

МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

№ 16(99) Октябрь 2019 г.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ	3
1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ НА 2020–2022 ГОДЫ: ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ И. Соколов	5
2. ПЛАТЕЖНЫЙ БАЛАНС В III КВАРТАЛЕ 2019 ГОДА: СНИЖЕНИЕ ТОРГОВОГО САЛЬДО А. Божечкова, П. Трунин	10
3. ДИНАМИКА ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА В III КВАРТАЛЕ 2019 ГОДА: КОНЪЮНКТУРНЫЕ ФАКТОРЫ А. Каукин, Е. Миллер	14
4. ГОСПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ: ЧТО МОГУТ ДАТЬ КОРРЕКТИРОВКИ В. Узун	19
5. ЛЕКАРСТВЕННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ Н. Авксентьев, В. Назаров	22
АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА	26

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ

Анализируя проект федерального бюджета на 2020–2022 гг., эксперты приходят к выводу, что его **основные характеристики сформированы в соответствии с бюджетным правилом и национальными приоритетами**. При этом приоритетом самой бюджетной политики в предстоящие три года остается бюджетная устойчивость.

К 2022 г. номинальный рост доходов относительно 2019 г. планируется в размере 9,3%, при этом в долях ВВП они сократятся с 18,5% в 2019 г. до 17,2% в 2022 г. Согласно ожиданиям Минфина, **нефтегазовые доходы будут устойчиво сокращаться** за счет отставания темпов роста добычи нефти от динамики ВВП и ожидаемого снижения мировых цен на нефть. Что касается расходов, то наши авторы обращают внимание на то, что в 2018 г. они оказались на минимальном за десятилетие уровне 16,1% ВВП. Это произошло благодаря использованию бюджетного правила и некоторого изменения структуры бюджетных расходов, что, по их оценкам, является позитивным шагом, создавшим возможности для дополнительного увеличения темпов прироста ВВП в размере 0,5 п.п. Однако этим, как считают наши эксперты, позитивные эффекты от введенного бюджетного правила и изменения структуры расходов ограничиваются, поскольку наиболее важные для развития изменения лежат за их пределами. При этом соблюдение в дальнейшем принятой в 2017 г. конструкции бюджетного правила оценивается как маловероятное. Авторы приходят к выводу, что при текущем уровне функций государства и масштабах госсектора для достижения национальных целей **необходимо увеличивать расходы федерального бюджета уже в период 2020–2022 гг. на 0,5–0,7 п.п. ВВП ежегодно в пользу инвестиций в человеческий капитал и инфраструктуру**.

Оценивая платежный баланс в III квартале 2019 г., исследователи отмечают **некоторый рост счета текущих операций** по сравнению со II кварталом (до 12,9 млрд долл. по сравнению с 10,6 млрд), но значительное его сокращение по сравнению с III кварталом прошлого года (27,4 млрд долл.). Основную причину такого сокращения они видят в **ухудшении баланса внешней торговли товарами** (снижение на 23% в III квартале относительно соответствующего квартала 2018 г.). Отмечается также сокращение чистого оттока капитала частного сектора, составившего 1,4 млрд долл. по сравнению с 18,8 млрд долл. в III квартале прошлого года. До конца текущего года авторы ожидают **рост сальдо финансового счета из-за смягчения монетарной политики развитых стран и увеличение привлекательности российских финансовых активов**; против платежного баланса могут сыграть такие факторы, как снижение цен на энергоносители, нестабильность в мировой экономике и возможное усиление санкций.

Проводя анализ динамики промышленного производства в III квартале, эксперты указывают, что **рост был обеспечен и в добывающем, и в обрабатывающем секторах**. Однако, указывая на конкретные отрасли, обеспечивавшие положительный выпуск, они отмечают, что в последние месяцы он

во многом **был обусловлен благоприятной конъюнктурой. Подобный рост, полагают наши авторы, не сможет сохраняться в условиях сокращающегося внутреннего спроса.** Производители указывают в опросах на сокращение заказов и уход клиентов на внутреннем рынке, а также на снижение экспортных заказов. Косвенным свидетельством сокращения спроса служит и снижение оборота оптовой торговли – в январе-августе 2019 г. этот показатель составил 97,9% по отношению к аналогичному периоду прошлого года.

Эксперты анализируют очередные изменения, подготовленные для внесения в госпрограмму развития сельского хозяйства на 2013–2025 гг., а также вытекающие из проекта федерального бюджета на 2020–2022 гг. корректировки госпрограммы развития сельских территорий. Последняя из этих программ **предусматривала резкое увеличение расходов на развитие села, однако проектом бюджета предлагается сократить ее финансирование более чем в четыре раза, что не может не сказаться на реализации программы.** По логике, она в таком случае подлежит пересмотру, полагают авторы. В программе же развития сельского хозяйства предполагается, в частности, достижение более скромных, чем планировалось ранее, темпов роста валового выпуска отрасли – на 15,1% за восемь лет (с 2017 по 2025 г.). При этом намечаются весьма высокие темпы роста экспорта и активное импортозамещение. По мнению авторов, **возникающий дисбаланс между низкими темпами роста производства и высокими темпами роста экспорта может привести к недостижению целей госпрограммы** по экспорту, а при выполнении этих заданий – к неполному удовлетворению внутренних потребностей в сельхозпродукции.

В своем материале, посвященном проблемам лекарственного обеспечения в России, наши эксперты отмечают, что **доступность лекарственных средств остается низкой и население вынуждено оплачивать более половины всех расходов из личных средств.** Существуют проблемы, связанные с планированием и осуществлением государственных закупок, высока также территориальная дифференциация в доступности лекарств. Например, по данным за 2017 г., в ряде субъектов РФ расходы на приобретение орфанных препаратов составляли более 1,5 млн руб. на 10 тыс. человек, а в других – менее 300 тыс. руб.

Авторы предлагают некоторые возможные **меры по совершенствованию лекарственного обеспечения.** В том числе эти меры предполагают обеспечение всеобщего охвата населения, включение широкого ассортимента рецептурных лекарственных препаратов по списку с учетом клинической и экономической эффективности их применения, независимый контроль обоснованности назначений. 

1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ НА 2020–2022 ГОДЫ: ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ

И. Соколов

Основные характеристики федерального бюджета сформированы в соответствии с бюджетным правилом и национальными приоритетами. Хотя сокращение нефтегазовых доходов не компенсируется ростом ненефтегазовых поступлений, тем не менее бюджет в течение всех трех лет планируется сводить с профицитом.

В результате проводимой в последние годы бюджетной консолидации расходы федерального бюджета в 2018 г. достигли 10-летнего минимума (16,1% ВВП). Однако в силу необходимости реализовывать национальные проекты расходы в период 2019–2022 гг. будут колебаться вокруг отметки 17% ВВП. При этом следует отметить ряд проблем: низкий уровень кассового исполнения выделяемых на национальные проекты средств; неочевидные последствия от переброски финансирования по годам между проектами; степень достаточности ресурсов и мероприятий национальных проектов для достижения целей, сформулированных в майском указе президента.

В целом приоритетом бюджетной политики в предстоящие 3 года продолжает оставаться бюджетная сбалансированность. При этом вопрос о том, чем в дальнейшем заменить выпадающие нефтегазовые доходы, остается без ответа.

В проекте закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – законопроект), внесенном 30 сентября в Государственную Думу, изложены предварительные оценки исполнения федерального бюджета за 2019 г., а также бюджетные параметры на ближайшую трехлетку.

В представленном вместе с законопроектом Прогнозе социально-экономического развития РФ на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. (далее – Прогноз) **Минэкономразвития России вернулось к формированию трех прогнозных сценариев**. Если в 2017–2019 гг. рассматривались два варианта – базовый и консервативный, то в последней версии Прогноза добавился целевой сценарий.

Законопроект сформирован на основе базового варианта Прогноза, основные параметры которого представлены в табл. 1.

Таблица 1

Основные параметры базового варианта Прогноза

	2019 (оценка)	2020 (прогноз)	2021 (прогноз)	2022 (прогноз)
ВВП, млрд руб.	108414	112863	120364	128508
Темп прироста ВВП, % к предшествующему году	1,3	1,7	3,1	3,2
Средняя цена на нефть сорта Urals, долл./барр.	62,2	57,0	56,0	55,0
Курс рубля к доллару среднегодовой, руб. за долл.	65,4	65,7	66,1	66,5
Индекс потребительских цен (% , год к году)	3,8	3,0	4,0	4,0

Источник: пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Базовый сценарий Прогноза предполагает стабильное развитие экономики в 2021–2022 гг. темпами, превышающими 3%. При этом рост инвестиций в основной капитал в реальном выражении должен превысить 5% уже в 2020 г. Это довольно амбициозные планы, для реализации которых необходимо смягчение бюджетной и кредитно-денежной политики. При этом ожидать в ближайшее время оживления частной инвестиционной активности едва ли возможно в силу как низкого внутреннего спроса, так и вероятного ухудшения внешнеэкономических условий. В целом основными рисками для реализации базового сценария являются глобальная рецессия, пробуксовка структурных реформ, динамика потребительского кредитования в стране.

Основные характеристики федерального бюджета (табл. 2) указаны с учетом задач по реализации национальных целей, сформулированных в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204. Сравнение показателей федерального бюджета на 2020–2021 гг., заложенных в Законе о федеральном бюджете на 2019–2021 гг. и представленных в рассматриваемом законопроекте, свидетельствует о сохранении основных бюджетных параметров практически на неизменном уровне. Так, **доходы в 2020 г. и 2021 г. были скорректированы в сторону увеличения всего на 7,9 и 1,3%, а расходы – на 2,7 и 3,0% в номинальном выражении соответственно.**

К 2022 г. прогнозируется рост доходов федерального бюджета на 1883,4 млрд руб., или на 9,3% в номинальном выражении относительно 2019 г., при этом **в долях ВВП доходы сократятся с 18,5% ВВП в 2019 г. до 17,2% ВВП в 2022 г.** По ежегодной динамике прирост доходов в номинальном выражении составит 1,0% в 2020 г., 4,2% – в 2021 г., 3,8% – в 2022 г. относительно предыдущего года при прогнозируемом уровне инфляции (ИПЦ) в 2020–2022 гг. на уровне 3,0–4,0–4,0% соответственно.

Динамика основных прогнозных параметров федерального бюджета, объемов заимствований и государственного долга на следующий трехлетний период согласуется в первую очередь с задачей обеспечения бюджетной устойчивости. Даже при возможном снижении мировых цен на нефть до базовой цены, установленной бюджетным правилом, **дефицит бюджета не превысит 1,5% ВВП** и может быть профинансирован за счет средств ФНБ.

Минфин России ожидает в 2020–2022 гг. сокращение нефтегазовых доходов до уровня 2019 г. из-за отставания темпов роста добычи нефти от динамики ВВП и прогнозируемого снижения мировых цен на нефть.

Таблица 2

Основные характеристики федерального бюджета

	Млрд руб.				% ВВП			
	2019 (оценка)	2020 (проект)	2021 (проект)	2022 (проект)	2019 (оценка)	2020 (проект)	2021 (проект)	2022 (проект)
Доходы	20 174,9	20 379,4	21 246,5	22 058,3	18,5	18,1	17,7	17,2
В том числе:								
нефтегазовые доходы	8 239,5	7 472,2	7 679,4	7 730,6	7,6	6,6	6,4	6,0
ненефтегазовые доходы	11 935,5	12 907,1	13 567,1	14 327,6	10,9	11,4	11,3	11,1
Расходы	18 293,7	19 503,3	20 634,0	21 763,3	16,8	17,3	17,1	16,9
Дефицит (-) / профицит (+)	1 881,2	876,1	612,5	295,0	1,7	0,8	0,5	0,2
Ненефтегазовый дефицит	-6 358,3	-6 596,2	-7 066,9	-7 435,7	5,8	5,8	5,9	5,8

Источник: пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

1. Федеральный бюджет на 2020–2022 годы: основные параметры

Следует отметить, что используемый в законопроекте прогноз мировых цен на нефть не согласуется с темпами роста средних цен, рассчитываемых на базе спотовых цен марок сырой нефти, указанных в прогнозе Всемирного банка (прогнозируется рост цен на нефть).

Поступления от основного источника нефтегазовых доходов – НДС – по прогнозу будут расти в связи с повышением основной ставки НДС с 18 до 20% и улучшением качества налогового администрирования. Доходы от налога на прибыль, импортных пошлин и акцизов на импортные товары прогнозируются в долях ВВП для периода 2020–2022 гг. в рамках традиционно используемой Минфином методики расчета на уровне 2019 г. В то же время, согласно нашим прогнозным оценкам, поступления нефтегазовых доходов могут оказаться в среднем на 0,1–0,2 п.п. ВВП ниже уровня, заложенного в законопроекте, в первую очередь из-за излишне оптимистичных ожиданий по динамике акцизов на товары внутреннего производства.

Расходы федерального бюджета планируются в соответствии с действующим бюджетным правилом: предполагается, что они увеличатся с 16,8% ВВП в 2019 г. до 17,3% ВВП в 2020 г. исключительно за счет роста поступлений нефтегазовых доходов. В 2021 г. расходы федерального бюджета составят 17,1% ВВП и 16,9% ВВП – в 2022 г.

В 2018 г. расходы федерального бюджета оказались на минимальном за десятилетие уровне в 16,1% ВВП. Подобные результаты бюджетной консолидации явились следствием принятия бюджетного правила и позволили сократить расходы на национальную оборону и социальную политику, а также обеспечить небольшой рост расходов на образование, здравоохранение, социальную и производственную инфраструктуру. Этот позитивный шаг, по нашим оценкам, **создал возможности для дополнительного увеличения темпов прироста ВВП в размере до 0,5 п.п.**

Однако на этом позитивные эффекты для экономики от введенного бюджетного правила и изменения структуры бюджетных расходов вследствие бюджетной консолидации и принятия национальных проектов исчерпываются. **Наиболее важные для прорывного развития структурные преобразования лежат за их пределами:** снижение барьеров на пути развития частной инициативы, вовлечение частных инвестиций в российское научное и научно-технологическое развитие, снижение государственного участия в экономике и повышение эффективности государственного управления, формирование комфортной регуляторной среды, независимой и справедливой судебной и правоохранительных систем.

Соблюдение принятой в 2017 г. конструкции бюджетного правила в принципе маловероятно, что связано с рядом причин:

- предельные расходы с 2019 г. уже увеличены на ежегодный размер Фонда развития (585 млрд руб.), что де-факто ослабило бюджетное правило;
- после превышения порога в 7% ВВП средства ФНБ инвестируются в отечественную экономику, что также будет являться смягчением правила;
- средств от повышения ставки НДС и налогового маневра в нефтегазовом секторе будет недостаточно и для компенсации сокращающихся нефтегазовых доходов, и для финансирования национальных проектов в период 2023–2024 гг.

С учетом консенсус-прогнозов цен на нефть в период до 2024 г. повышение базовой цены на 5 долларов даст дополнительно 0,5–0,6 п.п. ВВП доходов федерального бюджета без ухудшения бюджетной устойчивости.

Расходы на национальные проекты, запланированные в законопроекте, выше расходов, заложенных в паспортах национальных проектов, в среднем на 4,8%. Рост совокупных расходов на национальные проекты год к году составит 10, 12 и 20% в 2020, 2021 и 2022 гг. соответственно. Увеличение расходов на период 2020–2022 гг. запланировано в первую очередь по проектам «Наука», «Демография», и «Безопасные и качественные автомобильные дороги» – на 20,8, 18,0 и 4,3% соответственно.

Во-первых, рост расходов по национальным проектам с низким уровнем исполнения расходов бюджетных средств в 2019 г. повышает **риски формального выполнения мероприятий с целью освоения средств.** Во-вторых, **рост расходов по одним национальным проектам при одновременном сокращении по другим** может снизить совокупные мультипликативные эффекты для всей экономики. В-третьих, необходимо обратить внимание на **сбалансированность распределения расходов между национальными проектами:** расходы по отдельным проектам оказываются достаточно низкими, несмотря на их важность для достижения национальных целей.

Неудовлетворительной остается ситуация с прозрачностью бюджетных расходов. **Секретные ассигнования в 2020 г. возрастут до 3 трлн 322,8 млрд руб. (2,9% ВВП, или 17,0% расходов федерального бюджета).** Доля закрытых расходов в российском бюджете по-прежнему более чем на порядок превосходит аналогичные показатели государственных финансов в развитых странах. Сложившаяся практика засекречивания расходов федерального бюджета предполагает «вольное» трактование статьи 5 закона «О государственной тайне», допускающей секретность лишь для расходов бюджета «в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, а также в области противодействия терроризму».

В целом можно отметить, что динамика расходов федерального бюджета на ближайшие 3 года полностью согласуется с параметрами бюджета расширенного правительства, определенными Бюджетным прогнозом до 2036 г. В условиях действия текущего бюджетного правила и при устойчиво сокращающихся доходах от нефтегазового сектора в Бюджетном прогнозе предусмотрено планомерное сокращение бюджетных расходов на 2,8 п.п. ВВП – с 34,7% ВВП до 31,9% ВВП с 2019 по 2036 г. По нашим оценкам, **для решения задач структурного развития требуется поддержание расходов государства на уровне не ниже 34,5% ВВП при текущем уровне функций государства и масштабах госсектора.** Поэтому уже в 2020–2022 гг. для достижения национальных целей может оказаться **необходимым увеличить расходы федерального бюджета на 0,5–0,7 п.п. ВВП в каждом году трехлетнего периода в пользу инвестиций в человеческий капитал и инфраструктуру.**

Ожидается, что жесткая бюджетная политика позволит **сохранить бюджетный профицит в 2020–2022 гг., а нефтегазовый дефицит удерживать ниже 6% ВВП.** В то же время, по нашим оценкам, величина бюджетного разрыва, рассчитанная на предпосылках прогноза долгосрочного социально-экономического развития до 2036 г. (Минэкономразвития России, ноябрь 2018 г.), варьируется от 9,4 до 10,1% суммарной приведенной стоимости ВВП.

1. Федеральный бюджет на 2020–2022 годы: основные параметры

Это ниже аналогичных оценок 2015 г. (13,6%)¹, что свидетельствуют о некотором улучшении ситуации с долгосрочной сбалансированностью бюджета расширенного правительства в основном за счет реализованных в период 2016–2018 гг. мер по бюджетной консолидации и пенсионной реформе. Однако остается нерешенным вопрос о замене устойчиво выпадающих в долгосрочном периоде нефтегазовых доходов. Обсуждение параметров несырьевого налогового маневра в сторону большего налогообложения потребления и имущества пока Минфином России не анонсируется. 

1 Goryunov E., Kazakova M., Kotlikoff L., Mamedov A., Nazarov V., Nesterova K., Trunin P., Shpenev A. Russia's fiscal gap. – National Bureau of Economic Research. 2013. - № w19608.

2. ПЛАТЕЖНЫЙ БАЛАНС В III КВАРТАЛЕ 2019 ГОДА: СНИЖЕНИЕ ТОРГОВОГО САЛЬДО

А. Божечкова, П. Трунин

В III квартале 2019 г. положительное сальдо торгового баланса России существенно снизилось из-за сокращения стоимостных объемов экспорта и некоторого роста импортных поставок. Нетто-отток капитала частного сектора был обеспечен более быстрым снижением иностранных обязательств банковского сектора по сравнению с сокращением иностранных активов. Несмотря на отсутствие новых санкций, ухудшение условий торговли и рост напряженности на мировом финансовом рынке привели к снижению курса рубля в III квартале 2019 г.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса, в III квартале 2019 г. сальдо счета текущих операций достигло 12,9 млрд долл., что несколько больше значения в предыдущем квартале (10,6 млрд долл.), но значительно меньше аналогичного показателя в III квартале 2018 г. (27,4 млрд долл.).

Основной причиной сокращения сальдо счета текущих операций стало **ухудшение баланса торговли товарами** (рис. 1), который составил 36,6 млрд долл., снизившись на 7,3% по сравнению со II кварталом (39,5 млрд долл.) и на 23% по сравнению с III кварталом 2018 г. (47,8 млрд долл.).

В итоге торговый баланс за первые три квартала 2019 г. составил 122,9 млрд долл., что на 10,4% ниже аналогичного показателя за январь-сентябрь 2018 г. (137,2 млрд долл.).

Это произошло, во-первых, по причине **снижения стоимостных объемов экспорта**, которые составили 101,5 млрд долл. (для сравнения: в III квартале 2018 г. – 110,4 млрд долл.), что обусловлено более низкими (на 5–10%) по сравнению с 2018 г. мировыми ценами на основные товары

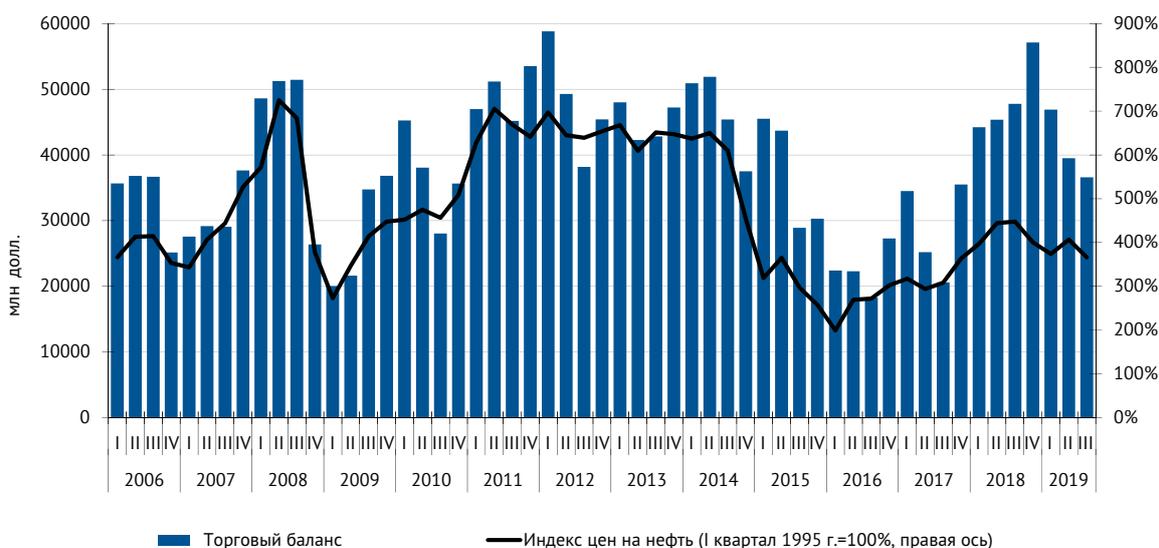


Рис. 1. Торговый баланс и динамика цен на нефть

Источник: Банк России, МВФ.

2. Платежный баланс в III квартале 2019 года: снижение торгового сальдо

российского экспорта (нефть, нефтепродукты, газ, черные металлы, уголь, алюминий, медь, никель¹) при стабильных физических объемах экспортных поставок.

Во-вторых, увеличился объем импортных поставок до уровня 64,9 млрд долл., что на 4,5% выше значения предыдущего квартала (62,1 млрд долл.) и на 3,5% выше значения III квартала 2018 г. (62,7 млрд долл.). **Рост импорта объясняется укреплением рубля вплоть до августа текущего года** (согласно данным Банка России, индекс реального эффективного курса рубля к иностранным валютам в январе-сентябре 2019 г. по отношению к январю-сентябрю 2018 г. составил +1,3%)².

Баланс торговли услугами в III квартале 2019 г. составил -10,5 млрд долл., что выше аналогичного показателя как предыдущего квартала (-8,4 млрд долл.), так и III квартала 2018 г. (-8,8 млрд долл.). Такая динамика была обусловлена более существенным ростом импорта услуг при почти неизменном их экспорте. **По сравнению с предыдущим годом экспорт услуг снизился** (главным образом из-за сокращения туристических поездок в Россию) на 1,1% с 17,4 до 17,2 млрд долл., а **импорт вырос (главным образом, за счет транспортных услуг и поездок россиян за рубеж)** на 6,5% с 26,1 до 27,8 млрд долл.

Отметим также, что за первые три квартала 2019 г. баланс услуг составил -24,7 млрд долл. (за аналогичный период 2018 г. -23,0 млрд долл.). В дальнейшем, если реальный эффективный курс рубля будет укрепляться, импорт услуг продолжит расти быстрее экспорта³.

Баланс инвестиционных доходов в III квартале 2019 г. составил -11 млрд долл. по сравнению с -19 млрд долл. во II квартале и -8,4 млрд долл. годом ранее.

Остальные составляющие счета текущих операций (баланс оплаты труда, баланс ренты, баланс вторичных доходов) традиционно составляют незначительную величину по сравнению с упомянутыми выше основными статьями, а их динамика не оказывает значительного влияния на сальдо счета текущих операций.

В III квартале 2019 г. **сальдо финансового счета оказалось профицитным** и составило 1,8 млрд долл. (в III квартале 2018 г. был зафиксирован дефицит в размере 24,1 млрд долл.). Нетто-приток капитала был преимущественно обеспечен более быстрым снижением иностранных финансовых активов (-3,9 млрд долл. за III квартал 2019 г.) по сравнению с сокращением иностранных финансовых обязательств (-2,2 млрд долл. за III квартал 2019 г.).

Лидерами снижения финансовых активов оказались банковский сектор, а также органы государственного управления. Так, за III квартал 2019 г. иностранные активы банков сократились на 6,7 млрд долл. (+8,6 млрд долл. в III квартале 2018 г.), а иностранные активы государственных органов управления снизились, в основном в результате погашения выданных ссуд и займов, на 3,1 млрд долл. (-0,7 млрд долл. в III квартале 2018 г.). Прочие сектора, напротив, наращивали иностранные активы (+5,8 млрд долл. в III квартале 2019 г. против 0,5 млрд долл. в III квартале 2018 г.). **Отток средств предприятий** в виде прямых иностранных инвестиций составил

1 См.: Кнобель А., Фиранчук А. Внешняя торговля в январе-апреле 2019 г.: восстановительный рост нетопливного экспорта // *Экономическое развитие России*. 2019. Т. 26. № 7. С. 23–28.

2 О влиянии курсовой динамики на торговлю см.: Кнобель А.Ю. Оценка функции спроса на импорт в России // *Прикладная эконометрика*. 2011. № 4 (24). С. 3–26.

3 См.: Кнобель А., Фиранчук А. Внешний оборот услуг в 2018 г.: рост экспорта // *Экономическое развитие России*. 2019. Т. 26. № 5. С. 7–13.

7,5 млрд долл. (1,0 млрд долл. в III квартале 2018 г.), в виде портфельных инвестиций – 1,4 млрд долл. (0,7 млрд долл. в III квартале 2018 г.). Прочие иностранные активы в III квартале 2019 г. остались неизменными, тогда как в III квартале 2018 г. они выросли на 3,3 млрд долл.

Сокращение иностранных обязательств в III квартале 2019 г. произошло за счет операций банков (-8,1 млрд долл. в III квартале 2019 г. против -3,8 млрд долл. в III квартале 2018 г.). При этом небанковский сектор наращивал иностранные обязательства (рост на 4,6 млрд долл. в III квартале 2019 г. против снижения на -8,4 млрд долл. в III квартале 2018 г.). **Объем входящих прямых иностранных инвестиций составил 6,6 млрд долл. (-4,0 млрд долл. в III квартале 2018 г.)**, тогда как входящие портфельные инвестиции сократились на 1,3 млрд долл. (-0,6 млрд долл. в III квартале 2018 г.). Величина полученных ссуд и займов из-за рубежа достигла 1,0 млрд долл. (-2,0 млрд долл. в III квартале 2018 г.). Увеличение обязательств федеральных органов управления перед внешним миром в III квартале 2019 г. составило 1,2 млрд долл. (-2,0 млрд долл. в III квартале 2018 г.). В результате доля нерезидентов на российском рынке ОФЗ на начало сентября 2019 г. достигла 29,7%.

В целом, **чистый отток капитала частного сектора в III квартале 2019 г. составил 1,4 млрд долл.** по сравнению с оттоком 18,8 млрд долл. в III квартале 2018 г. (рис. 2). При этом чистый ввоз капитала предприятиями за III квартал 2019 г. достиг 0,1 млрд долл. (-6,5 млрд долл. за III квартал 2018 г.), тогда как для банков был характерен нетто-отток капитала в размере 1,5 млрд долл. (12,3 млрд долл. за III квартал 2018 г.).

Прирост международных резервных активов за III квартал 2019 г. достиг 15,9 млрд долл. (5,0 млрд долл. в III квартале 2018 г.), в результате чего они составили 530,9 млрд долл. Такая динамика была обусловлена прежде всего покупкой Минфином России иностранной валюты на сумму около 886,9 млрд руб. (548,2 млрд руб. в III квартале 2018 г.) на внутреннем валютном рынке в рамках бюджетного правила.

За III квартал 2019 г. рубль обесценился к доллару на 2,1%, до 64,4 рубля за доллар, причем в основном снижение курса национальной валюты наблюдалось в августе. Ослаблению рубля способствовали падение цен на нефть на 9,2% в III квартале 2019 г. по сравнению со II кварталом 2019 г. до

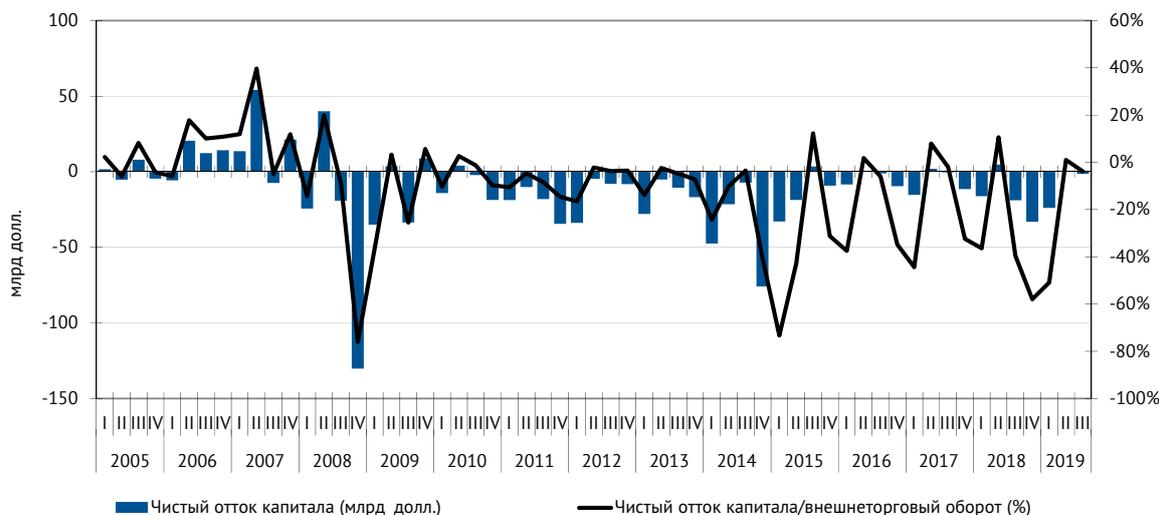


Рис. 2. Чистый отток капитала частного сектора в 2005–2019 гг.

Источник: Банк России, расчеты Института Гайдара.

2. Платежный баланс в III квартале 2019 года: снижение торгового сальдо

61,9 долл./барр. и **отток капитала с развивающихся рынков** из-за замедления темпов роста мировой экономики. По нашим оценкам, рубль остается недооцененной валютой, и в соответствии с состоянием фундаментальных факторов расчетное значение номинального курса доллара не превышает 62 рубля за доллар¹. Тем не менее подстройка рубля к долгосрочному уровню может быть прервана новыми внешними шоками.

До конца 2019 г. **смягчение монетарной политики развитых стран будет способствовать повышению привлекательности российских финансовых активов**. Однако ухудшению состояния платежного баланса помимо традиционных рисков, связанных с падением цен на энергоносители, могут способствовать финансовая нестабильность в мировой экономике, а также возможное усиление санкций. 

1 Оценка фундаментально обоснованного реального курса рубля // Экономическое развитие России. 2015 г. Т. 22. № 2. С. 16–19.

3. ДИНАМИКА ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА В III КВАРТАЛЕ 2019 ГОДА: КОНЪЮНКТУРНЫЕ ФАКТОРЫ¹

А. Каукин, Е. Миллер

В промышленном производстве по итогам III квартала 2019 г. наблюдался рост, который был обеспечен положительной динамикой и в добывающем, и в обрабатывающем секторах. Тем не менее о сохранении роста в долгосрочной перспективе с уверенностью говорить нельзя. Увеличение выпуска в ряде отраслей в последние месяцы было во многом обусловлено благоприятной конъюнктурой, и подобный рост не сможет сохраняться в условиях сокращающегося внутреннего спроса.

По данным компании IHS Markit², **индекс деловой активности в промышленных отраслях в сентябре 2019 г. в России заметно снизился: спад оказался наибольшим с мая 2009 г.**³. Согласно данным опроса, производителями отмечалось сокращение объемов заказов и потеря клиентов на внутреннем рынке, а также сокращение экспортных заказов.

О сокращении внутреннего спроса также свидетельствует снижение составляющей индекса предпринимательской уверенности «баланс оценок спроса на продукцию (портфеля заказов)», рассчитываемой Росстатом, в обрабатывающем и добывающем секторах в сентябре 2019 г. **Косвенным свидетельством сокращения внутреннего спроса служит и снижение оборота оптовой торговли:** в январе-августе 2019 г. значение показателя составило 97,9% по отношению к аналогичному периоду прошлого года. Согласно результатам опросов промышленных предприятий Института Гайдара, для 52% предприятий основным ограничением роста выпуска также является внутренний спрос⁴.

Низкий потребительский спрос и риски, связанные с его дальнейшим сжатием в результате сокращения потребительского кредитования и с сохранением жесткой денежно-кредитной политики при одновременном ужесточении бюджетной политики⁵, могут в ближайшей перспективе существенно влиять на ожидаемые темпы роста промышленного производства, однако ситуация различается на отраслевом уровне (ниже приведен анализ динамики трендов рядов производства в отдельных секторах).

На основе актуальной статистики, публикуемой Росстатом по индексам производства в промышленных отраслях, экспертами Института Гайдара была проведена декомпозиция и выделение трендовой составляющей⁶ рядов

1 Авторы выражают благодарность М. Турунцевой и Т. Горшковой за помощь в проведении статистического анализа.

2 Индекс IHS Markit PMI обрабатывающих отраслей // URL: <https://www.markiteconomics.com/Public/Home/PressRelease/2a2da5ec9fcb4af8aca0938ef2b77877>

3 Спад составил 46,3 пункта. Индекс IHS Markit PMI варьируются от 0 до 100. Показатель выше 50 указывает на общее увеличение по сравнению с предыдущим месяцем, а ниже 50 – на общее снижение.

4 Цухло С. Промышленность в сентябре 2019 года: стабильность спроса как препятствие к росту // Мониторинг экономической ситуации в России. 2019. № 15. С. 9–10.

5 См., например, Ведев А.: Почему ускорение экономики невозможно без средств ФНБ. URL: <https://www.iep.ru/ru/kommentarii/aleksey-vedev-pochemu-uskorenie-ekonomiki-nevozmozhno-bez-sredstv-fnb.html>

6 Выделение трендовой составляющей было осуществлено при помощи пакета Demetra с использованием процедуры X12-ARIMA.

3. Динамика промышленного производства в III квартале 2019 года

отраслевого выпуска. Результаты обработки ряда индекса промышленного производства представлены на *рис. 1* и свидетельствуют о медленном росте промышленности в III квартале 2019 г. **В сентябре 2019 г. рост составил +102,6% к соответствующему периоду прошлого года. Тенденция сохраняется с конца 2018 г.** Рост промышленности был обеспечен ростом добывающего (+103,9% в сентябре 2019 г. соответственно к аналогичному периоду прошлого года) и обрабатывающего (+102,0% в сентябре 2019 г. соответственно) сегментов. В производстве электроэнергии, газа и воды в III квартале 2019 г. наблюдались околонулевые темпы роста (+100,01% в сентябре 2019 г. к сентябрю прошлого года; см. *табл. 1*).

Ряд факторов сдерживали рост объемов добычи ключевых полезных ископаемых: вступление в силу продления соглашения ОПЕК+ о снижении суточной добычи нефти до 228 тыс. барр.; 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 (снижение 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 положительную динамику в III квартале 2019 г.** (*рис. 2*).

Среди возможных **причин сохранения роста в добывающем секторе** можно выделить следующие. **Во-первых**, выполнение обязательств по сокращению суточной добычи нефти в полном объеме затруднено из-за расчистки загрязнения 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 внесли: пищевая промышленность за счет существенного превышения прошлогодних показателей выпуска продукции в отраслях сельского хозяйства (урожай зерна, зернобобовых, картофеля и овощей значительно превзошли 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** (*рис. 2*).

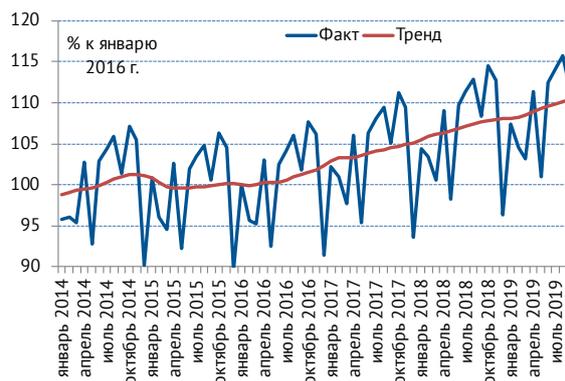


Рис. 1. Динамика индекса промышленного производства в 2014–2019 гг. (фактические данные и трендовая компонента), % к январю 2016 г.

Источник: Росстат, расчеты авторов.

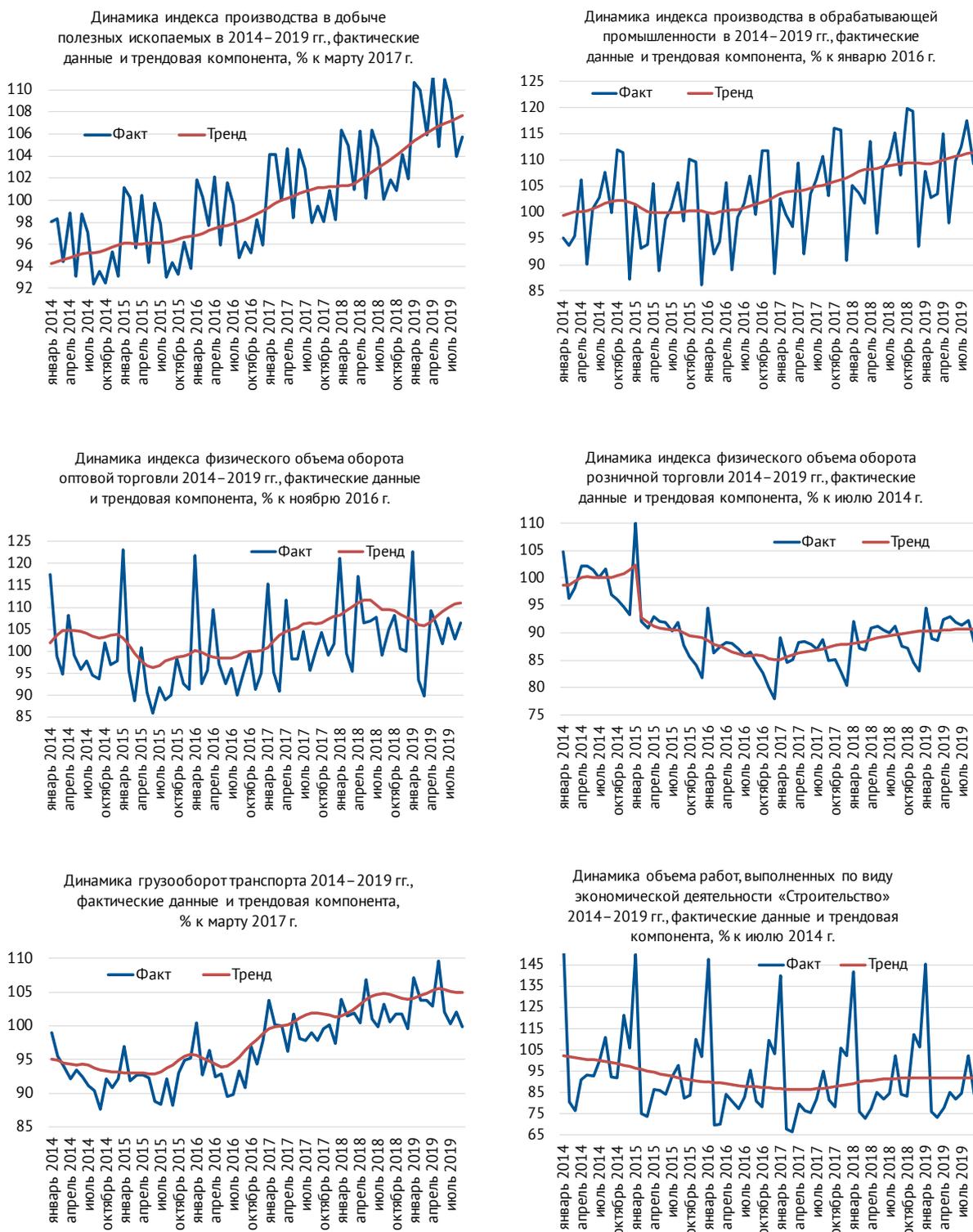


Рис. 2. Динамика индексов производства по отраслям в 2014–2019 гг., фактические данные и трендовая компонента

Источник: Росстат, расчеты авторов.

3. Динамика промышленного производства в III квартале 2019 года

Таблица 1

Изменение индекса выпуска по отраслям экономики, %

Название отраслей	Доля в индексе промышленного производства	Сентябрь 2019 к сентябрю 2018	Сентябрь 2019 к августу 2019	Изменения последних месяцев
Индекс промышленного производства		102,59	100,29	медленный рост
Добыча полезных ископаемых	34,54	103,87	100,22	медленный рост
Обрабатывающие производства	54,91	101,98	100,28	медленный рост
в том числе:				
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	16,34	111,02	100,79	рост
текстильное и швейное производство	1,14	101,98	100,26	медленный рост
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	0,27	97,39	99,74	медленный спад
обработка древесины и производство изделий из дерева	2,02	107,36	100,74	рост
целлюлозно-бумажное производство	3,35	79,58	97,95	спад
производство кокса, нефтепродуктов	17,25	102,48	100,25	медленный рост
химическое производство	7,56	114,07	101,13	рост
производство резиновых и пластмассовых изделий	2,14	98,06	99,66	медленный спад
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	4,02	106,06	100,33	медленный рост
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	17,42	123,39	101,77	рост
производство машин и оборудования	6,97	96,67	99,93	стагнация
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	6,27	96,69	99,96	стагнация
производство транспортных средств и оборудования	6,75	107,95	100,61	рост
Прочие производства	2,42	99,94	99,76	стагнация
Электроэнергия газ и вода	13,51	100,01	100,00	стагнация
Оптовая торговля		101,37	100,90	рост
Розничная торговля		100,95	100,07	стагнация
Грузооборот		100,20	99,74	стагнация
Строительство		100,07	100,02	стагнация
Объемы платных услуг населению		102,55	100,24	стагнация

Источник: Росстат, расчеты авторов.

В начале второго 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 над спросом в США и низкого спроса со стороны внутреннего рынка ЕС. Возможной причиной, объясняющей рост металлургического производства, является формирование товарных запасов у строительной отрасли, начавшееся во II квартале (для реализации будущих инвестиционных проектов)¹.

Рост производства транспортных средств в сентябре 2019 г. был обусловлен увеличением производства легких коммерческих автомобилей,

¹ Обзор металлургии: экспорт падает, надежда только на внутренний спрос // Ежеквартальная бюллетень «Металлургия». ПИА Рейтинг. URL: https://riarating.ru/industry_newsletters/20191003/630136239.html

в основном автобусов. По мнению экспертов¹, отрасль ожидает сокращение производства до конца года из-за слабого потребительского спроса и снижения государственной поддержки (с начала года из федерального бюджета было выделено 10,4 млрд руб., из которых 6 млрд руб. пошли на льготное автокредитование и 4 – на льготный лизинг. Данная программа с 1 июня 2019 г. была продлена).

Другие базовые отрасли, в частности, строительство, грузооборот, розничная торговля, платные услуги населению в течение III квартала 2019 г. демонстрировали околонулевую динамику.

Таким образом, относительно устойчивый рост сохранился в пищевой и в химической промышленности. Рост в других отраслях промышленности (металлургия, производство транспортных средств), по всей видимости, носит краткосрочный характер, так как связан с благоприятной конъюнктурой, сохранения которой в долгосрочном периоде сложно ожидать. При этом **существующие опасения по поводу дальнейшего охлаждения внутреннего потребительского спроса (и произошедшее сокращение объемов государственного субсидирования в автопроме) будет оказывать сдерживающее влияние на объемы выпуска и в дальнейшем.** 

1 *Романова Т.* Продажи автомобилей в этом году сократятся после двух лет бурного роста // Вестник. 04.10.2019. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2019/10/04/812909-prodazhi-avtomobilei#>

4. ГОСПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ: ЧТО МОГУТ ДАТЬ КОРРЕКТИРОВКИ

В. Узун

Министерство сельского хозяйства РФ подготовило очередные изменения госпрограммы развития сельского хозяйства на 2013–2025 гг.¹. Эти корректировки вызывают вопросы относительно возможности выполнения заданий по импортозамещению и увеличению экспорта продукции АПК. Существенно изменится и госпрограмма комплексного развития сельских территорий, утвержденная в мае текущего года²: проектом федерального бюджета на 2020 г. и на 2021 и 2022 гг.³ предусмотрено сокращение финансирования этой программы в четыре с лишним раза, что также может привести к некоторым проблемам с ее исполнением.

Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия⁴ традиционно подвергалась и продолжает подвергаться многочисленным изменениям. Рассмотрим некоторые последние по времени корректировки, которые оказали или могут оказать существенное влияние на развитие аграрного сектора.

Статьи аграрного бюджета нуждаются в защите

Госпрограмма комплексного развития сельских территорий предусматривала увеличение расходов федерального бюджета на развитие села с 79 до 1057 млрд руб. (в 13,4 раза)⁵. За истекшее после ее принятия время никаких изменений в текст не вносилось, однако в проекте федерального бюджета на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. финансирование данной программы предлагается сократить более чем в 4 раза (табл. 1). **Столь резкое сокращение финансирования может привести к срыву выполнения мероприятий госпрограммы.**

Возможно, еще до принятия указанной госпрограммы ее финансирование было под вопросом. В текст добавлено примечание, в соответствии с которым общий объем финансового обеспечения госпрограммы и финансового обеспечения реализации входящих в нее проектов (программ), как и объем ассигнований федерального бюджета будут уточнены после утверждения закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Но проблема в том, что целевые индикаторы и показатели госпрограммы рассчитаны исходя из намеченных объемов финансирования. **После принятия госпрограммы включенные в нее статьи расходов должны быть защищены в течение всего периода ее реализации.** Если же фактические объемы финансирования уменьшаются в несколько раз, то госпрограмма, по логике вещей, подлежит пересмотру.

1 URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=95149>

2 См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

3 URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=95294>

4 Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717.

5 Узун В.Я. Госпрограмма комплексного развития сельских территорий: анализ проекта. – «Экономическое развитие России», том 26, №5, 2019. С. 30–34.

Таблица 1

Финансирование Государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» по паспорту программы и по проекту бюджета на 2020–2022 гг.

	2020 г.	2021 г.	2022 г.	Сумма за 2020–2022 гг.
Финансирование по паспорту Госпрограммы, млрд руб.	79,2	160,6	193,1	433,0
Финансирование по проекту федерального бюджета на 2020–2022 гг., млрд руб.	35,8	34,4	34,9	105,1
Отношение выделенных средств по проекту федерального бюджета на 2020–2022 гг. к бюджетным назначениям, предусмотренным паспортом Госпрограммы, %	45,2	21,4	18,1	24,3

Источники: Комплексная программа развития сельских территорий, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696; проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Аналогичные корректировки осуществлены и в госпрограмме развития сельского хозяйства. В «пакете» внесенных в нее в 2019 г. поправок также появилось примечание, предоставляющее Минфину право изменения предусмотренных в программе ассигнований при подготовке и корректировке ежегодных законов о федеральном бюджете. Это также вряд ли повысит уверенность сельхозпроизводителей в том, что предусмотренные виды и размеры поддержки будут действовать в течение всего периода реализации госпрограммы.

Снижение темпов роста сельского хозяйства при увеличении экспорта и сокращении импорта продукции

Импортозамещение и резкое увеличение экспорта стали главными целями аграрной политики последних лет. Это нашло отражение в госпрограмме развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяственной продукции, сырья и продовольствия. Внесенные в нее в 2019 г. изменения предусматривают рост экспорта в 2025 г. по сравнению с 2017 г. в 2,2 раза. Намечен ряд мероприятий, направленных на замещение импортной продукции отечественной. Вполне очевидно, что достижение поставленных целей по росту экспорта и импортозамещению возможно только при соответствующих высоких темпах развития отрасли. При этом **госпрограмма предусматривает достаточно скромные темпы прироста валового выпуска отрасли: 15,1% за восемь лет (с 2017 по 2025 гг.)**

В предыдущей редакции госпрограммы (от 8.02.2019 г.) темп планируемого прироста был несколько выше (16,3%). При подготовке вариантов госпрограммы с целью достижения высоких темпов роста экспорта Минсельхоз России обосновывал необходимость прироста за указанный период валовой продукции на 20%, если будет предусмотрено дополнительное финансирование. Однако это предложение не было учтено при утверждении поправок к Госпрограмме.

Дисбаланс между низкими темпами роста производства и высокими темпами роста экспорта и импортозамещения может привести к невыполнению заданий госпрограммы по импортозамещению и экспорту. Если же эти задания будут выполнены, то может возникнуть проблема с удовлетворением внутренних потребностей в сельхозпродукции. **Как показывают расчеты, приведенные в табл. 2, внутреннее потребление в таком случае может сократиться примерно на 10%.**

4. Госпрограммы развития сельского хозяйства и сельских территорий

Таблица 2

Объемы экспорта, импорта и внутреннего потребления продукции сельского хозяйства (в сопоставимых ценах ее реализации сельхозпроизводителями в 2018 г.)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Темпы роста внутреннего потребления сельхозпродукции, %	100,0	101,3	102,8	103,5	105,7	107,7	110,0	112,5	115,1
Темпы роста экспорта продукции АПК, %	100,0	106,5	111,1	115,7	129,6	157,4	189,8	208,3	210,6
Темпы сокращения импорта сельхозпродукции, %	100,0	95,5	91,2	87,1	83,2	79,4	75,9	72,4	69,2
Стоимость сельхозпродукции, млрд руб. в сопоставимых ценах 2018 г.:									
валовой выпуск	5409	5479	5561	5598	5717	5826	5950	6085	6226
экспорт	678	722	753	785	879	1067	1287	1413	1428
импорт	918	877	837	800	764	729	696	665	635
потребленная внутри страны	5649	5634	5644	5613	5602	5487	5359	5338	5433

Источники: Данные о темпах роста внутреннего потребления сельхозпродукции даны в соответствии с проектом ГП РСХ. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#nra=95149>. Темпы роста экспорта сельхозпродукции приняты равными темпам роста продукции АПК по ГП РСХ. Темпы сокращения импорта приняты равными 4,5% в год (средний сложившийся процент за 2013–2017 гг.). Стоимость валовой, экспортированной и импортированной сельхозпродукции за 2017 г. определена по разработанной в Центре агропродовольственной продукции ИПЭИ РАНХиГС методике (см. Научный отчет по теме: Влияние экспорта сельхозпродукции на агропродовольственный сектор России. М., 2019). Стоимость потребленной сельхозпродукции внутри страны рассчитана как валовой выпуск минус экспорт плюс импорт.

Динамика показателей прироста стоимости экспортной и импортной сельхозпродукции, а также потребленной на внутреннем рынке, показана на рис. 1.

Резюмируя, следует подчеркнуть, что при реализации амбициозных задач современной аграрной политики по импортозамещению и увеличению экспорта следует в большей степени учитывать необходимость достижения главной цели – удовлетворение внутренних потребностей населения страны. ▀

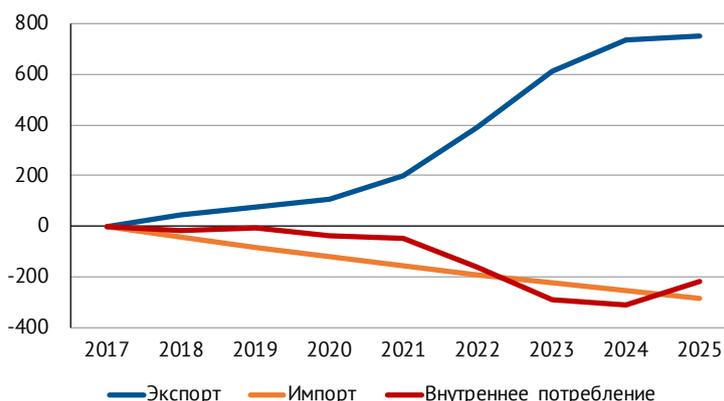


Рис. 1. Прирост (по сравнению с 2017 г.) экспорта, импорта и внутреннего потребления продукции сельского хозяйства, млрд руб.

Источник: расчеты по данным, приведенным в табл. 2.

5. ЛЕКАРСТВЕННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Н. Авксентьев, В. Назаров

Анализ потребления рецептурных лекарств и структуры расходов на лекарственное обеспечение показывает, что доступность лекарственных средств остается низкой, а население вынуждено оплачивать более половины всех расходов из личных средств. Наблюдается и высокая межтерриториальная дифференциация в доступности лекарств. Во многих программах лекарственного обеспечения есть проблемы, связанные с планированием и осуществлением государственных закупок. В статье предлагается ряд моделей лекарственного обеспечения, направленных на всеобщий охват граждан; включение широкого ассортимента рецептурных лекарственных препаратов по списку, составленному с учетом эффективности их применения; независимый контроль обоснованности назначений; организацию лекарственного обеспечения по принципу возмещения затрат; введение дифференцированных соплатежей для населения.

Майский указ президента 2018 г. поставил перед системой здравоохранения ряд амбициозных задач. Их решение представляется невозможным без внедрения современных подходов к лекарственной терапии, в том числе на амбулаторном этапе лечения.

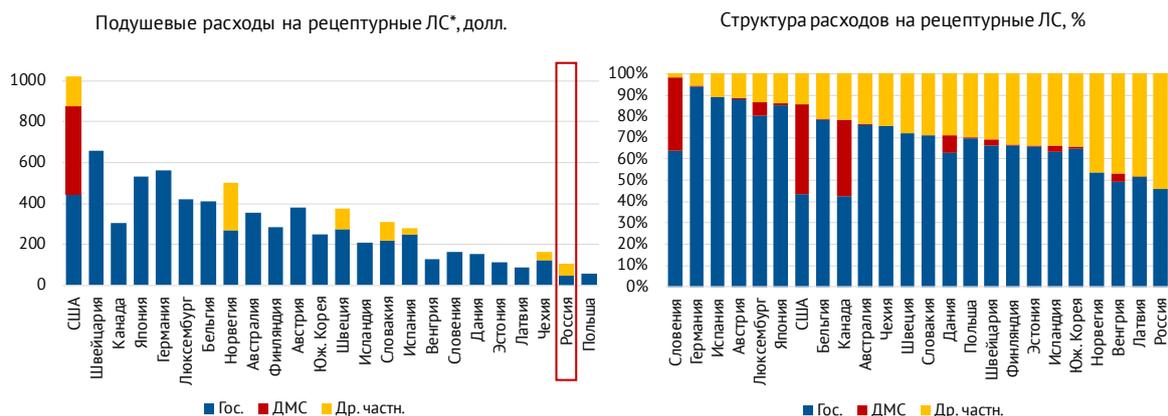
В большинстве развитых стран лекарственное обеспечение рецептурными препаратами рассматривается как неотъемлемая часть государственных гарантий в области здравоохранения. Однако в России гарантии в области лекарственного обеспечения ограничены. **При оказании амбулаторной помощи пациенты вынуждены приобретать лекарства в основном за свой счет. Исключением являются несколько льготных программ:**

- программа обеспечения необходимыми лекарственными средствами (ОНЛС);
- программа «Двенадцать высокочатратных нозологий» (12 ВЗН);
- региональная льгота;
- лекарственное обеспечение больных жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности;
- дополнительное льготное лекарственное обеспечение больных ВИЧ, СПИД, туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью.

Сопоставление России с другими странами по объему потребления рецептурных лекарств и структуре расходов на лекарственное обеспечение (рис. 1) показывает, что **доступность лекарственных средств в нашей стране остается низкой, а население вынуждено оплачивать более половины всех расходов из личных средств.**

Одновременно наблюдается **высокая межтерриториальная дифференциация в доступности лекарств**, предоставляемых в рамках региональных программ. Например, в ряде субъектов РФ в 2017 г. расходы на приобре-

5. Лекарственное обеспечение в России: состояние и перспективы



*ЛС – лекарственные средства.

Рис. 1. Международные сопоставления в области лекарственного обеспечения

Источник: данные OECD Health Statistics 2018 (кроме России и США) за 2017 или ближ. год; Россия – расчеты авторов на основе данных бюджетной статистики, МЗ РФ и DSM Group; США – расчеты на основе данных Centers for Medicare and Medicaid services.

тение орфанных препаратов на 10 тыс. человек составляли более 1,5 млн руб., а в других – менее 300 тыс. руб.¹.

С 2019 г. острота проблем, связанных с закупками препаратов для лечения 5 орфанных заболеваний, существенно снизилась после передачи полномочий по лекарственному обеспечению указанных больных в федеральную программу высокотратных нозологий. Вместе с тем, несмотря на наличие существенных плюсов (стабильное федеральное финансирование, наличие единого регистра льготополучателей, финансовая сбалансированность программы), в настоящее время включение в данную программу новых лекарств невозможно, если они дороже альтернатив, уже входящих в программу. Поэтому нередки случаи, когда за счет средств федеральной программы закупаются препараты прошлого поколения, цена которых уже существенно снизилась за счет выхода воспроизведенных аналогов (например, с 2010 г. иматиниб подешевел на 96%, ритуксимаб – на 48%²), в то время как обязанность по лекарственному обеспечению пациентов более эффективными и дорогостоящими препаратами нового поколения ложится на субъекты РФ.

По состоянию на 2017 г. из 15,5 млн человек, имеющих право на лекарственное обеспечение за счет средств программы ОНЛС, льготу в натуральной форме предпочли только 3,85 млн человек, а остальные выбрали денежные компенсации. Ситуация осложняется тем, что значительная часть льгот, предусмотренная программой обеспечения необходимыми лекарственными средствами, включена в состав региональных программ, что позволяет льготникам одновременно получать выплаты как за счет отказа от ОНЛС, так и льготы в натуральной форме из средств бюджета субъекта РФ.

Почти во всех программах лекарственного обеспечения имеются проблемы, связанные с планированием и осуществлением государственных закупок. Вступившие с 1 января 2019 г. изменения в порядок определения начальной

1 Расчеты авторов на основе данных: Кутузов П., Гриценко П. Сирот откашлял: как поменяется рынок орфанных препаратов после централизации закупок. URL: https://vademe.ru/article/sirot_otkashlyal_kak_pomenyaetsya_rynok_orfannykh_preparatov_posle_tsentralizatsii_zakupok/

2 Расчеты авторов на основе данных государственного регистра лекарственных средств ГРЛС и единой информационной системы в сфере закупок.

максимальной цены контракта с учетом так называемой референтной цены (средневзвешенной цены закупок за последние 12 месяцев) привели к тому, что при закупках почти во всех программах начальная максимальная цена контракта часто оказывалась ниже экономически обоснованного уровня. В результате значительное число закупок не состоялось из-за отсутствия предложений, что привело к значительным задержкам в поставках лекарств.

Возможные направления совершенствования лекарственного обеспечения в России

Проблема дублирования льгот, которая в наибольшей степени проявляется между программами ОНЛС и региональной льготой, может быть решена путем разделения перечней лекарственных средств, предоставляемых в рамках данных программ (при возможном сохранении пересечения по наиболее жизненно важным лекарствам). Предложенный вариант также отчасти поможет смягчить проблему отрицательного отбора в программе ОНЛС: граждане имеют право выбирать между льготами в натуральной форме и денежной компенсацией, в программе ОНЛС сейчас преимущественно остаются те льготники, которым нужны лекарства и которые в силу ряда причин не могут получить их за счет средств региональной льготы. После разделения перечней данных программ мотивация для сохранения льготы в натуральной форме в программе ОНЛС усилится.

Однако реализация данного предложения возможна только в случае **создания единого федерального регистра льготополучателей для программ ОНЛС и региональной льготы**, поскольку не все региональные льготники являются федеральными. Чтобы не допустить снижения уровня доступности лекарств для таких пациентов необходимо сохранение пересекающихся перечней лекарственных средств.

Еще одним вариантом «точечного» улучшения механизмов лекарственного обеспечения в России является **внедрение возможности управления назначениями**, например, путем выделения групп пациентов, которые могут получить максимальную выгоду от использования дорогостоящего препарата.

Перспективная модель лекарственного обеспечения

Комплексное решение накопившихся проблем в области лекарственного обеспечения на амбулаторном этапе лечения возможно только путем глубокого реформирования действующей системы. С нашей точки зрения, **новая единая система лекарственного обеспечения должна обладать следующими характеристиками:**

- всеобщий охват граждан;
- включение широкого ассортимента рецептурных лекарственных препаратов по списку, составленному с учетом эффективности их применения;
- администрирование на федеральном уровне;
- наличие независимого контроля обоснованности назначений;
- организация по принципу возмещения стоимости лекарств;
- введение дифференцированных соплатежей для населения.

Концепция механизма взаимодействия основных участников предлагаемой системы лекарственного обеспечения может быть следующей.

Пациент обращается к врачу, который при наличии показаний выписывает электронный рецепт. В аптеке пациент приобретает необходимое

5. Лекарственное обеспечение в России: состояние и перспективы

ему лекарство. Величина платежа пациента из личных средств рассчитывается с учетом установленной цены возмещения таким образом, что он оплачивает только разницу между фактической стоимостью конкретного торгового наименования и референтной ценой. Если эта разница оказывается отрицательной, пациент оплачивает фиксированный минимальный соплатеж. Аптека выдает лекарство из своих запасов, которые формирует самостоятельно на коммерческом рынке и далее обращается за возмещением расходов из бюджета.

Обоснованность назначений лекарственных средств проверяется страховыми медицинскими организациями. В случае выявления несоответствий страховая медицинская организация (СМО) накладывает штраф на медицинскую организацию, размер которого определяется на основе референтной цены спорного назначения.

Создание предлагаемой системы потребует большого объема подготовительной работы в части создания инфраструктуры для информационного взаимодействия между участниками, а также значительного дополнительного финансирования. По нашим оценкам, погружение всех рецептурных лекарственных препаратов, которые на в настоящее время включены в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (ЖНВЛП) и фактически приобретаются за счет средств населения в аптечных организациях при условии софинансирования со стороны государства в размере 70%, потребует 430 млрд руб. ежегодно. Однако итоговая стоимость предлагаемой программы лекарственного обеспечения может оказаться как меньше рассчитанной величины (поскольку для расчетов использовались фактические розничные цены, а не референтные, которые могут быть установлены ниже средних цен – например, на уровне минимальной цены МНН, т.е. уникального наименования действующего вещества лекарственного средства), так и больше рассчитанной величины (если при снижении финансового бремени для населения объем потребления лекарств увеличится).

С учетом изложенного внедрение предлагаемой системы лекарственного обеспечения имеет смысл осуществлять постепенно – например, путем проведения пилотного проекта, который будет охватывать определенную группу пациентов необходимыми для них МНН. В настоящее время проведение похожего эксперимента по дополнительному лекарственному обеспечению на амбулаторном этапе граждан, перенесших острое нарушение мозгового кровообращения, инфаркт миокарда и другие острые сердечно-сосудистые заболевания или операции на сосудах, запланировано в 2020–2022 гг. По нашему мнению, **в рамках данного проекта в нескольких субъектах РФ имеет смысл протестировать механизм лекарственного возмещения, описанный выше.** В конечном итоге это позволит повысить эффективность лекарственного обеспечения на амбулаторном этапе лечения и откроет дорогу к созданию полноценной всеобщей системы, охватывающей максимальное число пациентов. ▀

АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА

Авксентьев Н., научный сотрудник лаборатории исследований демографии, миграции и рынка труда ИНСАП РАНХиГС, советник НИФИ Минфина России

Божечкова А., заведующая лабораторией денежно-кредитной политики Института Гайдара, старший научный сотрудник Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС

Каукин А., заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры научного направления «Реальный сектор» Института Гайдара, заведующий лабораторией системного анализа отраслевых рынков ИОРИ РАНХиГС

Миллер Е., старший научный сотрудник лаборатории системного анализа отраслевых рынков ИОРИ РАНХиГС

Назаров В., заместитель заведующего международной лабораторией здравоохранения и его реформирования Института Гайдара, заместитель директора по науке ИНСАП РАНХиГС, директор НИФИ Минфина России

Соколов И., ведущий научный сотрудник научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС

Трунин П., руководитель научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, директор Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС

Узун В., главный научный сотрудник лаборатории аграрной политики Института Гайдара, главный научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС