-zhit-chuzhim-umom/>.

Условия очерчены. Научно-образовательные центры мирового уровня не будут иметь юридического лица // Поиск. 2019. 17 мая. № 20. С. 2. URL: <https://www.poisknews.ru/skript/usloviya-ochercheny/>.

Федюнина А., Аверьянова Ю. Купить, чтобы продать // Эксперт. 2019. № 39. С. 19. URL: <https://expert.ru/expert/2019/39/kupit-chtobyi-prodat/>.

Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Пер. с англ. М. Б. Левина. М.: АСТ, 2004.

Цепелев М. США используют образовательные программы для превращения России в новую колонию. 28 октября 2019 г. URL: <https://riafan.ru/1223106-ssha-ispolzuyut-obrazovatelnye-programmy-dlya-prevrasheniya-rossii-v-novuyu-koloniyu>.

Цирлина Г., Фейгельман М., Малинкина Е. По следам меггрантов-1 // Троицкий вариант. Наука. 2019. 24 декабря. № 294. С. 2. URL: <https://trv-science.ru/2019/12/24/po-sledam-megagrantov-1/>.

Цирлина Г., Фейгельман М., Малинкина Е. По следам меггрантов-2 // Троицкий вариант. Наука. 2020. 14 января. № 295. С. 4. URL: <https://trv-science.ru/2020/01/14/po-sledam-megagrantov-2/>.

Цифровая активность предприятий обрабатывающей промышленности в 2019 г. НИУ ВШЭ, 2020.

Чеховская С.А. Новые контуры корпоративного права // Предпринимательское право. 2018. № 3. С. 31–41.

Число участников проекта «5-100» вырастет до 30 с 2020 года // ТАСС. 19 ноября 2019 г. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/7150681>.

Юнус М. Работать на других – противоестественно // РБК. 2019. 3 октября. URL: <https://pro.rbc.ru/demo/5d1c7dce9a7947460e7380bb>.

«Ямал СПГ» досрочно произвел годовой проектный объем СПГ, Новатек 29 ноября 2019 г. URL: http://www.novatek.ru/common/tool/stat.php?doc=/common/upload/doc/YLNG_production_Rus.pdf.

Источники на английском языке

A call for funders to ban institutions that use grant capture targets. 20 July 2019. URL: <http://deevybee.blogspot.com/2019/07/a-call-for-funders-to-ban-institutions.html>.

Admati Anat R. A Skeptical View of Financialized Corporate Governance // The Journal of Economic Perspectives. Vol. 31. No. 3 (Summer 2017). P. 131–150.

AGGREGATED LPI 2012–2018. World Bank. <https://lpi.worldbank.org/international/agggregated-ranking>.

Andrews D., Criscuolo C. Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation. OECD Economics Department Working Papers. No. 1046. OECD. Paris, 2013.

Atkinson R. D. Which Nations Really Lead in Industrial Robot Adoption? Information Technology & Innovation Foundation. 2018.

Biagi F. ICT and Productivity: a Review of the Literature. Digital Economy Working Paper. Seville. 2013.

Barro Robert, and Jose F. Ursua. Stock Market Crashes and Depressions. NBER Working Paper 14760. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass. February 2009.

Brynjolfsson E., McAfee A. The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies. WW Norton & Company, NY, US. 2014.

Cassetta E., Monarca U., Dileo I. et al. The relationship between digital technologies and internationalisation. Evidence from Italian SMEs, Industry and Innovation. 2019. DOI: 10.1080/13662716.2019.1696182.

Chawla D.S. Russian journals retract more than 800 papers after ‘bombshell’ investigation // Science. 2020. 8 January. URL: <https://www.sciencemag.org/news/2020/01/russian-journals-retract-more-800-papers-after-bombshell-investigation>.

Connors L., Mitchell W. Framing modern monetary theory // Journal of Post Keynesian Economics, 2017. Vol. 40. No. 2. P. 239–259.

Damodaran A. Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2019 Edition. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3378246>.

Demmou, L., Wörgötter A. Boosting Productivity in Russia: Skills, Education and Innovation // OECD Economics Department Working Papers. No. 1189. OECD Publishing, Paris, 2015. URL: <https://doi.org/10.1787/5js4w26114r2-en>.

Development of Renewable Energy Sector in Russia Project. URL: <https://www.ndb.int/development-of-renewable-energy-sector-in-russia-project/>.

Dimson E., Marsh P., Stainton M., Garthwaite A. Triumph of the Optimists: 101 Years of Global Investment Returns. Princeton University Press, 2002.

Dimson E., Marsh P., Stainton M., Wilmot J. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2009 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. 2009.

Dimson E., Marsh P., Stainton M., Wilmot J. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2010 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. 2010.

Dimson E., Marsh P., Stainton M. et al. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2011 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. 2011.

Dimson E., Marsh P., Stainton M. et al. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2012 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. 2012.

Dimson E., Marsh P., Stainton M., Garthwaite A. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2013 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. 2013.

Dimson E., Marsh P., Stainton M., Mauboussin M. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2014 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. 2014.

Dimson E., Marsh P., Stainton M. et al. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2015 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. 2015.

Dimson E., Marsh P., Stainton M., Wilmot J. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2016 // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. 2016.

Dimson E., Marsh P., Stainton M. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2017 (Summary Edition) // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. 2017.

Dimson E., Marsh P., Stainton M. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2018 (Summary Edition) // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. 2018.

Dimson E., Marsh P., Stainton M. Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2019 (Summary Edition) // Credit Suisse Research Institute, Switzerland. 2019.

Diermeier M., Goecke H. Productivity, Technology Diffusion and Digitization, CESifo Forum, ISSN 2190-717X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, 2017. Vol. 18. Iss. 1. P. 26-32.

Dignam A., Galanis M. The Globalization of Corporate Governance. Routledge, 2016.

Edquist H., Henrekson M. Do R&D and ICT Affect Total Factor Productivity Growth Differently? No. 1108. Working Paper Series, Research Institute of Industrial Economics. 2016.

Erel I., Stern L.H., Tan C., Weisbach M.S. Selecting Directors Using Machine Learning (May 12, 2019). Fisher College of Business Working Paper No. 2018-03-005.

EU imports of energy products – recent developments. Eurostat 2019. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/46126.pdf>.

European Corporate Governance Institute (ECGI). Finance Working Paper No. 605/2019. <https://ssrn.com/abstract=3144080>.

European Corporate Governance Institute (ECGI). Law Working Paper No. 419/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3227933>.

European Corporate Governance Institute (ECGI). Law Working Paper No. 430/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3232663>.

European Corporate Governance Institute (ECGI). Law Working Paper No. 424/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3263222>.

European Corporate Governance Institute (ECGI). Law Working Paper No. 419/2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3227933>.

Federal R&D. In: The State of U.S. Science and Engineering 2020. Science and Engineering Indicators. NSB, January 2020. Figure 20. URL: <https://nces.nsf.gov/pubs/nsb20201/u-s-r-d-performance-and-funding#federal-r-d>.

Fenwick M., Kaal W.A., Vermeulen E.P.M. Why 'Blockchain' Will Disrupt Corporate Organizations (August 7, 2018). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper No. 2018-3.

Fenwick M., McCahery J.A., Vermeulen E.P.M. The End of 'Corporate' Governance: Hello 'Platform' Governance (August 16, 2018). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper No. 2018-5.

Fenwick M., Vermeulen E.P.M. Technology and Corporate Governance: Blockchain, Crypto, and Artificial Intelligence (November 2018). ECGE Law Working Paper No. 424/2018.

Fenwick M., Vermeulen E.P.M. Technology and Corporate Governance: Blockchain, Crypto, and Artificial Intelligence (October 9, 2018). Lex Research Topics in Corporate Law & Economics Working Paper No. 2018-7.

Fenwick M., Vermeulen E.P.M. The End of the Corporation (November 2019). ECGI Working Paper No. 482/2019.

Fernandez P., Aguirreamalloa J., Corres L. Market Risk Premium Used in 56 Countries in 2011: A Survey with 6,014 Answers. Downloadable in URL: <http://ssrn.com/abstract=1822182>. 2011.

Fernandez P., Aguirreamalloa J., Corres L. Market Risk Premium Used in 82 Countries in 2012: A Survey. Downloadable in URL: <http://ssrn.com/abstract=2084213>. 2012.

Fernandez P., Aguirreamalloa J., Linares P. Market Risk Premium and Risk Free Rate Used for 51 Countries in 2013: A Survey with 6,237 Answers. Downloadable in URL: <http://ssrn.com/abstract=914160>. 2014.

Fernandez P., Linares P., Fernandez A. I. Market Risk Premium Used in 88 Countries in 2014: A Survey with 8,228 Answers. Downloadable in URL: <http://ssrn.com/abstract=2450452>. 2014.

Fernandez P., Pershin V., Fernandez A. I. Discount Rate (Risk-Free Rate and Market Risk Premium) Used for 41 Countries in 2015: A Survey. Available at: URL: <https://ssrn.com/abstract=2598104>. 2015.

Fernandez P., Ortiz A., Fernandez A. I. Market Risk Premium Used in 71 Countries in 2016: A Survey with 6,932 Answers. Available at: URL: <https://ssrn.com/abstract=2776636>. 2016.

Fernandez P., Pershin V., Fernandez A. I. Discount Rate (Risk-Free Rate and Market Risk Premium) Used for 41 Countries in 2017: A Survey. Available at: URL: <https://ssrn.com/abstract=2954142>. 2017.

Fernandez P., Pershin V., Fernandez A. I. Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 59 Countries in 2018: A Survey. Available at SSRN: URL: <https://ssrn.com/abstract=3155709>. 2018.

Federal Reserve Bank of St. Louise URL: <https://fred.stlouisfed.org/series/BAMLH0A0HYM2>.

Fritsch M., Wyrwich M. The long persistence of regional levels of entrepreneurship: Germany, 1925–2005 // *Regional Studies*. 2014. Vol. 48. No. 6. P. 955–973.

Galbraith J. K. The next Great Transformation // Project Syndicate. 2019. November 8. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-next-great-transformation-by-james-k-galbraith-2019-11?barrier=accesspaylog>.

Gelter M. Comparative Corporate Governance: Old and New. (July 2016). ECGI Law Working Paper No. 321/2016.

Goldfarb S. The Hidden Factor Making Junk Bonds Less Risky // *The Wall Street Journal* – online. 2020. Jan. 26.

Haar B. Shareholder Wealth vs. Stakeholder Interests? Evidence from Code Compliance Under the German Corporate Governance Code (November 24, 2016). SAFE Working Paper No. 154. URL: <https://ssrn.com/abstract=2875275>.

Hart O., Zingales L. Companies Should Maximize Shareholder Welfare Not Market Value // *Journal of Law, Finance, and Accounting*. 2017. No. 2. P. 247–274.

Hatzius J., Hooper P., Mishkin F. et al. Financial Condition Index: A Fresh Look after the Financial Crisis. NBER Working Paper Series №16150. 2010. July. URL: https://ipei.ra.nepa.ru/images/2019/FR/com_FZ_GGP.pdf.

Hill J.G. Regulatory Responses to Global Corporate Scandals // *Wisconsin International Law Journal*. 2005. Vol. 23. Iss. 3. P. 369–373, 375–376.

Hitachi Integrated Report 2016 // URL: <https://www.hitachi.com/IR-e/library/integrated/2016/ar2016e.pdf>.

Host Country Agreement for NDB's Eurasian Regional Centre in Moscow, Russia Signed in Brasilia. URL: https://www.ndb.int/press_release/host-country-agreement-ndbs-eurasian-regional-center-moscow-russia-signed-brasilia/.

IMF. International Monetary Fund, World Economic Outlook Database. 2019. October.

International classification of non-tariff measures. Geneva, United Nations, 2019. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2019d5_en.pdf.

Jamie K., Musilek K. Gig Economy. The Blackwell Encyclopedia of Sociology, 2007. 1–4.

Johnson S. Getting past Reagan // Project Syndicate. 2019. December 30. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/economic-regime-change-in-america-by-simon-johnson-2019-12>.

Kapadia R. The Coronavirus Crisis Could Be as Bad as Anything We've Seen in the Last 150 Years: Harvard Economist. Barron's. 2020. March 31.

Kirkpatrick G. (OECD). Improving corporate governance standards: the work of the OECD and the Principles. 2005. P. 2–4.

Long Ch., Spence M. Mapping the digital economy in 2020 // Project Syndicate. 2019. December 6. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/digital-economy-analysis-management-by-chen-long-and-michael-spence-2019-11?barrier=accesspaylog>.

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

Managed Trade: What Could be Possible Spillover Effects of a Potential Trade Agreement Between the U.S. and China? URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/11/15/Managed-Trade-What-Could-be-Possible-Spillover-Effects-of-a-Potential-Trade-Agreement-48771?cid=em-COM-123-39738>.

Melo P. C., Graham D. J., Brage-Ardao R. The productivity of transport infrastructure investment: A meta-analysis of empirical evidence // Regional Science and Urban Economics. 2013. Vol. 43. No. 5. P. 695–706.

Mellow C. Russia's Stocks Are a Buy Only for Very Patient Investors. Barron's, online. 2020. March 27.

Mitchell W., Wray R., Watts M. Macroeconomics. London: Macmillan Education, 2019.

Ofer G. Soviet economic growth: 1928–1985 // Journal of Economic Literature. 1987. Vol. 25. No. 4. P. 1767–1833.

Olejnik, E., Swoboda, B. (2012). SMEs' Internationalisation Patterns: Descriptives, Dynamics and Determinants. International Marketing Review 29 (5): 466–495.

Mooer J. F. The death of competition: Leadership and strategy in the age of business ecosystem. NY: HarperCollins, 1996.

Monetary Policy Report. Board of Governors of the Federal Reserve System. 2020. February 7. P. 22, 24.

NDB Registers Rub 100 Billion Bond Programme in Russia. URL: https://www.ndb.int/press_release/ndb-registers-rub-100-billion-bond-programme-russia/.

Negroponte N. Being Digital. New York: Alfred A. Knopf, 1995.

OECD. Measuring the Digital Economy: A New Perspective. OECD Publishing, Paris. 2014. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264221796-en>.

OECD. OECD Digital Economy Outlook 2015. OECD Publishing, Paris. 2015. DOI: URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232440-en>.

OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en.

OECD. Stimulating digital innovation for growth and inclusiveness. OECD Digital Economy Papers. 2016. No. 256.

OECD. Support the development of new markets enabled by ICTs. 2016.

OECD. The impacts of digital transformation on innovation across sectors. Workshop Summary. 2017.

OECD. Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives. OECD Publishing, Paris. 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264312012-en>.

OECD. Vectors of digital transformation. OECD Digital Economy Papers. 2019. No. 273.

OECD. Economic Outlook. 2019 Issue 2. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9b89401b-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/9b89401b-en&_csp_=dfa9d861509505eac6168a6630ad633f&itemIGO=oecd&itemContentType=book.

OECD. University-Industry Collaboration: New Evidence and Policy Options. OECD Publishing, Paris. 2019. P. 20–22. URL: <https://doi.org/10.1787/e9c1e648-en>.

Olejnik E., Swoboda B. SMEs' Internationalisation Patterns: Descriptives, Dynamics and Determinants // International Marketing Review. 2012. Vol. 29. No. 5. P. 466–495.

ORCD Corporate governance factbook 2019. URL: <http://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Factbook.pdf>.

Pacces A. Rethinking Corporate Governance. The Law and Economics of Control Powers. Routledge Research in Corporate Law, 2015.

Pellejero S. Long-Duration Bond Funds Thrive Amid Market Carnage // The Wall Street Journal – online. 2020. March 16.

Projects in Russian Federation. URL: https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?lang=en&searchTerm=&countrycode_exact=RU.

PwC. Industry 4.0: Building the digital enterprise. 2016. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/industries/industries-4.0/landing-page/industry-4.0-building-your-digital-enterprise-april-2016.pdf>.

Rajan R. G. Is economic winter coming? // Project Syndicate. 2019. November 12.

Reports on G20 Trade and Investment Measures (Mid-May to Mid-October 2019). URL: https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/g20_joint_summary_nov19_e.pdf.

Rogoff K. S. Financial Stability in Abnormal Times // Project Syndicate. 2019a. February 5. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/financial-stability-risks-from-bad-politics-by-kenneth-rogoff-2019-02?barrier=accesspaylog>.

Rogoff K. Modern Monetary Nonsense // Project Syndicate. 2019b. March 24. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/federal-reserve-modern-monetary-theory-dangers-by-kenneth-rogoff-2019-03?barrier=accesspaylog>.

Roubini N. The anatomy of the coming recession // Project Syndicate. 2019a. August 22. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-recession-us-china-trade-war-by-nouriel-roubini-2019-08/russian>.

Roubini N. Why financial markets' new exuberance is irrational // Project Syndicate. 2019b. November 20.

Russia and the World Bank: International Development Assistance. URL: <https://www.worldbank.org/en/country/russia/brief/international-development#3>.

Russian Federation: 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/01/Russian-Federation-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-48549>.

Russian Federation: Russian Federation Transport Sector Loan. URL: <https://www.aiib.org/en/projects/proposed/2019/russian-federation-transport-sector-loan.html>.

Sanjeev Iraj, Kamat Sanjay, Prakash Subra, Weldon Marcus. (2017). Will productivity growth return in the new digital era? // Bell Labs Technical Journal. 2017. January. Vol. 22.

Sarewitz D. Necessary but not Sufficient? // Issues in Science and Technology. 2020. Winter. Vol. 36. No. 2. P. 17–18.

Schumpeter J. Capitalism, socialism, and democracy. New York: Harper & Bros, 1942.

Schwab K. The fourth industrial revolution. World Economic Forum. 2016.

Schymik J. Globalization and the evolution of corporate governance // *European Economic Review*. Vol. 102. 2018. February. P. 39–61.

Sinkovics N., Sinkovics R.R., Bryan Jean R. The Internet as an Alternative Path to Internationalization? // *International Marketing Review* / Edited by Olli Kuivalainen. 2013. Vol. 30. No. 2. P. 130–155.

Speranza M. G. Trends in transportation and logistics // *European Journal of Operational Research*. 2018. Vol. 264. No. 3. P. 830–836.

Symbiotic Autonomous Decentralized Platforms for Faster Fusion of Control and Information // *Hitachi Review*. 2016. Vol. 65. No. 5. P. 9.

Tarutè A., Gatautis R. ICT Impact on SMEs Performance // *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. 2014. January. Vol. 110. P. 1218–1225.

Technology and Corporate Governance. ECGI Roundtable, hosted by Allen & Overy. London. 2018. 26 November. URL: https://ecgi.global/sites/default/files/technology_and_corporate_governance_1.pdf.

The detailed tables for imports and exports of energy products. Eurostat 2019. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/2/2d/Energy_-_product_details_-_2019.xlsx.

The global competitiveness report 2018. World Economic Forum. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/#series=GCI4.A.02>

The Global Race for Technological Superiority. URL: https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/isp_i_cybsec_2019_web2.pdf#page=7

The global competitiveness report 2019. World Economic Forum. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/competitiveness-rankings/#series=GCI4.A.02>.

The Handbook of the Economics of Corporate Governance. Vol. 1. 1st Edition / Ed. by Benjamin Hermalin, Michael Weisbach. North Holland, 2017.

The Oxford Handbook of Corporate Law and Governance / Ed. by Jeffrey N. Gordon and Wolf-Georg Ringe. Oxford, 2018.

Tippins M. J., Sohi R.S. IT Competency and Firm Performance: Is Organizational Learning a Missing Link? // *Strategic Management Journal*. 2003. Vol. 24. No. 8. P. 745–761.

Tseng K. M. K., Johnsen R.E. (2011). Internationalisation and the Internet in UK Manufacturing SMEs // *Journal of Small Business and Enterprise Development*. 2011. Vol. 18. No. 3. P. 571–593.

U of St. Thomas (Minnesota) Legal Studies Research Paper No. 18–17.

UNCTAD. Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries. Digital Economy Report. 2019.

U.S. Research and Development Funding and Performance: Fact Sheet. Congressional Research service. Up-dated January 24, 2020. P. 2. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44307.pdf>.

Van Noorden R., Chawla D.S. Hundreds of extreme self-citing scientists revealed in new database // *Nature* 572, 578–579 (2019). August 19, 2019. URL: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-02479-7>.

Van Welsum D., Overmeer W., van Ark B. Unlocking the ICT growth potential in Europe: Enabling people and businesses. 2013.

Wirz M. Investment-Grade Bonds Could Turn to Junk Amid Global Rout // *The Wall Street Journal* – online. 2020. March 13.

Wirz M., Danies P., Goldfarb S. The Market Meltdown Has a Surprising Survivor: Junk Bonds // *The Wall Street Journal* – online. 2020. March 4.

Wong S. The «New» G20/OECD Principles of Corporate Governance: More than Meets the Eye // *Hawkamah Journal*. Issue 02/2015. P. 22.

World Bank. Doing business–2020. Comparing business regulation in 190 countries. Washington DC: The World Bank Group. 2019.

World Bank. World Development Report 2016: Digital Dividends. 2016. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23347/9781464806711.pdf>.

World Economic Outlook. October 2019. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/21/World-Economic-Outlook-October-2019-Global-Manufacturing-Downturn-Rising-Trade-Barriers-48513>.

Wray L. R. Modern money theory. A primer on macroeconomics for sovereign monetary systems. 2nd ed. L.: Palgrave Macmillan, 2015.

Yakovlev E., Zhuravskaya E. The unequal enforcement of liberalization: evidence from Russia's reform of business regulation // *Journal of the European Economic Association*. 2013. Vol. 11. No. 4. C. 808–838.

Нормативно-правовые акты, материалы органов государственной власти

Банк России. Обзор ключевых показателей профессиональных участников рынка ценных бумаг. 2019 год. Информационно-аналитический материал. М., 2020. С. 7.

Банк России. Обзор ключевых показателей профессиональных участников рынка ценных бумаг. 2019 год. Информационно-аналитический материал. М., 2020. № 4. С. 8.

Банк России. Обзор финансовой стабильности. № 2 (15). II–III кварталы 2019 года. М., 2019.

Выступление представителя Российской Федерации А.И. Белоусова при голосовании по проекту резолюции 74-й сессии ГА ООН «Поощрение ответственного поведения государств в киберпространстве в контексте международной безопасности». URL: https://russiaun.ru/ru/news/1com_0611.

Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р.

Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 (исходная редакция, редакции от 31 марта 2017 г., 30 марта 2018 г. и 29 марта 2019 г.).

Декларация по итогам XI саммита государств – участников БРИКС. URL: https://www.ranepa.ru/images/News_ciir/Project/BRICS_new_downloadings/2019/11th_BRICS_Summit_rus.pdf.

Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 г.

Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 г.

ЕАЭС <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/09-12-2019-3.aspx>.

Евразийская экономическая комиссия. Доклад по проблематике криптовалют и блокчейн в Евразийском экономическом союзе. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/22-07-2019-1.aspx>.

Евразийская экономическая комиссия. В ЕЭК появится рабочая группа по измерению цифровой экономики. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/21-10-2019-2.aspx>.

Евразийская экономическая комиссия. ЕЭК презентовала в ООН опыт и наработки в области устойчивого развития. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/13-07-2018-2.aspx>.

Евразийская экономическая комиссия. Итоги ВЕЭС: подписано Соглашение о свободной торговле с Сингапуром, утверждена Концепция формирования общего финансового рынка, приняты документы в сфере транспортировки и поставки газа, URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-10-2019-9.aspx>.

Информационное письмо Банка России от 26 апреля 2019 г. № ИН-06-28/41 «О рекомендациях по организации и проведению самооценки эффективности совета директоров (наблюдательного совета) в публичных акционерных обществах» // Вестник Банка России. 2019. 30 апреля. № 29.

Министерство транспорта Российской Федерации. Информационно-статистический бюллетень «Транспорт России». Январь-декабрь 2018 г. М., 2019. URL: <https://www.mintrans.ru/ministry/results/180/documents>.

Министерство транспорта Российской Федерации. Информационно-статистический бюллетень «Транспорт России». Январь-июнь 2019 г. М., 2019. URL: <https://www.mintrans.ru/ministry/results/180/documents>.

Министерство транспорта Российской Федерации. Информационно-статистический бюллетень «Транспорт России». Январь-сентябрь 2019 г. URL: <https://www.mintrans.ru/ministry/results/180/documents>.

Министерство экономического развития Российской Федерации. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г. М., 2019. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/2019093005>.

Национальное рейтинговое агентство. Аналитический обзор «Дивидендные выплаты российских компаний за 2013–2018 гг.». URL: <http://www.ra-national.ru/ru/node/63468>.

Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. Утверждена Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72738946/>.

О кредитных соглашениях Банка России с МВФ. URL: <https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36568/NAB20170615.pdf>.

Общие рынки энергоресурсов ЕАЭС заработают с 1 января 2025 г. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/26-09-2019-4.aspx>.

О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2012 г., в 1-м полугодии 2013 г. (с. 7–11), 2013 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2014 г. (с. 7–11). Росстат, 2013–2014 гг.

Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г. М., 2010.

Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг.

Отчет о деятельности Росимущества за 2008 г., 2015 г., 2015–2018 гг. 2016–2019 гг. URL: www.rosim.ru.

Отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г., на 1 января 2018 г., на 1 января 2019 г. (годовые) и на 1 января 2020 г. (ежемесячный). URL: www.roskazna.ru.

Отчеты Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг., 2017–2019 гг.

Паспорт Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf.

Положение о требованиях к осуществлению деятельности по ведению реестра владельцев ценных бумаг (утв. Банком России 27 декабря 2016 г. № 572-П) (Зарегистрировано в Минюсте России 15 февраля 2017 г. № 45649) // Вестник Банка России. 2017. 1 марта. № 25.

Послание Президента Федеральному собранию от 20 февраля 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863>.

Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2019 г. №1805, распоряжение от 24 декабря 2019 года №3153-р. Решение о создании инновационного научно-технологического центра «Долина Менделеева». 26 декабря 2019 г. <http://government.ru/docs/38685/>.

Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»)» // СЗ РФ. 2004. 13 декабря. № 50. Ст. 5073.

Постановление Правительства Российской Федерации от 07 сентября 2018 г. № 1065 «О Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности» // СЗ РФ. 2018. 17 сентября. № 38. Ст. 5846.

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 г. № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. 18 марта. № 11. Ст. 1119.

Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 321 «О проведении эксперимента по маркировке отдельных видов драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них».

Постановление Правительства Российской Федерации о создании инновационного научно-технологического центра. «Инновационный научно-технологический центр МГУ «Воробьевы горы» от 28 марта 2019 г. № 332. URL: <http://static.government.ru/media/files/6HVZbMfi2ZpV4C42K4W19MYeQBLDUPJD.pdf>.

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 377 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»». URL: <http://fcpir.ru/upload/iblock/4d0/PP-GP.pdf>.

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2019 г. № 1005 «О порядке применения генерального обеспечения исполнения обязанности по уплате таможенных пошлин, налогов, в случае если все таможенные операции совершаются на территории Российской Федерации, и определении случаев и условий, при которых суммарный размер таможенных пошлин, налогов, исполнение обязанности по уплате которых обеспечивается таким генеральным обеспечением, превышает размер такого генерального обеспечения, и пределов такого превышения».

Постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2018 г. № 210 «О внесении изменений в Государственную программу Российской Федерации «Развитие здравоохранения».

Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2019 г. № 1125 «О внесении изменения в пункт 5 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию проектов в целях реализации планов мероприятий ("дорожных карт") Национальной технологической инициативы». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201909030002>.

Постановление Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 149. «о разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды для химических и физических показателей состояния окружающей среды, а также об утверждении нормативных документов в области охраны окружающей среды, устанавливающих технологические показатели наилучших доступных технологий».

Постановление Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 143. «О порядке выдачи комплексных экологических разрешений, их переоформления, пересмотра, внесения в них изменений, а также отзыва».

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2019 г. № 540. «Об осуществлении бюджетных инвестиций за счет средств федерального бюджета в объекты капитального строительства в рамках федерального проекта "инфраструктура для обращения с отходами i - ii классов опасности"».

Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 № 1288 (ред. от 30 октября 2019 г.) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»).

Приказ Минфина России от 20 сентября 2019 г. № 150н «Об утверждении Порядка совершения таможенных операций, связанных с регистрацией декларации на товары либо отказом в такой регистрации посредством информационной системы таможенных органов».

Приказ ФТС России от 30 июля 2013 г. № 1407 (ред. от 12 февраля 2016 г.) «Об утверждении Концепции централизации учета таможенных и иных платежей и ведения единого лицевого счета участника внешнеэкономической деятельности».

Приказ ФТС России от 14 января 2019 г. № 28 «О классификации в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза отдельных товаров».

Приказ ФТС России от 28 января 2019 г. № 104 «Об утверждении формы акта проверки наличия системы учета товаров и ведения учета товаров, порядка ее заполнения и внесения изменений (дополнений) в такой акт».

Приказ ФТС России от 1 апреля 2019 г. № 541 «Об утверждении Технологии совершения таможенных операций в отношении судов, используемых в целях торгового мореплавания, а также товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Евразийского экономического союза этими судами, с использованием Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов и признании не подлежащим применению приказа ГТК России от 12 сентября 2001 г. № 892 "Об утверждении Положения о таможенном оформлении и таможенном контроле судов, используемых в целях торгового мореплавания, а также товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации этими судами"».

Приказ ФТС России от 3 июня 2019 г. № 901 «Об утверждении Порядка использования личного кабинета и организации обмена электронными документами и (или) сведениями между таможенными органами и декларантами, перевозчиками, лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела, уполномоченными экономическими операторами, правообладателями и иными лицами, а также Порядка получения доступа декларантов, перевозчиков, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, уполномоченных экономических операторов, правообладателей и иных лиц к личному кабинету».

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы.

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы.

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы.

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2020–2022 годы.

Проект федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/419059-7>.

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Распоряжение Правительства РФ от 17 января 2019 г. № 20-р (ред. от 10 августа 2019 г). URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/e608035d-3483-489b-b560-5cd4e2e85a34/20-p+от+17.01.2019+ТДК.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e608035d-3483-489b-b560-5cd4e2e85a34>.

Распоряжение Правительства РФ от 15 августа 2019 г. № 1824-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/L3np1utu1mzwMA58HluaADkvVxfkalUU.pdf>.

Решение Высшего Евразийского экономического совета от 29 мая 2014 г. № 68 «Об Основных направлениях развития механизма «Единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности».

Решение Высшего Евразийского экономического совета от 8 мая 2015 г. № 19 «О плане мероприятий по реализации Основных направлений развития механизма «Единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности».

Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 28 мая 2019 г. № 52 «О детализированном плане на 2019 год по выполнению плана мероприятий по реализации Основных направлений развития механизма «Единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности».

Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 06.08.2019 г. № 138 «О применении резервного метода (метод б) при определении таможенной стоимости товаров».

Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 22.02.2019 г. № 64 «Об установлении случаев и условий восстановления тарифных преференций».

Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. 15 мая. № 20. Ст. 2901.

Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации».

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

Федеральная служба государственной статистики. Произведенный ВВП. Годовые данные по ОКВЭД 2 (КДЕС Ред. 2) (с 2014 г.). Данные по разделам ОКВЭД. Структура валовой добавленной стоимости по отраслям экономики. 2019. URL: <https://gks.ru/accounts>.

Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Социально-экономическое положение России. Январь-июль 2019 г. М., 2019. URL: https://www.gks.ru/free_doc/doc_2019/social/osn-07-2019.pdf.

Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Информация о социально-экономическом положении России. 2019 г. М., 2020. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/osn-12-2019.pdf>.

Интернет-ресурсы

URL: <https://www.doingbusiness.org/>.

URL: <http://customs.ru/activity/programmy-razvitiya/razvitie-2020>.

URL: https://www.exportcenter.ru/press_center/news/sistema-rets-odno-okno-pozvolit-ek-sporteram-operativno-otchityvatsya-po-valyutnym-operatsiyam/.

URL: <http://www.osfts.ru/>.

URL: <http://customs.ru/folder/720>.

URL: <https://arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/525-norway-is-taking-over-the-chairmanship-of-arctic-contaminant-action-programme-acap>.

URL: <https://www.sdwg.org/arctic-indigenous-youth-food-knowledge-and-arctic-change-eallu-ii/>.

URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9874>.

URL: http://obrnadzor.gov.ru/common/upload/doc_list/Zakluchenie_oano_vo_Moskovskaya_vyssshaya_shkola_sotsialnykh_i_ekonomicheskikh_nauk_1.pdf.

URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72140532/>.

URL: <http://kpfran.ru/2019/09/23/doklad-komissii-kandidaty-v-chleny-korrespondenty-i-akademiki-ran/>.

URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/pravitelstvo_odobrilo_plan_privatizacii_na_2020_2022_gody.html.

URL: https://www.nalog.ru/rn50/related_activities/statistics_and_analytics/forms/8376083/.

URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/11/28/5ddd0ed29a79473514434ee2>.

URL: <https://www.rbc.ru/society/28/02/2020/5e590e0b9a79474b2cb33543>.

URL: <https://www.rosim.ru>, 01.10.2019, 19.07.2019, 15.02.2019.

URL: <http://www.economy.gov.ru>, 23 апреля 2013 г.

URL: <http://www.gks.ru>, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г.; 20 марта 2017 г., 5 сентября 2017 г., 20 марта 2018 г., 5 сентября 2018 г., 20 марта 2019 г., 5 сентября 2019 г.

URL: <http://www.rosim.ru>.

URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/24044/Review_04122018.pdf.

URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/24046/Review_17042017.pdf.

URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/25363/Review_29112019.pdf.

URL: <https://www.gazprom.ru/press/news/2010/october/article104767>.

URL: <https://www.gazprom.ru/press/news/2019/december/article496461/>.

URL: <https://www.finam.ru/profile/moex-akcii/gazprom/export/>.

URL: https://mba.tuck.dartmouth.edu/pages/faculty/ken.french/data_library.html.

URL: <https://ipei.ranepa.ru/capm-ru>.

URL: <https://ipei.ranepa.ru/ru/capm-ru/metodika-rascheta-faktorov>.

URL: <http://mergers.ru/>.

URL: <http://preqveca.ru/placements/>.

URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/files/supervision/broker_18-01.pdf.

URL: https://www.moex.com/s2184?fbclid=IwAR1X11wazyliXc5_77Q7usAilbS4BwecrqBWQ8XtdlHJ78fvoc0bejFDTLA.

URL: <http://www.nber.org/papers/w16150>.

URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/90556/Consultation_Paper_191125.pdf.

URL: <http://audit.gov.ru/checks/9603>.

URL: <https://www.epfrglobal.com/>.

URL: <https://www.finam.ru/profile/moex-akcii/gazprom/export/>.

Авторский коллектив

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

Авдониная А.М., канд биол. наук, доцент кафедры экономики, Владимирский филиал РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.8.*

Авксентьев Н.А., советник директора НИФИ Минфина России, научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 5.8, 6.8.*

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

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

Баева М.А., научный сотрудник Центра исследований международной торговли РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.10.*

Баландина Г.В., старший научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.5.*

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

Баринова В.А., канд. экон. наук, заведующая лабораторией Института Гайдара, заведующая лабораторией ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.8.*

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

Бобылев Ю.Н., канд. экон. наук, заведующий лабораторией экономики минерально-сырьевого сектора Института Гайдара – *раздел 4.5.*

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

Борзых К.А., младший научный сотрудник лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.7.*

Бурдяк А.Я., старший научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 5.1–5.6.*

Воловик Н.П., заведующая лабораторией внешнеэкономической деятельности Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.9.*

Гатаулина Е.А., канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.6.*

Гришина Е.Е., канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник – руководитель направления «Уровень жизни и социальная защита» ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 5.1–5.6, 6.8.*

Дежина И.Г., д-р экон. наук, ведущий научный сотрудник Института Гайдара, руководитель Аналитического департамента научно-технологического развития Сколковского института науки и технологий – *раздел 6.4.*

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

Елисеева М.А., научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 5.1–5.6.*

Земцов С.П., канд. геогр. наук, ведущий научный сотрудник ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, старший научный сотрудник Института Гайдара – *раздел 4.8.*

Зубов С.А., канд. экон. наук, доцент, старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 3.3.*

Игнатов А.А., младший научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.6.*

Идрисов Г.И., д-р экон. наук, проректор РАНХиГС при Президенте РФ, руководитель направления «Реальный сектор» Института Гайдара – *раздел 6.8.*

Изряднова О.И., заведующая лабораторией структурных проблем экономики Института Гайдара, ведущий научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 4.1, 4.2, 4.4.*

Казенин К.И., канд. филол. наук, директор Центра региональных исследований и урбанистики ИПЭИ РАНХиГС, научный сотрудник Института Гайдара – *раздел 6.7.*

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 – *разделы 4.1, 4.2, 6.8.*

Клячко Т.Л., д-р экон. наук, директор Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 5.7, 6.8.*

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 – *разделы 2.1, 4.9, 4.10, 6.8.*

Кузык М.Г., канд. экон. наук, заместитель директора Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ – *раздел 6.3.*

Куракова Н.Г., д-р биол. наук, директор Центра научно-технологической экспертизы РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.8.*

Ларионова М.В., д-р полит. наук, директор ЦИМИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.6.*

Ляшок В.Ю., канд. экон. наук, старший научный сотрудник – руководитель направления «Рынок труда и трудовые отношения» ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 5.1–5.6.*

Малева Т.М., канд. экон. наук, директор ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 5.1–5.6.*

Мальгинов Г.Н., канд. экон. наук, заведующий лабораторией проблем собственности и корпоративного управления Института Гайдара, ведущий научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 5.9, 6.1.*

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

Миллер Е.М., старший научный сотрудник лаборатории системного анализа отраслевых рынков ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 4.1–4.2.*

Мкртчян Н.В., канд. геогр. наук, ведущий научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 5.1–5.6.*

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 – *раздел 5.8.*

Плескачев Ю.А., старший научный сотрудник лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.8.*

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

Пономарев Ю. Ю., канд. экон. наук, заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС при Президенте РФ, старший научный сотрудник направления «Реальный сектор» Института Гайдара – *разделы 4.7, 6.8.*

Пономарева Е.А., канд. экон. наук, заведующая лабораторией социально-экономических проблем регулирования Института контрольно-надзорной деятельности РАНХиГС при Президенте РФ. – *раздел 6.8.*

Попова И.М., младший научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.6.*

Радыгин А.Д., д-р экон. наук, профессор, руководитель научного направления «Институциональное развитие, собственность и корпоративное управление» Института Гайдара, директор ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ, директор Института ЭМИТ РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 6.1, 6.2.*

Сахаров А.Г., научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.6.*

Симачев Ю.В., канд. техн. наук, директор по экономической политике НИУ ВШЭ, ведущий научный сотрудник лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.3.*

Сисигина Н.Н., младший научный сотрудник НИФИ Минфина России, научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 5.8.*

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

Стародубровская И.В., канд. экон. наук, руководитель направления «Политическая экономика и региональное развитие» Института Гайдара, ведущий научный сотрудник Центра региональных исследований и урбанистики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.7.*

Стерник С.Г., д-р экон. наук, профессор, Финансовый университет при Правительстве РФ, председатель комитета по аналитике и консалтингу Московской ассоциации риэлторов – *раздел 5.9.*

Терновский Д.С., д-р экон. наук, ведущий научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.6.*

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

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

Федюнина А.А., ведущий научный сотрудник Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ – *раздел 6.3.*

Флоринская Ю.Ф., канд. геогр. наук, ведущий научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 5.1–5.6.*

Хасанова Р.Р., канд. экон. наук, старший научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ – *разделы 5.1–5.6.*

Царева Ю.В., научный сотрудник лаборатории исследований проблем предпринимательства ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.8.*

Цухло С.В., канд. экон. наук, заведующий лабораторией конъюнктурных опросов Института Гайдара – *раздел 4.3.*

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

Шагайда Н.И., д-р экон. наук, директор Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.6.*

Шадрин А.Е., старший директор по инновационной политике НИУ ВШЭ, научный сотрудник научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара – *раздел 3.2.*

Шелепов А.В., канд. экон. наук, научный сотрудник ЦИМИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 6.6.*

Шишкина Е.А., научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ – *раздел 4.6.*

Для заметок

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2019 ГОДУ

Тенденции и перспективы (выпуск 41)

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Шанская
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев
Информационное обеспечение: Е. Берденкова, О. Пашлова

125993 г. Москва,
Газетный пер., д. 3–5, стр. 1
Тел. (495) 629-4713
E-mail: info@iep.ru
www.iep.ru

Подписано в печать 24.04.2020

Тираж 500 (1:200) экз.

ISBN 978-5-93255-586-6



9 785932 555866